

# Über den Führungsanspruch der USA in einer veränderten Welt

Was US-Präsident Biden außenpolitisch plant & warum China auch  
nach Trump im Fokus bleibt

## **SEBASTIAN SCHUBLACH**

Karl-Renner-Institut, Leiter des Bereichs Internationale Politik  
[www.renner-institut.at](http://www.renner-institut.at)

---

### **Auf einen Blick:**

- Donald Trump hinterlässt auch außenpolitisch ein schwieriges Vermächtnis: Die USA haben in den letzten vier Jahren Ansehen und Vertrauen bei ihren Partner\_innen verloren. Bei den großen Herausforderungen unserer Zeit – Klimakrise, Fluchtbewegungen, Corona – haben sich die USA aus ihrer Führungsrolle verabschiedet. Trump hat vieles zerstört, aber wenig aufgebaut.
- US-Präsident Joe Biden stellt zwar für sein Land den globalen Führungsanspruch, wird sich gerade zu Beginn seiner Amtszeit aber auf innenpolitische Probleme konzentrieren müssen.
- Biden setzt bei seinem außenpolitischen Team auf erfahrene Profis und Vertraute aus der Obama-Zeit.
- Trump geht, China bleibt: die Volksrepublik ist weiterhin die wichtigste geostrategische & außenpolitische Gegenspielerin für die USA. Gerade in der Pandemie inszenierte sie sich als systemische Alternative zu den Vereinigten Staaten und konnte das Vakuum der letzten vier Jahre zum Teil füllen.
- Die USA setzen auf zwei Hauptstrategien, um Chinas Macht zu begrenzen: auf eine wirtschaftliche und technologische Entkopplung sowie den Aufbau neuer und die Wiederbelebung alter politischer, militärischer und wirtschaftlicher Allianzen.
- Die US-Außenpolitik wird wieder verstärkt auf Diplomatie und Dialog setzen. Auch, weil die vergangenen vier Jahre gezeigt haben: Alleingänge und Isolation haben den USA mehr geschadet, denn genutzt.

## Trumps Vermächtnis

Man muss es Trump lassen: außenpolitisch hat er Wort gehalten. Vielen seiner Ankündigungen (siehe <https://www.renner-institut.at/nc/publikationen/online/politik-aktuell/detail/publikation/politik-aktuell-12016/>) hat er Taten folgen lassen. Ganz gemäß seiner Auffassung, dass die US-Außenpolitik vor allem anderen Staaten zum Vorteil gereicht und für die USA primär ein sehr teures Unterfangen ist. Ein Unterfangen, das für innenpolitische Probleme verantwortlich ist (von Migration bis Arbeitsplatzverluste) und das Ressourcen bindet, die woanders besser eingesetzt wären. Die politischen Schlussfolgerungen sind bekannt: eine **Abkehr von Multilateralismus, internationalen Abkommen und Allianzen. Und eine Hinkehr zu Isolationismus, Alleingängen und bilateralen „Deals“.**

Aber was waren die Folgen?

Ein Beispiel anhand eines seiner Aushängeschilder, der **protektionistischen Zollpolitik** speziell gegenüber China: erklärtes Ziel war es, Handelsbilanzdefizite zu reduzieren und Arbeitsplätze zurück in die USA zu holen. Einer Analyse des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zufolge waren die Effekte aber nicht wie erhofft. Die Zölle führten zu Gegenmaßnahmen, verteuerten wichtige Vorprodukte für das verarbeitende Gewerbe und erhöhten die Preise für die Endverbraucher\_innen. Im Rust Belt, beispielsweise in den Trump-freundlichen Bundesstaaten Alabama und Mississippi, sind laut Studie **durch diese Politik keine Arbeitsplätze entstanden – sondern rund 75.000 Arbeitsplätze verloren gegangen.** Die strukturellen Ungleichgewichte in der Handelsbilanz, einem wichtigen Gradmesser in Trumps Wirtschaftsdenken, konnten durch diese Maßnahmen nicht beseitigt werden.

Auch sonst ist die außenpolitische Bilanz bescheiden. **Die USA haben in den letzten vier Jahren Ansehen und Vertrauen bei ihren Partner\_innen verloren. Bei den großen Herausforderungen unserer Zeit – Klimakrise, Fluchtbewegungen, Corona – haben sich die USA aus ihrer Führungsrolle verabschiedet. Trump hat vieles zerstört, aber wenig aufgebaut.** Die abrupten und schlecht vorbereiteten Truppenabzüge, etwa aus Syrien, und der Rückzug aus internationalen Abkommen, etwa mit dem Ausstieg aus dem Abkommen zum iranischen Atomprogramm (JCPOA), haben Räume für zukünftige Konflikte eröffnet. Das Ausbooten der EU am Westbalkan und die Aktivitäten von Richard Grenell, damals US-Botschafter in Deutschland und Sondergesandter für Serbien und Kosovo, die u.a. im Sturz der kosovarischen Regierung von Albin Kurti mündeten, haben nicht zu nachhaltigen und belastbaren Lösungen der Konflikte beigetragen.

Auf der Haben-Seite: Trump hat keinen neuen Krieg begonnen. Es hat unter US-Vermittlung eine diplomatische Annäherung zwischen Israel, Bahrain und den Vereinigten Arabischen Emiraten gegeben. Und Trump hat der Welt und seinem Land vor Augen geführt, dass der **unipolare Moment, in dem die USA als übermächtiger Hegemon die globalen Geschehnisse lenken konnte, endgültig vorbei ist.**

## Ein Neustart – von „America First“ zu „Made in All of America“?

Als Joe und Jill Biden nach der Angelobung ihr neues Zuhause – das Weiße Haus – betreten wollten, standen sie buchstäblich vor verschlossenen Türen. Die Ursache: ein „Bruch des Protokolls“, eine Ungenauigkeit. 10 Sekunden Wartezeit, die in diesem Moment wie eine kleine Ewigkeit wirkten. Und die ein weiteres Symbol für einen ohnehin schon holprigen Übergang darstellten.

Unmittelbar nach seiner Amtseinführung hat US-Präsident Joe Biden 17 Verfügungen – so genannte *executive orders* – unterschrieben. Neben längst fälligen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung – etwa durch eine Maskenpflicht in Bundeseinrichtungen – hatten diese vor allem ein Ziel: Teile der Außenpolitik des Vorgängers Donald Trump rückgängig zu machen. Wie angekündigt **treten die USA wieder dem Klimaabkommen von Paris bei, der Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation WHO wird gestoppt, der Bau der Mauer zu Mexiko beendet.**

Doch ein simples Zurück wird es nicht geben. Dafür ist in den vier Jahren zu viel geschehen. Der außenpolitische Ton und Stil werden sich ändern, die USA werden weniger erratisch, konzilianter und berechenbarer auftreten. **Manche der strategischen Ausrichtungen und Schwerpunkte werden aber bleiben.** So hat Joe Biden – um beim Beispiel Handelspolitik zu bleiben – ebenfalls per *executive order* verfügt, dass US-Bundesbehörden bevorzugt Produkte „Made in America“ einkaufen – ähnlich wie dies Trump auch 2017 getan hat.

**Die innenpolitischen Probleme der USA sind groß und vielfältig.** Sie reichen von der verheerenden Corona-Pandemie, die die ohnehin schon große Ungleichheit im Land weiter verschärft, über strukturellen Rassismus und politische Polarisierung. Eine Polarisierung, die sich immer öfter von einer Gewalt der Worte in eine Gewalt der Taten wandelt. Der Sturm auf das Kapitol durch einen Trump-freundlichen Mob war trauriger Höhepunkt dieser Entwicklung.

**Biden ist aber als Kandidat angetreten, der nicht nur sein Land „heilen“ will, sondern der für die USA weiterhin einen globalen Führungsanspruch stellt.** In „Why America Must Lead Again“ legt Biden dar (Foreign Affairs, März/April 2020), wie bzw. von wo aus er seine Außenpolitik gestalten will: vom Kopfende des multilateralen Verhandlungstisches aus.

**Sein Ziel ist ambitioniert: „As president, I will (...) once more have America lead the world“**

## Das außenpolitische Team

In Außen- und Sicherheitspolitik setzt Biden personell auf Expertise und Erfahrung. Und auf Vertraute. Ein Überblick:

**Antony Blinken, Außenminister:** Blinken war bereits Bidens nationaler Sicherheitsberater unter der Obama-Regierung, 2015 wurde er Vize-Außenminister. Er hat Teile seiner frühen Jugend in Paris verbracht. Gilt als Freund der transatlantischen Beziehungen, aber auch als Befürworter früherer US-Interventionen – inklusive der US-Invasion des Iraks 2003. Hat bereits unter Präsident Bill Clinton im

Nationalen Sicherheitsrat gearbeitet. War in den letzten Jahren im Beratungs- und Private Equity Bereich tätig.

**Lloyd Austin, Verteidigungsminister:** der frühere 4-Sterne General der US-Armee war unter Obama Oberbefehlshaber der US-Streitkräfte im Irak und somit verantwortlich für den Truppenabzug. Ebenfalls unter Obama wurde er Kommandeur des US Central Command, dem für den Nahen Osten, Zentral- und Südasien zuständigen Zentralkommandos. Er ist der erste Afroamerikaner in dieser Funktion.

**John Kerry, Sonderbeauftragter für Klima:** der ehemalige Präsidentschaftskandidat (er verlor 2004 gegen George W. Bush) war Außenminister in Obamas zweiter Amtszeit. In dieser Funktion hat er das Pariser Klimaabkommen mitverhandelt, dem er mit dem Wiedereintritt der USA und größeren Anstrengungen neues Leben einhauchen will. Er hat für die USA das Atomabkommen mit dem Iran verhandelt.

**Jake Sullivan, Nationaler Sicherheitsberater:** war (Wahlkampf-)Berater sowohl für Hillary Clinton als auch Obama und war bereits Bidens nationaler Sicherheitsberater in dessen Zeit als Vizepräsident. Hat am Atomabkommen mit dem Iran mitgearbeitet.

**Linda Thomas-Greenfield, design. US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen:** Karriere-Diplomatin und unter Obama für die US-Außenpolitik in Afrika südlich der Sahara verantwortlich. War u.a. Botschafterin in Liberia. Wäre die erste Afroamerikanerin in dieser Position.

**Avril Haines, Direktorin der nationalen Nachrichtendienste:** koordiniert künftig die US-Nachrichtendienstgemeinschaft mit ihren 18 einzelnen Stellen (CIA, FBI, DEA, ...). War unter Obama juristische Beraterin im Weißen Haus und ab 2013 stv. Direktorin der CIA. Ist die erste Frau in diesem Amt.

**Alejandro Mayorkas, design. Minister für Innere Sicherheit:** war unter Obama Direktor der US-amerikanischen Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsbehörde sowie stv. Minister für innere Sicherheit. Hat das DACA-Programm (Deferred Action for Childhood Arrivals) mitentworfen und implementiert, das minderjährige Migrant\_innen vor unmittelbarer Abschiebung schützen sollte. In Kuba geboren, wäre er der erste Latino in dieser Funktion.

**Samantha Power, design. Leiterin der US-Entwicklungsbehörde USAID:** war unter Obama US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen. War eine starke Befürworterin einer US-Intervention in Syrien (im Gegensatz zu Obama/Biden). Ihre neue Position wird aufgewertet, Power wird auch im Nationalen Sicherheitsrat tätig sein. Wird im globalen Kampf gegen Covid-19 von Biden eine zentrale Rolle zugeschrieben.

## Das Hauptaugenmerk: China

**Chinas Aufstieg von einer wirtschaftlichen Regionalmacht zu einer global agierenden Großmacht wird die größte Herausforderung für die USA darstellen.** Das Verhältnis zu China wird die Außenpolitik Joe Bidens prägen. Doch welche Situation findet er vor und wie wird seine Regierung darauf reagieren?

### Führungsanspruch, oder: „The United States does need to get tough with China“

Diese Aussage klingt nicht wie eine Kehrtwende in der amerikanischen Positionierung gegenüber China. Geht es nach dem designierten Außenminister Antony Blinken hat China das Vakuum, das durch den Rückzug der USA entstanden ist, versucht zu füllen. Es sei nun die Pflicht der USA *“to demonstrate that the vision we have, the policies we pursue, and the way we do it, is much more effective in actually delivering for our people, as well as for people around the world, to make sure that our model is the one that carries the day.”* (Antony Blinken bei seiner Anhörung im Senat, 19.1.2021)

In der Tat hat China die geostrategische Leere, die die USA hinterlassen haben, nicht ungenutzt gelassen. **Speziell in der globalen Corona-Pandemie versucht China, seinen Macht- und Gestaltungsanspruch zu festigen.** Und zwar nicht nur dadurch, dass es seine militärische Präsenz im südchinesischen Meer ausbaut. Sondern indem es **sich als systemische Alternative zu einem Amerika positioniert**, das bei der Bekämpfung von Covid-19 vor allem durch Fehleinschätzungen und Missmanagement aufgefallen ist. Geführt von einem Präsidenten, der die Gefahr zuerst runtergespielt oder ignoriert, dann zu spät reagiert hat und schlussendlich nicht müde wurde, China die Schuld für die Pandemie zu geben (China-Virus, Kung-Flu, ...). Dass Trump als bekennender Masken-Skeptiker mitten im Wahlkampffinale selbst erkrankte, wird nur eine historische Randnotiz bleiben. Was länger nachwirken wird, ist die Frage: **Wie soll ein Land, das seine eigene Bevölkerung nicht schützen kann und global gesehen mit die höchsten Infektions- und Todesraten verzeichnet, die Welt durch die größte gesundheitspolitische Krise seit 100 Jahren führen?**

Die institutionellen Missstände und das Versagen der politischen Führung werden sich bei Partner\_innen und Rival\_innen einprägen. **Hat die Krise doch Schwächen offenbart, die über Trump hinausgehen.**

Auch China hat gerade zu Beginn der Krise Fehler gemacht, hat Ausmaß und Gefährlichkeit des neuen Virus kleingeredet. Es war und ist bis heute intransparent in Bezug auf die Aufklärung der Entstehung und Ursachen, lässt WHO-Delegationen nicht ungehindert arbeiten. Aber die Volksrepublik hat es geschafft, in der globalen Öffentlichkeit als Land wahrgenommen zu werden, das nicht nur die Pandemie mithilfe von Restriktionen und digitaler Überwachung eindämmen kann, sondern das darüber hinaus die Welt auch mit Medizinprodukten wie Masken, Tests und Beatmungsgeräten versorgen kann. **Die chinesische Führung wird versuchen, dieses Narrativ – eine disziplinierte, gut organisierte Volksrepublik vs. chaotische und verantwortungslose USA – weiter zu verstärken.** Es hängt stark von der neuen US-Regierung ab, ob diese Strategie Erfolg hat. Die USA haben erst in jüngerer Vergangenheit bewiesen, dass sie auch anders können: bei der Bekämpfung der Ebola-Krise

2014/2015, als sie mit einer breiten Koalition und einer raschen Intervention wohl Schlimmeres in Westafrika (und darüber hinaus) verhindern konnte.

**Ob die Biden-USA einen globalen Führungsanspruch in der Covid-Bekämpfung stellen wird können, hängt einerseits vom Willen und der Fähigkeit ab, globale Allianzen zu schmieden. Andererseits aber auch davon, wie gut die neue Regierung die Lage innerhalb der eigenen Landesgrenzen in den Griff bekommt – gesundheitspolitisch, wirtschaftlich und sozial.** Hier hat sich Biden ein hohes Ziel gesteckt, an dem er gemessen werden wird: **100 Millionen Menschen innerhalb der ersten 100 Tage seiner Präsidentschaft zu impfen.**

Wirtschaft, oder: “If China has its way, it will keep robbing the United States and American companies of their technology and intellectual property.”

Ein möglicher Effekt der chinesischen Covid-Strategie: **Chinas Wirtschaft erholt sich schneller als jene der USA.** Einem aktuellen Bericht des britischen Centre for Economics and Business Research zufolge wird **China bereits im Jahr 2028 die USA als weltgrößte Volkswirtschaft überholen – fünf Jahr früher als angenommen.**

Die USA werden auch unter Biden versuchen, die wirtschaftliche Macht Chinas einzugrenzen. Ein möglicher erster Schritt ist die **Wiederbelebung der Transpazifischen Partnerschaft (TPP)**, dem Handelsabkommen, das noch unter Obama vorbereitet, von Trump aber rasch begraben wurde. Auch diesen US-Rückzug hat China genutzt und mit der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) die größte Freihandelszone der Welt geschaffen – und somit die Möglichkeit, eigene handelspolitische Normen und Regeln zu definieren. Mit Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea sind auch wichtige US-Verbündete Teil dieser Zone.

Ein weiterer Schritt, um Chinas Aufstieg zu verlangsamen, sind schärfere **Begrenzungen im Bereich der Hochtechnologie.** Partei- und lagerübergreifend wird und wurde China der Diebstahl von geistigem Eigentum vorgeworfen. Europa hat im letzten Jahr mit dem Streit um die Errichtung von 5G-Infrastruktur durch Huawei einen ersten Vorgeschmack davon erhalten, was eine technologische Entkopplung zwischen den USA und China heißen kann. Der Konflikt um die chinesische Social Media Plattform TikTok ist ein weiteres Beispiel im Kampf um die digitale Vorherrschaft. Beide Länder verfolgen **eine Strategie, sich aus der gegenseitigen Abhängigkeit in diesem wirtschafts- und sicherheitspolitisch wichtigen Bereich zu lösen.** China verstärkt bereits seit längerem heimische Innovation mit dem Ziel, technologisch unabhängig zu werden. Weitere US-Handelsbeschränkungen können diesen Trend beschleunigen. **Eine mögliche Folge dieser Entkopplungsstrategien ist langfristig die Herausbildung zweier Technologiesphären.**

## Gemeinsam gegen China, oder: „The most effective way to meet that challenge is to build a united front of U.S. allies and partners“

Unter der Führung des Präsidenten Xi Jinping hat **China eine zunehmend aggressive und expansive Außenpolitik** verfolgt. Mithilfe riesiger globaler Infrastrukturprojekte – Stichwort Seidenstraßeninitiative – konnte es seine Einflussmöglichkeiten erweitern. Auch militärisch tritt China selbstbewusster auf: trotz gegenteiliger Zusagen an Obama etwa hat die Volksrepublik Waffensysteme auf den künstlich geschaffenen Inseln im Südchinesischen Meer installiert und Gebietsansprüche unterstrichen. Das ist auch deswegen brisant, weil ein großer Teil der weltweit gehandelten Güter dieses Gebiet passiert. Auch der Ton gegenüber Taiwan, aus chinesischer Sicht eine abtrünnige Provinz, wird rauer – militärische Interventionen werden nicht mehr ausgeschlossen. Offiziell unterhalten die USA keine diplomatischen Beziehungen zu Taiwan. Dennoch treten sie als Schutzmacht auf und beliefern den Inselstaat mit Rüstungsgütern. Die aktuelle Entsendung eines Flugzeugträgerverbands kann als Versuch gewertet werden, dieses Bekenntnis zu untermauern und die militärische Präsenz in der Region zu verstärken. Ob es zu einer Art Wettrüsten im südchinesischen Meer kommt oder ob auf diplomatischen Weg Lösungen gefunden werden, bleibt abzuwarten. Für beide Seiten wäre der Preis eines offenen militärischen Konflikts hoch.

**Um Chinas Macht- und Gestaltungsspielräume zu beschränken, müssen die USA neue Allianzen bilden und alte beleben.** Aber: globale wirtschaftliche Verflechtungen und gegenseitige Abhängigkeiten sind groß und wurden durch den Rückzug der USA in den letzten vier Jahren nicht geringer. China bleibt ein wichtiger – wenn nicht der wichtigste – Wachstumsmotor der globalen Wirtschaft in den nächsten Jahren. Biden schlägt in seinem Foreign-Affairs-Artikel ein gemeinsames Auftreten mit „*fellow democracies*“ vor, um einen Hebel zu haben, die globalen Spielregeln nicht China schreiben zu lassen. **Die Zeichen stehen also nicht auf Entspannung, wenngleich eine militärische Eskalation – auch aus ökonomischen Gründen – in den nächsten Jahren nicht wahrscheinlich ist.**

## Was kann der Rest der Welt von Biden erwarten? Einige Schlaglichter

**Europa:** die Vorfreude auf einen frankophilen Außenminister und einen Europa-Kenner als Präsident war spürbar, teils überschwänglich. Aber die EU-Staaten werden sich in einer schwierigen strategischen Lage zwischen China – dem größten Handelspartner der EU – und den USA – wichtigstem Sicherheitspartner – wiederfinden. Speziell die erwähnten Entkopplungsstrategien werden eine Herausforderung. Die neue US-Regierung wird versuchen, die **transatlantischen Beziehungen wieder zu verbessern**. Zudem gibt es Hoffnung, dass die USA ihre Aktivitäten am Westbalkan (siehe Serbien/Kosovo) stärker mit den EU-Partner\_innen koordinieren.

**Russland:** Biden will das Atomabrüstungsabkommen „New START“ verlängern – ein positives Signal, nachdem beide Staaten aus dem Rüstungskontrollvertrag „Open Skies 2“ ausgestiegen sind. Der Ton könnte dennoch rauer werden: Biden hat angekündigt, **NATO-Kapazitäten gegen russische**

**Aggressionen (etwa auch im Bereich der Desinformation) auszubauen und der russischen Zivilgesellschaft im Kampf gegen „Putin’s kleptocratic authoritarian system“ beizustehen.**

**Afghanistan:** Biden will den Großteil der US-Truppen abziehen und diplomatische Bemühungen um Friedensgespräche mit den Taliban – unter Einbindung von Nachbarstaaten – stärken. Einige Special Forces will er zur Absicherung und im Kampf gegen Terrorismus aber im Land belassen.

**Naher Osten / Arabischer Raum:** Biden unterstützt Israel weiterhin, wird auch die US-Botschaft in Jerusalem belassen, kritisiert die Siedlungsvorhaben im Westjordanland aber deutlich. Ebenfalls lauter werden wird die Kritik an Saudi-Arabien, sowohl hinsichtlich des Kriegs im Jemen als auch der Menschenrechtslage. Im Iran sieht Biden eine destabilisierende Kraft in der Region, will das Atomabkommen aber wiederbeleben – er sieht darin die einzige Möglichkeit, Iran auf diplomatischem Wege vom Bau von Atomwaffen abzuhalten.

**Lateinamerika:** der südliche Nachbarkontinent der USA könnte wieder mehr Aufmerksamkeit bekommen. Erstens, weil auch hier der Einfluss Chinas wächst; zweitens, weil die Krisen und somit die Fluchtbewegungen (siehe Venezuela) die USA direkt betreffen; drittens weil Biden bereits in seiner Zeit als Vizepräsident einen starken Lateinamerika-Fokus hatte und u.a. die Entspannungspolitik gegenüber Kuba mitgetragen hat.

### Weiterführende Links & Quellen

<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

<https://www.theguardian.com/world/2020/dec/26/china-to-overtake-us-as-worlds-biggest-economy-by-2028-report-predicts>

[https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.806566.de/publikationen/wochenberichte/2020\\_50\\_5/trumps\\_protektionistische\\_handelspolitik\\_hat\\_ihre\\_ziele\\_verfehlt.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.806566.de/publikationen/wochenberichte/2020_50_5/trumps_protektionistische_handelspolitik_hat_ihre_ziele_verfehlt.html)

<https://foreignpolicy.com/2020/11/23/biden-picks-intelligence-national-security-diplomacy-cabinet-officials-state-climate-czar/>

<https://www.lrb.co.uk/the-paper/v42/n15/adam-tooze/whose-century>

<https://www.crisisgroup.org/global/repairing-damage-us-diplomacy-un-security-council>

<https://www.wilsoncenter.org/article/what-does-world-expect-president-joe-biden>

<https://www.nytimes.com/2021/01/21/us/politics/biden-white-house-usher.html>

<https://www.politico.eu/article/nine-things-to-think-about-antony-blinken/>

<https://www.nytimes.com/2020/11/09/us/politics/biden-foreign-policy.html>

<https://www.cfr.org/article/donald-trumps-costly-legacy>

<https://www.theguardian.com/us-news/2020/dec/29/coronavirus-sharpens-economic-inequalities-america>