

Hauber, Philipp et al.

Article

Die USA unter Joe Biden: Kehrtwende oder "America first light"?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hauber, Philipp et al. (2021) : Die USA unter Joe Biden: Kehrtwende oder "America first light"?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 01, pp. 03-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232321>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die USA unter Joe Biden: Kehrtwende oder »America first light«?

Am 20. Januar 2021 wird Joe Biden als der 46. Präsident der USA ins Weiße Haus einziehen. Mit dem Machtwechsel in Washington werden in Deutschland und in Europa große Erwartungen und Hoffnungen verbunden. Viele versprechen sich eine Entspannung der transatlantischen Beziehungen sowie die Rückkehr der USA zum Multilateralismus und einer regelbasierten internationalen Ordnung. Auch in der Wirtschaftspolitik wird mit Veränderungen gerechnet, die vor allem der Handels- und der Klimapolitik positive Impulse verleihen würden. Sind die Hoffnungen auf eine neue politische Ära berechtigt?

Philipp Hauber

US-Wirtschaftspolitik unter Joe Biden: Pläne und Umsetzbarkeit vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie

Mit der Wahl Joe Bidens zum 46. Präsidenten der Vereinigten Staaten ist mit erheblichen Veränderungen in der Wirtschaftspolitik zu rechnen. Seine Agenda sieht weitreichende Ausgaben vor allem in den Bereichen Infrastruktur, erneuerbare Energien und Bildung vor. Finanziert werden sollen diese Maßnahmen zum Teil durch Steuererhöhungen. In einer Abschätzung geht das Committee for a Responsible Budget (CRFB) von zusätzlichen Defiziten in den Jahren 2021 bis 2030 in Höhe von 5,6 Billionen Dollar aus (CRFB 2020).

KEHRTWENDE IN DER KLIMA- UND STEUERPOLITIK

Einen deutlichen Bruch mit der Vorgängerregierung stellt die Klimapolitik dar. So werden unter Präsident Biden die Vereinigten Staaten wieder dem Pariser Klimaabkommen beitreten. Des Weiteren bekennt sich die Regierung zu dem Ziel, bis zum Jahr 2050 die Nettotreibhausgasemissionen auf null zu reduzieren; für die Stromerzeugung soll dies bereits ab dem Jahr 2035 gelten. Um dies zu erreichen, hat Biden im Wahlkampf mehrere Programme vorgeschlagen, die sich teilweise überschneiden. Diese beinhalten die Förderung der erneuerbaren Energien und E-Mobilität, Gebäudesanierungen und ein Ausbau des (emissionsfreien) öffentlichen Nahverkehrs. Zusätzlich soll die Forschung im Bereich der negativen Emissionstechnologien vorangetrieben werden. Alles in allem herrscht angesichts der Vielzahl an Plänen und möglicher Doppelzählungen Unsicherheit über das finanzielle Volumen der Maßnahmen. CRFB (2020) rechnet

vor, dass die Ausgaben bis zum Jahr 2030 zwischen 2 bis 4 Billionen Dollar umfassen dürften.

Ein wichtiger Bestandteil der Bidenschen Agenda ist die Ausweitung der Krankenversicherung im Rahmen des »Affordable Care Act« sowie die Möglichkeit, dass Bürger der Vereinigten Staaten Medicare bereits ab einem Alter von 60 statt vormals 65 Jahren in Anspruch nehmen können. Das CRFB geht von Mehrausgaben in diesem Bereich in Höhe von etwa 2 Billionen Dollar aus. In der Sozialpolitik setzt Biden vor allem bei der Bildung Akzente. So soll der Zugang zur Kinderbetreuung ausgeweitet und vergünstigt werden. Im Bereich der Hochschulpolitik folgt die Regierung einem Gesetzentwurf von Bernie Sanders, der vorsieht, dass Studierende aus Familien mit einem jährlichen Einkommen von bis zu 125 000 Dollar in den ersten beiden Jahren ihres Studiums keine Gebühren zahlen müssen. Des Weiteren ist ein Vorschlag zum Erlass von Studienkrediten im Gespräch. Alles in allem umfassen die Maßnahmen in diesem Bereich Mehrausgaben in Höhe von 2,7 Billionen Dollar. Hinzukommen eine Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus (750 Mrd. Dollar) sowie höhere sozialstaatliche Transfers im Rahmen der Social Security Income und Supplemental Security Income-Programme (1,1 Bio. Dollar).

Auch mit Blick auf die Steuerpolitik unterscheidet sich Bidens Programm deutlich von jenem seines Vorgängers. Die Regierung



Philipp Hauber

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungszentrum »Konjunktur und Wachstum« am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

hat vor, die Steuersätze insbesondere für Spitzenverdiener mit einem Jahreseinkommen von mehr als 400 000 Dollar zu erhöhen und damit im Wesentlichen die Änderungen im Rahmen des »Tax Cuts and Jobs Act« (TCJA) der Trump-Regierung rückgängig zu machen. Außerdem sollen auf Einkommen ab dieser Grenze künftig 12,4% Sozialversicherungsbeiträge (Social Security payroll tax) entfallen, die jeweils zur Hälfte von Arbeitgeber und -nehmer getragen werden.¹ Auch im Bereich der Körperschaftsteuer werden Teile des TCJA zurückgedreht: So will die Regierung den Spitzensteuersatz von 21 auf 28% erhöhen. Des Weiteren soll ein Mindeststeuersatz von 15% für Unternehmen mit einem jährlichen Gewinn in Höhe von mindestens 100 Mio. Dollar gelten. Insgesamt rechnet das CRFB mit Mehreinnahmen in Höhe von 4,3 Billionen Dollar in den kommenden zehn Jahren. Die Tax Foundation setzt diese mit 3,3 Billionen Dollar deutlich niedriger an und rechnet vor, dass die verfügbaren Einkommen in Folge der Maßnahmen im Durchschnitt um knapp 2% sinken dürften; mit 7,7% fielen die Einkommensverluste für die oberen 1% der Einkommensverteilung deutlich höher aus (Watson et al. 2020). Modellgestützte Analysen der wirtschaftlichen Folgen des Programms Bidens unter Berücksichtigung von makroökonomischen Wechselwirkungen kommen zu unterschiedlichen Einschätzungen. Äußerst negativ beurteilen Ökonomen der Hoover Institution Bidens Wahlprogramm: Hasset et al. (2020) ermitteln einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner um 8%, wenn die von Biden geplanten Steuer- und Subventionserhöhungen so wie verschärfte Regulierungsvorschriften umgesetzt werden. Noch stärker sinkt in diesem Modell der Kapitalstock je Einwohner (14%). Hingegen dürfte laut PWBM (2020) im Jahr 2030 das Bruttoinlandsprodukt und der Kapitalstock gegenüber der aktuellen Gesetzeslage nur etwas niedriger ausfallen (0,4 bzw. 0,7%); der Schuldenstand (im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung) bliebe quasi unverändert.²

»MADE IN ALL OF AMERICA« STATT

»MAKE AMERICA GREAT AGAIN«

Weniger deutlich sind die Unterschiede zwischen Biden und Trump hingegen in der Industrie- und Außenwirtschaftspolitik. Beide wollen letztlich die heimische Industrieproduktion stärken und die Nachfrage nach Erzeugnissen ausländischer Hersteller verringern (Langhammer 2020). Während Präsident Trump dabei vorrangig auf Zölle setzte, sieht Biden verschärfte »Buy-American«-Regeln vor, um inländische Hersteller bei der Vergabe von öffentlichen

Aufträgen zu bevorzugen. Außerdem plant er die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben an nationale Beschäftigungsgarantien zu koppeln, damit Industriebeschäftigung in den Vereinigten Staaten bleiben bzw. dorthin zurückverlagert werden. Neben den Mitteln unterscheiden sich auch die Begründungen der Ansätze. Unter Präsident Trump wurde merkantilistisch argumentiert: Der internationale Handel sei ein Nullsummenspiel, Handelsdefizite ein Ausdruck von (volkswirtschaftlicher) Schwäche und schlecht ausgehandelter Rahmenbedingungen; Zölle wären demnach ein geeignetes Mittel, um ausländische Konkurrenten zu schwächen oder Handelspartner am Verhandlungstisch zu Konzessionen zu zwingen. Die Argumentation von Biden richtet sich hingegen in erster Linie an die eigene Bevölkerung und stellt die Schaffung von (gut bezahlten) Industriebeschäftigung sowie die Förderung von strukturschwachen Regionen in den Vordergrund. Weitere geplante Maßnahmen wie die Erhöhung des bundesweiten Mindestlohns oder eine gesetzlich gestärkte Verhandlungsmacht von Gewerkschaften fügen sich in diesen Rahmen.

Die möglichen Folgen einer solchen Politik der Importsubstitution dürften freilich in beiden Varianten ähnlich sein: Durch den Schutz vor ausländischer Konkurrenz entgehen den Vereinigten Staaten Handelsvorteile, und staatliche Großaufträge werden teurer für die Steuerzahler; zudem werden dadurch ineffiziente Strukturen zementiert, was das Produktionspotenzial schmälert. Mit Blick auf die Handelspartner der Vereinigten Staaten könnte es den Trend beschleunigen, dass sich ausländische Firmen vor Ort niederlassen, um bei öffentlichen Ausschreibungen nicht benachteiligt zu werden. Damit würden sie auch Vorgaben und Auflagen nationaler Industrie- und Sicherheitspolitik ausgesetzt, die ihren unternehmerischen Zielen widersprechen könnten. Fraglich ist letztlich, ob eine solche Politik der Importsubstitution erfolgreich sein kann. Trumps Bilanz war in dieser Hinsicht wenig glanzvoll: Weder die Beschäftigung noch die Produktion nahmen in den Jahren 2017 bis 2019 in den besonders durch Zölle protegierten Automobil-, Stahl- oder Aluminiumbranchen stark zu (Gern und Hauber 2020). So erscheint denn auch Bidens Versprechen, 5 Millionen Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe zu schaffen – dies entspricht einem Anstieg von 40% gegenüber dem Jahr 2019 – reichlich optimistisch.

Trotz gewisser Überschneidungen mit seinem Vorgänger und der teils protektionistischen Rhetorik in Bidens Wahlprogramm dürfte nach dem Wechsel dennoch ein anderer Wind aus Washington wehen. Zwar wird auch eine Biden-Regierung zuerst US-amerikanische Interessen vertreten. Allerdings dürfte sie dabei diplomatischer, berechenbarer und pragmatischer agieren. Zölle oder Zolldrohungen außerhalb des WTO-Rechts dürften der Vergangenheit angehören. Zudem erscheint es wahrscheinlicher, dass die

¹ Einkommen, die über der bisherigen Beitragbemessungsgrenze von 137 700 Dollar, aber unter 400 000 Dollar liegen, sind nicht abgabenpflichtig. Das Loch, das dadurch in der Besteuerung entsteht, wird in der politischen Debatte als »donut hole« bezeichnet.

² Die große Diskrepanz zwischen den Analysen dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass unterschiedliche Aspekte Bidens Wahlprogramms simuliert wurden. So berücksichtigen PWBM (2020) auch die Folgen höherer öffentlicher Investitionen.

Europäische Union mit der US-Regierung in Fragen wie dem Airbus-Boeing-Konflikt, einem möglichen CO₂-Grenzausgleich oder einer gemeinsamen Position gegenüber China zu einer einvernehmlichen Lösung kommen kann.

COVID-19-KRISE SCHRÄNKT BIDENS HANDLUNGSSPIELRÄUME EIN

Wie viel dieser ambitionierten Agenda Biden umsetzen kann, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen. Denn die Coronakrise hält die US-Wirtschaft weiterhin in Atem. Trotz einem deutlichen Rückprall der gesamtwirtschaftlichen Produktion im dritten Quartal des Jahres 2020, ist die wirtschaftliche Erholung keineswegs vollständig: So liegt das Bruttoinlandsprodukt immer noch um 3,5% unter seinem Vorkrisenniveau; im Dezember hatten 10 Millionen weniger Menschen einen Job als vor der Pandemie. Zwar verhinderten umfangreiche staatliche Transfers durch den im März verabschiedeten CARES-Act bislang einen Rückgang der privaten Einkommen, und in der Folge stieg die Sparquote der privaten Haushalte sprunghaft an. Seit dem Sommer haben die Impulse aber deutlich nachgelassen, und die Sparquote normalisierte sich teilweise. Zum Ende des vergangenen Jahres liefen jedoch auch die verlängerte Bezugsdauer und ausgeweitete Anspruchsberechtigung der Arbeitslosenversicherung aus. Im Rahmen der Pandemic Emergency Unemployment Compensation bzw. Pandemic Unemployment Assistance bezogen Mitte Dezember noch mehr als 13 Millionen Personen Leistungen. Zudem hat das Infektionsgeschehen wieder an Fahrt aufgenommen, und angesichts von Infektionsschutzmaßnahmen und Verhaltensanpassungen ist die wirtschaftliche Erholung ins Stocken geraten.

Vor diesem Hintergrund hat der Kongress noch Ende vergangenen Jahres ein weiteres Konjunkturpaket verabschiedet. Dieses beinhaltet in weiten Teilen ähnliche Maßnahmen wie der CARES-Act, fällt mit einem finanziellen Volumen in Höhe von 900 Mrd. Dollar allerdings deutlich geringer aus. Insbesondere bei der Höhe der Einmalzahlungen sowie der Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung mussten die Demokraten von ihren Vorstellungen – der bereits im Oktober vom

Repräsentantenhaus verabschiedete HEROES-Act umfasste Maßnahmen in Höhe von knapp 3 Billionen Dollar – abweichen, um die Zustimmung der Republikaner im Senat zu erhalten. So erhalten US-Steuerzahler Einmalzahlungen in Höhe von lediglich 600 Dollar, und die Arbeitslosenversicherung wird für elf Wochen um 300 Dollar pro Woche aufgestockt.

Nachdem es den Demokraten Anfang Januar gelang, in Stichwahlen die beiden Senatsitze aus Georgia zu gewinnen, sind die Stimmverhältnisse in der oberen Kammer des Kongresses nun ausgeglichen, und bei einem Patt entscheidet die Stimme der Vizepräsidentin Harris. Dies gibt der Biden-Regierung die Möglichkeit, ein noch umfassenderes Konjunkturpaket als Ergänzung zu den bereits beschlossenen Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Auch wenn dies aus stabilisierungspolitischer Sicht angezeigt sein dürfte und die mittel- und langfristigen Folgen der Corona-Rezession dadurch geschmälert werden, schränkt die in der Folge steigende Staatsverschuldung den Handlungsspielraum der künftigen US-amerikanischen Regierung allerdings ein.

LITERATUR

Committee for a Responsible Federal Budget – CRFB (2020), »The cost of the Trump and Biden campaign plans«, US Budget Watch, 7. Oktober, verfügbar unter: http://www.crfb.org/sites/default/files/CRFB_USBW_CostOfTrumpAndBidenPlans.pdf, aufgerufen am 6. Dezember 2020.

Gern, K.-J. und P. Hauber (2020), »Entwicklung der US-Industrie: Kein Trump-Effekt erkennbar«, Kurzbericht, Institut für Weltwirtschaft, verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/policy-papers/entwicklung-der-us-industrie-kein-trump-effekt-erkennbar-0/>, aufgerufen am 3. Dezember 2020.

Hasset, K., C. Mulligan, T. Fitzgerald und C. Kallen (2020), »An Analysis Of Vice President Biden's Economic Agenda: The Long Run Impacts Of Its Regulation, Taxes, And Spending«, Hoover Institution Study, 13. Oktober, verfügbar unter: https://www.hoover.org/research/analysis-vice-president-bidens-economic-agenda-long-run-impacts?fbclid=IwAR1RootX4GaGSKEmzafR3vUrUAh-XPbsjwUCduQoWTXNVBfKa_HO6G14oyc, aufgerufen am 10. Dezember 2020.

Langhammer, R. (2020), »Freierer Handel mit Joe Biden? Nein, nur die Mittel ändern sich«, Kiel Focus, Institut für Weltwirtschaft Kiel, verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2020/freierer-handel-mit-joe-biden-nein-nur-die-mittel-aendern-sich-15233/>, aufgerufen am 2. Dezember 2020.

PWBM – Penn Wharton Budget Model (2020), »PWBM Analysis of the Biden Platform«, 14. September, verfügbar unter: <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/9/14/biden-2020-analysis#spend-publnvestment>, aufgerufen am 10. Dezember 2020.

Watson, G., H. Li und T. Lajoie (2020), *Details and Analysis of President-elect Joe Biden's Tax Proposals, October 2020 Update*, FISCAL FACT, Nr. 730, Tax Foundation. Oktober.

Stormy-Annika Mildner

»We Are Back« – Kurskorrektur in der US-Handelspolitik in Sicht?

»Ich lasse sie wissen, dass Amerika zurück ist. [...] Es ist nicht Amerika allein,« sagte US-Präsident Joe

Biden Reportern in seinem Heimatstaat Delaware kurz nach seinem Wahlerfolg im November 2020 (Marri 2020). Der 46. Präsident der Vereinigten Staaten will der »America-first«-Politik von Donald Trump ein Ende setzen.



Dr. Stormy-Annika Mildner

ist Direktorin des Aspen Institutes Deutschland, Berlin.

»BUILDING BACK BETTER!«

Wo Präsident Trump auf Unilateralismus und Drohkulissen gesetzt hat, will Biden die internationale

Zusammenarbeit und den Multilateralismus stärken. Wo Trump Disruption und Unsicherheit geschaffen hat, will Biden Vertrauen und Verlässlichkeit aufbauen. Wo Trump versucht hat zu spalten, möchte Biden vereinen. »Building back better« ist das Motto seiner Präsidentschaft.

Biden ist ein Transatlantiker der alten Schule – ein Internationalist. Er sieht den Wert internationaler Organisationen und die Bedeutung internationalen Rechts. Er will die USA zurück in das Pariser Klimaschutzabkommen führen; der Austritt der USA aus der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist mit ihm vom Tisch. Andere internationale Organisationen wie die Welthandelsorganisation (WTO) will er reformieren. Und dies alles zusammen mit den Partnern der USA. Biden sieht – ganz anders als sein Vorgänger – keinen Wert in einem geschwächten, gespaltenen Europa. Ganz im Gegenteil will er die transatlantischen Beziehungen stärken.

Entsprechend hat Biden ein starkes außenpolitisches Team zusammengestellt. Antony Blinken soll der neue Außenminister der USA werden. Der langjährige Vertraute von Joe Biden berät ihn seit Jahren in außen- und sicherheitspolitischen Fragen. Blinken ist ein bekennender Internationalist und Multilateralist. »Wir können nicht alle Probleme der Welt allein lösen. Wir müssen mit anderen Ländern zusammenarbeiten,« so Blinken (*Business Standard* 2020). Linda Thomas-Greenfield soll die USA bei den Vereinten Nationen vertreten. Die erfahrene Diplomatin war in ihrer langen Karriere unter anderem unter Präsident Obama Staatssekretärin für Afrika-Angelegenheiten. Auch sie ist eine bekennende Internationalistin: »Ich möchte Ihnen sagen: Amerika ist zurück. Der Multilateralismus ist zurück. Die Diplomatie ist zurück.« (DW 2020)

Für die Position des US-Handelsbeauftragten (United States Trade Representative, USTR) hat Biden Katherine Tai im Blick. Die China-Expertin und

Juristin bringt viel Erfahrung mit. Als Mitarbeiterin im USTR-Büro vertrat sie die USA in zahlreichen Handelskonflikten mit China bei der WTO. Zuletzt beriet sie die Demokraten im Repräsentantenhaus in Handelsfragen. Sie spielte eine wichtige Rolle in den Neuverhandlungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA), insbesondere der Frage der Arbeitnehmerrechte. Ihr soll der Brückenschlag zwischen Administration und Kongress gelingen. Ihr Job wird jedoch nicht leicht sein. Denn gerade in Handelsfragen tritt die Biden-Administration ein schweres Erbe an; die To-Do-Liste ist lang.

TRUMPS HANDELSPOLITISCHER TRÜMMERHAUFEN

Präsident Trump hat deutlich mit der Handelspolitik seiner Vorgänger gebrochen. Für ihn war Handel ein Nullsummenspiel: Exporte waren gut, Importe schlecht. Das große Handelsbilanzdefizit der USA war Beweis für ihn, dass andere Länder unfair handeln. Mit seiner »America-First«-Handelspolitik wollte er die industrielle Basis in den USA stärken, Produktion in die USA zurückholen und Millionen neuer Arbeitsplätze schaffen. Er setzte auf bilaterale und Quid-pro-quo-Lösungen anstelle multilateraler Zusammenarbeit. Da er sich mehr für »Deals« als für durchsetzbares internationales Handelsrecht interessierte, war sein Ansatz sehr transaktional. Trump brach zahlreiche Handelskonflikte vom Zaun, auch mit der EU. Die EU bezeichnete er als Gegner, die nur gegründet worden sei, um die USA auszunutzen. Er unterstützte nicht nur den Brexit, sondern versuchte aktiv, einen Keil zwischen die Europäer zu treiben, nicht zuletzt beim Umgang mit Russland.

Trump setzte auf drei Strategien, um die Handelspolitik stärker an den nationalen (Sicherheits-)Interessen der USA ausrichten:

Aggressiver Unilateralismus

Das Mittel der Wahl waren Zölle, insbesondere Abschnitt 232 des Handelsgesetzes von 1962 und Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974. Gemäß Abschnitt 232 können die USA Zölle auf Waren aus dem Ausland verhängen, wenn diese eine Gefährdung der nationalen Sicherheit darstellen. Laut Abschnitt 301 können die USA mit Zöllen gegen unfaire Handelspraktiken im Ausland vorgehen. Seit März 2018 erheben die USA 232-Zölle auf Stahl (25%) und Aluminium (10%). Anfang 2020 weitete die Trump-Administration die 232-Zölle auf Stahl und Aluminium auf Produkte mit einem hohen Anteil dieser Metalle, wie etwa Nä-

gel, Kabel und bestimmte Automobilteile, aus. Zudem drohte Trump mit Zöllen auf Fahrzeuge und Fahrzeugteile, denn ein Bericht des Wirtschaftsministeriums war zu dem Ergebnis gekommen, dass auch diese die nationale Sicherheit bedrohten. Darüber hinaus ließ Trump untersuchen, ob Importe von Titanschwamm, mobilen Kränen oder auch von Elektrostahl ein Sicherheitsrisiko für die USA darstellten. Die 301-Zölle kamen vor allem in Chinahandel zum Einsatz. Im Sommer 2018 schlugen die USA erstmals Sonderzölle in der Höhe von 25% auf Warenimporte aus China in einem Wert von 34 Mrd. US-Dollar auf. Mittlerweile ist ein US-Importvolumen von mehr als 360 Mrd. US-Dollar mit Sonderzöllen bis zu 25% belegt. In der Folge stieg der durchschnittliche US-Zoll auf Importe aus China von 3,1% im Jahr 2017 auf 19,3% (2020) (Brown 2020).

(Neu-)Verhandlung von Handelsabkommen

Bis zu Trumps Amtsantritt hatten die USA 14 bilaterale und plurilaterale Freihandelsabkommen mit 20 Staaten abgeschlossen. Präsident Obama hatte in seiner Amtszeit zwei Mega-FTAs verhandelt: die Transpazifische Partnerschaft (TPP) mit Australien, Brunei, Chile, Japan, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam, Kanada und Mexiko sowie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP. Ganz anders Trump: Als eine seiner ersten Amtshandlungen vollzog er im Januar 2017 den Austritt aus der TPP. Auch die TTIP-Verhandlungen legte er auf Eis. Eine Top-Priorität war die Neuverhandlung von NAFTA. Das mittlerweile in Kraft getretene U.S.-Mexico-Canada Agreement (USMCA) ist deutlich weniger liberal, gerade in puncto Ursprungsregeln. Diese legen fest, wann eine Ware unter den präferenziellen Bedingungen eines Freihandelsabkommens (FTA) gehandelt werden kann. Auch das Abkommen mit Südkorea (KORUS) wurde neu verhandelt; mit Japan schlossen die USA ein sektorales Teilabkommen ab. Eine weitere Top-Priorität für Trump waren die Verhandlungen über den sogenannten »Phase One Deal« mit China. In dem Abkommen von Anfang 2020 sicherte China den USA zu, mehr US-Produkte zu importieren, zukünftig auf erzwungenen Technologietransfer zu verzichten und den Schutz geistigen Eigentums besser durchzusetzen. Zahlreiche Streitpunkte, wie Chinas Industriepolitik oder auch die unfaire Subventionierung chinesischer Staatsunternehmen, sollten in einem »Phase Two Deal« angegangen werden.

Angriff auf multilaterale Organisationen

Die Trump-Administration stand der WTO äußerst kritisch gegenüber. Trump monierte, dass Länder wie China nach wie vor als Entwicklungsländer bei der WTO gelten und so in den Genuss umfassender Ausnahmen kommen. Das sollte sich ändern. Zudem schlug die Trump-Administration vor, Länder zu

sanktionieren, die ihre Handelspraktiken nicht fristgerecht bei der WTO melden. Besonders kritisch sah die Trump-Administration den Streitschlichtungsmechanismus der WTO, insbesondere das Berufungsgremium. Dieses habe Fristen nicht eingehalten, sein Mandat überschritten und in Bereiche eingegriffen, für die die WTO-Mitglieder selbst verantwortlich seien. Die Trump-Administration blockierte daher die Benennung von Mitgliedern in das Berufungsgremium. In der Folge brach der Streitschlichtungsmechanismus Ende 2019 zusammen. Zuletzt verhinderten die USA die Besetzung des WTO-Generaldirektorpostens.

Trump wollte die Handelsbilanz der USA verbessern; gelungen ist ihm dies nicht. Die Sonderzölle und zahlreichen Handelskonflikte verschlechterten nicht nur die Rahmenbedingungen für Unternehmen, sondern führten auch zu erheblichen Kosten für US-Verbraucher. Die fortschreitende De-Industrialisierung konnte Trump nicht aufhalten; die Situation der sogenannten »blue collar workers« hat sich kaum verbessert. Infolge strenger US-Exportkontrollen gerade für Hightech-Produkte und kritischer Investitionskontrollen verändern sich zwar die Wertschöpfungsketten. Das erhoffte großflächige Reshoring, also die Rückverlagerung von Produktion in die USA, hat sich hingegen nicht materialisiert.

BIDENS HANDELPOLITISCHE AGENDA

Die Hoffnungen auf eine deutliche Kurskorrektur in der US-Handelspolitik sind groß – gerade in Europa. Ohne Frage: Biden wird die »America-first«-Politik von Trump nicht fortsetzen. Allerdings sollte nicht vergessen werden: Die USA haben schon immer einen pragmatischen Multilateralismus verfolgt – kein Multilateralismus zum Selbstzweck, sondern im Sinne amerikanischer Interessen. Zudem gehört Handel nicht zu den Top-Prioritäten von Biden. Ganz oben stehen innen- und binnenwirtschaftliche Themen: Die Überwindung der Coronakrise und die Wiederbelebung der Wirtschaft; die Bekämpfung des strukturellen Rassismus sowie der Einkommensungleichheit; Klima; Bildung; Infrastruktur.

Mit Joe Biden werden die vergangenen vier Jahre nicht ausradiert werden. Auch Joe Biden wird beweisen wollen, dass er US-Arbeitsplätze verteidigt. Für viele vielleicht überraschend: Auch seine Handelspolitik wird daher protektionistische Elemente beinhalten.

Stärkung der industriellen Basis

Die Förderung inländischer Produktion und die Stärkung der US-amerikanischen Mittelschicht haben für Biden hohe Priorität. Bidens »Made-in-All-of-America«-Plan sieht vor, Investitionen und Handel zu nutzen, um die Abhängigkeit von ausländischer Fertigung zu verringern, inländische Innovationen anzustoßen und mindestens 5 Millionen amerikanische Indust-

riearbeitsplätze zu schaffen. US-Firmen sollen mit Strafsteuern davon abgehalten werden, Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern. Auch Staatsaufträge sollen prioritär an US-Unternehmen gehen (Stichwort: »Buy American«). Für Unternehmen, die in den USA investieren, soll es dagegen Steuererleichterungen geben. Insbesondere bei kritischen Gütern, wie Pharmazeutika und medizinischer Schutzausrüstung, will er auf mehr Unabhängigkeit von globalen Lieferketten setzen.

Zollpolitik

Anders als Trump wolle er zwar Zölle nicht einsetzen, »um Härte vorzutäuschen« (Washington Trade Daily 2020). Wo für den Aufbau der heimischen Wirtschaft erforderlich, werde aber auch er vor Zöllen nicht zurückschrecken und kann sich dabei einer breiten Unterstützung in der Bevölkerung und der Gewerkschaften versichert sein. Die Hoffnungen der Europäer, dass Joe Biden nach Amtsantritt die 232-Zölle auf Stahl und Aluminium zügig abschafft, könnten somit leicht enttäuscht werden. Die 301-Zölle im Chinahandel sollen laut Biden zunächst in Kraft bleiben.

Chinapolitik

Der Konflikt zwischen den USA und China ist weit mehr als ein Handelsstreit. Es ist ein Wettstreit unterschiedlicher wirtschaftlicher und politischer Systeme. Chinas wirtschaftliches Hybridmodell mit einem starken Einfluss des Staates auf der einen, die marktwirtschaftlichen und demokratischen Prinzipien des Westens auf der anderen Seite. Biden dürfte daher den Konfrontationskurs gegenüber China fortsetzen – und sich der Unterstützung im Kongress und der Bevölkerung sicher sein. Dies gilt jedoch anders als bei Trump nicht nur für die Handelspolitik, sondern auch für Menschenrechtsfragen. So wird sich der Druck auf Peking in Bezug auf Hongkong, Taiwan, Xinjian und das Südchinesische Meer erhöhen. Biden wird konsequent die Umsetzung des »Phase One-Deal« einfordern. Strenge Exportkontrollen werden genauso Bestand von Bidens Wirtschaftspolitik sein wie die kritische Prüfung ausländischer Direktinvestitionen in die USA. Ob China bereit sein wird, weitere Zugeständnisse zu machen, ist fraglich. Die Aussichten auf einen »Phase Two-Deal« sind daher ungewiss.

Transatlantische Beziehungen

US-Zölle auf Stahl und Aluminium und EU-Gegenmaßnahmen, US-Antidumping-Zölle auf Aluminiumbleche, Trumps Drohung, Autozölle zu erheben, Luftfahrtsubventionen, US-Russlandsanktionen, französische Digitalsteuer, EU-Chinapolitik – die Liste der EU-US-Handelskonflikte ist lang. In den vergangenen Jahren ist viel Vertrauen in den transatlantischen Beziehungen verlorengegangen. Eine Wiederbelebung dieser wird kein Selbstläufer sein. Ganz konfliktfrei werden die

Beziehungen auch unter Biden nicht sein. Gerade in der Chinapolitik wird er mehr Engagement und eine klarere geopolitische Positionierung der Europäer einfordern. Dies wird auch wichtige Einzelthemen, wie die Frage einer Beteiligung chinesischer Firmen am Aufbau von 5G-Netzen, betreffen. Ende 2020 verständigten sich die EU und China auf ein Investitionsabkommen. Erste Reaktionen aus Washington waren überrascht bis kritisch. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das Abkommen den Handlungsspielraum der EU einschränken wird, gemeinsam mit den USA gegen unfaire Handelspraktiken Pekings vorzugehen.

Alte und neue Handelsabkommen

Weltweit steigt die Zahl von Freihandelsabkommen. Mit der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens RCEP Ende 2020 durch China und 14 weitere Staaten aus dem asiatisch-pazifischen Raum wurde die weltweit größte Freihandelszone geschaffen. Für die USA bedeutet dies, dass sich ihr Zugang zu ausländischen Märkten relativ verschlechtert. Dennoch ist nicht damit zu rechnen, dass Biden zu Beginn seiner Präsidentschaft versuchen wird, neue Handelsabkommen abzuschließen. Laufende Verhandlungen wie mit dem Vereinigten Königreich werden keine Priorität für ihn haben. Im Sommer 2021 endet die sogenannte »Trade Promotion Authority« (TPA). Dieses Mandat, das der Kongress dem Präsidenten gewähren kann, ist unabkömmlich für einen erfolgreichen Ratifizierungsprozess. Sowohl Präsident George W. Bush als auch Präsident Barack Obama hatten die TPA nur mit knappen Mehrheiten im Repräsentantenhaus erhalten. Angesichts seiner ambitionierten innenpolitischen Agenda dürfte Biden kein politisches Kapitel für die TPA opfern wollen. Sollte Biden neue Handelsabkommen verhandeln, werden Arbeitnehmerrechte und Klimaschutz eine wichtige Rolle in den Verträgen spielen. Die Biden-Administration wird sehr genau die Einhaltung von Handelsverträgen überwachen und sich nicht scheuen, rigoros gegen unfaire Handelspraktiken vorzugehen. Weit oben auf der Agenda dürften dabei USMCA und das Kapitel zu Arbeitnehmerrechten stehen – eine Top-Priorität für die demokratischen Handelspolitiker im Kongress.

Handel und Klima

Bidens Klimaschutzziele sind ambitioniert. Bis 2035 möchte er den Energiesektor klimaneutral umgestalten. Wie genau Klima- und Handelspolitik miteinander verknüpft werden sollen, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar. Viele Europäer hoffen, dass sich hier neue transatlantische Kooperationsmöglichkeiten öffnen. Die EU-Kommission will 2021 einen Gesetzesvorschlag für einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) vorlegen. So soll für europäische Unternehmen, die strengeren Klimaschutzanforderungen als ihre Wettbewerber im Ausland unterliegen, international faire

Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Bei US-Umweltgruppen und Gewerkschaften findet die Idee eines CBAM viel positiven Widerhall. Die notwendigen Mehrheiten im Kongress für ein umfangreiches Klimagesetz mit einer CBAM hat Biden allerdings nicht. Sollte er versuchen, eine CBAM per präsidentieller Anordnung (»executive order«) einzuführen, dürfte diese mit großer Wahrscheinlichkeit vor den US-Gerichten angefochten werden. Der Großteil der US-Wirtschaft steht diesem Instrument kritisch gegenüber. Vielversprechender sind Überlegungen, die Verhandlungen über ein plurilaterales Abkommen zur Beseitigung von Zöllen auf sogenannte Umweltgüter wiederzubeleben. Seit Trumps Amtsantritt liegen diese auf Eis. Allerdings könnte ein solches Abkommen auch auf Widerstand unter den Demokraten stoßen, da es – zumindest auf den ersten Blick – im Widerspruch mit Bidens »Made-in-All-of-America«-Plan steht.

Handel und Gesundheit

Die Corona-Pandemie hat die US-Wirtschaft in eine schwere Rezession gestürzt. Die Pandemie hat gezeigt: Nationale Exportverbote für medizinische Produkte sind keine Lösung, sondern verschärfen aufgrund komplexer internationaler Wertschöpfungsketten Lieferengpässe. Diversifizierung von Lieferketten und Produktionsnetzwerken sowie internationale Kooperation bei Forschung und Entwicklung sind genauso wichtig wie der Abbau von Handelsbarrieren. Ende November schlug die EU zusammen mit zwölf anderen Staaten vor, weltweit Zölle auf Medizinprodukte abzuschaffen. Die USA gehören bisher nicht dieser Initiative an. Sie sind zwar Mitglied des plurilateralen Pharma-Abkommens der WTO, mit dem sich 22 WTO-Mitglieder 1995 verpflichteten, Zölle auf eine Vielzahl pharmazeutischer Produkte und bestimmter chemischer Zwischenprodukte, die zur Herstellung von Arzneimitteln verwendet werden, zu beseitigen. Bislang standen sie einer Modernisierung dieses mittlerweile veralteten Abkommens kritisch gegenüber. Die Biden-Administration hat sich noch nicht öffentlich zu den Vorschlägen der Ottawa-Gruppe positioniert. Allerdings könnte es auch hier zu einem Widerspruch mit Bidens »Made-in-All-of-America«-Plan kommen.

Reform der WTO

Biden sieht zwar erheblichen Reformbedarf bei der WTO, erkennt aber an, dass sie unter Mitwirkung der USA ein »effektives Instrument« sein kann (Bade 2020). Mit ihm öffnet sich ein Fenster, den Konflikt um die neue WTO-Generaldirektorin beizulegen. Der Disput um den Streitschlichtungsmechanismus dürfte sich jedoch nicht so einfach lösen lassen. Die Kritik am Berufungsgremium ist überparteilich. Auch unter Biden dürften die USA zudem auf strengere Überwachungsverfahren und Sanktionsmöglichkeiten pochen sowie

mehr Verantwortung seitens der Entwicklungsländer einfordern. Präsident Trump hatte wiederholt angekündigt, die Mitgliedschaft der USA im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen aufkündigen zu wollen. Unter Biden werden die USA sicherlich Mitglied des Abkommens bleiben. Ein positiver Impuls könnte von den laufenden plurilateralen WTO-Verhandlungen über elektronischen Handel ausgehen. Denn digitaler Handel ist wichtig für die USA. In den Verhandlungen geht es unter anderem um den Abbau von Handelsbarrieren auf elektronische Übertragungen, den Schutz personenbezogener Daten und die Verbesserung der Marktzugangspflichten für Telekommunikations- und Computerdienste.

APELL ZUM HANDELN

Handelspolitik ist Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels zahlreicher interner und externer Faktoren: der Werte des Präsidenten und seines Teams, aber auch der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen der Exekutive und der Legislative, der Mehrheitsverhältnisse im Kongress, der Kooperationsbereitschaft der Regierungsorgane, dem Einfluss von Interessengruppen und der öffentlichen Meinung sowie nicht zuletzt der wirtschaftlichen Lage selbst.

Verfassungsrechtlich liegt die Verantwortung für die Handelspolitik beim Kongress; der exekutive Spielraum ist jedoch groß, wie Präsident Trump mit der Anwendung von Abschnitt 232 und 301 wiederholt unter Beweis stellte. Mit dem US-Japan-Abkommen zeigte er zudem, dass bestimmte sektorale Handelsabkommen nicht vom Kongress ratifiziert werden müssen. Joe Biden wird jedoch keine Handelspolitik am Kongress vorbei machen können und wollen. Mit »Build back better« hat er sich viel vorgenommen. Ohne parteiübergreifende Zusammenarbeit wird dies nicht gelingen. Eine proaktive Handelspolitik würde aufgrund der innenpolitischen Lage dem Präsidenten den Einsatz von viel politischem Kapital abverlangen.

Beim Thema Handel kann Biden zudem nicht auf die volle Unterstützung durch seine Partei zählen. Insbesondere der progressive, linke Flügel fürchtet den Verlust heimischer Arbeitsplätze und positioniert sich – unterstützt von den Gewerkschaften – deutlich gegen neue Handelsabkommen. Viele Demokraten im Kongress befürworteten Trumps Zollpolitik. Auch in den Reihen der Republikaner, die traditionell Handelsabkommen positiver gegenüberstehen, fand der scheidende Präsident viel Zuspruch.

Handelspolitik gehört nicht zu den Top-Prioritäten von Joe Biden. Gleichwohl wird er die lange handelspolitische To-Do-Liste nicht ignorieren können. Die Wiederbelebung der WTO, die Stärkung der transatlantischen Beziehungen – all das wird kein Selbstläufer sein. Auch Joe Bidens Handelspolitik wird protektionistische Elemente enthalten. Umso

wichtiger ist es, dass die Handelspartner der USA – allen voran die EU – nicht auf Angebote und Initiativen aus Washington warten, sondern den USA aktiv Angebote unterbreiten. Dies ist dann am erfolgversprechendsten, wenn Bidens innen- und binnenwirtschaftliche Prioritäten mit internationalen Themen verknüpft werden.

LITERATUR

Bade, G. (2020), »Biden Won't Rule out new Tariffs, Adviser Says«, *Politico*, 22. September, verfügbar unter: <https://www.politico.com/news/2020/09/22/biden-tariffs-adviser-420096>, aufgerufen am 28. November 2020.

Brown, C. (2020), »US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart«, 14. Februar, verfügbar unter: <https://www.piee.com/research/piee-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>.

Business Standard (2020), »US Should Proceed with Both Humility and Confidence: Antony Blinken«, 25. November, verfügbar unter: https://www.business-standard.com/article/international/us-should-proceed-with-both-humility-and-confidence-antony-blinken-120112500091_1.html.

DW (2020), »Joe Biden Lays out Foreign Policy Vision: 'America is Back'«, 24. November, verfügbar unter: <https://www.dw.com/en/joe-biden-lays-out-foreign-policy-vision-america-is-back/a-55715379>.

Marri, S. (2020), »US is Back and Ready to Lead, Says Joe Biden«, *Sky News*, 25. November, verfügbar unter: <https://news.sky.com/story/biden-america-is-back-and-were-ready-to-lead-12141689>.

Washington Trade Daily (2020), »Biden's Trade Policy«, 29. Juli, 2–6.

Galina Kolev und Jürgen Matthes

Neue handelspolitische Kooperationsmöglichkeiten mit der Biden-Administration

Der scheidende US-Präsident hat die Welthandelsorganisation (WTO) massiv geschwächt und zahlreiche Handelskonflikte entfacht, vor allem gegenüber China, mit dem Ziel, das US-Leistungsbilanzdefizit zu verringern. Sein konfrontativer handelspolitischer Kurs säte Zweifel an der Verlässlichkeit der USA unter Verbündeten, trug jedoch keineswegs zu einer Reduktion des Leistungsbilanzdefizits bei, das mit 480 Mrd. US-Dollar im Jahr 2019 so hoch war wie seit über zehn Jahren nicht mehr. In einer globalisierten Welt, in der neue Handelsbarrieren durch Umlenkung der Handelsströme zu geringen Kosten umgegangen werden können, sind solche Maßnahmen von vornherein zum Scheitern verurteilt. Dies ist umso mehr der Fall für die USA, die die Reservewährung der Welt stellen und in demselben Zeitraum die Binnennachfrage durch diverse fiskalische Maßnahmen angekurbelt haben (Kolev 2020).

Donald Trump hat mit seiner konfliktsuchenden Politik auch das transatlantische Verhältnis einer extremen Belastungsprobe ausgesetzt – sei es durch die Einführung von Zöllen auf Stahl- und Aluminiumimporte oder durch die mangelnde Verhandlungsbereitschaft

im Airbus-Boeing-Konflikt. Zudem drohte er immer wieder mit US-Zöllen auf Automobilimporte. Letztlich machte er diese Drohung aber nicht wahr. Die EU-Strategie scheint sich ausgezahlt zu haben, mit Stärke und Gegenmaßnahmen zu reagieren. So blieb es überwiegend bei Theaterdonner für das heimische Publikum, und nur ein geringer Teil der EU-Exporte in die USA war letztlich von höheren Zöllen betroffen. Daher blieben die gesamtwirtschaftlichen Schäden in Deutschland geringer als befürchtet (Matthes 2020a).

VORSICHTIGE HOFFUNGEN AUF BIDEN

Der neu gewählte Präsident wird von der internationalen Gemeinschaft mit vorsichtiger Hoffnung erwartet. Zwar wird er in den ersten Monaten zunächst sehr intensiv mit der Innenpolitik beschäftigt sein. Im Mittelpunkt wird dabei der Umgang mit der eskalierenden Covid-19-Pandemie und die Spaltung der Gesellschaft stehen, sei es mit Blick auf die wirtschaftliche Ungleichheit oder die politische Lagerbildung. Doch Joe Biden wird als erfahrener Politiker einen schnellen Einstieg in sein Amt finden und bereitete schon vor dem Jahreswechsel ein weltoffenes Team vor, um den Verbündeten weltweit ein Versöhnungssignal auszusenden.

Dennoch ist selbst mit Joe Biden als US-Präsidenten nicht davon auszugehen, dass es zu einer 180-Grad-Wende in der Handelspolitik kommt. Wenngleich sich der Ton ändern dürfte und mehr internationale Kooperation mit gleichgesinnten Staaten, insbesondere im Umgang mit China, möglich wäre (s.u.), dürfte der wirtschafts- und handelspolitische Kurs der USA weiterhin von



Prof. Dr. Galina Kolev

ist Professorin an der Hochschule RheinMain und Leiterin der Forschungsgruppe »Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur« am Institut der deutschen Wirtschaft.



Jürgen Matthes

leitet das Kompetenzfeld »Internationale Wirtschaftsforschung und Konjunktur« am Institut der deutschen Wirtschaft.

dem Grundsatz »Buy American« geprägt sein, zumindest wenn Joe Biden seine Ankündigungen wahr macht (Bardt und Kolev 2020). So ist anhand seines Wahlprogramms eine klare Ablehnung von Produktionsverlagerungen ins Ausland zu erkennen, die mit steuerpolitischen Druckmitteln angegangen werden sollen (»Pro-American Worker Tax and Trade Strategy«, siehe Biden 2020a). Zudem sollen die bestehenden Buy-American-Regeln vermehrt eingesetzt werden, um Nachfrageimpulse für die heimischen Produzenten zu schaffen.

Wichtige Änderungen dürften mit dem Machtwechsel in Bezug auf die Unterstützung des Multilateralismus kommen. Joe Biden hat diesbezüglich bereits entsprechende Signale ausgesendet. Die Schaffung des Postens eines Klima-Sonderbeauftragten und die Besetzung dieses Postens mit dem ehemaligen Präsidentschaftskandidaten John Kerry, einem entschiedenen Kämpfer gegen den Klimawandel, zeigt die Entschlossenheit des neu gewählten Präsidenten, dieses globale Problem mitanzugehen und die Bemühungen der internationalen Klimaschutzgemeinschaft zu unterstützen. Klimaneutralität bis 2050, Investitionen von historischem Maßstab in klimafreundlicher Energie und Klimaforschung und -innovationen, Förderung der Elektromobilität, Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden und vieles mehr – die Liste der geplanten Maßnahmen ist lang, um den Beitrag der USA zum globalen Klimaschutz zu steigern (Biden 2020b).

Was sich jedoch in der Liste nicht findet, ist eine explizite Bepreisung von CO₂-Emissionen (Kolev und Schaefer 2020). Und vermutlich wird das Tempo beim Klimaschutz in den USA hinter dem in der EU zurückbleiben. Somit wird es auch unter Joe Biden eine große Herausforderung bleiben, für gleiche Wettbewerbsbedingungen der CO₂-intensiven Branchen zu sorgen. Während der europäische Emissionshandel die Herstellungskosten in die Höhe treibt und die EU-Kommission nach Lösungen für dieses Problem, etwa in der Form einer Grenzausgleichsteuer sucht, sind die US-Hersteller kaum mit dieser Herausforderung konfrontiert. Hierbei kann selbst ein Grenzausgleichsmechanismus keine effiziente Marktlösung liefern, stattdessen droht hier ein weiterer Handelskonflikt.

Auch andere Besetzungen im Team Joe Bidens signalisieren den Willen des neu gewählten Präsidenten, mehr auf Kooperation mit gleichgesinnten Ländern weltweit zu setzen. So dürfte Antony Blinken als Außenminister die Rolle der USA in der internationalen Zusammenarbeit und Koordination stärken. Und wenn Katherine Tai die Rolle der Handelsbeauftragten übernimmt, ist die Message an die Welt klar: Als China-Expertin dürfte sie die bestehende Chinas-Strategie überarbeiten und neue Ansätze im bestehenden Konflikt suchen. Im Ergebnis dürfte es an der Handelsfront zwischen den USA und China jedoch nicht zu einer wesentlichen Entspannung kommen.

KOOPERATION BEI FREIHANDELSABKOMMEN!?

Aus der Sicht der deutschen und anderen europäischen Unternehmen stellt sich die Frage, ob es mit Joe Biden möglich wäre, die Verhandlungen zu einem potenziellen Freihandelsabkommen wieder zu beleben. Zwar haben die TTIP-Verhandlungen mit der Obama-Administration gezeigt, dass ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen kaum realisierbar ist, nicht zuletzt aufgrund des Widerstands in der EU. Doch die EU hat bereits Anfang Dezember 2020 einen Vorschlag für eine neue transatlantische Agenda unterbreitet, die den Rahmen für mehr Kooperation und Handelsliberalisierung schaffen soll (European Commission 2020a). Nachdem die letzten Jahre von einer hohen Unsicherheit in den transatlantischen Beziehungen geprägt waren, dürfte zumindest ein reines Freihandelsabkommen mit der neuen US-Administration möglich werden, im Rahmen dessen Zölle und einige weniger sensible nicht-tarifäre regulatorische Hemmnisse abgebaut werden.

Doch die Verschiebung des Fokus der USA vom transatlantischen hin zum transpazifischen Raum, die bereits in den Jahren vor der Wahl Donald Trumps stattfand, dürfte nun weiter fortgesetzt werden. So ist es nicht ausgeschlossen, dass weniger Interesse an Verhandlungen mit der EU besteht. Zudem ist auf europäischer Seite immer noch wenig Einigkeit darüber vorhanden, ob der Agrarsektor Teil eines transatlantischen Freihandelsabkommens werden soll – was in den letzten Jahren eine wichtige Forderung der USA war, um mit den Verhandlungen zu beginnen. Solange die USA das öffentliche Beschaffungswesen nicht in die Verhandlungen mit einbringen, dürfte die EU den Agrarsektor auch außen vor halten. Dann stellt sich die Frage, ob ein reines Industriegüterabkommen WTO-konform gestaltet werden kann, denn die WTO akzeptiert nur Handelsabkommen, die nach dem GATT-Article XXIV »substantially all the trade« abdecken.

Insbesondere der Abschluss des asiatisch-pazifischen Abkommens RCEP dürfte die USA dazu bewegen, ihren Ausstieg aus der während der Obama-Amtszeit ausverhandelten Transpazifischen Partnerschaft (damals TPP) auf den Prüfstand zu stellen. Denkbar wäre auch ein Beitritt der USA zu einem etwas angepassten CPTPP, der auch die EU unter Druck setzen würde, diesem wichtigen Schritt nachzugehen und eine eigene Beteiligung der EU am CPTPP zu prüfen (Matthes und Kolev 2020). In so einem Szenario würden sich die Verhandlungen zu einem transatlantischen Freihandelsabkommen erübrigen, und der Prozess der globalen Handelsliberalisierung dürfte ein Momentum erfahren. Doch auch hier bestehen zahlreiche Fragezeichen, nicht nur bezüglich der strategischen Verhandlungsmacht beim Beitritt zu einem bereits ausverhandelten Abkommen. Auch die gravierenden Unterschiede in den Abkommen der EU und der USA etwa in Sachen Nachhaltigkeit in FTA stehen

solch einem Schritt zunächst im Wege. Die EU wird sich damit fragen müssen, welche Kompromisse einzugehen sie bereit ist, um in der asiatisch-pazifischen Wachstumsregion in Zukunft hinreichend präsent zu sein.

HOFFNUNGEN AUF FORTSCHRITTE BEI AUSGEWÄHLTEN KONFLIKTFELDERN

Bei einigen bestehenden transatlantischen handelspolitischen Konflikten erscheinen Hoffnungen auf Fortschritte unter einer Biden-Administration begründet, auch wenn darüber aktuell noch keine belastbare Aussage getroffen werden kann.

- Es erscheint sehr wahrscheinlich, dass die Biden-Administration die Drohung mit Autozöllen nicht aufrechterhält. Das wäre vor allem für die deutsche Wirtschaft ein sehr positives Signal.
- Bei den US-Zöllen auf Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU spielt eine wichtige Rolle, wie weit die Bidensche Handelspolitik sich wieder stärker an den multilateralen Handelsregeln orientieren wird. Wenn das der Fall ist, dürften die Zölle vermutlich zurückgenommen werden, weil sie mit dem Verweis auf die nationale Sicherheit sehr fragwürdig begründet sind. Möglicherweise wird der Schritt eher früher als später realisiert, weil die EU eine zweite Tranche ihrer Gegenmaßnahmen im Frühjahr 2021 in Kraft setzen dürfte (European Commission 2018). Gleichwohl sollte Brüssel im Blick haben, dass Biden möglicherweise als Gegenleistung etwas vorweisen muss, um die Rücknahme politisch durchsetzen zu können.
- Im schon lange bestehenden Airbus-Boeing-Konflikt um Subventionen für den Flugzeugbau waren Klagen beider Seiten vor der WTO erfolgreich (Matthes 2020b). Die WTO hat inzwischen sowohl die USA als auch die EU zu Gegenmaßnahmen in Form von Zollerhöhungen auf Importe der jeweils anderen Seite ermächtigt, die USA schon im Oktober 2019 und die EU Ende Oktober 2020, woraufhin Brüssel die Zölle kurz nach der US-Präsidentenwahl in Kraft setzte (European Commission 2020b). Wenig später ist die Trump-Administration auf das schon länger bestehende Angebot der EU eingegangen und hat Verhandlungen über eine Lösung des Subventionsstreits begonnen. Die Hoffnung besteht, dass die Biden-Administration hier anknüpft. Im Idealfall würden bereits während der Verhandlungen die gegenseitigen Strafzölle ausgesetzt. Aber das bleibt abzuwarten.

BEWEGUNG IN SACHEN WTO?

Auch mit Blick auf die stark geschwächte WTO sind die Hoffnungen groß, dass die Biden-Administration

auch diese multilaterale Organisation wieder stärken wird. Doch wie viel davon ist realistisch und wie viel ist Wunschdenken?

Unter Donald Trump hatten die USA erst im Oktober 2020 noch die Wahl einer neuen WTO-Generaldirektorin blockiert. Die Mehrheit der WTO-Mitglieder hatte sich zuvor für die Nigerianerin Ngozi Okonjo-Iweala ausgesprochen, die Trump-Administration für die Südkoreanerin Yoo Myung-hee. Es gibt Spekulationen darüber, dass die Biden-Administration hier umschwenken könnte, da Okonjo-Iweala den Demokraten in den USA offenbar nahesteht (Third World Network 2020). Das wäre wünschenswert, denn die WTO braucht gerade in diesen schwierigen Zeiten eine starke Führung.

Die Berufungsinstanz des WTO-Streitschlichtungsmechanismus, der »Appellate Body«, ist paralytisch, weil die USA die Nachbesetzung von ausscheidenden Schiedsexperten blockierten, bis zu wenige Streitschlichter verblieben (Matthes 2020b). Damit können Staaten einen gültigen Schiedsspruch verhindern, indem sie nach einem erstinstanzlichen Urteil Berufung einlegen, die dann ins Leere läuft. Die WTO kann in einem solchen Fall die multilateralen Regeln nicht mehr durchsetzen. Vor diesem Hintergrund initiierte die EU zusammen mit Kanada einen temporären Ersatzmechanismus für den »Appellate Body« mit der Bezeichnung MPIA (»Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement«). Das Abkommen trat Ende April 2020 in Kraft (WTO 2020), und ihm sind inzwischen rund 20 Staaten beigetreten, unter anderem China, Brasilien, Mexiko, Australien und die Schweiz. Zudem haben Rat und Europäisches Parlament einen Enforcement-Mechanismus auf den Weg gebracht, um gegenüber Nicht-Teilnehmern am MPIA, wie den USA, weiter handlungsfähig zu bleiben. Falls diese ins Leere in Berufung gehen, schaffen die neuen EU-Regeln bald die Möglichkeit, dass die EU bereits Gegenmaßnahmen ergreifen kann, wenn ein gültiges Urteil bei der WTO in der ersten Instanz vorliegt. Es geht dabei um die Rücknahme von Zugeständnissen der EU, nicht nur wie bisher bei Zöllen und öffentlichen Aufträgen, sondern in Zukunft auch bei Liberalisierungen von Dienstleistungen oder geistigen Eigentumsrechten.

Das Drohpotenzial dieses Enforcement-Mechanismus könnte mit dazu beitragen, dass sich die USA unter der Biden-Administration auf Verhandlungen über eine Reform des »Appellate Body« einlassen. Dabei ist ein Teil der Kritik der USA durchaus berechtigt (Matthes 2020b; EP 2019). Zu Recht kritisieren sie vor allem, dass die Schiedsexperten ihre Kompetenzen zu weit ausgelegt und neues Recht gesetzt haben (Matthes 2020c). Zudem sehen sich die USA zu Recht in ihren Möglichkeiten zu sehr eingeschränkt, gegen Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische Industriesubventionen vorgehen zu können. Ein Konzeptpapier der Europäischen Kommission zur WTO-Reform aus dem Jahr 2018 greift zahlreiche dieser As-

pekte auf (European Commission 2018). Es kann als Grundlage für Verhandlungen über eine Reform und die hoffentlich darauffolgende Wiedereinsetzung des »Appellate Body« dienen. Dazu ist aber auch ein Entgegenkommen Chinas beim Thema Wettbewerbsverzerrungen nötig, auf das die EU mit Nachdruck und gemeinsam mit den USA hinwirken sollten (Matthes 2020c).

GEMEINSAME STRATEGIE GEGENÜBER CHINA

Bislang gibt es in Sachen China jedoch zu wenig Kooperation zwischen der EU und den USA wegen des konfrontativen Kurses der Trump-Administration gegenüber der EU. Die USA setzte – anders als Europa und Deutschland – auf eine weitgehende Entkopplung von China (»Decoupling«).

Doch gab es auf Expertenebene bei den Themen Industriesubventionen und Staatsunternehmen bereits zusammen mit Japan eine trilaterale Zusammenarbeit, die weitreichende Vorschläge für Reformen der WTO-Regeln gemacht hat (USTR 2020). Diese Initiative gilt es nun, mit Nachdruck in die WTO einzubringen und Verbündete zu suchen, um China zu Verhandlungen über eine WTO-Regelreform zu bringen.

Auch auf hoher politischer Ebene kam es in den letzten Monaten zu einer Annäherung. Ende Oktober 2020 wurde ein bilateraler Dialog zwischen der EU und den USA zu China aufgenommen (US Department of State 2020). Die EU hatte zuvor ihre Positionierung gegenüber China verschärft, nicht zuletzt durch die Benennung Chinas als systemischen Wettbewerber und die Einführung einer Prüfung von Investitionen aus Drittstaaten wie China. Die Grundsatzeinigung auf ein Investitionsschutzabkommen der EU mit China stellt hingegen einen Schritt hin zu mehr Kooperation mit China dar und könnte einen Schulterchluss mit den USA erschweren.

Unter der Biden-Administration dürfte die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA weiter intensiviert werden können. Klare gemeinsame Interessen finden sich z. B. auch bei Menschenrechtsverstößen in China und möglichen Sanktionen (etwa gegen Güter aus Arbeitslagern) und bei der gemeinsamen Setzung von internationalen Produktstandards, wo China im Rahmen seiner China Standards 2035 zunehmend seinen Einfluss geltend macht.

LITERATUR

Bardt, H. und G. Kolev (2020), *Biden versus Trump – Positionen in der Handels-, Wirtschafts- und Klimapolitik*, IW-Policy Paper, Nr. 16, Köln.

Biden, J. (2020a), »The Biden plan to ensure the future is »made in all of America« by all of America's workers«, verfügbar unter: <https://joebiden.com/made-in-america/>, aufgerufen am 14. Dezember 2020.

Biden, J. (2020b), »The Biden plan for a clean energy revolution and environmental justice«, verfügbar unter: <https://joebiden.com/climate-plan/>, aufgerufen am 17. Dezember 2020.

EP – European Parliament (2019), »Balanced and fairer world trade defence – EU, US and WTO perspectives«, Workshop documentation, EP/EXPO/B/INTA/2018/08-10, Brüssel.

European Commission (2018), »EU adopts rebalancing measures in reaction to US steel and aluminium tariffs«, Pressemitteilung, 20 Juni, verfügbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1868>, aufgerufen am 17. Dezember 2020.

European Commission (2020a), »EU-US: A new transatlantic agenda for global change«, Pressemitteilung, 2. Dezember, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279, aufgerufen am 14. Dezember 2020.

European Commission (2020b), »Boeing WTO case: EU puts in place countermeasures against U.S. exports«, 9 November, verfügbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2207>, aufgerufen am 17. Dezember 2020

Kolev, G. (2020), *US-Leistungsbilanz: Eine Zwischenbilanz vor der Wahl*, IW-Kurzbericht, Nr. 107, Köln.

Kolev, G. und T. Schaefer (2020), *US-Präsidentenwahl: Implikationen für die Klima- und Energiepolitik*, IW-Kurzbericht, Nr. 109, Köln.

Matthes, J. (2020a), *Deutsch-amerikanische Handelsbeziehungen unter Donald Trump*, IW Kurzbericht, Nr. 98, Köln

Matthes, J. (2020b), *Protektionismus eindämmen und WTO-Reform vorantreiben - Handelspolitische Empfehlungen für Bundesregierung und EU*, Gutachten für die INSM, Köln.

Matthes, J. (2020c), *Die europäische Handelspolitik und China - Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb*, IW-Analyse, Nr. 138, Köln.

Matthes, J. und G. Kolev (2020), *Eine Einordnung von RCEP. Was das regionale Handelsabkommen für die EU und die deutsche Wirtschaft bedeutet – und was nicht*, IW-Policy Paper, Nr. 28, Köln.

Third World Network (2020), »General Council meeting on WTO DG selection postponed, TWN Info Service on WTO and Trade Issues Nov20/08«, 10 November, verfügbar unter: <https://www.twn.my/title2/wto.info/2020/ti201108.htm>, 17. Dezember 2020.

US Department of State (2020), »Launch of the U.S.-EU Dialogue on China«, Media Note, 23. Oktober, verfügbar unter: <https://www.state.gov/launch-of-the-u-s-eu-dialogue-on-china/>, aufgerufen am 9. Dezember 2020.

USTR (2020), »Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union«, 14. Januar, verfügbar unter: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>, aufgerufen am 9. Dezember 2020.

WTO (2020), »Statement on a Mechanism for developing, documenting and sharing Practices in the Conduct of WTO Disputes«, JOB/DSB/1/Add.12, 30 April, verfügbar unter: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/DSB/1A12.pdf&Open=True>.

Sonja Peterson

US-Klimapolitik: (Erst) der erste Schritt ist getan

Kürzlich erst wurde der fünfte Geburtstag des Pariser Klimaabkommens begangen. Darin hat sich die

Weltgemeinschaft darauf verständigt, die globale Erderwärmung gegen-

über der vorindustriellen Zeit auf maximal 2°C zu begrenzen.

Dazu muss die Welt tendenziell bis Mitte des 21. Jahrhunderts

CO₂-neutral und in den darauffolgenden 15–20 Jahren komplett

treibhausgasneutral werden. Die USA sind derzeit für etwa 15%

der jährlichen Treibhausgasemissionen verantwortlich und nach

China damit weltweit der zweit-

größte Emittent. Um die Ziele von Paris zu erreichen, müssen daher auch in den USA zügig die Weichen Richtung Treibhausgasneutralität gestellt werden.

Danach sah es in den letzten Jahren unter der Trump-Regierung nicht aus. Diese ist formal aus dem Abkommen von Paris ausgetreten, hat sich an verschiedenen Stellen skeptisch gegenüber dem menschgemachten Klimawandel geäußert und in ihrer Energiepolitik mit Blick auf Energieunabhängigkeit gezielt die heimische Kohleindustrie unterstützt, indem sie die Nutzung von Reserven in Naturschutzgebieten erneut zugelassen hat. Zusätzlich wurden klimarelevante Regulierungen auf Bundesebene wie der Clean-Power-Plan zurückgenommen und der Bundesumweltbehörde (EPA) untersagt, CO₂-Emissionen zu regulieren.

Joe Biden hat angekündigt, als neuer Präsident der USA unverzüglich wieder dem Pariser Klimaabkommen beizutreten und das Ziel ausgegeben, die USA bis 2050 treibhausgasneutral zu machen. Der Stromsektor soll bereits 2035 CO₂-frei sein. Dies ist ein hehres und anerkennenswertes Ziel. Die große Herausforderung ist nun, es auch zu erreichen. Dieser Beitrag soll einen kurzen Überblick geben, wo die USA im Hinblick auf die Dekarbonisierung stehen und wie die Maßnahmen, die Joe Biden skizziert hat, zu beurteilen sind.

WO STEHT DIE USA IN DER DEKARBONISIERUNG?

Die USA waren nicht nur bis etwa 2006 weltweit der größte Emittent von Treibhausgasemissionen, sondern sie sind nach den Ölexportländern im Mittleren Osten und Australien auch eines der Länder mit den größten Pro-Kopf-Emissionen. Diese sind mit 16,1t/CO₂e pro Kopf 2018 mehr als dreimal so groß wie der Weltdurchschnitt und rund 75% höher als in Deutschland. Die Emissionsintensität ist dabei vergleichsweise hoch, und die Emissionen pro Einheit Bruttoinlandsprodukt sind etwa 1,5-mal so groß wie in der EU. Dazu ist die

USA mit 25% weltweit für den größten Anteil an kumulativen Emissionen seit Beginn der Industrialisierung verantwortlich (UNFCCC 2020; Our World in Data 2020; Globalcarbonatlas 2020).

Nationale und internationale Klimapolitik hatte dabei in den USA stets einen schweren Stand. Zwar sind die USA im Rahmen des ersten internationalen Klimaabkommens, dem Kyoto-Protokoll, ursprünglich eine Reduktionsverpflichtung von – 7% gegenüber dem Basisjahr 1990 eingegangen, aber später unter der Bush-Regierung wieder aus dem Abkommen ausgestiegen. Anläufe für eine nationale Klimagesetzgebung – auch unter der klimapolitisch stärker engagierten Obama-Regierung – sind mehrfach gescheitert. Entsprechend sind die Treibhausgasemissionen seit 1990 bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 stetig angestiegen (EPA 2020). Danach haben sie sich auf etwas niedrigerem Niveau stabilisiert und waren 2018 noch immer 4% höher als 1990. Dass die Emissionen auch in der Amtszeit von Trump bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie nicht wesentlich gestiegen sind, liegt im Kern an technologischen Entwicklungen, globalen Markttrends und auch dem klimapolitischen Engagement der US-Bundesstaaten.¹

Was die technologischen Entwicklungen angeht, so ist der Indikator Energieintensität in den USA in den vergangenen Jahren mit einer vergleichbaren Rate wie in der EU gesunken, auch wenn die Energieintensität (wie bereits geschildert) nach wie vor deutlich höher ist (Globalcarbonatlas 2020). Bei globalen Markttrends spielt vor allem eine Rolle, dass erneuerbarer Strom – so wie weltweit auch – in den USA zunehmend wettbewerbsfähig geworden ist und damit Marktanteile gewinnt. Dadurch ist in den USA der Anteil erneuerbaren Stroms in Trumps Amtszeit von 13% 2015 auf 17% 2018 gestiegen (EIA 2020a; Bundesnetzagentur 2020). Der entscheidende Faktor dürfte allerdings sein, dass auf subnationalstaatlicher Ebene erhebliche klimapolitische Anstrengungen unternommen werden. So haben sich 23 Bundesstaaten, die rund 55% der US-Bevölkerung und 60% des US-BIP repräsentieren (US Climate Alliance 2020) und für gut 40% der energiebedingten CO₂-Emissionen verantwortlich sind² in der US Climate Alliance zusammengeschlossen. Zählt man die Aktivitäten zusätzlicher Städte und Unternehmen dazu, die sich ebenfalls zu Emissionsreduktionen bekennen, so repräsentieren diese Akteure laut »American Pledge«³ zusammen sogar 68% des US-BIP,

¹ Der folgende Absatz lehnt sich sehr stark an Peterson (2020) an.

² Eigene Berechnungen basierend auf EIA (2020b) (State energy-related carbon dioxide emissions by year, adjusted).

³ Diese Initiative hat zum Ziel, die Aktivitäten von US-Bundesstaaten, Städten, Unternehmen und anderen nicht-nationalen Akteuren zur Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen im Einklang mit den Zielen des Pariser Abkommens zusammenzufassen und zu quantifizieren. Die folgenden Zahlen stammen aus Bloomberg Philanthropies (2019).



Prof. Dr. Sonja Peterson

ist Senior Researcher am Institut für Weltwirtschaft und hat eine Honorarprofessur an der Universität zu Kiel.

65% der US-Bevölkerung und mehr als die Hälfte der US-Emissionen. Zu den zahlreichen klimapolitischen Maßnahmen, die die Mitglieder der Climate Alliance implementiert haben, zählen regionale (z.T. mehrere Bundesstaaten umfassende) Emissionshandelssysteme, Quoten und andere Unterstützungsmaßnahmen für den Anteil erneuerbarer Energien und Flottengrenzwerte. Vorreiter ist Kalifornien, das bereits 2006 ein Klimagesetz verabschiedet hat und ein eigenes Emissionshandelssystem besitzt. Insgesamt und über die Climate Alliance hinaus haben sich etwa die Hälfte aller US-Bundesstaaten neben Standards im Energie-, Umwelt- und Verkehrsbereich eigene Emissionsreduktionsziele gesetzt, und etwa 80% schreiben eine bestimmte Menge an erneuerbaren Energien im Energiemix vor. Eine Analyse von »American Pledge« Ende 2019 und damit noch vor der Corona-Pandemie schätzt, dass die bisherigen Maßnahmen dafür sorgen würden, die US-Emissionen bis 2025 um 19% gegenüber 2005 und bis 2030 um 25% zu senken. In ihrem Corona-Update aus 2020 kommt die Initiative auf mögliche 37% Reduktion 2030 auch ohne jegliche neue bundesstaatliche Politik (vgl. Bloomberg Philanthropies 2019; 2020).

ZIELE UND ZIELERREICHUNG

Soweit erkennbar, meint es Joe Biden tatsächlich ernst mit der Klimapolitik. Er hat bereits als Senator 1987 im Senat die Erste Klimaschutzgesetzgebung der USA unterstützt und bereits im Dezember 2020 erste zentrale Personalentscheidungen getroffen, die sein Bekenntnis zu einer stringenten Klimapolitik und deren Priorität untermauern. Dem Pariser Abkommen will er am ersten Tag seiner Amtszeit wieder beitreten und innerhalb der ersten 100 Tage zu einen Klimagipfel der weltweit führenden Wirtschaftsnationen der Welt einladen.

Sein übergeordnetes langfristiges Ziel, Treibhausgasneutralität bis 2050, ist ambitioniert und entspricht den Zielen anderer Industrieländer wie der EU, Kanada, Neuseeland, Südkorea oder Japan. China hat zugesagt, Treibhausgasneutralität bis 2060 zu erreichen. Damit die USA ihr Ziel erreichen, sind allerdings strikere Reduktionen notwendig als etwa in der EU. Während die EU 28 ihre Emissionen relativ zu 1990 2018 bereits um ca. 26% reduziert hat, sind die Emissionen in den USA dagegen um etwa 6% gestiegen.⁴ Zwischenziele für die Gesamtemissionen sind bislang nicht bekannt. Das ehemalige Ziel der USA im Rahmen des Pariser Klimaabkommens (das die USA als sogenannte Nationally Determined Contribution (NDC) gemeldet hatte) war eine Reduktion von 26 bis 28% 2025 gegenüber dem Jahr 2005 (als die Emissionen gegenüber 1990 bereits erheblich

gestiegen waren). Dieses NDC-Ziel wird, wenn man den erwähnten Schätzungen glaubt, bereits durch die Politik in den Bundesstaaten fast erreicht und ist nicht sehr anspruchsvoll. Es würde auch bedeuten, dass in den verbleibenden 25 Jahren bis 2050 noch zwei Drittel der Reduktionen (vom Basisjahr 2005) notwendig wären. Das ist kein sinnvoller Zielpfad.

Was Biden als Zwischenziel angekündigt hat, ist, dass der Stromsektor bereits 2035 CO₂-frei sein soll. Auch hier hinkt die USA bisher anderen Industrieländern hinterher. Während der Anteil erneuerbaren Stroms 2019 in der EU bei 31% lag, in Kanada bei 66%, in Neuseeland bei 81% und in Japan bei immerhin 19%, lag er in den USA nur bei 17%. Auch in China liegt er mit 20% höher als in den USA.⁵

Die entscheidende Frage ist also, wie die Weichen gestellt werden, um die angekündigten Ziele zu erreichen. Sinnvoll wäre, hierbei zentral auf eine Bepreisung von Treibhausgasen zu setzen, wie dies im Übrigen auch immer lauter von einflussreichen US-Ökonom*innen nachdrücklich gefordert wird.⁶ Das entsprechende Statement hebt dabei hervor, dass »eine Kohlenstoffsteuer den kosteneffektivsten Hebel bietet, um Kohlenstoffemissionen in dem erforderlichen Umfang und Tempo zu reduzieren. Indem sie ein bekanntes Marktversagen korrigiert, sendet eine Kohlenstoffsteuer ein starkes Preissignal, das die unsichtbare Hand des Marktes nutzt, um die Wirtschaftsakteure in eine kohlenstoffarme Zukunft zu lenken.« Gleiches würde auch für einen Emissionshandel als alternatives Bepreisungsinstrument gelten, das aber vermutlich in den USA auf bundesstaatlicher Ebene schwerer durchzusetzen ist.

Insgesamt ist die Treibhausgasbepreisung in den USA, das staatlicher Regulierung generell eher kritisch gegenübersteht, seit langem ein politisch sehr kontroverses Thema und mehrere Versuche, ein nationales Emissionshandelssystem zu implementieren, wie etwa gemeinsam von dem demokratischen Senator Lieberman und dem republikanischen Senator McCain Anfang der 2000er vorangetrieben, sind am Ende gescheitert. Joe Biden hat eine CO₂-Bepreisung bislang nicht explizit angesprochen, spricht allerdings etwas verklausuliert von einem »Umsetzungsmechanismus«, worunter eventuell eine Bepreisung fallen könnte. Aktuelle Berechnungen⁷ zeigen, dass schon für die Erreichung der ehemals eingereichten NDCs ein nationaler CO₂-Preis von 25 bis 46 US-Dollar/tCO₂ notwendig wäre und für einen Pfad, der im Einklang mit einer Dekarbonisierung bis 2050 steht, 66 bis 125 US-Dollar/tCO₂.

Hervorgehoben hat Biden in seinen Ankündigungen zur Klimapolitik, dass er in den nächsten zehn

⁵ Alle Zahlen zu erneuerbarem Anteil im Stromsektor stammen von IEA (2020).

⁶ Das ursprünglich von 45 Ökonom*innen, darunter 28 Nobelpreisträger unterzeichneten Statement seine Kohlenstoffsteuer einzuführen wurde mittlerweile von einer vierstelligen Zahl weitere Ökonom*innen unterzeichnet.

⁷ Diese wurden im Rahmen der Modellstudie EMF36 (EMF 2020) durchgeführt und sind noch nicht veröffentlicht.

⁴ Die Zahlen beziehen sich auf Treibhausgasemissionen inklusive Emissionen von Landnutzungsänderungen, (United Nations 2020a; 2020b). In anderen Industrieländern (Kanada, Australien, Neuseeland) sind die Emissionen seit 1990 allerdings noch erheblich stärker als in den USA gestiegen.

Jahren 1,7 Billionen US-Dollar Bundesmittel für Forschung, Entwicklung und Innovationen in saubere Energie bereitstellen will. Außerdem sollen alle Infrastrukturinvestitionen im Transport, Gebäude- und Stromsektor mit Rücksicht auf Emissionsreduzierung und Resilienz gegen den Klimawandel getätigt werden.

Daneben zählt das Wahlprogramm weitere Einzelmaßnahmen auf. Diese Maßnahmen sind prinzipiell zu unterstützen, da Innovationen und die positiven Spill-Over, die Forschung und Entwicklung erzeugen, für eine effiziente Dekarbonisierung sicher wichtig sind. Ausreichend ist dies ohne konsequente Maßnahmen die explizit den Treibhausgasausstoß reduzieren, so wie es eine Bepreisung tut, allerdings nicht. Vielmehr führen reine Effizienzmaßnahmen auf allen Skalenebenen nachgewiesener Weise zu sogenannten Rebound-Effekten: Kühlschränke werden energieeffizienter – und dann größer; Autos wurden effizienter, aber größer und schwerer, und die Fahrleistung steigt; gesamtwirtschaftlich steigt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ohne emissionsbegrenzende Maßnahmen stärker, als die Emissionsintensität des BIP sinkt. In der Summe führen Effizienzgewinne damit tendenziell dann zu höheren statt niedrigeren Emissionen und auf keinen Fall zu ausreichend Emissionsreduktionen. Wenn er seine eigenen Ziele ernst nimmt, wird Joe Biden nicht darum herumkommen, sehr konsequente »Umsetzungsmechanismen« zu implementieren, die den Gesamtausstoß an Emissionen regulieren.

FAZIT

Die USA werden mit Joe Biden in den Kreis der Staaten zurückkehren, die sich den Zielen des Pariser Klimaabkommens verpflichtet fühlen. Er hat für die USA ambitionierte und angemessene langfristige Ziele (eine Treibhausgasneutralität bis 2050) angekündigt. Das ist ein wichtiger Schritt, denn ohne die USA als zweitgrößten Emittenten sind globale Klimaziele nicht zu erreichen. Jetzt kommt es darauf an, dass sich die USA ebenso angemessene Zwischenziele setzt und diese dann auch erreicht. Damit dies effizient und effektiv geschieht, muss Joe Biden die Vorbehalte gegen eine nationale CO₂-Bepreisung überwinden und sollte auf eine solche als Leitinstrument abzielen. Hierbei kann er auf vielfältige Erfahrungen in verschiedenen Bundesstaaten, die sich in der US Climate Alliance zusammengeschlossen haben, aufbauen. Ein solcher Schritt wäre auch entscheidend, um die internationale Klimapolitik voranzubringen. Hier steht der Vorschlag eines internationalen Mindestpreises für Treibhausgasemissionen oder zumindest für die energiebedingten CO₂-Emissionen im Raum. Er könnte ein Durchbruch

für eine effiziente und effektive internationale Klimapolitik sein und auch das Problem von Emissionsverlagerungen (Carbon Leakage) verringern, das zu Problemen für diejenigen Länder führt, die in der Klimapolitik vorangehen wollen. Sollten sich die EU, die bereits stark auf CO₂-Bepreisung setzt, China, dessen nationales Emissionshandelssystem im Februar 2021 an den Start geht, und nun die USA auf einen Mindestpreis für CO₂ einigen oder, noch besser, ihre Preissysteme verbinden, wäre der größte Schritt getan.

LITERATUR

- Bloomberg Philanthropies (2019), »Accelerating America's Pledge«, verfügbar unter: <https://www.americaspledgeonclimate.com/accelerating-americas-pledge-2/> aufgerufen am 15. Dezember 2020.
- Bloomberg Philanthropies (2020), »Delivering on America's Pledge. Achieving Climate Progress in 2020«, verfügbar unter: <https://www.americaspledgeonclimate.com/report-delivering-on-americas-pledge/> aufgerufen am 15. Dezember 2020.
- Bundesnetzagentur (2020), »Aktuelle Strommarktdaten«, verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/HandelundVertrieb/SMART/Aktuelles/smardaktuelles_node.html.
- Climate Leadership Council (2019), »Economist's Statement on Carbon Dividends. Organized by the Climate Leadership Council«, verfügbar unter: <https://www.econstatement.org/>, aufgerufen am 18. Dezember 2020.
- EIA – U.S. Energy Information Administration (2020a), »EIA monthly energy review (7.2a)«, verfügbar unter: <https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/index.php#electricity>.
- EIA – U.S. Energy Information Administration (2020b), »Energy-Related CO₂ Emission Data Tables«, verfügbar unter: <https://www.eia.gov/environment/emissions/state/>.
- EMF – Energy Modeling Forum (2020), »EMF 36: Carbon Pricing After Paris (CarPri)«, verfügbar unter: <https://emf.stanford.edu/projects/emf-36-carbon-pricing-after-paris-carpri>.
- EPA – United States Environmental Protection Agency (2020), »Greenhouse Gas Inventory Data Explorer«, verfügbar unter: <https://cfpub.epa.gov/ghgdata/inventoryexplorer/#allsectors/allgas/econnect/all>.
- Globalcarbonatlas (2020), verfügbar unter: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/>.
- IEA – International Energy Agency (2020), »Data and Statistics«, verfügbar unter: <https://www.iea.org/data-and-statistics?country=USA&fuel=Electricity%20and%20heat&indicator=ETISharesinPowerGen>.
- Our World in Data (2020), verfügbar unter: <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2>.
- Peterson, S. (2020), »US-Wahl und Klimapolitik: Schadensbegrenzung nach vier Jahren Trump«, Kiel Focus 10, verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2020/us-wahl-und-klimapolitik-schadensbegrenzung-nach-vier-jahren-trump-15366/> aufgerufen am 15. Dezember 2020.
- UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (2020), »GHG data from UNFCCC«, verfügbar unter: <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/greenhouse-gas-data/ghg-data-unfccc/ghg-data-from-unfccc>.
- United Nations (2020a), »GHG Profiles – Annex 1«, verfügbar unter: https://di.unfccc.int/ghg_profile_annex1.
- United Nations (2020b), »GHG Profiles – Non-Annex 1«, verfügbar unter: https://di.unfccc.int/ghg_profile_non_annex1.
- US Climate Alliance (2019), *Strength in Numbers. Annual Report 2019*, verfügbar unter: <http://www.usclimatealliance.org/annual-report>, aufgerufen am 15. Dezember 2020.
- US Climate Alliance (2020), *Leading the Charge. Annual Report 2019*, verfügbar unter: <http://www.usclimatealliance.org/annual-report>, aufgerufen am 15. Dezember 2020.

Reimund Schwarze

Raus aus dem Gefangenendilemma

Nach Jahren der zähen Verhandlung gibt es Hoffnung in der internationalen Klimapolitik. Es bahnt sich ein Club der Klimaschützer an, dem sich kein Staat mehr entziehen kann. Der Regierungswechsel in den USA kann der Verbindung von Klima- und Handelspolitik entscheidende Impulse geben.

NEUE PHASE DER WELTKLIMAPOLITIK

Im Jahr der Pandemie 2020 haben viele befürchtet, dass die Klimakrise durch das Corona-Thema politisch verdrängt werden könnte. Dass das Thema in der öffentlichen Wahrnehmung nicht in den Hintergrund gerückt ist, zeigen viele Bevölkerungsumfragen – die Klimakrise bleibt die Sorge der Nationen. Auch die Politik ist in Bewegung. Das hat der virtuelle Klimagipfel zum fünften Jahrestag des Pariser Weltklimaabkommens am 12. Dezember 2019 gezeigt. Eine Besonderheit zeichnete ihn aus: Geladen waren nur die Staaten, die neue, gesteigerte Zielsetzungen im Klimaschutz ankündigen konnten. Die Ergebnisse machen sich zwar nur bescheiden aus, gemessen an dem, was zur Einhaltung des hochgesteckten Ziels, die Erderwärmung möglichst bei 1,5 Grad gegenüber vorindustriellem Niveau zu begrenzen, aber sie markieren den Übergang zu einer neuen Phase des Multilateralismus in der Weltklimapolitik.

75 Nationen bekräftigten beim Gipfel einhellig das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2050 netto auf null zu bringen – also nur noch so viele Treibhausgase auszustößen, wie natürliche und technische Speicher der Atmosphäre wieder entziehen. Das haben sie schon mit dem Paris-Abkommen versprochen, allerdings vage für die zweite Hälfte des Jahrhunderts. Viele Regierungen gaben im Vorfeld des Gipfels Zusagen ab, die Nettonull deutlich eher zu erreichen. Allerdings lohnt ein genauer Blick: Manche versprechen Klimaneutralität und meinen damit, dass die Nullbilanz für alle Treibhausgase gelten soll. Andere sprechen von CO₂-Neutralität, was nur Kohlendioxid beinhaltet. Die EU beispielsweise will bis 2050 klimaneutral werden, die USA nach Ankündigung des designierten Präsidenten Joe Biden ebenfalls, Österreich 2040. China will die CO₂-Neutralität 2060 erreichen, Finnland sogar schon 2035.

Die vom UN-Generalsekretär Antonio Guterres ausgerufene »Koalition für Kohlenstoffneutralität« verfügt mit allen Versprechen über eine Mehrheit von 65% der weltweit kontrollierten CO₂-Ausstoßmenge. Diese Mehrheit könnte beträchtlich anwachsen, wenn die Industrieländer auch bei den Finanzzusagen für Klimaschutz und -anpassung in ärmeren Staaten vorankommen. Ab 2020 haben sie jährlich 100 Mrd. US-Dollar versprochen. Für dieses Jahr liegen laut OECD (2020) erst knapp 80% auf dem Tisch, aber auf

dem UN-Gipfel kamen keine nennenswerten Geldbeträge mehr hinzu.

Dafür wurde der Weg zu den ambitionierten Zielen klarer. Kanada und Kasachstan bekannten sich beim Gipfeltreffen – wie schon zuvor die EU – zum Kohlenstoffpreis als zentralem Instrument für den Klimaschutz, die kanadische Regierung will den Preis bis 2030 von aktuell umgerechnet 20 Euro die Tonne CO₂ stetig auf etwa 110 Euro pro Tonne ansteigen lassen.

SCHAFFUNG EINES »KLIMACLUBS«

Dieser Politikschwenk gegenüber den zähen, teils gescheiterten Verhandlungsrunden der vergangenen Jahre geht nicht auf Läuterung zurück, sondern ist das Ergebnis von politisch-ökonomischen Kräften. Manchmal belächelt, oft aber einfach nur unverstanden, ist es den Vereinten Nationen gelungen, was der Träger des Wirtschaftsnobelpreises William Nordhaus bereits 2015 als Lösung für das Dilemma der weltweiten Klimapolitik vorgeschlagen hat – die Schaffung eines Klimoclubs (Nordhaus 2015). Die Idee ist so einfach wie brilliant: die Schaffung von Exklusivität.

Das Hemmnis für die weltweite Kooperation im Klimaschutz ist, dass es möglich ist, an den positiven Effekten des Klimaschutzes als Trittbrettfahrer teilzuhaben, ohne sich an den Anstrengungen zu beteiligen. Spieltheoretiker nennen das ein Gefangenendilemma (Schwarze 2013). Das Ergebnis, das für alle Beteiligten das Beste wäre, bedarf der Kooperation. Aus lauter Angst vor relativen Verlusten betreibt am Ende im schlimmsten Fall aber niemand Klimaschutz.

Die Idee des Klimoclubs basiert auf Freiwilligkeit. Die Mitglieder ziehen einen wechselseitigen Nutzen aus der Aufteilung der Kosten für den Klimaschutz. Der Nutzen eines erfolgreichen Clubs muss so groß sein, dass sich die Mitglieder ohne äußeren Zwang an die Clubregeln halten. Dazu darf der Klimacub nicht zu klein sein. Er muss aber exklusiv arbeiten; die dort erbrachten Leistungen dürfen ausschließlich den Mitgliedern des Clubs zur Verfügung stehen. Beim Klimaschutz sind das das Know-how, Technologien und Standards, günstige Finanzierungsmöglichkeiten und vielleicht auch das wärmende Gefühl, Gutes zu tun (Welsch 2020).

UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE ZIVILGESELLSCHAFT

Das klingt alles so einfach, dass man sich fragt, warum es einen Klimacub nicht von Beginn an gab? War nicht das Kyoto-Protokoll, der



Prof. Dr. Reimund Schwarze

ist Experte für Klimaökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ in Leipzig. Er lehrt internationale Umweltökonomie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.

Vorgänger des Paris-Abkommens, bereits ein solcher Club? Im Kyoto-Protokoll waren nur die Industrieländer zum Klimaschutz verpflichtet. Die USA ratifizierten es nie; Kanada trat wieder aus. So war die kritische Clubgröße nicht gegeben, ab der der Nutzen die Kosten der Mitgliedschaft überwiegt – die z. B. auch die Möglichkeit zur glaubhaften Drohung mit Handelssanktionen und Grenzausgleichszahlungen gegen die Nichtmitglieder bietet. Das war erst möglich, als mit dem Pariser Weltklimaabkommen die strikte Zweiteilung der Welt in Industriestaaten und Entwicklungsländer passé war. Jetzt ist jedes Land angehalten beizusteuern, was es kann. Der neue Klimaclub wird auch von Schwellenländern angetrieben.

Das war das Erfolgsgeheimnis von Paris, neben der viel gepriesenen französischen Diplomatie. Vorbereitet wurde das Abkommen durch die Annäherung zwischen den USA unter Barack Obama und China unter Xi Jinping sowie den enormen Preisverfall bei der Stromerzeugung aus Erneuerbaren im gleichen Zeitraum. Zugleich ist es zuträglich, dass sich die Bedingungen am weltweiten Kapitalmarkt ändern, dass nachhaltige, grüne Finanzprodukte vorteilhafter werden – nicht zuletzt – dass der Protest der »Fridays for Future« Erfolg hat sowie Einfluss auf politische Wahlentscheidungen zeigt. Insofern brauchte und braucht der Klimaclub die breite Unterstützung der Zivilgesellschaft und die Sogwirkung von entstehenden neuen sozialen Normen – den neuen Gesellschaftsvertrag (»New Deal«).

REGIERUNGSWECHSEL BIETET CHANCE ZUR INTERNATIONALEN KLIMAPOLITISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Der Regierungswechsel in den USA kann nun dazu beitragen, dass der »Gesellschaftsvertrag von Paris«, sprich das Bekenntnis zur internationalen klimapolitischen Zusammenarbeit, nach einer Phase national-populistischer Abkehr, erneuert und bekräftigt wird. Der designierte US-Präsident Joe Biden hat angekündigt, bereits am ersten Tag seiner Ernennung dem Pariser Weltklimaabkommen wieder beitreten. Und nicht nur das. Er verspricht, »jedes Instrument der amerikanischen Außenpolitik zu nutzen, um den Rest der Welt zu drängen, ihre Ambitionen drastisch zu erhöhen« (Biden 2020). In den ersten hundert Tagen seiner Amtszeit soll dazu ein Sondergipfel in New York einberufen werden, der die wichtigsten kohlenstoffemittierenden Nationen der Welt davon zu überzeugen soll, sich der wachsenden »Koalition für Kohlenstoffneutralität« der UN anzuschließen. Er verspricht diplomatische Anstrengungen für internationale Vereinbarungen zur Reduzierung der Emissionen aus der globalen Schifffahrt und im Luftverkehr sowie die gezielte Nutzung der US-Handelspolitik zur Verhinderung der Umgehung der internationalen Klimaschutzabkommen. Dazu zählt aus US-amerikanischer Sicht vor allem China davon abzuhalten, weiterhin Kohleexporte

zu subventionieren und die kohlenstoffintensive Erzeugung in andere Länder auszulagern. China ist nicht nur der weltweit größte Emittent von CO₂, sondern durch seine massive Belt-and-Road-Initiative finanziert Peking auch jährlich Milliardenprojekte fossiler Energieerzeugung in ganz Asien und darüber hinaus. Biden will bilaterale Verhandlungen und »durch die Einbindung wichtiger Führungspersönlichkeiten in China« das Land dazu bewegen, hohe Umweltstandards bei seinen ausländischen Infrastrukturprojekten einzuführen und international Rechenschaft darüber abzulegen. Das wäre allein auf der Basis der chinesischen Mitgliedschaft im Paris-Abkommen nicht möglich. Überhaupt sollen gemäß des Biden-Plans schon innerhalb von vier Jahren sämtliche Exportfinanzierungssubventionen für kohlenstoffintensive Projekte beendet werden und, aufbauend auf früheren Verpflichtungen der G 7 und multilateraler Exportfinanzierungsinstitutionen, Regeln beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank etabliert werden, die Projekte mit nicht-nachhaltigen Klimawirkungen ans Ende der Schlange stellen, was sie risikoreicher und teurer macht. Das Ziel von Klimaneutralität bis 2050 würde sich damit zum Bezugspunkt der internationalen Politik entwickeln. Aber eben nicht nur von Regierungen, sondern auch von Unternehmen und Investoren bei ihren Entscheidungen darüber, wohin das Geld fließt.

»Der Tag war ein wichtiger Schritt nach vorn, aber er reicht noch nicht aus«, mahnte UN-Chef Guterres zum Abschluss des Dezember-Gipfels. »Wir dürfen nicht vergessen, dass die Welt noch immer auf dem Weg zu einem Temperaturanstieg von mindestens 3 Grad Celsius bis zum Ende des Jahrhunderts ist, was einer Katastrophe gleichkäme.« Die Zugkraft der Zusagen beim virtuellen »Klimagipfel der Ambitionen« entscheidet sich erst in der Umsetzung, zuvorderst in der völkerrechtlich verbindlichen Hinterlegung durch sogenannte »national bestimmte Beiträge« (NDCs). Bis heute haben 52 Länder, einschließlich der 27 EU-Mitgliedsländer, neue und verbesserte NDCs beim Klimasekretariat in Bonn eingereicht. Das entspricht 20,3% der weltweiten Treibhausgasemissionen. Weitere 44 Länder haben erklärt, dies zu tun, was den Anteil der globalen Emissionen unter Kontrolle des Klimaclubs auf 37,7% erhöhen würde. Der Klimaclub wartet also gewissermaßen noch auf formale Mitgliedsanträge. Erst mit dem völkerrechtlich verbindlichen Wiederbeitritt der USA zum Pariser Übereinkommen und einem NDC von China mit einem nachvollziehbaren Zwischenziel für 2030 wäre die kritische Masse von über 65% erreicht, die auch den Nachzüglern Australien und Brasilien keine Alternative zum Handeln ließe. Das aber bleibt abzuwarten.

LITERATUR

Biden, J. (2020), »The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice«, verfügbar unter: <https://joebiden.com/climate-plan/>, 3. Januar 2021.

Nordhaus, W. (2015), »Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy«, *American Economic Review* 105(4), 1339–1370.

OECD (2020), »Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–18«, OECD Publishing, Paris, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>, aufgerufen am 3. Januar 2021.

Schwarze, R. (2013), »Scheitern die Klimaverhandlungen am Gefangenendilemma?«, verfügbar unter: <https://scilogs.spektrum.de/umweltforsch/scheitern-die-klimaverhandlungen-am-gefangenendilemma/>, aufgerufen am 3. Januar 2021.

Welsch, H. (2020), »Vernunft, Moral und Klimawandel: Das Kooperationsdilemma und die moral-psychologischen Grundlagen freiwilliger Kooperation«, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* (4), 496–521.

Christiane Lemke

Streitthema Gesundheitspolitik: Spiegel der Spaltung in der US-Gesellschaft

Die Gesundheitspolitik bildet seit Jahrzehnten einen Zankapfel in den politischen Auseinandersetzungen zwischen Demokraten und Republikanern. Dies war auch im Wahljahr 2020 der Fall, in dem die Gesundheitspolitik nach der Wirtschaftspolitik als wichtigstes Thema der Wahl galt (Pew Research 2020a). Während die Demokraten einen Ausbau der allgemeinen Krankenversicherung forderten, lehnten die Republikaner eine Verpflichtung zur Versicherung ab. Donald Trump wies dabei im Wahlkampf den Ausbau der staatlichen Gesundheitsversorgung immer wieder als »Sozialismus« zurück. Insbesondere die von Obama 2010 eingeführte Gesundheitsreform (»Obamacare«) veranlasste ihn zu scharfer Kritik, und er versuchte, sie in seiner Amtszeit durch verschiedene Maßnahmen auszuhebeln. Aber auch die Demokraten waren unter sich gespalten. Während der progressive Flügel der Partei ein universelles Krankenversicherungssystem forderte, befürworteten die moderaten Demokraten um Joe Biden eine Ausweitung und Verbesserung von Obamacare. Verschärft wurde die Kontroverse durch die Covid-19-Pandemie. Doch was steht hinter diesem Streit, und wie wird sich die Biden/Harris-Administration zukünftig in dieser Auseinandersetzung positionieren? Ist eine schrittweise Erweiterung der gesundheitlichen Versorgung denkbar bzw. realistisch, und welche Bedeutung hat die Pandemiebekämpfung in dieser Debatte?

DIE AUSGANGSLAGE

Während sich in anderen westlichen Ländern der Gedanke einer allgemeinen Gesundheitsversorgung im Verlauf des 20. Jahrhunderts schrittweise durchsetzen konnte, sind die USA das einzige OECD-Land, in dem es bis zur Gesundheitsreform von Präsident Obama 2010 keine allgemeine Krankenversicherung gab. Dies führte nicht nur zu einer hohen Zahl an Nichtversicherten, sondern auch zu vergleichsweise sehr hohen Kosten im Gesundheitswesen (Leimbigger und Lammert 2020).

Mit dem *Patient Protection and Affordable Care Act* von 2010 (häufig auch *Affordable Care Act*, ACA,

oder »Obamacare«) wurde schließlich eine Verpflichtung zur Krankenversicherung eingeführt, und die hohe Zahl der Nichtversicherten ging langsam zurück (Goodnough et al. 2020). Durch die Ausweitung des bereits bestehenden Medicaid-Programms für Bedürftige konnten insbesondere ärmere Schichten der Bevölkerung, unter ihnen vor allem Hispanics und Afroamerikaner, den größten Zugewinn verzeichnen. Auch sollte niemand aufgrund einer Vorerkrankung von einer Versicherung ausgeschlossen werden können, eine Regelung, die in der Bevölkerung große Zustimmung und Unterstützung fand und zu den wichtigsten gelungenen Bausteinen von Obamacare zählt (Goodnough et al. 2020). Wer sich dennoch nicht versicherte, musste einen steuerlichen Ausgleich zahlen. Letztere Regelung hat die Trump-Administration jedoch mit der Steuerreform von 2018 wieder aufgehoben und damit eine tragende Säule von Obamacare unterminiert.

Nach Angaben des U.S. Census Bureau (2020) verfügten rund 26 Millionen Menschen in den USA im Jahr 2019 über keine Krankenversicherung. Das sind zwar deutlich weniger als 2012, als immerhin 45,6 Millionen Menschen nicht versichert waren. Der Anteil derjenigen, die eine Versicherung haben, liegt mit 92% der Bevölkerung aber immer noch deutlich niedriger als in anderen OECD-Ländern. Zugleich verzeichnet das Land die vergleichsweise höchsten Kosten im Gesundheitssystem.

In der Forschung über die Gesundheits- und Sozialpolitik wird immer wieder auf die institutionellen und historischen Besonderheiten der USA verwiesen, die die lückenhafte Absicherung erklären (Pierson 2004; Skocpol 1992; Lammert 2020). Neben politisch-kulturellen Faktoren spielen dabei auch wirtschaftliche und ideologische Gründe eine Rolle. Das Konzept von Gesundheit als öffentlichem Gut, das dem Gesundheitswesen der meisten europäischen Länder zugrunde liegt, ist in den USA aus historischen



Prof. Dr. Christiane Lemke

ist Professorin am Institut für Politikwissenschaft an der Leibniz-Universität Hannover.

Gründen nur schwach entwickelt. Traditionell besteht nicht nur eine tiefsitzende Abneigung gegen staatliche Regulierungen, sondern auch gegen bundesstaatliche Vorgaben im Gesundheits- und Sozialbereich. Anders als in europäischen Ländern ist die Krankenversicherung in den USA an den Markt geknüpft. An kritischen Wendepunkten (»critical junctures«), wie etwa dem Ende des Ersten und des Zweiten Weltkriegs, hatte das Land jeweils nur Teilreformen verabschiedet und den Marktkräften den Vorrang überlassen. Daher bietet die Gesundheitsversorgung ein fragmentiertes Bild ohne universellen Versicherungsschutz. Die Mehrheit der Amerikanerinnen und Amerikaner waren nach Angaben der *Kaiser Family Foundation* (2020) über ihren Arbeitgeber versichert (49,6%), so dass sich die soziale Schichtung der Gesellschaft dabei auch in der Gesundheitsversorgung widerspiegelt.

Obwohl Prävention, Diagnostik und Behandlungsmethoden sowie vor allem auch die medizinische Forschung in den USA ausgezeichnet entwickelt sind, zeigt der ungleiche Zugang zum Gesundheitssystem gravierende Folgen. So geht bei einem Arbeitsplatzverlust oftmals auch die Versicherung verloren, weshalb die rasch steigende Arbeitslosigkeit im Zuge der Covid-19-Krise nicht nur zu größeren Einkommensverlusten führte, sondern auch den Verlust der so wichtigen Krankenversicherung mit sich brachte. Zudem hat in der untersten Einkommenschicht lediglich ein Drittel der Beschäftigten die Möglichkeit, eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zu beziehen (Pew Research Center 2020b).

SPIEGELBILD DER POLITISCHEN SPALTUNG

In der Gesundheitspolitik spiegelt sich wie in kaum einem anderen Politikfeld der tiefe politische Graben zwischen Demokraten und Republikanern wider (Lemke und Wiedekind 2021). So ist der Anteil derjenigen, die eine staatliche Verantwortung für die Gesundheitspolitik befürworten, Umfragen zufolge insgesamt deutlich gestiegen, aber diese Zustimmung unterscheidet sich klar nach Parteipräferenzen. Wie das Pew Research Center (2018) ermittelte, stimmen 60% der befragten Amerikanerinnen und Amerikaner der Aussagen zu, dass der Staat für die Gesundheitsversorgung Verantwortung tragen müsse; 2008 waren dies nur 51%. Aber betrachtet man die Parteizugehörigkeit, so stimmen nur 55% der Republikaner einer staatlichen Verantwortung (einschließlich bestehender Programme wie Medicare und Medicaid), zu und immerhin 10% lehnen sie völlig ab. Bei den Demokraten betrachten dagegen 80% die Gesundheitsversorgung als staatliche Aufgabe, und nur 1% lehnt diese ab.

Die durch Obama eingeführte Gesundheitsreform hat trotz einiger administrativer und regulativer Mängel bei der Bevölkerung konstante Unterstützung erfahren, denn das Gesetz hatte Millionen von Menschen überhaupt erst Zugang zu einer bezahlbaren Versicherung eröffnet. Trotzdem war sie den Republikanern

seit ihrer Einführung ein besonderer Dorn im Auge. Allein rund 60-mal haben die Republikaner zwischen 2010 und 2020 im Kongress versucht, Obamacare wieder abzuschaffen und durch ein anderes Gesetz zu ersetzen (Goodnough et al. 2020). Bei der Wahl von Donald Trump 2016 hatte er die Abschaffung zu einem Kernpunkt seiner Wahlplattform erklärt. Unterstützung fand er hierfür vor allem bei der zunächst libertär, dann aber zunehmend rechtspopulistisch orientierten »Tea-Party«-Bewegung, die sich vor allem gegen die Gesundheitsreform von Obama richtete und sie als »sozialistisch« verunglimpfte. Der nach dem Machtwechsel im Weißen Haus angekündigte Gesetzentwurf der Trump-Administration scheiterte jedoch im Kongress im März 2017 an der Uneinigkeit der Parteiflügel innerhalb der Republikanischen Partei. Insbesondere dem libertären »Freedom Caucus« gingen die Reformen des von Trump vorgelegten Vorschlags nicht weit genug. Sie wünschten einen vollständigen Rückzug des Staates. Eine neue Gesetzesvorlage, wie von Trump mehrfach angekündigt, wurde jedoch in seiner Amtszeit nicht mehr im Kongress eingebracht, und auch im Wahlkampf blieben seine Ausführungen zu einer möglichen Alternative, die den ACA ersetzen sollte, mehr als vage. Zudem blieb offen, wie die Republikaner das Problem der geschätzten 20 Millionen Amerikaner gelöst hätten, die bei einer Abschaffung von Obamacare aus der Versicherung herausgefallen wären. Ebenso blieb unklar, wie Personen mit Vorerkrankungen nach der Abschaffung von Obamacare einen bezahlbaren Versicherungsschutz erfahren würden und wie mögliche Langzeitfolgen durch Covid-19 in der Gesundheitsversorgung aufgenommen werden würden.

SOZIALE AUSWIRKUNGEN VON COVID-19

Präsident Trump hat die zügige Entwicklung und rasche Zulassung des Impfstoffs gegen Covid-19 für sich als Erfolg verbucht. Allerdings wird die Vorreiterrolle der USA überschattet durch die sehr hohen Fallzahlen der Infizierten. Nach Angaben der *New York Times* (2021) waren Anfang Januar 2021 rund 20 Millionen Infizierte in den USA zu verzeichnen. 347 956 Menschen waren insgesamt an Covid-19 verstorben und damit nahezu so viele Amerikaner, wie im Zweiten Weltkrieg. Die Pandemie wirft zugleich ein Schlaglicht auf deutliche Unterschiede im Zugang zu Gesundheitseinrichtungen sowie dem allgemeinen Gesundheitszustand der amerikanischen Bevölkerung, denn soziale und ethnische Unterschiede treten hier besonders krass hervor. Zwar liegen noch keine nationalen Statistiken über die ethnischen Unterschiede in der Infektionshäufigkeit und der Sterberate an Covid-19 vor; einzelne Bundesstaaten legten jedoch schon in der Frühphase der Pandemie alarmierende Daten vor. Im Bundesstaat Illinois waren beispielsweise 43% der im Frühjahr an Covid-19 Verstorbenen sowie 28% der positiv getesteten Personen Afroamerikaner*in-

nen, obwohl sie nur 15% der Gesamtbevölkerung des Bundesstaates ausmachen (Elgion 2020). In Michigan waren ein Drittel der positiv getesteten Personen und 40% der Verstorbenen Afroamerikaner*innen, obwohl sie nur 14% der Bevölkerung stellen. Auffällige Missverhältnisse werden auch aus anderen Bundesstaaten gemeldet; etwa in Louisiana, wo 70% der an Covid-19 Verstorbenen Afroamerikaner*innen sind, obwohl sie dort nur ein Drittel der Bevölkerung stellen. Ähnlich besorgniserregende Statistiken über die überproportional hohe Betroffenheit von Minderheiten wurden auch aus North und South Carolina gemeldet.

Wie neuere Studien zeigen, sind es vor allem sozio-ökonomische Gründe, d. h. die Lebens- und Arbeitsbedingungen, die die höhere Infektionsrate mit Covid-19 in den Minderheitengruppen verursachen, nicht aber eine ethnische Prädisposition (Ogedegbe et al. 2020; Kolata 2020). Die Gründe liegen vor allem an der Beschäftigungsstruktur und am sozialen Umfeld. Nur wenige Hispanics und Afroamerikaner*innen arbeiten in Berufen, die gut bezahlt sind und/oder Homeoffice ermöglichen. Überdurchschnittlich häufig sind sie in Niedriglohnbereichen in den Supermärkten, im Baugewerbe, der Stadtreinigung sowie in Pflege- und Krankeneinrichtungen beschäftigt und somit der Infektionsgefahr unmittelbar ausgesetzt. Die Arbeitsverträge von gering bezahlten Tätigkeiten beinhalten zudem nur selten eine umfassende Krankenversicherung, aber sie liegen häufig über der Einkommensgrenze, die einen Zugang zum staatlichen Medicaid-Programm erlauben würde. Bereits vor der Pandemie war auch immer wieder auf die höhere Rate an Vorerkrankungen, wie Adipositas, Bluthochdruck und Diabetes, hingewiesen worden. Hinzu kommen die oft beengten Wohnverhältnisse und Haushaltsstrukturen mit mehreren Generationen, die weder eine individuelle Isolation im Fall einer Ansteckung erlauben noch eine Trennung von Altersgruppen. Zwar ist man in den USA der weiter auseinanderklaffenden Schere zwischen arm und reich gegenüber weniger besorgt, als dies in europäischen Ländern der Fall ist. Die aktuelle Krise verschärft diese Gegensätze jedoch nicht nur, sondern hebt sie vielen Amerikanern und Amerikanerinnen deutlicher ins Bewusstsein.

WELCHEN WEG SCHLÄGT DIE BIDEN/HARRIS-ADMINISTRATION EIN?

Im Krisenkontext des Wahljahres 2020 wurde Joe Biden als ein Hoffnungsträger für das Weiße Haus wahrgenommen, der sich nicht nur gegen Trumps Konfrontationskurs in der Wirtschaftspolitik positionierte, sondern mit seinen politischen Vorstellungen auch soziale Fragen deutlich in den Mittelpunkt rückte. Dementsprechend detailliert werden diese Themen in der Wahlplattform der Demokraten ausgeführt (Democratic Party Platform 2020). So tritt Biden für eine stärkere Förderung der Mittelklasse-Familien, den Abbau von Ungleichheiten sowie eine deutliche fi-

nanzielle Besserstellung der Beschäftigten im Bereich von Pflege, Gesundheit, Bildung und Erziehung ein. Eckpunkte der von Biden angekündigten Verbesserung des Gesundheitssystems sind der weitere Ausbau des *Affordable Care Acts ACA* und der öffentlichen Krankenkassen, die Ausweitung von Medicaid für Bedürftige in allen Bundesstaaten, die Senkung der Medikamentenkosten sowie die Möglichkeit für undokumentierte Zuwanderer, eine öffentliche Krankenversicherung zu erwerben. Letzteres war bislang ausgeschlossen und trug zur hohen Zahl der Nichtversicherten bei. Der Zugang bildete eine zentrale Forderung des progressiven Flügels der Demokraten. Dessen Vertreter gehen die Vorstellungen des als moderat geltenden Biden allerdings nicht weit genug, denn sie fordern nicht nur die Ausweitung der staatlichen Verantwortung, sondern die Einführung eines neuen universellen und für alle verpflichtenden Krankenversicherungssystems.

Eine Abschaffung von *Obamacare*, wie von den Republikanern gefordert, steht derzeit zwar nicht mehr auf der Tagesordnung, aber Biden muss sich jetzt der prekären gesundheitlichen Versorgung eines großen Teils der Bevölkerung angesichts der Covid-19-Pandemie und ihrer Folgen stellen. Ohne Netz und doppelten Boden wird sich die Lage für viele von der Pandemie Betroffene weiter dramatisch verschlechtern. Für die Finanzierung der gesundheitspolitischen Reformen veranschlagt die Biden/Harris-Administration rund 750 Mrd. US-Dollar für die kommenden zehn Jahre. Dieser Betrag soll vor allem durch die Revision der von Trump eingeführten Steuersenkungen für Wohlhabende und Firmen aufgebracht werden. Konfliktstoff mit den Republikanern ist daher vorprogrammiert.

Die von Joe Biden und Kamala Harris angezeigte innenpolitische Richtungsweisung könnte zur Minderung der tiefen gesellschaftlichen Spaltung der US-Gesellschaft beitragen, indem diejenigen eine sozio-ökonomische Besserung ihrer Lebensverhältnisse erfahren, die durch den harten neoliberalen Wirtschaftskurs der Globalisierung und die Folgen der Pandemie an den Rand gedrängt worden waren. Einige der angekündigten Maßnahmen könnte Biden durch präsidientielle Anordnungen umsetzen. Bei den geplanten gesetzlichen Änderungen wird Biden aber nicht nur den progressiven Flügel der Demokraten berücksichtigen, sondern auch Republikanische Abgeordnete im Kongress einbeziehen müssen, um die politische Polarisierung der US-Gesellschaft zu überwinden. Die innenpolitische Entwicklung bleibt daher ein spannendes Feld für weitere Analysen.

LITERATUR

Democratic Party Platform (2020), *2020 Democratic Party Platform*, verfügbar unter: <https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf>, aufgerufen am 12. Dezember 2020.

Elgion, J., A. D. S. Burch, D. Searcey und R.A. Opiel Jr. (2020), »Black Americans Face Alarming Rates of Covid Infections in Some States«, *The New York Times*, 7. April, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com>.

com/2020/04/07/us/coronavirus-race.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage.

Goodnough, A., R. Abelson, M. Sanger-Katz und S. Kliff (2020), »Obamacare Turns 10. Here's a Look at What Works and Doesn't«, *The New York Times*, 23. März, verfügbar unter: <https://web.archive.org/web/20200330105840/https://www.nytimes.com/2020/03/23/health/obamacare-aca-coverage-cost-history.html>.

Johns Hopkins University (2020), »Coronavirus Resource Center. Critical Trends«, verfügbar unter: <https://coronavirus.jhu.edu/data/state-timeline>, aufgerufen am 18. Dezember 2020.

Kaiser Family Foundation (2020), »Health Insurance Coverage of the Total Population 2019«, verfügbar unter: <https://www.kff.org/other/state-indicator/total-population/?currentTimeframe=0&selectedRows=%7B%22wrapups%22:%7B%22united-states%22:%7B%7D%7D%7D&sortModel=%7B%22collid%22:%22Location%22,%22sort%22:%22asc%22%7D>, aufgerufen am 18. Dezember 2020.

Kolata, G. (2020), »Social Inequalities Explain Racial Gaps in Pandemic, Studies Find«, *The New York Times*, 9. Dezember, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/12/09/health/coronavirus-black-hispanic.html>.

Lammert, C. (2020), »Sozialpolitik«, in: C. Lammert, M. B. Sievert und B. Vormann (Hrsg.), *Handbuch Politik USA*, VS Verlag, Wiesbaden, 481–496.

Leimbögl, B. und C. Lammert (2020), »Gesundheitspolitik«, in: C. Lammert, M. B. Sievert und B. Vormann (Hrsg.), *Handbuch Politik USA*, VS Verlag, Wiesbaden, 465–479.

Lemke, C. und J. Wiedekind (2021), *Der Kampf um das Weiße Haus. Die US-Präsidentenwahlen 2020 im Zeichen von Polarisierung, Corona-Pandemie und gesellschaftlichen Spannungen*, Springer VS, Wiesbaden, im Erscheinen.

Ogedegbe, G. et al. (2020), »Assessment of Racial/Ethnic Disparities in Hospitalization and Mortality in Patients With COVID-19 in New York City«, *JAMA Network*, 4. Dezember, verfügbar unter: <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2773538>.

Pew Research Center (2020a), »Important Issues in the 2020 election«, verfügbar unter: <https://www.pewresearch.org/politics/2020/08/13/important-issues-in-the-2020-election/>, aufgerufen am 12. Dezember 2020.

Pew Research Center (2018), »Most continue to say ensuring health care coverage is government's responsibility«, verfügbar unter: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/03/most-continue-to-say-ensuring-health-care-coverage-is-governments-responsibility/>.

Pew Research Center (2020b), »As Coronavirus spreads which U.S. workers have paid sick leave and which don't?«, verfügbar unter: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/03/12/as-coronavirus-spreads-which-u-s-workers-have-paid-sick-leave-and-which-dont/>, aufgerufen am 12. Dezember 2020.

Pierson, P. (2004), *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton.

Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers. The Origins of Social Policy in the US*, Harvard University Press, Cambridge.

The New York Times (2021), »Coronavirus in the U.S.: Latest Map and Case Count«, 2. Januar, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html>, aufgerufen am 2. Januar 2021.

U.S. Census Bureau (2020), *Health Insurance Coverage in the United States 2019. Current Population Report*, September, verfügbar unter: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2020/demo/p60-271.pdf>.

Martin Thunert

Von Trump zu Biden: Kehrtwende mit Fragezeichen

Die Wahl am 3. November 2020 war in erster Linie eine Anti-Trump-Abstimmung. Der beispiellose Außenseiterpräsident Donald Trump macht Platz für Joe Biden, den ultimativen Washington-Insider. Donald Trump verfehlte eine zweite Amtszeit aus drei Gründen: Erstens verprellte er in den umkämpften Bundesstaaten Pennsylvania, Michigan und Wisconsin, die er vier Jahre zuvor überraschend sehr knapp gewonnen hatte, einen Teil seiner weißen, höher gebildeten Wählerinnen in den Vorstädten mit seinem rabiatischen, erratischen und mitunter vulgärem Regierestil. Zweitens kam sein verpfushtes Management der Corona-Pandemie auch bei einem Teil seiner überwiegend weißen männlichen Wähler schlecht an und führte auch in dieser Wählergruppe zu Verlusten. Drittens ist die Niederlage in seiner Persönlichkeitsstruktur angelegt: Donald Trump ist ein Populist mit autoritären Neigungen, aber er ist zu sprunghaft, zu sehr Ad-hoc-Politiker, zu wenig Strategie und vor allem zu narzisstisch, um einen konsistenten national-konservativen Umbau der USA systematisch zu verfolgen. Zwar konnte der abgewählte Präsident im Vergleich zu 2016 gut 10 Millionen weitere Wähler dazu-

gewinnen, aber die Gegenmobilisierung zugunsten Joe Bidens fiel speziell unter jüngeren Wählern und den Afroamerikanern noch höher aus. Für Joe Biden reichte es, einfach nicht Donald Trump zu sein. Mehr als zwei Drittel seiner mehr als 80 Millionen Wähler gaben an, Biden nicht wegen seiner jahrzehntelangen politischen Erfahrung und weniger wegen seiner politischen Vorhaben gewählt zu haben, sondern weil sie im 78-jährigen ehemaligen Vizepräsidenten und Senator die einzige Möglichkeit sahen, Donald Trump bereits nach vier Jahren wieder loszuwerden. Dies ist gelungen.

BIDENS PRIORITÄTEN UND IHRE REALISIERUNGSCHANCEN

Programmatisch hat der designierte Präsident Biden vier ehrgeizige Prioritäten: Beherrschung der Covid-19 Pandemie, Eindämmung des Klimawandels, die Reduzierung sozialer und ethnischer Ungleichheiten sowie die Herbeiführung eines nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwungs. Zusätzlich versprach Biden die Heilung der hoffnungslos gespaltenen Nation, Versöhnung statt weiterer Polarisierung. Unmittelbar nach den Wahlen schien eine Umsetzung dieser Vorhaben unrealistisch, da die Republikaner weiterhin die Kontrolle über den US-Senat ausüben würden, Biden also unter den Bedingungen des »geteilten Regierens« würde



PD Dr. Martin Thunert

ist Dozent und Politikwissenschaftler am Heidelberg Center for American Studies der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

regieren müssen. Sogar das Wort einer »Totgeburt« seiner Agenda machte die Runde.

Doch der hauchdünne Sieg der demokratischen Senatskandidaten Raphael Warnock und Jon Ossoff bei den Stichwahlen in Georgia am 5. Januar 2021 haben die Ausgangslage für Joe Biden deutlich zu seinen Gunsten verändert, da in der oberen Kammer des Kongresses ein politisches 50:50-Patt entsteht. In dieser Konstellation sieht die US-Verfassung vor, dass die Stimme der künftigen Vizepräsidentin Kamala Harris bei Abstimmungen den Ausschlag gibt. Da somit eine Senatsmehrheit der Demokraten von einer Stimme unterstellt wird, gehen auch alle Ausschussvorsitze sowie wichtige und weitgehende Geschäftsordnungskompetenzen an die neue Mehrheitsfraktion der Demokraten unter der Leitung von Charles Schumer, Senator aus New York.

Kurzfristig bedeutet dies für Joe Biden zweierlei: Er hat jetzt freiere Hand bei der Nominierung seines Personals – von »Ministern« (»secretaries«) über Behördenleitungen zu Botschaftern und Bundesrichtern –, das vom Senat bestätigt werden muss. Dennoch wird Joe Biden aufgrund der knappen Kongress-Mehrheiten nicht einfach »durchregieren« können, denn nach wie vor gilt im Senat das Dauerrederecht jedes Mitglieds (»filibuster«), das nur von einer qualifizierten Mehrheit von 60 Stimmen beendet werden kann. Erreicht man diese Zahl nicht, kann ein Filibuster zahlreiche Gesetzesvorhaben, nicht aber Personalentscheidungen, blockieren. Da es sich beim Filibuster nicht um eine Verfassungsnorm, sondern lediglich um eine Geschäftsordnungsregel des Senats handelt, könnte sie mit einfacher Mehrheit gekippt werden. Kongressmitglieder des starken progressiven Flügels der Demokratischen Partei, die ambitionierte Vorhaben wie einen Green New Deal oder eine Totalreform des Krankenversicherungswesens anstreben, werden sich für eine Abschaffung des Filibusters und andere institutionelle Reformen stark machen.

WOHIN GEHT DIE REPUBLIKANISCHE PARTEI NACH TRUMP?

Die Republikanische Partei befindet sich in einer Debatte darüber, mit welchem Personal und mit welchen Inhalten sie eine lang anhaltende Phase der Dominanz der Demokraten in der US-Politik, denen nach Aussagen von Fachleuten die demografischen Veränderungen zugunsten einer jüngeren und »bunteren« Wählerschaft in die Hände spielen, verhindert werden kann. Dieser Machtkampf ist nach dem jähen Ende einer verkürzten Trump-Ära in vollem Gange.

Traditionsrepublikaner oder ...

Man sollte nicht davon ausgehen, dass dieser Richtungsstreit automatisch zugunsten der »Traditionsrepublikaner« ausgeht – auch nicht nach den skandalösen Vorkommnissen vom 6. Januar 2021, als ein

größerer Mob von Trump-Anhängern die Absperrungen vor dem Kapitol überwandte, ein kleinerer Teil gewaltsam in das Kapitols-Gebäude eindrang und dort Verwüstungen anrichtete. Da der scheidende Präsident Trump die Demonstranten explizit dazu aufgefordert hatte, zum Kapitol zu gehen und die Abgeordneten dahingehend unter Druck zu setzen, eine Zertifizierung des Wahlsieges von Joe Biden zu verhindern, ist seine Mitverantwortung für den gescheiterten Aufstand offensichtlich. Die Rücktritte weiterer Regierungsmitglieder unmittelbar danach unterstreichen dies und schwächen Trumps künftige Rolle in der Partei. Mit seiner wochenlangen Weigerung, seine Niederlage anzuerkennen, hat Trump nicht nur sich selbst und der amerikanischen Demokratie, sondern auch seiner Partei geschadet. Fast alle Republikaner machen Trumps Verhalten wie seine wirren und vehementen Angriffe auf Vertreter der Landespartei in Georgia für die ungemein folgenreiche doppelte Wahlniederlage in der dortigen Senatsstichwahl verantwortlich. Einmal mehr erweist sich Trump nicht als Teamplayer, dem das Wohl seiner Partei, geschweige denn das des Landes am Herzen liegt, sondern als ein erratic Egomane, dem es nur um die eigene, persönliche Machtperspektive geht.

... »Trumpismus«

Doch die Partei verfügt über Personal, das die inhaltlichen Anliegen des »Trumpismus« besser und konsistenter artikulieren kann als Donald Trump selbst. Laut einer Umfrage des Instituts Rasmussen vom Dezember 2020 sind sich die Anhänger der Republikanischen Partei uneinig darüber, ob sie für die Präsidentschaftswahl 2024 einen erfahrenen Kandidaten, der das Präsidentenamt kennt, wünschen – also Donald Trump – oder ein frisches und jüngeres Gesicht. 52% optieren für ein frisches Gesicht, während sich 33% für Donald Trump aussprachen. Große Einigkeit herrscht indes über die politische Grundhaltung der republikanischen Kandidatin oder des Kandidaten 2024: 72% der Anhänger bevorzugen eine Persönlichkeit, die die populistische, national-konservative Grundhaltung Präsident Trumps verkörpert, nur 24% sprechen sich für eine Person aus, die der politisch eher konventionell konservativen Haltung eines durchschnittlichen Kongressmitglieds entspricht. Ein »Trumpist« oder eine »Trumpistin«, die die wirtschaftspolitisch populistische Grundhaltung des 45. Präsidenten vertritt, ohne sich in einen autoritären und erraticen Politikstil zu verrennen, wäre für nahezu drei Viertel der republikanischen Anhänger eine ideale Person, um 2024 Joe Biden oder wer immer ihm nachfolgen sollte, herauszufordern.¹

Programmatisch hat sich die Republikanische Partei unter Trump von ihren Wurzeln im Reaganis-

¹ Quelle: https://www.rasmussenreports.com/platinum/political_tracking_crosstabs/december_2020/crosstabs_gop_december_21_22_2020.

mus der 1980er Jahre, einer Mischung aus Deregulierung, Steuersenkungen, globalem und regionalem Freihandel sowie einer interventionistischen Außen- und Sicherheitspolitik zumindest punktuell gelöst und favorisiert einen populistischen Nationalkonservatismus. Zur Disposition stehen nicht marktwirtschaftliche Grundsätze per se, sondern die Praxis der Globalisierung der letzten 30 Jahre. Markt- und Grenzöffnungen der USA und die Institutionen der neoliberalen Global Governance hätten einseitig den Hauptgegner der USA, China, sowie andere Konkurrenten der USA gestärkt sowie die gut ausgebildeten und global vernetzten Eliten, nicht aber die Normalbevölkerung. Diese Auffassung führt gerade bei jüngeren Republikanern zu einer Neubewertung handels- und wirtschaftspolitischer Orthodoxien. In der Außen- und Sicherheitspolitik heißt dies, dass Amerika stark sein muss, militärisch sogar sehr stark, aber diese Stärke lediglich zur Abschreckung möglicher Gegner und zur Verfolgung eigener nationaler Interessen einsetzt und weniger zur Aufrechterhaltung bestimmter multilateraler Ordnungsvorstellungen in anderen Weltteilen, die keinen sofortigen und eindeutigen Mehrwert für die USA besitzen.

Donald Trump und sein Team haben diese Dynamiken 2016 instinktiv besser verstanden als andere, was seinen überraschenden innerparteilichen Erfolg erklärte, doch es haperte bei Trump mit der Umsetzung dieser Erkenntnis in eine kohärente politische Regierungsstrategie. Die Republikaner im Kongress und in den Einzelstaaten sind – von einigen Ausnahmen abgesehen – Trump nicht aus purer Angst gefolgt. Vielmehr haben gerade jüngere Politiker der Republikaner festgestellt, dass die Präferenzen ihrer Wähler oft nicht deckungsgleich sind mit der oft globalistischen und marktliberalen Haltung großer Geldgeber der Partei.

KEHRTWENDE UNTER BIDEN?

Bidens neue Regierungsmannschaft steht auf den ersten Blick für das Gegenteil: Wiedererlangung amerikanischer Führungsrolle gemeinsam mit den Alliierten und Freunden, Stärkung der regelbasierten internationalen Ordnung, Ablehnung eines rein transaktionalen Ansatzes, der jede Beziehung der USA zur Außenwelt einer bilateralen, eng kaufmännischen Kosten-Nutzen-Rechnung unterzieht, im Inneren Rücknahme der Unternehmensteuerreform von 2017, Weiterentwicklung der Gesundheitsreform und anderen Maßnahmen der Obama-Ära, insbesondere auch in der Einwanderungs- und Grenzpolitik.

Donald Trump hatte seine Administration überwiegend mit Leuten besetzt, die keine Berufspolitiker waren und außerhalb der Politik reich wurden, nicht immer auf die redlichste Weise. Vertreter der traditionellen Energiewirtschaft und dem angeschlossenen Lobbybereich fanden in der Trump-Adminis-

tration stets ein offenes Ohr. Joe Biden dagegen bestückt wichtige Posten mit erfahrenen Politikveteranen wie dem ehemaligen Außenminister John Kerry als »Klima-Zar« und mit ehemaligem Regierungspersonal wie dem designierten Außenminister Anthony Blinken, der Geheimdienstkoordinatorin Avril Haines oder Sicherheitsberater Jake Sullivan, die meistens im Geleitzug mit Biden selbst durch die Politik sowie im politiknahen Bereich des Lobbyismus und des Einflussmakelns zu Geld gekommen sind, gerade auch im Auftrag von Tech-Firmen aus dem Silicon Valley und der Rüstungssparte. Andere, wie die designierte Finanzministerin Janet Yellen, kamen auf dem Rednerparkett in kurzer Zeit zu einem Millionenvermögen.

Drahtseilakt aufgrund hoher Erwartungen der US-Öffentlichkeit und dem Ausland

Doch nicht nur aufgrund einiger Personalentscheidungen steht Biden innerparteilich unter Druck. Die »Progressiven« unter den Demokraten wollen die USA strukturell verändern und damit bereits 2021/2022 beginnen und nicht erst 2024 oder 2028. Ihre Kritik an Freihandel, an Globalismus, am »Überwachungskapitalismus« der Tech-Industrie und am amerikanischem militärischem Engagement in der Welt ist anders begründet als die Kritik der nationalkonservativen Republikaner, aber im Ergebnis gibt es durchaus punktuelle Überschneidungen wie Kritik an den Institutionen der Global Governance, aber auch des »tiefen« Staates, an Silicon Valley, einer starken Militärpräsenz rund um die Welt, an einer konfrontativen Haltung gegenüber Russland usw. Denkbar ist, dass der Burgfriede innerhalb der Demokratischen Partei nur währte, solange der gemeinsame Feind Donald Trump hieß. Er könnte ab dem 21. Januar 2021 enden. Regieren bedeutet für Joe Biden nicht nur einen Drahtseilakt hinsichtlich der hohen Erwartungen der Öffentlichkeit in den USA selbst und bei den Partnern im Ausland, sondern vor allem auch im Hinblick auf die Forderungen des starken progressiven Flügels der Demokraten, der sich im Wahlkampf diszipliniert hinter den ungeliebten Biden gestellt hatte.

Sollten die Biden-Administration und ihre Anhänger in der Welt glauben, dass alles gut wird, wenn die US-Politik zu dem zurückkehrt, wie es vor dem Aufstieg Trumps war, zum Freihandel im Stil der 1990er Jahre, zu Abkommen wie dem Atomabkommen mit dem Iran, zur Praxis multilateraler Institutionen wie der Welthandelsorganisation und dem Internationalen Währungsfonds, dann dürfte der gesellschaftliche Widerstand dagegen enorm sein, denn im Umfeld beider Parteien existieren Zweifel daran, dass dies die Lösungsansätze für die Probleme des 21. Jahrhunderts sein werden, denn es waren genau diese Politikansätze, die den Populismus erst richtig beflügelten hatten.

Frankreich: Gewinner des Machtwechsels auf europäischer Seite

Am wenigsten wird sich Biden eine Kehrtwende im Grundansatz der amerikanischen Chinapolitik leisten können. Die harte Grundhaltung Trumps zu China – die er nicht immer konsequent durchhielt und erratisch praktizierte – ist bei drei Viertel der US-Bevölkerung sehr beliebt, weit über das Lager der Republikaner hinaus. Im Gegensatz zu Trump wird Biden versuchen, harte Haltungen zu China gemeinsam mit den Alliierten im transatlantischen und im indo-pazifischen Raum aufzubauen und zu praktizieren. Dies dürfte gerade die deutsche Chinapolitik in die eine oder andere Erklärungsnot bringen. Ähnliches könnte für die Russlandpolitik gelten. Das deutsche Insistieren auf Nordstream 2 sowie das vornehmlich von Kanzlerin Merkel während der deutschen Ratspräsidentschaft vorangetriebene und abgeschlossene Investitionsabkommen der Europäischen Union mit der kommunistischen Führung in Peking sind aus US-Sicht Gift für die Entwicklung eines gemeinsamen transatlantischen Ansatzes gegenüber China und Russland. Ein deutscher Sonderweg bei der nuklearen Teilhabe

innerhalb der NATO sowie bei der Beschaffung bewaffneter Drohnen, wie er von der Führung der Regierungspartei SPD propagiert wird, dürfte auch im Washington der Biden-Administration mehr Verwunderung als Zustimmung auslösen. Im ersten Jahr der Biden-Administration dürfte Paris, weniger Berlin und schon gar nicht London, auf europäischer Seite der größte Gewinner des Machtwechsels im Weißen Haus sein, unterhalten doch führende Akteure des neuen Außenpolitikteams sehr enge Bindungen nach Frankreich. Außerdem erfüllt Frankreich die militärischen Bündnisverpflichtungen in weitaus höherem Maße als Deutschland und zeigt keine Anzeichen, seinen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat mit Vetorecht mit der EU oder Deutschland zu teilen.

Es ist daher wahrscheinlich, dass die Politik der USA unter Biden im ersten Jahr seiner Amtszeit überwiegend als klare Kehrtwende zu Trump wahrgenommen wird – speziell beim Thema Klimawandel, vielleicht beim Thema Iran-Atomabkommen und zumeist rhetorisch beim Thema NATO und Lastenteilung, in anderen Bereichen wie der Finanzpolitik oder der Außenwirtschaftspolitik und ganz sicher bei China werden Fragezeichen bleiben.

Laura von Daniels

Remote President

Joe Biden hat in seiner ersten Rede nach der Wahl am 7. November 2020 erklärt, dass es für alles eine Zeit gibt. Aus der Vielzahl der Beispiele, die sich in der bekannten Bibel-Stelle bei Prediger 3.1 finden, unterstrich der designierte US-Präsident vor allem die folgenden: eine Zeit zum Aufbauen und eine zum Heilen. Joe Biden bezieht das vor allem auf sein eigenes Land und die eigenen Bürgerinnen und Bürger. Und es geht ihm jenseits der unmittelbar notwendigen Pandemiebekämpfung auch darum, soziale und politische Wunden zu heilen, unter denen die US-Gesellschaft als Ganzes leidet. Dazu zählen neben wachsender sozialer Ungleichheit und dem Verlust gesellschaftlicher Aufstiegschancen und die rassistische Gewalt, auch durch Staatsbedienstete in den Rängen der Polizei. Keines dieser Probleme – das legt die Erfahrung der Jahre nach der Globalen Finanzkrise nahe – wird sich allein durch ein wiedererstarkendes Wirtschaftswachstum aus der Welt schaffen lassen. Springt aber das Wachstum in diesem Jahr nicht wieder an, verschärfen sich bestehende Probleme.

Biden weiß, dass das Ende 2020 im Kongress bewilligte Konjunkturpaket die Amerikaner nur bis März absichert, die Krise aber mindestens bis zur Jahresmitte anhalten wird. Erst dann werden Risikogruppen und Berufsgruppen, die dem Virus überdurchschnittlich ausgesetzt sind, die notwendigen

Impfungen erhalten haben. Eine Immunität von über 60 bis 70% der Bevölkerung wird wohl erst Monate später erreicht werden können. Sie ist jedoch die Voraussetzung dafür, wirtschaftliche und auch soziale Aktivitäten wieder umfassend zuzulassen, ohne dass es zu erneuten massenhaften Covid-19-Ausbrüchen kommt, die das Gesundheitssystem überfordern. Die Chancen der Demokraten bei den nächsten Zwischenwahlen 2022 eine Mehrheit in beiden Häusern zu erreichen und 2024 die Präsidentschaft zu halten, werden maßgeblich davon abhängen, ob es Biden gelingt, die Pandemie schnell zu überwinden. Biden und die Demokraten werden daran gemessen werden, ob die US-Wirtschaft im Anschluss an die Shutdowns erneut wächst und die Arbeitslosigkeit weiter zurückgeht. Deshalb wird Biden alles daran setzen, der US-Wirtschaft bis zum Frühjahr 2022 zu einem Aufschwung zu verhelfen und den versprochenen An Schub für die US-Infrastrukturinvestitionen – physisch wie digital – zu geben. Dafür muss der US-Präsident den politisch tief gespaltenen Kongress auf seine Seite ziehen.



Dr. Laura von Daniels

leitet die Forschungsgruppe »Amerika« bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

Für Europa bedeutet das, dass die Biden-Regierung nichts tun wird, was diesem Ziel zuwiderlaufen könnte. Europa sollte seine Erwartungen an einen großen multilateralen Moment herunterdimmen, aber nicht alle Pläne, z.B. in der Klima-, Handels- oder in der globalen Gesundheitspolitik, aufgeben. Gelingt es Biden, die tiefen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gräben im eigenen Land zuzuschütten, gewinnt er auch (außen-)politischen Handlungsspielraum hinzu. In der Außenpolitik könnte seine Regierung dann Ziele anstreben und verwirklichen, an denen auch den Europäern gelegen ist.

INNENPOLITISCHE AUSGANGSLAGE

Für den neuen US-Präsidenten wird die Hauptaufgabe darin bestehen, das Ergebnis der Präsidentschaftswahl zu konsolidieren und mit einem gespaltenen Kongress zusammenzuarbeiten. Auch nachdem die Demokraten bei den Stichwahlen in Georgia zwei Senatsitze dazugewonnen haben, sind sie weiterhin auf eine Zusammenarbeit mit den Republikanern angewiesen. Der US-Präsident kann zwar als oberster Befehlshaber in der Sicherheitspolitik eigenständig handeln, in der Klima- und Handelspolitik und bei Abschluss internationaler Verträge benötigt er die Zustimmung des Kongresses. Und da die Demokraten weit von einer 60-Stimmen-Mehrheit im Senat entfernt sind, können die Republikaner mit Hilfe der »Fillibuster«-Regel, die das Dauerreden zulässt, Abstimmungen über wichtige politische Vorhaben der Regierung blockieren.

Außerdem ist nach dem Sturm auf das Kapitol die Gefahr eines populistischen Backlash und der Rückkehr der »America-first«-Politik mit dem Amtsantritt Bidens nicht gebannt. Auch nach dem gewaltvollen Einbruch der Trump-Anhänger in die Parlamentsgebäude unterstützten noch über zwei Drittel der Republikaner im Repräsentantenhaus und sieben Senatoren Beschwerden gegen die Zertifizierung des Wahlsiegs von Joe Biden. Der Angriff auf den Kongress kam nicht von ungefähr. Schon Wochen vorher drohten führende Politiker der Republikaner im zweitgrößten US-Bundesstaat Texas nach einer Entscheidung des Supreme Court, die auf eine Anerkennung der Wahl Bidens zum Präsidenten hinauslief, offen mit einer Abspaltung des Staates. Siebzehn weitere Staaten stellten das Ergebnis der Präsidentschaftswahl in Frage. Hinzu kam die Unterstützung rechtsradikaler und paramilitärischer Gruppen (Proud Boys, Oath Keepers etc.). Bereits im November und Dezember 2020 hatten diese Gruppen, wie auch die QAnon-Bewegung – ein Sammelbecken von Verschwörungstheoretikern –, Proteste in Washington gegen die angeblich »gestohlene Wahl« organisiert. Trump wusste, was er tat, als er diesen Menschen am 6. Januar für ihre Loyalität dankte. Noch ist offen, ob sich die Republikaner aus dem Würgegriff der Trumpisten befreien und nach den Vorfällen wieder in die politische Mitte rücken.

Für Biden wird das Regieren auch aus anderen Gründen nicht leicht werden: Neben den Anstrengungen, die Pandemie in den Griff zu bekommen, wird er damit kämpfen, dass ihm die Republikaner haushaltspolitisch Steine in den Weg legen. Die »fiscal hawks« unter den Republikanern werden in Anbetracht historisch hoher Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung in den nächsten Jahren jede politische Entscheidung Bidens, die mit höheren Kosten verbunden ist, für unverantwortlich erklären – wenn auch vor allem die Regierung seines Vorgängers durch umfangreiche Steuererleichterungen die Verschuldung vorangetrieben hat.

Derzeit erleben die USA neben der Gesundheitskrise auch eine gravierende Armutskrise. Laut einer Untersuchung der Ökonomin Diane Schanzenbach, Northwestern University, basierend auf wöchentlichen Daten des US Census Bureau, berichten während der Pandemie zwischen 10 und 12% der Amerikaner, dass sie in der vergangenen Woche manchmal oder oft nicht genug zu essen hatten. Mehr als vier von zehn Kindern leben in Haushalten, die berichten, dass sie Schwierigkeiten haben, für Grundbedürfnisse wie Miete und Lebensmittel aufzukommen. Nahrungsmangel ist dabei in der Krise kein lokalbegrenztes Phänomen, sondern in 44 Staaten und in der Hauptstadt Washington D.C. verbreitet. Schaut man auf diese und andere Armutsindikatoren ist offensichtlich, dass sich die Biden-Regierung zunächst auf ein »Nation Building at Home« konzentrieren muss.

POLITISCHE AMBITION UND WIRKLICHKEIT

In seiner »Build-Back-Better«-Agenda hat Biden vor der Wahl seine Pläne für ein Wiederaufbau- und Investitionsprogramm und auch die damit verbundenen Kosten offengelegt. Um, wie angekündigt, Ausgaben in Höhe von 7,9 Billionen US-Dollar über eine Amtszeit von vier Jahren zu finanzieren, setzt Biden auf höhere Steuereinnahmen (insgesamt ca. 4,4 Billionen US-Dollar laut Schätzungen von Moody's). Der Löwenanteil soll über höhere Steuern für große Unternehmen eingespielt werden. Biden plant den Spitzensteuersatz von 21 auf 28% zu erhöhen, nachdem Trump ihn Ende 2017 von 35 auf 21% gesenkt hatte. Um auch nur einen Teil seiner Pläne zu verwirklichen, wird Biden viel politisches Kapital einsetzen müssen. Er muss also die Offenheit und die notwendige Ausdauer zeigen, um mit dem politischen Gegner Kompromisse auszuhandeln. Die angekündigte fortgesetzte Niedrigzinspolitik und die fortgesetzten Anleihekäufe der Zentralbank Federal Reserve sollten diese Aufgabe etwas leichter machen. Viel wird jedoch auch vom politischen Gespür der designierten Finanzministerin, Janet Yellen, abhängen.

Wird neben den schwierigen innenpolitischen Entscheidungen überhaupt noch »Luft für Außenpolitik« bleiben? Gerade bei den Fragen, die nicht von größerer haushaltspolitischer Bedeutung sind, behält der Präsident in jedem Fall Handlungsfreiheit. Eine Reihe

von außenpolitischen Entscheidungen kann und wird Biden wahrscheinlich in den ersten Amtstagen veranlassen: die Rückkehr zum Pariser Klimaabkommen und auch in die Weltgesundheitsorganisation (WHO) scheinen bereits ausgemacht. In der Sicherheitspolitik steht als erste wichtige Entscheidung die Verlängerung des »New-Start«-Abkommens über die Begrenzung der strategischen Atomwaffen für weitere fünf Jahre an. Mit »New Start«, das am 5. Februar auszulaufen droht, würde die letzte vertraglich bindende Begrenzung der beiden größten Atomarsenale der Welt enden. Darüber hatte die Trump-Regierung mit Russland verhandelt, jedoch hatte sie es zur Bedingung für die Verlängerung gemacht, dass sich China an dem Rüstungskontrollabkommen beteiligt. Sowohl Russland als auch China lehnen diese Bedingung ab. Neu im Amt könnte Biden den bilateralen Vertrag mit Moskau verlängern. Schwieriger, aber zu einem späteren Zeitpunkt immer noch möglich, wäre ein Dialog mit Russland und China über die Atomwaffenkontrolle.

In die Kategorie »schwierig, aber möglich« fiele auch ein neues, umfassenderes Abkommen zwischen den USA, dem Iran und europäischen Partnern. Biden könnte einem Folgeabkommen der früheren Atomvereinbarung mit Iran, dem »Joint Comprehensive Plan of Action« (JCPOA), zustimmen, soweit darin neben der iranischen Raketenrüstung auch das Problem thematisiert würde, dass Teheran bisher terroristische Aktivitäten in seinen Nachbarländern unterstützt und damit zur Destabilisierung beiträgt.

ANSATZPUNKTE FÜR DIE EUROPÄER

Seit der Wahl Bidens zum Präsidenten erschienen auf beiden Seiten des Atlantiks zahlreiche Vorschläge für eine neue transatlantische Agenda. Die Vorschläge erinnern an ein früheres Dialogformat, die »New Transatlantic Agenda« (NTA), aus den frühen 1990er Jahren. Die im Dezember 2020 erschienene »EU-US Agenda for Global Change« der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik schlägt zunächst nur Themen für einen neuen transatlantischen Dialog vor. Mal sind die Vorschläge zu Kooperation etwas vage gehalten (z.B. »transatlantic dialogue on the responsibility of online platforms and Big Tech«), mal sind sie sehr konkret und benennen bereits etablierte oder denkbar neue Foren (e-commerce-WTO, Steuern-OECD und G 20, Handelserleichterungen-EU-US Trade and Technology Council (TTC), Pflanzenschutz-COP15), in denen Lösungen gefunden werden sollen. In dem Dokument erklären die Kommission und der Hohe Vertreter eingangs, nach welchen Kriterien politische Themen auf die »Wunschliste« der EU für Gespräche mit Biden gesetzt wurden: in Bereichen, in denen EU- und US-Interessen überlappen, in denen die Hebelwirkung gemeinsamer Entscheidungen am besten zum Einsatz kommt und in denen globale Führung gebraucht wird. An den Auswahlkriterien ließe sich jedoch noch feilen.

TRANSATLANTISCHE SHORTLIST

Wichtiger noch, als konkrete Agenda-Punkte für einen neuen transatlantischen Dialog festzulegen, erscheint in diesem Stadium der Machtübergabe an Biden, an den Auswahlkriterien für Themen einer gemeinsamen Agenda zu arbeiten. Warum sollte ein Thema auf die Shortlist kommen, und was spricht dagegen? Aus den Erfahrungen früherer Dialoge zeigt sich, dass vor allem drei Kriterien erfolgsrelevant sind: (1) Politische Prioritäten für Gespräche zwischen Washington und Brüssel sollten von allen EU-Mitgliedstaaten als solche verstanden und geteilt werden – eine gemeinsame Position der EU muss nach außen erkennbar sein. (2) Die USA und die EU verfolgen überlappende Interessen; das sollte in Policy-Dokumenten des Biden-Wahlkampfes oder Transition-Teams und der Kommission Ausdruck finden. (3) Die Europäer sind in dem Politikbereich handlungsfähig und können etwas beitragen oder haben bereits einen übertragbaren Standard entwickelt.

Das Thema Klimapolitik und CO₂-Reduzierung müsste sich eigentlich anhand dieser Kriterien für die transatlantische Shortlist qualifizieren. Gleichzeitig ist die Position der neuen US-Regierung noch nicht klar. Während sich Biden im Wahlkampf an die Politikentwürfe des progressiven Flügels der Demokraten, wie den Green New Deal, angenähert hat, findet man von ihm kein Bekenntnis zu einem CO₂-Grenzausgleich (»Carbon Border Tax Adjustment«), wie ihn die EU-Kommission plant. Auf der anderen Seite spricht die EU mit einer (recht) einheitlichen Stimme und die EU-Kommission ist handlungsfähig. Genau hierin könnte aber bei genauerem Hinsehen ein Problem liegen und das Thema schnell in eine politische Sackgasse führen, sollten sich im US-System die Gegner einer staatlich verordneten CO₂-Reduzierung durchsetzen.

Als ein weiteres Thema für die Shortlist kommen WTO-Reformen infrage. Auch in dieser Frage teilen die Mitgliedstaaten die Auffassung, dass gemeinsame Handelsregeln, auf die man sich mit Washington einigt, eine Priorität der Kommission im Dialog mit Biden sein sollten. Im Wahlkampf hat Biden dem multilateralen System große Bedeutung beigemessen. Dass die EU handelspolitisch handlungsfähig ist, hat sie in den vergangenen Jahren nicht nur über den Erlass von Gegenzöllen gegen US-Importzölle bewiesen. Sie hat auch, gemeinsam mit anderen Partnern, einen unabhängigen zweistufigen Streitschlichtungsmechanismus in der WTO am Laufen gehalten und dazu verschiedene Interessen von WTO-Mitgliedern koordiniert.

Drittens könnten die Vereinigten Staaten und die EU ein entwicklungspolitisches Thema auf ihre Agenda setzen, das vor allem nach der Coronakrise zu einer wirtschaftspolitischen Herausforderung werden könnte: eine gemeinsame Initiative für eine koordinierte Schuldenumstrukturierung, nicht nur, wie

bereits geschehen, in den ärmsten Ländern, sondern vor allem im Hinblick auf Schwellenländer und deren Verschuldung gegenüber privaten Gläubigern. Mehr als 100 Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen müssen 2020 insgesamt 130 Mrd. Dollar an Schuldendienst zahlen.

Mit großer Wahrscheinlichkeit werden sich auch noch weitere wichtige Themen, wie die Möglichkeiten einer Einigung auf gemeinsame Datenschutz- und Privatsphärestandards oder eine abgestimmte Besteuerung von Digitalunternehmen auf der Shortlist eines transatlantischen Dialogs finden. Bei jedem einzelnen Thema sollten aber die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten vorher in sich gehen und anhand von festgelegten Kriterien prüfen, ob sie

tatsächlich in einer Verhandlung mit der Biden-Regierung Aussicht auf Erfolg hätten oder doch – zumindest in der gegenwärtigen Lage – unrealistisch bleiben.

LITERATUR

Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Europäischen Union (2020), »A New EU-US agenda for global Change«, Dezember, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/joint-communication-new-eu-us-agenda-global-change_en.

Schanzenbach, D. (2020), »Who Does Not Have Enough to Eat in America?«, Econofact, 25. November, verfügbar unter: <https://econofact.org/who-does-not-have-enough-to-eat-in-america>.

Zandi, M. und B. Yaros (2020), »The Macroeconomic Consequences: Trump vs. Biden«, Moody's Analytics, 23. September, verfügbar unter: <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2020/the-macroeconomic-consequences-trump-vs-biden.pdf>.

Josef Braml

Amerikas Geo-Ökonomie unter Biden – Europas Risiken und Chancen

Nach seinem hart umkämpften Wahlsieg bei den US-Präsidentschaftswahlen wird der Demokrat Joe Biden Jr. am 20. Januar 2021 als

46. Präsident der Vereinigten

Staaten die Amtsgeschäfte im Weißen Haus übernehmen. Zu-

vor konnten die Demokraten neben der Mehrheit im Abge-

ordnetenhaus durch die beiden Siege in den Stichwahlen am 5. Januar

2021 im Bundesstaat Georgia schließlich auch noch die Kontrolle

über den Senat erlangen. Damit haben die Demokraten zwar noch

die Kontrolle in dieser zweiten Kammer des Kongresses gewon-

nen, aber die qualifizierte Mehrheit

(von 60 Stimmen) verfehlt, die nötig ist, um Blockade-

manöver im normalen Gesetzgebungsverfahren abzu-

wenden. Die Republikaner werden künftig in der Lage

sein, die ehrgeizige legislative Agenda der Biden-Administration

mit derselben Obstruktionsstrategie zu blockieren, mit der sie bereits die meisten Initiativen

Barack Obamas verhinderten. Während viele sozial-

und wirtschaftspolitische Prioritäten des neuen Präsidenten Biden – etwa zur Verbesserung des Gesund-

heitswesens, der »Green Deal« und Steuererhöhungen – von den Republikanern im Kongress vereitelt werden können, besteht in den Vereinigten Staaten jedoch ein parteiübergreifender Konsens in der Außenpolitik

gegenüber rivalisierenden Staaten. Die USA werden weiterhin wirtschaftliche Mittel für geostrategische Ziele nutzen – um insbesondere China und Russland

einzdämmen. Amerikas Geo-Ökonomie wird auch seine Alliierten in Europa und Asien vor die Wahl stellen und zum geostrategischen Denken nötigen.

WEITERHIN MÖGLICHE POLITIKBLOCKADE

Der Demokrat Joe Biden wurde von fast 80 Millionen US-Wählerinnen und Wählern zum Präsidenten der

Vereinigten Staaten von Amerika gewählt – mit weit mehr Stimmen als jeder andere Kandidat vor ihm er-

halten hatte. Trotz der von seinem Vorgänger Donald Trump geschürten Befürchtungen vor einer umstrittenen

Wahl wurde Biden letztendlich am 14. Dezember 2020 mit einer deutlichen Mehrheit von 306 der

insgesamt 538 Wahlleute des Electoral College zum Präsidenten gekürt sowie am 20. Januar vereidigt und

inauguriert. Mit dem neuen Amtsinhaber im Weißen Haus verbinden viele politische und wirtschaftliche

Entscheidungsträger in Europa ihre Hoffnungen auf eine berechenbarere und für sie vorteilhaftere Innen-

und Außenpolitik der Weltmacht. Doch auch nach den Präsidentschafts- und Kongresswahlen wird die poli-

titische Lage in den Vereinigten Staaten schwierig und volatil bleiben.

System der »Checks and Balances«

Legislative und Exekutive sind im politischen System der USA nicht nur durch verschiedene Wahlakte stärker voneinander »getrennt«.

Das System der »checks and balances« ist darüber hinaus dadurch gekennzeichnet, dass die politischen Gewalten miteinander

konkurrieren und sich gegenseitig kontrollieren. Der



Dr. Josef Braml

ist USA-Experte des Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies (CASSIS) der Universität Bonn und Generalsekretär der Deutschen Gruppe der Trilateralen Kommission.

US-amerikanische Kongress übernimmt somit nicht automatisch die politische Agenda der Exekutive/des Präsidenten, selbst wenn im Fall des »unified government« das Weiße Haus (Sitz des Präsidenten) und Capitol Hill (Sitz des Kongresses) von der gleichen Partei »regiert« werden.

Die Demokraten haben zwar die Kontrolle über die erste Kongresskammer, das Repräsentantenhaus, beibehalten, aber unerwartet viele Sitze verloren und werden damit künftig über eine kleinere Mehrheit verfügen. Da der künftige Präsident Biden auch noch drei demokratische Abgeordnete für Regierungsposten – namentlich Cedric Richmond als Direktor des Verbindungsbüros für Öffentliche Angelegenheiten und Berater des Präsidenten, Marcia Fudge als Ministerin für Wohnungsbau und Stadtentwicklung sowie Deb Haaland als Innenministerin – nominiert hat, dürfte bis zu den Sonderwahlen im Frühjahr 2021 für die Neubesetzung der Sitze dieser drei in die Exekutive Berufenen und des gegen Jahresende an Corona verstorbenen Republikaners Luke Letlow die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus hauchdünn sein. Die Demokraten werden bis dahin nur noch über ein bis zwei Stimmen über der nötigen Mehrheit von 218 Stimmen verfügen – je nachdem, wie schnell die von Biden Nominierten vom Senat jeweils für ihre Kabinettsstellen bestätigt werden und damit ihre Abgeordnetenmandate niederlegen müssen.

Mangels einer »blauen Welle« konnten die Demokraten auch nicht die zweite Kongresskammer, den Senat, deutlich für sich entscheiden. Sie verloren ausschlaggebende Rennen in Maine, Iowa und anderen Bundesstaaten. Doch in den Stichwahlen im Südstaat Georgia gelang es den Demokraten immerhin noch, beide Sitze zu gewinnen. Damit konnten sie die Kontrolle im Senat sichern. Denn bei dem nun gegebenen 50-50-Patt kann bei Abstimmungen, wenn nötig, jeweils die Vize-Präsidentin Kamala Harris mit ihrer »tie-breaking vote« die ausschlaggebende Stimme abgeben.

Damit wird es für den ranghöchsten Demokraten im Senat, Charles Schumer, umso schwieriger, den Senat zu führen. In dieser Kammer kann ein einziger Senator mit Dauerreden, einem sogenannten »filibuster«, den Geschäftsbetrieb aufhalten – solange ihm nicht eine qualifizierte Dreifünftelmehrheit von 60 Senatoren den Mund verbietet. »To invoke cloture« lautet das Manöver, um ein »filibuster« abzuwenden.

Seitdem die Demokraten bereits im November 2013 mit ihrer einfachen Mehrheit kurzerhand die Geschäftsordnung des Senats veränderten – sich für die von den Republikanern sogenannte »nukleare Option« entschieden –, können Blockademanöver bei Personalbenennungen nunmehr mit einer einfachen Mehrheit aufgehoben werden.

Ausgenommen bleibt jedoch das normale Gesetzgebungsverfahren. Hier sind weiterhin 60 Stimmen nötig, um eine Blockade aufzuheben. Deshalb gilt es im Senat, Anreize zu geben, um möglichst alle

100 Senatorinnen und Senatoren zufriedenzustellen. Mit Druck würde man hingegen wenig bewirken. Nach der »Macht« des Mehrheitsführers im Senat gefragt, erwiderte der ehemalige Demokratische Senator und »majority leader« George J. Mitchell: »Man hat die Macht, 99 Hintern zu küssen.«

Mehr Machtbefugnisse hat »Madam Speaker of the U.S. House of Representatives«. Die Sprecherin des Repräsentantenhauses Nancy Pelosi hat mehr Mittel zur Verfügung, um die gleichwohl geschrumpfte Mehrheit ihrer Parteifreunde auf Linie zu halten: Sie kann die für Interessengruppen und deren Zuwendungen besonders attraktiven Vorsitzenden von Ausschüssen und Unterausschüssen bestimmen, über einen Verfahrensausschuss, das »rules committee«, regeln, ob und in welchen Ausschüssen bzw. Unterausschüssen ein Gesetz behandelt wird, und festlegen, inwieweit Änderungsanträge zulässig sind und welche Prozeduren zu erfolgen haben. Die Geschäftsordnung gibt der Sprecherin also wirksame Machtinstrumente an die Hand. Gleichwohl verfügt die Sprecherin des Repräsentantenhauses wegen der fehlenden Partei- und Fraktionsdisziplin im politischen System der »checks and balances« nicht über die enormen Sanktionsmittel, die ein Fraktionschef in einem parlamentarischen Regierungssystem wie in Deutschland hat.

Spannungen in der demokratischen Partei

Mangels Parteidisziplin ist auch der Präsident häufig angehalten, mit entsprechenden Hilfen für die Wahlkreise oder Einzelstaaten der umworbenen Abgeordneten und Senatoren sogar Kongressmitglieder der eigenen Partei zu »kaufen«. Für Biden wird es als Präsident künftig schwieriger werden, die Geschlossenheit seiner demokratischen Partei aufrechtzuerhalten. Nach Trumps Abwahl aus dem Weißen Haus fehlt nun der externe »Feind«, der noch im Wahlkampf half, die eigenen Reihen zu schließen. Es gibt bereits Spannungen zwischen Progressiven und Gemäßigten darüber, wer für die Verluste bei den Kongresswahlen verantwortlich ist – und dementsprechend auch Richtungstreit über den künftigen Regierungskurs der Demokraten.

Es war daher wenig überraschend, dass Biden ein Kabinett zusammenstellte, das die verschiedenen Fraktionen seiner Koalition umfasst, einschließlich progressiver und gemäßigter Köpfe. Dank der Kontrolle der Demokraten im Senat können die Personalentscheidungen des Präsidenten ohne Blockademöglichkeiten der Republikaner abgesehen und damit auch die innerparteiliche Machtarithmetik der Demokraten aufrechterhalten werden.

Mangels einer demokratischen Supermehrheit im Senat (60 von 100 Stimmen) und der damit möglichen Kontroll- und Obstruktionsmöglichkeit der Republikaner im normalen Gesetzgebungsverfahren sind die vor allem von progressiven Demokraten geforderten umfassenden Gesetze in den Bereichen Gesundheits-

wesen, Steuerreform, Finanzmarktregulierung sowie Klima- und Energiepolitik nicht zu erwarten.

Zwar verfügt Biden über 36 Jahre Erfahrung sowie persönliche Arbeitsbeziehungen im Senat und ist für seine Fähigkeit zu parteiübergreifender Zusammenarbeit bekannt. Aber seine legislativen Kooperationserfolge sind lange her – sie waren in einer Zeit, in der Konsensfindung noch möglich war und von den Wählern und Interessengruppen honoriert wurde. Eine von Partikularinteressen forcierte republikanische Blockade seiner Gesetzgebungagenda könnte Präsident Biden zwingen, mittels exekutiver Anordnungen, also ohne die längerfristige Verbindlichkeit der Gesetzgebung, zu regieren – wie es bereits seine beiden Vorgänger Trump und Obama taten.

AUSWIRKUNGEN DER POLITIKBLOCKADE

Dass der künftige Präsident nicht »durchregieren« können würde, wurde von der Finanzwelt erleichtert aufgenommen. Mit Kursanstiegen reagierten die Aktienmärkte darauf, dass es keine von den Demokraten kontrollierte Einheitsregierung geben wird, die Unternehmen regulieren und Steuern erhöhen könnte. Eine in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkte Regierung gibt aber auch Grund zur Sorge, wenn man die gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Landes bedenkt. Zunächst wären legislative Maßnahmen dringend erforderlich, um die Covid-19-Pandemie und deren wirtschaftlichen Auswirkungen zu bewältigen.

Die menschlichen und wirtschaftlichen Verluste der Covid-19-Pandemie sind in den Vereinigten Staaten besonders schwerwiegend. Zu Jahresbeginn 2021 gab es bereits über 350 000 durch Covid-19 verursachte Todesfälle zu betrauern. Wegen der zunehmenden Zahl bestätigter Fälle haben die Centers for Disease Control and Prevention weitere Einschränkungen des persönlichen und wirtschaftlichen Lebens empfohlen. Die vielerorts verschärften Corona-Regeln, insbesondere Reisebeschränkungen und Schließung von Geschäften, werden die US-Wirtschaft weiterhin belasten. Bereits das bisherige Ausmaß der Krise ist beispiellos: Die Pandemie hat gleichzeitig einen Nachfrage-, Angebots- und Finanzschock verursacht.

Angesichts der dramatischen sozio-ökonomischen Lage in den Vereinigten Staaten wurde noch in der ablaufenden Legislaturperiode parteiübergreifend ein Covid-19-Hilfsgesetz für Privathaushalte und Unternehmen vom Kongress verabschiedet und vom scheidenden Präsidenten Trump unterzeichnet. Die Forderungen von Wirtschaftslobbys nach staatlicher Unterstützung konnten die vorherige Blockade der Republikaner im Senat aufweichen und Trumps Veto-Drohung abwenden. Mit Blick auf die nächsten, bereits in zwei Jahren stattfindenden Zwischenwahlen haben die Demokraten ebenso starke Anreize, bessere Bedingungen für eine wirtschaftliche Erholung zu schaffen, vor allem jetzt, mit einem Demokraten im

Weißes Haus. In dieser Lage konnte ein Kompromiss erzielt werden, bei dem fiskalkonservative Republikaner einem Paket von 900 Mrd. Dollar zustimmten und die Demokraten ihrerseits zuvor abgelehnte Bedingungen akzeptierten, etwa Arbeitgeber von der Haftung für Covid-19 zu befreien.

Infrastruktur- und Steuerreformpläne

Die nötige Reaktion auf die ökonomischen Folgen des Coronavirus könnte künftig auch politische Rückendeckung zur Verabschiedung eines Infrastrukturpakets geben. Es herrscht mittlerweile eine parteiübergreifende Einsicht, dass viele Bereiche des US-Infrastruktursystems renoviert und erneuert werden müssen. Neben Investitionen in Straßen und Brücken bezieht sich Bidens Infrastrukturplan auf Wasserinfrastruktur und Breitbandzugang.

Infrastrukturprogramme zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Folgen könnten der Biden-Administration auch als legislatives Vehikel dienen, um zumindest einen Teil seiner Klima- und alternativen Energie-Agenda zu erreichen. Allen voran werden die progressiven Demokraten versuchen, mehr Mittel für die Reform des Energiesektors, Elektrofahrzeugsysteme, den öffentlichen Nahverkehr und die Wärmedämmung von Gebäuden bereitzustellen.

Allerdings haben bereits in den zurückliegenden Trump-Jahren heftig umstrittene Finanzierungsdebatten im Kongress eine parteiübergreifende Einigung über Infrastrukturausgaben verhindert. Indem sein Nachfolger Joe Biden seinen Infrastrukturplan im Gesamtumfang von über 2 Billionen Dollar auch noch mit einer Steuerreform verknüpfte, ist diese gewaltige Aufgabe politisch noch schwieriger geworden. Während seines Präsidentschaftswahlkampfes versprach Biden, die inländischen Ausgabenprogramme durch Steuererhöhungen zu finanzieren, indem er verschiedene Komponenten des Steuersenkungs- und Beschäftigungsgesetzes von 2017 (Tax Cuts and Jobs Act, TCJA) aufheben will. Gleichwohl beabsichtigt Biden, die Einkommensteuern für Personen mit weniger als 400 000 Dollar Jahreseinkommen nicht zu erhöhen, aber den Körperschaftsteuersatz von 21 auf 28% anzuheben.

Die Biden-Regierung könnte auch versuchen, steuerliche Anreize zu geben, um Unternehmen davon abzuhalten, ihre Geschäftstätigkeit ins Ausland zu verlagern, indem sie eine Mindestkörperschaftsteuer von 15% auf verbuchte Gewinne erhebt. Sie könnte auch anstreben, diejenigen mit einem Einkommen von 1 Mio. Dollar oder mehr zu verpflichten, den gleichen Satz auf Kapitalerträge zu zahlen wie auf das Gehalt.

Konjunkturprogramm

Während sich die Republikaner im Kongress sicherlich zusammenschließen würden, um die von Biden

geführten Demokraten daran zu hindern, die Steuern merklich zu erhöhen, würde es der republikanische Minderheitsführer im Senat Mitch McConnell deutlich schwerer haben, die Einstimmigkeit gegen ein Biden-Konjunkturprogramm aufrechtzuerhalten, wenn die Konjunkturimpulse hauptsächlich durch Steuersenkungen für die Mittelschicht erreicht würden. Die Blockade der Republikaner gegen öffentliche Ausgaben könnte auch aufgeweicht werden, wenn die Biden-Administration mit »Pork-barrel«-Anreizen handelt, indem sie staatliche Investitionen in Projekte von Einzelstaaten umworbener Senatoren lenkt, um deren Zustimmung zu erwirken.

Biden hat auch protektionistische Signale gesendet und die Rolle der amerikanischen Industrie bei der wirtschaftlichen Erholung hervorgehoben. Mit einem vierjährigen, 400 Mrd. Dollar schweren »Buy-American«-Plan sollen mehr Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie geschaffen, Bundesmittel auf amerikanische Unternehmen konzentriert und Offshoring verhindert werden.

Globale Geo-ökonomische Rivalitäten

Unter dem neuen Präsidenten und Kongress werden nicht nur die »Buy-American«-Bestimmungen fortgeführt. Die Vereinigten Staaten werden auch weiterhin (Sekundär-)Sanktionen anwenden, um ihre Verbündeten etwa zum Kauf von »Freiheitsgas« zu nötigen. Bereits im Dezember 2019 verabschiedete der US-Kongress mit parteiübergreifender Unterstützung das sogenannte Gesetz zum Schutz der europäischen Energiesicherheit. Das Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA) stoppte zunächst den Bau der von der deutschen Bundesregierung forcierten Nord Stream 2 Pipeline, weil die Sanktionen auf die Betreiber der Spezialschiffe abzielten, die die Rohre für die Pipeline verlegten. Mit der Haushaltsautorisierung für das Verteidigungsministerium, dem National Defense Authorization Act (NDAA), hat der US-Kongress noch vor Jahresende 2020 dem künftigen US-Präsidenten ermöglicht, weitere Sanktionen gegen aktive Unterstützer des Projekts zu verhängen. Der Beschluss sieht Strafmaßnahmen sowohl gegen Versicherer von Unternehmen und Schiffen vor, die am weiteren Bau von Nord Stream 2 beteiligt sind, als auch gegen technische Zertifizierungsgesellschaften.

Die Vereinigten Staaten werden weiterhin aus geopolitischer Sicht argumentieren, dass diese Pipeline US-Verbündete wie Deutschland von Russland abhängig machen würde. Daher brauchen deutsche Politiker und Entscheidungsträger strategische Geduld und den längeren Atem besserer wirtschaftlicher und geostrategischer Argumente: Amerikas kurzsichtiges geo-ökonomisches Vorgehen gegen die Hauptkonkurrenten auf den internationalen Öl- und Gasmärkten – sei es Saudi-Arabien, Russland oder Iran – geht nicht nur zu Lasten der wirtschaftlichen Interessen der verbündeten Länder wie Deutschland. Sie schadet

den Vereinigten Staaten selbst auf lange Sicht und hilft ihrem globalen Rivalen China.

Die geo-ökonomische Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und China wird durch die Biden-Administration verstärkt. Die künftige US-Regierung wird weiterhin Daten-, Handels-, Energie- und Finanzströme managen oder manipulieren – insbesondere durch (Sekundär-)Sanktionen. Das Spiel der Kräfte in »freien« Märkten wird von den USA weiterhin (macht-)politisch ausgehebelt und nur akzeptiert werden, solange es dem politischen Ziel geostrategischer Dominanz dient.

Der Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und China wird vor allem im Technologiesektor ausgetragen. Beim Konfliktthema 5G/Huawei werden die USA gegenüber ihren Verbündeten unnachgiebig bleiben. Im Kampf um technopolitische Einflussphären, in denen die künftige wirtschaftliche und militärische Vorherrschaft auf dem Spiel steht, wird Washington den Druck auf Drittländer wie Deutschland und deren Unternehmen erhöhen und sie vor die Wahl stellen, entweder Geschäfte mit China oder den USA preiszugeben.

Hinwendung nach Asien

Amerikas »Hinwendung nach Asien«, der bereits unter der Obama/Biden-Regierung eingeschlagene »Pivot-to-Asia«-Kurs wird fortgeführt – weiterhin auf Kosten der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Schon für Präsident Obama und den damaligen Vizepräsidenten Biden war – zum Entsetzen der Europäer – die Transpazifische Partnerschaftsinitiative (TPP) wichtiger, mit der sie beabsichtigten, China in der Handelspolitik einzudämmen und von ihren Verbündeten wirtschaftlichen Tribut zu fordern.

Die Biden-Administration wird versuchen, diese innenpolitisch seinerzeit schon schwierige, aber geo-ökonomisch umso dringlicher gewordene Initiative neu zu beleben. Im härter werdenden Wettbewerb in der Region Asien-Pazifik geht es zuvorderst darum, Trumps strategischen Fehler zu korrigieren, der darin bestand, in einer seiner ersten Amtshandlungen im Jahr 2017 die TPP-Beteiligung und -Führung der USA aufzugeben.

Während die Vereinigten Staaten in Trumps Regierungszeit damit beschäftigt waren, sich ökonomisch in das nationalistische Schneckenhaus zurückzuziehen, schreckte Chinas umfassende »Seidenstraßeninitiative« (»One Belt, One Road«) nicht vor diplomatischen Initiativen und wirtschaftlichen Investitionen zurück, um den Welthandel zu seinen Bedingungen neu zu ordnen. Mittlerweile ist es China sogar gelungen, seine Initiative zur Regionalen Umfassenden Wirtschaftspartnerschaft (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) abzuschließen. Die RCEP wurde am 15. November 2020 auf einem virtuellen ASEAN-Gipfel unterzeichnet. Chinas Initiative der RCEP umfasst die

zehn ASEAN-Länder sowie Australien, Japan, Südkorea und Neuseeland, aber nicht die Vereinigten Staaten.

Das RCEP-Abkommen verdeutlicht, dass selbst Amerikas asiatisch-pazifische Verbündete skeptisch gegenüber Washingtons Forderungen sind, sich technologisch und wirtschaftlich von China zu »entkoppeln«. Mit dem von China forcierten RCEP, das 2,2 Milliarden Menschen und etwa ein Drittel der weltweiten Wirtschaftsleistung umfasst, werden in der Region Zölle gesenkt, Handelsregeln festgelegt und nicht zuletzt auch der Trend zu regionalen Wertschöpfungsketten verstärkt.

Um sich gegen eine von Washington betriebene wirtschaftliche Entkopplung zu wappnen, hat China schließlich auch bei den sich über sieben Jahre hinziehenden Verhandlungen mit Europa eingelenkt und zum Jahresende 2020 einer Investitionspartnerschaft

zugestimmt. Künftig sollen hüben wie drüben die Investitionsbedingungen verbessert, weil fairer gestaltet werden – sobald Europas Entscheidungsträger diesem in seinen Details auch noch nicht ausgehandelten Deal zugestimmt haben werden.

Die geo-ökonomischen Bemühungen der USA und Chinas sollten auch den Europäern (geostrategisch) zu denken geben. Um ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern und »weltpolitikfähig« zu werden, sollte die EU in der Außen- und Sicherheitspolitik von der Illusion der Einstimmigkeit hin zu einer realistischeren Konsensfindung in Form einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung finden. Nur ein entscheidungsfähiger europäischer Verbund gewährleistet Marktmacht und Handlungsoptionen, damit Europas Länder weiterhin selbstbestimmt wirtschaften und leben können.

Johannes Varwick

Das »America-will-be-back-Mantra«: Berechtigt oder Rhetorik?

Die beiden Kandidaten für das Amt des US-Präsidenten hätten in Stil und Substanz nicht unterschiedlicher sein können. Beide versuchten die Wahl als eine »Once-in-a-generation«-Angelegenheit darzustellen und polarisieren entsprechend im Inneren wie im Äußeren. Und tatsächlich wird der künftige Weg unseres wichtigsten Verbündeten USA maßgeblich vom Wahlausgang bestimmt. Bei Donald Trump wäre relativ klar gewesen, was wir bekommen hätten: einen weiterhin unberechenbaren, nicht zu multilateraler Absprache und langfristiger Strategie fähigen oder willigen Präsidenten. Joe Biden steht hingegen für die Stärkung von Bündnissen und den Willen zu multilateralem Interessenausgleich. Zugleich bietet er trotz seiner jahrzehntelangen außenpolitischen Erfahrung eher eine Projektionsfläche für je eigene Wünsche und Vorstellungen in Europa und

andernorts, denn das von ihm gepflegte »America-will-be-back-Mantra« (DeYoung 2020) ist etwas aus der Zeit gefallen.



Prof. Dr. Johannes Varwick

ist Lehrstuhlinhaber für Internationale Beziehungen und europäische Politik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Präsident der Gesellschaft für Sicherheitspolitik.

GRUNDVORSTELLUNGEN UND PARADIGMEN

In der Geschichte der amerikanischen Außenpolitik ist es nicht ungewöhnlich, dass sich sehr unterschiedliche Grundvorstellungen und Paradigmen harsch abwechseln. Unterschieden werden können:

1. ein »pragmatischer Realismus« (Truman, Bush sen.), der auf Machtgleichgewicht und internationale Stabilität durch US-Engagement zielt,
2. ein »liberaler Internationalismus« (Wilson, Obama), der besonders an multilateralen Institutionen und liberalen Prinzipien wie Freihandel orientiert ist,
3. ein geradezu »missionarischer Neokonservatismus« (Bush jr.), der eine liberale internationale Ordnung durch den massiven Einsatz amerikanischer Macht, auch militärisch, zu sichern versucht, und schließlich
4. ein »amerikanischer Nationalismus« (erstmalig mit Jackson 1829-1837 und dann mit Trump), der einen engen, isolationistischen Interessenbegriff zugrundelegt und Multilateralismus fundamental kritisch sieht.

In welche Schule sich die Biden-Außenpolitik einreihen wird, ist heute noch nicht eindeutig absehbar. Es spricht aber vieles dafür, dass es eine Mischung aus den zwei erstgenannten Schulen sein wird. Warum aber greift ein simples »America will be back« zu kurz, und warum wäre eine andere außenpolitische Rhetorik angeraten, »that doesn't worship multilateralism for its own sake, but that doesn't shut Americans into an impossible and unrealistic isolation either« (Applebaum 2020)?

Das 20. Jahrhundert lässt sich im Rückblick ohne Übertreibung als das »amerikanische Jahrhundert« bezeichnen. Es zeichnete sich durch eine singuläre Machtfülle der Vereinigten Staaten von Amerika aus, mit der sie die Rolle eines Hegemons spielen konnten,

die zugleich von einer Reihe an Staaten freiwillig und geradezu bereitwillig akzeptiert wurde. Aus Eigeninteresse schufen die USA nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein auf Institutionen basierendes internationales System und engagierten sich aktiv in diesem. Dabei waren und sind die Handlungen der USA natürlich im Einzelfall umstritten und angreifbar bzw. wurden kontrovers diskutiert – als Beispiele seien nur der Vietnam- oder der Irak-Krieg genannt. Für das »westliche Lager« war die Rolle der USA gleichwohl zentral für die Wahrung der nationalen Sicherheit aller. Für Deutschland etwa galt das geradezu existentiell, aber auch andere Staaten »unterwarfen« sich aufgrund einer rationalen Interessendefinition gerne einem gewissen US-amerikanischen Führungsanspruch.

Der Abgesang auf die USA als die führende Gestaltungsmacht in den internationalen Beziehungen ist so alt wie die prägende Rolle der USA selbst. Während jedoch in den vergangenen Jahrzehnten dieser Befund regelmäßig von jenen vorgebracht wurde, die den USA mangelnde Gestaltungsfähigkeit – entweder aufgrund vermeintlicher eigener Schwäche oder des relativen Machtzuwachses anderer – attestierten, lieferte mit der Wahl von Donald Trump zum 45. Präsidenten der USA im Jahr 2016 die politische Führung des Landes selbst die Argumente für einen abnehmenden Gestaltungswillen in zentralen Fragen der internationalen Politik (Varwick 2017).

DIE BIDEN-AGENDA

Kern des Trump-Ansatzes war die Aufkündigung des jahrzehntelangen außenpolitischen Konsenses der USA, nach dem eine stabile, liberale internationale Ordnung ein System sei, von dem insbesondere die USA selbst profitieren und das deshalb Engagement erfordere. Die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Kosten als Garantmacht dieses Systems wurden als zu hoch betrachtet. Daraus resultierten erhebliche, ja geradezu fundamentale außen- und sicherheitspolitische Konsequenzen. Die Liste des Rückzugs der USA aus internationalen Vereinbarungen unter Trump ist lang und reicht vom Pariser Klimavertrag über das Iran-Nuklearabkommen, die Weltgesundheitsorganisation, die Transpazifik-Partnerschaftsverhandlungen, den UN-Menschenrechtsrat, den INF-Vertrag und anderes mehr. Und genau in diesen Fragen wird die Wahl von Joe Biden zum 46. Präsidenten der USA einen Unterschied machen.

Bidens Wahl wird nicht dazu führen, dass alle Konflikte mit den USA verschwinden, aber es dürften doch im Bereich der Außenpolitik zentrale Änderungen vorgenommen werden. Gleichwohl – und auch das müssen (die) Europäer in der Konsequenz verstehen – sind die USA polarisiert und tief gespalten. Der Trumpsche Politikansatz fand die Unterstützung von rund der Hälfte der Wählerinnen und Wähler, und niemand kann sagen, ob die USA bei einer nächsten Wahl wieder in unilaterale Reflexe verfallen. Das ist

eine Erfahrung, die die Partner der USA nachhaltig in ihren Interessendefinitionen und Strategiediskussionen prägen wird. Die USA werden zudem weitgehend mit sich selbst beschäftigt sein, und Außenpolitik wird nicht zu den ersten Prioritäten der neuen Administration gehören. »Nation building at home« (so hatte es schon Obama formuliert) wird die kommenden Jahre prägen.

Dennoch kann es sich kein amerikanischer Präsident leisten, internationale Fragen völlig auszublenden, und hier wird es einen Unterschied machen, wer Präsident ist, strukturell bei Themen wie Klimapolitik, der Rolle von multilateralen Prozessen und Handelsfragen und erst recht in einer internationalen Krisensituation. Dass die Vereinigten Staaten auch in der Welt der kommenden Jahre ein zentraler Akteur sein werden, kann zudem als ausgemacht gelten. Zu Recht argumentierte der designierte Sicherheitsberater der Biden-Administration, Jake Sullivan (2018), dass die USA zwar künftig nicht mehr fähig sein würden, »to direct outcomes from a position of preeminent economic, political, and military influence, but it can still mobilize cooperation on shared challenges and shape consensus on key rules«. Das klingt verblüffend ähnlich wie Trumps Vorgänger: »So the United States is and remains the one indispensable nation. That has been true for the century passed and it will be true for the century to come« (Obama 2014).

Welche Außenpolitik ist mithin von der Biden-Administration zu erwarten? In einem ausführlichen Meinungsbeitrag hatte Biden (2020) seine Sicht auf die Welt beschrieben und diese Kernpunkte sowohl im Wahlkampf als auch nach seiner Wahl vielfach wiederholt. Es sei an der Zeit, die »ewigen Kriege« in Afghanistan und dem Nahen Osten zu beenden, Vorrang sollten künftig unmittelbare Terrorismusbekämpfung und Diplomatie haben. Als größte Herausforderungen werden Klimawandel, die erneute Bedrohung durch einen Atomkrieg und disruptive Technologien wie 5G und Künstliche Intelligenz genannt. Als Präsident werde er sofortige Schritte unternehmen, »um die Demokratie und die Allianzen der USA zu erneuern«. Während seines ersten Jahres im Amt würden die USA einen globalen Gipfel für Demokratie organisieren, »um den Geist und das gemeinsame Ziel der Nationen der freien Welt zu erneuern«. Er kündigt dann eine »Außenpolitik für die Mittelschicht« an, mit der die Interessen der USA in der globalen Wirtschaft gewahrt werden sollten, insbesondere mit Blick auf China. Der effektivste Weg, dieser Herausforderung zu begegnen, sei, eine »geschlossene Front von Verbündeten und Partnern der USA aufzubauen, um Chinas missbräuchlichem Verhalten und Menschenrechtsverletzungen entgegenzutreten«, auch wenn versucht werden solle, mit Peking in Fragen zu kooperieren, in denen die Interessen übereinstimmen, wie Klimawandel, Nichtverbreitung und globale Gesundheitssicherheit. Er werde die Vereinigten Staaten wieder an den »Kopf des Tisches setzen«, in einer Position, in der

sie mit ihren Verbündeten und Partnern zusammenarbeiten können, um kollektive Maßnahmen gegen globale Bedrohungen zu mobilisieren. Trump habe die Vereinigten Staaten von genau den demokratischen Verbündeten entfremdet, die sie am meisten bräuchten. Er habe das NATO-Bündnis »mit einem Rammbock angegriffen und es wie einen von den USA geführten Schutzverband behandelt«. Biden endet in dem Beitrag mit der Überzeugung, dass es an den Vereinigten Staaten sei, den Weg zu weisen. Keine andere Nation habe diese Fähigkeit. Keine andere Nation sei auf dieser Idee aufgebaut. »Wir müssen für Freiheit und Demokratie eintreten, unsere Glaubwürdigkeit zurückgewinnen und mit ungebrochenem Optimismus und Entschlossenheit in unsere Zukunft blicken«. Sein designierter Außenminister fasst das an anderer Stelle so zusammen: »Whether we like it or not, the world simply does not organize itself« (Blinken 2020).

Jenseits dieser großen Linien wird der Blick nach Asien und hier insbesondere auf den Systemrivalen China die amerikanische Außenpolitik künftig in Beschlag nehmen. Von Europa wird hier Gefolgschaft erwartet, mal freundlicher, mal weniger freundlich formuliert. Auch die geringe Bereitschaft, internationale Ordnungsaufgaben wahrzunehmen oder gar den Weltpolizisten zu geben, dürfte jede neue Administration leiten. In keinem Fall wird sich das außenpolitische Programm der neuen Administration somit trotz dieser »America-is-back-Rhetorik« an externen Erwartungen ausrichten, sondern an den Faktoren orientieren, die die US-Außenpolitik traditionell bestimmen. Dies sind im Wesentlichen die nationalen Interessen, die eigene Sicht auf die Welt und die Fähigkeiten zur eigenen Machtdurchsetzung.

IST AMERIKA ALSO ZURÜCK?

Natürlich ist es zu begrüßen, dass in Washington eine Administration ins Amt kommt, die sich offener zu Partnerschaften und multilateraler Zusammenarbeit bekennt, als dies die Vorgängerregierung getan hat. Neben Biden als Präsident steht das designierte außenpolitische Team – vom Außen- über den Verteidigungs- und die Finanzministerin bis hin zum Sicherheitsberater – für einen professionellen, nicht erratischen Politikstil. Unabhängig davon aber müssen Deutschland und die EU deutlich mehr tun, um die internationale Agenda mitzugestalten. Amerika wird nicht mehr wie selbstverständlich eine »europäische Macht« sein und es den Europäern nicht länger durchgehen lassen, bei der Sicherung europäischer Interessen auf Unterstützung von der anderen Seite des breiter gewordenen Atlantiks zu bauen. Das liegt auch daran, dass es nicht die »ordinary Americans« sind, die glauben, die USA müssten »at the head of the table« sitzen. Es sind vielmehr die außenpoliti-

schen Eliten, »who often slander public opposition to American primacy as isolationism« (Beinart 2020).

Zudem: Vor Illusionen über die amerikanische Bereitschaft, sich von seinen Partnern Einschränkungen bei Fragen von wichtigen nationalen Interessen gefallen zu lassen, muss ausdrücklich gewarnt werden. Das hätte bei einem Sieg Trumps ebenso wie bei dem von Biden geglückt. Bei Joe Biden werden den Europäern allerdings die Ausreden ausgehen, sich weiter wegzuducken – denn etwa erhöhte Verteidigungsausgaben können nicht mehr als ein unliebsames Geschenk an Trump zurückgewiesen werden. In keinem Fall werden sich die USA nunmehr widerspruchlos in den Geleitzug einer vermeintlichen »internationalen Gemeinschaft« einreihen. Insofern ist der Wahlausgang in vielen außenpolitischen Fragen zwar durchaus entscheidend, ändert aber nichts an den eigenen Hausaufgaben der amerikanischen Partner. Insgesamt werden mit Joe Biden nicht die guten alten Zeiten im transatlantischen Verhältnis zurückkehren, aber vieles wird mit ihm doch einfacher. Jedenfalls dürfte es mehr Bereitschaft geben, eine gemeinsame transatlantische Linie auszuloten. Es liegt nun an den Europäern, diesen Ball aufzunehmen. Um aber die alte europäische Krankheit – die destruktive Vielstimmigkeit – zu überwinden, sind Verbesserungen im Bereich der politischen Führungsfähigkeit der EU sowie mehr politisches wie finanzielles Engagement notwendig – eine durchaus kühne Annahme, dass dies einer weitgehend mit sich selbst beschäftigten EU in absehbarer Zeit gelingen könnte.

LITERATUR

- Applebaum, A. (2020), »The World Is Never Going Back to Normal«, *The Atlantic*, 18. November 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/post-trump-world-will-never-go-back-normal/617131/> aufgerufen am 28. Dezember 2020.
- Beinart, P. (2020), »Biden Wants America to Lead the World. It Shouldn't«, *New York Times*, 2. Dezember, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-foreign-policy.html>, aufgerufen am 28. Dezember 2020.
- Biden, J. (2020), »Why America Must Lead again«, *Foreign Affairs*, März/April.
- Blinken, A. (2020), »Transkript des CBS-News-Interviews«, 20. Mai, verfügbar unter: <https://www.cbsnews.com/news/transcript-joe-biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-covid-shortfalls-failures-in-syria/>, aufgerufen am 28. Dezember 2020.
- DeYoung, Ka. (2020), »Biden faces a changed world and no end of foreign policy challenges from China to Iran«, *Washington Post*, 9. Dezember, verfügbar unter: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/12/09/biden-foreign-policy-threats/?arc404=true>, aufgerufen am 28. Dezember 2020.
- Obama, B. (2014), »Remarks by the President at West Point«, 28. Mai, verfügbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>, aufgerufen am 28. Dezember 2020.
- Project on Europe and the Transatlantic Relationship (2020), *Stronger Together. A Strategy to Revitalize Transatlantic Power*, HKS und DGAP, Berlin.
- Sullivan, J. (2018), »World After Trump. How the System Can Endure«, *Foreign Affairs*, März/April.
- Varwick, J. (2017), »Die USA bleiben die »indispensable nation«, *ifo Schnelldienst* 70(14), 3–5.

Dorine Boumans, Klaus Gründler, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

Wie der Ausgang der US-Präsidentschaftswahl 2020 Erwartungen zur wirtschaftlichen Entwicklung weltweit beeinflusst

Der Ausgang der US-Präsidentschaftswahl 2020 hat die Erwartungen von internationalen Experten zu den wirtschaftlichen Entwicklungen in ihren Heimatländern beeinflusst. Das zeigt eine unserer neuen Studien. In einer Umfrage wurden 1 552 Wirtschaftsexperten aus 107 Ländern befragt. 843 Experten haben an der Befragung teilgenommen. Sie wurden zufällig in zwei gleich große und vergleichbare Gruppen eingeteilt. Die Kontrollgruppe wurde innerhalb von fünf Tagen vor der US-Präsidentschaftswahl zu den wirtschaftlichen Einschätzungen in ihrem Heimatland befragt, die zweite Gruppe wurde unmittelbar nach Joe Bidens Wahlsieg ebenso in einem Zeitraum von fünf Tage zu den wirtschaftlichen Einschätzungen in ihrem Heimatland befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass der Wahlausgang in den USA die Einschätzungen der Experten beeinflusst: Die BIP-Wachstumsrate des Heimatlandes wurde in der Gruppe, die wusste, dass Joe Biden US-Präsident wird, für das Jahr 2021 um 0,98 Prozentpunkte höher eingeschätzt als in der Kontrollgruppe. Dieser positive Effekt existiert nur für Experten außerhalb der USA.

Wie Staatsoberhäupter Wirtschaftspolitik und reale Größen wie das Wirtschaftswachstum beeinflussen, ist in der Politischen Ökonomie seit Jahrzehnten eine heiße Forschungsfrage. Außerhalb der Politischen Ökonomie war das Interesse an dieser Forschungsfrage jedoch lange Zeit etwas geringer ausgeprägt. Wer regiert, ist doch egal, hieß es oft. Diese Sicht der Dinge scheint sich in den vergangenen Jahren deutlich gewandelt zu haben. Was Staatsoberhäupter tun, wird weltweit mit Interesse verfolgt.

In den USA war das Rennen um die Präsidentschaft bereits im Jahr 2016 eine große Sache: Ob nun Hillary Clinton oder Donald Trump – das war 2016 vielen Amerikanerinnen und Amerikanern und ebenso Bürgerinnen und Bürgern außerhalb der USA alles andere als egal. Von Hillary Clinton und Donald Trump waren unterschiedliche Amtsausübungen zu erwarten. Donald Trumps Präsidentschaft war in der Tat außergewöhnlich. Das Interesse daran, wer die US-Präsidentschaftswahl im Jahr 2020 gewinnen würde, hatte drastisch zugenommen.

Wissenschaftliche Studien beschreiben für Industrieländer, im Besonderen für die USA, wie sich die wirtschaftliche Entwicklung unter Regierungen und Präsidenten unterschiedlicher Parteizugehörigkeit entwickelt hat (Potrafke 2017; 2018). Im Zeitraum 1949–2012 war das Wirtschaftswachstum unter Demokratischen Präsidenten um 1,79 Prozentpunkte höher als unter Republikanischen Präsidenten. Diese sogenannte »Wachstumslücke« (»presidential growth

gap«) ist in jüngerer Zeit intensiv untersucht worden (z.B. Blinder und Watson 2016; Cahan und Potrafke 2017; Pastor und Veronesi 2021). Zu vermuten wäre, dass Unterschiede in den Wirtschaftspolitiken der Demokraten und Republikanern diese Wachstumslücke erklären. Evidenz gibt es dafür allerdings nicht, vielmehr hatten Demokratische Präsidenten oftmals Glück. Beispielsweise spielten ihnen die Ölpreisentwicklungen in die Hände. Pastor und Veronesi (2021) erklären die Wachstumslücke über Risikoeinstellungen der Bürgerinnen und Bürger: Vor allem in Rezessionen sind die Bürgerinnen und Bürger risikavers und wählen die Demokraten, die mehr Umverteilung als die Republikaner versprechen. Sind die Demokraten gewählt, erholt sich die Wirtschaft wieder, und das Wachstum steigt. Ob die Wachstumslücke nur reiner Zufall ist oder doch auf das geschickte Tun der Demokraten zurückgeht: Wenn sich das von der Wachstumslücke beschriebene Muster fortsetzen würde, so wäre von höheren Wachstumsraten unter dem Demokraten Joe Biden als unter einer zweiten Amtszeit des Republikaners Donald Trump auszugehen gewesen.

Die US-Präsidentschaftswahl 2020 war stark von der Polarisierung in der amerikanischen Gesellschaft geprägt. Diese Polarisierung hängt auch mit der Person Donald Trumps zusammen. Einige Wählerinnen und Wähler haben sicher nur deshalb für Joe Biden gestimmt, um Donald Trump abzuwählen. Für diese Wählerinnen und Wähler war es keine aktive Wahl für Joe Biden, sondern der Wunsch, Donald Trump nicht zu einer zweiten Amtszeit zu verhelfen. Außergewöhnliche Staatsoberhäupter können sehr wohl massive Einflüsse nicht nur auf die Gesellschaft, sondern auch



Dorine Boumans, Ph.D.

ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Dr. Klaus Gründler

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am und Stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



Prof. Dr. Niklas Potrafke

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Fabian Ruthardt

ist Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

auf wirtschaftliche Entwicklungen wie das Wirtschaftswachstum haben (z. B. Jones und Olken 2005; Besley und Reynal-Querol 2011; Brown 2020; Easterly und Pennings 2020).

Die US-Präsidentenwahl 2020 hat sich daher ausgezeichnet zur Untersuchung geeignet, wie sich die Staatsoberhäupter auf Erwartungen bezüglich wirtschaftlicher Entwicklungen auswirken. Der US-Präsident ist kein x-beliebiger Staatsoberhaupt; er zählt zu den mächtigsten bzw. ist gar das mächtigste Staatsoberhaupt der Welt. Wer in den USA regiert, bestimmt nicht nur die Geschehnisse in den USA. Sein Wirken reicht vielmehr über den gesamten Globus. Dies galt insbesondere für die Präsidentschaft Trumps, die mit teils harten Handelsrestriktionen unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zahlreicher Länder nahm. Zu untersuchen, wie ein Staatsoberhaupt Erwartungen über wirtschaftliche Entwicklungen außerhalb seines eigenen Landes beeinflussen würde, ist neu.

Zu erwarten war, dass Experten die wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Heimatland (das Land, in dem sie arbeiten) als besser einschätzen, wenn Joe Biden und nicht Donald Trump die Wahl gewinnen würde. Zu vermuten steht, dass Experten bei einem Wahlerfolg Bidens von einer Verbesserung der Handelsbeziehungen zu den USA, die Auswirkungen auf die ökonomische Tätigkeit der Heimatländer der Experten nehmen könnte, ausgehen.¹

EXPERIMENT, RANDOMISIERUNG UND ANALYSEDESIGN

Kern unserer Studie ist zu quantifizieren, wie die Information über den Ausgang der US-Präsidentenwahl die Erwartungen von Experten über die wirtschaftliche Entwicklung in ihren Heimatländern beeinflusst. Befragt haben wir die Experten des Economic Expert Survey (EES)² des ifo Instituts.

Insgesamt wurden 1 552 Experten kontaktiert und mit Hilfe eines Zufallsgenerators in zwei gleichgroße und vergleichbare Gruppen eingeteilt. Ab dem 30. Oktober 2020 wurde die erste Gruppe (Kontrollgruppe) in einem Zeitraum von fünf Tagen befragt. Bis zur Bekanntgabe der ersten Hochrechnungen antworteten 421 Teilnehmer. Die zweite Gruppe wurde vom 8. bis 13. November 2020 befragt. Am 7. November 2020 erklärten die führenden Medien in den USA Biden zum Wahlsieger.

Die Randomisierung der Experten in zwei Gruppen ist geglückt, denn bei den 843 Experten, die an unserer Umfrage teilgenommen haben, gibt es bezüglich ihrer beobachtbaren soziodemografischen

Merkmale wie Alter, Bildung, Arbeitgeber etc. keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen beiden Gruppen. Auch unterscheiden sich die makroökonomischen Merkmale der Heimatländer der Experten nicht.

In unserem Modell regressieren wir die individuellen Antworten der Experten (zum BIP-Wachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation, Außenhandel) auf eine Dummy-Variable, die den Wert 1 für diejenigen annimmt, die wussten, dass Joe Biden neuer Präsident werden wird (Treatment-Gruppe). Außerdem nehmen wir fixe Ländereffekte ins Modell auf, die länderspezifische Gemeinsamkeiten der Experten berücksichtigen.

ERGEBNISSE

Ein wesentliches Ergebnis unserer Studie ist, dass die Experten, die wussten, dass Joe Biden neuer US-Präsident werden wird, die Wachstumsrate des BIP ihres Heimatlandes für das Jahr 2021 um 0,98 Prozentpunkte höher einschätzen als die Experten, die keine Information über den Ausgang der US-Wahl hatten. Dieses Ergebnis berücksichtigt die systematischen Unterschiede zwischen den Ländern. Auch hinsichtlich der Erwartungen bezüglich der Inflationsrate, der Arbeitslosenquote und des Handelsvolumens zeigen sich Unterschiede zwischen den Gruppen. Diese sind im Regressionsmodell für das gesamte Sample jedoch nicht statistisch signifikant.

Unter den 843 teilnehmenden Experten arbeiten 42 in den USA. Diese haben naturgemäß eine andere Sicht auf die Dinge in den USA als Experten aus anderen Ländern. Sie verfügen schließlich über mehr Informationen zu Wirtschaft und Politik in den USA als die anderen. Unser Basismodell haben wir deshalb auch ohne die amerikanischen Experten geschätzt. Die Ergebnisse sind bemerkenswert: Die Differenz bzgl. der Erwartungen zur BIP-Entwicklung im Jahr 2021 vergrößert sich von 0,98 Prozentpunkten im gesamten Sample auf nun 1,16 Prozentpunkte. Für die amerikanischen Experten hat das Wissen über den Ausgang der US-Präsidentenwahl ihre Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung in den USA im Jahr 2021 kaum beeinflusst. Warum das so ist, können wir bislang nur vermuten. Gegebenenfalls schätzen die amerikanischen Experten den Einfluss des US-Präsidenten auf die US-Wirtschaft insgesamt gering ein oder sehen für die USA so große Probleme, beispielsweise durch die Corona-Pandemie, dass der Präsident kaum einen Einfluss haben wird. Möglich ist zudem, dass sich die durch Trump angeschobene Polarisierung der US-amerikanischen Gesellschaft auch in der Gruppe der Experten widerspiegelt.

Die Experten außerhalb der USA, die von Joe Bidens Wahlsieg wussten, erwarteten zudem ein ansteigendes Handelsvolumen im Jahr 2021. Der Effekt auf die Handelserwartungen ist positiv und statistisch signifikant. Donald Trump verfolgte eine protektionis-

¹ Auch die Umfrageergebnisse des Ökonomenpanels von ifo und FAZ im November 2020 hatten gezeigt, dass die teilnehmenden Professor*innen der Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten Joe Biden als Hoffnungsträger sehen (Aboushanab et al. 2020).

² Früher: World Economic Survey – WES. Im Rahmen dieses Panels befragt das ifo Institut seit den 1980er Jahren mittlerweile rund 1 600 Experten aus über 100 Ländern.

tische Handelspolitik. Von Joe Biden wird offenbar erwartet, dass er weniger protektionistische Handelspolitiken als Donald Trump betreibt oder auch die internationalen Beziehungen zwischen den USA und dem Rest der Welt verbessert.

CORONA: BESTÄTIGTE FÄLLE UND IMPFSTOFF

Die Einschätzungen der Experten zur wirtschaftlichen Entwicklung in ihren Heimatländern wird mit Sicherheit von der Corona-Pandemie beeinflusst. Ist ein Land stark von Corona betroffen und erwarten die Experten, dass sich dies auch im kommenden Jahr kaum ändern wird, so wird deren Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechend zurückhaltender sein. Mit geglückter Randomisierung – eine zufällige Einteilung der Experten in zwei Gruppen – spielen die bestätigten Corona-Fälle für den Effekt der US-Präsidentenwahl auf die Experteneinschätzung keine Rolle. Wir haben für die bestätigten Corona-Fälle in den jeweiligen Ländern in unserem Modell kontrolliert: Die Schlussfolgerungen im Hinblick auf den Effekt der Präsidentenwahl ändern sich nicht.

Eine weitere Meldung im Zuge der Corona-Pandemie könnte den Effekt der Präsidentenwahl konterkarieren. Am Montag, dem 9. November 2020, haben die Unternehmen Pfizer und BioNTech angekündigt, einen wirksamen Impfstoff gegen Corona entwickelt zu haben. Diese Information könnte unsere Ergebnisse beeinflussen. In einer Robustheitsanalyse haben wir deshalb in der Treatment-Gruppe nur Antworten bis zum 9. November 2020 berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen ändern sich dadurch nicht.

FAZIT

Unsere Ergebnisse zeigen, dass Experten weltweit von einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung in ihren Heimatländern ausgehen, da Donald Trump abgewählt wurde und Joe Biden als designierter 46. Präsident der USA feststeht. Nach der andauernden Coronakrise und ihren drastischen Auswirkungen könnte die Präsidentschaft Bidens nach Expertensicht ein Hoffnungsschimmer für die Entwicklung der globalen Ökonomie im kommenden Jahr sein.

LITERATUR

- Aboushanab, H., K. Gründler, N. Potrafke, F. Ruthardt und J. Sielmann (2020), »Hoffnungsträger Biden«, *ifo Schnelldienst* 73(12), 40–43.
- Besley, T. und M. Reynal-Querol (2011), »Do educated leaders matter?«, *Economic Journal* 121(554), F205–F227.
- Boumans, D., K. Gründler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2021), »The global impact of politicians: Evidence from an international survey RCT«, EconPol Working Paper, im Erscheinen.
- Blinder, A. S. und M. W. Watson (2016), »Presidents and the US economy: An econometric exploration«, *American Economic Review* 106, 1015–1045.
- Brown, C. (2020), »Economic leadership and growth«, *Journal of Monetary Economics* 116(12), 298–333.
- Cahan, D. und N. Potrafke (2017), »The Democratic-Republican presidential growth gap and the partisan balance of the state governments«, CESifo Working Paper No. 6517.
- Easterly, W. und S. M. Pennings (2020), »Leader value added: Assessing the growth contribution of individual national leaders«, NBER Working Paper 27153.
- Jones, B. F. und B. A. Olken (2005), »Do leaders matter? National leadership and growth since World War II«, *Quarterly Journal of Economics* 120(3), 835–864.
- Pastor, L. und P. Veronesi (2021), »Political cycles and stock returns«, *Journal of Political Economy*, im Erscheinen.
- Potrafke, N. (2017), »Partisan politics: Empirical evidence from OECD panel studies«, *Journal of Comparative Economics* 45, 712–750.
- Potrafke, N. (2018), »Government ideology and economic policy-making in the United States – A survey«, *Public Choice* 174, 145–207.