

von Daniels, Laura et al.

Research Report

Neustart mit Präsident Biden: Fünf Prioritäten Deutschlands und Europas für eine transatlantische Agenda

SWP-Aktuell, No. 92/2020

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: von Daniels, Laura et al. (2020) : Neustart mit Präsident Biden: Fünf Prioritäten
Deutschlands und Europas für eine transatlantische Agenda, SWP-Aktuell, No. 92/2020, Stiftung
Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2020A92>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255740>

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.*

SWP-Aktuell

NR. 92 NOVEMBER 2020

Neustart mit Präsident Biden

Fünf Prioritäten Deutschlands und Europas für eine transatlantische Agenda

Laura von Daniels/Markus Kaim/Ronja Kempin/Kai-Olaf Lang/Marco Overhaus/Johannes Thimm

Die Wahl Joseph Bidens zum 46. Präsidenten der USA bedeutet nicht, dass die transatlantischen Beziehungen einfach zum Status quo vor 2017 zurückkehren werden. Zu sehr hat sich inzwischen das internationale Umfeld verändert, zu stark ist der Wettbewerb großer Mächte zum strukturbildenden Merkmal der internationalen Ordnung geworden. Europa wird stärker als bislang verdeutlichen müssen, welche Politik man von Washington erwartet, aber auch, was man selbst zu leisten bereit ist. Vor diesem Hintergrund sollten Berlin und Brüssel gegenüber der Regierung Biden fünf Prioritäten als Grundlage einer erneuerten transatlantischen Agenda verfolgen. Unter anderem sind demnach gemeinsame Regelwerke zur Bekämpfung politischer Desinformation und eine transatlantische Impfstoff-Allianz anzustreben.

Der Wahlsieg Bidens bei den Präsidentschaftswahlen am 3. November 2020 hat Hoffnungen bei deutschen und europäischen Entscheidungsträgern geweckt, dass die transatlantischen Beziehungen nun wieder in ruhigere Fahrwasser gelangen und die Zahl der Konflikte zwischen den USA, Deutschland und anderen EU-Staaten abnimmt. Dies ist dringend notwendig, denn die USA werden auf unabsehbare Zeit eine zentrale Rolle dabei spielen, Europas Sicherheit und Prosperität zu gewährleisten. Nach der Amtszeit von Präsident Donald Trump, die in vielfacher Hinsicht einen Tiefpunkt im europäisch-amerikanischen Verhältnis markierte, ist ein Neustart geboten.

Transatlantische Beziehungen in einer Welt neuer Großmacht-rivalität

Vor diesem Hintergrund steht die deutsche und europäische Politik vor einer doppelten Aufgabe. Erstens ist es wichtig, für die diversen Politikfelder, auf denen die transatlantische Kooperation von Bedeutung ist, zügig zu klären bzw. zu priorisieren, was die vorrangigen deutschen und europäischen Interessen sind. Zweitens wird es darauf ankommen, nicht auf amerikanische Vorschläge und Initiativen zu warten, sondern den USA aktiv Angebote zu unterbreiten und damit die Frage transatlantischer Kooperation und ihrer Bedingungen neu zu umreißen. Dabei sollten die Prioritäten auf fünf Politikfeldern angesiedelt sein. Die entsprechenden Zielsetzungen,



wie sie im Folgenden ausgeführt werden, sind moderat, vergleichsweise konsensual dies- wie jenseits des Atlantiks und für die EU von großer Dringlichkeit.

Zwar lassen erste Äußerungen darauf schließen, dass Biden, der am 20. Januar 2021 das Präsidentenamt übernimmt, wieder stärker auf Partner und Allianzen zurückgreifen wird, um amerikanische Interessen durchzusetzen. Doch wird dies unter stark veränderten Vorzeichen geschehen. Kooperationen dürften der strategischen Rivalität globaler Großmächte untergeordnet, oder deutlicher: von Washington für die systemische Auseinandersetzung zwischen den USA und China nutzbar gemacht werden. Denn gegenüber Peking nehmen die US-Demokraten mittlerweile eine Haltung ein, die nicht weit von jener der Republikaner entfernt ist. So hat auch der künftige Präsident im Wahlkampf China als den großen geopolitischen und technologischen Rivalen dargestellt; auch er wird seine Außenwirtschaftspolitik daran ausrichten (müssen), welche spürbaren Vorteile sie für die Amerikaner unterer und mittlerer Einkommensschichten generiert. Bidens Wahlkampfslogans »Buy American« und »Make it in America« deuten darauf hin, dass seine Wirtschafts- und Handelspolitik ebenfalls von protektionistischen Elementen durchzogen sein wird. Er sieht jedoch in der EU aufgrund gemeinsamer Werte und Interessen einen Partner der Vereinigten Staaten gegenüber China.

Somit könnte das Konzept des »Westens« eine politische Wiederbelebung erfahren. Angesichts der veränderten geopolitischen Lage drohen damit jedoch deutsche und europäische Handlungsspielräume eingengt zu werden. Denn wahrscheinlich wird die Biden-Administration erwarten, dass Berlin und Brüssel sich bei wichtigen Einzelthemen unzweideutig und klarer als in den vergangenen vier Jahren auf die Seite der USA stellen, so etwa in der Frage einer Beteiligung chinesischer Firmen am Aufbau von 5G-Netzen. Größere Möglichkeiten der Kooperation mit Washington würden für Europa voraussichtlich geringere Bewegungsfreiheit gegenüber China und höhere

Kosten zur Folge haben, ökonomisch wie politisch.

Innenpolitische Handlungsspielräume von Präsident Biden

Bei den Wahlen zum US-Kongress ist die von den Demokraten erhoffte »blaue Welle« ausgeblieben. Im günstigsten Fall käme die Partei im Senat am Ende gleichauf mit den Republikanern auf 50 Sitze – abhängig vom Ausgang der Stichwahl(en) in Georgia –, so dass Vizepräsidentin Kamala Harris bei Abstimmungen das entscheidende Votum hätte. Wahrscheinlicher ist nach derzeitigem Stand jedoch eine knappe republikanische Mehrheit. Im Repräsentantenhaus behalten die Demokraten zwar ihre Mehrheit, haben unter dem Strich aber einige Sitze verloren. »Durchregieren« wird Präsident Biden somit nicht können, zumal auch Minderheiten im politischen System der USA erhebliche Möglichkeiten der Obstruktion haben.

Der innen- und außenpolitische Handlungsspielraum des amerikanischen Präsidenten wird jedoch auch von langfristigen Entwicklungen geprägt, die über ein oder zwei Wahlperioden hinauswirken. Mit der wachsenden parteipolitischen Polarisierung ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten die allgemeine Kompromissbereitschaft im Kongress gesunken, was sich negativ auf die legislative Arbeit auswirken kann und – umso mehr bei knappen Mehrheitsverhältnissen – die Verabschiedung wichtiger Gesetze erschwert. Die Tatsache, dass Trump bei der Wahl 2020 ungeachtet seiner Niederlage 71 Millionen Stimmen erhalten hat – und damit sogar mehr als 2016 –, dürfte die Kompromissbereitschaft bei den Republikanern zusätzlich dämpfen.

Hinzu kommt, dass die Covid-19-Pandemie in Amerika aller Voraussicht nach sozio-ökonomische Ungleichheiten und gesellschaftliche Spaltungen zusätzlich verschärfen und Bidens außenpolitische Gestaltungsspielräume noch mehr verengen wird. Denn zum einen wird das Pandemiemanagement in all seinen Dimensio-

nen erst einmal Priorität genießen, zum anderen war in den USA die gesellschaftliche Zustimmung zu kostenträchtigen internationalen Engagements und Bündnisverpflichtungen nie bedingungslos. Sie beruhte immer auch auf dem glaubwürdigen Versprechen der Politik, größere soziale wie wirtschaftliche Inklusivität und Chancengleichheit zu schaffen.

Aufgrund der einmaligen Stellung des Dollars im internationalen Finanzsystem konnten sich die USA stets leichter verschulden als viele andere Staaten. Infolge der Pandemie hat das Land nun jedoch ein enormes Haushaltsdefizit in Kombination mit einem historisch hohen Schuldenstand. Angesichts dieser Entwicklungen könnte der Druck im Kongress wachsen, wieder stärker auf einen ausgeglichenen Haushalt und einen sinkenden Schuldenstand hinzuarbeiten. Dies würde die Spielräume für staatliche Ausgaben reduzieren, nicht zuletzt in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

1. Transatlantische Wirtschaftspolitik gestalten

Um die Ausbreitung des wirtschaftlichen Protektionismus und Nationalismus zu stoppen, setzen Biden und die designierte Vizepräsidentin Harris auf globale Kooperation und auf Konzepte einer ökologisch nachhaltigen Weltwirtschaft. Beide befürworten den Ansatz, politische Ziele über multilaterale Institutionen und Verhandlungsformate zu erreichen. Dies gilt nicht nur, aber in besonderem Maße für die Klima- und Wirtschaftspolitik. Die EU-Kommission hat mit dem »European Green Deal« bereits einen Plan für europäisches Wachstum und die Umstrukturierung der Wirtschaft vorgelegt. Zwischen diesen und den Plänen Bidens gibt es nicht nur Schnittmengen; vielmehr könnten entsprechende Maßnahmen, werden sie von Washington und Brüssel gleichzeitig umgesetzt, ihre Wirkung wechselseitig verstärken. Doch damit sich im transatlantischen Verhältnis eine ökologisch nachhaltige Wirtschafts-

politik vorantreiben lässt, muss zwischen der EU und den USA auf drei Feldern eine größere Einigkeit erzielt werden: in der Handelspolitik, der Energiepolitik und der Digitalpolitik.

Handelspolitik: Hier liegt das deutsche und europäische Interesse in einer Deeskalation der bestehenden Handelskonflikte mit den USA. Wichtig ist dabei vor allem, dass die von Trump verhängten Stahl- und Aluminiumzölle und auch europäische Gegenzölle wieder aufgehoben werden. Die EU-Kommission kann der Biden-Administration in bilateralen Handelsgesprächen neue Abkommen für einzelne Industriesektoren anbieten. Am Anfang könnten reine Zollabkommen stehen, denen später weitere Verträge über die regulatorische Zusammenarbeit folgen würden.

Was die vakante Generaldirektorenstelle bei der Welthandelsorganisation (WTO) betrifft, sollte die EU-Kommission schon in der Zeit vor Bidens Amtseinführung auf dessen Übergangsteam zugehen. Dort gilt es zu appellieren, dass die künftige Administration das Veto der Trump-Regierung gegen die Mehrheitskandidatin, die Nigerianerin Ngozi Okonjo-Iweala, aufgibt und sich hinter diese Bewerberin stellt. Als Herzstück der WTO sollte außerdem die unabhängige, zweistufige Streitschlichtung wiederhergestellt werden. Für die USA und die EU ist eine Modernisierung des WTO-Regelwerks, sprich dessen Anpassung an die veränderte Weltwirtschaft, von größter Bedeutung. Das betrifft vor allem den digitalen Handel mit Waren und Dienstleistungen. Schließlich liegt es im EU-Interesse, mit den USA und auch mit China im WTO-Rahmen neue Regeln zu staatlichen Subventionen für Unternehmen sowie bessere Verfahren zur Überprüfung dieser Regeln auszuhandeln. Außerdem sollte Brüssel von Washington fordern, dass sich die USA wieder an den Verhandlungen über zentrale plurilaterale Abkommen (etwa zu Dienstleistungen, Medizingütern) innerhalb der WTO beteiligen.

Energiepolitik: Brüssel sollte mit der Biden-Administration im Rahmen eines Dialogforums thematisieren, weshalb eine souve-

räne und nachhaltige europäische Energiepolitik wünschenswert und notwendig ist. Die Gespräche dürften sich nicht nur um die Sanktionen drehen, die Washington im Zusammenhang mit der Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2 verhängt hat. USA und EU sollten sich grundsätzlich über ihre jeweiligen energiepolitischen Konzepte und deren Vereinbarkeit mit den Pariser Klimazielen austauschen. Wenn Deutschland der Biden-Administration gegenüber dem Kongress den Rücken stärken will, wäre eine Option, das Projekt Nord Stream 2 mit einem Moratorium zu versehen. Denn die Gesetzgebung, auf der die aktuellen Sanktionen basieren, wurde in beiden Häusern des Kongresses mit überparteilicher Mehrheit verabschiedet. Dass die Strafmaßnahmen ausgesetzt werden, ist erst dann zu erwarten, wenn es zu einer Entspannung im russisch-amerikanischen Verhältnis kommt. Die Bundesregierung könnte, gemeinsam mit der EU-Kommission, in diesem Fall mehr erreichen, wenn sie frei von unmittelbaren Eigeninteressen handelt.

Digitalpolitik: Die Weiterentwicklung digitaler Unternehmen, vor allem die Steigerung ihrer Innovationskraft und ihres Anteils an der Wirtschaftskraft der EU, ist ein zentrales Interesse europäischer und deutscher Politik. Gleiches gilt für das Anliegen, digitale Unternehmen stärker zu regulieren, damit sich eigene Datenschutzstandards erhalten lassen und die Interessen europäischer Unternehmen bzw. Konsumenten gegenüber digitalen Plattformunternehmen gewahrt bleiben. Die EU sollte auf die Biden-Administration zugehen und ihr einen Dialog zur Zukunft der Digitalwirtschaft anbieten. In diesem Rahmen sollte die EU darauf dringen, Forderungen nach einem umfassenden Decoupling von China fallenzulassen und stattdessen einen gemeinsam abgestimmten Ansatz zu entwickeln, der die Resilienz der eigenen Unternehmen gegenüber aggressiver chinesischer Wirtschaftspolitik erhöht. Ein solcher Dialog sollte auch ein Forum dafür bieten, über Datenschutzstandards, Wettbewerbsrecht, Digitalplattformen und die

Besteuerung digitaler Dienstleistungen zu sprechen.

2. Gemeinsame Regeln gegen Desinformation erarbeiten

Desinformation – die gezielte Verbreitung falscher Behauptungen innerhalb einer Gesellschaft oder durch Akteure aus dem Ausland – nimmt auf beiden Seiten des Atlantiks beständig zu. In Europa wie den USA werden vor allem Russland und China bezichtigt, dass sie irreführende Informationen in Umlauf bringen, um politische Entscheidungen zu beeinflussen und gesellschaftliche Bruchlinien zu vertiefen. Die EU wirft beiden Ländern vor, mit Falschangaben über Covid-19 die Gesundheit der europäischen Bevölkerung zu gefährden. Ein Weckruf auf amerikanischer Seite war Moskaus Einmischung in den Präsidentschaftswahlkampf von 2016.

Obwohl EU und USA den gleichen Herausforderungen gegenüberstehen, gehen sie mit Desinformation unterschiedlich um. Die Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik lassen Faktenprüfer und Forschern seit Juni 2020 mehr Unterstützung zukommen. Brüssel verpflichtet zudem Online-Plattformen, monatlich zu berichten, wie sie gegen Desinformationskampagnen im Zusammenhang mit Covid-19 vorgehen. Die Plattformen sind gehalten, ihre internen Regeln offenzulegen und Fälle von Manipulation und böswilliger Einflussnahme, die auch in Werbung enthalten sein kann, zu dokumentieren. Schließlich plant die Kommission, den seit 20 Jahren bestehenden Rechtsrahmen für digitale Dienste und Online-Plattformen zu modernisieren. Vorschläge für ein entsprechendes Gesetzespaket will sie bis Ende 2020 vorlegen.

In den USA ist eine Regulierung der großen Plattformen nicht zuletzt an Präsident Trump gescheitert – er nutzt diese selbst, um Falschinformationen zu verbreiten. Darüber hinaus unterdrückte er Erkenntnisse der eigenen Nachrichtendienste, was

die Rolle Russlands in amerikanischen Wahlkämpfen angeht. Vor dem Hintergrund wachsenden gesellschaftlichen Drucks sind es in den USA derzeit die Plattformen selbst, die regulierend eingreifen. Facebook etwa löscht jüngst Accounts und Seiten von Anhängern des Verschwörungsglaubens QAnon; ebenso will das Unternehmen gegen die Leugnung des Holocaust auf seiner Plattform vorgehen. Ähnlich wie vormals schon Twitter sah sich Facebook zuletzt veranlasst, Posts von Trump mit Warnhinweisen zu versehen. So wurden Aussagen des Präsidenten zum Umgang mit Covid-19 und zu möglichem Betrug bei der Briefwahl als Falschinformationen gekennzeichnet.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Regierung Biden des Themas Desinformation deutlich entschlossener annehmen wird als die bisherige Administration – nicht zuletzt weil dieses Phänomen in den USA vor allem zu Lasten der Demokraten geht. Auch dürfte Biden weniger Probleme haben, russische Einmischung klar zu benennen und dagegen vorzugehen. Offen ist jedoch, wie sehr er zur Konfrontation mit den Firmen des Silicon Valley bereit wäre, denn ein entschiedenes Vorgehen hätte hier durchaus Folgen für das Geschäftsmodell der betroffenen Unternehmen.

Bei allen Schwierigkeiten wäre es vorteilhaft, käme es auf diesem Feld zu einer engeren Kooperation zwischen den USA und Europa. Kompromisse zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Verständnis von Meinungsfreiheit und ihren Grenzen könnten zu ausgewogeneren Lösungen führen und deren Akzeptanz in den EU-Mitgliedstaaten erhöhen. Trotz mancher Rückschläge sind die europäischen Bemühungen, gesellschaftliche Resilienz gegen Desinformation etwa durch öffentlich finanzierte Medienangebote zu stärken, auch für die USA von Interesse. Das Bestreben der EU, Internetfirmen mit Sitz in den USA zu regulieren, wäre mit Washingtons Unterstützung deutlich wirksamer zu verfolgen, und die betroffenen Firmen würden von einheitlichen Regeln

profitieren. Bei den verschiedenen Regulierungsansätzen wären auch komplementäre Lösungen denkbar. Ein gemeinsamer EU-US-Technologiegipfel könnte den Auftakt bilden, um die Regeln für Maßnahmen gegen Desinformation zu vereinheitlichen.

3. Transatlantische Impfstoff-Allianz schließen

Um den Jahreswechsel 2020/2021 werden vermutlich erste Impfstoffe gegen das Coronavirus zur Verfügung stehen. Europäische und amerikanische Unternehmen werden um die Gewinne konkurrieren; Staaten werden versuchen, für die Menschen auf ihrem Hoheitsgebiet schnellstmöglich Zugang zu diesen Impfstoffen zu erhalten. In welchem Maße Gesundheitspolitik zu einem Instrument internationaler Geopolitik werden kann, hat die Covid-19-Pandemie eindrucksvoll gezeigt. Während es China oder der Türkei zu Beginn der Krise gelang, sich Einfluss in einzelnen EU-Staaten über die Verteilung von Schutzausrüstung zu sichern, drifteten die USA und die EU auseinander. Grund dafür war nicht allein die Kündigung der amerikanischen Mitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Im März 2020 hatte die Trump-Administration zudem versucht, sich die Exklusivrechte an einem Impfstoff gegen das Coronavirus zu sichern, der von einer deutschen Firma entwickelt worden war. Diesem Vorgehen trat die EU entschieden entgegen. Weil Impfstoffe ein öffentliches Gut seien, gründete die Kommission die Initiative »Global Response«, der sich zahlreiche Drittstaaten, Organisationen und Unternehmen angeschlossen haben.

Zentrales Ziel des Formats war zunächst, eine Geberkonferenz und einen Spendengipfel zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen auszurichten. Bei dem Gipfel ließen sich im Juni 2020 knapp 16 Milliarden Euro mobilisieren. Empfänger der Gelder sind insbesondere die WHO sowie mehrere staatliche, gemeinnützige sowie privatwirtschaftliche Allianzen, die Impfstoffe und Heilmittel entwickeln sollen.

Den Staaten in unmittelbarer Nachbarschaft der EU hat die Kommission zudem bislang 9,8 Milliarden Euro verfügbar gemacht, die im Zusammenhang mit Corona einen Zugang zu erschwinglichen Impfungen, Behandlungen und Tests ermöglichen sollen.

Die Kommission verfolgt hier eine dreifache Absicht – sie versucht, den Multilateralismus zu stärken, die Nachbarschaft der EU zu stabilisieren und den Einfluss Chinas zu begrenzen. Dass diese Ziele auch im Interesse der künftigen US-Administration liegen, bietet einen Anknüpfungspunkt für Deutschland und die EU. Daher sollten Brüssel und Washington schnellstmöglich eine transatlantische Impfstoff-Allianz schließen. Deren Zweck wäre, allen Menschen weltweit Zugang zu einem Covid-19-Impfstoff zu verschaffen. In einem zweiten Schritt sollten beide Seiten eine Agenda für eine globale Gesundheitspolitik vereinbaren, die darauf abzielt, die Gesundheitssysteme in Drittstaaten zu stärken und sie besser gegen künftige Krisen zu immunisieren. Dabei wäre es ratsam, zunächst Länder oder Regionen zu identifizieren, die für den Westen von geopolitischer Bedeutung sind, und diese zu priorisieren.

4. Russland eindämmen – die europäische Nachbarschaft stabilisieren

Die Beziehungen zu Russland und die Politik gegenüber den Ländern in der östlichen Nachbarschaft von EU und Nato werden ein zentrales Element der europäisch-amerikanischen wie der deutsch-amerikanischen Beziehungen bleiben. Grundgedanke von Bidens Russland-Politik ist, dass Moskau ein »Gegner« der USA sei, der darauf abziele, Nato und EU zu schwächen, wenn nicht sogar langfristig zu zerstören. Ein generelles Leitmotiv der Biden-Administration wird somit die Eindämmung russischen Einflusses sein. Allerdings steht dahinter ein nuanciertes Verständnis, wie ein solches Containment zu organisieren und zu praktizieren sei. Erstens wird Washingtons künftige

Russland-Politik wohl zusammen mit den europäischen Verbündeten diskutiert und betrieben werden – und zwar nicht bloß mit einigen wenigen Partnerstaaten und nicht nur innerhalb der Nato, sondern möglicherweise auch mit der EU. Zweitens dürften auf diesem Feld die Differenzen abnehmen, die es unter Trump zwischen dem Weißen Haus und Akteuren wie dem State Department, dem Pentagon und den US-Streitkräften gab; auch werden Personalentscheidungen künftig wohl weniger für Ungewissheit sorgen. Damit steigen die Chancen auf mehr Kontinuität und Geschlossenheit. Drittens wird Spekulationen künftig der Boden entzogen sein, es könnte zwischen Washington und Moskau aufgrund eines persönlichen Sonderverhältnisses der beiden Präsidenten zu einem Deal auf Kosten der Ukraine oder anderer Länder Osteuropas kommen. Die US-Politik dürfte damit größere Zuverlässigkeit gewinnen.

Unklar ist jedoch, inwieweit sich zwei Vektoren der Russland-Politik miteinander verbinden lassen, die im Biden-Lager gleichermaßen anzutreffen sind. Einerseits betont der künftige Präsident die Bedeutung von Abrüstungspolitik bzw. Rüstungskontrolle. Damit gibt er über engere Sachfragen hinaus ein Signal, dass die neue Administration auch auf Entspannung setzt und daran interessiert ist, mit Russland, wenn auch aus einer Position der Stärke heraus, kooperativ umzugehen. Ein erster wichtiger Hinweis dürfte sein, welche Haltung der designierte Präsident zum Anfang Februar 2021 auslaufenden New-START-Vertrag über die Verringerung strategischer Nuklearwaffen einnehmen wird. Im Vorfeld der Wahlen hatte Biden seine Offenheit signalisiert, das Abkommen temporär zu verlängern und anschließend mit Russland über den Komplex zu verhandeln. Andererseits finden sich in Bidens Umfeld auch Befürworter einer wertebasierten Demokratisierungspolitik für Osteuropa. Sollte diese Position stärker akzentuiert werden, so würde das – in Kombination mit einer geopolitischen Eindämmung – die Spannungen gegenüber Russland verschärfen.

Für Deutschland wie für die EU ergeben sich Möglichkeiten, auf diesem Feld den Dialog mit Washington zu erneuern oder sogar eine vertiefte Zusammenarbeit zu erreichen. Zwar dürfte sich an der amerikanischen Russland- und Osteuropa-Politik der Sache nach wenig ändern, doch wird die künftige Administration offener dafür sein, ihren Zielen durch Abstimmung in Allianzen (und nicht um diese herum) und auch im Austausch mit Deutschland (statt gegen Berlin) näherzukommen. Gemeinsame Interessen lassen sich damit besser in den Blick nehmen. Deutschland und seinen europäischen Partnern ist es ebenso wie den USA ein wichtiges Anliegen, die Sicherheit und Resilienz der Länder, die die Nato-Ostflanke bilden, zu erhöhen. Berlin ist im Sinne einer Stärkung der transatlantischen Beziehungen daran interessiert, dies im Rahmen der Nato zu diskutieren – damit nicht durch zunehmende Sonderverhältnisse der USA zu einzelnen Partnern eine sicherheitspolitische Bilateralisierung befördert wird. Zugleich könnte die EU mit Washington bei Fragen der weichen Sicherheit in einen strukturierten Dialog zur Resilienzverbesserung treten. Sollte Bidens Administration auf Rüstungskontrolle mit Russland setzen, käme das einer deutschen Präferenz der Doppelstrategie von Abschreckung und Entspannung entgegen. Deutschland und der EU ist zudem daran gelegen, marktwirtschaftliche und demokratische Reformen jenseits der EU-Ostgrenze voranzubringen.

Eingedenk dessen könnte Deutschland der neuen Administration eine intensiviertere europäisch-amerikanische Russland- und Osteuropa-Politik anbieten, die eine sicherheitspolitische, aber auch eine reform- und wirtschaftspolitische Dimension umfassen würde. Eine solche Offerte sollte durch diplomatische Aktivitäten spürbar begleitet werden. So könnte ein deutsch-amerikanischer Dialog zwischen den Regierungszentralen und/oder den Außenministerien initiiert werden, der strategische Ziele beider Seiten in der östlichen Nachbarschaft von Nato bzw. EU herausarbeitet und nach Synergien bestehender und künftiger Aktivitäten in der Region sucht.

Sinnvoll erscheint auch, eine Arbeitsgruppe »Infrastrukturen« zu etablieren, in der die Außen- und Wirtschaftsministerien der USA und Deutschlands sowie ausgewählter ostmittel- und südosteuropäischer Länder vertreten sind. Diskutieren ließe sich dort über verkehrsbezogene, energie-wirtschaftliche und digitale Infrastrukturprojekte und -prioritäten im Ostteil der EU sowie in ihrer östlichen Nachbarschaft. Ebenso wäre zu prüfen, wie Länder aus der östlichen Nachbarschaft und dem Westbalkan besser an EU-Infrastrukturnetze angebunden werden können und wo amerikanische Unterstützung für bessere Infrastrukturreilienz einen Mehrwert hat. Deutschland sollte zudem vorschlagen, sich aktiver in die bestehende transatlantische Energiepartnerschaft der USA mit Ländern der Drei-Meere-Initiative einzubringen – ein Kooperationsrahmen, der zwölf EU-Mitgliedstaaten zwischen Ostsee, Adria und Schwarzem Meer verbindet. In diesem Kontext sollte Deutschland den Ausbau der Energieinfrastruktur in Osteuropa stärker unterstützen, gleichzeitig aber an dem Ziel festhalten, dass die Nord-Stream-2-Sanktionen langfristig fallengelassen oder so konditioniert werden, dass sie das Projekt nicht blockieren. Wenn die Bundesregierung an Nord Stream 2 festhalten möchte, sollte sie – neben einem erneuerten Bekenntnis zur europäischen Energiesolidarität – der Biden-Administration anbieten, die osteuropäischen Partner in Energiefragen gemeinsam mit den USA zu unterstützen.

5. Atomstreit mit Iran: Rückkehr zur Diplomatie

Im Wahlkampf hat Biden eine Rückkehr seines Landes zum Atomabkommen mit Iran (JCPOA) angeboten – vorausgesetzt, auch Teheran werde die Übereinkunft wieder vollständig umsetzen. Mit einem solchen Schritt würde Washington nicht zuletzt die Bedeutung multilateraler Vereinbarungen in der internationalen Politik und die außenpolitische Rolle Europas würdigen. Vor diesem Hintergrund sollten die

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2020A92

europäischen Regierungen die Biden-Administration sehr früh zu einer diplomatischen Initiative gegenüber Teheran drängen. Washington wird wohl nicht einfach zum JCPOA zurückkehren, sondern zusätzlich ein Folgeabkommen fordern, das zwei Problemkreise ins Zentrum stellt, bei denen auch Konsens mit den europäischen Regierungen herrscht. Der eine Punkt ist die iranische Raketenrüstung, der andere Teherans Unterstützung für terroristische Aktivitäten, mit denen »Stellvertreter«, etwa Milizen, die Nachbarschaft destabilisieren. Zugleich wird man es kaum zur Bedingung für ein Abkommen machen können, dass sich die iranische Regionalpolitik vollständig umorientiert. Teheran würde nicht nur auf verlässliche Garantien zur Aufhebung der Sanktionen durch die USA pochen, sondern womöglich auch Kompensation für den wirtschaftlichen Schaden fordern, den das Land durch die amerikanischen Strafmaßnahmen erlitten hat.

Der Präsidentenwechsel erlaubt Europa, nun wieder auf Kooperation mit Washington zu setzen und den Schwerpunkt seiner Iran-Politik zu verschieben – weg von den Bemühungen, das JCPOA zu retten, hin zur Entwicklung eines neuen transatlantischen Ansatzes gegenüber Teheran. Ein Bestandteil der europäischen Politik muss hier sein, zügig den Weg für direkte Verhandlungen zwischen Iran und den USA zu ebnen. Unter anderem sollten diplomatische Kanäle nach Teheran verstärkt genutzt werden, um Irans Rückkehr zur vollständigen Umsetzung des JCPOA vorzubereiten, aber auch um bereits die Notwendigkeit eines Folgeabkommens zu verdeutlichen.

Um einen niedrigschwelligen Einstieg in Verhandlungen zu erleichtern, sollten die Europäer Iran und die USA zu einem stufenweisen Ansatz drängen. Ziel wäre dabei zunächst ein Zwischenabkommen, mit dem Iran seine Nuklearaktivitäten zumindest

einfrieren und im Gegenzug konkrete wirtschaftliche Erleichterungen erfahren würde. Parallel dazu müssten die extraterritorialen Sanktionen der USA gegen europäische Firmen ausgesetzt werden.

Die nächsten Schritte

Diese fünf Prioritäten könnten den Kern eines europäischen Beitrags zu einer erneuerten transatlantischen Agenda bilden. Sie liegen allesamt im deutschen Interesse. Entsprechend sollte Berlin den Vorteil seiner laufenden Ratspräsidentschaft nutzen und das Themenpaket an seine EU-Partner weiterleiten, um es zügig mit den europäischen Hauptstädten abstimmen und gegebenenfalls ergänzen zu können. Auf diese Weise ist es der EU-Kommission und dem Europäischen Rat schon vor Bidens Amtseinführung am 20. Januar möglich, das Signal des eigenen Kooperationsinteresses nach Washington zu senden. Diesen beiden Akteuren kommt jetzt eine Schlüsselrolle zu, denn im Sinne eines Europas, das außenpolitisch mit einer Stimme spricht, gilt es zu verhindern, dass in den nächsten Wochen eine Kaskade europäischer Politiker unkoordiniert in Washington vorspricht.

In einem nächsten Schritt wird darüber nachzudenken sein, für den Dialog zwischen den USA und der Europäischen Union eine verbesserte institutionelle Struktur zu schaffen, die die Nato ergänzt. Denn bislang sind die Mittel und Wege der EU vergleichsweise unterentwickelt, die es erlauben würden, das künftige Verhältnis zu Washington aktiv zu gestalten. Permanente und fachspezifische Dialogformate, die thematisch den Portfolios der EU-Kommissare entsprechen, sollten den Unterbau der erneuerten transatlantischen Agenda bilden.

Dr. Laura von Daniels ist Leiterin der Forschungsgruppe Amerika.

Dr. habil. Markus Kaim ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Dr. Ronja Kempin ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa.

Dr. Kai-Olaf Lang ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa.

Dr. Marco Overhaus ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika.

Dr. Johannes Thimm ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika.