

Die Europäische Union und die USA

Jackson Janes*

Im Bereich der internationalen Politik stellt die Interpretation kausaler Zusammenhänge, mit dem Ziel, Veränderungen zum Guten wie zum Schlechten zu erklären, Beobachter seit jeher vor eine große Herausforderung. In den Worten Henry Kissingers: „Fakten erklären sich selten von selbst; ihre Bedeutung, Analyse und Interpretation – zumindest in der Welt der Außenpolitik – hängt von ihrem Kontext und ihrer Relevanz ab.“¹

Veränderungen, Herausforderungen, Entscheidungen und Konsequenzen

Den Kontext der EU-USA-Beziehungen im Jahr 2017 haben globale und nationale Entwicklungen geprägt, die sich aus einschneidenden Veränderungen auf beiden Seiten des Atlantiks ergaben. Die Relevanz dieser Entwicklungen für die jeweils andere Seite ist grundsätzlich von der Art und Weise, wie diese sie jeweils interpretieren, abhängig. Zudem kann die Gleichung aus gegenseitigen Abhängigkeiten, Erwartungen und Vertrauen im transatlantischen Raum aufgrund tektonischer Verschiebungen immer wieder neu ausgelegt werden. Im Jahr 2016 traten zwei Ereignisse solche einschneidenden Veränderungen los: Zum einen das Brexit-Votum und zum anderen die Wahl Donald Trumps zum US-amerikanischen Präsidenten.

Der Fakt Brexit² ist nicht selbsterklärend. Angesichts der Vielzahl von Prognosen, die vor dem 23. Juni 2016 ein gegenteiliges Ergebnis veröffentlicht hatten, kam der Vorsprung der EU-Gegner – so knapp er auch war – für viele im Vereinigten Königreich, aber auch in Europa und den USA überraschend. Lange herrschte Unverständnis darüber, wie dies passieren konnte. Klarheit bestand nur darüber, dass diejenigen, die wie selbstverständlich zu wissen glaubten, wie die britischen WählerInnen über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union abstimmen würden, falsch lagen. Nach mehr als vier Jahrzehnten britischer EU-Mitgliedschaft wollte eine knappe Wählermehrheit nun eine Scheidung von der Europäischen Union; eine Entscheidung, die von einer Mischung aus Wut, Enttäuschung und Angst sowie politischem Opportunismus getrieben war. Eine Versöhnung war auch nicht in Sicht: „Brexit heißt Brexit“, so verlautbarte die amtierende Premierministerin Theresa May.³ Ein Jahr später war diese simple Formulierung so unpopulär geworden, dass May in den kurzfristig angesetzten Neuwahlen im Juni 2017 von den britischen WählerInnen abgestraft wurde.⁴ Dies hätte sie fast ihr Amt gekostet, wäre da nicht die nordirische Splitterpartei gewesen, mit deren Hilfe sie den Tories eine knappe Mehrheit im Unterhaus sichern konnte. Wie der Brexit weiterhin verlaufen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar, aber er ist und bleibt ein Mahnmal für die Schwächen der Europäischen

* Übersetzt aus dem Englischen von Julia Klein und Mira Pütz.

1 „Facts are rarely self-explanatory; their significance, analysis, and interpretation – at least in the foreign policy world – depend on context and relevance.“, in: Henry Kissinger: *World Order*, New York 2014.

2 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

3 Mark Mardell: *What does 'Brexit means Brexit' mean?*, in: BBC News, 14.7.2016.

4 Siehe auch im Folgenden den Beitrag „Vereinigtes Königreich“ in diesem Buch.

Union: Zentrifugale Kräfte, die durch ein geringes Wirtschaftswachstum, ein feindliches Russland, fortwährende Schulden- und Währungskrisen, enorme Migrationsbewegungen und Bedrohungen wie Terrorismus bestärkt werden, deuten auf schwerwiegende Brüche in der Union hin, und das nur wenige Jahre nachdem der Europäischen Union der Friedensnobelpreis „als Anerkennung für die erfolgreichen Anstrengungen der EU für Frieden, Versöhnung, Demokratie und Menschenrechte“⁵ verliehen wurde. Nur zwei Jahre später, während noch von einem scheinbar unaufhaltsamen Trend hin zu einem „geeinten und freien Europa“ die Rede war, marschierte Russland in die Ukraine ein und annektierte die Krim,⁶ nationalistisch-populistische Parteien bauten ihre Präsenz in den politischen Arenen Europas aus und das Vertrauen in die Zukunftsfähigkeit der „europäischen Idee“ nahm ab.

Darauf folgte eine tektonische Verschiebung in den USA: Trump gewann die Präsidentschaftswahl 2016 und die Republikanische Partei verfügt zudem in beiden Kammern des Kongresses über eine Mehrheit. Wie das passieren konnte und was die innenpolitischen Konsequenzen sein werden, ist eine entscheidende Frage, die es noch zu beantworten gilt – wenn auch an einer anderen Stelle. Eine weitere Frage, auf die im Folgenden ebenfalls noch näher eingegangen werden soll, betrifft die Auswirkungen dieser Wahlergebnisse auf die Außenpolitik im Allgemeinen und die Beziehungen zu Europa im Besonderen.

Die Krisen in Europa hätten die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für einen neuen Präsidenten besonders hervorheben können. Tatsache ist aber, dass der Konsens über das schon lange bestehende Bekenntnis zur Partnerschaft mit Europa infrage gestellt wurde. Dies zeigte sich zunächst in Aussagen, dass die NATO „obsolet“ wäre,⁷ in der unverhohlenen Befürwortung Trumps eines Brexit sowie in den wiederholten Bemühungen, die Beziehungen zu eben jener Regierung in Moskau zu intensivieren, die vorher aktiv versucht hatte, zur Wahl Trumps beizutragen, indem sie E-Mails des Nationalen Ausschusses der Demokratischen Partei hackte und diese anschließend an Wikileaks weitergab. Nach seiner Wahl stellte der Präsident weiterhin ein solches Verhalten auch im Umgang mit der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Schau, welche er mit Blick auf Russland und die Europäische Union eindeutig als Rivalin wahrnimmt. Trumps Einstellung zu Deutschland wurde zudem in seinen verbalen Angriffen auf Berlin aufgrund eines Ungleichgewichts in der Außenhandelsbilanz deutlich. Dieses Umdenken im Weißen Haus spiegelt sich in der Entscheidung, sich aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) sowie dem Pariser Klimaabkommen zurückzuziehen, wider und trug dazu bei, dass bei den Treffen der G7 kein gemeinsamer Nenner gefunden werden konnte. Präsident Trumps ablehnende Haltung gegenüber Europa war in seiner Rede im Mai 2017 im NATO-Hauptquartier in Brüssel unmissverständlich, als er den vor ihm stehenden Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten vorwarf, sie hätten ihre Verpflichtungen gegenüber der Allianz nicht erfüllt – ohne den Ausruf des Bündnisfalls vom NATO-Rat nach Art. 5 NATO-Vertrag nach den Anschlägen auf die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 zu erwähnen – während er vor einem neu errichteten Denkmal stand, das eben an jenes Ereignis erinnern soll.

Trump's „America First“-Slogan wurde in zahlreichen Kontexten in die Tat umgesetzt: in Bezug auf China, den Mittleren Osten und Europa. Nach dem G7-Gipfel in Italien im

5 Nobelprize.org: The Nobel Peace Prize 2012, abrufbar unter: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/eu-facts.html (letzter Zugriff: 26.10.2017): „to reward the EU's successful struggle for peace, reconciliation and for democracy and human rights.“

6 Siehe auch die Beiträge „Die Europäische Union und Russland“ und „Ukraine“ in diesem Buch.

7 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und die NATO“ in diesem Buch.

Mai 2017 fasste Kanzlerin Merkel in Worte, was diese Entwicklung in ihren Augen bedeutet: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. (...) Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.“⁸ Währenddessen kehrte Trump nach Hause zurück und twitterte, dass „die Reise (...) ein großer Erfolg für Amerika“ gewesen sei.⁹ Zwei unterschiedliche Interpretationen der Fakten, wie es Kissinger ausdrücken würde.

Diese Wandlung des transatlantischen Dialogs kommt nicht überraschend; sie ist das Ergebnis einer Reihe von Entwicklungen und Veränderungen in den vergangenen 25 Jahren. Das Ende des Ost-West-Konflikts im Jahre 1989 und der Zusammenbruch der Sowjetunion sowie die sukzessive Erweiterung der Europäischen Union und der NATO um sowohl west- als auch osteuropäische Staaten beförderten die Vorstellung, dass das transatlantische Bündnis ein Symbol für den Triumph gemeinsamer Interessen und Werte darstellen würde. Dass so viele europäische Staaten nach 1989 alle Hebel in Gang setzten, um der Europäischen Union und der NATO so schnell wie möglich beizutreten, wurde als „Sieg“ des Westens im Kalten Krieg interpretiert. Die Vorstellung des Politikwissenschaftlers Francis Fukuyama, das Ende der Geschichte sei gekommen,¹⁰ währte nicht lange. Auch wenn eine friedliche politische Ordnung in Europa entstanden war, gab der Rest der Welt ein viel komplizierteres Bild wider: Die Gewalt, die 2001 in New York und Washington ausbrach, setzte sich in Afghanistan fort, gefolgt vom Irakkrieg nach dem Einmarsch US-geführter Truppen im Jahr 2003. Im darauffolgenden Jahrzehnt breitete sich die Gewalt im Mittleren Osten und Afrika weiter aus.

Im vergangenen Jahr standen große Herausforderungen und Entscheidungen, die EU-USA-Beziehungen in verschiedenen Bereichen und Streitfragen betreffend, bevor.

Die Europäische Union sieht sich mit einer ihrer größten Herausforderungen konfrontiert, die ihren Zusammenhalt und ihre Kohärenz infrage stellt. Dabei ist der Brexit in vielerlei Hinsicht ein Weckruf. Obwohl die Gründe für den Ausgang des britischen Referendums möglicherweise auf die Eigenheiten der dortigen innenpolitischen Debatte zurückzuführen sind, so kann man nicht verleugnen, dass solche antieuropäischen Zentrifugalkräfte auch in anderen Mitgliedstaaten zu finden sind, die den Zusammenhalt Europas bedrohen. Zudem fordern auch die demokratisch gewählten Regierungen in Polen und Ungarn Brüssel in vielen Bereichen heraus. Wie die EU-Spitzen in Brüssel auf diese Herausforderung effektiv reagieren können und werden, ist noch unklar. Die Wahlen in Frankreich 2017 haben Präsident Emmanuel Macron eine Schlüsselrolle zugewiesen – nicht nur im Kampf gegen Marine Le Pen und der rechtspopulistischen Bewegung um den Front National, sondern auch dahingehend, dass dem deutsch-französischen Motor der europäischen Integration neues Leben eingehaucht wird. Der Wahlsieg der bis dato amtierenden Bundeskanzlerin Merkel für eine vierte Amtszeit könnte zusätzliche Impulse setzen, sobald sich eine neue deutsche Regierung formiert hat. Allerdings wird die Kompromissfindung einer EU-27 trotz des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs eine nicht minder große Herausforderung darstellen.

Während sich das volle Ausmaß des Dramas in Europa noch entfaltet, werden die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten durch eine unvorhergesehene Präsidentschaft und dem anhaltenden innenpolitischen Kampf zwischen Demokraten und Republikanern in

8 Jon Henley: Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain anymore, in: *The Guardian*, 28.5.2017.

9 Rebecca Savransky: Trump: “Trip was a great success for America”, in: *The Hill*, 28.5.2017.

10 Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*, New York 1992.

Washington auf die Probe gestellt. Schließlich kann davon ausgegangen werden, dass Trump eine volle Amtszeit ableisten wird, unabhängig davon, ob er im Jahr 2020 wiedergewählt wird oder nicht. Das vergangene Jahr hat veranschaulicht, dass sich die Vereinigten Staaten in einer tiefen Sinnkrise bezüglich ihrer Rolle in der Welt und ihres Verhältnisses zu ihren Verbündeten befinden. Europa stellt ein Epizentrum dieser Sinnkrise dar.

Der Status Quo macht aber auch deutlich, dass die gegenwärtigen Beziehungen neu ausbalanciert werden müssen, bevor sich mit konkreten politischen Vorschlägen für die transatlantische Partnerschaft auseinandergesetzt werden kann. Dabei sind auch gemeinsame Herausforderungen zu berücksichtigen, die sich auf die transatlantischen Beziehungen auswirken könnten. Schließlich sind beide Seiten mit innenpolitischen Angelegenheiten beschäftigt. Die Zunahme populistischer, terroristischer, isolationistischer und nationalistischer Bewegungen sowie globalisierungskritischer Positionen sind sowohl in Europa als auch in den USA zu beobachten. Um aber die Beziehungen erfolgreich neu ausloten zu können, ist es unumgänglich, die veränderten gegenseitigen Erwartungen sowie gemeinsamen Relevanzkriterien zu analysieren. Nur dann können sich beide zu erfolgreichen Partnern entwickeln, die sowohl Chancen als auch Konflikte gemeinsam angehen und Lösungsstrategien entwickeln. In den Debatten zu Strategien und Taktiken geht es im Kern um Fragen, die mögliche Überschneidungen in den Interessen, Werten, Entscheidungsfindungsprozessen und Zielen auf beiden Seiten betreffen, um die künftigen Beziehungen zwischen den USA und Europa neu definieren zu können.

Die Vereinigten Staaten haben sich selbst immer als Weltmacht und Akteur mit strategischen Interessen und weltweitem Einfluss wahrgenommen. Die Europäische Union sieht sich selbst als regionale Führungsmacht mit primär globalen Wirtschaftsinteressen, aber es fällt ihr schwer, mit ihren Fähigkeiten und Kapazitäten Macht in der geostrategischen Arena auszuüben. Gemeinsames Engagement in internationalen Bündnissen und Institutionen hat es immer gegeben, aber die Weltanschauung und das Verhalten der USA haben Spannungen und Konflikte mit Europa hervorgerufen. Diese Differenzen wurden mitunter durch das globale Engagement der USA in Vietnam und später im Irak besonders deutlich.

Vor nicht allzu langer Zeit hat das Image der Vereinigten Staaten sehr unter der Snowden/NSA-Affäre gelitten, in deren Verlauf die Asymmetrie der jeweiligen Strategien und Taktiken sichtbar wurde. Obwohl die politische Führung diesen zeitweiligen Vertrauensverlust weitestgehend überwunden hat, so herrscht doch in weiten Teilen der europäischen Bevölkerungen noch immer ein langanhaltendes Misstrauen gegenüber manchen politischen Entscheidungen in den USA. Während die politischen Eliten eng miteinander zusammenarbeiten und Wirtschafts- und Unternehmensinteressen eng verzahnt sind, so hat doch eine gesellschaftliche Transformation stattgefunden, die die veränderte Relevanz des jeweils anderen transatlantischen Partners in der breiten Öffentlichkeit widerspiegelt. Aktuelle Umfragen haben diesen Trend nach der Wahl Trumps bekräftigt. Im Laufe des letzten Jahres prallten verschiedene Annahmen zu den Abhängigkeiten zwischen Amerika und Europa aufeinander. Erwartungen, wie dass die USA ihre Verpflichtungen zur Verteidigung Europas und der liberalen internationalen Handels- und Finanzordnung aufrechterhalten werden, sind infrage gestellt worden. Die Trump-Regierung äußerte sich sogar wiederholt skeptisch über den Fortbestand der Europäischen Union und des Euroraums in ihrer jetzigen Struktur. Weitere Spannungen entstanden durch Präsident Trumps Haltung gegenüber Russland und dessen Präsidenten Vladimir Putin. Unsicherheiten, so auch bezüglich der Sanktionen, die nach der Annexion der Krim gegen Russland erhoben wurden, haben Auswirkungen auf die in Minsk stattfindenden Verhandlungen zum Ukraine-Konflikt. Das Weiße Haus und der amerikanische Kongress sind angesichts des Interes-

ses Trumps, weitere mögliche Kooperationen mit Moskau zu erschließen, in der Frage über die Fortführung der Sanktionen zunehmend gespalten. Außerdem ist es aufgrund des Interesses an einer anhaltenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit und an einem Ausbau der Energieversorgung, beispielsweise durch die Pipeline NordStream 2, zu einem Bruch mit europäischen Kreisen gekommen.

Verschiedene kritische Aussagen des US-Präsidenten zum NATO-Bündnis haben für Verwirrung darüber gesorgt, inwieweit die Erfüllung finanzieller Verpflichtungen der NATO-Mitglieder als Bedingung für die Zusicherung der USA zur Wahrung der europäischen Sicherheit zu verstehen sind. Obwohl Trump noch in einer Rede in Polen¹¹ die Bedeutung des Art. 5 NATO-Vertrag unterstrich, spricht die Trump-Regierung weiterhin von Unzulänglichkeiten der NATO-Partner.

Weitere Spannungen sind aufgrund Trumps Schwerpunktsetzung in der Terrorismusbekämpfung aufgetreten. Obwohl Europa ebenfalls Schauplatz von Terroranschlägen gewesen ist, sind die Mittel und Wege der Terrorismusbekämpfung auf beiden Seiten des Atlantiks nicht immer aufeinander abgestimmt worden. Das hatte unter anderem Auswirkungen auf die transatlantische Debatte über den Schutz der Privatsphäre und der Datenschutzrichtlinien.

Zusätzlich zu den Widersprüchlichkeiten in den USA-Russland-Beziehungen birgt auch das Verhältnis zur Türkei mögliche Spannungen zwischen den USA und Europa, insbesondere im Hinblick auf Deutschland. Aufgrund der Tatsache, dass die Türkei ein NATO-Mitglied ist, betrachten die Vereinigten Staaten diese als wichtigen Partner im Kampf gegen den Terrorismus. Währenddessen haben die Konflikte zwischen einzelnen EU-Ländern – besonders Deutschland – und der Türkei zugenommen. Obwohl Ankara eine Schlüsselrolle in der Eindämmung der Migrationsbewegungen nach Europa übernommen hat, kam der schon Jahrzehnte andauernde Beitrittsprozess der Türkei zur Europäischen Union in den letzten Jahren zum Erliegen.¹² Gerade das repressive Vorgehen des Präsidenten Recep Erdoğan nach dem Putschversuch 2016 hat dazu wesentlich beigetragen.

Auch die Frage, wie mit Chinas zunehmenden globalen Einfluss umgegangen werden soll,¹³ könnte zum Gegenstand transatlantischer Meinungsverschiedenheiten werden. Die Entscheidung Washingtons, aus den Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) auszusteigen, lässt die asiatischen Länder, die dieses Handelsabkommen unterstützt hatten, im Unklaren darüber, wie die USA und China weiterhin miteinander umgehen werden und welche Formen die sich verändernden Konturen im pazifischen Raum künftig annehmen werden. Währenddessen baut China sein wirtschaftliches Netzwerk in Europa weiter aus, beispielsweise, in dem es seinen Einflussbereich durch das „16+1“-Format weiter vergrößert.

Die Art und Weise, wie Europa und die USA ihre Strategien gegenüber China aufeinander abstimmen, könnte neue Chancen für beide Kontinente bieten. Doch sind diese aufgrund der Unberechenbarkeit der US-amerikanischen Politik begrenzt.

Die derzeitigen Beziehungen zum Iran stellen noch ein weiteres Spannungsfeld dar. Das Atomabkommen, das 2015 zwischen Iran, den fünf Vetomächten und Deutschland geschlossen wurde, bleibt ein kontroverses Thema in Washington, sowohl in der Trump-

11 The White House: Remarks by President Trump to the People of Poland, 6.7.2017, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/07/06/remarks-president-trump-people-poland-july-6-2017> (letzter Zugriff: 26.10.2017).

12 Siehe auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Buch.

13 Siehe auch die Beiträge „Die Europäische Union und China“ und „Asienpolitik“ in diesem Buch.

Regierung als auch im amerikanischen Kongress. In Europa hingegen gibt es vermehrt Bemühungen um neue Handelsbeziehungen mit dem Iran.

Globalisierung

Die Europäische Union und die USA sind beide zentrale globale Akteure mit unterschiedlich vielen Ressourcen und Einflussmöglichkeiten. Beide sind auch wichtige strategische Akteure in verschiedenen Bereichen – mit Blick auf ihre wirtschaftlichen Beziehungen, aber auch hinsichtlich ihrer interessengeleiteten Einflussnahme auf die internationale Politik. Tatsache ist, dass sie strategische Perspektiven und Ziele in vielerlei Hinsicht teilen. Außerdem sind beide Seiten durch komplizierte Entscheidungsfindungsprozesse sowohl in ihrem jeweiligen innerstaatlichen Rahmen als auch auf internationaler Ebene gebunden.

Die Herausforderungen, denen die Europäische Union und die Vereinigten Staaten im innerstaatlichen Kontext gegenüberstehen um einen Konsens über Politikinteressen herzustellen, erschweren auch die Bemühungen um Konsens auf transatlantischer Ebene. Das Verstehen der jeweiligen Erwartungen und das Schmieden gemeinsamer Strategien stellen zentrale Herausforderungen für die Beziehung beider Kontinente dar. Es gibt viele Möglichkeiten, die jeweiligen Debatten und Argumente in Bezug auf „quo vadis“-Fragen besser zu verstehen. Die Diskussionen zu den Herausforderungen des Populismus, Isolationismus, Terrorismus oder Governance werden unterschiedliche Lösungsvorschläge und Antworten hervorbringen. Aber die vielleicht größte Herausforderung ist die Erhaltung des Glaubens in den Wert der transatlantischen Allianz.

Es besteht kein Zweifel, dass das Vertrauen in die Personen und Institutionen, die eben diese Allianz anführen sollen, abnimmt. Mit dieser Entwicklung auf beiden Seiten des Atlantiks ist es umso schwieriger, einen Konsens darüber zu finden, wie die transatlantische Gemeinschaft auf globale Missstände reagieren soll. In diesem Zusammenhang bestehen zudem Bedenken über die Fähigkeit, den Konsens über die Werte und Interessen der westlichen freiheitlich-demokratischen Systeme aufrechtzuerhalten. In Europa wird dies besonders in der Debatte über die Migrationskrise deutlich. Und in den Vereinigten Staaten sieht man es bei denjenigen, die die amerikanischen Interessen über die der internationalen Gemeinschaft stellen und das Konzept eines internationalen Konsens selbst infrage stellen.

Um es noch einmal in den Worten Kissingers über die zentrale Bedeutung von Kontext und Relevanz zu wiederholen, ist die Interpretation von Fakten für die zukünftige Entwicklung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union wichtiger denn je. Wie, wann und wo die Relevanz von Fakten, Werten und Interessen dieses wichtige transatlantische Verhältnis beeinflusst, ist von entscheidender Bedeutung. Aber angesichts der Veränderungen auf beiden Seiten des Atlantiks nimmt die Relevanz einer anderen tiefgreifenden Frage zu: Warum sind diese Beziehungen überhaupt wichtig?