

# Die EU und die USA

Gerlinde Groitl

Ein massiver Vertrauensverlust, geringer Gestaltungswille und nachlassende Gestaltungsmacht prägten die Interaktion zwischen der EU und den USA im vergangenen Jahr. Allerdings untermauerten die letzten Monate, dass die transatlantische Partnerschaft unerlässlich ist. Nicht zuletzt die russische Obstruktions- und Aggressionspolitik offenbarte den Bedarf für eine revitalisierte Zusammenarbeit. Dass im März 2014 erstmals seit 2011 wieder ein EU-USA-Gipfel stattfand, nachdem die jährlichen Gipfeltreffen ausgesetzt worden waren, war bezeichnend. Ebenso klar zeigte sich jedoch, in welcher Ferne eine konstruktive Neudefinition der transatlantischen Beziehungen liegt. Beide Seiten waren auf ihre inneren Angelegenheiten konzentriert und versäumten es, gemeinsame Visionen zu formulieren.

Stattdessen vergrößerte sich die Kluft: Der NSA-Skandal offenbarte die Grenzen der transatlantischen Wertegemeinschaft. Dem derzeit einzigen gemeinsamen Großprojekt, dem geplanten Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), fehlt der öffentliche Rückhalt in Europa. Selbst die beiden Kernelemente transatlantischer Sicherheitspolitik – die aktive, auch militärisch gestützte Kriseninterventionspolitik jenseits der eigenen Landesgrenzen und die Stabilitätsprojektion durch Integration – warfen Fragen auf. Während bei früheren Debatten die unzureichende Lastenteilung in der Kritik stand, ist es aus US-Sicht nun der Wert und die Erfolgsbilanz von großen Interventionen an sich. Die USA bemühten sich daher weiter um einen partiellen Rückzug als Ordnungsmacht und ein „Rebalancing“ nach Asien, was angesichts der Handlungszwänge im Mittleren Osten (Syrien; Isis im Irak) und in Europa (Ukraine-Krise) nur bedingt glückte. Die EU war ihnen dabei kein starker Partner, weil es ihr am außenpolitischen Konsens und an strategischer Weitsicht mangelte.

## **NSA-Skandal: Vertrauenskrise ohne politische Konsequenzen**

Das in der öffentlichen Wahrnehmung bedeutendste Ereignis in den transatlantischen Beziehungen war der NSA-Überwachungsskandal. Die National Security Agency (NSA), einer der 16 US-Geheimdienste, hat nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ein weit verzweigtes Abhör- und Überwachungsnetz aufgebaut. Bekannt wurden die Ausmaße durch den ehemaligen Geheimdienstmitarbeiter Edward Snowden, der im Juni 2013 entsprechendes (gestohlenen) Datenmaterial in Hongkong an Journalisten übergab. Die USA suchen Snowden seither wegen Geheimnisverrats. Dass er ausgerechnet in Russland bis 31. Juli 2014 temporäres Asyl erhielt, war für Washington ein besonderer Affront.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten schlingerten bei der Suche nach einer angemessenen Reaktion. Schließlich mussten sie abwägen zwischen dem diplomatischen Bemühen, die Beziehungen zu den USA nicht zu schädigen, dem politischen Interesse, die geheimdienstliche Zusammenarbeit nicht zur Disposition zu stellen, und der berechtigten Empörung über die Maßlosigkeit amerikanischer Geheimdienstarbeit in Europa. Bei ihrer massenhaften Überwachung der Telefon- und Internetkommunikation weltweit nahmen

die USA auch die europäischen Verbündeten systematisch ins Visier. Selbst das Mobiltelefon von Bundeskanzler Gerhard Schröder sollen sie ab 2002 abgehört haben, das seiner Nachfolgerin Angela Merkel ab 2005. Zugang zu Metadaten und Inhalten von Millionen Nutzern verschaffte sich die NSA nicht nur durch das Eindringen in fremde Systeme, sondern auch, indem sie Datenkabel auf US-Territorium anzapfte und sich den direkten Zugriff auf die Server der größten amerikanischen Internetunternehmen sicherte („Prism“-Programm). Innereuropäische Verwerfungen kreierte die Enthüllung, dass selbst das EU-Mitglied Großbritannien alle über seine Leitungen und Server laufenden Daten abgreift, zwischenspeichert und mit den USA teilt („Tempora“-Programm). Es ist als einziges europäisches Land zusammen mit Australien, Kanada, Neuseeland und den USA in der „Five Eyes“-Geheimdienstkooperation organisiert.<sup>1</sup>

Die Grundlagen der transatlantischen Vertrauenskrise sind bis heute unverändert. Zwar versicherte Obama im Oktober 2013, dass das Handy der deutschen Kanzlerin nicht mehr abgehört werde. Doch gelang weder die Ausarbeitung eines „No-Spy“-Abkommens, noch unterstützte Washington europäische Aufklärungsbemühungen, noch wurde der US-Überwachungsapparat in seine Schranken verwiesen. Der NSA-Skandal offenbarte einmal mehr, dass die USA seit 9/11 Sicherheit als höchstes Gut begreifen und die Zusammenarbeit mit der EU pragmatisch sehen. Völlige Offenheit gibt es daher auch unter „transatlantischen Freunden“ nicht. Politische Konsequenzen folgten auf europäischer Seite dennoch kaum.

### **Wirtschaft und innere Angelegenheiten als zentrale Problemfelder**

Auf europäischer Ebene dominierten ansonsten die Wirtschaft und die Europawahl. Das Krisenmanagement der Vorjahre hat zwar den Zerfall der Eurozone verhindert und das Vertrauen in die europäische Währung gestärkt. Nach Irland im Dezember 2013 und Spanien im Januar 2014 konnte Portugal im Mai 2014 den Euro-Rettungsschirm verlassen; damit sind gegenwärtig nur noch Zypern und Griechenland auf ihn angewiesen. Auch eine Bankenunion brachte die EU auf den Weg. Allerdings blieben trotz eines zarten Aufschwungs in den Krisenländern die Arbeitslosigkeit hoch und ein europaweiter Konjunkturschub aus. Nach wie vor entzweit Europa die Frage, wie die Krise bewältigt werden kann. Frankreich und Italien verzögerten Reformen und regten an, den europäischen Sparkurs und den Stabilitätspakt aufzuweichen.<sup>2</sup> Doch selbst die Entscheidung der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 5. Juni 2014, den Leitzins auf 0,15 Prozent zu senken und Bankeneinlagen erstmals mit einem Strafzins von 0,1 Prozent zu belegen, kann Strukturreformen nicht ersetzen. Dass die Finanz- und Schuldenkrise zu einer Europakrise mutiert ist, zeigte sich spätestens bei den Europawahlen im Mai 2014. Das Erstarken europaskeptischer und rechtspopulistischer Parteien, die Debatte um Großbritanniens Verbleib in der EU und deren künftige Entwicklung sowie der Streit um den neuen EU-Kommissionspräsidenten untermauerten, dass innere Angelegenheiten die europäische Aufmerksamkeit auf absehbare Zeit binden werden.<sup>3</sup>

---

1 Vgl. zu den Snowden-Enthüllungen Glenn Greenwald: Die globale Überwachung: Der Fall Snowden, die amerikanischen Geheimdienste und die Folgen, München 2014.

2 Vgl. Hans-Werner Sinn: Europa verdrängt die Krise, in: Die Zeit, 20.1.2014; EU: Griechenland kommt aus jahrelanger Rezession, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.2.2014.

Die USA leiden ebenfalls unter internen Problemen. Zwar erholte sich die Wirtschaft langsam, doch die Staatsverschuldung kletterte 2013 auf ein Allzeithoch von 16,7 Bio. US-Dollar. Das entspricht in Relation zum BIP einer Verschuldungsquote von 100,6 Prozent.<sup>4</sup> Bereits in den Vorjahren fochten Demokraten und Republikaner ihre politischen Differenzen wiederholt bei der Anhebung der Schuldenobergrenze aus. Im Oktober 2013 gipfelte der innen- und haushaltspolitische Streit darin, dass der Kongress 16 Tage lang die Regierung stilllegte. Obwohl im Februar 2014 die Schuldenobergrenze bis März 2015 erhöht wurde, schränken die parteipolitische Polarisierung des Landes und die immense Schuldenlast den Handlungsspielraum der Obama-Regierung ein.

Eine Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen verspricht in der Situation dringend nötige Wachstumsimpulse für beide Seiten. Im Juli 2013 begannen daher die Verhandlungen zu einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft. Allerdings warb die europäische Politik kaum für das Projekt. Im öffentlichen Diskurs überließ sie damit den TTIP-Gegnern das Feld, so dass im ersten Halbjahr 2014 eine Mischung aus Angst und Misstrauen die Diskussion dominierte. Im Zentrum standen die befürchtete Aufweichung von europäischen Verbraucherschutz-, Lebensmittel- oder Umweltschutzstandards sowie die umstrittenen Investitionsschutzregelungen, die Konzernen Schadensersatzklagen gegen Staaten ermöglichen würden. Die EU setzte die Verhandlungen zum Investorenschutz sogar zeitweilig aus und führte von März bis Juni 2014 eine öffentliche Befragung durch. Dabei sind die Regelungen nach eigenem Bekunden selbst für die EU unverzichtbar, um für die Zukunft Standards zu setzen. Dass die EU-Staaten bereits 1.400 solcher Investitionsschutzabkommen geschlossen haben und sich auch die USA bemühen, Schlupflöcher zum Missbrauch zu stopfen, drang kaum durch.<sup>5</sup> Nach fünf Verhandlungsrunden überlagert der Dissens die Vision eines integrierten Handels- und Investitionsraums.

### **Amerikanische Lastenvermeidung und Konsequenzen**

Im sicherheitspolitischen Bereich setzte sich die transatlantische Entfremdung weiter fort. Dass Europa ihnen kein vollwertiger Partner ist, beklagen die USA mittlerweile fast formelhaft. Zumindest rückte auf europäischer Seite die Außen- und Sicherheitspolitik langsam wieder ins Blickfeld. Bei seinem Gipfel am 19./20. Dezember 2013 widmete sich der Europäische Rat erstmals seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Schwerpunkt der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die EU bekannte sich erneut zur Übernahme von mehr Verantwortung mit einer effektiveren und sichtbarerem Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), zum Ausbau von Fähigkeiten und zur Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie.<sup>6</sup> Problematisch bleibt, dass der Fokus auf der Verbesserung der Handlungsfähigkeit liegt, während die Formulierung einer klaren strategischen

---

3 Vgl. The Eurosceptic Union, in: Economist, 31.5.2014, S. 21-22.

4 Zahlen nach Office of Management and Budget: Historical Tables: Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2015, [www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/hist.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/hist.pdf), S. 145.

5 Vgl. European Commission: Fact Sheet: Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in EU agreements, November 2013, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc\\_151916.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151916.pdf); Nikolaus Piper: „Eine Debatte der Furcht“: Wie die Regierung Obama und die US-Wirtschaft auf die Proteste gegen ein Freihandelsabkommen reagieren, in: Süddeutsche Zeitung, 24./25.5.2014.

6 Vgl. European Council: European Council 19/20 December 2013, Common Security and Defense Policy, 19.12.2013, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf).

Leitlinie ausgeklammert wird. Dass es gerade am außenpolitischen Konsens und der strategischen Weitsicht fehlt, beweist die Praxis.<sup>7</sup> Das war zwar auch in der Vergangenheit der Fall, doch überdeckte die amerikanische Bereitschaft, Führung zu bieten und unverhältnismäßig Lasten zu tragen, die Konsequenzen. Heute gilt das nur noch eingeschränkt. Die USA versuchen, alte Lasten abzugeben und neue wo möglich zu vermeiden. Ausgerechnet die Grundsatzrede vom Mai 2014, in der Obama die USA weiter als die „indispensable nation“ bezeichnete, legte nahe, dass sie künftig nur mehr selektiv willens sein würden, militärisch als Ordnungsmacht aufzutreten.<sup>8</sup> Dies hat Folgen für Europa und die Welt.

Die USA akzeptieren die Grenzen ihrer Gestaltungsmacht und sind bereit, regionale Probleme auch ohne befriedigende Lösungen weitgehend sich selbst zu überlassen. Eine solche „Altlast“ ist der ISAF-Einsatz der Nato in Afghanistan, der im Dezember 2014 enden wird. Seit Juni 2013 schultern bereits afghanische Sicherheitskräfte die Führungsverantwortung im ganzen Land. Die internationale Truppenstärke sank derweil von etwa 97.800 im Juni 2013 (davon 68.000 US-Amerikaner) auf rund 49.900 (davon 32.800 US-Amerikaner) im Juni 2014.<sup>9</sup> Im April und Juni 2014 fanden Präsidentschaftswahlen statt, die einigermaßen geordnet verliefen. Dennoch verlassen die Nato und ihre Partner Afghanistan nicht, weil die Mission erfolgreich bewältigt wurde, sondern aus Kriegsmüdigkeit und Ermüchterung. Die Zukunft des afghanischen Staats, der von den Taliban bedrängt wird, unter gravierenden internen Defiziten leidet und kein selbsttragendes Wirtschaftswachstum aufweist, bleibt ungewiss. Am 27. Mai kündigte Obama an, dass 2015 zunächst noch 9.800 US-Soldaten im Land bleiben sollen, deren Zahl bis zum Jahresende halbiert und bis Ende 2016 auf eine Minimalpräsenz schrumpfen würde. Das direkte Engagement soll damit ungeachtet der Lage vor Ort mit Obamas zweiter Amtszeit enden.<sup>10</sup>

Dass sich die USA trotz Handlungszwängen nicht in neue Konflikte involvieren wollen, zeigte sich auch in Syrien. Unter Zugzwang geriet Obama am 21. August 2013, als ein Giftgaseinsatz die von ihm im Vorjahr gezogene „rote Linie“ überschritt. Die USA drohten dem Assad-Regime notgedrungen und widerwillig mit militärischen Konsequenzen. Die EU bot weder Rückendeckung noch eigene Initiativen; selbst Großbritannien distanzierte sich nach der Ablehnung des Parlaments vom US-Kurs. Die Obama-Regierung mühte sich ihrerseits, innenpolitische Widerstände zu beruhigen mit der Zusicherung, dass nur eng begrenzte Schläge geplant seien – und auch diese nur nach Zustimmung des Kongresses ausgeführt würden. In der Situation bot ausgerechnet Wladimir Putin, der durch seine Unterstützung des Assad-Regimes das internationale Krisenmanagement von Anfang an konterkariert hatte, mit einem Vermittlungsvorschlag einen gesichtswahrenden Ausweg. Syrien verpflichtete sich im September 2013 zur völligen Offenlegung seines Chemiewaffenarsenals und dessen Vernichtung durch die internationale Gemeinschaft. Der Fortgang des Bürgerkriegs blieb davon unberührt. Nach zwei Verhandlungsrunden endeten im

---

7 Vgl. Nicolai von Ondarza/Marco Overhaus: The CSDP after the December Summit, SWP Comments 7, Januar 2014, [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C07\\_orz\\_ovs.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C07_orz_ovs.pdf).

8 Barack Obama: Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, 28.5.2014, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony).

9 Zahlen der Nato vom 1.6.2013 und vom 1.6.2014, abrufbar unter [www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm).

10 Vgl. Barack Obama: Statement by the President on Afghanistan, 27. Mai 2014, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan).

Februar 2014 die UN-Friedensgespräche in Genf ergebnislos, im Mai 2014 gab der UN-Sondergesandte Lakhdar Brahimi auf.

Der Umgang mit Syrien führte die transatlantische Ratlosigkeit und Ohnmacht vor. Für das zentrale Problem, nämlich dass sich der Bürgerkrieg zu einem Stellvertreterkrieg zwischen Sunniten und Schiiten entwickelt hatte, der die gesamte Region bedrohte, gab es keine Lösungsideen. Die größere Dimension manifestierte sich im Juni 2014, als die grenzüberschreitend in Syrien und im Irak organisierte, sunnitisch-extremistische Isis (Islamischer Staat im Irak und Großsyrien) mehrere Bevölkerungszentren im Irak eroberte. Das Andauern der Gewalt in Syrien und die Unterstützung, die etwa Saudi Arabien den extremen Gruppierungen gewährte, hatten den Aufstieg der Isis ermöglicht. Der EU und den USA war es dagegen – auch wegen der russischen und der iranischen Rolle – nicht gelungen, dem Einhalt zu gebieten. Nach dem Übergreifen auf den Irak eruierte Washington widerwillig, die schiitische irakische Regierung mit selektiven militärischen Mitteln gegen die sunnitischen Extremisten zu unterstützen. Dabei ergaben sich ausgerechnet Interessensparallelen mit dem Iran, der durch seine Verwicklung in den syrischen Bürgerkrieg die Eskalation ebenso verantwortete wie die traditionell mit den USA verbündeten sunnitischen Golfmonarchien.<sup>11</sup> Dies zeigte, wie dringend es eine neue Gesamtstrategie zum Umgang mit dem Mittleren Osten braucht. Die USA suchen derzeit nach einem Kurs, während die EU mit Ausnahme ihres Engagements in den Atomverhandlungen mit dem Iran weithin unsichtbar bleibt. Hier gelang im November 2013 im Rahmen der P 5 + 1 mit europäischer Vermittlung immerhin ein Interimsabkommen, das im Idealfall bis Juli 2014 in einer endgültigen Übereinkunft münden sollte.

Daneben rückten mit der Ukraine-Krise Europa und die atlantisch-russischen Beziehungen in den Fokus. Im November 2013 lehnte der ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch auf russischen Druck die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU ab und löste damit Massenproteste im eigenen Land aus. Nach drei Monaten eskalierte die Lage und das ukrainische Parlament entmachtete Janukowitsch am 22. Februar 2014. Da die EU die neue pro-westliche Interimsregierung anerkannte, befand sie sich endgültig in einem politischen Tauziehen mit Russland. Moskau zettelte zunächst auf der Krim Proteste der russischsprachigen Bevölkerung an, destabilisierte die Lage durch nichtuniforme Kämpfer und unterstützte unter dem Vorwand, dass die russische Minderheit von der „faschistischen Regierung“ in Kiew bedroht würde, ein Referendum am 16. März zur Abspaltung der Halbinsel. Bereits am 21. März war die Aufnahme der Krim in die Russische Föderation ratifiziert. In der Ostukraine riefen daraufhin pro-russische Separatisten autonome Gebiete aus und forderten die Unabhängigkeit; die Regierung in Kiew antwortete mit „Anti-Terror-Operationen“. Bislang beruhigten weder die internationalen diplomatischen Bemühungen (z.B. Genfer Abkommen) noch die ersten Initiativen Petro Poroschenkos, der am 25. Mai 2014 zum neuen Präsidenten gewählt wurde, die Lage. Im Osten der Ukraine herrscht Krieg, den die Separatisten mit russischer Unterstützung führen.

Auch hier prallten Ordnungsvorstellungen aufeinander. Die EU wollte die Ukraine politisch und wirtschaftlich an sich binden und glaubte, dies unabhängig von russischen Befindlichkeiten tun zu können. Russland treibt seither mit der Annexion der Krim und der

---

11 Vgl. Andrea Böhm: Eine Welt versinkt: Der Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten zerstört die arabischen Staaten, in: Die Zeit, 18.6.2014.

Destabilisierung der Ukraine die EU und die USA vor sich her, die gezwungen sind, auf Putins Züge zu reagieren. Zugleich stellt Moskau das Erfolgsrezept transatlantischer Sicherheitspolitik in Europa nach dem Kalten Krieg in Frage, nämlich dass Verflechtung und Integration Stabilität schaffen. Die transatlantische Reaktion beschränkt sich derzeit auf eine Bestrafungspolitik. Die EU und die USA verhängten im Untersuchungszeitraum erste Reise- und Finanzsanktionen gegen ausgewählte Personen und Einrichtungen. Vor scharfen Wirtschaftssanktionen, wie sie die USA forderten, schreckten die Europäer indes wegen der Konsequenzen für die eigenen Volkswirtschaften zurück. Daneben tagten die G8 im Juni 2014 erstmals seit 15 Jahren wieder ohne Russland als die G7; der Nato-Russland-Rat ist seit April suspendiert. Die russische Einflusssphärenpolitik und der Versuch, mit einer Eurasischen Union einen Gegenpol zur EU zu bilden, erfordern eine konzertierte neue Russland-Strategie, die es derzeit auf europäischer und amerikanischer Ebene nicht gibt.

Gleiches trifft prinzipiell auch auf den Umgang mit dem aufsteigenden China und dessen Territorialansprüchen zu, die sich etwa im Streit mit Japan um die Senkaku-Inseln zeigen. Washington müht sich noch immer, als Sicherheitsanker die Zukunft des asiatisch-pazifischen Raums zu gestalten. Die EU gab hier keine Impulse.

### **Fazit**

Das letzte Jahr zeigte, dass sich die Welt in einer Umbruchsphase befindet. Die USA sind nicht mehr fähig, willens und glaubwürdig genug, ihre Führungsrolle bedingungslos auszuüben. Die EU war noch nie dazu in der Lage. Damit steht die nach dem Kalten Krieg entwickelte Grundkonzeption transatlantischer Ordnungspolitik zur Disposition, obwohl die globalen Gewichtverschiebungen und die Auflösungsprozesse der staatlich geprägten internationalen Ordnung westliche Interessen berühren. Beides verspricht eine neue Instabilität und Konflikträchtigkeit im internationalen System. Während die USA ihr Verhalten strategisch zu begründen versuchten, offenbarte sich, dass sich „alte“ Probleme nicht einfach ad acta legen lassen. Die EU war hingegen mit sich selbst beschäftigt, wenngleich sie anerkannte, dass sie mehr internationale Verantwortung übernehmen muss. Ausgerechnet strategische Grundsatzfragen klammerte sie jedoch weiter aus. Dabei braucht es gerade kohärente und für die neuen Rahmenbedingungen passgenaue politische Strategien. Die EU und die USA haben hier im letzten Jahr weder für sich noch gemeinsam Antworten gefunden.

### **Weiterführende Literatur**

David P. Calleo: Europe and America in a New Century, in: *Survival*, 55, 5/2013, S. 211-24.

Andrew Glencross: The Eurozone Crisis as a Challenge to Democracy and Integration in Europe, in: *Orbis*, 58, 1/2014, S. 55-68.

Ellen Hallams: A Transatlantic Bargain for the 21st Century: The United States, Europe, and the Transatlantic Alliance, Carlisle 2013.

G. John Ikenberry: The Illusion of Geopolitics, in: *Foreign Affairs*, 93, 3/2014, S.80-90.

Walter Russell Mead: The Return of Geopolitics, in: *Foreign Affairs*, 93, 3/2014, S. 69-79.