Die Europäische Union und die USA

Gerlinde Groitl

Manche Beobachter beschworen im letzten Jahr das Potenzial für einen neuen transatlantischen Schulterschluss. Schließlich dominierten die Ukraine-Krise und der Umgang mit dem zunehmend unberechenbaren Russland die europäische Außenpolitik, was Erinnerungen an Zeiten enger transatlantischer Kooperation zu wecken schien. Zu einer Revitalisierung des europäisch-amerikanischen Verhältnisses kam es dennoch nur bedingt. Die USA verliehen zwar den Reassurance-Initiativen der NATO bereitwillig die nötige Glaubwürdigkeit, weil sich zeigte, dass angesichts der russischen Aggressionspolitik nur sie das Sicherheitsbedürfnis mittel- und osteuropäischer Staaten befriedigen können. Ansonsten überließen sie das Krisenmanagement aber weitgehend ihren europäischen Partnern. Insgesamt setzten sich damit die bekannten Langzeittrends fort: Die Europäische Union und die USA drifteten in ihren Prioritäten auseinander und verloren international an Gestaltungsmacht. Während auf beiden Seiten des Atlantiks innere Probleme den außenpolitischen Handlungsspielraum verengten, zeichnete sich eine gefährliche Erosion der etablierten Ordnung ab. Neben Russland trat auch China partiell revisionistisch auf, die Terrororganisation „Islamischer Staat" (IS) etablierte sich als zerstörerische Kraft im Mittleren Osten, der sunnitisch-schiitische Konflikt verschärfte sich und bestehende Konfliktlösungsmechanismen erwiesen sich als wirkungslos. Trotz ihrer Interessensparallelen fanden die Europäische Union und die USA im Berichtszeitraum dafür keine kohärenten gemeinsamen Antworten. Sogar die einzig große transatlantische Initiative, die Formulierung einer Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), stockte wegen gesellschaftlicher Widerstände. Derweil kristallisierte sich Deutschland als Schlüsselakteur für die Weiterentwicklung des europäisch-amerikanischen Verhältnisses heraus.

Europäische Dauerkrise, amerikanische Selbstlähmung

Die Europäische Union operierte im Untersuchungszeitraum in einem Dauer-Krisenmodus. Auf die Europawahlen vom Mai 2014 waren monatelange Debatten gefolgt, bevor die neue Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker zum 1. November 2014 die Arbeit aufnehmen konnte. Großbritanniens Premier David Cameron trat – getrieben von EU-Skeptikern – zunehmend integrationsfeindlich auf und will unter dem Damoklesschwert eines möglichen Brexit Privilegien für sein Land aushandeln. Dass 2014 statt eines politischen Schwergewichts die ehemalige italienische Außenministerin Federica Mogherini zur neuen Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik ernannt wurde, zeigte, wie begrenzt der Wille zur Vergemeinschaftung selbst im bestehenden Rahmen ist. Nun steht sogar der Status quo auf dem Spiel. Ansonsten dominierte im ersten Halbjahr 2015 die Griechenland- und Eurokrise erneut die europäische Agenda, die beinahe bis zum Grexit eskaliert wäre. Die Europäische Union kämpfte also mit mehreren Belastungsproben, die alle ihre Handlungsfähigkeit nach außen schwächten. Aus amerikanischer Sicht erschien sie damit weiterhin nur als bedingt verlässlicher Partner. Doch auch die USA waren mit sich selbst beschäftigt. Dort warf die Präsidentschaftswahl von 2016 bereits ihre Schatten voraus. Daneben kämpfte das Land

wiederholt mit Polizeigewalt und Rassismus und diskutierte vergangene Auswüchse und die künftige Gestaltung des Antiterrorkriegs sowie das rechte Maß von Freiheit und Sicherheit. Der USA Freedom Act vom Juni 2015 schränkte erstmals seit den Ereignissen von 9/11 die Befugnisse der National Security Agency (NSA) im Inneren ein, nicht aber im Ausland. Das konservative Lager lamentierte ansonsten mit Floskeln über den Niedergang amerikanischer Macht, den Barack Obama zu verantworten habe, ohne den tatsächlichen Schwund an Gestaltungsfähigkeit anzuerkennen. Der Präsident arbeitete derweil an seinem Erbe, indem er die Öffnung gegenüber Kuba einleitete und trotz aller Widerstände auf ein Nuklearabkommen mit dem Iran drang.

Während die USA die transatlantische Handlungsfähigkeit wiederholt dadurch garantiert hatten, dass sie Strategieoptionen formulierten und um Partner warben, mangelte es im vergangenen Jahr an Washingtons Zugkraft. Zugleich belastete noch immer die aus dem NSA-Skandal resultierende Vertrauenskrise die Beziehungen. Politisch folgten in Europa trotz der Ernüchterung ob der Machtasymmetrie im transatlantischen Verhältnis und trotz neuer Enthüllungen – etwa zur US-Spionage gegenüber dem Élysée-Palast und der deutschen Regierung – keine signifikanten Konsequenzen. Das hatte auch damit zu tun, dass die Europäische Union bei diesem Thema nicht mit einer Stimme spricht, die Kooperation nationaler Geheimdienste (wie des deutschen Bundesnachrichtendienstes) mit der NSA eigene Fragen aufwarf und die europäischen Staaten ihre Zusammenarbeit mit den USA in der Terrorismusbekämpfung nicht zur Disposition stellen wollen. Mit einer Belebung der europäisch-amerikanischen Kooperation war unter diesen Umständen insgesamt nicht zu rechnen.

Ordnungspolitische Herausforderungen, Teil I: Russland und China

Im internationalen System sahen sich die Europäische Union und die USA derweil mit Regelbrüchen auf der Staatenebene einerseits und der Erosion von Staatlichkeit andererseits konfrontiert. Aus den Interessensparallelen folgte dennoch kein automatischer transatlantischer Konsens. Russland hielt im Berichtszeitraum an der Destabilisierung der Ostukraine fest, was die Europäische Union und die USA gleichermaßen verurteilten. Obwohl Russland seine Beteiligung am Krieg in der Ukraine nicht offen erklärte und sich bei den Verhandlungen von Minsk-I und -II vom September 2014 und Februar 2015 als besorgter Nachbar gerierte, verbarg es seine aktive Rolle kaum. Moskau unterstützte die Rebellen anhaltend mit Versorgungsgütern und Waffen und war mit Soldaten und Führungspersonal in der Ostukraine präsent. Der Kreml provozierte zudem mit Verletzungen des europäischen Luftraums und drohte mit seinem nuklearen Potenzial, während die Staatsmedien seine Politik mit antiwestlichen Narrativen flankierten. Nicht zuletzt zeigten der Einsatz finanzierter „Trolle“, die Vorlage manipulierter Satellitenbilder nach dem Abschuss des Passagierflugzeugs MH-17 in der Ukraine und die Verbreitung von Fehlinformationen, dass Russland unverhohlen alternative Realitäten kreiert.[1] All das machte für die Europäische Union und die USA eine Zusammenarbeit mit dem „System Putin“ schwer möglich.[2]

So blieb es beim Management des Konflikts durch eine Kombination aus Sanktionen, Gesprächsangeboten, der militärischen Rückversicherung der östlichen NATO-Partner und der politischen und finanziellen Unterstützung der Ukraine. Die USA drängten hier die

1 The Economist: Russia and the West: Alternative reality, 30.5.2015, S. 23.
2 François Heisbourg: Preserving Post-Cold War Europe, in: Survival: Global Politics and Strategy 1/2015, S. 31-48.

europäische Staatengemeinschaft zur Führung. Dass diese sich bewährte, war nicht selbstverständlich. Schließlich reichte das Meinungsspektrum von den besonders besorgten Polen und Balten, die ein hartes Vorgehen gegen Russland forderten, über die wenig betroffenen südeuropäischen Staaten, für die ihre wirtschaftlichen Probleme und der Flüchtlingsdruck weitaus wichtigere Themen waren, bis hin zu Stimmen aus Tschechien und Ungarn, die sich abwiegelnd oder russlandfreundlich gaben. Selbst in Deutschland forderten erstaunlich viele den Ausgleich mit Moskau oder sahen die Schuld für die Krise beim Westen beziehungsweise bei den USA. Es war das Verdienst der deutschen Diplomatie, dass die Europäische Union trotz dieser Zentrifugalkräfte geschlossen blieb und die russischen Versuche, Europa und die USA zu spalten, nicht fruchteten. Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel übernahm die Führungsrolle, tat das aber so kooperativ, dass kein Antagonismus zwischen den europäischen Partnern entstand. Sie hielt den Gesprächsfaden zu Wladimir Putin aufrecht, ließ jedoch keinen Zweifel daran, dass das russische Verhalten inakzeptabel war. Insgesamt zeigte sich der Westen zu Gesprächen, nicht aber zu „Appeasement“ bereit. Einerseits erwies sich die transatlantische Zusammenarbeit dabei als solide. Wegen der Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine verschärfte die Europäische Union sukzessive ihre Sanktionen gegen Russland und griff auf alle drei Stufen des im März 2014 beschlossenen Maßnahmenpakets, bestehend aus diplomatischen, personenbezogenen und sektoralen Sanktionen, zurück. Der entscheidende Schritt erfolgte im Juli 2014, als die Europäische Union unter anderem ein Waffenembargo erließ und den Zugang russischer Banken und Firmen zum europäischen Kapitalmarkt beschränkte. Im September 2014 und im Januar 2015 folgten weitere Sanktionsrunden. Die nach der Annexion der Krim verhängten Maßnahmen wurden ebenfalls schrittweise ergänzt und verlängert.[3] Damit standen die Europäische Union und die USA ab Sommer 2014 Seite an Seite, nachdem Washington zuvor vergebens einen härteren Kurs gefordert hatte. Im September beschloss die NATO auf ihrem Gipfel in Wales einen „Readiness Action Plan“, um die östlichen Mitglieder zu beruhigen. Die USA spielen hierbei eine zentrale Rolle. Andererseits zeigten sich deutliche Bruchlinien. Die USA sehen die Krise des russisch-westlichen Verhältnisses zuvorderst als eine Ablenkung von ihren eigentlichen Prioritäten. In seiner ersten Amtszeit hatte Präsident Obama mit seiner „Reset“-Politik das angeschlagene russisch-amerikanische Verhältnis verbessern wollen, was aus US-Sicht an Putin gescheitert ist. Sie beschränkten sich daher im Berichtszeitraum gegenüber Russland auf eine Politik des Bestrafens und Beschämens, während sie beim Krisenmanagement primär auf Merkel vertrauten. Die Forderung amerikanischer Oppositionspolitiker bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2015, Kiew mit Waffen zu unterstützen, bediente das Bestreben, Russland möglichst hohe Kosten für sein Vorgehen aufzuerlegen. Doch ohne die Einbettung in eine Gesamtstrategie und ohne die Unterstützung des Präsidenten blieb der Vorstoß ein rhetorisches Strohfeuer. In Europa verfing die Idee ohnehin nicht, da sie keine Zukunftsperspektive bot. Der Ukraine-Konflikt und das russisch-westliche Zerwürfnis schweißen die Europäische Union und die USA also trotz ihres prinzipiellen Konsenses nicht automatisch zusammen, sondern bestätigen aus beider Sicht, dass Europa mehr außenpolitische Verantwortung übernehmen muss.

Die Vereinigten Staaten hatten bereits 2011 erklärt, dass ihr Hauptaugenmerk künftig auf dem asiatisch-pazifischen Raum liegen würde. Dies verfolgten sie mit neuer Ernsthaf-

3 Sabine Fischer: EU-Sanktionen gegen Russland: Ziele, Wirkung und weiterer Umgang, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 26/März 2015.

tigkeit, da dort die regionale Stabilität ebenfalls bedroht ist. China investierte auch im vergangenen Jahr zielstrebig in die Fähigkeiten seiner Marine, provozierte maritime Dispute mit seinen Nachbarn und untermauerte seine Territorialansprüche im südchinesischen Meer, indem es etwa Riffe zu dauerhaft aus dem Meer ragenden Inseln ausbaut.[4] Allein die Präsenz der USA dämpft das regionale Sicherheitsdilemma. Sie kündigten dazu im Frühjahr 2015 die nächste Phase ihrer Rebalancing-Politik an, standen durch intensive Besuchsdiplomatie und Kooperationsangebote Chinas Nachbarn zur Seite und kritisierten Pekings Expansionismus offen. China zugleich einzuhegen und einzubinden, ist zweifellos ein Spagat. Von ihren europäischen Partnern hätten sie sich hier zumindest mehr rhetorischen Rückhalt erhofft. Doch da Europa in der Region keine Rolle spielt, driften die Prioritäten der Europäischen Union und der USA zwangsläufig weiter auseinander.

Ordnungspolitische Herausforderungen, Teil II: Fragile Staatlichkeit und IS

Auch im Umgang mit der Instabilität im Mittleren Osten und dem sogenannten „Islamischen Staat“ gelang es nicht, eine transatlantische Strategie zu formulieren. Der syrische Bürgerkrieg, der zum Spielball regionaler Mächte im sunnitisch-schiitischen Großkonflikt geworden war und das Mobilisierungspotenzial für den Aufstieg der zuvor als „Isis“ bekannten Gruppe geboten hatte, hat schon mehr als 200.000 Opfer gefordert und dauert ohne absehbares Ende an. Die Konfliktbewältigung im UN-Sicherheitsrat steckt seit Jahren in einer Sackgasse. Nach schnellen Gebietsgewinnen im Irak rief die Terrormiliz IS schließlich Ende Juni 2014 ein grenzüberschreitendes Kalifat aus und schockierte mit ihrer Grausamkeit. Diese Entwicklungen bedrohen amerikanische und europäische Interessen gleichermaßen. Washington führte der Aufstieg des IS einerseits die Weiterentwicklung des islamistischen Terrorismus, andererseits das Scheitern seiner Irakpolitik vor Augen – auch wenn die sektiererische Politik des langjährigen irakischen Premiers Nuri al-Maliki für die Implosion der irakischen Sicherheitskräfte und den geringen Widerstand in sunnitischen Landesteilen verantwortlich war. Europa spürte die Instabilität im Mittleren Osten und in Nordafrika wiederum unmittelbar im anschwellenden Flüchtlingsstrom. Die Zahl derer, die über das Mittelmeer die Europäische Union zu erreichen suchten, vervierfachte sich von 2013 bis 2014 auf 219.000, wobei es wiederholt zu Tragödien kam.[5] Daneben rückte das Problem des „homegrown terrorism“ in den Fokus, da der IS auch im Westen Anhänger rekrutieren konnte und gewaltbereite Rückkehrer befürchtet wurden.

Obama wollte eine Intervention in der Region eigentlich vermeiden, mobilisierte im August 2014 aber aus schierer Notwendigkeit eine Koalition, die humanitäre Hilfe leistet, lokale Kräfte stützt und den IS aus der Luft bekämpft. Zwar versammelten sich rund 60 Staaten in der Anti-IS-Koalition, doch war es allein das diplomatische und militärische Engagement der USA, das sie zum Handeln befähigte. Einzelne europäische Staaten wie Frankreich oder Belgien beteiligten sich selektiv an den Luftschlägen, während etwa Deutschland die irakischen Kurden mit Waffen unterstützte. Insgesamt ergab sich ein Flickwerk an Maßnahmen, das zwei Dinge widerspiegelte: Erstens gab es weder in den USA noch in der Europäischen Union die Bereitschaft, mehr zu tun, als das Schlimmste zu verhindern, auch wenn der syrische Bürgerkrieg und der Vormarsch des IS zu einer humanitären Tragödie führten und nationale Interessen berührten. Zweitens fehlten aussichtsreiche Optionen, da etablierte Konfliktlösungsmechanismen gelähmt und die zu

4 Yong Deng: China: The Post-Responsible Power, in: The Washington Quarterly 4/2015, S. 117-132.
5 The Economist: Europe’s boat people: For those in peril, 25.4.2015, S. 18/21.

Grunde liegenden Probleme – der schiitisch-sunnitische Konflikt, Radikalismus und fragile Staatlichkeit – nicht von außen zu lösen sind. Die USA und ihre europäischen Partner beschränkten sich daher auf ad hoc-Varianten des begrenzten Konfliktmanagements. Tragischerweise ist fraglich, ob das Nuklearabkommen mit dem Iran, das ein Erfolg transatlantischer Diplomatie ist, angesichts der Vorbehalte Saudi Arabiens zur Stabilisierung der Region beitragen kann.

Gestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung: TTIP als Großprojekt

Die derzeit einzige große gemeinsame Initiative der amerikanischen und europäischen Partner ist die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP. Neun Verhandlungsrunden haben die USA und die Europäische Union bis zum Ende des Berichtszeitraums bestritten. Es geht bei dem Abkommen um den Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen und die Formulierung von regulatorischen Standards, die über die bilateralen Beziehungen hinaus wirken sollen. Die Europäische Union und die USA wollen die globale Wirtschaftsordnung im eigenen Sinne gestalten und sehen daher neben den wirtschaftlichen Impulsen die geoökonomische Relevanz. Für Europa ist TTIP sogar noch wichtiger als für die USA: Die handeln nämlich parallel mit elf anderen Ländern – ohne China – eine Transpazifische Partnerschaft (TPP) aus, die als Teil des „Pivot to Asia" verstanden wird und die Diskussion in den USA dominiert.[6]

Während die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten TTIP befürworten, gibt es gesellschaftliche Widerstände. In der von Kritikern beherrschten öffentlichen Debatte mischen sich inhaltliche Vorbehalte mit genereller Globalisierungskritik, Amerikaskepsis beziehungsweise Anti-Amerikanismus, EU-Kritik, Angst und Unwissenheit. Ein gängiger Vorwurf ist, dass die Verhandlungen im Geheimen stattfänden. Tatsächlich verlaufen sie transparenter als die meisten vergleichbaren Prozesse. Die Europäische Kommission veröffentlichte ab Oktober 2014 sogar das Verhandlungsmandat, das ihr die Mitgliedstaaten erteilt hatten, sowie Positionspapiere und Berichte zum Verhandlungsverlauf. Das Interesse daran war – bemessen an den Downloadzahlen – relativ gering.[7] Ansonsten kreiste die Kritik um den umstrittenen Investorenschutz, mögliche Demokratiedefizite und die befürchtete Aufweichung von europäischen Standards. Dass auch die USA keinen Abwertungswettlauf bei Umwelt- oder Verbraucherschutznormen wollen, wird dabei kaum registriert. Interessanterweise fehlt es TTIP in Meinungsumfragen aber nicht EU-weit an Zustimmung, sondern nur in Deutschland, Österreich und Luxemburg.[8] Die politische Debatte verläuft dennoch hitzig. Als das Europäische Parlament im Juni 2015 Empfehlungen für die Kommission zum weiteren Verhandlungsverlauf verabschieden wollte, musste die geplante Abstimmung wegen mehr als 200 Ergänzungsanträgen verschoben werden.[9]

In den USA gibt es ebenfalls Widerstand gegen Obamas Freihandelsagenda, allerdings erregten die TTIP-Verhandlungen wenig politisches und gesellschaftliches Interesse. Die von den Gewerkschaften und den Demokraten getragene Diskussion kreiste um befürchte-

6 Kevin Granville: The Trans-Pacific Partnership Trade Deal Explained, in: The New York Times, 11.5.2015.

7 Hendrik Kafsack: Freihandelsabkommen: Kaum jemand liest die TTIP-Dokumente, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.4.2015.

8 Laura Puccio: EU-US negotiations on TTIP: A survey of current issues, European Parliamentary Research Service: PE 559.502, Juni 2015, S. 7/8.

9 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Freihandelsabkommen: Streit über TTIP im EU-Parlament eskaliert, 10.6.2015.

te Einbußen für amerikanische Arbeiter, die Verlagerung von Jobs in Billigländer und Währungsmanipulationen, mit denen sich Handelspartner Vorteile verschaffen. Diese Punkte betrafen primär die TPP. Belastet wurden die Gespräche mit der Europäischen Union dadurch insofern, dass die TPP alle politische Aufmerksamkeit band und der Kongress Obama erst nach zähem Ringen im Juni 2015 eine Handelsvollmacht („trade promotion authority") ausstellte. Ohne sie hätte das Parlament Zusätze zum fertigen Vertragstext fordern können, was verlässliche Verhandlungen erschwert.

Obwohl die Europäische Union und die USA die seit Mitte 2013 laufenden Verhandlungen eigentlich bis Ende 2015 hatten abschließen wollen, ist mittlerweile fraglich, ob es überhaupt noch in Obamas Amtszeit gelingt. Neben etlichen ungeklärten Verhandlungspunkten – etwa der Zugang europäischer Anbieter zur öffentlichen Auftragsvergabe in den USA oder die Frage, ob private Schiedsgerichte oder öffentlich bestellte Richter Streitfälle zwischen Investoren und Staaten klären sollen – prallen auch immer wieder Verhandlungskulturen aufeinander. Europäische Forderungen nach einer Offenlegung amerikanischer Positionsdokumente, um mit einer Transparenzoffensive Vertrauen zu schaffen, lehnen die USA ab. Da das Abkommen zur Wegmarke für die Zukunft der europäisch-amerikanischen Beziehungen stilisiert wurde, wäre ein Scheitern für das transatlantische Verhältnis ein ebensolcher Rückschlag wie für die weltwirtschaftliche Bedeutung der Europäischen Union.

Fazit

Die USA und die Europäische Union hatten in der Vergangenheit versucht, die internationale Ordnung zu erhalten und zu gestalten, indem sie durch politische und wirtschaftliche Verflechtung Stabilität exportierten und diplomatisch und notfalls militärisch in Krisen intervenierten. Heute sind sie in Europa, in Asien und im Mittleren Osten mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren konfrontiert, die bestrebt sind, zentrale Elemente der etablierten Ordnung zu redefinieren. Der westliche Wille und die Fähigkeit zur Konfliktbearbeitung wiederum scheinen erodiert. Eine transatlantische Diskussion, wie den Auflösungserscheinungen der globalen Ordnung gemeinsam begegnet werden kann, wäre sinnvoll. Das vergangene Jahr brachte jedoch kaum mehr als situative, reaktive Initiativen, während das geoökonomische Zukunftsprojekt TTIP stockte. Es liegt vor allem an Europa, hier mehr zu bieten. Die USA bemessen Partnerschaften daran, ob sie zielführend sind, und sind nicht bereit europäische Schwäche dauerhaft zu kompensieren. Gerade Deutschland ist gefordert, Impulse zu liefern, weil es sich zur Schlüsselmacht in der Europäischen Union und zum zentralen Akteur für die amerikanisch-europäische Abstimmung entwickelt hat. Obwohl sich die regionale Sicht Europas und die globale Perspektive der USA schon lange nicht mehr decken, bleiben sie füreinander nämlich doch die besten Partner.

Weiterführende Literatur

Richard N. Haass: The Unraveling: How to Respond to a Disordered World, in: Foreign Affairs 6/2014, S. 70-79.

Daniel S. Hamilton: Transatlantic Challenges: Ukraine, TTIP and the Struggle to be Strategic, in: Journal of Common Market Studies S1/2014, S. 25-39.

Marco Overhaus: Die Verteidigungspolitik der USA: Grundlegende Trends und ihre Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S11/2015.

Pew Research Center: Germany and the United States: Reliable Allies. But Disagreement on Russia, Global Leadership and Trade, 7.5.2015, abrufbar unter: www.pewglobal.org/2015/05/07/germany-and-the-united-states-reliable-allies/ (letzter Zugriff: 4.9.2015).