

Die Europäische Union und die USA

Gerlinde Groitl

Im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika zeigten sich im vergangenen Jahr zwei gegenläufige Entwicklungstrends. Einerseits bauten die beiden Seiten in Fragen der euro-atlantischen Sicherheit ihre Kooperation aus. Im Umgang mit Russland waren sie sich einig. Die NATO erlebte eine Revitalisierung im Bereich der kollektiven Verteidigung. Außerdem suchte die Europäische Union eine engere Anbindung an die Allianz. Um den außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen besser begegnen zu können, formulierte Brüssel eine neue Sicherheitsstrategie, was aus transatlantischer Sicht eine gute Nachricht war. Schließlich beklagte Washington regelmäßig die mangelnde Eigenständigkeit und Ernsthaftigkeit im europäischen Handeln. Bei der Beilegung des Atomstreits mit dem Iran bewährte sich die Europäische Union als Krisenmanager. Andererseits drifteten die transatlantischen Partner bei Zukunftsfragen auseinander. Obwohl ab Sommer 2015 eine präzedenzlose Flüchtlingskrise die Europäische Union überwältigte, blieben für die USA Nordafrika und der Mittlere Osten entfernte Probleme. Umgekehrt stand für Washington Pekings Revisionismus im Fokus, während die EU-Staaten Chinas Markt als wirtschaftliche Chance sahen und mitunter amerikanische Interessen konterkarierten. Auf beiden Seiten des Atlantiks verzeichneten wiederum nationalistische Populisten Zulauf, die den liberal internationalistischen Kurs der Vorjahre infrage stellten. Rufe nach gesellschaftlicher Abschottung, politischer Re-Nationalisierung, wirtschaftlichem Protektionismus und außenpolitischem Isolationismus beziehungsweise prinzipienloser Realpolitik wurden laut und gingen mit einem generellen Misstrauen gegenüber politischen Eliten und demokratischen Prozessen einher. Erwartungsgemäß liefen auch die Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) weiter schleppend. Für die Europäische Union und die USA ist es unter diesen Umständen schwierig, die internationale Ordnung zu gestalten.

Geteilte Interessen, transatlantisches Handeln: Iran, Russland und die NATO

Europa und die USA bauten im vergangenen Jahr ihre Partnerschaft zur Wahrung der euro-atlantischen Sicherheit aus. Gegenüber Moskau hielten sie wegen der Annexion der Krim, der Destabilisierung der Ostukraine und der russischen Provokationen gegenüber dem Westen gemeinsam an ihrer Sanktions- und Abschreckungspolitik fest. Die NATO erlebte zwischen den Gipfeltreffen von Wales im September 2014 und Warschau im Juli 2016 eine Renaissance der kollektiven Verteidigung. Konkret bedeutete dies, dass das Bündnis die östlichen Mitglieder beruhigte und sich an das veränderte Sicherheitsumfeld anpasste. So führten die NATO und einzelne Alliierte im Jahr 2015 etwa 280 Manöver durch, für 2016 sind 240 geplant. Das Manöver ‚Trident Juncture‘ vom Oktober und November 2015 war mit 36.000 Mann das größte seit 2002.¹ Die Schnelle Eingreiftruppe (NATO Response

1 Vgl. NATO: Fact Sheet – Key NATO & Allied Exercises (June 2016); NATO: Exercise Trident Juncture 2015 Factsheet (October 2015), beide abrufbar unter: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49285.htm (letzter Zugriff: 30.6.2016).

Force; NRF) wächst nach einem Beschluss vom Juni 2015 von 19.000 auf 40.000 Mann. Die sogenannte ‚Speerspitze‘ (Very High Readiness Joint Task Force; VJTF) befand sich in der Aufbau- und Erprobungsphase und soll im Notfall 5.000 Mann binnen zwei bis fünf Tagen verlegen. Daneben zeigte die Allianz mit dem Ausbau des Multinationalen Korps Nordost in Stettin, der Einrichtung von acht multinational besetzten Aufnahmestützpunkten in Mittel- und Osteuropa und rotierenden Truppenstationierungen Präsenz.² Da das Bündnis an den Bestimmungen der NATO-Russland-Grundakte festhielt, waren Verteidigungslücken jedoch unvermeidlich. Ein Ausgleich mit Russland gelang Europa und den USA dennoch nicht. Der Versuch, sich im April 2016 nach zwei Jahren Funkstille im NATO-Russland-Rat zu verständigen, scheiterte und endete mit der Bestätigung „tiefgreifender und anhaltender Meinungsunterschiede“.³

Ergänzend zur Belebung des Konsenses in der NATO zeichnete sich die Annäherung der Europäischen Union an die atlantische Allianz ab. Im Februar 2016 einigten sich die beiden Organisationen auf eine Zusammenarbeit in der Cyberabwehr. Im Zuge der Flüchtlingskrise ersuchten im selben Monat Deutschland, Griechenland und die Türkei die NATO um Unterstützung bei der europäischen Grenzsicherung. Ein NATO-Marineverband begann daraufhin am 7. März unter deutscher Führung in der Ägäis mit der Überwachung des Seegebiets zwischen der Türkei und Griechenland. Generell wollen die NATO und die Europäische Union künftig in den Bereichen hybride Kriege, Cyber und maritime Sicherheit enger zusammenrücken, was die sicherheitspolitische Bindung zwischen Brüssel und Washington stärken würde. Die amerikanische Seite hofft, dass Europa mit der Formulierung der neuen Sicherheitsstrategie vom Juni 2016 mehr außenpolitisches Bewusstsein entwickelt und entsprechende Kapazitäten aufbaut. Präsident Barack Obama prangerte die Schwäche und das ‚Free Riding‘ der europäischen Partner zuletzt offen an.⁴

Als fähiger Krisenmanager profilierte sich die Europäische Union bei der Einhegung des iranischen Nuklearprogramms, womit sie der Obama-Administration einen großen Dienst erwies. Der im EU/E3+3-Format von Großbritannien, Frankreich, Deutschland, China, Russland und den USA unter Vermittlung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik am 14. Juli 2015 ausgehandelte Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) legte nach zwölf Verhandlungsjahren den Atomstreit mit dem Iran vorerst bei. Nach seinem Inkrafttreten am 16. Januar 2016 (‚Implementation Day‘) hoben die Vereinten Nationen (VN), die USA und die Europäische Union ihre nuklearbezogenen Wirtschafts- und Finanzsanktionen auf. Die USA behielten allerdings andere, nicht mit dem Atomstreit zusammenhängende Sanktionen bei, etwa wegen der iranischen Förderung des internationalen Terrorismus. Dass internationale Banken und Unternehmen wegen der verbliebenen extraterritorialen Sekundärsanktionen vor Geschäften im Iran zurückschrecken, lässt Brüssel um das Abkommen fürchten.⁵

2 Vgl. Rainer L. Glatz/Martin Zapfe: Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau: Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 95/Dezember 2015.

3 Jens Stoltenberg: Pressekonferenz nach dem Treffen des NATO-Russland-Rats, 20.4.2016. Eigene Übersetzung.

4 Vgl. Jeffrey Goldberg: The Obama Doctrine: The U.S. president talks through his hardest decisions about America's role in the world, in: The Atlantic, April 2016.

5 Vgl. The Economist: The nuclear deal with Iran: Teething pains or trouble ahead?, 25.6.2016.

Transatlantische Prioritätenverschiebung: Mittlerer Osten vs. Asien

Da sich die Lageanalyse der Weltmacht USA vom Fokus der Europäischen Union auf ihre unmittelbare Nachbarschaft unterscheidet, liefen ihre Prioritätensetzungen ansonsten auseinander. Ab dem Spätsommer 2015 vereinnahmte die Flüchtlingskrise die europäische Aufmerksamkeit, als ab August Hunderttausende – primär Syrer, Iraker und Afghanen – über die Türkei und Griechenland nach Europa kamen. Die USA halfen der Europäischen Union in dieser Frage kaum und wollten ab Oktober 2015 binnen eines Jahres nur bis zu 10.000 syrische Flüchtlinge aufnehmen. Ende Mai 2016 hatten erst 2.500 Personen die aufwändige Sicherheitsüberprüfung durchlaufen.⁶

Während die Instabilität im Mittleren Osten mit der Massenflucht und den Anschlägen des Islamischen Staates (IS) vom November 2015 in Paris und vom März 2016 in Brüssel Europa direkt bedrohten, waren für Obama weder der Krieg in Syrien noch der IS existenzielle Herausforderungen. Ein Engagement, das über den diplomatischen Prozess und die Einhegung des IS mit Luftschlägen und Spezialkräften hinausging, kam daher nicht in Frage, zumal sich – so Obamas Sicht – die stabile Staatlichkeit und konfessionelle Versöhnung nicht von außen einpflanzen ließen. Ab September 2015 komplizierte Russlands Eingreifen in Syrien die Lage weiter und ließ eine entschlossene amerikanische Politik in der Region noch unwahrscheinlicher werden. Der Europäischen Union zeigte das vergangene Jahr, dass die USA nicht automatisch für sie europäische Interessen im Mittleren Osten oder in (Nord)Afrika wahren.

Umgekehrt sorgten sich die Vereinigten Staaten um Chinas Politik des politischen, ökonomischen und militärischen Einflussgewinns. Der Europäischen Union fehlten hier strategisches Bewusstsein und eine gemeinsame Linie. Zwar rief Brüssel im März 2016 zu Mäßigung im Südchinesischen Meer auf, doch fast alle Mitgliedstaaten halten sich bedeckt.⁷ Nur Frankreich forderte im Juni 2016, dass die Europäische Union wie die USA Seepatrouillen in dem Gebiet unternehmen sollen. Manche Mitglieder, zuvorderst Großbritannien, Italien und Deutschland, verfolgen stattdessen in einem Überbietungswettbewerb ihre nationalen Wirtschaftsinteressen. An Bedeutung gewannen dabei seit 2011 chinesische Direktinvestitionen, die Peking Know-how, Marktpräsenz und Einfluss sichern. Chinesische (Staats)Unternehmen investierten 2015 in Europa 20 Mrd. Euro. Das waren 44 Prozent mehr als im Vorjahr.⁸ Der von China dominierten Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), die im Januar 2016 ihre Arbeit aufnahm und mit der westlich geprägten Weltbank und der Asian Development Bank konkurriert, traten 14 EU-Staaten als Gründungsmitglieder bei, obwohl die USA für einen Boykott geworben hatten. Ob China, der mittlerweile zweitgrößte Handelspartner der Europäischen Union, nach 15 Jahren WTO-Mitgliedschaft Ende 2016 automatisch den Status einer Marktwirtschaft erhält, wird zum nächsten Kräfteressen. Die USA drängen Europa, sich im Kampf gegen chinesische

6 Vgl. Julie Hirschfeld Davis: U.S. Struggles With Goal of Admitting 10,000 Syrians, in: New York Times, 30.5.2016.

7 Vgl. Rat der Europäischen Union: Erklärung der Hohen Vertreterin im Namen der EU zu den jüngsten Entwicklungen im Südchinesischen Meer, Pressemitteilung 126/16, 11. März 2016.

8 Thilo Hanemann/Mikko Huotari: A New Record Year for Chinese Outbound Investment in Europe, in: Mercator Institute for China Studies: MERICS Studie/Februar 2016, S. 1-11, hier: S. 2.

Dumpingpreise nicht „unilateral selbst zu entwaffnen“.⁹ China warnte bereits vor einem Handelskrieg, falls es die mit dem Status einer Marktwirtschaft verbundenen Privilegien nicht bekommt. Einen europäischen Konsens gab es im Berichtszeitraum nicht.

Erosion transatlantischer Handlungsfähigkeit: Nationalismus, Populismus, Protektionismus

Auf beiden Seiten des Atlantiks unterminierten zugleich nationalistische Populisten und Protestbewegungen das transatlantische Kooperationspotenzial. In den USA lief ab Sommer 2015 der Vorwahlkampf für die Präsidentschaftswahlen am 8. November 2016 auf Hochtouren. Auf republikanischer Seite setzte sich der Anti-Establishment-Kandidat Donald Trump gegen 16 Mitbewerber durch. Er plädiert für Protektionismus und verspricht, ins Ausland verlagerte Jobs zurückzuholen; die NATO und andere Allianzstrukturen stellt er infrage, die Europäische Union verunglimpft er. Im Kampf gegen illegale Einwanderer fordert er eine Mauer, die von Mexiko zu bezahlen sei, und droht, Muslimen angesichts der Terrorismusgefahr die Einreise in die USA zu verweigern. Mit solchen kruden Parolen dominierte er die politische Debatte. Bei den Demokraten mobilisierte wiederum der linke Populist Bernie Sanders mit einer ‚sozialistischen‘, protektionistischen, isolationistischen, gegen Washington gerichteten Kampagne viele Wähler. Hillary Clinton, die überzeugte liberale Internationalistin, musste für die zunächst als sicher geltende Mehrheit bei den Delegierten für die Präsidentschaftsnominierung letztlich bis Juni 2016 kämpfen. Angesichts der globalisierungskritischen Stimmung distanzierte sogar sie sich im Vorwahlkampf von Freihandelspositionen, für die sie als Außenministerin eingetreten war.

Der lange und polarisierende Vorwahlprozess in den USA bekam in Europa viel Aufmerksamkeit. Die Reaktionen bewegten sich zwischen Fassungslosigkeit angesichts Donald Trumps Erfolg und der Sorge vor den politischen Konsequenzen. Mit ihm reüssierte bei den Republikanern ein Kandidat, der keinerlei politische Erfahrung besitzt, mit traditionellen Parteipositionen und dem bis dato existierenden außenpolitischen Grundkonsens bricht, durch skandalöse Aussagen provoziert und weder Fakten noch Normen politischen Anstands respektiert. In einer Meinungsumfrage in zehn europäischen Staaten vom Frühsommer 2016 gaben 77 Prozent der Befragten an, dass sie dem amtierenden Präsidenten Barack Obama vertrauten, die richtigen Entscheidungen in der Weltpolitik zu treffen. Von Donald Trump erwarten dies nur neun Prozent. Hillary Clinton trauen wiederum 59 Prozent zu, das Amt klug zu führen.¹⁰ Selbst europäische Politiker kritisierten entgegen gängiger Gepflogenheiten den republikanischen Spitzenreiter im Vorwahlkampf direkt.¹¹

Obwohl Trump in Europa wenig Zuspruch erhält, gibt es doch Parallelen in den Entwicklungen auf beiden Seiten des Atlantiks. Die Europäische Union war ihrerseits in Ungarn, Polen, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Deutschland, Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten mit anti-europäischen, anti-liberalen und nationalistischen Rechtspopulisten konfrontiert. Selbst dort, wo sie nicht in politischer Verantwortung standen, verengten sie den Spielraum der nationalen Regierungen und traten als rhetorische

9 Christian Oliver/Shawn Donnan/Tom Mitchell: China Trade: US warns Europe over granting market economy status to China, in: Financial Times, 28.12.2015. Eigene Übersetzung.

10 Pew Research Center: As Obama Years Draw to Close, President and U.S. Seen Favorably in Europe and Asia, June 2016, hier: S. 5.

11 Vgl. Joseph J. Schatz: German officials slam Trump's "America First", in: Politico, 29.4.2016.

Brandstifter auf. Der Brexit-Entscheid Großbritanniens vom 23. Juni 2016, mit dem sich das Land endgültig von seiner früheren Sonderrolle als zentraler Partner Washingtons in Europa verabschiedete, war der vorläufige Höhepunkt der Re-Nationalisierungstendenzen, die die Europäische Union gefährden.

Für das europäisch-amerikanische Verhältnis bedeuten die Erfolge nationalistischer Populisten eine neue Unberechenbarkeit. Die Fliehkräfte in der Europäischen Union unterminieren aus amerikanischer Sicht ihren Wert als Partner. Vor einem Brexit warnte Obama gerade mit dem Argument, dass die USA und die Welt ein „starkes, wohlhabendes und geeintes Europa“ bräuchten.¹² Umgekehrt werden die USA weiter mit den gesellschaftlichen und parteipolitischen Brüchen konfrontiert sein, die Trump möglich machten, selbst wenn sich sein unerwarteter Erfolg im Hauptwahlkampf erschöpfen sollte. Dies schadet ihrer politischen Handlungsfähigkeit und ihrem Ansehen. Zugleich geraten auf beiden Seiten die transatlantische Partnerschaft, bündnispolitische Verpflichtungen und Kernüberzeugungen unter Rechtfertigungsdruck. Dies reicht von liberalen gesellschaftlichen Prinzipien bis hin zum Freihandel. Die Europäische Union und die USA scheinen zunehmend unfähig und unwillig, die liberale internationale Ordnung zu erhalten, die sie miteinander geschaffen haben.

Wie begrenzt ihre Gestaltungsfähigkeit ist, zeigt TTIP. Dessen Ziel ist es, durch den Abbau von Handelshemmnissen die transatlantische Wirtschaft zu beleben und Regeln und Standards für die Weltwirtschaft zu definieren. Seit dem Abschluss der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) im Oktober 2015 verfolgten die USA die TTIP-Verhandlungen mit neuem Engagement. Obama warb bei einem Deutschlandbesuch im April 2016 für eine Übereinkunft bis zum Jahresende. Laut der Europäischen Kommission bräuchte es dafür aber „beträchtliche Flexibilität auf beiden Seiten“.¹³ Im Berichtszeitraum fanden vier der bislang 13 Verhandlungsrunden statt. Von bis zu 30 geplanten Kapiteln gab es für 17 konsolidierte Textfassungen mit Verhandlungsbedarf, ansonsten lagen Positionspapiere vor.¹⁴ Die inhaltlichen Differenzen blieben beträchtlich. Der europäische Vorschlag vom November 2015, beim Investorenschutz als Alternative zu Schiedsverfahren einen Gerichtshof („Investment Court System“) einzurichten, fand auf amerikanischer Seite keinen Anklang. Die ‚Buy America‘-Klausel im US-Beschaffungswesen und die Tiefe der regulatorischen Kooperation sind weitere schwierige Punkte.¹⁵ Immerhin wurde vor der 14. Runde im Juli 2016 die Zahl der Arbeitstreffen erhöht.

Dessen ungeachtet ist fraglich, ob TTIP in Europa politisch eine Chance hat. In manchen Staaten, darunter Deutschland und Österreich, diskreditiert eine Protestbewegung TTIP systematisch und verleitet Politiker dazu, mit Klagen über eine mangelnde Einbeziehung im Verhandlungsprozess die Autorität der Europäischen Union in der Handelspolitik zu untergraben. Hartnäckig hält sich das populistische Scheinargument „undemokratischer Geheimverhandlungen“. Dabei bespricht die Europäische Kommission im Auftrag der EU-Mitglieder mit den USA den Vertragsinhalt, der nach Abschluss dem Europäischen Parlament und bei einem gemischten Abkommen den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung

12 Zeit Online: Barack Obama: „Wir brauchen ein starkes Europa“, 25.4.2016.

13 European Commission: The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – State of Play, 27 April 2016, S. 1-10, hier: S. 2, abrufbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/154477.htm> (letzter Zugriff 30.6.2016). Eigene Übersetzung.

14 Vgl. European Commission: Transatlantic Trade and Investment Partnership, 2016, S. 4.

15 Vgl. Winand von Petersdorff-Campen: Freihandelsabkommen: Das sind die Streitpunkte bei TTIP, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.5.2016.

vorgelegt wird. Im Oktober 2015 protestierten in Berlin 150.000 Menschen gegen das Abkommen, Zehntausende waren es im April 2016 in Hannover, in den Niederlanden fordert eine Petition ein TTIP-Referendum. Die Europäische Kommission ließ im Juni 2016 die Staats- und Regierungschefs bestätigen, dass die Verhandlungen fortgesetzt werden sollen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft scheitert, obwohl die führenden Akteure auf beiden Seiten das Zukunftsprojekt wollen.

Fazit

Der Europäischen Union und den USA gelang es im Berichtszeitraum, dem russischen Revanchismus gemeinsam entgegenzutreten und die nuklearen Ambitionen des Iran einzuziehen. Angesichts der Herausforderungen im Osten und Süden Europas rückten sie in der NATO und bilateral enger zusammen, um euro-atlantische Sicherheitsinteressen zu wahren. Dem gegenüber stehen jedoch politische und gesellschaftliche Fliehkräfte, die die transatlantische Bindung auf die Probe stellen. Innere Bruchlinien unterminieren den liberal-internationalistischen Grundkonsens, der der Europäischen Union und den USA jahrzehntelang Orientierung geboten hat. Die US-Präsidentenwahlen im November 2016 und die Entwicklung Europas nach dem Brexit-Votum werden entscheiden, ob die transatlantische Partnerschaft fortbesteht und die beiden Seiten die Zukunft der internationalen Ordnung weiter mitgestalten.

Weiterführende Literatur

- Anne Applebaum: Obama and Europe, in: *Foreign Affairs* 5/2015, S. 37-44.
- Michael J. Boyle: The Coming Illiberal Order, in: *Survival* 2/2016, S. 35-66.
- Elbridge Colby/Jonathan Solomon: Facing Russia: Conventional Defence and Deterrence in Europe, in: *Survival* 6/2015, S. 21-50.
- Heather A. Conley/James Mina/Phuong Nguyen: A Rebalanced Transatlantic Policy toward the Asia-Pacific Region. Center for Strategic and International Studies: CSIS Report/ May 2016.
- John R. Deni: Still the One? The Role of Europe in American Defense Strategy, in: *Orbis* 1/2016, S. 36-51.
- Karl-Heinz Kamp: Die Agenda des NATO-Gipfels von Warschau, Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Arbeitspapier Sicherheitspolitik 9/2015.
- Richard Maher: The Rise of China and the Future of the Atlantic Alliance, in: *Orbis* 3/2016, S. 366-381.
- Tim Oliver/Michael John Williams: Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships, in: *International Affairs* 3/2016, S. 547-567.
- Marco Overhaus/Lars Brozus: US-Außenpolitik nach den Wahlen 2016. Gegensätzliche Leitbilder der Präsidentschaftsbewerber und innenpolitische Dynamik, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Aktuell 40/Juni 2016.
- Laura von Daniels: »TTIP right« geht vor »TTIP light«. US-Industrie fordert ein umfassendes Handelsabkommen mit der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 33/April 2016.