

Die Europäische Union und die USA

Niklas Helwig

Nach den ersten zwei Jahren der US-Präsidentschaft von Donald Trump lässt sich eine erste Zwischenbilanz ziehen. Der große Bruch im transatlantischen Verhältnis blieb aus. Präsident Trump hatte weder die NATO-Mitgliedschaft der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ernsthaft in Frage gestellt, noch angekündigte Zölle auf europäische Automobilimporte umgesetzt. Trotz wiederkehrender Kriegsrhetorik und einigen „Falken“ im Beraterstab des Präsidenten hatten die USA auch noch keinen Krieg im Nahen Osten oder auf der südkoreanischen Halbinsel vom Zaun gebrochen. Stattdessen folgte der ersten Aufregung um den Politikstil des Weißen Hauses eine „angespannte Ruhe“¹ im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den USA. Diese konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Europäer jederzeit mit Überraschungen des US-Präsidenten rechnen mussten, welcher aufgrund einer Vielzahl von Personalwechseln und leeren Beamtenstellen zunehmend losgelöst von den traditionellen bürokratischen Leitplanken agierte. Neben der Innenpolitik trieben auch Dynamiken in den internationalen Beziehungen die transatlantischen Partner auseinander. Während die USA die Politik des internationalen Wettbewerbs zwischen Großmächten mittrugen, setzte die Europäische Union weiterhin auf Diplomatie und Multilateralismus. Die zentrale Bedeutung, welche die internationale Zusammenarbeit für die Bewältigung aktueller Probleme hat, unterstrich auch Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrer Rede in Harvard im Mai 2019. Beispielhaft für die schwierigen Beziehungen auf höchster politischer Ebene stand ein Besuch im Weißen Haus bei ihrem USA-Besuch jedoch nicht auf dem Programm.

Die innenpolitische Debatte spitzt sich zu

Die Präsidentschaft Trumps heizte im vergangenen Jahr die innenpolitische Debatte an, zum Teil mit Auswirkungen auf die Außenpolitik. Insbesondere standen im Herbst 2018 US-Zwischenwahlen zum Kongress an. Die Demokraten hatten es sich zum Ziel gesetzt, die Mehrheit in beiden Kammern zurückzugewinnen, was ihnen im Fall des US-Repräsentantenhauses auch gelang. Die Außenpolitik ist traditionell kein bewegendes Thema im US-Wahlkampf und auch diesmal standen vor allem die Migrations- und Gesundheitspolitik im Mittelpunkt. Dennoch war der konfrontative Umgang Trumps mit den US-Alliierten ein Merkmal, von dem sich demokratische Kandidaten bewusst distanzieren. Dabei war auffällig, dass sich neben einer Rekordzahl von Frauen auch eine hohe Anzahl ehemaliger Irak- und Afghanistan-Kriegsveteranen zur Wahl stellten und mit ihrer außenpolitischen Expertise warben.

Das Ergebnis der Zwischenwahlen war insofern folgenreich, als es die polarisierte Debatte zwischen einem nun demokratisch kontrollierten Repräsentantenhaus und einem republikanischen Senat sowie einer republikanischen Administration weiter anfachte. So

1 Constanze Stelzenmüller: Hostile ally: The Trump challenge and Europe's inadequate response, Washington: Brookings Institution, August 2019, S. 2.

versprochen die Demokraten zahlreiche Untersuchungen in Trumps Familiengeschäft und angebliche Verbindungen nach Russland. Der mit Spannung erwartete Report des Sonderermittlers Robert Mueller konnte Trump nicht von dem Vorwurf der Verschwörung mit russischen Akteuren zur Beeinflussung der Präsidentschaftswahl 2016 entlasten. Der Bericht lieferte aber auch keine stichhaltigen Beweise von vorsätzlichem Handeln oder dem Versuch der Vertuschung. Ein Absetzungsverfahren gegen den US-Präsidenten galt im Sommer 2019 noch als unwahrscheinlich.

Vielmehr versuchte der US-Kongress, zum Teil mit Unterstützung der republikanischen Mehrheit im Senat, die außenpolitischen Instinkte des Präsidenten in die Schranken zu weisen. Im Frühjahr 2019 verabschiedeten sie eine Resolution, welche die US-Beteiligung an der saudi-arabischen Koalition im Jemenkrieg beenden sollte. Diese konnte jedoch erfolgreich vom Präsidenten blockiert werden. Bereits 2017 engte der US-Kongress den Spielraum der Russlandpolitik des Weißen Hauses ein, indem er bestehende Russlandsanktionen in ein Bundesgesetz überführte und ausweitete. Im Frühjahr 2019 bereitete der US-Kongress zudem ein „Sanktionsgesetz aus der Hölle“² vor, welches – falls verabschiedet – weitreichende Folgen auf die russische Wirtschaft und auch europäische Handelspartner haben könnte. Die Spannungen zwischen Legislative und Exekutive haben somit Auswirkungen auf den außenpolitischen Spielraum des US-Präsidenten und das Potenzial, europäische Partner in Mitleidenschaft zu ziehen.

Die Demokraten starteten den Vorwahlkampf zur Nominierung ihres Präsidentschaftskandidaten für die anstehende Wahl im Jahr 2020. Viele der Kandidaten grenzten sich deutlich von Trumps Außenpolitik ab und beschworen die transatlantischen Beziehungen. Insbesondere der zum frühen Zeitpunkt aussichtsreichste Kandidat und ehemalige Vize-Präsident Joe Biden unterstrich seine Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Alliierten und versuchte diese bei einer Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang 2019 zu beruhigen. Es zeigte sich jedoch auch, dass Trump mit seiner Politik des sicherheitspolitischen Rückzugs und wirtschaftlichen Protektionismus ein Anliegen der amerikanischen Wähler getroffen hatte. Hoffnungsvolle demokratische Kandidaten wie die Senatoren Bernie Sanders und Elisabeth Warren traten für eine zurückhaltende Handelspolitik, die sich an den Interessen der Arbeitnehmer ausrichtet, und für eine Begrenzung amerikanischer Militärmissionen ein.

USA aggressiver im Handel

Die US-Regierung setzte ihren aggressiven Kurs in der Handels- und Wirtschaftspolitik fort, den sie nach der Amtsübernahme im Frühjahr 2017 eingeschlagen hatte. Präsident Trump hat es sich zum Ziel gesetzt, das Handelsdefizit der USA abzubauen und verfolgt eine härtere Taktik gegenüber seinen Handelspartnern.³ Diese beinhaltet das Aufkündigen von Handelsverträgen (Transpazifische Partnerschaft), die Androhung der Kündigung mit anschließenden Nachverhandlungen (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen) oder Importzölle mit Hinweis auf Gefahren für die nationale Sicherheit (Zölle auf Stahl und Aluminium).⁴

2 Ville Sinkkonen: Sanctions and US foreign policy in the Trump era: A perfect storm, in: The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper, September 2019, S. 7.

3 Peter Chase/Peter Sparding: Consequences of US trade policy on EU-US trade relations and the global trading system, Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments, Brüssel 2018.

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Außenwirtschaftsbeziehungen“ in diesem Jahrbuch.

Der Kurs der US-Administration sorgte für eine Verschlechterung in den Handelsbeziehungen. Als Reaktion auf die amerikanischen Zölle auf Stahl und Aluminium verhängte die Europäische Union im Sommer 2018 Gegenzölle. Diese dem Ausgleich dienenden Zölle sind innerhalb der Regeln der Welthandelsorganisation zulässig. Seitdem gelten auf US-amerikanische Produkte wie beispielsweise Whisky, Jeans oder Motorräder zusätzliche Einfuhrzölle.

Beobachtende erwarteten eine weitere Zuspitzung des Handelskonfliktes. Zwar versuchte der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker bei seinem Besuch im Weißen Haus Ende Juli 2018 den Handelskonflikt zu entschärfen, konkrete Ergebnisse zum angekündigten Abbau von Handelshemmnissen blieben jedoch im Anschluss aus. Stattdessen wurde befürchtet, dass Präsident Trump seine Drohung von Strafzöllen auf europäische Autos in die Tat umsetzen könnte. Während die meisten Experten die US-Strafzölle als drakonische Maßnahmen sahen, gab es jedoch auch deutliche Kritik am deutschen Exportüberschuss vom Internationalen Währungsfonds, der darin eine Gefahr für die internationale Finanzstabilität sah.

Eine weitere Spannung in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europäischer Union und den USA ergab sich aus einer Reihe von EU-Wettbewerbsverfahren gegen große US-Technologieunternehmen. Gegen Google hatte die Europäische Union bereits drei Mal Strafgebühren verhängt, da es seine Marktstellung unter Suchmaschinen und Handybetriebssystemen ausnutzte – unter anderem über 4,34 Mrd. Euro im Sommer 2018 und über 1,49 Mrd. im Frühjahr 2019. Weitere Wettbewerbsverfahren laufen gegen Amazon, Apple und Facebook. Die Verfahren spiegeln die Ambitionen der Europäischen Union als Wettbewerbshüterin und Reguliererin des digitalen Raumes wider.⁵ Da die Vorschriften in den USA zum Beispiel im Bereich des Datenschutzes weniger umfassend sind, kam es wiederholt zu transatlantischen Spannungen. Aussagen wie die von Präsident Trump, die EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager „hasst die USA wahrscheinlich mehr als jede Person, die ich bisher getroffen habe“⁶, blieben jedoch die absolute Ausnahme.

Indirekt bereitet der Europäischen Union auch der wachsende Handelskonflikt zwischen den USA und China Sorge. Zwischen Juli 2018 und Juli 2019 haben die USA Zölle auf chinesische Waren im Wert von 450 Mrd. US-Dollar erlassen. China antwortete mit Zöllen auf US-Einfuhren im Wert von 170 Mrd. US-Dollar. Die Eskalation im Handelskrieg barg auch Gefahren für die Europäische Union, da sich die Wirtschaft des wichtigen Handelspartners China eintrüben konnte und Instabilitäten im weltweiten Finanzmarkt drohten.⁷

Die Frage, wie mit dem Technologieunternehmen Huawei umzugehen ist, wurde unterschiedlich auf beiden Seiten des Atlantiks beantwortet. Dem chinesischen Staatsunternehmen wurde unterstellt, beim Ausbau der 5. Generation des Mobilfunknetzes Bauteile zu verwenden, die die Regierung in Peking zur Spionage nutzen könnte. Die USA schlossen Huawei vom Ausbau ihrer Netze aus und versuchten, EU-Mitgliedstaaten von den Sicherheitsrisiken zu überzeugen. Viele europäische Länder, darunter Deutschland, schienen jedoch nicht auf ein Verbot der günstigeren Technik aus Fernost zu setzen, sondern auf erhöhte Standards und Kontrollen. Die endgültigen Entscheidungen stehen noch aus. Der Streit zeigt jedoch bereits, dass die USA unter Präsident Trump deutlich an Glaubwürdig-

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Wettbewerbspolitik“ in diesem Jahrbuch.

6 Financial Times: Donald Trump attacks EU action against US tech groups, 27.6.2019.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

keit verloren haben und die EU-Mitgliedstaaten an den engen Handelsbeziehungen mit China festhalten wollen.

US-Sicherheitspolitik: Brachial statt multilateral

Der Ausstieg der Trump-Regierung aus dem Nuklearabkommen mit Iran im Frühjahr 2018 setzte die Nahostpolitik der Europäischen Union und der USA auf einen Konfrontationskurs. Die USA setzten auf eine Politik des „maximalen Drucks“ gegen Teheran und setzten die Sanktionen gegen Iran wieder ein. Die drei europäischen Vertragspartner des Abkommens – Frankreich, Großbritannien und Deutschland – wollten den Vertrag weiterhin am Leben halten und stellten eine Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen mit Teheran in Aussicht. Die Marktmacht der USA und die strenge Überwachung amerikanischer Sanktionen machten diesem Anliegen jedoch einen Strich durch die Rechnung. Unter Androhung des Ausschlusses vom amerikanischen Markt wurden europäische Unternehmen davon abgehalten, Geschäfte im Iran aufzunehmen. Die Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Iran brachen ein. Alle europäischen Großbanken zogen sich aus dem Irangeschäft zurück. Das Handelsvolumen zwischen Deutschland und Iran halbierte sich. Die Ölexporte Irans sanken innerhalb eines Jahres von 2,5 Mio. Fass auf circa 400.000 Fass im April 2019.⁸

Die Europäische Union versuchte den Handel der europäischen Industrie von den amerikanischen Sanktionen abzuschirmen. Jedoch erzeugten der von der Europäischen Union erlassene Blocking-Statut und ein europäisches Zahlungsverkehrsmittel (INSTEX), welches den US-Dollar als dominante Währung umgeht, wenig Wirkung. Stattdessen eskalierte die Lage weiter. Die USA beendete im April 2019 die Ölausfuhrgenehmigungen für Iran und deklarierte einen Monat später die Iranische Revolutionsgarde als terroristische Organisation. Iran hingegen kündigte an, gegen Teile des Nuklearabkommens zu verstoßen und im begrenzten Maße Uran anzureichern. Somit wuchs der Druck auf die Europäer, China und Russland, sich klar zu positionieren und den Handel mit Iran zu vergrößern. Auch militärisch verschärfte sich die Lage am Persischen Golf. Im Mai 2019 unterstellten die USA dem Iran, Öltanker in der Meerenge von Hormus und Ölanlagen zu sabotieren. Einen Monat später schoss Iran eine US-Aufklärungsdrohne von Himmel und provozierte somit fast ein militärisches Eingreifen der USA.

Zwischen der Europäischen Union und den USA kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Differenzen im Nahen Osten. Aufgrund der starken und einseitigen Unterstützung der Trump-Regierung von Israel und Saudi-Arabien scheinen die US-Positionen immer mehr unvereinbar mit der EU-Außenpolitik. Zwar sehen auch europäische Regierungen die Aktivitäten des Iran im Libanon, Irak, Jemen oder Libyen mit Sorge und drängen auf eine Begrenzung des ballistischen Raketenprogramms. Sie bevorzugen aber den diplomatischen Weg unter Einbezug aller Interessen in der Region. Aufgrund der tiefen transatlantischen Gräben taten sich die EU-Mitgliedstaaten schwer, zusammen mit den Amerikanern eine Militärmission zur Überwachung der Straße von Hormus zu entsenden. Am Ende entschied im Juli 2019 nur Großbritannien, sich der gemeinsamen Mission von den USA, Australien und Bahrain anzuschließen.

Weitere Differenzen in der Sicherheitspolitik ergaben sich, als Präsident Trump im Frühjahr 2019 den Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) mit Russ-

8 OWC Verlag für Außenwirtschaft: Grafik der Woche: Iranische Ölexporte im Mai deutlich zurückgegangen, 19.6.2019.

land aufkündigte. Die USA unterstellten Russland schon seit längerem, sich nicht an die Bedingungen des Vertrages zu halten. Das Ende des Vertrages stellte die Europäische Union und die USA vor mehrere Probleme. Während es Russland nun rechtlich ungehindert möglich ist, nukleare Mittelstreckenraketen in der europäischen Nachbarschaft zu installieren, verfügen die Europäer nicht über gleiche Fähigkeiten, die als Abschreckung dienen könnten. Hinzu kommt, dass eine mögliche Nachrüstung nuklearer Fähigkeiten in Europa zu erheblichen politischen und gesellschaftlichen Spannungen führen könnte, welche auch das transatlantische Verhältnis beeinträchtigen könnten.

Aufgrund der Unsicherheit im transatlantischen Verhältnis und im Hinblick auf das amerikanische Drängen nach einer faireren militärischen Lastenteilung innerhalb der NATO bemühte sich die Europäische Union um eine Verbesserung ihrer „strategischen Autonomie“.⁹ Damit ist zum Beispiel die Erhöhung europäischer Fähigkeiten im militärischen Bereich gemeint, um in Zukunft unabhängig von amerikanischen Beschlüssen handeln zu können. Im Frühjahr 2019 kritisierten die Amerikaner die EU-Pläne, insbesondere die Einrichtung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ beziehungsweise Permanent Structured Cooperation, PESCO) und des EU-Verteidigungsfonds.¹⁰ In einem Brief an die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini Anfang Mai 2019 legten zwei Staatssekretärinnen des US-Verteidigungsministeriums Beschwerde angesichts der Pläne ein. Der mögliche Ausschluss von Unternehmen aus Drittstaaten sei eine „giftige Pille“ und könnte die Integration des transatlantischen Verteidigungssektors gefährden.¹¹ In Brüssel gab man sich aufgrund der deutlichen Marktmacht der amerikanischen Rüstungsindustrie überrascht. Für viele Mitgliedstaaten erschien es logisch, dass eine erhöhte Investition in die europäische Verteidigung nur mit der Stärkung des europäischen Rüstungssektors möglich und politisch akzeptabel ist. Eine Entscheidung, welche die genauen Konditionen festlegt, nach denen Drittstaaten an SSZ-Projekten teilnehmen können, blieb im Sommer 2019 wider Erwarten aus. Es zeichnete sich jedoch ab, dass eine Beteiligung von Drittstaaten nur ausnahmsweise und unter strengen Bedingungen möglich sein wird.

Stürmische Aussichten: Brexit-Verfahren und US-Wahlen

Es ist davon auszugehen, dass die Spannungen im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den USA in den verbleibenden 18 Monaten von Trumps derzeitiger Amtsperiode zunehmen werden. Dies liegt zum Teil an der fortgeschrittenen Aushöhlung der bürokratischen Strukturen in Washington. Nachdem bereits einige erfahrene Außen- und Sicherheitspolitiker die Trump-Regierung verlassen hatten und durch zweitrangige Beamte oder Trump-Getreue ersetzt wurden, nahm auch Verteidigungsminister James Mattis Ende Dezember 2018 seinen Hut. Er hatte sich wiederholt für den Erhalt der amerikanischen Allianzen ausgesprochen und somit die isolierenden Instinkte von Präsident Trump im Zaum gehalten. Exemplarisch für die weitgehende Aushöhlung und das Desinteresse gegenüber Diplomatie verlor Anfang 2019 die Abteilung für Europäische und Eurasische Fragen im US-Außenministerium ihren Leiter Wess Mitchell und wird seitdem kommissarisch geleitet.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

11 Reuters: 'Poison pills': Pentagon tells EU not to block U.S. companies from defense pact, 14.5.2019.

Das Wahlkampfjahr 2020 könnte auch zu einer Zuspitzung der innenpolitischen Konfrontation führen. Präsident Trump begründete viele seiner Entscheidungen, wie zum Beispiel die Ankündigung des Rückzuges der US-Soldaten aus Syrien im Dezember 2018, mit seinen Wahlversprechen aus dem Jahr 2016. Als Oberbefehlshaber der Streitkräfte und aufgrund des seit längerem anhaltenden Ausbaus der Exekutivbefugnisse in der US-Außenpolitik bietet sich die internationale Bühne als Plattform für Aktionismus an, ohne vom US-Kongress ausgebremst zu werden.

Nicht nur die US-innenpolitischen Themen haben einen Einfluss auf die Beziehungen zwischen Europäischer Union und den USA. Auch der potenzielle EU-Austritt des Vereinigten Königreichs und die damit einhergehenden Verschiebungen innerhalb der Europäischen Union bieten Potenzial für transatlantische Kontroversen. Die Europäische Union verliert mit dem Vereinigten Königreich den engsten amerikanischen Partner in seinen Reihen. London beschwört oft die spezielle Partnerschaft mit Washington, die sich auf einen engen Austausch in Geheimdienst-, Militär- und Wirtschaftsfragen stützt. Eine Konsequenz des britischen EU-Austritts könnte sein, dass innerhalb der Europäischen Union eine starke Stimme fehlen wird, die auf die geopolitischen Konsequenzen einer distanzierten europäisch-amerikanischen Beziehung hinweist. Stattdessen könnten Polen und die baltischen Staaten eine größere Rolle in der Wahrung des transatlantischen Verhältnisses spielen. Ob diese Länder jedoch ein Gegengewicht zu deutsch-französischen Bestrebungen zur strategischen Autonomie bilden können, bleibt fraglich.

Zudem wird vermutet, dass das Vereinigte Königreich außerhalb der Europäischen Union verstärkt die Nähe zu den USA suchen wird. Im Juli 2019 versprach US-Präsident Donald Trump dem neuen britischen Premierminister Boris Johnson ein baldiges Handelsabkommen, welches jedoch nach allgemeiner Auffassung nicht einfach oder schnell zu verwirklichen sein wird. Grundsätzlich hat London somit ein großes Interesse, der amerikanischen Außenpolitik nicht zuwiderzulaufen. In Themenfeldern, bei denen das Vereinigte Königreich eng mit EU-Partnern zusammengearbeitet hat, wie zum Beispiel dem Iran-Abkommen oder der Russlandpolitik, könnte es in Zukunft zu Abweichungen kommen.

Weiterführende Literatur

Luigi Scazzieri: *The US and Europe in the Middle East*. London, Juli 2019.

Laura von Daniels: *Die Handelspolitik der US-Regierung: Trumps »America First«-Politik setzt die EU unter Druck*, SWP-Aktuell 2018A/40, Berlin.