

Die Europäische Union und die USA

Niklas Helwig

Ein Jahr vor der kommenden US-Präsidentschaftswahl im November 2020 verfielen die Beziehungen zwischen der EU und den USA in eine Schockstarre. Die ersten Jahre der Präsidentschaft von Donald Trump waren noch von zugespitzten transatlantischen Kontroversen, diplomatischen europäischen Initiativen sowie einer ernüchternden und kompromisslosen US-Politik geprägt. Mit Blick auf einen möglichen Wechsel im Weißen Haus nahmen die Europäer nun eine abwartende Haltung ein. Weder sah man eine Hoffnung, die transatlantischen Beziehungen unter Trump noch grundsätzlich zum Positiven wenden zu können, noch hatte die EU ein Interesse, durch eine US-kritische Haltung den transatlantischen Graben weiter zu vertiefen. So war das Jahr 2020 weiterhin von verpassten Chancen geprägt, die eine stärker koordinierte EU-USA-Beziehung ermöglicht hätten. Dies betrifft insbesondere die Covid-19-Pandemie, bei der die EU und die USA keine gemeinsame Strategie verfolgten, sondern zum Teil bei der Beschaffung von medizinischen Gütern in Konkurrenz traten. Auch hinsichtlich anderer großer Herausforderungen – ein erstarkendes China, Unruhen im Nahen Osten, Klimawandel oder Digitalisierung – hätte aus der Sicht vieler Europäer und auch Amerikaner ein gemeinsames Vorgehen Vorteile gebracht. Somit richteten sich viele Hoffnungen der Transatlantiker auf einen möglichen US-Präsident Joe Biden, der von den Demokraten ins Rennen um das US-Präsidentenamt geschickt wurde.

Innenpolitische Zuspitzung im Wahljahr

Die innenpolitischen Entwicklungen in den USA wurden entscheidend durch die Covid-19-Pandemie und ihren Folgen geprägt. Das Wahljahr 2020 wäre aber auch ohne Pandemie und die daraus folgende Gesundheits- und Wirtschaftskrise ein spannendes Jahr in der amerikanischen Politik gewesen. Das Virus spitzte jedoch die ohnehin schon überhitzte und polarisierte innenpolitische Debatte weiter zu und unterzog dem politischen System der USA einen Härte-test.

Im Frühjahr 2020 gewann Joe Biden die Präsidentschaftskandidatur der Demokraten. Biden, der in den frühen Vorwahlen in Iowa, New Hampshire und Nevada noch enttäuschende Ergebnisse erzielte, repräsentierte weniger die stark ideologischen progressiven Strömungen der Partei, sondern gewann als Kandidat der politischen Mitte. Nachdem andere moderate Kandidaten nach dem „Super Tuesday“ im März 2020 aus dem Rennen ausstiegen und sich hinter Biden stellten, musste auch der linke Kandidat Bernie Sanders seine Kandidatur aufgeben. Zumal der Ausbruch der Pandemie einen gewöhnlichen Vorwahlkampf unmöglich machte. Von europäischen Kommentatoren wurde die Nominierung Bidens überwiegend positiv aufgenommen. Ein US-Präsident Biden würde demnach wie kein anderer Kandidat ermöglichen, an die starken transatlantischen Beziehungen der Obama-Regierung anzuknüpfen.

Die Covid-19-Pandemie stellte die USA gleich dreifach unter Druck. Aus gesundheitlicher Sicht wurden Anfang Juni 2020 mit steigender Tendenz mehr als 100.000 Covid-19-Tote gezählt. Auch die Ansteckungsrate blieb nach einer verfrühten Lockerung der

Einschränkungen des öffentlichen Lebens im internationalen Vergleich hoch. Aus der Perspektive der US-Wirtschaft bereiteten vor allem die hohen Arbeitslosenmeldungen Sorgen. Im April 2020 schnellte die Arbeitslosenquote mit knapp 15 Prozent auf den höchsten Wert der Nachkriegsgeschichte und erholte sich danach nur langsam.

Die langfristig stärkste Wirkung könnten jedoch die gesellschaftlichen Konsequenzen entfalten. Insbesondere die wirtschaftlich und sozial benachteiligte schwarze Bevölkerung traf die Krise stark. Nachdem der Afroamerikaner George Floyd bei einem Routineeinsatz der Polizei im Mai 2020 ums Leben kam, entlud sich der Frust auf der Straße. Die wochenlangen Unruhen in mehreren amerikanischen Städten wurden durch eine harte Reaktion der Trump-Regierung noch weiter angefacht. In Washington D.C. wurden zum Teil unmarkierte Sondereinheiten des Innenministeriums zur Unterdrückung von Protesten eingesetzt. Der Einsatz von Bundeseinheiten wurde auch für andere Städte angedroht und im Falle von Portland (Oregon) auch angeordnet. Kritiker ermahnten Trump, er würde bewusst die Lage weiter eskalieren, um seine Wiederwahl durch die Anhänger seines harten Stiles zu sichern.

Befällt SARS-CoV-2 die transatlantische und internationale Ordnung?

Die Covid-19-Pandemie führte auch international zu Verwerfungen. Innenpolitisch kam Trump wegen der Verbreitung von Falschinformationen, dem Ignorieren von wissenschaftlichen Ergebnissen und einer zunächst verharmlosenden Haltung unter scharfe Kritik. Stattdessen nutzte Trump die internationale Bühne und seinen polarisierenden Politikstil, um von Missständen im Krisenmanagement abzulenken. Diese Haltung trug nicht zu einem international koordinierten Vorgehen bei, sondern verstärkte Trends, die man aus den vorangegangenen Jahren kannte: ein Vertrauensverlust in den transatlantischen Beziehung, ein Anheizen zwischen den USA und China sowie die Beschädigung multilateraler Organisationen.

Schon früh in der Pandemie zeichnete sich ab, dass es kein transatlantisch koordiniertes Vorgehen geben wird. Anfang März 2020 stoppte Trump über Nacht die Einreise von EU-Bürgern für einen Zeitraum von 30 Tagen, ohne dies vorher der Europäischen Kommission oder den EU-Mitgliedstaaten mitzuteilen. Im internationalen Erwerb von Schutzmasken und medizinischen Geräten setzte die USA (wie auch andere Länder) nicht auf ein koordiniertes Vorgehen, sondern setzte zum Teil brachial seine Interessen durch. So machten Anfang April 2020 Berichte die Runde, dass eine für Berlin vorgesehene Bestellung von Schutzmasken unter Druck von US-Behörden in Bangkok beschlagnahmt und in die USA umgeleitet wurde. Die US-Regierung versuchte erfolglos, den in Deutschland ansässigen Impfstoffhersteller Curevac in die USA zu holen und einen exklusiven Zugriff auf einen eventuellen Impfstoff zu sichern. Stattdessen erwarb der deutsche Staat selbst ein Viertel des Unternehmens. Auch wenn dieses Vorgehen keine unmittelbaren politischen Konsequenzen nach sich zog, so offenbarte es doch, wie weit fortgeschritten der Vertrauensverlust in den transatlantischen Beziehungen unter Trumps Regierung fortgeschritten war.

China musste als Sündenbock für Trump erhalten. Er beschuldigte Peking für die gezielte Verbreitung des „Chinesischen Virus“, nannte es die „größte Attacke“ in der Geschichte Amerikas und verglich es zugleich mit geschichtlichen Schlüsselereignissen

wie Pearl Harbour und dem 11. September 2001.¹ Doch der Graben zwischen den USA und China ging über die bombastische Rhetorik des US-Präsidenten hinaus. In einem vom Weißen Haus veröffentlichten Strategiepapier wird der Hoffnung einer Reduzierung der Rivalität der Großmächte durch Diplomatie und Einhegung in multilaterale Strukturen eine Absage erteilt.² Stattdessen diagnostizieren die Berater des Präsidenten einen „langfristigen strategischen Wettbewerb“ der beiden Supermächte. Hierbei ist es wichtig klarzustellen, dass diese kompetitive Haltung gegenüber China keine Extremposition einer isolationsorientierten Trump-Regierung darstellt, sondern einen breiteren Konsens in Washington widerspiegelt, der auch weit in die Lager der republikanischen und demokratischen Partei hinein reicht, welche vor einer Rückkehr zur „liberal-internationalistischen Orthodoxie“ warnen.³

Der US-Ausstieg aus der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) im Mai 2020 war in der Logik des Präsidenten konsequent. Er reihte sich in eine Abfolge von Kündigungen von multilateralen Verträgen in Trumps Amtsperiode ein, wie zum Beispiel des Pariser Klimaabkommens und des Nuklearabkommens mit Iran. Wenn auch in ihrer Konsequenz extrem, spiegeln diese Schritte eine zum Teil verbreitete Haltung in der US-Hauptstadt wider, dass die geschaffenen internationalen Institutionen und Verträge nicht mehr zwangsläufig dem Interesse der USA dienen und von Widersachern, wie China und Russland, zu ihrem Vorteil ausgenutzt werden.

Barrieren im Handel

Vor diesem Hintergrund wurden auch zunehmend die internationalen Handels- und Investitionsbeziehungen mit kritischen Augen betrachtet. Während die EU versuchte, unter dem Konzept der „open strategic autonomy“ den internationalen Handelswettbewerb durch zum Beispiel einer Reform der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) fairer und nach ihrem Interesse zu gestalten, nutzten die USA ihr ökonomisches Schwergewicht zur Verwirklichung geopolitischer Interessen.⁴

Insbesondere im Bereich der Digitalen Wirtschaft trübten sich die Aussichten für eine Vertiefung der EU-USA-Beziehungen ein. So sieht die im Frühjahr 2020 von der Europäischen Kommission vorgestellte Strategie für ein digitales Europa eine verstärkte Regulierung von Technologieunternehmen im Bereich des Datenschutzes und der künstlichen Intelligenz vor, welche vor allem US-Unternehmen, wie Google, Facebook oder Amazon, betreffen könnten. Auch hinsichtlich der umstrittenen Besteuerung von digital erwirtschafteten Gewinnen stockte die transatlantische Verständigung. Im Juni 2020 brachen die USA die Gespräche mit der EU über eine internationale Digitalsteuer ab, welche vorsah, dass Unternehmensumsätze stärker dort versteuert werden sollen, wo sie entstehen – unabhängig vom Unternehmensstandort. Dies würde vor allem die Gewinne der US-amerikanischen Tech-Unternehmen in der EU stark betreffen.⁵

Die USA nutzten selbstbewusst ihre Vormachtstellung in der globalen Wirtschaft, um ihre geostrategischen Interessen durchzusetzen. Dies war bereits in den Vorjahren der Fall,

1 BBC: Trump says coronavirus worse 'attack' than Pearl Harbor, 7.5.2020, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52568405> (letzter Zugriff: 7.10.2020).

2 National Security Council: United States Strategic Approach to the People's Republic of China, 20.5.2020, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/> (letzter Zugriff: 7.10.2020).

3 Constanze Stelzenmueller: Falken im Sturm, in: Internationale Politik 4/2020, S. 52-56.

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

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

als die USA unilateral die Sanktionen gegen Iran wiedereinsetzten und europäische Unternehmen unter Drohung des Ausschlusses vom amerikanischen Markt dazu zwang, den Handel mit Iran zu unterbinden. Im Jahr 2020 wurde das deutsche-russische Gaspipelineprojekt „Nord Stream 2“ von der amerikanischen Regierung und Legislative ins Visier genommen.⁶ Ende 2019 unterzeichnete Präsident Trump das Haushaltsgesetz für das US-Militär, welches auch Sanktionsbestimmungen gegen Unternehmen enthielt, die am Bau von „Nord Stream 2“ beteiligt sind. Im Sommer 2020 wurde bekannt, dass eine überparteiliche Gruppe von US-Senatoren weitere Sanktionen gegen das Projekt vorbereitete, unter anderem gegen an der Konstruktion beteiligte deutsche Häfen. Durch die Sanktionen kam es bereits zu Verzögerungen des Bauprojektes, welches zu 90 Prozent fertiggestellt war.

Weiterhin bereitet der wachsende Handelskonflikt zwischen den USA und China der EU Sorge. Die Frage, wie mit dem chinesischen Technologieunternehmen Huawei umzugehen ist, wurde unterschiedlich auf beiden Seiten des Atlantiks beantwortet. Dem chinesischen Staatsunternehmen wurde unterstellt, beim Ausbau der fünften 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. Die EU setzte jedoch nicht auf einen generellen Ausschluss Huaweis, sondern auf eine Reihe von koordinierten Maßnahmen. Diese wurden innerhalb einer „5G-Toolbox“ zusammengefasst und dienten dazu, das technische Risiko des neuen Mobilfunkstandards zu minimieren. Aufgrund von Sicherheitsbedenken beschlossen das Vereinigte Königreich und Frankreich, die Verwendung von Huawei-Bauteilen in nationalen Netzen bis 2027 beziehungsweise 2028 auslaufen zu lassen. Zudem nahm die USA das Angebot der EU an, einen transatlantischen Dialog über die wachsenden Risiken im Zusammenhang mit China einzurichten.⁷

Es zeigt sich daher, dass trotz einiger grundlegender Differenzen weiterhin ein Bedarf der engeren transatlantischen Koordination besteht. Ein symbolisches Zeichen für die Gesprächsbereitschaft war die Verabschiedung eines „Minihandelsabkommens“ im Sommer 2020, welches Zölle zwischen den USA und der EU auf eine begrenzte Menge an Produkten erließ, zum Beispiel auf amerikanischen Hummer und europäische Glaswaren.

US-Sicherheitspolitik

Im Bereich der Sicherheitspolitik geriet insbesondere das Vorgehen der USA im Nahen Osten in den Mittelpunkt. Im Oktober 2019 überraschte Trump mit der Ankündigung, US-Soldaten weitestgehend aus den kurdischen Gebieten in Nordsyrien abzuziehen.⁸ Die kurdischen Alliierten, welche zuvor die USA im Kampf gegen den Islamischen Staat unterstützt hatten, waren somit einer umgehend anrückenden türkischen Militäroffensive schutzlos ausgesetzt. Die Türkei betrachtete die Volksverteidigungseinheiten in Nordsyrien als einen Arm der verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK. Die Entwicklungen führten zu Diskussionen über die Fähigkeiten der EU, ihre Interessen und Werte in der Nachbarregion durchzusetzen. Die Idee einer Schutzzone in Nordsyrien, welche insbesondere von der deutschen Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer vorgetragen wurde, fand keine nennenswerte Unterstützung. Ein Waffenembargo der EU gegen die

6 Vgl. hierzu auch Niklas Helwig: Die Europäische Union und die USA, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 347–352.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Jahrbuch.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nahostpolitik“ in diesem Jahrbuch.

Türkei wurde formal zwar auf EU-Ebene beschlossen, aber generell nur zwischen den Mitgliedstaaten verabredet. Auch hinsichtlich des befürchteten Wiedererstarkens des islamistischen Terrorismus in der Region zeigte sich erneut, wie abhängig die EU von der militärischen Präsenz der USA im Nahen Osten war.

Anfang 2020 kam es zu einer neuen Stufe der Eskalation im Konflikt zwischen den USA und Iran. Am 3. Januar 2020 töteten US-Streitkräfte durch einen gezielten Luftangriff am Flughafen Bagdad den Kommandeur der iranischen Quds-Brigaden, Qasem Soleimani. Der Schlag gegen einen der mächtigsten Männer Irans sorgte auch in den EU-USA-Beziehungen zu Irritationen. Vertreter der EU mahnten zur Deeskalation zwischen den USA und Iran und warben für eine diplomatische Lösung des schwelenden Konfliktes. Der US-Außenminister Mike Pompeo kritisierte seinerseits die mangelnde Unterstützung der Europäer bei der harten Linie gegen Teheran.

Im weiteren Verlauf befürchteten die Europäer, allen voran die E3-Staaten (Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich), dass die neue Stufe der Eskalation am Golf das endgültige Aus für das Atomabkommen mit Iran bedeuten könnte. Bereits im Vorjahr hatte Iran als Reaktion auf amerikanische Sanktionen angekündigt, schrittweise aus dem Atomabkommen auszusteigen und somit auf ein höheres Engagement der europäischen Vertragsparteien gehofft. Insgesamt hing das Atomabkommen am „seidenen Pfaden“, auch wenn der europäische Zahlungsmechanismus (INSTEX) erste geringfügige Zahlungen mit Teheran durchführte und somit ein Umgehen der amerikanischen Finanzblockade zumindest theoretisch in Aussicht gestellt hatte.⁹

In den Spannungen zwischen den USA und Russland kam es zu keinen signifikanten Bewegungen, nachdem im Vorjahr die USA aus dem Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) ausgestiegen war. Der Konflikt in der Ukraine kam am Rande des gescheiterten Amtsenthebungsverfahrens gegen Trump in die öffentliche Aufmerksamkeit. Der US-Präsident wurde unter anderem beschuldigt, finanzielle Hilfeleistungen für Kiew von Untersuchungen der Geschäfte von Joe Bidens Sohn in der Ukraine abhängig gemacht zu haben. In veröffentlichten Telefonmitschnitten kritisierte Trump die vermeintlich mangelnde Unterstützung der Europäer für die Ukraine deutlich.

Über das transatlantische Verteidigungsbündnis zwischen den USA und den europäischen NATO-Partnern wurde auch im Jahr 2020 diskutiert.¹⁰ Vor dem Hintergrund der Militäroffensive des NATO-Partners Türkei in Nordsyrien und dem unabgestimmten Vorgehen der USA erklärte der französische Präsident Emmanuel Macron die Militärr Allianz als „hirntot“.¹¹ Macrons Aussage wurde von anderen europäischen NATO-Partnern kritisiert. So wurde darauf hingewiesen, dass trotz der Kritik Trumps und der Europäer die Kooperation auf operationeller Ebene weiterhin reibungslos funktionierte. Jedoch signalisierten einige Entscheidungen der Trump-Regierung, dass die transatlantische militärische Kooperation vor Veränderungen steht. Das veranschlagte Budget für die amerikanische „European Deterrence Initiative“ – Ausgaben, welche die US-Militärpräsenz und Einsatzbereitschaft in Europa unterstützen – sank zum zweiten Mal in Folge auf nun 4,5 Mrd.

9 Clara Portela: Washington's new economic coercion and geopolitical competition, in: Bart Gaens/Ville Sinkkonen (Hrsg.): *Towards a New Normal? Great-Power Competition and the Rising US-China Rivalry*, Helsinki 2020, S.195 ff.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die NATO“ in diesem Jahrbuch.

11 The Economist: Emmanuel Macron in his own words (English). The French president's interview with The Economist, 7.11.2019, abrufbar unter: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english> (letzter Zugriff: 7.10.2020).

US-Dollar pro Jahr.¹² Im Sommer 2020 sorgte die Ankündigung Trumps, die US-Streitkräfte-Präsenz um rund ein Drittel auf nunmehr 24.000 Soldaten zu reduzieren, für Aufregung. Stattdessen setzte Trump auf eine Vertiefung von bilateralen Verteidigungspartnerschaften, insbesondere mit Polen. Während der gesellschaftliche Konsens in den USA für eine starke Verteidigungspolitik weiterhin bestand, wurde angenommen, dass sich auch zukünftige US-Präsidenten tendenziell aus Europa und dem Nahen Osten zurückziehen werden und China und den Indo-Pazifik zur Priorität erheben.¹³

Trump: Ausreißer oder Vorreiter?

Hinsichtlich des insgesamt weitestgehend ernüchternden Zustandes der EU-USA-Beziehungen richteten sich im Sommer 2020 viele Hoffnungen auf einen möglichen demokratischen US-Präsidenten Biden. Es war voraussehbar, dass die US-Wahl im November 2020 auch eine entscheidende Weichenstellung im transatlantischen Verhältnis darstellt. Durch einen Sieg Bidens könnte die vierjährige Amtsperiode Trumps als Ausreißer betrachtet werden. Trotz einiger verpasster Chancen, internationale Herausforderungen gemeinsam anzugehen, würde es nicht zu einem irreparablen Schaden im transatlantischen Verhältnis kommen. Ein erneuter Sieg Trumps würde jedoch eine strukturelle Krise der USA signalisieren und somit auch die EU-USA-Beziehungen vor grundsätzliche Fragen stellen. Trumps erste Präsidentschaft wäre dann kein Ausreißer mehr, sondern möglicherweise ein Vorreiter einer Trendwende in der multilateralen Ordnung, die nicht mehr auf der Führung der USA beruht.

Glaut man den Aussagen von Bidens außenpolitischem Berater Tony Blinken, so wäre eine Rückkehr zur alten Stärke des transatlantischen Verhältnisses weitestgehend möglich. Er verspricht, dass Biden wieder stärker auf Diplomatie, multilaterale Kooperation und Zusammenarbeit mit Alliierten setzen würde.¹⁴ Zudem bestünde die Chance, die ramponierte Soft-Power der USA wieder zu reparieren, indem auch innenpolitisch die rechtsstaatlichen und demokratischen Schäden der Trump-Regierung angegangen werden. Zugleich wäre eine Regierung unter Biden kein „Obama 2.0“. Auch US-Präsident Biden stünde vor neuen Herausforderungen durch ein erstarktes China und einen aggressiven Iran im Nahen Osten. Unabhängig vom Wahlausgang steht somit der EU und ihren Mitgliedstaaten einiges an Arbeit in dem transatlantischen Verhältnis im Frühjahr 2021 bevor.

Weiterführende Literatur

Annegret Bendiek/Barbara Lippert: Die Europäische Union im Spannungsfeld der sino-amerikanischen Rivalität, in: Barbara Lippert/Volker Perthes (Hrsg.): Strategische Rivalität zwischen USA und China, Berlin 2020, S. 50-55.

Niklas Helwig: Out of order? The US alliance in Germany's foreign and security policy, in: Contemporary Politics, 4/2020, S. 439-457.

Edward Knudsen: The weaponisation of the US financial system: How can Europe respond?, Hertie School Jacques Delors Centre Policy Paper, 4.6.2020.

12 US Department of Defense: European Deterrence Initiative: Department of Defense Budget Fiscal Year 2021, 12.2.2020, abrufbar unter: https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2021/fy2021_EDI_JBook.pdf (letzter Zugriff: 7.10.2020).

13 Marco Overhaus: Das Virus und die Weltmacht, in: SWP-Aktuell 2020/A 44, Juni 2020.

14 CBS News: Biden foreign policy adviser Antony Blinken on top global challenges, 23.9.2020, abrufbar unter: <https://www.cbsnews.com/news/biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-top-global-challenges/> (letzter Zugriff: 7.10.2020).