

Die Europäische Union und die USA

Niklas Helwig

Der Wechsel im Weißen Haus nach den Präsidentschaftswahlen Ende 2020 brachte eine neue, konstruktive Dynamik in das Verhältnis zwischen der EU und den USA. Der neue demokratische US-Präsident Joe Biden brachte einen im Vergleich zum republikanischen Vorgänger Donald Trump deutlich anderen Ansatz in sein Amt, und setzte wieder auf Diplomatie und ein starkes transatlantisches Verhältnis. Aus Sicht der Europäer war vor allem die Unterstützung von multilateralen Strukturen, zum Beispiel der Weltgesundheitsorganisation oder dem Pariser Klimaabkommen, hervorzuheben. Der neue Stil der US-Administration sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich langfristige Trends und Interessenkonflikte fortsetzten. Insbesondere mit Bezug auf China und den neuen geopolitischen Großmachtkonflikten, gab es durchaus unterschiedliche Positionen. Zudem bereitete die zunehmende Polarisierung der US-Politik und deren möglichen langfristigen Folgen den Europäern Sorge. Somit ließ sich auch unter Biden die Zeit nicht zurückdrehen. Das transatlantische Verhältnis musste an die neuen globalen und innenpolitischen Verhältnisse angepasst werden.

Die Präsidentschaftswahl und ihre politischen Auswirkungen

Die Wahl des Demokraten Joe Biden zum 46. Präsident der USA im November 2020 stellte für die EU eindeutig eine positive Wendung im transatlantischen Verhältnis in Aussicht. Waren doch die Jahre unter seinem Vorgänger Donald Trump von etlichen Kontroversen, zum Teil offenen Anfeindungen und zerrüttetem Vertrauen geprägt.¹ Joe Biden hingegen versprach schon während seines Wahlkampfes, die USA wieder „zurück an den Tisch“ der internationalen Diplomatie zu holen. Ein genauerer Blick auf die Wahl und die anschließenden Ereignisse zeigt jedoch, dass die anhaltenden innenpolitischen Spannungen der USA einer nachhaltigen Renaissance des transatlantischen Verhältnisses im Wege stehen könnten.

Der deutliche Sieg Bidens sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die innenpolitischen Entwicklungen die einst Trump an die Macht gebracht hatten, weiter präsent waren. Im Anschluss an die Wahl zeigte sich, dass die starke Polarisierung der amerikanischen Gesellschaft auch weiterhin die amerikanische Politik prägen wird. Trump und seine Anhänger stellten das Wahlergebnis in Frage und reichten in sechs Bundesstaaten Klagen wegen angeblichen Wahlbetrugs der Demokraten ein. Obwohl keine größeren Irregularitäten festgestellt werden konnten, hielt sich die Mär der gestohlenen Wahl in republikanischen Kreisen hartnäckig. In einer im April veröffentlichten Umfrage gaben knapp 60 Prozent der Anhänger der Republikaner an, dass Biden nur aufgrund eines breit angelegten Wahlbetruges ins Weiße Haus einziehen konnte.²

Dieses Misstrauen großer Teile der amerikanischen Gesellschaft in die Funktionsweise der repräsentativen Demokratie führte am 6. Januar 2021 unter anderem zu einem

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in den Jahrbüchern 2019 und 2020.

2 Allison Durkee: More Than Half Of Republicans Believe Voter Fraud Claims And Most Still Support Trump, Poll Finds, in: Forbes, 5.4.2021.

Ansturm auf das Kapitol von circa 800 aufgebrachten Trump-Anhängern. Während die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus daraufhin ein Amtsenthebungsverfahren gegen den noch amtierenden Präsidenten Trump einleitete, kam es nicht zur nötigen 2/3 Mehrheit im Senat, da hierfür Stimmen von republikanischen Senatoren nötig gewesen wären.

Somit ging für europäische Beobachter kein klares Signal von der Präsidentschaftswahl aus, in welche Richtung sich die mittelfristige Politik der USA bewegen wird. Zwar hatten eine deutliche Mehrheit der Amerikaner durch ihre Stimme ihre Abneigung des „Trumpismus“ zum Ausdruck gebracht. Jedoch hielt ein großer Teil der konservativen USA weiterhin zu dem Ex-Präsidenten und seinem Politikstil und – noch folgenreicher – hinterfragten sogar die demokratischen Grundwerte und Funktionsweisen ihres politischen Systems. Sogleich resümierten europäische Experten, dass die transatlantischen Beziehungen und Europa maßgeblich von der Innenpolitik und der gesellschaftlichen Stimmung in den USA beeinflusst würden.³ Es war zu befürchten, dass Biden einen geringen außenpolitischen Spielraum zur Verfügung haben würde und mit endlichem politischem Kapital daheim nur zaghaft die schwierigen transatlantischen Themen angehen könnte, wie Klimapolitik, Handel oder Lastenverteilung in der Verteidigung.

Die Reaktion der EU

In den Jahrzehnten vor Trumps Präsidentschaft hatte die EU sich nicht die Mühe gemacht eine strategische Perspektive auf das transatlantische Verhältnis zu entwickeln. Somit hatte Brüssel oft nur auf Entwicklungen in den USA reagiert oder war, wie während des Irakkrieges, geteilter Meinung. Somit stellte sich die Frage, ob die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Lehre aus den Trump-Jahren gezogen hatten und mit genaueren Vorstellungen der neuen US-Regierung entgegentreten würden.

Dass die Europäische Kommission innerhalb weniger Wochen nach der Wahl und vor dem Amtsantritt Joe Bidens einen Vorschlag für eine „neue transatlantische Agenda für den globalen Wandel“ vorlegen konnte, war daher durchaus positiv zu bewerten.⁴ Die Mitteilung machte konkrete Angebote wie man die transatlantische Zusammenarbeit zu den Themen Covid-19 Bekämpfung, globaler Klimaschutz, neue Technologien und Standards sowie Menschenrechts- und Demokratieförderung weiter voranbringen könnte. Es schien als wollte die EU-Führung die Chancen einer wohlgesinnten Biden-Regierung nicht verpassen und die Rückstände der vergangenen Jahre aufholen.

Die schnelle Reaktion der Kommission sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU-Hauptstädte durchaus nuanciert auf die Abwahl Trumps und die neuen Möglichkeiten unter Biden blickten. Insbesondere in Berlin und Paris war die Erleichterung spürbar. Zusammen mit seinem französischen Amtskollegen bot der deutsche Außenminister Heiko Maas der Biden-Administration in einem Namensbeitrag einen „New Deal“ an.⁵ So sollten beide Seiten des Atlantiks enger in Bezug auf die Herausforderung China, bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und in multilateralen und Handelsfragen zusammenarbeiten. Eher verhaltene Reaktionen kamen jedoch von der polnischen Regierung, welche eng mit der Trump-Administration zusammengearbeitet

3 Daniela Schwarzer et al.: US-Wahl 2020: Neustart für das transatlantische Verhältnis, in: DGAP Analyse 8/2020, S. 4.

4 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung, Eine neue EU-US-Agenda für den globalen Wandel, 2.12.2021, JOIN(2020) 22 final.

5 Heiko Maas/Jean-Yves Le Drian: Es gibt keinen besseren Partner, in: Zeit Online, 16.11.2020.

hatte und vor allem in der Sicherheitspolitik die bilateralen Bekenntnisse des ehemaligen Präsidenten wertschätzte. Die Reaktionen rund um die Wahl konnten daher nur eine Momentaufnahme darstellen. Inwieweit die beidseitigen Bekundungen wieder enger zusammenarbeiten zu wollen tatsächlich umgesetzt werden konnten, sollten die Entwicklungen in der Praxis auf unterschiedlichen Themengebieten zeigen.

Handel: Protektionismus mit neuen Tönen

Diejenigen, die unter Biden auf eine Abkehr vom Protektionismus der US-Handelspolitik gehofft hatten, wurden enttäuscht. Der Strukturwandel in den USA stellt einen langfristigen Trend da und wird auch in Zukunft schützende Maßnahmen der US-Regierung auf den Plan rufen.⁶ Zwar vermied Biden die „America First“-Rhetorik Trumps, inhaltlich ähnelten Bidens Initiativen, wie das „Buy American“, jedoch der protektionistischen Handelspolitik seines Vorgängers. So wies Biden die Bundesbehörden vermehrt dazu an, auf Produkte amerikanischer Herstellung zu setzen und schränkte den erlaubten Anteil ausländischer Komponenten für das „Made in America“ Label weiter ein.⁷ Der Schutz heimischer Unternehmen und Arbeitnehmer setzte sich auch bei den Zöllen fort. Biden behielt sowohl die Strafzölle gegen China in Kraft, als auch die Stahl- und Aluminiumzölle die auch europäische Produzenten betrafen. Die EU und die USA bekundeten den Zollstreit bis Ende 2021 beenden zu wollen, und Brüssel setzte eine geplante Ausweitung der Gegenzölle vorerst aus.

Positiv ist zu bewerten, dass trotz anhaltender protektionistischer Tendenzen in den USA eine intensive Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA zu Handelsthemen in Gang gekommen ist. So konnte beim EU-USA-Gipfel in Brüssel im Juni 2021 einen Teilerfolg im seit 17 Jahren andauernden Handelskonflikt über Subventionen für die Flugzeugbauer Airbus und Boeing errungen werden. Beide Seiten setzen hierzu Strafzölle für fünf Jahre aus.

Ein weiterer Erfolg konnte innerhalb der Verhandlungen im Rahmen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit Hinblick auf einen globalen Mindeststeuersatz für Unternehmen erzielt werden. Durch die Unterstützung der USA hatten sich 132 der 139 Mitgliedstaaten für eine Mindestbesteuerung von 15 Prozent ausgesprochen. Ab 2023 würde die Mindeststeuer den Steuerwettbewerb unterdrücken und vor allem die großen Tech-Unternehmen treffen, die ihre Gewinne derzeit überwiegend nicht in den Märkten versteuern, wo sie erwirtschaftet werden. Drei „Steuerparadiese“ der EU – Irland, Estland und Ungarn – verweigerten sich bisher noch dem Abkommen. Dieses hat zudem das Potential die geplante EU-Steuer auf digitale Gewinne überflüssig zu machen und führte dazu, dass Brüssel diesen Plan zunächst nicht weiterverfolgte. Falls es dabei bliebe, wäre ein weiteres transatlantisches Streitthema der letzten Jahre abgeräumt.

Beim EU-USA-Gipfeltreffen im Juni 2021 kündigten beide Seiten an in Zukunft enger in Technologie-Fragen zusammen zu arbeiten. In den vergangenen Jahren kam es zu einigen Streitpunkten, z.B. zu Fragen der Regulierung von Technologieunternehmen im Bereich des Datenschutzes und der künstlichen Intelligenz.⁸ Zudem wurde der Umgang

6 Marco Overhaus et al.: Jenseits der Wahlen – Sieben Trends, die die Innen- und Außenpolitik der USA prägen werden, in: SWP-Aktuell 82/2020, 15.10.2020.

7 Anett Meiritz/Moritz Koch: Der „Made-in-America-Präsident“: Biden will US-Unternehmen bei Staatsaufträgen bevorzugen, in: Handelsblatt, 25.1.21.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in den Jahrbüchern 2019 und 2020.

mit und die Standardisierung von neuen Technologien zunehmend durch die geopolitische Linse im Wettstreit mit China betrachtet. Um sich in diesen Fragen besser abzustimmen gründete die EU und die USA einen Handels- und Technologierat.⁹

Die EU und die USA waren auch im Austausch über die Einrichtung einer CO₂-Grenzabgabe. Europa will über die Steuer verhindern, dass im Zuge des schärferen Klimaschutzes CO₂-intensive Produktion aus der EU ausgelagert wird. Die USA äußerte sich zunächst skeptisch und fürchtete Handelskonflikte. Im Sommer wurden jedoch Pläne bekannt wonach die US-Demokraten im Kongress eine ähnlich Grenzabgabe einrichten wollen. Ein gemeinsames Instrument der CO₂-Besteuerung, eine sogenannte transatlantische Klimaallianz, wurde immer wieder vorgeschlagen,¹⁰ schien jedoch noch in weiter Ferne.

Weiterhin war der USA-Handelskrieg mit China, welcher sich auch unter Präsident Biden fortsetzte, ein Thema in den transatlantischen Beziehungen. Die Biden-Administration sah kritisch auf das EU-China Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI), welches Brüssel noch vor der Amtseinführung des Präsidenten abschloss, und wünschte einen härteren EU-Kurs gegenüber Beijing. Aufgrund der Menschenrechtslage in Xinjiang bezüglich der Internierung Angehöriger der Uiguren kam es auch zu abgestimmten Sanktionen der USA und der EU gegenüber China. Gegensanktionen Beijings führten anschließend dazu, dass der CAI-Ratifizierungsprozess bis auf weiteres eingefroren wurde. Insgesamt gilt weiterhin, dass die EU eher zögerlich auf die Herausforderung Chinas reagiert und einen Großmachtkonflikt vermeiden will. Die USA hingegen sieht stärker den Systemkonflikt im Mittelpunkt und möchte mit den westlichen Demokratien eine gemeinsame Front gegen autoritäre Staaten schließen. Hierzu plante die US-Administration für Ende 2021 einen „Gipfel der Demokratie“, bei welchem westliche Staaten ein engeres Vorgehen in der weltweiten Demokratieförderung koordinieren sollen. Somit wird der Umgang mit China auch zukünftig ein umstrittenes Thema im transatlantischen Verhältnis bleiben.

Trends in der US-Sicherheitspolitik halten an

Im Bereich der Sicherheitspolitik was es aus Sicht der Europäer insgesamt zu begrüßen, dass unter Biden mehr Stabilität in die internationale Politik eintrat. Sein Vorgänger hatte durch unter anderem abwertende Aussagen zur NATO, dem Austritt aus dem Iran-Abkommen oder dem Truppenabzug aus Nordsyrien viel Staub aufgewirbelt. Trotz der mehr planbaren Sicherheits- und Verteidigungspolitik Bidens hielten weiterhin einige Differenzen im transatlantischen Verhältnis an.

Zum Beispiel stand Biden innen- und parteipolitisch unter Druck weiterhin eine harte Linie gegenüber Russland einzunehmen. Bezeichnenderweise nannte Biden den russischen Präsidenten Wladimir Putin in einem Fernsehinterview im März einen „Killer“ und hielt sich auch sonst nicht mit kritischen Äußerungen zu humanitären Missständen (Beispiel Alexei Nawalny) oder zu den russischen konventionellen und hybriden Bedrohungen zurück.¹¹ Im Gegensatz zu Trump war die Biden-Administration jedoch bemüht mehr Kontinuität in den Umgang mit Russland zu bringen. Die USA und Russland verlängerten den „New START“-Vertrag welcher das strategische Atomwaffenarsenal

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU und USA gründen Handels- und Technologierat – für eine Führungsrolle beim wertebasierten globalen digitalen Wandel, 15.6.2021, IP/21/2990.

10 Ana Palacio/Simone Tagliapietra: A transatlantic climate alliance, in: Project Syndicate, 3.6.2021.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

der beiden Nuklearmächte kurz vor Ablauf der Frist um fünf Jahre und kündigten bei Gipfeltreffen Bidens und Putins einen regelmäßigen Dialog zur strategischen Stabilität an.

Das Thema der Ostsee-Gaspipeline Nord-Stream II zwischen Russland und Deutschland sorgte weiterhin für Kontroversen im transatlantischen Verhältnis als auch zwischen den europäischen Staaten. Aufgrund des überparteilichen Konsenses gegen die Pipeline im US-Kongress, fiel es Biden schwer, die unter Trump erlassenen Sanktionen gegen den Bau von Nord-Stream II aufzuheben und bezeichnete das Projekt selber als „bad deal“. Stattdessen handelte er mit Berlin eine Erklärung aus, die den US-Verzicht auf Sanktionen an Bedingungen knüpfte. So verpflichtete sich Deutschland im Falle von einem geopolitischen Missbrauch der Pipeline durch Russland auf europäischer Ebene für Sanktionen einzutreten. Auch ein milliardenschwerer Fond, welcher die grüne Energiewirtschaft in der Ukraine unterstützen soll, wurde festgelegt. Somit würden mögliche politische und wirtschaftliche Nachteile der Ukraine zum Teil ausgeglichen, die durch den potenziellen Verlust des russischen Gastransits in Zukunft entstehen könnten. Das deutsch-amerikanische Abkommen stieß vereinzelt auf Kritik in der EU. Insbesondere der polnische Außenminister veröffentlichte zusammen mit seinem ukrainischen Kollegen eine scharf formulierte Erklärung in welcher sie die Pipeline als Bedrohung ihrer Sicherheit bezeichneten. Die deutsche Regierung begrüßte, dass mit dem Abkommen der langandauernde transatlantische Streitpunkt geklärt werden konnte.

Auch die harte US-Politik gegenüber den Iran war durch einen überparteilichen Konsens geprägt, welcher sich durch den Wechsel im Weißen Haus nicht änderte. Jedoch veränderte Biden den Politikstil und die Mittel und kehrten von der Politik des maximalen Drucks seines Vorgängers ab. Stattdessen kündigte Biden an, dass er Verhandlungen aufnehmen würde, um wieder dem Iran-Abkommen beizutreten, welches Trump zum Bedauern der Europäer verlassen hatte. Seit dem Frühjahr 2021 führte die USA indirekt Gespräche mit dem Iran, bei denen die EU vermittelte. Sollte eine Einigung gelingen, würde dies auch ein Ende der US-Sanktionen gegen Teheran bedeuten, welche aufgrund ihrer extraterritorialen Wirkung auch europäische Firmen betreffen und das transatlantische Verhältnis belasteten.

Im April kündigte Biden den Rückzug des US-Militärs aus Afghanistan bis zum 11. September an. Bereits Trump hatte den Rückzug der Truppen in Aussicht gestellt, der nun zeitlich präzisiert wurde. Die Entscheidung zeigte, dass auch unter Biden die Tendenz, sich aus den langjährigen Kriegen im Nahen Osten zurückzuziehen, anhielt und spiegelte eine generelle Müdigkeit der USA zu militärischen Eskapaden wider. Für die europäischen NATO-Partner bedeutete dies, dass auch ihre Truppen das Land verlassen mussten. Ende Juni verließ der letzte deutsche Soldat der Bundeswehrmission das Land in dem zuletzt regelmäßig 1300 Bundeswehrsoldaten stationiert waren.

Der Beschluss spiegelte sich auch einen anderen Trend in der US-Sicherheitspolitik wider, welche sich nach den Kriegen gegen den Terrorismus verstärkt auf die Bedrohung durch China konzentriert. Auch beim NATO-Gipfel im Juni wurde auf Bestreben der USA verstärkt China als gemeinsame Bedrohung der Allianz herausgestellt.

Für die EU stellt sich somit weiterhin die Frage, inwieweit sie auf Grund der geopolitischen Verschiebungen darauf angewiesen sein wird, verstärkt in ihre eigene Sicherheit zu investieren. Unter dem Stichwort der „Strategischen Autonomie“ arbeiteten die EU-Mitgliedstaaten daran ihre Verteidigungssektoren und Streitkräfte besser in Einklang zu brin-

gen.¹² Während die Trump-Administration noch mögliche Nachteile für die US-Verteidigungsindustrie im Fokus hatte, kamen nun positivere Töne aus Washington. Zudem erlaubte eine Regelung zur Teilnahme von Drittstaaten in der Ständig Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), dass die USA an einem EU-Verteidigungsprojekt zur Verbesserung der militärischen Mobilität im baltischen Raum teilnehmen konnten. Aber auch Biden rückte nicht von der Forderung ab, dass die EU-Staaten konsequenter auf das Zwei-Prozent-Ziel der NATO zu den Verteidigungsausgaben hinarbeiten sollten.

Fazit

Mit dem Demokraten Joe Biden zog ein Präsident ins Weiße Haus ein, der angekündigt hatte weitestgehend zu den Traditionen der US-Außenpolitik zurückzukehren. Für die EU-USA Beziehungen versprach dies eine grundlegende Besserung, die im ersten halben Jahr 2021 auch spürbar war. Nichtsdestotrotz konnte sich auch Biden nicht den großen geo- und innenpolitischen Trends entziehen, die seine Außenpolitik und auch das Verhältnis mit der EU in den kommenden Jahren bestimmen werden. Dazu zählen der Großmachtkonflikt mit China, die Bedeutung der Handelspolitik als außen- und innenpolitisches Instrument und der Strukturwandel in den westlichen Gesellschaften. Die EU und die USA wollen diese Herausforderungen – trotz zum Teil unterschiedlicher Interessen – kooperativ lösen.

Weiterführende Literatur

Stormy-Annika Mildner/Claudia Schmucker: 100 Tage Joe Biden: Hält der US-Präsident wirtschaftspolitisch, was er verspricht?, in: *Transatlantische Impulse* 2/2020.

Garret Martin/Ville Sinkkonen: Transatlantic relations and European strategic autonomy in the Biden era: Neglect, primacy or reform?, in: *FIIA Briefing Paper* 301/2021, 23.2.2021.

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