

Die EU und die USA

Stephan Bierling

Auch im vergangenen Jahr bemühten sich beide Seiten des Atlantiks um eine weitere Entspannung ihres vor allem durch den Irakkrieg belasteten Verhältnisses. In einigen Bereichen sind Europa und die USA tatsächlich wieder näher zusammengedrückt: bei der Verurteilung der zunehmend autoritären Herrschaft Wladimir Putins, der auch vor dem Einsatz der russischen Energieexporte als politischer Waffe nicht zurückschreckt; bei der Sorge über die wirtschaftliche Konkurrenz Chinas, insbesondere wegen seiner Verletzung geistiger Eigentumsrechte; beim Versuch, den Kosovo in die Unabhängigkeit zu führen, den Libanon zu stabilisieren und den Nahost-Friedensprozess wiederzubeleben. In anderen Fragen wie dem NATO-Einsatz in Afghanistan und den Bemühungen um einen Stopp des iranischen Nuklearprogramms arbeiten beide Seiten zusammen. Allerdings gibt es auch eine Reihe von umstrittenen Themen, die jederzeit eskalieren können. Dazu zählen die amerikanischen Pläne, ein Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien zu stationieren, und der Klimaschutz. Die ehemalige selbstverständliche und automatische transatlantische Zusammenarbeit ist einer nüchternen Kalkulation der eigenen Interessen gewichen. Kooperiert wird, wo beide Seiten übereinstimmen, Problembereiche bleiben meist ausgeklammert.

Hoffnung auf eine tiefere Zusammenarbeit zwischen Europa und den USA machen einige personelle und strukturelle Veränderungen. Auf europäischer Seite ist nach Bundeskanzler Gerhard Schröder mit dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac im Juni 2006 auch der zweite Hauptexponent einer dezidiert amerikakritischen Politik aus dem Amt geschieden. Auf amerikanischer Seite ersetzte Präsident Bush im November 2006 seinen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, der in Europa wegen seiner unilateralistischen Präferenzen auf breite Ablehnung stieß, durch den pragmatischen Robert Gates, und wenig später seinen neokonservativen UN-Botschafter John Bolton durch den erfahrenen Diplomaten Zalmay Khalizad. Angesichts seines Glaubwürdigkeitsverlusts durch den Irakkrieg, der zahlreichen außenpolitischen Herausforderungen und der Machtübernahme der Demokraten in beiden Häusern des Kongresses im Januar 2007 ging Bush auch auf Kritiker seiner Irakpolitik zu. Spanien, das nach dem Wahlsieg José Zapateros im März 2004 seine Truppen aus dem Irak abgezogen hatte und daraufhin von Washington mit einer Art diplomatischer Quarantäne belegt worden war, erhielt am 1. Juni 2007 mit Außenministerin Condoleezza Rice wieder hochrangigen Besuch. Auch Bushs Treffen mit dem italienischen Ministerpräsidenten Romano Prodi, der nach seinem knappen Wahlsieg im April 2006 die von seinem Vorgänger Silvio Berlusconi in den Irak entsandten Soldaten zurückbeordert hatte, verlief am 9. Juni 2007 erstaunlich harmonisch.

Die größte Aufmerksamkeit erfuhr in Washington aber nach wie vor Bundeskanzlerin Angela Merkel. In der Tat näherte sie die deutsche und seit 1. Januar 2007 als Ratspräsidentin der EU auch die europäische Politik wieder an die USA an. Das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* mutmaßte gar, sie mache „den Pakt mit Amerika zum Markenzeichen ihrer

Außenpolitik“.¹ Strukturell gestärkt wurden die proamerikanischen Länder in der EU durch die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar 2007. Diese Machtverschiebung in der Union, die mit dem Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten 2004 begann, schwächt die Position Frankreichs, das den USA in Europa traditionell am kritischsten gegenübersteht. Die Kooperationssignale des im Mai 2007 gewählten französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy in Richtung Washington spiegeln wohl nicht zuletzt die Einsicht, dass die EU der 27 nicht gegen Amerika in Stellung gebracht werden kann.

Kooperation: Afghanistan, Iran, Libanon, Kosovo, Nahost

In den Krisenherden, in denen sowohl Europa als auch die USA involviert sind, haben sich beide Seiten auf eine Zusammenarbeit verständigt, ohne dass völlige Einigkeit über die einzusetzenden Mittel und das taktische Vorgehen herrscht. Aber zumindest bemühten sich beide Seiten, die Gemeinsamkeiten herauszustellen und Differenzen zu überbrücken. Das gilt selbst für die amerikanische Irakpolitik, die ja 2002/2003 im Zentrum des transatlantischen wie innereuropäischen Zerwürfnisses stand. In Anbetracht der Instabilität des Landes und der katastrophalen Sicherheitslage fordert kein europäisches Land den unverzüglich Abzug der US-Truppen. Allerdings kündigte selbst der wichtigste Verbündete Bushs im Irakkrieg, Premierminister Tony Blair, im Februar 2007 an, die Zahl der britischen Truppen zu reduzieren und sie vielleicht 2008 komplett abzuziehen. Dänemark will seine seit 2003 im Irak stationierten Soldaten bis August 2007 zurückholen.²

In Afghanistan versucht die NATO mit der Hilfe einiger Verbündeter nach wie vor, die sich seit 2006 verschlechternde Sicherheitslage unter Kontrolle zu bekommen. Einig sind Europäer und Amerikaner im Ziel, das Land wirtschaftlich und politisch zu stabilisieren und es unter keinen Umständen den Taliban und den Warlords zu überlassen. Welche Rolle militärische Maßnahmen spielen sollen, um dieses Ziel zu erreichen, ist allerdings umstritten. Länder wie die USA, Kanada, Großbritannien und die Niederlande, die im unruhigen Süden des Landes immer wieder in Kämpfe mit den erstarkten Taliban-Verbänden verwickelt werden, haben die im relativ friedlichen Norden engagierten Staaten um militärische Unterstützung ersucht. Während die USA dem NATO-Kommando in Afghanistan im November 2006 12.000 Soldaten unterstellten und Großbritannien seine Truppen aufstockte, weigerten sich jedoch einige europäische Länder, die angeforderten Hubschrauber und Verbände zu schicken. Die monatelange deutsche Debatte um die Entsendung von sechs Tornado-Aufklärungsflugzeugen im Winter 2006/2007 zeigte, wie schwer es manchen Staaten fällt, zur militärischen Komponente von Stabilisierungsmissionen und Nation Building beizutragen. Auch nach dem positiven Bundestagsbeschluss vom 9. März 2007 dürfte die Frage, ob Deutschland nicht auch Bodentruppen in den Süden Afghanistans entsenden soll, nur aufgeschoben sein. Anderen Ländern wie Italien oder Spanien steht diese Entscheidung ebenfalls noch bevor. Vorerst ist es Amerikanern und Europäern aber gelungen, diesen Streit nicht eskalieren zu lassen.

Auch in der Iranpolitik haben Europa und die USA ihren Mitte 2005 gefundenen Kompromiss aufrechterhalten: Die EU – repräsentiert durch die EU-3 Deutschland, Großbritannien und Frankreich – versuchte, Teheran durch ein Paket wirtschaftlicher und politischer

1 Beste, Ralph u.a.: Pakt mit Amerika, *Der Spiegel*, 30.04.2007, S. 22-26, hier S. 22.

2 Vgl. Thibaut, Matthias/Helmut Steuer: Briten und Dänen ziehen sich aus Iraks Süden zurück, *Handelsblatt*, 22.02.2007, S. 7.

Anreize zur Kooperation mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) zu bewegen. Als der Iran ihr Angebot ablehnte, sprachen sich die EU-3 für den amerikanischen Vorschlag aus, der IAEA zu empfehlen, die Angelegenheit dem UN-Sicherheitsrat zu überstellen. Dieser untersagte Teheran daraufhin in einer Resolution vom 23. Dezember 2006 alle Urananreicherungs-Aktivitäten. Der Iran ließ die Ultimaten jedoch verstreichen und verkündete im April 2007 sogar, 3.000 Zentrifugen zur Urananreicherung in Betrieb genommen zu haben. Damit ist die europäische Strategie gescheitert, eine rein diplomatische Lösung des Problems herbeizuführen. Ob es allerdings zu der von Washington gewünschten Verschärfung der UN-Sanktionen gegen Teheran kommt, ist fraglich. Bisher sind die wegen der iranischen Intransigenz verhängten Strafmaßnahmen aufgrund des Widerstands der Veto-Länder Russland und China, aber auch aufgrund europäischer Bedenken symbolischer Natur geblieben.

In der Libanon- und Kosovopolitik ist die europäisch-amerikanische Kooperation dagegen belastbarer. Während des Kriegs zwischen Israel und der Hisbollah vom 12. Juli bis zum 14. August 2006 führten die USA und die Europäer im UN-Sicherheitsrat die Bemühungen um einen Waffenstillstand an, der in Resolution 1701 mündete. Die darin auf 15.000 Soldaten aufgestockte und mit einem robusten Mandat ausgestattete UNFIL-Überwachungsmision wird primär von Truppen aus Italien, Frankreich, Deutschland und anderen europäischen Ländern getragen. Die USA engagieren sich dagegen vor allem politisch. In der Frage der Unabhängigkeit des Kosovo stehen die USA und Europa schon deshalb eng zusammen, weil sie im Frühjahr 1999 in einer gemeinsamen NATO-Aktion einen dreimonatigen Luftkrieg gegen Serbien führten, um dessen Repressions- und Vertreibungspolitik in der abtrünnigen Provinz zu beenden. Beide Seiten unterstützten den Plan des UN-Sonderbeauftragten Martti Ahtisaari, der die Entlassung des seit 1999 von der UN verwalteten Kosovo in eine „überwachte Unabhängigkeit“ vorsieht, und widersetzen sich der russischen Verzögerungstaktik. Schließlich kooperieren die USA und Europa auch in der Frage des israelisch-palästinensischen Konflikts. Zwar gelang es ihnen nicht, die vom Nahost-Quartett (USA, EU, Russland, UNO) 2002 entwickelte Roadmap voranzubringen. Aber sie hielten die politische und wirtschaftliche Isolation der radikal-islamischen Hamas aufrecht, die sie nach deren Wahlsieg in den palästinensischen Gebieten im Januar 2006 beschlossen hatten. Nach der bewaffneten Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen Mitte Juni 2007 kündigten USA und EU an, Präsident Mahmud Abbas und seine gemäßigte Fatah-Organisation verstärkt zu unterstützen.

Konfrontation: Raketenabwehr und Klimapolitik

Ein unerwarteter Streit hat sich zwischen einigen Europäern und den USA über das Vorhaben Washingtons entwickelt, angesichts der Fortschritte des Iran bei Raketentechnik und Urananreicherung ein Raketenabwehrsystem in Tschechien und Polen zu stationieren. Da innerhalb der NATO kein Übereinkommen erzielt werden konnte, begannen die USA im Winter 2006 direkte Verhandlungen mit den Regierungen in Prag und Warschau. Auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2007 warf Putin Washington daraufhin vor, einen neuen Rüstungswetlauf zu provozieren. Viele Westeuropäer zeigten sich davon beeindruckt. Sie fürchten eine Abkühlung des europäisch-russischen Verhältnisses. Selbst Bundeskanzlerin Merkel forderte die USA öffentlich auf, russische Ängste ernst zu nehmen und die Frage der Raketenabwehr innerhalb der NATO zu entscheiden. Nicht zuletzt auf deutschen Druck hin unterbreitete Bush Russland mehrfach Angebote zur Zusammen-

arbeit. Im Kern blieb der amerikanisch-europäisch-russische Konflikt über die Raketenabwehrfrage jedoch ungelöst. Die Regierungen Polens und Tschechiens scheinen entschlossen, die Stationierung der jeweiligen Komponenten zu erlauben.

Dagegen kam der Disput über die Klimapolitik zwischen den Europäern und den USA nicht unerwartet. Allerdings überraschte zum einen seine Heftigkeit, zum anderen die Konstellation. Es war nämlich Bundeskanzlerin Merkel, die als Ratspräsidentin dieses Thema ganz nach oben auf die außenpolitische Prioritätenliste der EU setzte. Vor und während des G-8-Gipfels vom 6. bis 8. Juni 2007 in Heiligendamm übte sie starken Druck auf US-Präsident Bush aus, sich zu verbindlichen Zielen bei der Reduktion der Treibhausemissionen zu verpflichten. Bush erklärte sich allerdings lediglich bereit, die Diskussionen über ein Nachfolgeregime für den 2012 auslaufenden Kyoto-Vertrag unter dem Dach der Vereinten Nationen zu führen. Konkrete Festlegungen lehnte er aber ab. Damit gehen die USA und Europa in der Klimapolitik weiterhin getrennte Wege.

Die Wirtschaft: Chancen und Risiken

Viele Beobachter sehen die Wirtschaftsbeziehungen als neues einigendes Band für die transatlantische Kooperation. Allerdings besteht die Gefahr, dass Europa und die USA zusammenarbeiten, um die falschen Projekte zu verfolgen. In der Globalisierungsdebatte werden zum Beispiel auf beiden Seiten des Atlantiks Stimmen lauter, die angesichts der Konkurrenz von Schwellenländern wie China oder Indien das Heil in einer Abschottung gegenüber den asiatischen Produkten sehen. Spiegel-Journalist Gabor Steingart etwa plädiert in seinem Buch *Weltkrieg um Wohlstand* dafür, die „im Kalten Krieg bewährte Waffenbrüderschaft (...) im Weltwirtschaftskrieg“ fortzusetzen.³ Diese Idee eines Handelsblocks aus EU und USA führt jedoch ökonomisch und politisch in die Irre.

Ökonomisch ergäben sich kaum Vorteile, da die Zölle im transatlantischen Handel mit durchschnittlich 4 Prozent so niedrig liegen, dass kaum Wohlfahrtseffekte zu erzielen wären. Auch müssten beide Seiten dann über Streitfragen wie Agrarsubventionen, genveränderte Lebensmittel und Hormonfleisch verhandeln, die die europäisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen seit Jahren belasten. Damit würden sie nur ein Aufflammen alter Konflikte bewirken. Schließlich würde ein „Atlantikwall gegen Asien“⁴ neue bürokratische Kontrollen erfordern, die Inflation anheizen und, am gefährlichsten, wegen des geringeren Wettbewerbs den Zwang zur Produkt- und Verfahrensinnovation mindern. Am Ende stünden Europa und die USA wirtschaftlich schwächer da. Das hat auch Bundeskanzlerin Merkel eingesehen. Nicht mehr eine Freihandelszone, sondern die Harmonisierung von Genehmigungsverfahren und die gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsstandards bildeten den Kern einer Rahmenvereinbarung, die die EU und die USA bei ihrem jährlichen Gipfel am 30. April 2007 in Brüssel unterzeichneten.⁵ Diese Pläne dürften aber kaum große politische Relevanz entfalten. Wie schwierig es ist, im Wirtschaftsbereich konkrete Erfolge zu erzielen, hat die mühsame Aushandlung des transatlantischen Luftverkehrsabkommens *Open Skies* bewiesen.

3 Steingart, Gabor: *Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden*, München/Zürich 2006, S. 364.

4 Langhammer, Rolf: *Unproduktive Kontrollen*, Süddeutsche Zeitung, 13.12.2006, S. 18.

5 Vgl. *Gegen den Sand im transatlantischen Getriebe*, Neue Zürcher Zeitung/Internationale Ausgabe, 30.04.2007, S. 9.

Politisch wäre eine Abschottung gegenüber asiatischen Gütern durch die Errichtung neuer Barrieren kontraproduktiv. Die Asiaten könnten dann mit gutem Grund argumentieren, der Westen halte seine freihändlerischen Prinzipien nur solange aufrecht, wie er sich dem Wettbewerb nicht zu stellen brauche. Ziel muss es vielmehr sein, China, Indien und andere aufstrebende Nationen in das westliche Institutionen- und Wertesystem zu integrieren, sie, wie US-Präsident Bush sagte, zu „Miteigentümern“ dieser Ordnung zu machen statt sie zu isolieren. Ein China zum Beispiel, das in die Weltwirtschaft mit allen Rechten und Pflichten integriert ist, ist viel berechenbarer als ein China, das sich von den wichtigen westlichen Märkten ausgegrenzt sieht. Jedes Abrücken bei der Liberalisierung im Rahmen der WTO würde den Westen also wichtiger Einflussmöglichkeiten berauben und ihn darüber hinaus auch als Vorkämpfer einer offenen, nicht-diskriminierenden Handelspolitik diskreditieren. Nach wie vor erweist sich das Festhalten von EU und USA an ihren Agrar-subventionen aber als größtes Hindernis für Fortschritte bei der Doha-Runde der WTO.

Was tun?

Die Verschiebung der Gewichte in der internationalen Politik von Europa und den USA nach Asien legen eine enge transatlantische Kooperation nahe, um den Rest des Globus auf ihre Ordnungsvorstellungen zu verpflichten. Der Zeitgeschichtler Timothy Garton Ash gibt dem Westen angesichts des Aufstiegs Asiens noch 20 Jahre, die internationale Politik maßgeblich zu beeinflussen, und warnt: „Auf längere Sicht gesehen, könnte dies unsere letzte Chance sein, die Weichen der Weltpolitik zu stellen.“⁶

Konkrete Projekte transatlantischer Zusammenarbeit sind leicht zu finden: die Wiederbelebung der Doha-Runde, die Verhängung harter Sanktionen gegen den Iran, notfalls auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats, die Verstärkung des Drucks auf die die Menschenrechte verletzende Staaten wie den Sudan und Simbabwe. Nur zusammen können Europa und die USA auch erreichen, dass in der Entwicklungspolitik das Modell des „Washingtoner Konsens“ – Marktwirtschaft plus Demokratie – nicht durch jenes des „Pekinger Konsens“ – Marktwirtschaft plus Autoritarismus – abgelöst wird. Außerdem könnte die Klimaschutzpolitik nach Jahren der Konfrontation zu einem neuen transatlantischen Großprojekt avancieren. Die Bürger Europas und der USA weisen jedenfalls der Zusammenarbeit bei der Reduzierung der Treibhausgase hohe Priorität zu.⁷ In diesen low politics-Bereichen haben EU und USA etwa das gleiche Gewicht und können auf Augenhöhe miteinander verhandeln.

In den high politics-Bereichen – bei der Bewältigung aktueller Krisen oder bei Kampfeinsätzen – müssen die Europäer aber mit der Führung der USA leben, weil Washington bei Projektionsfähigkeiten (Basen, Flugzeugträger, Flotte, Transportflugzeuge) und Logistik turmhoch überlegen ist. Allerdings können die Europäer nach dem massiven amerikanischen Glaubwürdigkeitsverlust durch den Irakkrieg auch in der Sicherheitspolitik Mitsprache gewinnen, indem sie Washington im Gegenzug für die Berücksichtigung ihrer Interessen Unterstützung anbieten. Der Publizist Ulrich Speck hat das auf die Formel „Lieber einflussreicher Juniorpartner als ohnmächtiger Zuschauer“⁸ gebracht. Es gibt erste

6 Garton Ash, Timothy: Freie Welt. Europa, Amerika und die Chance der Krise, München 2004, S. 232.

7 Vgl. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage der Bertelsmann Stiftung: Europäer und Amerikaner wünschen sich mehr transatlantische Kooperation, April 2007, S. 2, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_20739_20740_2.pdf.

8 Speck, Ulrich: Die Gesetze der Petropolitik, Tagesspiegel, 16.07.2006, S. 8.

Anzeichen dafür, dass sich die Europäer zu einer realistischen Einschätzung ihrer eigenen begrenzten außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten durchringen und ihre besten Chancen in einer engen Zusammenarbeit mit den USA sehen.

Weiterführende Literatur

- Baylis, John (Hrsg.): *The United States and Europe: Beyond the Neo-Conservative Divide*, London 2006.
- Bierling, Stephan: *Die Huckepack-Strategie. Europa muss die USA einspannen*, Hamburg 2007.
- Ders.: *Geschichte der amerikanischen Außenpolitik*, München 2007 (3. Aufl.).
- Coonen, Stephen J.: *The Widening Military Capabilities Gap between the United States and Europe: Does it Matter?*, in: *Parameters*, Vol. 36/3 (Autumn 2006), S. 67-85.
- Jenkins, Philip: *Demographics, Religion, and the Future of Europe*, in: *Orbis*, Vol. 50/3 (Summer 2006), S. 519-539.
- Gordon, Philip H.: *The End of the Bush Revolution*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 85/4 (July/August 2006), S. 75-86.
- Granieri, Ronald J.: *Allies and Other Strangers. European Integration and the American 'Empire by Invitation'*, in: *Orbis*, Vol. 50/4 (Fall 2006), S. 691-707.
- Gustenau, Gustav E. (Hrsg.): *Europe-USA: Diverging Partners*, Baden-Baden 2006.
- Katzenstein, Peter/Robert Keohane (Hrsg.): *Anti-Americanisms in World Politics*, Ithaca/London 2007.
- Kupchan, Charles A.: *The Fourth Age: The Next Era in Transatlantic Relations*, in: *National Interest*, Vol. 85 (September/Oktober 2006), S. 77-83.
- Layne, Christopher: *The Peace of Illusions. American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca/New York 2007.
- Lebl, Leslie S.: *Working with the European Union*, in: *Orbis*, Vol. 50/1 (Winter 2006), S. 117-132.
- Meiers, Franz-Josef: *Zwischen Partnerschaft und Widerspruch. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen seit dem 11. September 2001*, Bonn 2006 (ZEI Discussion Paper C165).
- Ray, Leonard/Gregory Johnston: *European Anti-Americanism and Choices for a European Defense Policy*, in: *PS, Political Science & Politics*, Vol. 40/1 (January 2007), S. 85-92.
- Shapiro, Jeremy: *Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap*, in: *Washington Quarterly*, Vol. 29/4 (Autumn 2006), S. 33-50.
- Smith, Julianne: *How the EU Can Act Now to Assert Global Leadership*, Initiative for a Renewed Transatlantic Partnership Newsletter, March 2007, http://www.csis.org/media/isis/pubs/070326_euglobal.pdf