

Die EU und die USA

Stephan Bierling / Gerlinde Groitl

Der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf und die Wahl Barack Obamas sowie die schwere globale Finanz- und Wirtschaftskrise dominierten die transatlantischen Beziehungen im Untersuchungszeitraum. Während es bis zum Ende der Bush-Administration am 20. Januar 2009 nur sporadisch und unter dem Zwang des drohenden Kollapses des Bankensystems zu europäisch-amerikanischen Gemeinschaftsaktionen kam, belebten sich die transatlantischen Beziehungen mit dem Amtsantritt des in Europa überaus populären Obama wieder. Einmal im Amt, kam er den Europäern in zahlreichen Fragen wie dem Klimaschutz und der Schließung des Gefangenenlagers in Guantánamo entgegen. Seine erste große Europareise, die ihn vom 30. März bis zum 7. April 2009 zum G-20-Gipfel nach London, zur 60-Jahrfeier der Nato nach Straßburg und Kehl, zum EU-USA-Gipfel nach Prag und in die Türkei führte, geriet angesichts seines Führungsstils und seines Charismas zu einem großen medialen Erfolg. Allerdings widersetzten sich die Europäer seinen vier zentralen Wünschen: ihre Konjunkturprogramme angesichts der sich verschärfenden weltweiten Rezession auszuweiten, ihr militärisches und ziviles Engagement in Afghanistan aufzustocken, die Türkei in die EU aufzunehmen und ihre Energieabhängigkeit von Russland zu reduzieren. Es zeigte sich, dass trotz der atmosphärischen Verbesserung in den transatlantischen Beziehungen die bilateralen Streitpunkte auch nach dem Ende der Ära Bush bestehen bleiben.

Das Ende der Ära Bush: Außenpolitische Schwäche eines „Lame Duck“-Präsidenten

In seiner zweiten Amtszeit wollte Bush die durch den Irakkrieg aufgerissenen Gräben vor allem mit den westeuropäischen Staaten zuschütten. Der US-Präsident bemühte sich um Fortschritte im Nahostkonflikt, kam den Europäern in der Frage des richtigen Umgangs mit den nuklearen Ambitionen des Iran entgegen und sandte sogar versöhnliche Signale in den Fragen Guantánamo, Folterverbot und Klimaschutz aus. Aber angesichts seiner katastrophalen Zustimmungsraten in den USA und in Europa sowie des verspielten Vertrauens gelang es ihm nur ansatzweise, die Beziehungen wiederzubeleben. Früher als fast alle seine Amtsvorgänger mutierte er zu einem „lame duck“-Präsidenten, der innen- und außenpolitisch nicht mehr viel bewegen konnte.

Schon beim Nato-Gipfel in Bukarest vom 2. bis 4. April 2008 hatte Bushs Einfluss nicht mehr ausgereicht, um die Ukraine und Georgien in den Membership Action Plan (MAP) aufzunehmen und ihnen damit den Weg zur Vollmitgliedschaft in der Allianz zu bahnen. Auch war es EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy, der nach dem Sieg Russlands im Fünftagekrieg mit Georgien Mitte August einen Friedensplan vermittelte. Während die Westeuropäer um ihre guten Beziehungen zu Moskau fürchteten, sahen die Mittelosteuropäer und die USA das massive Eingreifen russischer Truppen und die Besetzung georgischer Territoriums als Beleg für die aggressiven Absichten Moskaus in seiner Nachbarschaft. Schließlich gelang es Bush auch nach Ausbruch der Finanzkrise im Herbst 2008 nicht, Führungsstärke auszustrahlen.

Zudem absorbierten seit Jahresbeginn 2008 der harte Vorwahlkampf zwischen Hillary Clinton und Barack Obama um die Nominierung zum Kandidaten der Demokratischen Partei und der sich unmittelbar anschließende Präsidentschaftswahlkampf zwischen Obama und dem Republikaner John McCain die Aufmerksamkeit der politischen Klasse auf beiden Seiten des Atlantiks. Nachdem sich der Senator aus Illinois im Juni durchgesetzt hatte, buhlten europäische Politiker darum, den wie einen Rockstar gefeierten Obama persönlich zu treffen. Am 24. Juli 2008 kam er erstmals mit Bundeskanzlerin Angela Merkel zusammen. Seine Rede an der Berliner Siegessäule wollten 200.000 Personen live erleben. Der Demokratische Präsidentschaftskandidat beklagte darin, dass die beiden Seiten des Atlantiks bisweilen auseinandergedriftet seien und ihr gemeinsames Vermächtnis vergessen hätten. Er sei jedoch zur Zusammenarbeit bereit: „Amerika hat keinen besseren Partner als Europa“. Allerdings würden „im neuen Jahrhundert Europäer und Amerikaner gefordert sein, mehr zu tun, nicht weniger“, „eine wahre Partnerschaft“ zwischen den USA und Europa erfordere „eine Teilung der Lasten bei der Entwicklungspolitik und Diplomatie, bei Fortschritt und Frieden“. Konkret wies Obama auf das geteilte Interesse der USA und Deutschlands hin, „die erste Nato-Mission außerhalb der Grenzen Europas zu einem Erfolg zu machen.“¹

Kein amerikanischer Präsidentschaftswahlkampf wurde in Europa mit ähnlicher Begeisterung und mit ähnlich klaren Präferenzen für einen Kandidaten verfolgt. In einer Gallup-Umfrage vom Oktober 2008 sprachen sich 60% der Briten, 62% der Deutschen und 64% der Franzosen für Obama aus; McCains Zustimmungsraten lagen in den drei Ländern bei 15%, 10% und 4%.² Auch im Rest der Welt lag Obama mit großer Mehrheit vor seinem Konkurrenten McCain.³

Sieben Wochen vor der US-Präsidentschaftswahl, am 15. September 2008, veränderte sich die internationale Politik fundamental. An diesem Tag erklärte die amerikanische Investmentbank Lehman Brothers ihren Bankrott und löste damit die schwerste Krise im internationalen Finanzsystem seit den 1930er Jahren aus. Sie hatte ihre Ursache darin, dass die US-Zentralbank seit dem Kollaps der Hightech-Industrie 2001 die Wirtschaft mit billigem Geld geflutet hatte, um die Konjunktur anzukurbeln und eine befürchtete Deflation zu verhindern. Das Geld wanderte in den Konsum, der vor allem durch Importe befriedigt wurde, und in den Immobilienmarkt. Um den Boom dort aufrechtzuerhalten, vergaben Banken Kredite immer stärker auch an Käufer mit geringer Bonität (subprime loans). Gegen ihren Ausfall hofften sie sich dadurch abzusichern, dass sie diese Risikopositionen bündelten und verbrieften und an andere Finanzinstitute und Investoren weiter verkauften, die ihrerseits einen florierenden Handel mit ihnen trieben. Bald konnte niemand mehr die Qualität dieser neuen Finanzprodukte einschätzen, zumal sie sich vor allem in unregulierten Nischen ausbreiteten. Als die Blase am Immobilienmarkt platzte, geriet das gesamte System ins Wanken. Mehrmals musste die US-Regierung in den Wochen vor der Lehman-Pleite bereits angeschlagene Immobilienfinanzierer wie Fannie Mae und Freddy Mac, Banken und Versicherungen mit Staatsgarantien vor dem Kollaps retten.

1 New York Times: Obama's Speech in Berlin (Transcript), 24.7.2008, <http://www.nytimes.com/2008/07/24/us/politics/24text-obama.html>.

2 Zsolt Nyiri/Cynthia English: Europeans Perceive Stake in U.S. Election, 21.10.2008, <http://www.gallup.com/poll/111127/Europeans-Perceive-Stake-US-Election.aspx>.

3 Vgl. Economist: Global Electoral College: Obama or McCain, who do you want?, 28.10.2008, <http://www.economist.com/vote2008/index.cfm?mode=leadershipboard>.

In Europa betrachtete man die Finanzkrise zunächst primär als amerikanisches Problem. Aber schon bald stellte sich heraus, in welcher gigantischer Höhe auch europäische Banken toxische Papiere erworben hatten. In Deutschland gerieten vor allem die staatlichen Landesbanken, die halbstaatliche IKB und die Hypo Real Estate in eine schwere Schieflage und konnten nur durch Staatsgarantien beziehungsweise die staatliche Übernahme am Leben erhalten werden. Die Krise machte deutlich, dass die Globalisierung des Finanzsystems auch große Risiken mit sich brachte und nur eine enge internationale Kooperation ihre Folgen mildern konnte. Am 14. und 15. November 2008 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der G-20 in Washington, um über Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise zu beraten. Dass dafür nicht die G-7 zusammentraten, sondern auch wichtige Schwellenländer wie China, Brasilien und Indien hinzugezogen wurden, dokumentierte, wie sehr sich das weltwirtschaftliche Gewicht weg vom atlantischen Raum verlagert. Allerdings zeigte sich schnell, dass die USA und Europa unterschiedliche Wege der Krisenbekämpfung verfolgten. Während Washington auf groß angelegte Konjunkturprogramme setzte, betonten die meisten Europäer die Bedeutung schärferer Regulierungen des Finanzsystems.

Aufbruchstimmung: Der Amtsantritt Barack Obamas

Die Wahl Obamas am 4. November 2008 sowie seine Amtseinführung am 20. Januar 2009 lösten eine Aufbruchstimmung auf beiden Seiten des Atlantiks aus. EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner sprach von einem „positiven, frischen Start“ in den transatlantischen Beziehungen und forderte die EU auf, außenpolitisch Verantwortung zu übernehmen: „Europa – und die EU – müssen liefern“.⁴ In der Presseerklärung zum EU-USA-Gipfel in Prag im April 2009 betonten die europäischen Staats- und Regierungschefs, der Regierungswechsel in den USA sei „eine Gelegenheit, den Beziehungen zwischen der EU und den USA frischen Schwung zu verleihen“.⁵

Die amerikanische Regierung kündigte an, Herausforderungen mit Partnern begegnen zu wollen und auf die Europäer zu vertrauen. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz erklärte Vizepräsident Joe Biden am 7. Februar 2009, die Obama-Regierung werde zum Multilateralismus zurückkehren: Wir werden partnerschaftlich zusammenarbeiten, wann immer wir können. Wir werden zuhören. Wir werden konsultieren. Amerika braucht die Welt, genauso, wie ich glaube, die Welt Amerika braucht. Amerikaner und Europäer schauen noch immer zuerst aufeinander, bevor sie auf jemand anderen schauen.⁶ Die Chancen für enge transatlantische Kooperation schienen damit besser denn je.

Die europäischen Wünsche an die USA

Die Bush-Administration wurde von den Europäern in vielen Bereichen kritisiert. Amerikanischer Unilateralismus und Vorbehalte gegen die Verrechtlichung der internationalen Politik, das Vorgehen im Krieg gegen den Terrorismus, das Gefangenenlager Guantánamo,

4 Benita Ferrero-Waldner: State of transatlantic relations in the aftermath of the US elections, Rede vor dem Europäischen Parlament, 25.3.2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/144>.

5 Council of the European Union: The Prague Meeting of EU Heads of State and Government with the US President, 5.4.2009, Ratsdokument 8482/09 (Presse 84), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107130.pdf.

6 Joe Biden: Speech at the 45th Munich Security Conference, 7.2.2009, <http://www.securityconference.de/>.

die lange Zeit konfrontative Iranpolitik sowie die Blockadehaltung in der Klimapolitik waren prominente Streitpunkte. Obama versprach eine neue Herangehensweise. Sofort nach seiner Inauguration ging er daran, seine Wahlkampfankündigungen umzusetzen und damit zentrale europäische Forderungen zu erfüllen.

Bereits am 22. Januar 2009 ordnete Obama die Schließung des Gefangenenlagers Guantánamo Bay auf Kuba innerhalb eines Jahres an und verbot Verhörmethoden wie das „Waterboarding“. In den vergangenen sieben Jahren wurden rund 800 als „unlawful combatants“ bezeichnete Kämpfer in Guantánamo inhaftiert, im Januar 2009 waren es noch 245.⁷ Die US-Regierung bat die Europäer um die Aufnahme von Insassen, die wegen Gefahr für Leib und Leben nicht in ihre Heimatländer geschickt werden können. Die Reaktionen waren zögerlich. Einige europäische Länder, darunter Frankreich, Italien und Spanien, erklärten sich mittlerweile zur Aufnahme von Personen bereit. Deutschland erhielt von den USA bis zum Juni 2009 zwei entsprechende Anfragen, gab bisher aber keine Zusage.

Auch in der Irak-, Iran- und Kubapolitik stellte Obama die Weichen neu. Im Februar 2009 kündigte er einen graduellen Abzug aus dem Irak bis 31. August 2010 an. US-Truppen sollen irakischen Sicherheitskräften danach nur noch unterstützend zur Seite stehen und bis Ende 2011 endgültig das Land verlassen. Außerdem zeigte er Gesprächsbereitschaft gegenüber dem Iran und lockerte die Sanktionen gegenüber Kuba. Alle drei Initiativen fanden in Europa ein positives Echo.

Gleiches gilt für das amerikanische Bekenntnis zu Abrüstung und Nonproliferation. Beim EU-USA-Gipfel am 5. April 2009 in Prag formulierte Obama das Ziel einer atomwaffenfreien Welt und kündigte an, die USA würden eine Führungsrolle übernehmen und sich für weitere Verträge und die Stärkung internationaler Regime einsetzen. So soll mit Russland bis Ende 2009 ein Nachfolgevertrag zum *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) ausgearbeitet werden. Außerdem setzt sich Obama für den 1999 im U.S.-Senat gescheiterten *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) ein.

Ein weiterer transatlantischer Streitpunkt war lange Zeit die Klimapolitik. Diskussionen über das Kyoto-Protokoll und verbindliche Emissionsgrenzen zeigten die politisch-kulturellen Unterschiede zwischen den USA und der EU. Die USA verpflichteten sich zwar bereits unter Bush beim G-8-Gipfel im japanischen Toyako im Juli 2008 zur Reduktion des Kohlendioxidausstoßes um 50% bis 2050, während für Schwellenländer andere Standards gelten sollten. Es bestand aber keine Hoffnung, dass Washington eine Führungsrolle übernehmen würde. Im Gegensatz dazu bekannte sich Obama unmissverständlich zum Klimaschutz und bewegte sich damit auf die Europäer zu. Nach seinem Amtsantritt ernannte er einen Sonderbeauftragten für Klimaschutzfragen und kündigte Investitionen zur Entwicklung umweltfreundlicher Technologien sowie die aktive Beteiligung an der Klimaschutzkonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 an.

Die Wünsche der USA an Europa

Obama hatte im Wahlkampf mehrmals betont, sein aufgeschlossener Führungsstil und seine Bereitschaft, mit den Europäern zusammenzuarbeiten, würden die unter Bush rampo-nierte transatlantische Partnerschaft wiederbeleben. Seine erste Europareise im Frühjahr 2009 bot die Möglichkeit, die Chancen dafür auszuloten. Besonderes Interesse zeigten die

7 Vgl. Mazzetti, Mark/Glaberson, William: Obama Issues Directive to Shut Down Guantánamo, in: New York Times, 22.1.2009.

USA an einer Lösung für die Finanz- und Wirtschaftskrise, intensiverer Kooperation in Afghanistan sowie der EU-Mitgliedschaft der Türkei und dem Thema Energiesicherheit.

Ein wichtiges Verhandlungsziel Obamas beim G-20-Gipfel in London war die Verabschiedung umfassender Stimulus-Pakete zur Ankurbelung des globalen Konsums. Insbesondere Deutschland und Frankreich lehnten solche Maßnahmen aber ab und betonten die Notwendigkeit einer stärkeren Regulierung der Finanzmärkte. Letztlich konnten sich die Europäer durchsetzen. So beschlossen die G-20, ein „Financial Stability Board“ zur Beobachtung des globalen Finanzsystems einzurichten und Hedge-Fonds intensiver zu überprüfen. Außerdem vereinbarten sie ein Finanzpaket in Höhe von 1,1 Billionen US-Dollar, das unter anderem die Aufstockung der finanziellen Ressourcen des Internationalen Währungsfonds um 500 Mrd. US-Dollar vorsieht. Auf koordinierte Konjunkturprogramme wurde verzichtet.⁸

Beim Nato-Jubiläumsgipfel in Straßburg und Kehl war der Afghanistaneinsatz der wichtigste Tagesordnungspunkt. Die USA hatten im März 2009 ihre neue Strategie zu Afghanistan und Pakistan vorgestellt, die statt einer Demokratisierung nach westlichem Vorbild die Bekämpfung Al Qaedas als wichtigstes Ziel nennt, und sich zur Bedeutung des zivilen Wiederaufbaus und der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte bekannt. Trotz der prinzipiell positiven Bewertung der vorgelegten Strategie kamen die europäischen Bündnispartner dem amerikanischen Wunsch nach mehr Unterstützung nicht vollends nach. Während die US-Präsenz um 17.000 Soldaten und 4.000 Ausbilder aufgestockt wird, werden sich die Europäer nur mit bis zu 5.000 Soldaten zusätzlich beteiligen, von denen 3.000 zeitlich begrenzt die Wahlen im August 2009 absichern sollen.⁹

Der Nato-Gipfel 2009 endete mit der Ernennung des neuen Generalsekretärs Anders Fogh Rasmussen, der vollständigen Rückkehr Frankreichs in das Bündnis, der offiziellen Aufnahme Kroatiens und Albaniens und der Entscheidung zur Ausarbeitung eines neuen strategischen Konzepts zwar mit substantiellen Ergebnissen, aber er legte erneut die Differenzen innerhalb der Allianz offen. In der so wichtigen Afghanistan-Frage klaffen Anspruch und Wirklichkeit nach wie vor weit auseinander. Die USA hatten sich deutlich mehr Unterstützung erhofft, als die Europäer zu geben bereit waren.

Ähnlich erging es Obama beim Versuch, die Türkei noch stärker an den Westen zu binden. Die Aussöhnung mit der muslimischen Welt ist eines der zentralen außenpolitischen Ziele der Obama-Administration. Obamas Rede in Kairo am 4. Juni 2009 verdeutlichte dies in besonderem Maße. Die Türkei wird in Washington als ein zentraler Partner bei diesem Projekt gesehen. Obama betonte daher bereits bei seiner Europareise die Bedeutung der amerikanisch-türkischen Partnerschaft und untermauerte diese mit seiner Rede vor dem türkischen Parlament am 6. April 2009. Beim EU-USA-Gipfel in Prag forderte er die EU-Vollmitgliedschaft der Türkei. Die Verknüpfung des amerikanischen Werbens um die muslimische Welt mit der Frage des EU-Beitritts der Türkei lehnten die Europäer aber ab.

Ein letzter Streitpunkt ist die Energiesicherheit. Die USA äußerten sich wiederholt besorgt über die Abhängigkeit Europas von russischem Gas. Diese zeigte sich erneut im Januar 2009, als Russland zwei Wochen lang die Gasversorgung in die Ukraine blockierte, was in Bulgarien und der Slowakei zu Engpässen führte. Die USA befürworteten daher den Bau der Nabucco-Pipeline, durch die Gas aus dem Kaspischen Becken unter Umgehung

8 Vgl. Mark Landler/David E. Sanger: World Leaders Pledge \$ 1,1 Trillion for Crisis, in: New York Times, 3.4.2009.

9 Vgl. Neue Zürcher Zeitung: Inszenierte Einigkeit am Nato-Gipfel. Fortbestehende Differenzen mit Erfolgsmeldungen übertüncht, 6.4.2009.

Russlands nach Europa fließen soll. Jedoch geht es mit Nabucco wegen politischer und finanzieller Schwierigkeiten nicht richtig voran. Auch nach dem letzten Gasstreit war Europa nicht bereit, sich intensiv mit dem Thema zu beschäftigen. Hatte Biden auf der Münchner Sicherheitskonferenz Energiesicherheit noch als wichtiges Anliegen für die Nato bezeichnet, wurde dieser Punkt im Schlusskommunique des Nato-Gipfels 2009 nur als 59. von 62 Punkten genannt.

Fazit und Ausblick

Europa kann mit den ersten Monaten der Obama-Administration durchaus zufrieden sein. Die neue amerikanische Regierung gab sich gesprächsbereit und an der Verrechtlichung der internationalen Politik interessiert und bewegte sich in einigen Punkten auf die Europäer zu. Gleichzeitig zeigte sich, dass trotz des veränderten Tons Differenzen in der Sache bleiben. Die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise erfordert transatlantische Kooperation, die durch unterschiedliche Lösungsansätze erschwert wird. Obama ist wie sein Vorgänger zu militärischem Engagement bereit. Die Haltung der Europäer zu Militäreinsätzen bleibt unverändert zögerlich und lässt weitere Meinungsverschiedenheiten erwarten. Gleiches gilt für den Umgang mit der Türkei und Russland. Die regionale Perspektive Europas deckt sich nicht mit der globalen der USA. Die Kooperationsmöglichkeiten bei der Abrüstungs-, Nonproliferations- und Klimapolitik müssen erst noch ausgelotet werden.

Obama dagegen erreichte bisher keines seiner Ziele gegenüber Europa. Trotz Zugeständnissen konnte er weder beim G-20- und beim NATO-Gipfel noch in der Frage des türkischen EU-Beitritts und der Energiesicherheit seine Präferenzen durchsetzen. Der amerikanische Analyst John Hulsman formulierte Obamas Dilemma spitz: „Alle lieben ihn, aber keiner tut, was er sagt.“¹⁰ Die derzeitige europäisch-amerikanische Romanze könnte sich schnell wieder abkühlen.

Weiterführende Literatur

- Bierling, Stephan: Die Wirtschaft der USA unter George W. Bush, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37-38/2008, S. 28-34.
- Braml, Josef: Im Westen nichts Neues?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15-16/2009, S. 15-21.
- Brose, Christian: The Making of George W. Obama, in: Foreign Policy, Jan./Feb. 2009, S. 52-55.
- Joffe, Josef: Hypermacht und Friedensmacht: Die Zukunft der europäisch-amerikanischen Beziehungen, Stuttgart 2008.
- Kanet, Roger E. (Hrsg.): Special Issue: Still Mars, Still Venus? The United States, Europe and the Future of the Transatlantic Relationship, in: International Politics 45.3/2008.
- Kaim, Markus: Präsident Obama und die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15-16/2009, S. 9-15.
- Lynch, Timothy J./McCracken, Trevor B. (Hrsg.): Special Issue: Beyond Bush: A New Era in US Foreign Policy?, in: International Politics 46.2-3/2009.
- Meier-Walser, Reinhard C. (Hrsg.): Die Außenpolitik der USA: Präsident Obamas neuer Kurs und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, München 2009.
- Mildner, Stormy: Das handelspolitische Erbe der Bush-Administration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37-38/2008, S. 21-27.
- Sandschneider, Eberhard: Zaungast Europa: die Krise als Chance, in: Internationale Politik Januar 2009, S. 10-14.
- Staack, Michael: Die Außenpolitik der Bush-Administration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37-38/2008, S. 6-13.

10 John Hulsman: Obama ist Folklore, in: TAZ, 9.4.2009, S. 12.