

Die EU und die USA

Stephan Bierling / Gerlinde Groitl

Die Euphorie, mit der Europa die Wahl Barack Obamas zum Präsidenten der USA begrüßte, ist im Sommer 2010 Ernüchterung gewichen. Viele westeuropäische Staats- und Regierungschefs müssen erkennen, dass der US-Präsident doch nicht „einer von ihnen“ ist, und sich primär der Anwendung „weicher Macht“ verschreibt. Viele Mittel- und Osteuropäer befürchten, Bushs Nachfolger sei willens, den Ausgleich mit Russland über ihre Sicherheitsinteressen zu stellen. Gleichzeitig sind die USA enttäuscht von der Bereitschaft der Europäer, den von Washington wiederholt angemahnten Beitrag bei den gemeinsam übernommenen globalen Aufgaben zu schultern. Nirgendwo wird dies deutlicher als in Afghanistan, wo Europa nur den zweiten Teil der neuen amerikanischen Strategie – massive Truppenerhöhung als Voraussetzung für einen Abzugsbeginn – ernst zu nehmen scheint.

Die transatlantische Entfremdung geht über tagespolitische Differenzen hinaus. Es ist die Tatsache, dass Europa zu stabil und friedlich ist, als dass sich die USA darum sorgen müssten, aber zu schwach, um ihnen ein Partner in ihrer globalen Führungsrolle zu sein. Die USA begrüßen transatlantische Kooperation, machen ihr Handeln aber nicht davon abhängig. In ihrer Sicht fehlt den Europäern oft der politische Wille, mehr Verantwortung in der internationalen Politik zu übernehmen. So sagte Obama bei seiner ersten Europareise, die USA wollten nicht Patron, sondern starker Partner Europas sein.

Dass sich die USA in einem „post-europäischen Zeitalter“ befinden, wurde im vergangenen Jahr deutlich. Obwohl Obama in seinen ersten 14 Amtsmonaten sechsmal – und damit öfter als jeder seiner Vorgänger – nach Europa kam, ist er der erste amerikanische Präsident, dessen außenpolitisches Weltbild nicht durch die transatlantische Allianz des Kalten Kriegs geformt wurde. Sein Bekenntnis, „der erste pazifische Präsident“ zu sein, sowie seine Entscheidungen, nicht zu den 20-Jahr-Feiern des Falls der Berliner Mauer nach Europa zu reisen und den regelmäßigen EU-USA-Gipfel zu verschieben, dokumentieren dies nachdrücklich.

Ein „post-amerikanisches Europa“, welches seine Interessen unabhängig von den USA selbstbewusst definiert und verfolgt, gibt es hingegen nicht.¹ Zum einen fehlt es Europa auch nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags im Dezember 2009 an außenpolitischer Kohärenz. Unterschiedliche nationale Interessen und mangelnder politischer Wille der Mitgliedsländer versagen der EU das gleiche außen- und sicherheitspolitische Gewicht in der Welt, das sie wirtschaftlich hat. Zum anderen findet der amerikanische Wille zu globaler Ordnungspolitik in Europa auch 2010 keine Entsprechung.

Sicherheitspolitische Dissonanzen: Afghanistan und Raketenschirm

Für die Weltmacht USA ist Außenpolitik auch unter Obama ohne substantielle militärische Fähigkeiten nicht vorstellbar. Washington befürchtet, dass Europa wegen seiner fallenden

1 Vgl. Shapiro, Jeremy/Witney, Nick: *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations*, London 2009.

beziehungsweise stagnierenden Verteidigungsausgaben sowie innenpolitischer Widerstände immer weniger zum weltweiten Sicherheitsexport beitragen kann. So kritisierte US-Verteidigungsminister Robert Gates „die Demilitarisierung Europas“ und Europas „Abneigung gegenüber militärischer Gewalt und den damit einhergehenden Risiken“.² Eine härtere Kritik kann es für militärische Bündnispartner kaum geben.

Dabei sahen sich die USA und Europa in Afghanistan 2009/2010 enormen Herausforderungen gegenüber. Der Isaf-Einsatz der NATO in Afghanistan wurde noch gefährlicher. Die von Manipulationsvorwürfen begleitete Wiederwahl Hamid Karzais im August 2009 verdeutlichte erneut die Defizite der afghanischen Staatsstrukturen. Außerdem erschweren die steigenden Opferzahlen und die finanziellen Kosten des Engagements die innenpolitische Legitimation in den NATO-Ländern. Der Einsatz in Afghanistan zeigt die transatlantischen Dissonanzen in ihrer vollen Schärfe. Die europäischen Bündnispartner erkennen zwar die Notwendigkeit des von den USA propagierten Kraftakts an, um die Mission erfolgreich zu beenden, es fehlt ihnen aber an Entschlossenheit bei der Umsetzung und militärischen Kapazitäten. Eine Amerikanisierung der Mission ist die Folge.

Obama stellte im Dezember 2009 an der Militärakademie West Point seine zweite Strategierevision innerhalb eines Jahres vor. Nach der ersten Truppenverstärkung im Frühjahr 2009 kündigte er die Verlegung weiterer 30.000 Soldaten nach Afghanistan an. Auf europäischer Seite gab es dagegen nur geringe Aufstockungen. Die Isaf-Truppenzahlen belegen die asymmetrische Lastenverteilung. Die Zahl der im Rahmen der Isaf stationierten Truppen stieg von 58.000 im April 2009 (USA: 26.200; GB: 8.300; D: 3.500) auf 103.000 im April 2010 (USA: 62.400; GB: 9.500; D: 4.700).³ Der US-Präsident verband die Truppenerrhöhung mit einer Abzugsperspektive. Wie im Irak 2007 soll eine Truppenaufstockung in Afghanistan 2010 die notwendige Stabilität schaffen, damit ab Mitte 2011 Soldaten abgezogen werden können. Im April 2010 einigten sich die NATO-Außenminister auf eine Marschroute, um Verantwortung sukzessive an afghanische Sicherheitskräfte abzugeben. Die Abzugsperspektive ist wegen innenpolitischer Widerstände nötiger denn je. In diesem Punkt sind sich die Bündnispartner einig.

Wie sehr unterschiedliche Sicherheitsperzeptionen transatlantische Differenzen bedingen, beweist auch die Debatte um die US-Raketenabwehr in Mittel- und Osteuropa. Im September 2009 kündigte Obama an, den von der Bush-Regierung geplanten Raketenabwehrschirm mit einer Radaranlage in Tschechien und Abfangraketen in Polen aufzugeben. Während das ursprüngliche System auf iranische Langstreckenraketen ausgerichtet war und ab 2018 einsatzbereit gewesen wäre, hat nun die Abwehr iranischer Kurz- und Mittelstreckenraketen Priorität. Bereits ab 2011 sollen SM-3 Abfangraketen zunächst auf Schiffen, ab 2015 auch an Land stationiert werden.⁴

Zweifelloos diente dieser Politikwechsel vor allem der Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen. Seit Amtsantritt verfolgt Obama eine sehr pragmatische Russlandpolitik, er forderte gar einen Neustart in den Beziehungen. Schließlich brauchen die USA Russland zur Bewältigung etlicher globaler Probleme. In Mittel- und Osteuropa

2 Zit. bei Steven Erlanger: Europeans Woo U.S., Promising Relevance, in: New York Times, 29.3.2010, S. A11.

3 Gerundete Angaben auf Basis der offiziellen Zahlen der NATO. Vgl. <http://www.isaf.nato.int/en/isaf-place-mat-archives.html>.

4 Vgl. White House: Fact Sheet on Missile Defense Policy, 17.9.2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-us-missile-defense-policy-a-phased-adaptive-approach-missile-defense-eur>.

nährte dies bereits vor der Entscheidung zur Raketenabwehr sicherheitspolitische Befürchtungen, wie ein offener Brief von 22 Staatsmännern und Intellektuellen an Obama im Juli 2009 verdeutlichte.

Aus amerikanischer Sicht war die selektive Kooperation mit Polen und Tschechien zur Raketenabwehr ebenso schlüssig wie Obamas Abkehr davon. Globale Interessen leiten das Handeln der USA. Für West- wie Mittel- und Osteuropäer hingegen ist das eigene Verhältnis zu Russland das ausschlaggebende Kriterium zur Bewertung der amerikanischen Raketenabwehrpläne. Westeuropäische Staaten befürworteten die neuen Pläne der USA ebenso wie Russland. Für sie wurde ein innereuropäischer und transatlantischer Streitpunkt aus dem Weg geräumt. Polen, Tschechien und andere mittelosteuropäische Staaten hingegen befürchteten, dass Washington ihre Sicherheitsinteressen aus den Augen verlieren könnte. Das Beispiel verdeutlicht, dass es in den transatlantischen Beziehungen keinen automatischen sicherheitspolitischen Konsens gibt.

Sicherheitspolitische Kooperation: nukleare Nicht-Verbreitung und Iran

Europa und die USA sehen nukleare Proliferation seit langem als eine der größten Gefahren für die internationale Sicherheit. Während es in der Vergangenheit oft Einigkeit in den Zielen, nicht aber den Mitteln gab, verbesserten sich unter Obama die Chancen transatlantischer Kooperation. Obama zeichnete im April 2009 in seiner Rede in Prag die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt („Global Zero“) und flankierte die Ankündigung mit mehreren Initiativen. Die USA bemühten sich dabei dezidiert um Multilateralismus, Verrechtlichung und die Stärkung des Atomwaffensperrvertrags (NPT). Auf europäischer Seite findet dieser Ansatz viel Zustimmung.

Am 6. April 2010 veröffentlichte die US-Regierung ihre neue Nukleardoktrin. Die Vereinigten Staaten schließen darin den Einsatz von Nuklearwaffen bzw. die Androhung eines Nuklearschlags gegen Nicht-Nuklearwaffenstaaten aus, sofern diese Mitglied im NPT sind und ihre Pflichten erfüllen. Am 8. April 2010 unterzeichneten die USA und Russland einen Nachfolgevertrag für das im Dezember 2009 ausgelaufene Start-Abkommen. Das Abkommen erlaubt den Vertragsparteien 1.550 einsatzbereite nukleare Sprengköpfe (vorher: 2.200) und 800 Trägersysteme (vorher: 1.600) und sieht Verifikationsmechanismen vor.⁵ Am 12./13. April 2010 richteten die USA einen Nukleargipfel aus („Nuclear Security Summit“), bei dem Vertreter von 47 Staaten, EU, UN und Internationaler Atomenergiebehörde (IAEO) über die Sicherung von Nuklearmaterial und die Verhinderung von Nuklearterrorismus berieten. Europa befindet sich mit der Non-Proliferationspolitik der USA auf einer Linie und begrüßt die amerikanische Führung. Gleichzeitig zeigt Europa im Bereich der nuklearen Nicht-Verbreitung, dass es Verantwortung übernimmt und sich an der Seite der USA ordnungspolitischen Aufgaben stellt.

Die amerikanischen Initiativen schufen ein positives Verhandlungsklima für die NPT-Überprüfungskonferenz im Mai 2010. Im Gegensatz zur letzten Konferenz 2005 endete sie diesmal mit einer Abschlusserklärung der 189 Teilnehmerstaaten. Zwar mussten die USA dem Ziel zustimmen, bis 2012 eine Konferenz über eine atomwaffenfreie Zone im Nahen Osten einzuberufen. Aber im Gegenzug erreichten sie eine Bestätigung der Notwendigkeit,

5 Vgl. Phillips, Macon: The New START Treaty and Protocol, 8.4.2010, <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/04/08/new-start-treaty-and-protocol>.

dass alle Staaten die Vertragsregeln beachten und sich dem Inspektionsregime unterwerfen. Dies stärkt die amerikanische Position gegenüber dem Iran.

Das iranische Atomprogramm ist nämlich eine der größten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft. Dass der Atomstreit diplomatisch gelöst werden muss, ist transatlantischer Konsens. Im Rahmen der EU3+3 (bzw. P5+1) suchten die USA, China, Russland, Großbritannien, Frankreich und Deutschland mit dem Hohen Vertreter der EU nach einem diplomatischen Ausweg. Sie forderten von Iran Transparenz und die Aussetzung der Urananreicherung zur Vertrauensbildung. Iran setzte trotz der Doppelstrategie aus Anreizen und mittlerweile drei Sanktionsrunden sein Nuklearprogramm fort. Derzeit bemühen sich die USA und Europa gemeinsam um eine neue Sanktionsrunde im UN-Sicherheitsrat. Ein im Mai 2010 von Brasilien und der Türkei vermitteltes Abkommen mit dem Iran zur Verlagerung von schwach angereichertem Uran in die Türkei betrachteten sie als weiteres Manöver Teherans, Zeit zu gewinnen und die internationale Gemeinschaft zu spalten. Wie in der Vergangenheit sind die USA und die Europäer die treibenden Kräfte für eine neue Sanktionsrunde durch den UN-Sicherheitsrat, eine enge transatlantische Abstimmung ist daher weiterhin zentral.

Wirtschafts- und Finanzpolitik

Auch 2009/2010 dominierte die 2008 durch das Platzen der US-Immobilienblase verursachte Finanzkrise die europäisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen. Dabei waren die Folgen auf beiden Seiten des Atlantiks unterschiedlich. In den USA schoss die Arbeitslosigkeit auf 9,7 Prozent und das Haushaltsdefizit auf 9,9 Prozent. Gleichzeitig schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2009 mit -2,5 weniger stark als befürchtet; schon Ende 2011 wird die amerikanische Wirtschaftskraft den Stand vor der Krise erreichen. In der EU dagegen brach das BIP in fast allen Mitgliedsstaaten stärker ein als in den USA, in Großbritannien, Italien und Deutschland sogar um fast 5 Prozent. Es wird wohl bis 2014 dauern, bis das europäische BIP wieder sein Vorkrisenniveau erreicht hat. Aber die Arbeitslosigkeit stieg in Europa mit einigen Ausnahmen nicht so rapide wie in den USA, auch wenn sie etwa in der Eurozone wegen der höheren Ausgangsbasis 2009 ebenfalls bei 10 Prozent lag.

Nur mit massiven Konjunkturprogrammen und Rettungspaketen hatten die Regierungen der USA und Europas 2008/2009 einen noch katastrophaleren Absturz verhindern können. Aber die schwerste Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg schwächte die Bedeutung der reichen Industrieländer auf beiden Seiten des Atlantiks. Die Gruppe der 20 (G-20), zu denen u.a. China, Indien, Brasilien, Südafrika und Saudi-Arabien zählen, ersetzten in der Krise die G-8 als ökonomisches Steuerungsgremium. So waren es die G-20, die auf einem Gipfel in Pittsburgh im September 2009 die Grundlage für eine neue globale Finanzmarktordnung legten. Konkret sollten die Gehälter von Bankern beschränkt, die Eigenkapital- und Liquiditätsregeln verschärft und die Bilanzierungsregeln angeglichen werden. Allerdings folgten den Ankündigungen kaum Taten. Vor allem gibt es noch immer keine gemeinsame amerikanisch-europäische Strategie. Die USA zögern, die als ‚Basel II‘ bekannten Eigenkapitalvorschriften für Banken einzuführen, wie das die EU seit 2007 tat. Die EU-Pläne, Hedgefonds und Private-Equity-Firmen stärker zu regulieren, kritisieren sie als Abschotungsversuch gegenüber nicht-europäischen Fonds. Die Europäer ihrerseits sind untereinander uneins und können deshalb gegenüber den USA nicht effektiv auftreten.

Anfang 2010 breitete sich die Illusion aus, das Schlimmste überwunden zu haben und zur Normalität zurückkehren und zu können. Aber Griechenlands Probleme bei der Refi-

nanzierung seiner riesigen Schuldenlast brachten das europäische Finanzsystem erneut ins Taumeln. War die Weltwirtschaftskrise 2008/9 vom US-Immobilienmarkt ausgegangen, drohte im Frühjahr 2010 eine hausgemachte europäische Finanzkrise. Angesichts der Gefahr eines griechischen Staatsbankrotts, der auch andere Defizitländer wie Portugal, Spanien, Irland und Italien in Turbulenzen gebracht hätte, vereinbarten die EU-Finanzminister und der IWF Anfang Mai ein Nothilfeprogramm für Griechenland und wenig später ein groß angelegtes Bürgschaftsprogramm von 750 Mrd. Euro für Staaten in akuten Zahlungsschwierigkeiten. Wie sehr die USA die Erholung der Weltwirtschaft durch die europäischen Schuldenkrise gefährdet sahen, demonstrierte Präsident Obama, als er der zögernden Bundeskanzlerin telefonisch zur Annahme des Bürgschaftsprogramms riet. Allerdings konnte es das Vertrauen der Märkte nur bedingt wiederherstellen. Deutlichstes Zeichen dafür war der weitere Fall des Euro gegenüber dem Dollar.

Klimapolitik

Der Kampf gegen die Klimaerwärmung steht seit Mitte der 1990er Jahre weit oben auf der außenpolitischen Agenda der Europäer. Angesichts ihres fortschreitenden Bedeutungsverlusts in der internationalen Sicherheits- und Wirtschaftspolitik glauben sie, in diesem Bereich eine globale Führungsrolle übernehmen zu können. In Europa hegte man deshalb nach der Wahl Obamas große Hoffnungen auf gemeinsame transatlantische Initiativen in der Klimapolitik. Allerdings wurden sie enttäuscht.

Zum einen konzentrierte sich der neue US-Präsident in seinem ersten Amtsjahr primär darauf, ein riesiges Konjunkturprogramm und die Gesundheitsreform durch den Kongress zu bekommen. Deshalb sah er davon ab, gesetzliche Maßnahmen zur Verringerung von Treibhausgasen zu forcieren. Diese sind gerade in einer Zeit schwerer ökonomischer Verwerfungen umstritten, und die Republikaner lehnen sie fast geschlossen ab. Zwar nahm das Repräsentantenhaus im Juni 2009 eine Vorlage an, aber im Senat blieb ein eigener Entwurf im Ausschuss hängen. Nach der Verabschiedung der Gesundheitsreform im März 2010 hat sich die Lage für ein Klimagesetz nicht wesentlich verbessert: Der Präsident und die Demokraten im Kongress stellen im Wahljahr eine Regulierung der Finanzmärkte in den Mittelpunkt ihres legislativen Programms. Zumindest hat Obama im Konjunkturprogramm vom Frühjahr 2009 80 Milliarden Dollar für die Entwicklung erneuerbarer Energie bereitgestellt.

Zum anderen demonstrierte der UN-Klimagipfel von Kopenhagen im Dezember 2009, dass die ambitionierten Pläne der Europäer zur Verringerung der CO₂-Emissionen international nicht mehrheitsfähig sind. Ein Beobachter meinte sogar, die europäischen Wortführer hätten sich „beim Thema Klima schlicht in ein Paralleluniversum verabschiedet, dessen Logik für viele andere nicht nachvollziehbar ist“.⁶ Folgerichtig wurden die Europäer bei den entscheidenden Abschlussberatungen ignoriert. Obama führte sie mit den Vertretern der vier so genannten Basic-Staaten (Brasilien, Südafrika, Indien, China), nicht mit denen Europas. Wie in der internationalen Finanzpolitik verlagert sich auch in der Klimapolitik die Macht weg von Europa hin zu den schnell wachsenden Schwellenländern der Erde.

Mit dem Ergebnis von Kopenhagen, dass sich alle wichtigen Länder auf Prinzipien und Mechanismen der Überprüfung festlegen, bevor sie sie sich zu konkreten Reduktionszielen

6 Christian Schütte: Memo. Die Europäer sehen sich in der Klimadiplomatie als Vorreiter. In Wahrheit sind sie die Ritter von der traurigen Gestalt, in: *Capital*, 1.3.2010, S. 55.

verpflichten, waren die USA zufrieden. Es gelang ihnen nämlich, den weltgrößten Emittenten China und andere Schwellenländer zu bewegen, eigene Verpflichtungen anzuerkennen, selbst wenn sie in den nächsten Jahren noch keine ernsthaften Reduktionsbemühungen unternehmen müssen. Ohne China hätte ein Klimaabkommen keine Chance, vom US-Senat angenommen zu werden. Die Europäer dagegen waren vom Ergebnis enttäuscht, hatten sie doch einen neuen, rechtlich verbindlichen Klimavertrag angestrebt. Bundesumweltminister Norbert Röttgen (CDU) warf den USA „Führungsschwäche“ vor und bezeichnete China als „Verhinderungsmacht“.⁷ Die Klimapolitik dürfte auch in Zukunft kein Beispiel für eine gelungene transatlantische Kooperation werden.

Fazit

Das Ende des Kalten Kriegs, die Terroranschläge von 9/11 und der Aufstieg Chinas haben die vitalen Interessen der USA weg von Europa und hin zum Mittleren Osten und zu Ostasien verlagert. Europa hat diesen Wandel nur rudimentär mitvollzogen. Darin liegt der Kern der amerikanisch-europäischen Entfremdung, die sich nur überwinden ließe, wenn sich Europa als Juniorpartner der globalen Ordnungsmacht USA verstünde, eine entsprechende Strategie entwickelte und sich institutionell und militärisch in den Stand setzte, gegenüber den Unruhestiftern und in Krisengebieten effektiv aufzutreten. Dafür stehen die Chancen aber auch nach der Verabschiedung des Lissabon-Vertrags nicht gut. Selbst wenn die Europäer ihre Außenpolitik effektiver koordinieren oder gar vergemeinschaften würden, dürfte dies den säkularen Bedeutungsverlust Europas in der Welt allenfalls verzögern, aber nicht aufhalten. Auch im „soft power“-Bereich, vor allem der internationalen Finanz- und Klimapolitik, wo akuter Handlungsbedarf besteht, gibt es zwischen den USA und der EU allenfalls eine prinzipielle Übereinstimmung. Sobald konkrete Maßnahmen oder gesetzliche Regelungen anstehen, regiert der Dissens in den transatlantischen Beziehungen.

Weiterführende Literatur

- Bierling, Stephan: Geschichte des Irakkriegs. Der Sturz Saddams und Amerikas Albtraum im Mittleren Osten, München 2010.
- Hacke, Christian: Kooperation oder Konkurrenz? Obamas Russland- und Chinapolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4/2010, S. 13-19.
- Hallams, Ellen: *The United States and NATO since 9/11. The Transatlantic Alliance Renewed*, London 2010.
- Hamilton, Daniel S.: Obama und Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4/2010, S. 20-26.
- Howorth, Jolyon/Menon, Anand: Still Not Pushing Back. Why the European Union Is Not Balancing the United States, in: *Journal of Conflict Resolution*, 53.5/2009, S. 727-744.
- Janes, Jackson/Schneider, Marianne: Ein Jahr Obama. Errungenschaften und Erwartungen in den transatlantischen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 3.1/2010, S. 47-57.
- Mildner, Stormy-Annika: Obama – Architekt einer neuen Finanzordnung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4/2010, S. 26-32.
- Shapiro, Jeremy/Witney, Nick: *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations*, London 2009.
- Sloan, Stanley R.: *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York 2010.

⁷ Zit. bei „Röttgen kritisiert Amerika und China“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.12.2009, S. 4.