

Die EU und die USA

Stephan Bierling / Herbert Maier

Die Beziehungen zwischen Europa und den USA waren im vergangenen Jahr von innen-, genauer: wirtschaftspolitischen Problemen geprägt. Die amerikanischen Kongresswahlen im November 2010 drehten sich um Krankenversicherung, Staatsinterventionen und Haushaltsdefizit und bescherten Präsident Obama eine herbe Niederlage. Seit der Machtübernahme der Republikaner im Repräsentantenhaus dominiert der Streit über die Staatsschulden die politische Debatte. Auch Europa blickte primär nach Innen: Nur enorme Bürgschaften der EU und Aufkaufprogramme der EZB verhinderten, dass die Schuldenkrisen Griechenlands, Irlands und Portugals zum Staatsbankrott und zum Zerfall der Euro-Zone führten. Das gemeinsame transatlantische Handeln der Katastrophenjahre 2008 und 2009 kam weitgehend zum Erliegen. Bei den G 20-Gipfeln standen sich Europa, allen voran Deutschland, und die USA konfrontativ gegenüber. Die Veröffentlichung geheimer diplomatischer Depeschen durch die Internetplattform Wikileaks mit freimütigen Einschätzungen der Gesprächspartner ab November 2010 sorgte für weitere Verstimmung. Angesichts der innenpolitischen Herausforderungen blieb auf beiden Seiten des Atlantiks die Bereitschaft begrenzt, sich außen- und sicherheitspolitisch zu engagieren. Große Themen der letzten Jahre wie der Irakkrieg oder die Klimapolitik spielten kaum mehr eine Rolle, auch der Afghanistaneinsatz geht – mental zumindest – für Europa seinem Ende entgegen. Wären Anfang 2011 in der arabischen Welt nicht Revolten gegen die autoritären Machthaber ausgebrochen, hätte es kaum Entwicklungen gegeben, die Europa und die USA zu gemeinsamen Handeln gezwungen hätten. Aber selbst der Militäreinsatz gegen Libyens Machthaber Gaddafi stellte alles andere als eine koordinierte transatlantische Aktion dar. Vielmehr machte er deutlich, wie notwendig eine rasche Umsetzung des neuen strategischen Konzepts der Nato wäre, das eine enge Kooperation zwischen Allianz und EU beim Krisenmanagement fordert.

Transatlantische Erneuerung im Rahmen der Nato?

Die Nato verabschiedete auf dem Gipfel von Lissabon am 19./20. November 2010 ein neues strategisches Konzept mit dem Titel „Aktives Engagement, moderne Verteidigung“. Die 28 Mitglieder bekräftigten, die Bündnisverteidigung bleibe gemäß Artikel 5 des Nato-Vertrags Kernaufgabe. Obama sprach vom „Lebensnerv“ des Bündnisses und stellte weiter fest: „Weder Europa noch die Vereinigten Staaten können den Herausforderungen unserer Zeit ohne den jeweils anderen begegnen.“¹ Aber die kollektive Verteidigung wurde um das Krisenmanagement und die kooperative Sicherheit ergänzt. Die Allianz hat sich damit an die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst. Sie hebt die steigende Bedeutung der Kooperation und Aufgabenteilung mit anderen internationalen Akteuren hervor, die EU wird als „einzigartiger und essenzieller“ Partner definiert. Die

1 Barack Obama: Europa und Amerika – gemeinsam auf die Zukunft ausgerichtet, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 21.11.2010, S. 5.

Nato will die Zusammenarbeit mit ihr bei Operationen im gesamten Krisenspektrum intensivieren – von der koordinierten Planung bis zur gegenseitigen Unterstützung im Einsatzgebiet. Das strategische Konzept nimmt aber nur ein lang vereinbartes Ziel zwischen Nato und EU auf, die Realität sieht immer noch anders aus. Denn obwohl viele europäische Staaten sowohl Mitglied der Nato als auch der EU sind, gab es bei der Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen wegen des Streits zwischen der Türkei und Zypern im vergangenen Jahr keine Fortschritte.

Sprengkraft besitzen zudem nach wie vor die divergierenden militärischen Fähigkeiten. Zwar befürwortet die Obama-Administration offener als alle Vorgänger-Regierungen eine stärkere EU. Aber dazu müssten die europäischen Länder auch bereit sein, heißt es in Washington, die vereinbarten zwei Prozent des BIP für Verteidigung ausgeben. Nur so lasse sich eine gerechte Lastenteilung erreichen. Amerikanische Hoffnungen auf eine nach dem Lissabon-Vertrag einheitlicher agierende EU sind 2010/2011 nicht erfüllt worden. Vielmehr ist die Ernüchterung in Washington groß, denn auch wegen der Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten ist eine wirksame transatlantische Zusammenarbeit bei internationalen Krisen kaum möglich.

Abrüstung, Nichtverbreitung und Raketenabwehr

Die 2009 euphorisch gefeierte Initiative Obamas zu „Global Zero“ wird heute nüchterner gesehen. Zwar hat sich die Nato im November 2010 zu „einer Welt ohne Atomwaffen“ bekannt und beschlossen, an der Erreichung dieses Ziels mitzuwirken. Dennoch stellt das strategische Konzept klar, es werde keine einseitige Abrüstung der Nato geben. Frankreich etwa hat auf dem Washingtoner Nukleargipfel im April 2010 klar gemacht, dass es nie auf seine Nuklearwaffen verzichten wird. Das Nato-Konzept ist also nicht mehr als eine vage Absichtserklärung, die durchaus die Möglichkeit weiterer Uneinigkeit in sich birgt. Mit der Ratifizierung des New Start-Vertrags im Dezember 2010 durch den US-Senat und im Januar 2011 durch die russische Duma ist ein wichtiger Abrüstungsschritt gelungen – die Ratifizierung im Senat stand aber auf der Kippe. Sie musste von der Regierung teuer erkaufte werden, um Teile der Republikaner zur Zustimmung zu bewegen: 85 Mrd. US-Dollar zusätzlich sollen in die Modernisierung des Nuklearwaffenarsenals fließen.

In der Frage der Raketenabwehr gab es 2010 eine transatlantische Einigung. Nachdem Präsident Obama im September den von der Bush-Regierung geplanten Raketenschirm mit Stationen in Polen und Tschechien aufgegeben hatte, befürchteten die mittel-osteuropäischen Staaten, aus Rücksicht auf Russland aus dem Blick zu geraten. Mit dem Beschluss der Nato vom November 2010, die Raketenabwehr für Europa als Teil der kollektiven Verteidigung einzurichten, ist diese Befürchtung vom Tisch. Europa soll demnach vor ballistischen Raketen aus Ländern wie Iran geschützt werden. Darüberhinaus wird die Nato bei diesem Projekt mit Russland zusammenarbeiten. Die Westeuropäer, allen voran die Deutschen, denen an guten Beziehungen zu Moskau besonders gelegen ist, begrüßten diesen Schritt. Die Aufgabe der bilateralen Absprachen bei der Stationierung von Raketenabwehrelementen hat für weitere Entspannung unter den (West-)Europäern gesorgt. Die bereits integrierten Systeme wie die Luftverteidigung und die Raketenabwehr müssen ausgebaut und mit den nationalen Systemen durch eine gemeinsame Nato-Konsultations-, Kommando- und Kontrollstruktur zusammengeführt werden. Die USA haben Anfang 2011 mit der ersten Phase des Aufbaus von land- und seebasierten Radarsystemen und Abfangraketen in Europa und im Mittelmeer begonnen und im April die USS Monterey, einen Lenkwaffenkreuzer, in europäische Gewäs-

ser geschickt. Er ist mit dem fortgeschrittenen Aegis-Radar-System ausgestattet und in der Lage, ballistische Kurz- und Mittelstrecken abzufangen. Im Mai 2011 haben sich Washington und Bukarest zudem über die Stationierung von Abfangraketen auf rumänischem Boden geeinigt. Sie soll bis 2015 abgeschlossen sein.

Wenig Fortschritte trotz transatlantischer Einigkeit gab es beim iranischen Nuklearprogramm. Ein Treffen der Gruppe P5+1 (die fünf ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China sowie Deutschland) mit Iran am 21./22. Januar 2011 in Istanbul endete ergebnislos. Die USA und die EU wollen Iran von einem militärischen Atomprogramm abbringen und den Streit darüber diplomatisch lösen. Weiterhin gilt das Angebot, Brennstoff für die zivile Nutzung der Atomenergie an Teheran zu liefern, wenn das bereits angereicherte Uran außer Landes gebracht wird. Dabei müsste Iran jedoch sein ganzes Nuklearprogramm offen legen. Washington geht davon aus, dass sich Teheran die Option zur Entwicklung von Atomwaffen vorbehält. Iran bekräftigte im Mai 2011 zwar in einem Brief an die EU-Außenbeauftragte Ashton seine Bereitschaft, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, fordert aber gleichzeitig, dass die P5+1 zuerst Irans Recht auf die zivile Nutzung anerkennen und alle Sanktionen aufheben. Die USA und die EU zeigten sich im ersten Halbjahr 2011 mehrere Male zu weiteren Gesprächen mit Iran bereit und versuchten durch eine Verschärfung der Sanktionen, den Druck auf das Land zu erhöhen. Die transatlantische Einigkeit brachte aber nicht viel, da Russland und China diese Strategie nur begrenzt mittragen.

Irak und Afghanistan und internationaler Terrorismus

Nachdem der Irakkrieg das europäisch-amerikanische, aber auch das innereuropäische Verhältnis über viele Jahre belastet hatte, ist dieses Kapitel mit dem Ende des amerikanischen Kampfeinsatzes zum 31.8.2010 fast abgeschlossen. Zwar verbleiben noch bis zu 50.000 US-Truppen bis Ende 2011 im Land, aber der Irakkrieg ist kein Thema mehr in den transatlantischen Beziehungen.

Das ist beim Krieg in Afghanistan anders. Vordergründig gibt es hier keinen Dissens. Die Isaf hat ihre 2009 vereinbarte Truppenaufstockung von 103.000 im April 2010 auf 132.000 im März 2011 abgeschlossen. Im Laufe des Jahres 2011 soll mit der Reduzierung der Kampftruppen begonnen werden. Auf dem Nato-Gipfel im November 2010 in Lissabon wurde das Ende des Kampfeinsatzes bis 2014 beschlossen. In der Debatte um den Abzug tun sich allerdings ein transatlantischer und ein innereuropäischer Graben auf. So haben die Niederlande schon im August 2010 begonnen, ihre Soldaten nach Hause zu holen. Kanada und Dänemark bereiten ebenfalls den Abzug im Laufe des Jahres 2011 vor. US-Verteidigungsminister Gates kritisierte bei einem Nato-Treffen im März 2011 die europäischen Partner, die aus innenpolitischen Gründen einen Truppenabzug wollen. Er erinnerte daran, dass nicht der Abzug, sondern das politische und militärische Ziel im Vordergrund stehen müsse. Insbesondere Deutschland und Großbritannien, als die beiden wichtigsten Truppensteller nach den USA, waren damit angesprochen, da in diesen Ländern die Rufe nach einem schnellen Ende des Einsatzes am lautesten sind. Gates sagte, die USA leisteten den „Löwenanteil“, aber man könne es nicht alleine tun, was ein klarer Appell an die Bündnis-solidarität war.² US-Vizepräsident Joe Biden kritisierte, außer Großbritannien seien sehr wenige Europäer in Afghanistan aktiv. Deutschland attestierte er sogar, am Hindukusch

2 Vgl. Elisabeth Bumiller: Gates Faults U.S. Allies on Afghan War, in: New York Times, 12.03.2011, S. A4.

„völligen Mist“ bei der Polizeiausbildung gebaut zu haben.³ In jedem Fall schreitet die „Amerikanisierung“ der Mission voran und wird der strategische Konsens brüchiger. Auf der einen Seite stehen Staaten wie Deutschland, für die der Aufbau einer demokratischen Ordnung in Afghanistan dominiert, auf der anderen Seite Staaten wie Großbritannien, Polen oder Rumänien, die die Bündnisverpflichtungen gegenüber der Nato und den USA betonen und daher das Engagement in Afghanistan aufrechterhalten.⁴ Nach dem Tod Osama bin Ladens am 2. Mai 2011 betonten die USA, Deutschland und Großbritannien, dass es deshalb keine Änderung der Strategie geben werde.

Auch den Terrorismus schätzen die USA und die EU nach wie vor unterschiedlich ein. Washington sieht sich mit Al Qaida und ihren Verbündeten im Krieg und legt den Schwerpunkt bei ihrer Bekämpfung auf militärische Instrumente. Die europäischen Staaten betrachten den internationalen Terrorismus dagegen primär als Problem der inneren Sicherheit und stellen polizeiliche Maßnahmen in den Vordergrund. Mit dem Lissabonner Vertrag, der erweiterte Handlungskompetenzen für die EU vorsieht, und dem Amtsantritt Obamas keimten Hoffnungen auf, die unterschiedlichen Sichtweisen könnten sich einander annähern. Aber weder einigte sich die EU auf eine klare Linie, noch nahm Washington eine Entmilitarisierung bei den Instrumenten vor. Die Nationale Sicherheitsstrategie vom Mai 2010 brachte hier keine wesentlichen Veränderungen. Differenzen bestehen nach wie vor auch über den Datenschutz und die Fluggastdaten-Abkommen, die Überstellung von Terrorverdächtigen und die Schließung der Gefangenenlager in Guatánamo und Bagram.

Die Revolten in der arabischen Welt und der Libyen-Krieg

Die nach der Selbstverbrennung des jungen Tunesiers Mohamed Bouazizi im Dezember 2010 im Land ausgebrochenen Revolten griffen im Spätwinter auch auf Ägypten, Libyen und andere arabische Staaten über. Damit zerplatzte die Vorstellung, die autoritären Systeme Arabiens seien stabil und Freiheitsbewegungen dort ohne Chance. Nach einigem Zögern ließen Europäer und Amerikaner alte Verbündete in Tunis und Kairo fallen und stellten sich hinter die Demonstranten.

Die Libyen-Krise wurde zum Lackmestest für Europa und die USA in der Frage, wie weit diese Unterstützung ging. Als Machthaber Gaddafi mit brutaler Gewalt gegen die Aufständischen voring und seine Truppen auf deren Hochburg Bengasi vorrückten, musste der Westen Farbe bekennen. Nach einer Aufforderung der Arabischen Liga, die libysche Zivilisten zu schützen, wandten sich Frankreich und Großbritannien von ihrem ehemaligen engen Partner ab und setzten mit Unterstützung der USA im UN-Sicherheitsrat am 17. März 2011 Resolution 1973 mit 10 Ja-Stimmen und 5 Enthaltungen durch. Sie ermächtigte die UN-Mitglieder unter Kapitel VII der Charta, eine Flugverbotszone über Libyen einzurichten und „alle notwendigen Maßnahmen“ zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Es stellte einen großen Erfolg des Westens dar, die Veto-Mächte Russland und China zu einer Stimmenthaltung bewegt zu haben. Dagegen stieß die Enthaltung der Bundesrepublik als einziges Nato- bzw. EU-Mitglied im Sicherheitsrat auf Überraschung. Einige Beobachter hielten die Entscheidung Berlins für einen der größten Fehler der bundesdeutschen Außenpolitik seit 1949. In der Tat hatte sich Berlin ohne nachvollziehbaren Grund im Westen isoliert und enormen Schaden in den transatlantischen und

3 Zit. nach „Völliger Mist“, in: Süddeutsche Zeitung, 2.12.2010, S. 8.

4 Markus Kaim: Es fehlt der strategische Konsens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.01.2011, S. 8.

innereuropäischen Beziehungen angerichtet. Obamas Satz „Einige Nationen mögen wegschauen, wenn in anderen Ländern Verbrechen verübt werden. Die USA sind anders“⁵ war eine unverhohlene Kritik an der Regierung Merkel/Westerwelle.

Auf dem Gipfel von Paris beschlossen Frankreich, Großbritannien, die USA und andere Staaten am 19. März einen Militäreinsatz in Libyen. De facto kämpften sie mit Flugzeugen, Dronen und Marschflugkörpern auf Seiten der Aufständischen gegen die Truppen Gaddafis. Deutschland lehnte jede militärische Beteiligung kategorisch ab und isolierte sich damit weiter. Das verschärfte auch die Abstimmungsprobleme innerhalb der Nato. Bei mehreren Treffen konnte sich der Nato-Rat nicht über eine Mitwirkung an der Aktion verständigen. Erst nach der Überwindung der Widerstände Frankreichs und der Türkei übernahm die Allianz am 31. März 2011 unter dem Namen *Unified Protector* das Kommando über den gesamten Militäreinsatz. Ende Mai 2010 beteiligten sich 13 der 28 Mitglieder militärisch. Washington betonte, es sei primär Sache der Europäer, für Sicherheit in ihrer Einflussregion zu sorgen. Damit übernahmen die USA zum ersten Mal nicht die Führung bei einem Nato-Militäreinsatz. Aber nach wie vor leisteten sie den größten Teil der Überwachungs- und Aufklärungsarbeit, flogen sie 25 Prozent aller Missionen und setzten ihre Drohnen ein. Schnell wurde offenbar, wie wenig schlagkräftig Europa ohne die militärische Fähigkeiten Amerikas ist. Aber Obama, der französische Staatspräsident Sarkozy und der britische Premier Cameron betonten ihre Einigkeit und legten in einem gemeinsamen Artikel in der *New York Times* und in mehreren europäischen Zeitungen Mitte April die Kriegsziele fest. Deutschland spielte bei alledem keine Rolle, es hatte sich erfolgreich selbst marginalisiert. Auf dem G 8-Gipfel im französischen Deauville Ende Mai 2011 trafen sich zum Thema Libyen nur die Staats- und Regierungschefs der fünf kriegführenden Parteien, Deutschland wurde nicht hinzugezogen.

Die Wirtschaftskrisen auf beiden Seiten des Atlantiks

In der Frage, wie die Wirtschaftskrisen bekämpft und künftig verhindert werden sollen, lagen die beiden Seiten des Atlantiks weit auseinander. Während Deutschland auf einen rigiden Schuldenabbau, das Verbot von Leerverkäufen und eine internationale Transaktionssteuer setzte, lehnte dies die US-Regierung ab. Vor dem G 20-Gipfel Ende Juni 2010 im Toronto widersprach Kanzlerin Merkel öffentlich Präsident Obama, der in einem Brief davor gewarnt hatte, den Konjunkturstimulus zu früh zu reduzieren. Auch kritisierte sie seine Forderung an die Nationen mit großen Handelsbilanzüberschüssen – China, Deutschland und Japan –, ihre Binnennachfrage auszubauen. Vor dem nächsten G 20-Gipfel in Seoul Mitte November 2010 griff die Bundesregierung die US-Notenbank sogar frontal für ihre Politik an, durch eine Politik des „quantitative easing“ Geld in den Wirtschaftskreislauf zu pumpen und damit eine Abwertung des Dollars zu betreiben.

Dieser öffentliche Streit von seltener Schärfe offenbarte den fehlenden Konsens über ökonomische Zusammenhänge. Berlin hält Exportüberschüsse und Währungsstabilität für gut, Haushaltsdefizite und hohe Staatsschulden für schlecht. Washington dagegen ist bereit, Defizite und einen fallenden Dollar zu akzeptieren, um die Wirtschaft anzukurbeln. Beide Seiten kamen damit auch der G 20-Vereinbarung nicht nach, die Ungleichgewichte abzubauen: Deutschland beim Handel, die USA bei der Neuverschuldung. Die G 20, die ein Produkt der Finanzkrise waren und sich in den turbulenten Jahren 2008 und 2009 glän-

5 Zit. bei Holger Schmale: Bedingt bündnisbereit, in: Berliner Zeitung, 1.4.2011, S. 4.

zend bewährten, zeigt sich unfähig, langfristige Lösungen zu entwerfen und umzusetzen. Europa, insbesondere Deutschland, die USA und China handeln primär nach nationalen Prioritäten und oft gegeneinander. In Seoul wurden die Streitpunkte ausgeklammert und ihre Erörterung auf den nächsten Gipfel in Frankreich im Sommer 2011 vertagt.

Fazit

In einer Zeit, in der China und andere Schwellenländer wie Brasilien, Indien oder die Türkei massiv an regionalem und globalem Gewicht gewinnen, sind Europa und die USA international nur eingeschränkt handlungsfähig. Das hat mit ihren gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu tun, die einen Großteil der Aufmerksamkeit und Energie von Politik und Bevölkerung absorbieren, aber auch mit der Führungsschwäche auf beiden Seiten des Atlantiks. Außen- und Sicherheitspolitik ist so stark wie noch nie seit dem Ende des Kalten Kriegs von innenpolitischen Kalkülen beeinflusst. Ob im Irak, in Afghanistan oder in Libyen – das Schielen auf die heimischen Wähler, nicht geopolitische Erwägungen bestimmen die Entscheidungen. Obama scheint sich trotz vieler Europareisen, zuletzt Ende Mai 2011, nicht wirklich für die alte Welt zu interessieren, die Aufmerksamkeit der US-Bevölkerung und des Kongresses richtet sich ebenfalls mehr und mehr auf die Pazifikregion. Gleichzeitig gibt es auch in Deutschland nur mehr wenige ausgewiesene Transatlantiker. Mit dem Abgang von Verteidigungsminister zu Guttenberg und des Koordinators für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit, Hans-Ulrich Klose, verlor die deutsche USA-Politik Anfang 2011 ihre beiden profiliertesten Köpfe.

Weiterführende Literatur

- Barrios, Cristina: Rival Universalisms in Transatlantic Relations. Obama's Exceptionalism Meets Europe's Low Profile, in: *European Political Science*, 1/2011, S. 11-19.
- Bendiek, Annegret: An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung, SWP-Studie S 3, Berlin 2011.
- Bierling, Stephan: *Geschichte des Irakkriegs*, München 2010.
- Daun, Anna: *Auge um Auge? Intelligence-Kooperation in den deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Wiesbaden 2011.
- Hamilton, Daniel/Quinlan, Joseph: *The Transatlantic Economy 2011*, Washington, D.C. 2011.
- Heins, Volker/Badami, Aditya/Markovits, Andrei: The West Divided? A Snapshot of Human Rights and Transatlantic Relations at the United Nations, in: *Human Rights Review*, 1/2010, S. 1-16.
- Müller-Härlin, Bernhard (Hrsg.): *Grenzen der Macht. Europa und Amerika in einer neuen Weltordnung* (145. Bergedorfer Protokoll), Hamburg 2010.
- NATO: *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, Brüssel 19. November 2010.
- Richter, Wolfgang/Tettweiler, Falk: *Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation. Zum neuen strategischen Konzept der NATO*, SWP-Aktuell 87, Berlin 2010.
- Rotte, Ralph/Schwarz, Christoph: Still Special? Britische Sicherheitspolitik und die USA, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B49/2010, S. 27-32.
- Ržicka, Jan: Forum on 'Central Europe'. From Eastern Europe to Central Europe and Back? On Regions, Transatlantic Relations, and Central Europe, in: *Central European Review of International Affairs*, 2/2010/11, S. 63-78.
- Zaborowski, Marcin: How to Renew Transatlantic Relations in the 21st Century, in: *International Spectator*, 1/2011, S. 101-113.