

Zur Veröffentlichung vorgesehen in:

Jörg Calließ (Hrsg.), *Die Erneuerung der Transatlantischen Gemeinschaft. Die EU und die USA in der Verantwortung für Stabilität, Sicherheit und Frieden in der Welt, Rehburg-Loccum 2001*

**Zwischen Globalisierung und Repolarisierung:
Die Transatlantische Partnerschaft in einer Zerreißprobe**

- Gunther Hellmann -

Die Organisatoren dieser Tagung haben den Teilnehmern dieses *panel* eine genauso wichtige wie schwierige Frage vorgegeben: Steht die Transatlantische Partnerschaft vor einer Zerreißprobe.¹ In der mir zur Verfügung stehenden knappen Zeit werde ich diese Frage bejahen. Dieses "Ja" mag angesichts der nur skizzenhaften Darlegung und Begründung viel zu eindeutig und angesichts der für wissenschaftliche Ohren viel zu diffusen Begriffe wie "Partnerschaft" und "Zerreißprobe" zugleich ziemlich nichtssagend klingen. Der Luxus des Kurzvortrages besteht aber darin, daß man auf Differenzierungen verzichten muß, detaillierte Begriffsklärungen und Operationalisierungsbemhungen vernachlässigen kann und pointiert zuspitzen darf. Diesen Luxus werde ich nutzen.

Die Behauptung, daß die Transatlantische Partnerschaft vor einer Zerreißprobe steht, ist so alt wie die Sorge um den Erhalt dieser Partnerschaft -- also: so alt wie ihre Begründung nach dem Zweiten Weltkrieg. Wie oft wurde die Atlantische Allianz tot gesagt und wie vital hat sie sich doch immer wieder erwiesen. Die Frage ist daher, ob es sich um eine dieser immer wiederkehrenden, letzten Endes aber genauso schnell auch wieder sich auflösenden Krisen handelt, die das westliche Bündnis seit fünf Jahrzehnten kennt. Im folgenden werde ich argumentieren, daß die gegenwärtigen Herausforderungen mit früheren Krisen nur bedingt vergleichbar sind. Bevor ich dies ausführe, will ich klären, was im folgenden unter einer *Zerreißprobe* verstanden werden soll.

¹ Dieser Aufsatz basiert auf einem Vortrag während der Tagung "Die Erneuerung der Transatlantischen Gemeinschaft. Die EU und die USA in der Verantwortung für Stabilität, Sicherheit und Frieden in der Welt" in der Evangelischen Akademie Loccum vom 9.-11 März 2001. Er wurde für die Verfentlichung nur unwesentlich überarbeitet und durch einige wenige Fußnoten ergänzt. Ich danke Yvonne Perner für ihre technische Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts.

Im alltagssprachlichen Gebrauch unterstellt das Wort "Zerreißprobe" zweierlei: (a) daß es eine einigermaßen *stabile Beziehung* gibt und (b) daß diese Beziehung Belastungen ausgesetzt ist, die zu einer *Trennung* führen könnten. Beides trifft nach meiner Einschätzung auf die Transatlantische Partnerschaft zu. Diese Beziehung läßt sich deshalb zurecht als *Partnerschaft* bezeichnen, weil sie noch immer mehr ist als eine bloße zwischenstaatliche Interessensgemeinschaft, wie dies für die meisten klassischen Allianzen in der Geschichte galt. Diese Partnerschaft zeichnet sich aus durch ein vielfältiges Geflecht von Beziehungen zwischen unterschiedlichen Arten von Akteuren, die durch gemeinsame Interessen verbunden sind.

Mindestens vier Arten von Akteuren lassen sich benennen, die dieses Beziehungsgeflecht prägen:

- 1) Staaten als Organisationsrahmen nationaler Gesellschaften, die in dieser Partnerschaft gemeinsame *materielle* Interessen am besten verwirklicht sehen.
- 2) Nationale und teilweise auch transnational verbundene Gesellschaften und gesellschaftliche Gruppen, die gemeinsame *ideelle* Interessen verwirklichen wollen.
- 3) Unternehmen, die überzeugt sind, durch Zusammenarbeit ihren individuellen Nutzen mehren zu können.
- 4) Individuen, die Freundschaften aufgebaut haben, die nationale Identifikationskontexte transzendieren.

Wenn man sich diese Beschreibung eines vielfältigen und dichten Beziehungsgeflechts anhört, könnte man sich fragen, warum ich davon ausgehe, daß diese Partnerschaft einer Zerreißprobe ausgesetzt ist. Die Antwort besteht darin, daß sich wichtige Rahmenbedingungen, die diese Partnerschaft bisher getragen haben, verändert haben und wahrscheinlich auch weiter dergestalt ändern werden, daß die Belastungen eher zunehmen.

Diese veränderten Rahmenbedingungen lassen sich auf unterschiedlichen Ebenen lokalisieren: der internationalen, der zwischenstaatlichen und der innerstaatlichen bzw. innergesellschaftlichen. Ich werde mich im folgenden auf die internationale Ebene konzentrieren. Damit soll nicht behauptet werden, daß die anderen Ebenen unbedeutend wären. Mir scheint aber, daß sich die *wichtigsten* Veränderungen der letzten Jahre auf dieser Ebene ergeben haben (allerdings mit Auswirkungen, die weit über diese Ebene hinaus reichen

-- bzw. um im Ebenenbild zu bleiben: weit unter diese Ebene hinunter reichen). Auf der internationalen Ebene hat sich deutlich bemerkbar gemacht, daß die die Weltpolitik bis dahin bestimmende bipolare Ost-West-Konfrontation aufgelöst wurde. Ob bzw. inwiefern dieser strukturbildende Gegensatz zwischenzeitlich ersetzt wurde, ist strittig. Das vieldeutige Schlagwort der "Globalisierung" scheint *einen* strukturbildenden Prozeß zu beschreiben, der an die Stelle des Ost-West-Konflikts getreten ist. Ob dieser Prozeß für den Zusammenhalt der Transatlantische Partnerschaft allerdings eher förderlich oder hinderlich ist, ist unklar.

Ein zweiter strukturbildender Prozeß im internationalen Kontext, den Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer genauso betonen wie die französische Führung,² wird mit dem Begriff der *Multipolarität* umschrieben. Europa und Amerika betrachten sich wechselseitig immer öfter als Akteure, die im Kontrast zum früheren Ost-West-Konflikt nicht mehr einen *gemeinsamen* Pol bilden, sondern sich in zunehmendem Maße als miteinander konkurrierende Pole gegenüberstehen.

In der politikwissenschaftlichen Teildisziplin Internationale Beziehungen ist es in hohem Maße strittig, inwieweit es im Zeitalter der Globalisierung noch sinnvoll ist, die Strukturen des internationalen Systems im Sinne von Polaritäten zu beschreiben. Ich selbst halte diese Denk- und Redeweise – vor allem bezogen auf die transatlantischen Beziehungen – nicht für ungefährlich. Ich denke aber auch, daß wir zur Kenntnis nehmen müssen, daß außenpolitische Entscheidungsträger diesseits und jenseits des Atlantiks in Kategorien der Polarität denken. In der Beschreibung einer Welt, die sich *repolarisiert*, treffen sich dabei zwei Dimensionen: erstens *materielle Veränderungen* in der internationalen Machtverteilung; zweitens, und davon nur analytisch zu trennen, die (individuelle und kollektive) *kognitive Verarbeitung* dieser materiellen Veränderungen durch politische Entscheidungsträger und Gesellschaften. Eine angemessene Beschreibung internationaler Prozesse muß neben einer (gleichsam objektivistischen) Analyse systemischer Entwicklungstendenzen (z.B. Globalisierung; Neuverteilung von "Machtressourcen" im internationalen System) auch reflektieren, welche

² Sowohl Bundeskanzler Schröder wie auch der deutsche Außenminister Fischer haben in diversen Reden die neue Zeit als eine Zeit des "Übergangs vom Bipolarismus zur Ära der Globalisierung" beschrieben. Fischer hat zugleich aber auch betont, daß "die künftige Welt (...) multipolar" sein wird (vgl. etwa Joschka Fischer, Kluge Selbstbeschränkung, multilaterale Interessenvertretung, Rede vor der Mitgliederversammlung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 24. November 1999, abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. November 1999, S. 8. Zur überraschenden Unterstützung Gerhard Schröders für das französische Konzept einer "Europe Puissance", das klar einem auf Gegenmachtbildung gegenüber den USA basierenden realistischen Konzept entspringt, vgl. Gerhard Schröder, "Europe Puissance" als gemeinsames Ziel. Die Verantwortung Frankreichs und Deutschlands für die Zukunft Europas, leicht gekürzter Text der Rede des deutschen

Bedeutung diesen (tatsächlichen oder vermeintlichen) machtpolitischen Veränderungen im Sinne einer Repolarisierung zugeschrieben wird. Die Europäische Union ist gewiß nicht in dem Sinne ein "Pol" wie die USA heute, die Sowjetunion gestern oder China vielleicht morgen. Aber die EU ist heute sicherlich ein **anderer** Akteur auf der internationalen Bühne als noch vor zehn oder zwanzig Jahren. Die herablassenden Bemerkungen der Amerikaner über die fehlende Telephonnummer in Brüssel aus den früheren 1970er Jahren sind jedenfalls in jüngster Zeit kaum noch zu vernehmen. Statt dessen sind Stellungnahmen zu hören, die nahelegen, daß die EU nicht nur als gewichtiger ökonomischer, sondern zunehmend auch als politischer Konkurrent im globalen Maßstab wahrgenommen wird. Wenn ich die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen richtig deute, dann wird die EU in den nächsten zehn oder zwanzig Jahren an "polarer" Akteursqualität eher gewinnen als verlieren.

Vor diesem Hintergrund sehe ich eine der zentralen Herausforderungen im Prozeß der **Erneuerung** der Transatlantische Partnerschaft darin, ob es gelingt, eine **gleichberechtigte** Partnerschaft zwischen der EU auf der einen und den USA auf der anderen Seite auszubilden. Das Kernproblem, das dabei zu bewältigen sein wird, kommt in den beiden Titeln sehr treffend zum Ausdruck, die die Organisatoren für die beiden letzten Sitzungen des gestrigen Tages gewählt haben: Für Europa scheint die Frage zu lauten, ob es im Verhältnis zu den USA **Rivale** oder Partner sein will, für die USA eher, ob sie **Führer** oder Partner sein wollen. Wenn man diese Begriffe in ein klassisches machtpolitisches Vokabular übersetzt, wäre Europa als aufsteigende oder **revisionistische Macht** zu betrachten. Im diplomatischen Sprachgebrauch wird die Forderung der Europäer nach einer machtpolitischen Revision zwar in die sehr viel unverdächtigere Formel der "gleichberechtigten Partnerschaft" gekleidet. "Gleichberechtigung" gehört jedoch sicher **nicht** zu den herausragenden Zielen amerikanischer Diplomatie – und dies ist auch nicht erstaunlich, weil die Alternative "Führer oder Partner" die Richtung der machtpolitischen Veränderung für die USA in einer für amerikanische Entscheidungsträger **unerwünschten** Richtung beschreibt. Sich vom Führer zum Partner zu entwickeln, bedeutet in der Machtwahrung der internationalen Politik **abzusteigen**. Die gegenwärtige US-Administration erweckt jedoch nicht den Eindruck, daß sie einer solchen Rollenzuschreibung gleichgültig gegenüberstünde. Ganz im Gegenteil spricht vieles dafür, daß die USA ihre dominante Position im internationalen System zumindest erhalten, wenn nicht sogar ausbauen wollen. Insofern kommen die USA gerade auch im Vergleich zu den Europäern einer klassischen **Status quo Macht** sehr nahe.

Bundeskanzlers vor der französischen Nationalversammlung in Paris am 30. November 1999, abgedruckt in:

Aus dem Blickwinkel mancher Kollegen in den IB beschreibt dies jedoch eine groteske Situation, denn wenn wir den "liberals" Glauben schenken dürfen, handelt es sich bei der transatlantischen Gemeinschaft doch um eine *Sicherheitsgemeinschaft*, die nicht nur gemeinsame Institutionen, sondern auch eine gemeinsame Identität ausgebildet hat. Beides sollte ein hohes Maß an wechselseitiger Erwartungsverlässlichkeit garantieren und das Aufkommen einer prestige-getriebene Rivalität eigentlich verhindern. Für die Realisten, die klassischen Gegner der Idealisten oder "liberals" ist diese Entwicklung hingegen weniger überraschend, denn sie verweisen darauf, daß Gegenmachtbildungstendenzen zwischen Europa und den USA schon deshalb zu erwarten sind, weil sich in diesen beiden Regionen die mit Abstand größten militärischen und ökonomischen Potentiale konzentrieren: 41 Prozent der weltweit produzierten Güter werden in den USA und der EU hergestellt und 56 Prozent der weltweiten Militärausgaben sowie 85 Prozent des internationalen Rüstungshandel kommen aus dieser Region.

Realisten und "liberals", die traditionellen Antagonisten des theoretischen Diskurses in den IB, unterstellen implizit beide bestimmte Mikroprozesse, die dazu beitragen, daß materielle Gegebenheiten bzw. machtpolitische Veränderungen systemische Effekte wie Rivalität oder Sicherheitsgemeinschaften produzieren. Die Wahrnehmungen außenpolitischer Entscheidungsträger und Eliten als wesentlicher *input* von Entscheidungen spielen allerdings keine systematische Rolle in der Theoretisierung. Eine sehr heterogene dritte Gruppe von Theoretikern, die heute zumeist mit dem Etikett "Konstruktivismus" belegt wird, kann die Brücke zwischen materiellen und ideellen Dimensionen herstellen. Demzufolge wären vor allem jene Veränderungen bedeutsam, die sich in der Wahrnehmung der Eliten und insofern auch im politischen Diskurs wiederfinden. Wenn man dieser dritten Denkschule folgt, dann wird besser verständlich, warum nicht nur materielle Prozesse (wie Machtverschiebungen oder ökonomische Interdependenz), sondern auch deren kognitive und diskursive Verarbeitung wichtige Anhaltspunkte dafür liefern können, in welche Richtung sich beispielsweise zukünftig zwischenstaatliche und/oder transnationale Beziehungen wie die Transatlantische Partnerschaft entwickeln.

Vor dem Hintergrund einer solchen Betrachtung wird die Erneuerung der Transatlantische Partnerschaft im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft nicht leicht sein, denn im

Unterschied zu früher, als Amerikaner und (West-) Europäer noch *gemeinsame* Probleme (sprich: "Feinde") hatten, haben sie heute immer weniger. Mehr noch: besorgniserregend ist vor allem, daß sie immer häufiger im Anderen einen nicht unwesentlichen Teil ihrer jeweiligen außenpolitischen Probleme sehen. Die Felder, in denen beispielsweise die Europäer gleiche Rechte einfordern bzw. die Amerikaner solche Rechte gewähren sollen, sind (für "liberals": erstaunlicherweise) nicht nur die großen Themen auf der Agenda einer "global governance". Ganz im Gegenteil konkurrieren beide Seiten immer häufiger auf den großen, klassischen Felder globaler Macht- und Sicherheitspolitik. Jenseits von Todesstrafe, Klimakonvention und *Missile Defense* gibt es allerdings eine lange Liste von weiteren globalen Problemen, die gerade für eine liberale demokratische Staatengemeinschaft Anlaß genug bieten sollte, gemeinsame Problemlösungsstrategien zu entwickeln. Daß dies auf beiden Seiten des Atlantiks nicht in hinreichendem Maße geschieht und statt dessen immer stärker "bilaterale" Themen die Gesprächsagenden dominieren, in denen die Unterschiede zwischen EU und USA hervorgehoben werden, sollte uns zu denken geben.

Es erscheint daher durchaus gerechtfertigt, den gegenwärtigen Zustand der Transatlantische Partnerschaft mit dem Begriff "Zerreißprobe" zu umschreiben. Das Schicksal des "Westens" entscheidet sich jedoch nicht heute oder morgen, denn historische Prozesse, die mit Kategorien wie "Globalisierung" oder "Repolarisierung" umschrieben werden, gerinnen nicht in Jahren, sondern eher in Jahrzehnten zu jenen festeren Zuständen ("bipolares Zeitalter", "westliche Sicherheitsgemeinschaft"), die wir gemeinhin Strukturen nennen. Ob wir allerdings in zehn, zwanzig oder dreißig Jahren noch immer von einer "Partnerschaft" reden werden, wenn wir die Beziehungen zwischen jenen Staaten beschreiben, die heute die EU (samt ihrer zukünftigen Mitglieder) und die USA umfassen, erscheint mir ungewisser als manchen anderen.

Ich will mit einem Zitat schließen:

"In the life of societies and international systems there comes a time when the question arises whether all the possibilities of innovation inherent in a given structure have been exhausted. At this point, symptoms are taken for causes; immediate problems absorb the attention that should be devoted to determining their significance. Events are not shaped by a concept of the future; the present becomes all-intrusive. However impressive such a structure may still appear to outsiders, it has passed its zenith. It will grow ever more rigid and, in time, irrelevant. The West today confronts such a challenge. It has had centuries of great

*achievement punctuated by catastrophic upheaval. Its propensity for disaster has been high; but heretofore each tragedy was followed by a new burst of creativity. Are the stresses of today a sign of consolidation or the first symptoms of decay? Will they lead to renewal or to disintegration?"*³

Diese Fragen stammen von Henry Kissinger -- und sie stammen aus dem Jahr 1961. Sie heute zu beantworten fällt nicht leicht, erscheint jedoch nicht weniger dringlich als vor 40 Jahren. Vor diesem Hintergrund sind auch jene Stimmen zu verstehen, die "Visionen" für eine Erneuerung der Transatlantischen Partnerschaft einfordern. Anfang der 1990er Jahre hielt auch ich dies für eine wichtige Herausforderung diesseits und jenseits des Atlantiks.⁴ Gegenwärtig scheinen mir jedoch einige banalere Dinge viel wichtiger zu sein: es geht heute nicht so sehr um Visionen, als darum, daß einige **einfache Spielregeln für den alltäglichen Umgang** unter Partnern stärker beachtet werden. Europäer und Amerikaner sollten sich nicht nur darum kümmern, was sie **miteinander tun können** (wie dies Jackson Janes in dieser Konferenz wiederholt forderte), sondern mehr noch darum, was sie **einander nicht antun sollten!**

Wenn Europa und Amerika in Zukunft häufiger **unterschiedliche** Wege gehen und die atlantischen Bindungen vielleicht auch explizit gelockert werden, muß dies kein Drama sein. Beide Seiten brauchen einander heute ganz offenkundig weniger als vor zwanzig oder vierzig Jahren. Eine einvernehmliche Lockerung der Beziehungen, die allerdings die Freundschaft nicht in Frage stellt, könnte daher beiden Partnern entgegenkommen: dem Freiheitsdrang der Europäer, die endlich "erwachsen" (oder "gleichberechtigt") werden wollen und den Amerikanern, die sich nicht mehr so häufig mit undankbaren Europäern herumärgern müssen. Allerdings sollte sich niemand der Illusion hingeben, daß eine "einvernehmliche" Trennung dieser Art ohne Blessuren über die Bühne geht. Wichtig wäre daher vor allem, daß beide Seiten sich wechselseitig Respekt zollen hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Interessen, Traditionen und Ambitionen. Der **pflägliche Umgang miteinander** wird insofern zur **ersten Atlantikerpflicht** der neuen Zeit. Wenn sich die Europäer und Amerikaner nicht daran halten, könnten sie dem Realismus eine unerwartete Renaissance bescheren, die sich selbst eingefleischte Realisten nicht wünschen.

³ Henry Kissinger, *The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, New York: Anchor Books 1965, S. 246-247.

⁴ Vgl. Gunther Hellmann, Die Europäische Union und Nordamerika nach Maastricht und GATT: Braucht die Atlantische Gemeinschaft einen neuen Transatlantischen Vertrag?, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung 1994.