

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

61. Jahrgang · 51–52/2011 · 19. Dezember 2011



USA

Reymer Klüver

Changed? Obama 2012

Andrew B. Denison

Zwischen Wyoming und Washington: Die Republikaner 2012

Henrik Gast · Alexander Kühne

Die Tea Party und ihre Anhänger

Andreas Falke

Die große Ernüchterung: Zur amerikanischen Weltmachtrolle

Dennis Tänzler

USA im Klimawandel: Zwischen Führungsanspruch und Blockaden

Nicole Renvert

Zur Rolle der Mittler in den transatlantischen Beziehungen

Michael Hochgeschwender

Der Amerikanische Bürgerkrieg in der öffentlichen Erinnerung

Bernd Greiner

Antikommunismus, Angst und Kalter Krieg

Alex Gertschen

Das bessere Leben, erträumt und erlitten

Nicole Renvert

Von Soft Power zu Smart Power: Zur Rolle der Mittler in den transatlantischen Beziehungen

Die Beziehungen zwischen Deutschland und den USA werden oft durch das Prisma der jeweiligen Regierungen wahrgenommen und der aktuelle

Nicole Renvert

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); forscht zur Rolle transnationaler Akteure an der NRW School of Governance der Universität Duisburg-Essen und der Georgetown University, Washington, DC; SWP, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. nicole.renvert@swp-berlin.org

Zustand des transatlantischen Verhältnisses daran gemessen. Bekannt sind die engen Bindungen zwischen John F. Kennedy und Willy Brandt, der seinen Wahlkampf 1961 als „deutscher Kennedy“ bestritt, die Animositäten zwischen Helmut Schmidt

und Jimmy Carter in den 1970er Jahren, das freundschaftliche Verhältnis von Helmut Kohl und George Bush Senior vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung, aber auch die offene Auseinandersetzung anlässlich der US-Intervention im Irak 2003 zwischen Gerhard Schröder und George W. Bush.¹

Bei dieser personalisierten und auf die Regierungsvertreter konzentrierten Sichtweise der transatlantischen Beziehungen wird zuweilen unterschätzt, dass das Verhältnis auch von zahlreichen anderen Akteuren mit geprägt wird. Dabei ist nicht allein deren große Anzahl und die Vielfältigkeit der bestehenden Projekte beeindruckend, sondern die Rolle, die sie in Zeiten von politischen Spannungen spielen. Besonderes Merkmal dieser Akteure ist ihre „weiche Macht“ beziehungsweise *soft power*. Diese zeigt sich in der Fähigkeit, bestimmte Positionen zu beeinflussen und Bindungen zu schaffen, nicht etwa aufgrund wirtschaftlicher Anreize oder militärischer Drohungen, sondern durch die Anziehungskraft der Werte, für die diese Akteure stehen. Laut Joseph Nye ist die Beherrschung dieser

soft power Garant dafür, sich in einer veränderten Weltlage erfolgreich zu behaupten.² Am Beispiel ausgewählter Mittlerorganisationen, der Sonderbeauftragten für deutsch-amerikanische Beziehungen und der deutschen politischen Stiftungen soll in diesem Beitrag gezeigt werden, welches Potenzial diese Akteure in der Mitgestaltung der transatlantischen Beziehungen haben.

Das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland ist eine von Interessen geleitete Beziehung. Deutlicher als in den Nachkriegsjahren geht es um die Wahrung von eigenen Identitäten und Befindlichkeiten, aber auch um die Erhaltung einer Basis zur Kooperation und Kommunikation. Es ist eine an den Glauben an gemeinsame Werte gefestigte Bindung, die aber immer wieder die Unterstützung durch vertrauensbildende Maßnahmen, persönliche und institutionelle Bindungen und gemeinsame Projekte braucht. Dabei nehmen die Mittlerorganisationen sowie andere in der transatlantischen Zusammenarbeit engagierte Akteure eine besondere Rolle ein. Sie erfüllen unterschiedliche Aufgaben mit jeweils verschiedenen Methoden und sind in den USA und in Deutschland in unterschiedliche kulturpolitische Konzepte eingebettet. Ihnen ist gemein, dass sie durch ihre Brückenfunktion jenseits des politischen Tagesgeschehens und unabhängig von der Regierungsebene den transatlantischen Dialog kontinuierlich beleben.

Die „Mittler“ lassen sich in zwei Kategorien einteilen: Zum einen in kulturpolitische *Mittlerorganisationen* des Auswärtigen Amtes (AA) sowie nichtstaatliche Akteure, die transatlantische Projekte und Initiativen fördern; zum anderen in *Vermittler* wie die deutschen politischen Stiftungen oder die Sonderbeauftragten für transatlantische Beziehungen.

Mittlerorganisationen und auswärtige Kulturpolitik

Bei den kulturpolitischen Mittlerorganisationen des AA handelt es sich um das Goethe-Institut, den Deutschen Akademischen

¹ Vgl. Hans Peter Schwarz, Die deutsche Außenpolitik nach dem Irakkrieg, in: Politische Studien, 55 (2003) 393, S. 78–91.

² Vgl. Joseph S. Nye, *Soft Power: The means to success in world politics*, New York 2004.

Austauschdienst (DAAD), das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa), die Europäische Bewegung sowie die Alexander-von-Humboldt-Stiftung (AvH). Sie werden zum größten Teil staatlich finanziert und orientieren sich an den Zielen der deutschen auswärtigen Kulturpolitik als Teil der deutschen Außenpolitik. Nach der Wiedervereinigung 1990 wurde als Rahmen für ihre Tätigkeit ein gesamtdeutsches Konzept zur auswärtigen Kulturpolitik erstellt, die „Konzeption 2000“,^f die auch Maßnahmen zur Konfliktprävention und Friedenssicherung enthält.^f Das Ziel ist, „über offizielle Positionen hinaus gezielt zum Austausch von Werten beizutragen und damit auch die Zivilgesellschaft zu stärken“. ^f Zu den Instrumenten gehören feste Vertretungen und Strukturen im jeweiligen Partnerland, die Förderung der Mobilität und Begegnung von Personen, das Angebot von Informationen, materielle Hilfen und Sprachvermittlung sowie eine Vielzahl von Einzelprojekten.

Im transatlantischen Austausch gewähren die Mittlerorganisationen Stipendien für Austauschprogramme, unterstützen Kontakte zwischen Parlamentariern in Deutschland und den USA oder organisieren Konferenzen und Fachgespräche. Das Goethe-Institut ist mit sieben Büros in den USA vertreten, es gibt zwei Fachberater der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA), der DAAD unterhält neben New York ein Informationsbüro in San Francisco, es gibt das Deutsche Historische Institut (DHI) in Washington, DC sowie das German Book Office, zwei Büros der Film Service und Marketing GmbH und das Verbindungsbüro der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) in New York.

Ferner sind weitere Akteure als die Mittlerorganisationen des Auswärtigen Amtes im transatlantischen Dialog eingebunden, wie etwa der German Marshall Fund of the United States (GMF), die Atlantik-Brücke, die American Academy in Berlin oder das As-

^f Vgl. Auswärtiges Amt (Kulturabteilung), Auswärtige Kulturpolitik – Konzeption 2000, online: www.ifa.de/pdf/aa/akbp_konzeption2000.pdf (23.11.2011).

^f Vgl. Deutsche Bundesregierung, Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin 12.5.2004, online: www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384230/publicationFile/4345/Aktionsplan-De.pdf (23.11.2011).

^f Kurt-Jürgen Maaß (Hrsg.), Kultur und Außenpolitik, Baden-Baden 2005, S. 28.

pen Institut Berlin. Zudem kooperieren private Unternehmensstiftungen mit den Mittlerorganisationen oder anderen Partnern. Die Körber-Stiftung fördert im Ideenwettbewerb „Usable“ mehr bürgergesellschaftliches Engagement, die Robert Bosch Stiftung unterstützt den Austausch durch das Kongress-Bundestagsforum und die Gerda Henkel Stiftung die wissenschaftliche Forschung. In den vergangenen Jahren entstanden darüber hinaus weitere Initiativen und Projekte wie das Global Public Policy Institute (GPPI) oder die Transatlantic Strategy Group on Security der Bertelsmann Stiftung. Dieses Engagement setzt sich auf Länderebene fort. Allein Baden-Württemberg zählt mehr als 300 Organisationen, Vereine und deutsch-amerikanische Clubs, es gibt eine Vielzahl an Städte- und Schulpartnerschaften und einen lebendigen Austausch auf vielen anderen Ebenen.^f

Auf amerikanischer Seite existiert auswärtige Kulturpolitik nicht als politisch eigenständige, vom staatlichen Einfluss und staatlicher Förderung geprägte Einrichtung im Rahmen einer nationalen Strategie. Vielmehr handelt es sich um eine Sammlung vertrauensbildender und den Dialog fördernder Maßnahmen, die viele private Unterstützer haben. Diese engagieren sich mit einem Vielfachen des Jahresetats des US-Außenministeriums, vor allem durch selbst finanzierte kultur- und bildungspolitische Projekte und Programme, die in anderen Industrieländern ausschließlich auswärtiger Kulturpolitik und staatlicher Finanzierung vorbehalten wären.

Wichtigster Partner der amerikanischen Regierung ist das Institute for International Education (IIE) in New York mit seinem Council for International Exchange of Scholars (CIES). Der wichtigste Mittler der amerikanischen Kulturpolitik ist die Fulbright Kommission, eine „Quasi-Nichtregierungsorganisation“ (Quango), die sich in bilateralen Austauschprogrammen engagiert. Deutschland ist seit 1952 der mit Abstand größte Partner der USA mit weit über 40 000 Geförderten.^f

^f Vgl. Nicole Renvert, Werte und Interessen im Wandel. Die deutsch-amerikanischen Kulturbeziehungen, Stuttgart 2006, S. 7.

^f Vgl. Rolf Hoffmann, In diplomatischer Mission. Die Außenkulturpolitik der USA, in: K.-J. Maaß (Anm. 5), S. 281–286.

Politische Stiftungen

Die politischen Stiftungen sind keine Mittlerorganisationen, aber *Vermittler* in der Auswärtigen Kulturpolitik Deutschlands und trotz gestalterischer Unabhängigkeit finanziell und organisatorisch an die offizielle deutsche Außenpolitik gebunden. Ihre Geschichte ist eng mit denen der internationalen und europäischen Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg verknüpft.⁸ Ursprünglich als Instrument demokratischer Bildung gedacht, wurden die politischen Stiftungen im Rahmen der *reeducation*-Programme begründet oder in neuer Form weitergeführt und entwickelten sich als Bildungs- und Forschungsinstitute, Parteiarchive, Begegnungsstätten und Entwicklungshilfeorganisationen mit zum Teil weltweiter Präsenz.

Nach 1945 bildeten die transatlantischen Beziehungen den Pfeiler westlicher sicherheits-, wirtschafts- und kulturpolitischer Beziehungen. Es gab die Notwendigkeit, die Bindungen mit den USA zu fördern, aber auch ein genuines Interesse, den Dialog mit Osteuropa und somit auch mit der DDR zu ermöglichen. Durch die Ostpolitik wurde die allmähliche graduelle Emanzipation und veränderte politische Rolle des geteilten Deutschland eingeleitet, führte aber zu Spannungen mit den amerikanischen Verbündeten.⁹ Das Verhältnis zwischen den jeweiligen Regierungschefs war von persönlichen Animositäten geprägt, aber auch die deutsche Opposition litt unter den ungünstigen äußeren Bedingungen für einen transatlantischen Dialog.¹⁰ Die Motivation für die Stiftungen, Büros in den USA zu eröffnen, war daher von starkem Eigeninteresse geleitet:¹¹ Zunächst waren die politischen Stiftungen in den USA „Schadensbegrenzer“, um entstandene Spannungen

abzubauen. Sie konnten über die Arbeit der Deutschen Botschaft hinaus und davon unabhängig amerikanische Akteure in einen Dialog einbinden, Impulse geben, die wichtig für meinungsbildende Prozesse in den USA waren, und deutsche Entscheidungsträger mit Informationen versorgen. Der Schwerpunkt lag in dieser Phase auf der Unterstützung der Partnerschaften von Parlamentsmitarbeitern und Regierungsvertretern mit dem US-Kongress durch die sogenannte Congressional Staffer Briefing Tour, Besuche deutscher Parlamentarier in die USA oder amerikanischer Abgeordneter nach Deutschland.¹² Zudem verstärkten sie Kooperationsprojekte mit amerikanischen Institutionen und Think-Tanks und legten damit den Grundstein für einen tieferen Zugang zu amerikanischen Gesellschafts-, Wirtschafts-, und Politikkreisen.

Die Büros der deutschen Stiftungen in den USA widmen sich traditionell vor allem außen- und sicherheitspolitischen Themen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung nimmt sich zudem dem deutsch-jüdischen Dialog in den USA und wirtschaftspolitischen Themen an, die Friedrich-Ebert-Stiftung konzentriert sich auf die Veränderung der Zivilgesellschaft durch Globalisierung und die Reform des Sozialstaats. Die Friedrich-Naumann-Stiftung fördert wirtschaftliche Zusammenarbeit und Bildung, die Hanns-Seidel-Stiftung hat einen Schwerpunkt auf der Wirtschafts- und Handelspolitik. Die Heinrich-Böll-Stiftung widmet sich Menschenrechts- und Minderheitenfragen sowie Gender- und Umweltpolitik. Die Stiftungen fördern Austauschprogramme, vergeben Stipendien zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und verfassen Policy-Analysen zu aktuellen Themen.

Engagement und Dissens seit 1990

Direkt nach der Wiedervereinigung erlebten die deutschen Mittlerorganisationen, wie auch die Stiftungen und private Initiativen, in den USA eine Art Hochzeit. Das Goethe-Institut präsentierte Filme und Gespräche über die Geschichte der Berliner Mauer und des geteilten Landes, die Austauschorganisationen des

⁸ Vgl. Henning von Vieregge, *Parteistiftungen: Zur Rolle der Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann- und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1977.

⁹ Vgl. Peter Bender, *Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen: vom Mauerbau bis zur Vereinigung*, München 1995.

¹⁰ Vgl. Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005.

¹¹ Vgl. Ann L. Philipps, *Transatlantische Brücken: Die deutschen politischen Stiftungen in den USA*, in: Detlef Junker et al. (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990*, Band II, Stuttgart–München 2001, S. 675–695.

¹² Vgl. Presse- und Informationsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, *„USA-Bundesrepublik Deutschland“*. Der Beitrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zum gesellschaftlichen Dialog über den Atlantik, Bonn 1986.

DAAD und der AvH schickten Nachwuchswissenschaftler aus den USA nach Deutschland oder ermöglichten es jungen deutschen Akademikern etwa an den neu gegründeten Exzellenzzentren für Deutschland- und Europastudien der Universitäten Harvard, Berkeley und Georgetown zu studieren.

Doch im Rahmen des Normalisierungsprozesses und durch die Verlagerung des geopolitischen Interesses der USA von Deutschland und Europa auf andere Regionen eröffnete sich eine neue Phase in den Beziehungen, aber auch eine neue Orientierung und Rolle für die Mittler und politischen Stiftungen. Dies deutete sich bereits in den 1990er Jahren an, wurde jedoch erst nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und der darauf folgenden amerikanischen Intervention im Irak politisch bedeutsam. Mit der unterschiedlichen Haltung zum Irak-Einsatz kam es 2003 nicht nur zu einem schwerwiegenden Dissens zwischen der deutschen und amerikanischen Regierung, sondern auch zu einer ernsthaften innereuropäischen Krise.¹³ Hierin offenbarte sich eine grundsätzliche Problematik, die sich an den unterschiedlichen militärischen Kapazitäten und der finanziellen Bereitschaft zur Finanzierung solcher Einsätze auch am Bild von der „Venus Europa“ und dem „Mars USA“ entzündete.¹⁴

Nicht nur Frankreich, sondern vor allem Deutschland bekam das Unverständnis für diese Haltung von amerikanischer Seite aus zu spüren. So wurde deutschen Diplomaten der Zugang zu Informationen und Ansprechpartnern in Washington erschwert oder gänzlich versagt.¹⁵ Hier ergaben sich neue Chancen für die Mittler und Vermittler: Die politischen Stiftungen waren gefragt, vor dem Kongress die deutsche Haltung in der Irak-Frage darzulegen. Die Friedrich-Ebert-

¹³ Vgl. Helga Haftendorn, Changes in the transatlantic relations after 9/11 and the impact on Germany's role, in: Niklaas Hoekstra/Netherlands Atlantic Association (eds.), Transatlantic relations at crossroads, Amsterdam 2003, S. 21–25.

¹⁴ Vgl. Robert Kagan, Of paradise and power: America and Europe in the new world order, New York 2003.

¹⁵ Vgl. Nicole Renvert, Mission possible? The Role of German Political Foundations in the USA, DAAD/AICGS Working Paper, 2004, online: www.aicgs.org/documents/Renvert%20final%20ger.pdf (23.11.2011).

Stiftung initiierte das Programm der „Globalen Atlantiker“, das junge Parlamentarier in Deutschland und den USA trotz der schwierigen Rahmenbedingungen zu Gesprächen zusammenbrachte. Die Heinrich-Böll-Stiftung versuchte der Krise durch erhöhtes Engagement entgegenzuwirken, indem sie sich neben neuen Schwerpunkten (Terrorismus, *nation building*) auch auf traditionelle „grüne“ Themen konzentrierte, wie erneuerbare Energien oder Umgang mit dem Klimawandel. Trotz der offiziell negativen Haltung der USA gegenüber der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls fand sie zahlreiche Gesprächspartner. Bemerkenswert war zudem, dass die Stiftungen in dieser Zeit gemeinsam Projekte auf den Weg brachen, auch wenn sie eine unterschiedliche USA-Politik verfolgten. Die schwierigen Umstände machten es notwendig, dass sie mit einem überparteilichen Ansatz versuchten, ein differenziertes Deutschland- und Europa-Bild zu vermitteln. Länder wie Frankreich¹⁶ und die Schweiz verfügten nicht über die Kanäle der deutschen politischen Stiftungen¹⁷ und entwickelten ein besonderes Interesse an der Schaffung ähnlicher Instrumente.

Nur die gewachsenen Bindungen, persönliche Kontakte und Programme der unterschiedlichen Mittler konnten helfen, den diplomatisch-politischen Dissens zumindest auf der Ebene der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit etwas abzufedern. Größerer Schaden, etwa im Bildungsbereich, konnte so abgewendet werden. Zum Beispiel gingen in den Austauschprogrammen die Bewerberzahlen in dieser Zeit zwar leicht zurück, aber die Anzahl der Teilnehmer blieb stabil.

Sonderbeauftragte

Der Irak-Einsatz hatte nicht nur einen dramatischen Glaubwürdigkeitsverlust für die Bush-Administration zur Folge, sondern für das amerikanische Gesellschaftsmodell insgesamt. Während der zweiten Amtszeit George W. Bushs wurde deshalb verstärkt auf die Möglichkeiten verbesserter *public di-*

¹⁶ Vgl. William Horsley, France defiant over tough US stance, 23.4.2003, online: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2969975.stm> (23.11.2011).

¹⁷ Inzwischen gibt es sechs deutsche politische Stiftungen. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat allerdings bislang kein Büro in den USA.

plomacy gesetzt.¹⁸ 2005 besetzte George W. Bush die Position des Under Secretary for Public Diplomacy mit einer engen Vertrauten, Karen Hughes. Sie sollte das durch den Irakkrieg beschädigte Image der USA verändern helfen. Dazu wurden verschiedene Programme ins Leben gerufen, die zum Beispiel die Einrichtung von Leseecken mit amerikanischer Fachliteratur in öffentlichen Bibliotheken finanzierten und NGOs unterstützten, die deutsch-amerikanische Austauschprogramme organisierten. Hughes warb öffentlichkeitswirksam bei Fernsehauftritten und anderen öffentlichen Foren für den *American way of life* und reagierte damit auf die verschlechterten Umfragewerte der USA.¹⁹

In Deutschland gibt es seit 1981 die Position des Koordinators für deutsch-amerikanische Beziehungen beim AA. Aufgabe des Koordinators ist es, die transatlantischen Beziehungen zu stärken und Wege der engeren Kooperation zu identifizieren. Von 1999 bis 2009 übte der ehemalige außenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Karsten Voigt, diese Funktion aus. Auf Grund seiner exzellenten Kontakte in die Politik gelang es ihm, der Position des Koordinators besondere Relevanz zu verleihen. Maßgeblich für den Erfolg seiner Arbeit war die Vertrauensbasis, die er sich über viele Jahre bei seinen amerikanischen Partnern erarbeitet hatte und von der diese Position in den schwierigen Umständen der Krise 2003 profitierte. Seit Juli 2011 bekleidet der FDP-Bundestagsabgeordnete Harald Leibrecht das Amt.

Die Position ist nicht deckungsgleich mit der des Under Secretary for Public Diplomacy: Die Rolle des Koordinators für deutsch-amerikanische Beziehungen ist geprägt von einem kritischen Blick auf das eigene Land und soll nicht nur die Wissensdefizite über die USA und Deutschland beheben helfen, sie sieht zudem eine zentrale Vermittlerrolle vor, womit sie weit über *public diplomacy* hinausgeht. Mit der Schaffung der Positionen der Sonderbeauftragten wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass der gesellschaftspolitische Dialog immer entscheidender für die Gestaltung von bilatera-

len Beziehungen geworden ist. Die Komplexität der Themen hat deutlich zugenommen, was gerade unter schwierigen Rahmenbedingungen der Kommunikation auf gesellschaftspolitischer Ebene besondere Bedeutung verleiht.

Neue Herausforderungen ...

Auch nach der Krise 2003 sind Deutschland und die USA füreinander wichtige Handelspartner und durch ihre jeweiligen Demokratie-Modelle, die freie Marktwirtschaft, starke Zivilgesellschaften und persönliche Freiheiten eng miteinander verbunden. Doch mit dem Ende des Kalten Krieges ist die geostrategische Klammer, die das transatlantische Verhältnis lange prägte, entfallen und durch neue Interessen ersetzt worden.²⁰ Die USA sind in internationalen Krisen engagiert, müssen sich aber verstärkt dringender innenpolitischer Themen annehmen (Reformen des Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesens, Schwächen der Infrastruktur, Auswirkungen von Migration und Integration). Zudem haben auch die USA mit den Folgen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise zu kämpfen.

Die großen Hoffnungen, die seit 2008 in Barack Obama gesetzt wurden, lassen sich nur teilweise oder gar nicht erfüllen. Die USA stehen vor Problemen, die zu tiefgreifend sind, als dass sie in einer Legislaturperiode gelöst werden könnten. Zudem sind Einschnitte erforderlich, welche die amerikanische Gesellschaft derzeit kaum zu leisten bereit ist. Die USA müssen sich notgedrungen aus einigen Bereichen zurückziehen und streben daher international Entlastung an. Hier fordern sie ein höheres Engagement von ihren Partnern. In Europa besteht die Gefahr, dass sich die EU an ihrer Schuldenkrise, aber auch an der Finalität des Erweiterungsprozesses oder an außen- und sicherheitspolitischen Themen entzweit. Ferner offenbaren sich die Folgen des demografischen Wandels bereits in einem Fachkräftemangel. Die Angst vor unkontrollierter Migration lähmt jedoch die Politik, hier Zeichen zu setzen. Viele dieser Herausforderungen sind nicht mehr nationalstaatlich zu lösen, doch es mangelt vielen Regierungschefs an ei-

¹⁸ Vgl. Thomas Jäger, Die amerikanische Regierung gegen die Weltöffentlichkeit? Theoretische und empirische Analysen der Public Diplomacy zum Irakkrieg, Wiesbaden 2008, S. 15–38.

¹⁹ Vgl. Umfrage des Pew Research Center, 23. 6. 2005, online: www.pewglobal.org/2005/06/23/us-image-up-slightly-but-still-negative (23. 11. 2011).

²⁰ Vgl. Peter Rudolf, Von Clinton zu Bush: amerikanische Außenpolitik und die Folgen für die transatlantischen Beziehungen, in: Hans-Jürgen Puhle (Hrsg.), Supermacht im Wandel, Frankfurt/M. 2004, S. 263–295.

nem klaren Bekenntnis zu mehr Zusammenarbeit. Dabei ist es notwendig, eine kluge Balance zwischen innenpolitischem Engagement und internationaler Verantwortung zu finden.

Doch Unstimmigkeiten sind Begleiterscheinungen einer neuen Weltsicherheits- und Wirtschaftslage, und dies ist auch in den transatlantischen Beziehungen zu spüren, in der die Veränderungen zunächst nur sehr allmählich wahrgenommen wurden. Seit Mitte der 1990er Jahre wurden Spannungen und Unterschiede in Sachfragen offenkundiger.²¹ Neben inhaltlichen Auseinandersetzungen veränderten sich die Art des Umgangs und die Sprache. Die unterschiedlichen Gewichtungen und traditionell abweichenden Ansichts- und Vorgehensweisen, etwa in der Handelspolitik, in der Debatte um die Legitimität und Anerkennung internationaler Gremien wie dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) oder zum Thema Klimaschutz, erfordern inzwischen stärkere Abstimmung, offenbaren aber auch Bereiche, in denen es kurzfristig zu keiner Einigung kommen wird. Bleiben die Beziehungen zwischen den Partnern aber gelähmt und die Handlungsfähigkeit gehemmt, bedeutet dies angesichts wachsender sicherheits- und wirtschaftspolitischer Problemfelder eine Schwächung aller Akteure.

... und neue Chancen

Gegenüber der offiziellen Regierungspolitik verfügen die zahlreichen Mittler, aber auch die Sonderbeauftragten im transatlantischen Austausch über den Vorteil, dass ihnen auch bei einer Veränderung der politischen Rahmenbedingungen, von kooperativ auf krisenhaft, viele Türen offen stehen. Ihre Tätigkeit und Präsenz vor Ort sind von Kontinuität geprägt und beruhen auf einer soliden Vertrauensbasis. Dies erlaubt es ihnen, ihren Handlungsspielraum beizubehalten oder sogar zu erweitern. Sie können den wissenschaftlichen und kulturellen Austausch weiterführen oder sogar – wie die politischen Stiftungen – dem Koordinator für deutsch-amerikanische Beziehungen eine Plattform bieten, Kontroversen offen zu diskutieren. Sie verfügen über wichtige Frühwarnkapazitäten und können neue Schlüsselakteure und Themen identifi-

²¹ Vgl. Stephen Szabo, *Parting ways. The Crisis in deutsch-amerikanische Beziehungen*, Washington, DC 2004.

zieren, die entscheidend für den transatlantischen Dialog sind.

Diese Instrumente der deutschen Außenpolitik sollten in ihrer Wirksamkeit nicht unterschätzt werden. Denn auch wenn viele den Konflikt 2003 und seine Folgen auf die Mesalliance der Regierung Schröder und der Bush-Administration reduziert sehen wollen, war die Auseinandersetzung Teil einer Entwicklung, die sich weiter fortsetzt. Eine Rückkehr zu einer transatlantischen Selbstverständlichkeit wird es nicht mehr geben. Zwar stand Obama für einen Neuanfang, aber auch seine Administration ist von einem notwendigen Pragmatismus geleitet und beobachtet sehr genau, wie verlässlich und berechenbar die Partner sind. Es sind strukturelle Unterschiede, die das Verhältnis zu den USA weiter begleiten werden und Kontroversen auch künftig unvermeidbar machen. Die besondere Herausforderung liegt zum einen in der nach wie vor nicht behobenen Schwäche Europas, in außen- und sicherheitspolitischen Fragen geeint zu handeln, zum anderen aber auch an der zögerlichen Haltung Deutschlands, eine wirkliche Führungsrolle einnehmen zu wollen.

Deutschland hat seine traditionelle Stärke – im transatlantischen Dialog mit *soft skills* als Vermittler und Brückenbauer erfolgreich zu sein – nicht genug gepflegt, hält sich stattdessen in entscheidenden Fragen zurück, wie beim NATO-Einsatz in Libyen. Dabei hat es gerade bei außenpolitischen Themen viel anzubieten und verfügt über Mittler, die dieses auch kommunizieren und auf die notwendigen Netzwerke zurückgreifen können. Sie müssen allerdings personell und finanziell so ausgestattet werden, dass sie auch zukünftig im internationalen Wettbewerb bestehen können, besonders in Bildung, Forschung und Entwicklung. Die Politik sollte die Frühwarnkapazitäten dieser Akteure intensiv nutzen und den Mehrwert, den diese darstellen, deutlicher anerkennen. Neue Wege der Kooperation sind notwendig, aber auch der Mut, außenpolitisch Akzente zu setzen, Themen vorzugeben und so den Rahmen für eine erfolgreiche Außenkulturpolitik als Teil der deutschen Außenpolitik zu setzen. Nur im konzertierten Zusammenspiel von offizieller Politik und begleitenden Programmen durch die Mittlerorganisationen wird aus Deutschlands *soft power* dann tatsächlich auch *smart power*.