

Ordnungsmacht oder Spielball?

Europa muss verstärkt in eine gemeinsame Außenpolitik investieren

Ulrich Speck | **Der Ukraine-Konflikt hat gezeigt, dass die EU handlungsfähig ist, wenn ein mächtiger Mitgliedstaat seine Politik europäisch verstärkt. Wie verheerend das Fehlen gemeinsamer europäischer Politik ist, zeigt der Syrien-Konflikt. Deshalb ist es höchste Zeit, dass sich Europa zu einem kraftvollen zweiten Pfeiler der Weltordnung entwickelt.**

Die Notwendigkeit für eine gemeinsame europäische Außenpolitik liegt auf der Hand. Im Alleingang können selbst die mächtigsten Staaten Europas wenig ausrichten; sie sind verdammt, Geschichte zu erleiden statt sie mit zu gestalten. Deutschland allein ist nicht in der Lage, russisches Verhalten in Osteuropa zu beeinflussen; Frankreich kann das Vordringen islamistischer Milizen in Nordafrika allein nicht stoppen, Italien allein Libyen nicht stabilisieren. Nur auf sich gestellt sind selbst Großbritannien, Frankreich und Deutschland nicht in der Lage, China auf Augenhöhe zu begegnen. Und wenn die Europäer uneinig sind, dann können sie auch in Washington nur wenig erreichen.

Was für die großen europäischen Staaten gilt, gilt für die mittleren und kleineren noch viel mehr. Eine gemeinsame Außenpolitik stärkt nicht nur den Rahmen, in dem sie sich bewegen. Sie gibt ihnen auch eine Stimme in der Gestaltung dieser Politik und damit die Möglichkeit, weit über ihr Gewicht hinaus internationale Politik zu beeinflussen. Die Aufgaben einer gemeinsamen Außenpolitik sind nicht weniger offensichtlich. Aus europäischen Interessen und gegenwärtigen Herausforderungen ergeben sich drei Prioritäten: die Stabilisierung der Nachbarschaft, der Ausbau der Partnerschaft mit den USA sowie die Gestaltung der Globalisierung.

Stabilisierung der Nachbarschaft

Der postsowjetische Raum hat keine stabile, prosperierende Ordnung entwickelt. Der Anspruch Russlands auf Dominanz, auf Kontrolle ist dabei ebenso ein Problem wie die schwache Staatlichkeit in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Wo es keine breit legitimierte, öffentliche Güter liefernden Regierungen gibt, wo mafiaähnliche Clans die Kommandohöhen der Wirtschaft und Politik dominieren, bleiben Staaten fragil und Grenzen unsicher. Solange Russland den Aufbau solider Staatlichkeit systematisch verhindert, um

Kontrolle aufrechtzuerhalten oder wiederzugewinnen, bleibt die Wirtschaft schwach, bleiben die Gesellschaften fragmentiert und die Politik meist autokratisch strukturiert.

Europa hat dabei eine doppelte Aufgabe. Zum einen muss es russische Aggressionen beschränken, also Moskau davon abschrecken, seinen Gestaltungsanspruch mit Gewalt durchzusetzen. Damit wird der Raum geöffnet für die Verfolgung der zweiten Aufgabe: der Stabilisierung von Staatlichkeit und ihrer Verrechtlichung und Liberalisierung. Wenn Europa diese Aufgabe ignoriert, wird die Instabilität wachsen und verstärkt zu mehr Konflikten, Kriegen, Flucht und Vertreibung sowie mehr Kriminalität führen. Auf Dauer kann sich Europa nicht vom Osten abschirmen, es muss in den Auf- und Ausbau von Ordnung investieren. Eine prosperierende östliche Nachbarschaft verspricht nicht nur neue Märkte, sondern kann auch zum Bindeglied zwischen Europa, Russland und China werden.

Dass sich Europa nicht gegen Instabilität in der Nachbarschaft abschirmen kann, dass das Ignorieren von Ordnungsaufgaben enorme Kosten nach sich zieht, wäre derzeit am Beispiel Syriens zu lernen. Auch in der südlichen Nachbarschaft ist der Auf- und Ausbau solider, legitimer und kompetenter Staatlichkeit die Kernaufgabe. Im Nahen Osten überlagern sich mindestens zwei Krisen. Der alte Gesellschaftsvertrag beruhte darauf, dass die Menschen die Herrschaft autokratischer Eliten akzeptierten, weil diese Eliten Ordnung sicherten und einen gewissen Wohlstand gewährleisteten. Da aber die Bevölkerung wächst und die Einkünfte aus Öl und Gas sinken, fühlen sich immer mehr junge, besser ausgebildete Menschen um ihre Lebenschancen betrogen. Das Potenzial für Revolution ist vorhanden, wie der Arabische Frühling gezeigt hat. Hinzu kommt der Kampf zwischen dem Iran und Saudi-Arabien um regionale Vorherrschaft. Die USA sind als Ordnungsmacht kaum noch präsent, wie sich an Obamas zögerlichem, halbherzigem Engagement in Syrien gezeigt hat. Saudi-Arabien fühlt sich durch Teherans expansive Regionalpolitik bedroht und bemüht sich aktiv um die Eindämmung von iranischem Einfluss in seiner Nachbarschaft.

Der Aufbau solider Staatlichkeit ist eine Kernaufgabe der EU

Von Instabilität in Nordafrika und im Nahen Osten kann sich Europa nicht abschotten. Terrorismus und Massenflucht in der südlichen Nachbarschaft haben das Potenzial, auch unseren Kontinent zu destabilisieren. Europa wird in den nächsten Jahren endlich eine ernsthafte Politik in Richtung Süden betreiben müssen. Dazu gehören die Entwicklung ökonomischer Chancen durch Zusammenarbeit, die Förderung von Zonen der Stabilität, die Bekämpfung von Instabilität sowie die Zusammenarbeit mit regionalen und auch globalen Mächten, um Bürgerkriege und Gewalt zurückzudrängen.

Schlüsselpartner USA

Die Vereinigten Staaten werden auf absehbare Zeit die wichtigste globale Macht bleiben. Mit ihnen hat Europa einen Partner, der nicht nur das mächtigste Land der Welt ist, sondern mit dem es auch die wesentlichen Werte und Prinzipien teilt, wie ein Vergleich mit Russland und China verdeutlicht. Gemeinsam mit ihren Partnern, insbesondere in Asien, haben Europa und die

**Europa wird
selbst in Führung
gehen müssen**

USA auch weiterhin genügend kritische Masse, um die Weltpolitik entscheidend zu gestalten. Amerika bleibt von zentraler Bedeutung für die Verteidigung Europas im Rahmen der NATO. Doch dieses Engagement erfordert immer wieder neue Anstrengungen. Amerikanische Politiker müssen gegenüber ihren Wählern begründen, warum die USA die Lasten der Sicherheit Europas mittragen sollen. Deshalb können die Europäer keineswegs davon ausgehen, dass Amerika auch in Zukunft dazu bereit ist. Um die militärische Partnerschaft mit der führenden Militärmacht der Welt fortzusetzen, muss Europa mehr tun. Je stärker der europäische Pfeiler innerhalb der NATO ist, umso eher sind die USA bereit, auch weiter in die NATO zu investieren. Zugleich bedeutet wachsende europäische Verteidigungsfähigkeit auch, dass Europa gegebenenfalls den Schritt zu einer autonomen Verteidigung gehen kann, falls sich die USA auf einen isolationistischen Kurs begeben.

Für eine europäische Außenpolitik ist das Bündnis mit den USA ebenfalls essenziell. Das gemeinsame Gewicht in normativer, ökonomischer, militärischer und politischer Hinsicht bleibt unschlagbar. Vor allem dann, wenn beide noch weitere Schwergewichte wie Japan, Indonesien, Indien oder Brasilien für langfristige Zusammenarbeit gewinnen können. Selbst in seiner Nachbarschaft wird Europa auf absehbare Zeit ohne oder gegen die USA keine Ordnungsaufgaben übernehmen können. Die europäischen Beziehungen zu Russland, zur Türkei, zum Iran oder zu Saudi-Arabien werden auch in den nächsten Jahren mit Washington eng abgestimmt werden müssen, weil die USA in diesen Beziehungen ein so erhebliches Gewicht haben.

Zugleich reicht es aber nicht mehr aus, auf Initiativen aus Washington zu warten. Amerika ist nicht mehr bereit und immer weniger in der Lage, in Europa die Rolle einer Ordnungsmacht zu übernehmen. Auch wenn noch nicht klar ist, in welchem Ausmaß die USA ihr internationales Engagement dauerhaft reduzieren, wird man davon ausgehen müssen, dass nationale Interessen künftig wesentlich enger definiert werden. Europa wird selbst in Führung gehen, selbst Strategien entwickeln und dann sich darum bemühen müssen, Washingtons Unterstützung zu gewinnen.

Globalisierung gestalten

Die Ströme an Informationen, Menschen und Waren, die Grenzen überschreiten, werden immer größer. Um die Vorteile dieser Entwicklung zu gewährleisten, muss die physische Infrastruktur – Verkehrswege für Flugzeuge, Schiffe, Autos, Eisenbahn sowie Kabelnetze fürs Internet – auf- und ausgebaut und geschützt werden. Das gilt auch für die Rechtsordnung, d.h. komplexe zwischenstaatliche Verträge und Normen, die diese Mobilität ermöglichen.

Globalisierung beruht aber auch auf einem politischen Ordnungsrahmen, der Vernetzung fördert und Störungen zu verhindern bzw. beheben versucht. Liberale Prinzipien wie die freie Entfaltung des Individuums in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik sowie die Beschränkung des Staates auf Ordnungsaufgaben haben seit dem Ende des Kalten Krieges die Globalisierung vorangetrieben und erheblich zur Sicherheit, Freiheit und Prosperität beigetragen.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Zugleich gibt es aber eine wachsende Tendenz von autokratisch regierten Staaten, die nur die wirtschaftlichen Vorteile von Globalisierung nutzen, die politischen Aspekte jedoch zurückdrängen wollen. Für die Machthaber in Russland und China ist die politische Globalisierung mit ihren Freiheitsprinzipien eine Bedrohung; zugleich aber brauchen sie die Teilhabe an der ökonomischen Globalisierung, um ihre Regime an der Macht zu halten.

Die Regierungen in Moskau und Peking bemühen sich, politische Kontrolle auf ihrem Territorium zu bewahren, um subversiven Strömungen entgegenzuwirken. Beide nutzen ihre Macht in globalen Organisationen, um die politische Globalisierung zu schwächen. Zugleich bemühen sie sich, die regionale Ordnung in ihrer Nachbarschaft nach autokratischen Prinzipien umzugestalten. Nach ihren Vorstellungen sind schwächere Nachbarn rechtlos und haben sich dem Mächtigeren zu unterwerfen. Für beide ist eine imperialistisch angelegte Außenpolitik ein wichtiger Pfeiler ihres Machterhalts; beide sehen die USA als Rivalen, weil sie diesen imperialen Plänen im Wege stehen.

Europa hat demgegenüber das Interesse, den politischen Ordnungsrahmen zu stärken. Politische wie ökonomische Globalisierung sind Ausdruck eines liberalen Ordnungsentwurfs und untrennbar miteinander verbunden. Die Globalisierung wurde in den vergangenen Jahrzehnten vor allem von den USA konzipiert und machtpolitisch abgesichert. Das relative Gewicht der USA hat sich jedoch verringert – und auch die Bereitschaft, amerikanische Ressourcen in globale Ordnung zu investieren. Aber wenn Staaten nicht mehr bereit sind, in die Globalisierung zu investieren, wird diese nicht aufrechterhalten werden können. Wenn selbst die liberalen Demokratien „global governance“ nur konsumieren und nicht selbst immer wieder produzieren, wird das fragile Gefüge, das die Globalisierung trägt, in sich zusammenfallen.

Europa hat sowohl das Interesse als auch die Möglichkeit, weitaus stärker als bisher eine Rolle zu spielen – als zweiter Pfeiler der liberalen Weltordnung, in Partnerschaft mit den USA und anderen liberalen Demokratien, insbesondere in Asien. Von Europas und Amerikas Bereitschaft, diese Rolle zu spielen, hängt die Zukunft der Globalisierung ab.

Brüssel als Plattform gemeinsamer Außenpolitik

Dem föderalistischen Entwurf zufolge wird europäische Außenpolitik von Brüssel aus gesteuert. Mit dem Lissabonner Vertrag, der 2009 in Kraft trat, wurde die erforderliche Infrastruktur geschaffen: ein diplomatischer Dienst und eine Hohe Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik. Zwar haben sich Kooperation und Koordination zwischen den Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren intensiviert. Doch Außenpolitik bleibt national definiert, vor allem in den Bereichen, die für mächtigere Mitgliedstaaten wichtig sind. Die

Europa kann eine weitaus größere Rolle spielen als bisher

EU kommt dann ins Spiel, wenn Mitglieder interessiert sind, ihre nationale Politik europäisch zu verstärken. So ist Brüssel zum einen der Ort, an dem mithilfe der Institutionen Kooperation und Koordination stattfinden; zum anderen können die Institutionen selbst als Verstärker gemeinsamer Politik wirksam werden. Der Schlüssel zur europäischen Außenpolitik liegt damit in den Mitgliedstaaten. Ihre Aufgabe ist es, Strategien zu entwickeln, Koalitionen zu schmieden und gemeinsames Handeln zu steuern. Ob es eine europäische Außenpolitik geben wird, hängt vor allem von den größeren Hauptstädten ab: Berlin, Paris, London, aber auch Madrid, Rom und Warschau.

Wie eine solche unorthodoxe europäische Außenpolitik funktionieren kann, zeigt die europäische Antwort auf den Ukraine-Konflikt. Berlin hat von Anfang an die Strategie entwickelt, die Koalitionen geschmiedet und die Umsetzung gesteuert. Paris war dabei der Schlüsselpartner, aber ohne die Einigkeit der 28 EU-Mitglieder im Hinblick auf die Russland-Sanktionen wäre dieser Ansatz wirkungslos geblieben. Erst die Einbeziehung der europäischen Partner gab Deutschland die notwendige Effizienz und Legitimität.

Der Ukraine-Konflikt zeigt zugleich, wie wichtig die Unterstützung der USA für europäische Außenpolitik ist. Washington spielte nicht nur die Schlüsselrolle bei der Rückversicherung innerhalb der NATO. Die enge Abstimmung zwischen dem Weißen Haus und dem Kanzleramt war auch überaus wichtig für die Schaffung einer einheitlichen transatlantischen Front im Hinblick auf Sanktionen. Diese westliche Einheitsfront überraschte und irritierte den Kreml, der auf Spaltung und Schwäche gesetzt hatte. In Verbindung mit der Gegenwehr der Ukraine hat diese von Berlin geleitete Politik offenbar den Vormarsch Russlands in der Ostukraine gestoppt und den Konflikt von der militärischen Ebene auf die Ebene der Diplomatie verlagert. Das Beispiel Ukraine zeigt, dass Europa handlungsfähig sein kann, wenn ein mächtiger Mitgliedstaat bereit ist, seine Politik europäisch zu verstärken.

Das Beispiel Syrien zeigt, welche Folgen das Fehlen einer solchen gemeinsamen Politik hat. Paris, die potenzielle europäische Führungsmacht in Bezug auf die südliche Nachbarschaft, hat im Syrien-Konflikt keine europäische Strategie

entworfen bzw. Koalition aufgebaut. Stattdessen hat die französische Regierung darauf gesetzt, als Juniorpartner der USA ihre Ziele erreichen zu können. Doch anstatt den Bürgerkrieg in Syrien zu beenden oder zumindest einzudämmen, musste Paris zuschauen, wie er eskalierte. Weder Paris noch Berlin haben sich um eine gemeinsame europäische Syrien-Politik bemüht. Wie groß der Spielraum für eine solche Politik gewesen wäre, weiß man nicht. Sicher ist aber erstens, dass von den USA kein massives Engagement in der Region mehr erwartet werden kann. Und zweitens, dass die Folgen von Krieg und Chaos in der Region nicht in erster Linie in den USA, sondern in Europa spürbar werden. Der Preis für Nicht-handeln ist wohl um vieles höher, als man es in den europäischen Hauptstädten in den vergangenen Jahren erwartet hat.

Um ihre außenpolitischen Interessen voranzubringen, können die Europäer entweder allein vorgehen oder aber gemeinsam – in der Nachbarschaft und gegenüber großen Mächten. Wie groß das Potenzial dafür ist, zeigt der Ukraine-Konflikt. Und wie verheerend das Fehlen gemeinsamer europäischer Politik ist, zeigt der Syrien-Konflikt. Die südliche und die östliche Nachbarschaft Europas sind Zonen der Instabilität, gegen die sich Europa nicht abschotten kann. Europäische Staaten haben die Wahl, entweder als Ordnungsmacht aktiv zu werden oder aber zu akzeptieren, dass Europa selbst destabilisiert wird.

Ohne eine gemeinsame Außenpolitik wird Europa zudem zur Einflusszone, zur Peripherie von Ländern, die eine ambitionierte Außenpolitik verfolgen, vor allem Russland und China. Beide bemühen sich darum, Europa nicht zum mächtigen Spieler werden zu lassen, und beide versuchen, Europa und die USA voneinander abzuspalten gemäß der Devise „teile und herrsche“. Als Spielball größerer Mächte werden die europäischen Staaten nicht in der Lage sein, die liberale Weltordnung, in die sie eingebettet sind, zu sichern und zu stärken. Die USA können und wollen die Rolle der globalen Ordnungsmacht alleine nicht mehr spielen; sie sind darauf angewiesen, dass sich Europa zu einem kraftvollen zweiten Pfeiler der Weltordnung entwickelt.

Gemeinsam mit anderen liberalen Demokratien müssen die USA und Europa den Versuchen von autokratischen Regimen entgegentreten, die Globalisierung zu schwächen und zu unterlaufen. Die globale Ordnung ist gegründet auf liberalen Prinzipien. Ohne die Geltung dieser Prinzipien ist auch die ökonomische Globalisierung nicht von Dauer.

Erschien Außenpolitik in den vergangenen Jahrzehnten den Europäern oft wie ein Luxus, auf den man gegebenenfalls auch verzichten kann, so dürfte mittlerweile klar geworden sein, dass regionales und globales Engagement eine schiere Notwendigkeit ist. Sicherheit, Prosperität und Freiheit in Europa basieren auf Stabilität in der Nachbarschaft sowie auf einer liberalen Weltordnung. Eine Investition in Außenpolitik ist daher eine Investition in die eigene Zukunft.

In der Ukraine-Krise zeigte die EU Handlungsfähigkeit



Dr. Ulrich Speck
ist Senior Fellow der
Transatlantic Academy
in Washington D.C.