

Der ratlose Hegemon

Deutschlands Außenpolitik strauchelt unvorbereitet in die Zeitenwende. Nur wenn sie die richtigen Konsequenzen zieht, ist die Krise zu meistern

Von Constanze Stelzenmüller

Die 30 wunderbaren Jahre („les Trente Glorieuses“) – so hat der französische Demografieforscher Jean Fourastié die Jahre der wirtschaftlichen Blüte in Frankreich zwischen 1945 und 1975 genannt. Zumindest für Westdeutschland galt das damals auch. Noch viel passender aber ist diese Beschreibung für die ersten drei Jahrzehnte der Berliner Republik. Zwischen 1989 und 2019 wurde nach dem Fall der Berliner Mauer und der Selbstauflösung der Sowjetunion aus zwei einander nervös beäugenden Frontstaaten ein blühender europäischer Hegemon. Der daraus resultierende, historisch einmalige Gewinn an Wohlstand, Macht und Ansehen ist das eigentliche deutsche Nachkriegswunder.

Viel deutet indes darauf hin, dass dieses Wunder gerade zu Ende geht, dass möglicherweise sogar ein zyklischer Abschwung in der Weltpolitik bevorsteht und dass die Deutschen nicht im mindesten darauf vorbereitet sind. Was ist da geschehen? Was bedeutet es für Deutschland? Und was ist zu tun?

Europa 2019: überfordert und in Gefahr

Europa – der Kontinent, der wie kein anderer in den vergangenen 70 Jahren für die Überwindung von Krieg und Gewalt durch Recht und Diplomatie steht, und der sich nach 1989 als Modell für den Rest der Welt empfahl – ist im Jahr 2019 wieder ein Austragungsort für den Wettbewerb der Großmächte. Und das zu einer Zeit, in der es so schlecht um die Region steht wie lange nicht. Die Krisen des vergangenen Jahrzehnts, von der globalen Finanzkrise (2008/09), aus der alsbald eine Eurozonenkrise wurde, über den Ukraine-Konflikt (2014) und die Flüchtlingskrise (2015) zum Brexit-Referendum (Juni 2016), haben Europa geschwächt und gespalten. Erstmals geht der Streit um die Zukunft des Projekts nicht nur um das Wann und Wie einer Vertiefung oder Erweiterung der EU, sondern auch – jedenfalls für einige Mitglied-

staaten – darum, ob die Uhr der europäischen Integration nicht insgesamt zurückgedreht werden sollte.

Auch im Inneren der scheinbar so hochentwickelten Nationalstaaten Europas treten beunruhigende Lähmungs- und Überforderungserscheinungen zutage. Den Brexit kann man auch als ein Scheitern des britischen Föderalismus lesen; das Aufkommen der „Gilets Jaunes“ wurzelt nicht zuletzt in der Gesellschaftsferne der von einer Technokratenelite getragenen französischen Exekutive. Der Zorn der Deutschen entfacht sich gerne am Investitionsstau. Nichts aber ist in Europa dieser Tage konflikträchtiger als Identitätsfragen: Wer darf sich Bürger nennen und wer nicht? Hier gehen das Erbe des Kolonialismus, die Spätfolgen von Mauerfall und Wiedervereinigung, unbewältigte Zuwanderung und die Flüchtlingskrise eine toxische Verbindung ein, verschärft durch die Angst vor einem neuen Wirtschaftsabschwung.

**Europas Staaten
wirken gelähmt und
überfordert**

Alles das ist ein fruchtbarer Boden für extreme Populisten, die behaupten, als einzige die „schweigende Mehrheit“ oder „das Volk“ zu vertreten. Sie ziehen gegen Eliten wie gegen Außenseiter ins Feld, aber ihre eigentlichen Feinde sind die liberale, säkulare Moderne und die gerne als „System“ beschimpfte repräsentative Demokratie. Sie ködern verunsicherte Wähler mit dem Versprechen, Kontrolle und Handlungsfreiheit durch radikale Reduktion von Komplexität zurückzugewinnen („Grenzen dicht“, „Merkel muss weg“). Sie greifen gezielt die Institutionen (Gerichte, Parlamente) und Mittlerorganisationen (Parteien, öffentlich-rechtliche Medien) sowie die Normen und Tabus unserer Verfassungsordnungen an und mobilisieren dabei die Straße so aggressiv und geschickt wie die sozialen Medien.

Gleichzeitig suchen die Populisten den Weg in die Institutionen selbst – mit dem Ziel, sie zu untergraben. Am weitesten ist das in Budapest und Warschau gediehen, wo illiberale Autoritäre an der Macht sind und daran arbeiten, ihre Herrschaft per Verfassungsänderung zu zementieren (in Polen immerhin wehrt sich eine starke Zivilgesellschaft nach Kräften). Damit nicht genug, will eine vom ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán und dem italienischen Innenminister Matteo Salvini geschaffene Sammlungsbewegung rechtsextremer europäischer Parteien bei den Europawahlen Ende Mai das Europaparlament stürmen, um die EU von innen heraus zu entkernen.

Auch in der Nachbarschaft Europas hat die Instabilität dramatisch zugenommen. Das NATO-Mitglied Türkei regiert Präsident Recep Tayyip Erdoğan mit immer härterer Hand. In der Ost-Ukraine führt Russland einen Krieg, dem bisher fast 13 000 Menschen zum Opfer gefallen sind. In Syrien bekämpft der Diktator Baschar al-Assad erfolgreich seine eigene Bevölkerung, mit russischer Hilfe. In Moskau und Peking sitzen Wladimir Putin und Xi Jinping fest im Sattel. Weltweit stellen die Autoritären die Vormachtposition des Westens und die Regeln der internationalen Ordnung infrage.

Europa kann sich indes nicht einfach zur Festung machen und so gegen die Welt abschotten. Das käme einem Selbstmord gleich, denn sein Wohlstand und seine Sicherheit sind existenziell abhängig von der tiefen Verflechtung der Staaten des Kontinents miteinander und aller zusammen mit der Weltwirtschaft.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Russland und China aber sind inzwischen versiert darin, die alten und neuen Elemente der Globalisierung – von physischer Infrastruktur wie Gasleitungen und Transportumschlagplätzen bis hin zum Cyberraum, Mobilfunknetzen und den sozialen Medien – gegen Europa zu instrumentalisieren, auch durch strategische Aufkäufe und Investitionen.

Moskaus Einmischungsversuche richten sich vor allem gegen den Einfluss der USA in Europa und gegen die transformative Strahlkraft der EU jenseits ihrer Grenzen. Für Pekings langfristig geplante weltweite wirtschaftliche Expansionsstrategie dagegen spielt Europa als einheitlicher und funktionierender Handels- und Infrastrukturräum eine Schlüsselrolle. Aber beide sind inzwischen aktive, ja aggressive Akteure in Europa. Und beide verstehen es bestens, die Einheit der Europäer zu spalten, wo immer es ihren Zielen nutzt.

Europas größtes Dilemma in dieser neuen Ära aber ist „America First“: unsere Schutzmacht, aber auch unser jahrzehntelanger engster Freund und Partner ist unter Präsident Donald Trump zur „rogue superpower“ (Robert Kagan) mutiert: „aktiv, machtbewusst und ausschließlich im eigenen Interesse unterwegs“. Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA von 2017 hat das Ende der „Weltgemeinschaft“ verkündet und kühl mit dem Paradigma der Großmachtkonkurrenz ersetzt. Der Handelskrieg mit der EU ist nur aufgeschoben, nicht aufgehoben; und auch Sanktionen und Strafzölle drohen weiterhin.

Spätestens die erste Europa-Rede von Außenminister Mike Pompeo in Brüssel im Dezember 2018 hat klargemacht, dass es keineswegs nur der Präsident ist, der die EU als „Feind“ betrachtet. Pompeo fragte, ob die Union noch den Interessen ihrer Bürger diene, und fügte hinzu, internationale Institutionen, die ihre Aufgabe nicht mehr erfüllten, seien entweder „zu reparieren oder zu eliminieren“. Überdies hegt diese US-Regierung eine auffällige Schwäche für Europas Autokraten. Trump und seine Mitstreiter sprechen von gesundem Na-

tionalstolz. Aber Ethnochauvinismus ist wohl das treffendere Etikett.

Völlig zu Recht verlangt Washington dagegen von seinen Verbündeten, mehr Verantwortung für die Sicherheit Europas zu übernehmen. Nur: Die Außen- und Sicherheitspolitik der US-Regierung ist auch da zu einem Risikofaktor für unseren labilen Kontinent geworden, wo sie nicht direkt auf Europa abzielt. Die Sprunghaftigkeit und Inkohärenz von Trumps Nahost-, Russland- und Asien-Politik, die Drohung mit Abzügen aus Syrien und Afghanistan, der Ausstieg aus dem Iran-Abkommen und dem INF-Vertrag und die Feindseligkeit gegenüber multilateralen Institutionen: All das destabilisiert Europa.

Gewiss, die Trump-Regierung hat auch die Ostflanke der NATO demonstrativ gestärkt. Diplomaten berichten, dass auf der Arbeitsebene weiterhin viel vertrauensvolle Kooperation stattfindet. Doch wieviel ist das am Ende wert, wenn Trump gleichzeitig Putin hofiert und kaum eine Gelegenheit auslässt, die Beistandsverpflichtung infrage zu stellen? Inzwischen haben viele hochrangige Europa-Kenner wie Verteidigungsminister Jim Mattis und der Europa-Abteilungsleiter im State Department, Wess Mitchell, die Regierung verlassen. Und angesichts der starren Fixierung auf den Haupt- und Angstgegner China fragen sich manche in Washington bang, ob Trump nicht imstande wäre, dem Kreml als Preis für Gefolgschaft eine Einflusssphäre in Europa zu konzederieren.

Die Politik der
Trump-Regierung
destabilisiert Europa

Dass Europa eine gemeinsame Antwort auf diese neue Lage findet, ist nicht ersichtlich. Gegen die Aufkündigung des Iran-Abkommens durch die USA haben sich London, Paris und Berlin in seltener Eintracht gestemmt, doch ohne Erfolg in der Sache. Berlin hält mit Mühe den Konsens bei den Russland-Sanktionen aufrecht; nötig aber wäre eine europaweite Anstrengung, um den energischen Unterwanderungs- und Spaltungsbestrebungen Russlands und Chinas etwas entgegenzusetzen. Im Nahen und Mittleren Osten, in Afrika und Asien ist Europa allenfalls in homöopathischer Dosierung präsent.

Deutschland 2019: ratlos und betroffen

Der Paradigmenwechsel in der Geostrategie von multilateraler Kooperation zu Großmächte Wettbewerb trifft kein Land so hart wie Deutschland. Die Bonner Republik hatte nach 1949 versucht, die „deutsche Frage“ ein für allemal zu beantworten: durch die Selbst-Einhegung im Multilateralismus generell sowie in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der EU und der NATO, und durch die Verankerung im Westen. Ermöglicht wurde dies durch zwei Faktoren: die Bereitschaft Westdeutschlands, sich moralisch zu rehabilitieren, und Amerikas Willen, mit dem atomaren Schutzschirm für die Sicherheit Europas einzustehen. Das wiederum erlaubte es Deutschland, sich auf die eigene wirtschaftliche Transformation bei gleichzeitigem Aufbau eines großzügigen Wohlfahrtsstaats zu konzentrieren. Man könnte auch sagen: Wir verdanken Amerika nicht nur unsere Sicherheit, sondern auch den sozialen Frieden.

Nach dem Fall der Mauer aber eröffnete sich im Zuge der Erweiterung von EU und NATO für Deutschland im Osten Europas ein völlig neues Handelsgebiet. Die neue Mobilität von Menschen, Gütern und Daten schuf im Laufe des folgenden Vierteljahrhunderts eine tiefe Verflechtung der deutschen Wirtschaft

mit den neuen Nachbarn. Und auch sicherheitspolitisch sah sich Deutschland plötzlich zum ersten Mal in seiner neueren Geschichte „von Freunden umzingelt“ (so der damalige Verteidigungsminister Volker Rühe). Es hatte einen komfortablen Sicherheitspuffer bekommen und seine geopolitischen Risiken an die europäische Peripherie exportiert.

Kein Wunder, dass im Wendejahr 1989 die These vom Ende der Geschichte und Sieg des Westens durch weltweite Konvergenz der Systeme hin zur demokratischen Transformation und Verrechtlichung der internationalen Ordnung nirgends mehr Beifall fand als bei uns Deutschen. Wir waren schließlich die Weltmeister der Läuterung. Also genossen wir die Friedensdividende in vollen Zügen. Das alles hat die Berliner Republik im Laufe der vergangenen 30 Jahre zu einer De-facto-Gestaltungsmacht werden lassen. Anders gesagt: Deutschland ist im fragilen Ökosystem Europa das, was man in Amerika den „800-pound gorilla“ nennt: das Tier, das die Bäume zittern lässt, wenn es sich bloß im Schlaf umdreht. Aus Sicht der meisten unserer Nachbarn sind wir damit, nun ja, die Amerikaner Europas. Wir werden dringend gebraucht, aber man hat auch Angst vor unserer Rücksichtslosigkeit – inklusive unserer Unfähigkeit, überhaupt zu erkennen, wann wir Rücksicht nehmen müssten.

Aus Sicht der Nachbarn sind wir die Amerikaner Europas

Und es ist nicht klar, dass uns bewusst ist, wie sehr wir von Amerika und Europa profitiert haben; oder dass wir willens wären, die angemessenen Konsequenzen daraus zu ziehen. Wir singen das Hohelied des normativen Universalismus, sind aber durchaus bereit, davon im nationalen Interesse abzuweichen. Wir sehen uns als Motor der europäischen Integration, aber wenn es wirklich darauf ankommt, treten deutsche Regierungen auf die Bremse. Wir weigern uns beharrlich anzuerkennen, dass deutsche Entscheidungen – etwa bei der Gaspipeline Nord Stream 2, in der Eurozonenkrise oder der Flüchtlingskrise – Folgen (und Kosten) weit über unsere Grenzen hinaus haben.

2014, unter dem Eindruck der Finanzkrise und russischer Aggression in der Ukraine, gab es den Versuch eines Aufbruchs zu mehr Engagement: „schneller, entschiedener und substanzieller“, so versprach es der damalige Bundespräsident Joachim Gauck. Doch fünf Jahre später scheint der tatkräftige Optimismus einer bedrückten Ratlosigkeit gewichen. Aus Gründen. Denn für die Herausforderer des Westens, die Feinde einer regelbasierten Weltordnung und des europäischen Projekts, die Verächter der repräsentativen Demokratie und der offenen Gesellschaft ist Deutschland der Hauptgegner, eben weil es der Dreh- und Angelpunkt europäischer Stabilität ist. Leider scheint der amerikanische Präsident diese Abneigung zu teilen.

Was zu tun ist

Deutschlands strategische Optionen in dieser deutlich verdüsterten Großwetterlage sind überschaubar. Ein Rückzug hinter Mauern wäre illusorisch für ein Land, das zwei Seeküsten hat und Grenzen mit neun Nachbarländern teilt. Die Versuchungen des Modells „Große Schweiz“ – eine Berliner Republik, die in einer äquidistanten Mittellage Geschäfte mit allen Seiten betreibt und penibel darauf achtet, es sich mit keiner größeren Macht zu verderben – sind dage-

gen allgegenwärtig in unseren Debatten über Sanktionen, Gasleitungen und Mobilfunkfrequenzen. Aber auch das wäre eine Sackgasse für Deutschland. Unser Schicksal ist mit Europa existenziell verbunden; es zu stützen und zu schützen ist in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse.

Das heißt, erstens, das eigene Haus in Ordnung bringen. Denn – das ist die Lehre der populistischen Welle – ohne effektive und legitime innere Verfassung gibt es keine effektive und legitime Außen- und Sicherheitspolitik.

Zweitens begründet Deutschlands Macht eine Fürsorgeverantwortung für Europa. Die Kritik unserer Nachbarn (und, ja, der USA) an unseren Handelsbilanzüberschüssen, an unseren Verteidigungsausgaben, an unserer Energiepolitik mag mit handfesten Eigeninteressen verbunden sein; berechtigt ist sie trotzdem. In allen drei (und anderen) Fällen gibt es pragmatische Kompromisslösungen. So zu tun, als gäbe es sie nicht, wird uns nur weiter isolieren.

Drittens: Dialog erfordert Durchsetzungsfähigkeit. Das setzt auch die Fähigkeit zur militärischen Machtanwendung voraus; unsere Hard-Power-Prüderie wird selbst von unseren Freunden als heuchlerisch empfunden. Aber Abschreckung ist viel mehr als die glaubhafte Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt. Zu ihr gehört auch, niemals vorsorglich Optionen vom Tisch zu nehmen: weder Sanktionen noch die Erweiterung von EU und NATO. Sie erfordert, sich gegen russische und chinesische Einmischung zu wehren und liberale Demokratien gegen ihre Feinde zu verteidigen.

Und wie gehen wir, viertens, mit den USA um? Deutsche Amerika-Politik muss wohl auf absehbare Zeit notwendig schizophren sein. Sie muss zwei widersprüchliche Einsichten gleichzeitig beherzigen. Der Trumpismus geht über Trump hinaus; und Amerika ist, wie die Zwischenwahlen gezeigt haben, mehr als Trump. Europa und Deutschland müssen sich also stärker und unabhängiger machen; aber eine „strategische Autonomie“ ist eine Illusion. Europa braucht Amerika weiterhin an seiner Seite, nicht zuletzt im Umgang mit China. Umgekehrt brauchen die USA aber auch uns. Wenn wir von Amerika ernst genommen werden wollen, dann müssen wir Widerstand leisten, wo nötig, und kooperieren, wo möglich. Vielleicht können wir ja von Nancy Pelosi lernen?

Dass Berlin seit Januar im UN-Sicherheitsrat sitzt, wird seine Außen- und Sicherheitspolitik erst recht auf den Prüfstand stellen. Was bedeutet eine „neue Ostpolitik“, die Rücksicht auf die Empfindlichkeiten osteuropäischer Nachbarn nimmt, wenn sie durch unsere Energiepolitik konterkariert wird? Wieviel ist Heiko Maas' „Allianz der Multilateralisten“ wert, wenn wir nicht mit Kanada gegen die Geiselnahme seiner Bürger in China protestieren oder gegen den Mord an Jamal Khashoggi? Am Ende ist Legitimität die kostbarste Machtressource einer Demokratie – die Bereitschaft, für die eigenen Werte und Überzeugungen einzustehen.

Unsere Außenpolitik könnte von Nancy Pelosi lernen



Dr. Constanze Stelzenmüller ist Robert Bosch Senior Fellow an der Brookings Institution in Washington, DC.