

## **Festvortrag am 20.2.2017 im Rahmen des Festakts zum Abschluss des IV. Exzellenz- Programms Europa**

### **Europas Rolle in der Weltunordnung**

Dass die Weltordnung derzeit ziemlich unordentlich ist, steht außer Frage. Diese Unordnung war bereits vor der jüngsten US-amerikanischen Präsidentschaftswahl ein Tatbestand, mit dem sich auch die Politikwissenschaft – vor allem die Lehre von den Internationalen Beziehungen und die sog. Realistische Theorie – befasst. In aller Kürze lautet die Diagnose wie folgt: Die Versuche und die Hoffnung der westlichen Welt, die Internationale Politik nach 1990 zu „verwestlichen“ und einen weltweiten Siegeszug der liberalen Demokratie zu feiern, sind im Großen und Ganzen gescheitert. Und zwar folgenreich gescheitert. Als Folge dieses Scheiterns haben zwei Projekte an Strahlkraft verloren: die liberale Demokratie und das europäische Friedenswerk.

Als 1989 bzw. 1990 die Mauer und der Eisernen Vorhang fielen, war das ein Ereignis, das die westlichen Staaten auch zum Anlass nahmen, über eine neue Weltordnung nachzudenken. So hielt der damalige US-Präsident George Bush senior im September 1990, also wenige Monate vor Beginn des zweiten Golfkrieges, eine Rede vor beiden Häusern des US-Kongresses und sprach dabei von einer einzigartigen Chance: Die Krise am Persischen Golf bot aus damaliger US-Perspektive die Gelegenheit, zu einer neuen Form der internationalen Zusammenarbeit zu gelangen. Man könne eine Welt schaffen, so Bush senior, in der die Beziehungen zwischen den Staaten nicht mehr vom Recht des Stärkeren, sondern durch das internationale Recht geprägt seien, eine Welt, in der Menschen frei von der Angst vor Terror leben könnten, eine Welt, die insgesamt sicherer und friedlicher sein werde.

Europa teilte dieses Ziel einer friedfertigeren Welt. Uneinig war man sich lediglich mit Blick auf die einzusetzenden Mittel: Während die USA den Einsatz ihrer Streitkräfte als wichtiges Mittel erachteten, vertrauten die Europäer insgesamt eher auf Dialog, Verhandlungen, Handel und notfalls Sanktionen. Auch wenn sich die Mittel der Wahl unterschieden: Das Ergebnis dieses Vorgehens beschreiben die Kollegen aus den Internationalen Beziehungen als „liberalen Imperialismus“. „Der Westen“ unterlag in seiner Politik dabei jedoch verschiedenen Fehleinschätzungen und zwar mit Blick unter anderem auf die Wirkmächtigkeit der Demokratisierung sowie von militärischen Interventionen.

- Demokratisierung: Die Logik schien bestechend: Gemäß der Grundregel, dass Demokratien untereinander keine Kriege führen, lag es nahe, nicht nur demokratische Reformprozesse in verschiedenen Staaten wohlwollend zu unterstützen, sondern zusätzlich etwas anderes zu tun: Nämlich Demokratisierungsprozesse auf der Grundlage der Übermacht der USA und damit der Unipolarität des internationalen Systems voranzutreiben. Beide Strategien galten als gute Voraussetzung, sowohl das westliche Demokratiemodell als auch die freie Marktwirtschaft zu universalisieren.
- Militärische Interventionen: Wir sind Zeitzeugen zweier Dekaden, die vermutlich als Zeitalter militärischer Interventionen in die Geschichte eingehen werden. Meist wurden diese Interventionen von den USA angeführt, gelegentlich in einer „Koalition der Willigen“ oder im Rahmen einer NATO-Operation, häufig aber de facto unilateral. Letzteres bot den USA den Vorteil, keine Kompromisse mit Partnern eingehen zu müssen.

Die Forderung der US-Amerikaner, kompromisslos zwischen Freund und Feind zu unterscheiden, war nicht nur für den Ost-West-Konflikt konstitutiv. Denken Sie nur an die Rede von George Bush jun. vor dem US-Kongress nach den Anschlägen vom 11. September 2001:

„Jede Nation in jeder Region muss eine Entscheidung fällen: Entweder ihr seid für uns, oder ihr seid für die Terroristen.“ Geändert hat sich jedoch die Ausprägung des bipolaren Denkens: An die Stelle der früheren Dominanz des Nicht-Einmischungsgebots trat beim Vorantreiben des „Liberalen Imperialismus“ das Bestreben in der westlichen Politik, Militäreinsätze im Namen der Gerechtigkeit durchzuführen. Hinzu trat eine neue Komponente in der US-amerikanischen Rhetorik, nämlich die Neigung, den politischen und militärischen Gegner zu dämonisieren, den Gegner also als das „absolut Böse“ darzustellen.

Dämonisiert wurden u.a. Saddam Hussein, Slobodan Milosevic, Muammar al-Gaddafi oder Baschar al-Assad. Die Dämonisierung des Gegners bietet den Vorteil, dass damit der militärische Einsatz gegenüber dem heimischen Publikum auch auf einer emotionalen Ebene rechtfertigt werden kann. Gleichzeitig birgt diese Strategie Problem, dass es den jeweiligen Gegner als Gesprächspartner möglicher Waffenstillstandsverhandlungen von vornherein diskreditiert und einen Friedensschluss fast unmöglich macht. Wer will schon mit dem Bösen verhandeln? Zudem wurden viele Konflikte zum einen nur scheinbar gelöst und ließen zum anderen die Zahl der Gegner der Politik des Westens stetig wachsen – von den erzeugten regionalen Instabilitäten ganz zu schweigen.

Die bisher genannten Punkte sollten einige Ursachen für den derzeitigen Zustand der Weltordnung benennen.

Im Weiteren interessiert mich vor allem die Rolle Europas angesichts dieser Weltunordnung und damit die Frage, ob es der Europäischen Union angesichts ihrer eigenen strukturell bedingten Probleme überhaupt möglich ist, Konsequenzen aus den geschilderten Defiziten des „Liberalen Imperialismus“ und der zwischenzeitlichen Absage von Präsident Trump an diesen „Liberalen Imperialismus“ zu ziehen?

Der Zusammenbruch des Ostblocks veränderte sowohl die NATO als auch die EU fundamental: Beide wurden seither deutlich erweitert, beiden Institutionen hat die Eingewöhnung ihrer neuen Mitglieder viel Ressourcen sowie Zugeständnisse abverlangt, und beide konnten ihren formellen Einfluss allein schon aufgrund ihrer Größe durchaus steigern.

Und dennoch: Eine Erfolgsgeschichte sieht anders aus: Während die Europäische Union durch die Erweiterung demografisch und wirtschaftlich global betrachtet zwar an Bedeutung gewonnen hat, verlor sie etwas anderes: Als Institution verlor die EU an Relevanz für die Politik ihrer Mitgliedstaaten. Darin hat die EU etwas mit der NATO gemeinsam.

Mit diesem Hinweis auf den Bedeutungsverlust als Institution ist natürlich nicht die ökonomische Bedeutung der EU gemeint: Tatsächlich ist das Interesse am gemeinsamen Binnenmarkt eigentlich das Einzige, was alle EU-Mitglieder vorbehaltlos teilen. Davon abgesehen verliert die Idee der Integration sowohl beim nationalen Führungspersonal als auch vor allem bei den Bürgern aber an Ansehen.

Aus diesem doppelten Problem – der Uneinigkeit über die tatsächliche Rolle der EU zwischen den Mitgliedstaaten – sowie der Erosion der gesellschaftlichen Unterstützung für die Integration resultiert eine Schwächung des Integrationsprojekts insgesamt. Für die NATO bedeutete der Verlust des gemeinsamen Feinds, der alle Mitgliedstaaten zusammenschweißte, zwar keineswegs das Ende der Bedrohungen – man denke nur an den islamistischen Terrorismus. Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Erweiterung hatten jedoch zur Folge, dass sich die weiterhin bestehenden Bedrohungen ihrer Sicherheit sehr unterschiedlich auf die einzelnen Mitglieder der Allianz auswirken.

Weil die Interessen der Mitgliedstaaten auch in Abhängigkeit von ihrer geografischen Lage so unterschiedlich sind, war die Frage, wie mit Russland sicherheitspolitisch umzugehen ist, bereits vor dem Amtsantritt von Präsident Trump ein potentieller „Spaltpilz“ für die NATO. Im

Unterschied zu den Zeiten des Kalten Krieges werden die Aufgaben der Allianz also nicht mehr einheitlich definiert. Ähnliches gilt für die erweiterte Europäische Union: In der Zeit des Ost-West-Konflikts war es der EG möglich, sich auf die ökonomischen und auf die politischen Aspekte der Integration zu konzentrieren; schließlich konnte man die Frage der Sicherheit und der Verteidigung Europas der NATO und vor allem den USA überlassen.

Inzwischen sind sich die Mitgliedstaaten der EU v.a. aufgrund ihrer so unterschiedlichen geopolitischen Interessen darüber uneins, wie das Verhältnis zur NATO gestaltet werden soll.

- Frankreich will weiterhin – wie bisher auch – eine von der NATO unabhängige Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Neu ist aber:

- Die Staaten Ost- und Mitteleuropas lehnen eine eigenständige Sicherheitspolitik der EU ab; ihnen gelten die NATO und die Beistandspflicht gemäß Art. 5 des Nordatlantikvertrags als Garant ihrer Sicherheit, womöglich sogar ihrer Existenz.
- Und die Bundesrepublik schwankt zwischen diesen Positionen, weil sie weder Frankreich noch die USA und auch nicht die osteuropäischen Nachbarn verprellen will.

Die Schwierigkeiten der Europäischen Union, sich auf eine gemeinsame Linie mit Blick auf ihre außen- und sicherheitspolitischen Interessen zu verständigen, sind demnach in erster Linie strukturell bedingt. Das ist nichts, was man durch bloßen Willen zum Kompromiss überwinden könnte.

Nach der Wahl von Donald Trump war zu hören und zu lesen, dass die Neuausrichtung der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik zwar viele Probleme mit sich bringe und der neue US-Präsident zusätzliche Dimensionen der Weltunordnung schaffe. Aber aus Sicht der Europäer, so das Argument, hätten die neuen transatlantischen Bedingungen zumindest den Vorteil, dass die Europäer wieder mehr zusammenrücken müssten. Ich frage mich, ob diese Schlussfolgerung tatsächlich richtig ist. Ist es realistisch anzunehmen, dass eine Neupositionierung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten aufgrund der Unsicherheit der transatlantischen Beziehungen leichter als bisher zu erreichen ist?

Wer allein auf die heilsamen Wirkungen der veränderten transatlantischen Konstellation setzt, unterstellt, dass eine Neupositionierung der EU-Mitgliedstaaten lediglich von deren politischen Willen abhängig sei – mit dessen Zustandekommen angesichts des Drucks von außen man ja rechnen könne. Ganz so einfach ist es aber schon deshalb nicht, weil weder der äußere Druck noch der womöglich tatsächlich vorhandene politische Wille der Europäer, der bisherigen Politik des „liberalen Imperialismus“ aufgrund der gemachten schlechten Erfahrungen und der Neuorientierung des US-Präsidenten eine Absage zu erteilen, etwas an den Strukturproblemen der Europäischen Union ändern wird.

Mit Strukturproblemen meine ich vor allem zwei Punkte:

1. Die Sprengkraft der Flüchtlingspolitik
2. Die v.a. durch den Euro bedingte Kluft in der ökonomischen Leistungsfähigkeit der EU-Staaten und die damit verbundene Vertrauenskrise gegenüber der EU

Die deutsche Bundesregierung will aus humanitären Gründen an einer einigermaßen solidarischen Verteilung der Flüchtlinge auf die europäischen Mitgliedstaaten ebenso festhalten wie an der kontrollierten Aufnahme von Flüchtlingen aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten. Mit dieser Kombination aus kontrollierter Aufnahme und solidarischer Verteilung wird sich die Bundesrepublik innerhalb der EU jedoch auch künftig nicht durchsetzen können. Vielmehr wird es bei dem Bemühen der Europäer bleiben, Flüchtlingen so effektiv wie nur möglich, den Zugang zur EU zu verweigern. Das hat einen simplen Grund: Nationale Politiker, die

einer Verteilung auf europäischer Ebene zustimmen und sich verpflichten, eine nennenswerte Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen, würden wohl in keinem einzigen Mitgliedstaat der Europäischen Union wiedergewählt werden. Dieser Zusammenhang ist für die betroffenen Menschen unter Umständen das Todesurteil. Für die Europäische Union aber nicht: Die Institutionen der Europäischen Union werden notgedrungen aus der Not der Nicht-Verteilungsbereitschaft eine Tugend machen und alles daran setzen, die Zahl der in die EU drängenden Flüchtlinge und Armutsmigranten durch die bekannten verschiedenen Vorkehrungen dauerhaft niedrig zu halten. Zum Beispiel durch Auffanglager in den nordafrikanischen Staaten, durch Vereinbarungen und Abkommen mit Herkunftsstaaten und vor allem Dritt- bzw. Transitstaaten nach dem Vorbild des Abkommens mit der Türkei, durch die weitere Intensivierung des Grenzschutzes an den europäischen Außengrenzen. Diese Maßnahmen können die Mitgliedstaaten nicht allein leisten. Das schafft nur die Europäische Union als Ganzes. Aus Sicht Brüssels bietet eine restriktive Flüchtlingspolitik also zwei Vorteile: Sie hält nicht nur die Flüchtlinge ab, sondern sie legitimiert die Existenz der Europäischen Union wesentlich eindrucksvoller als viele andere vergemeinschaftete Politikbereiche.

Die europäische Flüchtlingspolitik birgt demzufolge nur dann Sprengkraft für die EU, wenn man an dem wohl aussichtslosen Ziel der solidarischen Aufnahme und Umverteilung der Flüchtlinge festhält. Da dies mit Blick auf die Interessenlagen der nationalen Wählerschaften sehr unwahrscheinlich ist und der Wunsch nach Abwehr der Flüchtlinge gleichzeitig nur europäisch umzusetzen ist, kann man m.E. davon ausgehen, dass die Flüchtlingspolitik die Europäische Union mittel- und langfristig eher stärken und nicht schwächen wird.

Anders schaut es dagegen mit dem zweiten Punkt aus: Nämlich der vor allem durch die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der gemeinsamen Währung bedingten Kluft in der ökonomischen Leistungsfähigkeit der EU-Staaten. Hier haben wir nach Einschätzung sehr unterschiedlicher Beobachter ein wesentlich größeres strukturelles Problem – hier scheint mir die Hauptursache für die massive Krise der Europäischen Union zu liegen. Das Schwierige an diesem Thema ist, dass man mit der entsprechenden Diagnose in ungemütliche Gesellschaft gerät – nämlich in die Gesellschaft populistischer und extremer Politiker. Wenn die Diagnose namhafter Ökonomen und Europawissenschaftler stimmen sollte (u.a. Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz; US-Ökonom Allan Meltzer; MPI-Direktor a.D. Wolfgang Streeck), dann gefährdet der Euro mittel- und langfristig das Projekt Europa. Und zwar wegen der durch die gemeinsame Währung begünstigten gigantischen wirtschaftlichen Disparitäten zwischen Nord- und Südeuropa. Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und wohl auch Frankreich werden sich auch dauerhaft schwer tun, mit dem starken Euro zurechtzukommen. Mittelfristige Folgen dieser Disparitäten sind entweder

- große Migrationsbewegungen innerhalb der Europäischen Union, also von den schwachen Südstaaten vor allem nach Deutschland
- oder die politische Forderung nach einem Ausgleich mittels Umverteilung oder Wachstumsprogrammen.

In beiden Fällen stünden auf jeden Fall hochpolitische Verteilungskonflikte bevor. Eine Fiskalunion mag zwar eine Lösung sein. Aber sie würde so immens viel kosten, dass sie sowohl aus finanziellen Gründen als auch mit Blick auf die Wählerschaft der Länder des europäischen Nordens völlig unrealistisch scheint.

Womöglich besteht die Alternative in einem Schritt, den zwar namhafte Ökonomen befürworten, den jedoch ein großer Teil der gemäßigten politischen Kräfte entschieden ablehnt: Letzteres entweder aus Überzeugung oder auch aus Furcht, die damit verbundenen kurzfristigen Verwerfungen politisch nicht zu überleben. Ich meine einen eventuell auch nur vorübergehenden Austritt einzelner Mitgliedstaaten aus dem Euro, verbunden womöglich mit der Aufspaltung der Währungsunion in eine Nord- und eine Südeurozone.

Falls die Diagnose von der Gefährdung der Europäischen Union durch die mit dem Euro verbundenen wirtschaftlichen Disparitäten zutrifft, dann befinden sich die Staaten des Euro-Raums, aber mit ihnen auch die gesamte Europäische Union, in einem Dilemma:

Erstens lassen sich die ökonomischen Probleme der südeuropäischen Wirtschaften innerhalb der Euro-Zone und damit innerhalb der Europäischen Union aus strukturellen Gründen nicht lösen.

Zweitens treiben diese ökonomischen Probleme und Disparitäten einen Teil der Wählerschaft in die Arme von rechts- und linksextremen Parteien.

Drittens untergraben die ökonomische Lage der Südstaaten einerseits und die deutschen Sparauflagen andererseits massiv das Vertrauen in das politische Führungspersonal: und zwar sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler Ebene.

Alle drei genannten Punkte werden die Europäische Union daran hindern, das zu erreichen, was angesichts der bereits länger festzustellenden Weltunordnung einerseits und der sich jüngst verändernden transatlantischen Beziehungen andererseits eigentlich sinnvoll und notwendig wäre: Eine außen- und sicherheitspolitische Neuausrichtung der EU-Politik; sprich die Entwicklung einer realistischen und tragfähigen Außen- und Sicherheitspolitik nach der ja ohnehin bereits erfolgten Abkehr vom folgenreichen „Liberalen Imperialismus“.

Die Europäische Union wird der Weltunordnung so lange nichts Wirksames entgegen setzen können, solange die EU erstens immer noch zu hohe Erwartungen mit Blick auf die Gestaltbarkeit der internationalen Beziehungen hat bzw. weckt und zweitens und vor allem selbst mit ihrem größten Strukturproblem zu kämpfen hat. Daran ändern auch die veränderten transatlantischen Konstellationen nichts.

Teilt man die pessimistischen Einschätzungen mit Blick auf die nicht einigende, sondern tatsächlich spaltende Wirkung der gemeinsamen Währung, dann müsste man tatsächlich auf die Lösung dieses Problems – sprich auf ein Ende der gemeinsamen Währung – setzen.

Angesichts der Abneigung der politisch gemäßigten Parteien in den meisten Euro-Staaten einen solchen Schritt zu gehen, der ja gleichzeitig das Eingeständnis eines großen politischen Fehlers wäre, angesichts der Schwierigkeit innerhalb der Strukturen eines Mehrebenensystems eine solch große Reform anzugehen, ohne eine Finanz- und Wirtschaftskrise großen Ausmaßes zu riskieren, und angesichts der Abneigung der politisch gemäßigten Öffentlichkeit ebenfalls in den meisten EU-Staaten vor fundamentalen Umbrüchen sowie zu guter Letzt angesichts der disziplinierenden Wirkung des französischen Präsidentschaftswahlsystems gehe ich jedoch nicht davon aus, dass diese dramatische Lösung der europäischen Krise in naher Zukunft bevor steht.

Wahrscheinlicher erscheint mir, dass die Europäische Union weiterhin versuchen wird, durch Anpassungsreformen einerseits sowie durch Auflagen gegenüber den schwächeren Südstaaten in Verbindung mit Unterstützungsleistungen andererseits ihren Zusammenhalt zu wahren. In diesem Kurs werden die EU und die Nationalstaaten aber regelmäßig herausgefordert werden. Sie werden herausgefordert durch die Wahlerfolge einerseits solcher Parteien, die sich gegen Austeritätspolitik und gegen die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten wenden und andererseits solcher Parteien, die aus dem Blickwinkel der leistungsfähigen Staaten davor warnen, weitere finanzielle Risiken einzugehen.

Das sind keine guten Voraussetzungen: Weder für die dringend erforderlich Auseinandersetzungen mit dem Anti-Pluralismus noch für den Versuch eines europäischen Aufbruchs in Sachen Außen- und Sicherheitspolitik und schon gar nicht für ein Umsteuern in der Weltpolitik.