

Allianz der Multilateralisten

Die deutsche Außenpolitik testet eine vielversprechende Initiative

Ulrich Speck | Das deutsche Erfolgsmodell hängt vom Erhalt der liberalen Weltordnung ab. Dazu muss Berlin die eigenen Fähigkeiten stärken, von den transatlantischen Beziehungen retten, was zu retten ist, und die EU zusammenhalten. Außenminister Heiko Maas skizziert nun einen vierten Pfeiler: den Ausbau der Kooperation mit anderen Mittelmächten.

In der ihr eigenen, vorsichtigen Art hat die Bundeskanzlerin es schon des Öfteren gesagt. „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“, lautete Angela Merkels Fazit bereits nach ein paar Monaten der Erfahrung im Umgang mit dem neuen amerikanischen Präsidenten Donald Trump.

Tatsächlich sind die Anforderungen an Europas Schlüsselmacht erheblich gewachsen. Das Land in der Mitte Europas ist zu groß und zu mächtig, um sich einfach nur anderen anzuschließen. Was Berlin außen- und sicherheitspolitisch tut oder nicht tut, hat oft wesentliche Konsequenzen für Europa und auch für die Welt. Zugleich ist die Bereitschaft gesunken, Deutschlands spezielle Identität als weitgehend pazifistische „Friedensmacht“ und sein wirtschaftliches Erfolgsmodell als Exportweltmeister auch weiterhin zu akzeptieren.

Deutschland ist in die rhetorische Schusslinie des amerikanischen Präsidenten geraten: als Trittbrettfah-

rer („free rider“), der vom internationalen System parasitär profitiere, ohne seinen Beitrag zur Stabilität dieses Systems zu leisten. Die einzelnen Punkte der Trump'schen Kritik sind nicht neu; Ähnliches hatte man auch von Barack Obama gehört, und vieles davon wird auch von europäischen Nachbarn geteilt, wenngleich mit anderer Akzentuierung. Unter Obama jedoch wurden die Kritikpunkte von einer positiven gemeinsamen Agenda überlagert, von der Trump nichts mehr wissen will. Damit sinkt auch Deutschlands Wert als Alliiertes für die USA rapide.

Nicht nur die rhetorischen Angriffe Trumps irritieren Deutschland. Was noch größere Sorgen macht, ist Trumps Bereitschaft, die Axt an die bestehende „liberale“ Weltordnung zu legen, insbesondere an Bestandteile, die für die Bundesrepublik von existenzieller Bedeutung sind: von der EU über die NATO bis hin zur WTO. Diese Institutionen, über Jahrzehnte von den USA machtpolitisch

gestützt, scheinen mit einem Mal nur noch Spielmaterial für einen US-Präsidenten, der nicht mehr zwischen Verbündeten und strategischen Herausforderern unterscheidet.

Ins Wanken geraten ist nicht nur die US-gestützte Weltordnung. Auch die europäische Ordnung, die ihre Stabilität wesentlich amerikanischem Schutz und amerikanischer Geostrategie verdankt, ist fragil geworden. Die Wahl Emmanuel Macrons hat die Unsicherheit über den künftigen Weg Frankreichs noch nicht beseitigt; wenn sein Reformprojekt scheitert, könnte Deutschlands engster Partner doch noch in die Hände einer rechtspopulistischen Regierung geraten. Auch der Brexit ist keineswegs ausgestanden, im Gegenteil: Tiefe Verwerfungen und Erschütterungen in den kommenden Monaten sind möglich, wenn nicht sogar wahrscheinlich. In Italien sind Kräfte an die Macht gekommen, die den europäischen Wertekonsens offenbar nicht teilen. Zugleich kämpft der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán für eine nationalistische Neuorientierung Europas, und in Polen schwächt eine konservative Regierung die bestehende Rechtsordnung.

Angesichts der vielfältigen Verunsicherungen im westlichen Lager rücken die eigentlichen außenpolitischen Herausforderungen fast schon in den Hintergrund. Doch der russische Druck auf Europa lässt nicht nach. Weder in der Ukraine noch in Syrien hat der Kreml sein Streben nach Dominanz, sein auf militärische Macht und nukleare Drohung gegründetes Bemühen um den Aufbau einer Einfluss- und Kontrollzone aufgegeben. Zwar scheint Russlands Präsident Wladimir Putin von

Trumps Zickzackkurs ebenso irritiert wie alle anderen, doch seine außenpolitische Strategie hat sich nicht geändert: Sie zielt weiter auf größtmögliche Rekonstruktion des sowjetischen Einflussbereichs und die machtpolitische Neutralisierung Westeuropas.

Zugleich verfolgt China seine ökonomischen Ziele immer rücksichtsloser und hat seine Strategie, international nicht anzuecken, zugunsten einer bisweilen autoritären, immer stärker auch militärisch grundierten Machtpolitik aufgegeben. Diese zielt auf Dominanz in der eigenen Region und auf bestimmenden Einfluss in anderen Weltregionen.

Trump ist nur Katalysator der Rückkehr des Nationalismus

Beunruhigend für Deutschland

Für Deutschland sind diese Entwicklungen, die auf Fragmentierung und Schwächung der internationalen Institutionen und auf eine neue Konkurrenz der Mächte hindeuten, besonders beunruhigend. Das deutsche Erfolgsmodell beruht auf einer soliden internationalen Ordnung, es ist in diese geradezu eingebettet. Dass diese Ordnung wankt, liegt nicht nur an Trump; er ist meist nur ein Katalysator tieferliegender Entwicklungen – vor allem der Rückkehr des Nationalismus und der damit verbundenen Abgrenzung nach außen – politisch, ökonomisch und kulturell. „America First“ steht im Widerspruch zu einer amerikanischen Außenpolitik, die seit Theodore Roosevelt auf den Auf- und Ausbau internationaler Kooperation, eben jene liberale Ordnung, gesetzt hat.

In diesem Prozess des Wandels ist Deutschland ein bewahrendes und beharrendes Element. Eine „Deutsch-

**Machtpolitik bleibt
in Deutschland auch
weiterhin verpönt**

land zuerst“-Bewegung gibt es nicht, auch wenn sich auf der rechten und linken Seite des politischen Spektrums gelegentlich nationalistischere Töne vernehmen lassen. Machtpolitik bleibt in Deutschland verpönt – der Grundkonsens der Bundesrepublik war stets die Abkehr vom Machtstaat in seiner nationalsozialistischen Ausprägung. Deutschland setzt weiter auf sein Erfolgsrezept: internationalistisch, multilateral, kosmopolitisch; eine Haltung, die mit dem deutschen Interesse korrespondiert – der Einbettung in NATO und EU und der wirtschaftspolitischen Ausrichtung eines global agierenden „Handelsstaats“.

Berlin muss mehr tun

Doch wenn die internationale Ordnung wankt, muss Berlin mehr tun als zu hoffen, dass sich die Dinge von selbst wieder einrenken. Grundsätzlich gibt es zwei Ansätze – sich entweder für die bestehende Ordnung einsetzen oder aber eine künftige Neuordnung antizipieren und sich für diese aufstellen. Diese neue Weltordnung wird wahrscheinlich weniger multilateral und weniger kooperativ ausfallen. Es zeichnet sich eine multipolare Ordnung ab, in der die „harte“ Dimension von Macht – die Drohung mit militärischer und anderer Zwangsgewalt – zur entscheidenden Währung wird. Weniger ökonomische Globalisierung, weniger offene Grenzen, weniger internationale Kooperation, dafür mehr Konkurrenz der Mächte, insbesondere der nuklear bewaffneten Großmächte, die schwächere Mitspieler zur Verfügungsmasse degradieren im permanenten Kampf um Einflusszonen –

ein Alptraum für Deutschland. Deshalb positioniert es sich instinktiv auf der Seite des Status quo.

Grundsätzlich kann eine Strategie zur Stärkung der bestehenden Ordnung auf vier Pfeilern beruhen.

1. Die eigenen Fähigkeiten stärken: Es muss darum gehen, außen- und sicherheitspolitisch höheres Profil zu gewinnen, um mehr Gewicht in die Waagschale werfen zu können – auch als Rückversicherung für den Fall, dass die Stärkung der liberalen internationalen Ordnung schiefliegt. Dann wäre man anderen nicht ohnmächtig ausgeliefert.

2. Von den transatlantischen Beziehungen retten, was zu retten ist: Noch ist nicht endgültig entschieden, ob sich die USA aus der internationalen Kooperation verabschieden. Trump könnte ja doch Episode bleiben, andere Kräfte sich wieder durchsetzen; mit diesen in enger Tuchfühlung zu bleiben, ist eine der Strategien, die Deutschland verfolgt. Zugleich bemüht man sich, der Trump-Regierung bei Sicherheits- und Handelsfragen entgegenzukommen, um zu verhindern, dass der US-Präsident allzu viel Porzellan zerschlägt.

3. Die EU zusammenhalten: Zwar gibt es in allen wichtigen Feldern – Euro, Migration, gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – nicht genügend Einigkeit und Solidarität in einer diverser gewordenen EU, um Reformen durchzusetzen. Dennoch muss sich gerade Berlin unablässig engagieren, um ein weiteres Auseinanderdriften zu verhindern und die zentrifugalen Kräfte im Zaum zu halten.

4. Neue Partnerschaften auf globaler Ebene auf- und ausbauen: Dies ist nötig, um mehr kritische Masse zum Erhalt der liberalen Ordnung zu ge-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

winnen, um die eigenen Vorstellungen und Interessen von internationaler Ordnung stärker zur Geltung zu bringen und um letzten Endes weniger von amerikanischer Führung abhängig zu sein.

Die ersten drei Stränge verfolgt Berlin seit Längerem. Bundesaußenminister Heiko Maas hat nun einen Ansatz skizziert, der explizit und systematisch auf die Stärkung des vierten Pfeilers zielt: den Auf- beziehungsweise Ausbau von strategischen Partnerschaften auch jenseits der EU, insbesondere in Asien sowie in Nord- und Südamerika.

In einer Rede am 25. Juli in Tokio hat Maas vorgeschlagen, dass Deutschland und Japan „zum Kern einer Allianz der Multilateralisten“ werden sollten: einer Allianz von Ländern, die „bestehende Regeln gemeinsam verteidigen und auch weiterentwickeln“, „die Solidarität zeigen, wenn internationales Recht vor der Haustür des jeweils anderen mit

Füßen getreten wird“, die „Leerstellen füllen, die auch durch den Rückzug von anderen aus weiten Teilen der Weltbühne entstehen“. Als Themen nannte Maas den Klimaschutz, die gemeinsame Verantwortung in internationalen Organisationen, freien Welthandel und offene Seewege.

Maas legte damit zwar den Schwerpunkt auf die „weicheren“ Globalismusthemen: Recht, Regeln und Standards nehmen breiten Raum ein. Aber er sparte die „harte“ Dimension der Geopolitik keineswegs aus. Was Japan und Deutschland „in ganz ähnlicher Weise“ zum Handeln zwingt, sind die aggressiv und revisionistisch auftretenden Autokratien: ein China, das „die geopolitische Machtbalance zu seinen Gunsten verschieben“ will, und ein Russland, das „die Weltordnung ... offen herausfordert“. Insbesondere in Bezug auf China wurde Maas in Tokio deutlich: „Territorialkonflikte wie im Südchinesischen Meer, die Lage im Ostchi-

**Viel Potenzial, um
die liberale Ordnung
horizontal zu stärken**

nesischen Meer oder die nukleare Bewaffnung Nordkoreas gefährden die gesamte internationale Ordnung.

Wenn wir zulassen, dass die Einschüchterung von Nachbarländern oder der Bruch völkerrechtlicher Regeln stillschweigend akzeptiert werden, dann ist die Ordnung, um die es geht, eigentlich schon verloren.“

Ein Leitthema der Ära Maas?

Ob aus Maas' Tokioter Vorschlägen mehr wird, hängt davon ab, mit welcher Entschlossenheit der deutsche Außenminister das Thema weiter verfolgt, es gar zu einem Leitthema seiner Amtszeit macht. Es ist eine „Einladung zum Tango“, bei der Deutschland darauf angewiesen ist, dass potenzielle Partner wie Japan, Südkorea, Australien, Indonesien, Indien, Kanda, Mexiko und Brasilien das Thema aufnehmen und Interesse anmelden.

Man wird klären müssen, wie sich eine „Allianz der Multilateralisten“ in Deutschlands europäische Partnerschaften einpasst. Sollte Berlin nicht erst einmal versuchen, Paris dafür zu gewinnen und auch andere größere europäische Hauptstädte? Sollte die EU als Institution dabei sein oder ergibt eine „Allianz der Willigen und Fähigen“ mehr Sinn – parallel zu Macrons Interventionsinitiative, bei der eben auch Großbritannien mitmachen kann?

Und nicht zuletzt führt es in die Irre, wenn eine solche Initiative einseitig als Anti-Trump-Aktivität verstanden wird. Es geht ja um die Stärkung einer Ordnung, die die USA über Jahrzehnte mitentwickelt, durchge-

setzt und machtpolitisch abgestützt haben. Wenn Alliierte und Partner der USA eine aktivere Rolle bei der Bewahrung und kreativen Fortentwicklung übernehmen, dann trägt das auch dazu bei, die von Trump geschürte Aufregung in Amerika über angeblich unfaire Lastenteilung zu beruhigen und damit Washington auf der Seite dieser Ordnung zu halten.

Insgesamt birgt eine „Allianz der Multilateralisten“ erhebliches Potenzial, die Architektur der liberalen internationalen Ordnung durch den Ausbau von horizontalen Netzwerken der Mittelmächte zu stärken. Der Ausfall der Führungsmacht USA zwingt diese Länder dazu, künftig enger zu kooperieren, wenn sie die Fragmentierung dieser Ordnung nicht hinnehmen wollen.

Es gibt aber auch Fallstricke. Bleibt diese Allianz – eigentlich ein Netzwerk von strategischen Partnerschaften – zu sehr im Ungefähren, ist sie irrelevant. Institutionalisiert sie sich zu stark, gerät sie in Konkurrenz zu anderen wichtigen Formaten. In jedem Fall ist die Maas'sche Rede ein Signal: dass sich Deutschland nicht nur Sorgen macht über die Zukunft der liberalen Ordnung, sondern auch neue Initiativen startet, um mehr Verantwortung zu übernehmen. Das ist ein gutes Zeichen.



Dr. Ulrich Speck
arbeitet als Senior
Visiting Fellow beim
German Marshall Fund
(GMF) in Berlin.