

**GERNOT ERLER**

**WELTORDNUNG  
OHNE DEN WESTEN?**

Europa zwischen Russland,  
China und Amerika

**HERDER**

Gernot Erler

# Weltordnung ohne den Westen?

Europa zwischen Russland,  
China und Amerika  
Ein politischer Essay



FREIBURG · BASEL · WIEN

© Verlag Herder Freiburg im Breisgau 2018

[www.herder.de](http://www.herder.de)

Alle Rechte vorbehalten

Umschlaggestaltung: Designbüro Gestaltungssaal

Umschlagmotiv: © Volina - shutterstock

E-Book-Konvertierung: Daniel Förster, Belgern

ISBN (E-Book) 978-3-451-81270-5

ISBN (Buch) 978-3-451-38075-4

*In dankbarer Erinnerung an*  
**Arsenij Roginskij** (1946-2017),  
*den großen russischen Menschenrechtsaktivisten der Gesellschaft Memorial*

# Inhalt

## Zwischen Weltordnung und Ordnung der Welt

Eine Einführung

### Danksagung

### I. Putins Russland

Der russische Freund

Stationen einer Entfremdung

Auseinanderdriftende Narrative

Ukraine: Entstehung eines Konflikts

Politische Lösungsversuche

Die Sanktionen

Die Hinwendung zum Osten

Irritierende Innen- und Gesellschaftspolitik

Russland als Ordnungsmacht

### II. China unter Xi Jinping

Die große Vergangenheit

Xi und der »Chinesische Traum«

Störfaktor Zivilgesellschaft

Die Neue Seidenstraße

Erkaufter Einfluss

Moskaus Antwort

Der Rivale Indien

### III. USA: Die Welt des Donald Trump

Weltordnung im Wandel

Obamas Erbe

Die Abkehr vom Bisherigen

America First und gute Deals

Wechselhaftigkeit als Markenzeichen  
Partei sein statt Vermittler

#### **IV. Die Europäische Union im Krisenmodus**

Auf dem Weg zur EU  
Das historische Angebot  
Wendepunkt Balkankriege  
Der Stabilitäts-Export  
Strategien für den Frieden  
Das Performance-Problem

#### **VI. Die gestörte Weltordnung: Probleme und Antworten**

Auf dem Weg in die Post-West-Ära  
Die neue Systemkonkurrenz  
Alarmstufe Rot  
Ukraine: ein neuer Anlauf?  
Das Potenzial der OSZE  
Eine »Ständige Konferenz« als Ausweg  
Die UNO als Schutzmacht der Schwachen  
Die verschleppte Reform  
Eine Antwort auf den Missbrauch des Vetos

#### **VI. Die Eskalationsspirale**

Militärische Rückversicherungen  
Mehr Geld  
Mehr Manöver  
Weniger Rüstungskontrolle  
Der neue Rüstungswettlauf  
Auf der Suche nach dem Umschalten

#### **VII. Weltordnung ohne den Westen? Ein Ausblick**

Interventions-Erfahrungen  
Regime Change  
Terrorbekämpfung und Moral  
Lebenszeichen der europäischen Idee

**Abkürzungsverzeichnis**

**Informationen zum Autor**

# Zwischen Weltordnung und Ordnung der Welt

## Eine Einführung

Es liegt im Trend, sich mit dem Thema »Weltordnung« zu beschäftigen. Alarmistische Szenarien kommen gut an. Es muss ja nicht gleich (und schon wieder) der Untergang des Abendlandes sein. Aber mindestens sollte das Ende des europäischen Zeitalters heraufbeschworen werden. Am besten, man malt dann die Konturen einer dräuenden asiatischen Großmacht China, die alles übernimmt. Wer Ähnliches von diesem Band erwartet, sollte hier seine Lektüre abbrechen.

Mein Ausgangspunkt ist eine nüchterne Betrachtung. Historiker haben festgestellt, dass es seit dem Jahr 1230 bis heute eine Abfolge von acht Weltsystemen gab. In den letzten 70 Jahren haben wir einige Veränderungen erlebt. 40 Jahre lang bestimmte die Konfrontation von Imperium (Sowjetunion) und Hegemon (USA) unser Leben in der Zeit des Ost-West-Konflikts. Dann, nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, folgte das Jahrzehnt der *Pax Americana*, wobei die USA sich als »unverzichtbare Nation« (*indispensable nation*) fühlten - und dafür gab es Gründe. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 geriet dieses Bild ins Wanken. Die darauf folgenden großen Militärinterventionen der Bush-Zeit stellten die hegemoniale Position der Vereinigten Staaten nicht wieder her. Präsident Obama beendete sie weitgehend, was

kommentiert wurde als Kontraktion bzw. Zurücknahme der Weltrolle der USA. Die Rede war von der Entstehung eines machtpolitischen Vakuums.

Bereits seit längerer Zeit wird gefragt, was wohl aus dieser Situation heraus entstehen wird. Schon 1998 habe ich mich an dieser Diskussion beteiligt und in einer Buchpublikation (»Global Monopoly. Weltpolitik nach dem Ende der Sowjetunion«) geschrieben: »Die Herausbildung eines multipolaren Weltsystems wäre nur dann eine Herausforderung, wenn die regionalen Führungsmächte, ob sie nun Japan, China, Indien, Russland oder EU heißen, selber die egoistische Kontrolle über Geographien höher stellen als die Übernahme von Verantwortung für das Gesamtwohl einer Region. Im besseren Fall entlastete eine solche multipolare Struktur die Vereinigten Staaten von dem Druck, auf allen Kontinenten Verantwortung zu übernehmen, was zu den bekannten Überdehnungssymptomen führen kann. Der bessere Fall wird aber nur eintreten, wenn die einzige Weltmacht eine entsprechende Vorbildrolle zu übernehmen bereit ist. Es lohnt sich, mit den Kräften aus dem reichen Reservoir der politischen Demokratie der Vereinigten Staaten zu kooperieren und sie zu unterstützen, die ihr eigenes Land auf diesen Weg führen wollen.«

Heute ist der vorsichtige Optimismus, der in diesen Zeilen mitschwingt, widerlegt. Eine multipolare Weltordnung ist im Entstehen. Russland und China erheben eigene Ansprüche, als neue Ordnungsmächte, lassen aber nicht erkennen, dass es ihnen dabei um Mitverantwortung für das Gesamtwohl geht. Die Agenda beider Mächte zielt auf wirtschaftliche Vorteile und politischen Einfluss. Die Vereinigten Staaten unter Präsident Trump verfolgen mit ihrer *America-First*-Politik nicht das Ziel, sich als Vorbild

für andere zu präsentieren, sondern »gute Abschlüsse« zu tätigen. Keine Spur von Verantwortungsübernahme auf verschiedenen Kontinenten. Inzwischen ist immer klarer geworden: Der Weg in die neue multizentrale Weltstruktur wird doch zur Herausforderung.

Und das vor allem, weil wir eine Welt erleben, die aus den Fugen geraten scheint: Ein verheerender Stellvertreterkrieg in Syrien, der schon fast einer halben Million Menschen das Leben genommen und über die Hälfte der Landesbevölkerung in die Flucht geschlagen hat. Scheiternde Staaten und Bürgerkriege in der ganzen Mittelost-Region. Der Ukraine-Krieg mit weit mehr als 10 000 Opfern mitten in Europa. Verzweifelte Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan, Irak, aber auch aus zahlreichen afrikanischen Ländern - mit einer Rekordzahl von 65 Millionen Menschen auf der Flucht. Die Tragödie der muslimischen Rohingya zwischen Myanmar und Bangladesch. Die Liste lässt sich beliebig erweitern.

So gesehen gibt es keine Weltordnung im Sinne von Ordnung auf der Welt. Stattdessen überall Handlungsbedarf, ausgestreckte Hände und eine Überforderung der Hilfsorganisationen. Was können wir erwarten von einer neuen Rollenverteilung im Rahmen der globalen Strukturen? Und wie steht es mit dem europäischen Westen? Was hat die EU der Dynamik der neuen Ordnungskräfte entgegenzusetzen?

An dieser Stelle sollte erklärt werden, was »Weltordnung ohne den Westen« bedeuten soll. In Moskau und Peking ist das eine ausgemachte Sache: Der Westen hat ausgespielt, der amerikanische Hegemonieanspruch ist Geschichte, und die EU erscheint so schwach und mit sich selbst beschäftigt, dass sie als eine ernsthafte Mitbewerberin unter den Ordnungsmächten ausfällt. Fatalerweise kann

sich eine solche Betrachtungsweise auf westliche Kronzeugen berufen, die aus den internen Problemen der Union jene Ohnmacht ableiten, die in Moskau und Peking eine Art antiwestlichen Triumphalismus befeuert. Aber diese Post-West-Perspektive bedeutet noch etwas anderes. Der Westen hat immer den Anspruch erhoben, als Anwalt universeller und vertraglich verabredeter Werte und Regeln respektiert zu werden - von der *Charta der Vereinten Nationen* über die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* bis zu den Statuten der Europäischen Friedensordnung, wie sie die *Schlussakte von Helsinki* (1975) und die *Charta von Paris für ein neues Europa* (1990) darstellen. Auch wenn der europäische und amerikanische Westen gewiss nicht immer nach diesen Regeln gehandelt hat, nahm er doch beständig eine unbequeme Mahnerrolle ein. »Weltordnung ohne den Westen« würde also auch eine Aushebelung und Marginalisierung dieser Normensysteme bedeuten und Platz machen für den Anspruch jener neuen Ordnungsmächte, sich ihr eigenes Regelsystem zu schaffen und ihre Lebensweise nach dem eigenen Wertekanon auszurichten. Das verleiht der Option »Weltordnung ohne den Westen« ein besonderes Spannungsmoment, das uns in der gesamten weiteren Untersuchung begleiten wird.

Diese widmet sich zunächst den vier konkurrierenden Mächten, die sich als Akteure in der heraufziehenden multipolaren Weltordnung sehen. Das Russland von Wladimir Putin ist durch den Ukraine-Konflikt in eine tiefe Krise geraten, was das Verhältnis zum Westen angeht. Aber das Land, das auf den Ausbau der *Eurasischen Wirtschaftsunion* und intensiviert Beziehungen mit der asiatischen Nachbarschaft setzt, tritt mit seinem Anspruch

als Ordnungsmacht sehr selbstbewusst auf. Allerdings ist Moskau konfrontiert mit Chinas Dynamik unter Xi Jinping, die vor allem in den strategischen Zukunftsprogrammen des *Chinesischen Traums* und der *Neuen Seidenstraße* zum Ausdruck kommt. Peking setzt auf die Transformation von wirtschaftlicher Abhängigkeit in politische Kontrolle und nutzt dabei seine schier unerschöpflichen finanziellen Reserven für entsprechende Investitionen. Die Trump-Administration konzentriert sich dagegen national wie international auf die Dekonstruktion des Obama-Erbes und verunsichert die eigenen Verbündeten mit ihrer unberechenbaren Wechselhaftigkeit. Nichts spricht dafür, dass Washington in nächster Zeit mehr internationale oder gar globale Verantwortung übernehmen wird. Die Europäische Union hat sich in den letzten Jahren ausreichend Fähigkeiten geschaffen, um auch im Sicherheitsbereich Aufgaben zu übernehmen. Aber tatsächlich bleiben viele der eigenen Ressourcen bei internen Problemen gebunden, und bisher konnten die Zweifel an der Brüsseler Problemlösungskompetenz nicht wirklich ausgeräumt werden.

Die Welt ist aus den Fugen, und das fordert uns heraus. Der Ukraine-Konflikt entfaltet weiter seine extrem destruktive Wirkung. Die EU hat Verantwortung für eine politische Lösung übernommen. Gibt es Chancen, den Stillstand bei der Umsetzung des Minsker Abkommens zu überwinden? Kann die *OSZE* helfen, die im Laufe der Jahre verfestigten Entfremdungsprozesse zwischen Russland und dem Westen aufzuarbeiten und zu überwinden? Wie können wir helfen, dass die Vereinten Nationen ihren Beitrag zu einer besseren Weltordnung tatsächlich leisten können und nicht immer wieder durch einen Missbrauch des Veto-Rechts aufgehalten werden? Das sind die Themen des

vorliegenden Bandes, bevor die aktuelle Sicherheitssituation unter die Lupe kommt. Wir werden mit einer Eskalationsspirale von immer mehr militärischen Aktivitäten und immer weniger Abrüstung und Rüstungskontrolle konfrontiert. Defizite bei der Ordnung der Welt münden in direkten Gefährdungen unseres Alltagslebens. Das macht die Suche nach den Möglichkeiten, die Hebel umzustellen, umso dringlicher.

Den Abschluss bildet ein nochmaliger Blick auf den Westen: Selbstkritisch geht es darum, zu fragen, wo es zu Fehlentscheidungen gekommen ist, die sich auf den faktischen Zustand der heutigen Weltordnung ausgewirkt haben. Alle Hoffnung konzentriert sich am Ende auf einen »Neustart« der Europäischen Union, für den es handfeste Ansätze gibt. Die Akteure einer *Neuen Weltordnung* müssen sich zusammenfinden in einer globalen Verantwortungspartnerschaft, die eine Verengung auf partikulare Einzelinteressen überwindet und gemeinsame Antworten findet auf die drängenden Fragen: Was tun wir, um den Klimawandel aufzuhalten und die Gesellschaften vor seinen Folgen zu schützen? Und wie garantieren wir im Rahmen einer besseren und gerechteren Weltordnung den Zugang von jedem Einzelnen zur ausreichenden Versorgung mit Wasser, Nahrungsmitteln und Energie? Die entscheidende Frage: Wie können wir es schaffen, dass eine *Welt aus den Fugen* abgelöst wird durch Aussichten auf mehr Sicherheit und Frieden, auf mehr Stabilität und *Good Governance*, auf mehr Demokratie und Partizipation und auch auf mehr Bildung und Beschäftigung? Denn nur so wird die *Neue Weltordnung* nicht nur multipolar, sondern auch zukunftsfähig zu gestalten sein.

Im Zentrum dreier Kapitel stehen mit Putin, Trump und Xi drei weltpolitische Akteure, die das strategische Handeln

ihrer Länder derzeit politisch bestimmen. Das Hauptaugenmerk dieses Buches richtet sich aber weniger auf Einzelne, als auf die grundsätzlichen und konkreten Möglichkeiten von Politik und Diplomatie sowie auf die Kraft von Institutionen und Organisationen im politischen Prozess. Denn gerade in einer Welt im Umbruch sind sie es, die auf Dauer Vertrauen und Verlässlichkeit sichern.

# Danksagung

Meine besondere und herzliche Dankbarkeit gilt Dr. Peter Fäßler, der die komplette Texterstellung übernommen und dabei viele gute Ratschläge erteilt hat. Ich danke Frau Elena Siegmann für ihre tatkräftige Unterstützung und Herrn Dr. Rudolf Walter vom Herder-Verlag für seine umsichtige und konstruktive Begleitung des Projekts von der ersten Stunde an.

# I.

## **Putins Russland**

Es kann kein Zweifel bestehen: Die russischen Reaktionen auf die Vorgänge in der Ukraine Ende 2013/Anfang 2014 haben die tiefste Krise im Verhältnis von Moskau zum Westen seit dem Ende des Kalten Krieges ausgelöst. Die Annexion der Krim im März 2014 und die verdeckt interventionistische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine haben die westlichen Partner Russlands geschockt und trafen sie völlig unvorbereitet. Mitten in Europa entwickelte sich eine kriegerische Auseinandersetzung, der inzwischen weit mehr als 10 000 Menschen zum Opfer gefallen sind. Aus westlicher Sicht stellte das russische Vorgehen eine massive Verletzung der Europäischen Friedensordnung dar, die auf keinen Fall hingenommen werden konnte.

### **Der russische Freund**

Sofort begann eine intensive Suche nach den Motiven, Intentionen und Hintergründen des russischen Vorgehens. Ich nutzte jede Gelegenheit, um mit russischen Kollegen zu reden. Wenige Wochen nach der Krim-Annexion ergab sich die Chance zu einem Austausch mit einem Gesprächspartner, mit dem sich aus zahlreichen Begegnungen über Jahre hinweg ein echtes Vertrauens-

und Freundschaftsverhältnis entwickelt hatte. Ich konfrontierte meinen Gast mit der Empörung über das alle gültigen Regeln verletzende russische Vorgehen in der Ukraine. Die Antwort, das muss ich zugeben, machte mich sprachlos. Mein russischer Freund forderte mich auf, doch zu verstehen, dass im Falle der Krim gerade eine »Wiedervereinigung« stattgefunden habe, vergleichbar der deutschen Wiedervereinigung von 1990. Und gerade wir Deutschen müssten einen solchen Akt doch besonders gut nachvollziehen und verstehen können, zumal wir ja bei unserem Vereinigungsprozess von der russischen Unterstützung entscheidend profitiert hätten. In Russland sei deswegen die Enttäuschung besonders groß, dass dieses Deutschland, das als wichtigster westlicher Partner in Moskau hoch geschätzt werde und ja eigene Erfahrungen mit »Wiedervereinigung« gesammelt habe, so wenig Verständnis für Russlands Reaktionen in der Ukraine-Krise aufbringe und stattdessen eilfertig einstimme in den westlichen Empörungsschor.

Ich war konsterniert. Vor allem auch darüber, dass sich – anders als gewohnt – im Laufe des weiteren Gesprächs keinerlei Annäherung ergab. Der aktuelle politische Konflikt wirkte sich auf das Private aus. Es stellte sich eine Art Entfremdungseffekt ein, der sogar die Sinnhaftigkeit solcher Begegnungen infrage stellte. Wir trennten uns verstört, ohne die sonst übliche Herzlichkeit und voller Unsicherheit darüber, wie es weitergehen könnte.

Sehr schnell stellte sich heraus, dass diese privaten Erfahrungen von Verständigungsproblemen und Entfremdungsprozessen exakt vergleichbare Erfahrungen in der »großen Politik« spiegelten. Die russische Ukraine-Politik war nicht eine plötzliche Wende. Sie war eine letzte Konsequenz in einem langfristigen Entfremdungsprozess

zwischen Russland und dem Westen. Die Gefährlichkeit dieses Prozesses wurde ganz offensichtlich lange unterschätzt.

Wie konnte es in Russland in Sachen Krim zu diesem Bild der »Wiedervereinigung« kommen? Ein kurzer Blick in die Vergangenheit gibt dazu einigen Aufschluss. Gerne betonen russische Gesprächspartner, die Krim sei »immer russisch« gewesen. Das »Immer« kann sich nur auf die Zeit nach 1783 beziehen, da erst seitdem die Halbinsel offiziell zum Russischen Reich gehörte. Die fortan gültige russische Kontrolle wurde nur unterbrochen durch die kurzlebige »Volksrepublik Krim« der Krimtataren in den Jahren 1917 und 1918 sowie durch die Besetzung der Wehrmacht zwischen 1942 und 1944. Aber dann kam 1954 ein großes Jubiläum: der 300. Jahrestag des Treueids der Kosaken auf den russischen Zaren im »Vertrag von Perejaslaw«, in der russischen Geschichtsauffassung der Feiertag zur »Wiedervereinigung der Ukraine mit Russland«. Der damalige Generalsekretär der KPdSU Nikita Chruschtschow suchte ein passendes Geschenk für diesen Anlass. Er entschied sich dazu, der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik (USSR), und das war damals eine der 15 Republiken, aus der die Sowjetunion bestand, allen Ernstes die Krim zu »schenken«. Als Geburtstagsgabe sozusagen!

Wer sich auch immer über diese umstrittene Entscheidung freuen sollte – für die betroffenen Menschen bedeutete das nicht viel. Innerhalb der Sowjetunion war man in erster Linie Sowjetbürger, egal in welcher Teilrepublik man lebte. Das änderte sich aber schlagartig 1991 mit der Auflösung der Sowjetunion in 15 verschiedene autonome Staaten. Plötzlich realisierten die überwiegend russischstämmigen Krimbewohner ihre Zugehörigkeit zur neuen Republik

Ukraine. Trotz umfassender Autonomierechte als »Autonome Republik Krim« gab es von Anfang an Unzufriedenheit mit diesem Status. Auch die Separationsbestrebungen gehören zu den Folgen dieser Entwicklung.

In der Ukraine-Krise ging es dann ganz schnell: Am 16. März 2014 gab es ein Referendum auf der Krim, bei dem, wie Präsident Putin später einräumte, russische Militärkräfte zur »Absicherung« eingesetzt wurden. Eine Mehrheit sprach sich für ein Beitrittsgesuch zur Russischen Föderation aus, das bereits zwei Tage später von beiden Seiten unterzeichnet, dann in größter Eile von der russischen Staatsduma und dem Föderationsrat ratifiziert und vom Verfassungsgericht für rechtens erklärt wurde, so dass Präsident Putin bereits am 21. März ein entsprechendes verfassungsänderndes Gesetz unterzeichnen konnte. Ganze fünf Tage hatte es gedauert, um die Krim aus dem Staatsverband der Republik Ukraine herauszulösen und in die Russische Föderation zu integrieren.

Eine »Wiedervereinigung«, vergleichbar mit der deutschen? Wohl kaum. Allenfalls kann man feststellen, dass es faktisch eine Revision jener seltsamen Geburtstags-Morgengabe von 1954 darstellt, gestützt auf ein umstrittenes und von Moskau militärisch kontrolliertes Referendum. Das Referendum selbst kollidierte mit der ukrainischen Verfassung. Entscheidend ist aber, dass Moskau mit seinem Vorgehen auf der Krim und in der Ostukraine gegen völkerrechtlich verbindliche Regeln und Verträge verstoßen hat, die bis dahin von keiner Seite infrage gestellt wurden.

Vor allem sind hier die beiden großen Dokumente aus dem *KSZE/OSZE*-Prozess zu nennen, nämlich die *Schlussakte*

von Helsinki von 1975 und die *Charta von Paris für ein neues Europa* von 1990. Beide verpflichten die Teilnehmerstaaten (heute sind es einschließlich der Russischen Föderation 57) unter anderem zur Achtung der Souveränitätsrechte der Staaten, zur Respektierung der Unverletzlichkeit der Grenzen und zum Gewaltverzicht. Wenn man heute von »Europäischer Friedensordnung« spricht, dann kann damit nichts anderes gemeint sein, als die Gültigkeit der Regeln und Prinzipien von Helsinki und Paris.

Was speziell die Ukraine betrifft, kommt noch das *Budapester Memorandum* vom Dezember 1994 dazu, das direkt auf die Schlussakte von Helsinki Bezug nimmt. Ausdrücklich erklären in diesem Memorandum die drei Atommächte USA, Großbritannien und Russland, die Souveränitätsrechte und die Grenzen der Ukraine zu achten. Hintergrund war das internationale Interesse daran, mit der Auflösung der Sowjetunion nicht drei neue Atomstaaten akzeptieren zu müssen. Denn die sowjetischen Atomwaffen waren nicht nur auf dem Gebiet der neuen Russischen Föderation, sondern auch in der Ukraine, in Belarus und Kasachstan gelagert. Als Gegenleistung für die Bereitschaft in allen drei Ländern, einem Abzug der atomaren Waffensysteme zuzustimmen, sollten die Garantieerklärungen des Memorandums dienen. Für die westliche Seite ist evident, dass Moskau im Ukraine-Konflikt die Zusagen von Budapest nachhaltig gebrochen hat.

Die russische Seite hat immer wieder jede Kritik zurückgewiesen. Moskau verweist auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, auf das sich das Krim-Referendum von 2014 berufen könne, auch wenn die proaktive Rolle Russlands dabei gar nicht in Abrede