

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

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN

© Verlag Herder Freiburg im Breisgau 2018
www.herder.de
Alle Rechte vorbehalten

Umschlaggestaltung: Designbüro Gestaltungssaal
Umschlagmotiv: © Volina - shutterstock
E-Book-Konvertierung: Daniel Förster, Belgern

ISBN (E-Book): 978-3-451-81587-4
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	11
Eine Einführung	11
Danksagung	19
I.	
Putins Russland	21
Der russische Freund	21
Stationen einer Entfremdung	27
Auseinanderdriftende Narrative	34
Ukraine: Entstehung eines Konflikts	38
Politische Lösungsversuche	42
Die Sanktionen	46
Die Hinwendung zum Osten	49
Irritierende Innen- und Gesellschaftspolitik	51
Russland als Ordnungsmacht	54
II.	
China unter Xi Jinping	55
Die große Vergangenheit	56
Xi und der »Chinesische Traum«	60

Störfaktor Zivilgesellschaft	65
Die Neue Seidenstraße	70
Erkaufter Einfluss	76
Moskaus Antwort	82
Der Rivale Indien	84

III.

USA: Die Welt des Donald Trump	89
Weltordnung im Wandel	91
Obamas Erbe	93
Die Abkehr vom Bisherigen	97
America First und gute Deals	102
Wechselhaftigkeit als Markenzeichen	107
Partei sein statt Vermittler	111

IV.

Die Europäische Union im Krisenmodus	115
Auf dem Weg zur EU	116
Das historische Angebot	119
Wendepunkt Balkankriege	122
Der Stabilitäts-Export	126
Strategien für den Frieden	127
Das Performance-Problem	132

VI.

Die gestörte Weltordnung: Probleme und Antworten	141
Auf dem Weg in die Post-West-Ära	142
Die neue Systemkonkurrenz	145
Alarmstufe Rot	148
Ukraine: ein neuer Anlauf?	151

Das Potenzial der OSZE	154
Eine »Ständige Konferenz« als Ausweg	160
Die UNO als Schutzmacht der Schwachen	162
Die verschleppte Reform	165
Eine Antwort auf den Missbrauch des Vetos	167

VI.

Die Eskalationsspirale	173
Militärische Rückversicherungen	174
Mehr Geld	176
Mehr Manöver	178
Weniger Rüstungskontrolle	180
Der neue Rüstungswettlauf	184
Auf der Suche nach dem Umschalten	186

VII.

Weltordnung ohne den Westen? Ein Ausblick .	191
Interventions-Erfahrungen	192
Regime Change	194
Terrorbekämpfung und Moral	196
Lebenszeichen der europäischen Idee	199
Abkürzungsverzeichnis	205

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« (*indispensible 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 stellten 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 ame-

rikanische 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 intensivierte

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 partikuläre 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 ih-

rer 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