

Stelzenmüller, Constanze

**Article**

## Europäische Außenpolitik: Was nach der Pandemie übrig bleibt, und was dann zu tun ist

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Stelzenmüller, Constanze (2020) : Europäische Außenpolitik: Was nach der Pandemie übrig bleibt, und was dann zu tun ist, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 73, Iss. 07, pp. 57-62

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225155>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Constanze Stelzenmüller\*

# Europäische Außenpolitik: Was nach der Pandemie übrig bleibt, und was dann zu tun ist\*\*

Herzlichen Dank für die Einladung, heute am ifo Institut über europäische Außenpolitik nach der Pandemie zu sprechen. Im Sommer 2019, als Sie die Einladung aussprachen, waren wir wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass ich im Mai 2020 bei Ihnen in Ihrem Münchener Institut auftreten würde; und ich hatte mich auf das Glas Wein oder Bier mit Ihnen danach im Englischen Garten oder wo auch immer gefreut.

Dann kam die Pandemie. Und so sitze ich stattdessen an meinem Schreibtisch in Washington, DC, und spreche – in der Hoffnung, dass das Wifi nicht wegbricht – in mein iPad hinein. Die Hauptstadt Amerikas, fest im Griff der Pandemie, hat eine Ausgangssperre verfügt; die Sirenen von Krankenwagen begleiten den Tag.

Ein Berliner Freund zitierte neulich den schönen Satz von Ernst Bloch über das Werden der Geschichte »im Dunkel des gelebten Augenblicks« – und ich bin mir der Notwendigkeit analytischer Demut bewusst, wenn ich jetzt über die Konsequenzen der Pandemie für Europa spekuliere. Aber was wir wohl mit Sicherheit ausschließen können, ist eine Rückkehr zur Normalität.

## DIE AUSWIRKUNGEN DER PANDEMIE AUF DIE GEOPOLITIK

Obwohl diese globale Pandemie erst seit knapp zwei Monaten als solche begriffen worden ist, dürfte uns allen inzwischen klar sein, dass wir uns in der größten Menschheitskrise seit dem Zweiten Weltkrieg befinden. Der amerikanische Ökonom Larry Summers hat am Samstag darauf hingewiesen, dass die Pandemie schon der dritte Schock mit weltweiten Auswirkungen im 21. Jahrhundert ist, nach den Angriffen des 11. September 2001 und der globalen Finanzkrise von 2008/2009. Die beiden ersten, schrieb er, werden in der historischen Erinnerung verblassen, während die Pandemie von 2020 im Nachhinein in einem Atemzug mit den Ereignissen von 1914, 1929 oder 1938 genannt werden wird (Summers 2020).

Die Coronavirus-Lage-Website der Johns Hopkins University zählte am Wochenende mehr als 4,6 Mio. Infizierte und 310 000 Tote weltweit. Und während mancherorts die Infektions- und Sterberaten zu sin-

\* Dr. Constanze Stelzenmüller ist Senior Fellow am Center on the U.S. and Europe, Brookings Institution, Washington, DC.

\*\* Online-Vortrag beim ifo Institut im Rahmen der Veranstaltungsreihe »Munich Economic Debates«, 18. Mai 2020.

## IN KÜRZE

In ihrem Vortrag im Rahmen der Veranstaltungsreihe »Munich Economic Debates« beleuchtet Constanze Stelzenmüller, Brookings Institution, Washington, DC, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die geopolitischen Machtverhältnisse und die Rolle der Europäischen Union als globaler Akteur im Kontext von Covid-19. Die Pandemie ist ein Stresstest für alle Systeme: Nationalstaat, Märkte, Gesellschaft, Europa, transatlantische Beziehungen sowie für die internationale Gemeinschaft und ihre Institutionen. Diese Krise beendet zwar nicht die Globalisierung oder die internationale Zusammenarbeit, aber sie vertieft bereits bestehende Verwerfungen. Insbesondere zeigt sie die Schwächen Europas auf. Das ist der Kontext, in dem sich die Frage nach der Zukunft europäischer Außenpolitik stellt. Europa muss nicht der Verlierer dieser Krise sein. Die Pandemie könnte sehr wohl ein zerstörerischer Moment werden – aber vielleicht liegt in ihr auch eine transformative Chance für größere Kooperation und Solidarität.

ken begonnen haben, steigen sie anderswo weiter, nicht zuletzt in Russland und den USA. Wir müssen davon ausgehen, dass die berichteten Sterbeziffern deutlich hinter den tatsächlichen Zahlen liegen; die *Financial Times* beobachtet, dass weltweit die sogenannte *excess mortality* – also Sterberaten über dem historischen Mittel – sprunghaft (teilweise mehr als 50%) angestiegen ist. Und da es nach allen verlässlichen Schätzungen bis zu der Entwicklung von Immunität oder eines Impfstoffs noch mindestens zwölf bis 18 Monate (wenn nicht sogar länger) dauern kann, ist mit weiteren Krankheitswellen zu rechnen.

Das alles legt nahe, dass die Folgen dieser Pandemie für unsere Gesundheitssysteme, unsere Gesellschaften, unsere Volkswirtschaften und für die internationale Ordnung alle Dimensionen sprengen werden: Wir werden eine »Kollision massiver Krisen« erleben, wie mein Brookings-Kollege Thomas Wright vor ein paar Wochen geschrieben hat (Wright 2020). Selbst wohlhabende Nationen stehen vor historischen Rezessionen oder sogar Depressionen, mit tiefen Einkommenseinbrüchen und explodierenden Arbeitslo-

senraten, Ausgaben und Schulden. Ärmeren, weniger entwickelten und anfälligeren Staaten drohen humanitäre Katastrophen.

### **Wachsende Deglobalisierungstendenz, aber auch Chance für Innovation**

Wir erleben schon jetzt, wie die Krise die Globalisierung und die Weltwirtschaft verändert. Einerseits verstärkt sie bereits bestehende Deglobalisierungstrends wie Protektionismus und ökonomischen Nationalismus, die Forderungen der Klimaschutzbewegung nach kohlenstoffneutralem Konsum. Der Druck, Lieferketten zu renationalisieren und Exportkontrollen zu verschärfen, wird steigen, besonders bei strategisch wichtigen Gütern. Und selbst konservative Regierungen greifen in die Wirtschaft ein wie seit Jahrzehnten nicht: mit »Bazooka«-Konjunkturprogrammen und nationalen Industriepolitiken – womöglich bis hin zur Verstaatlichung von Unternehmen. Manche Unternehmensformen (Einkaufszentren?) könnten ganz verschwinden, andere (Universitäten) sind gefährdet.

Andererseits – so meint zumindest Nicholas Eberstadt vom amerikanischen Think Tank American Enterprise Institute – ist die Krise auch eine gewaltige Chance für technologische und organisatorische Innovation (Eberstadt 2020). Allerdings gibt es auch da beunruhigende Entwicklungen: allen voran die Explosion der digitalen Überwachungs- und Manipulationstechnologien. Auch die Biotechnologie dürfte noch einiges an Überraschungen bereithalten.

### **Wandel in der Weltordnung**

Was bedeutet das für die internationalen Beziehungen? Vor der Pandemie war das allgemein akzeptierte geopolitische Paradigma die Ablösung einer mehr oder minder kooperativen und regelbasierten Weltordnung durch eine immer weniger verhüllte Großmächtekonkurrenz (*great power competition*). Dieser Wettbewerb schien sich zunehmend auf einen Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und China zuzuspitzen. Manchen Beobachtern erschien es sogar möglich, dass China, mit Russland im Kielwasser, diese Auseinandersetzung gewinnen könnte. Oft wurde diese Prophezeiung verbunden mit der These vom Ende des Westens und dem Aufstieg der illiberalen Mächte.

Jedenfalls war es offensichtlich geworden, dass China eine hochaggressive, weltweite Dominanzstrategie mit dem Ziel einer Ablösung des amerikanischen Zeitalters betrieb, und das mit zunehmend rabiatischen Mitteln. Russlands Strategie war im Vergleich eher opportunistisch und revanchistisch, aber keineswegs weniger erfolgreich: Es hat sich, nach Jahrzehnten der Abwesenheit, als Akteur von Gewicht im Mittleren Osten und in Afrika etabliert, sich China als Partner angedient und von der Regierung Trump politisch profitiert.

### **Die Rolle Chinas, Russlands ...**

Für die Regierungen in Peking und Moskau erscheint die Pandemie derzeit allerdings eher wie ein geopolitischer Rückschlag. Die These eines von China absichtlich eingesetzten »Wuhan-Virus« ist abstrus. Aber die CCP hat frühe Warnungen vor der Unsicherheit der Labore in Wuhan in den Wind geschlagen, die WHO unter Druck gesetzt, fehlerhafte Medizingüter als Hilfslieferungen in die Welt geschickt und schließlich das Gerücht in die Welt gesetzt, das Covid-19-Virus sei von der US Army als Biowaffe entwickelt worden. *It's not a good look*, würde man hier sagen. Ein selbstbewusstes und starkes Regime sieht jedenfalls anders aus. Und wenn sich China von Anfang an transparenter und verantwortungsbewusster verhalten hätte, wären ihm selbst und der Welt vermutlich viele Tote erspart worden. Wobei – um noch einmal meinen Kollegen Tom Wright zu zitieren – die Beschädigung der eigenen internationalen Reputation die geringste Sorge für Peking sein dürfte: Es bezieht seine Legitimität aus seiner Leistungsfähigkeit. Eine ausgedehnte Rezession, verbunden mit drastischen Nachfrageeinbrüchen für in China produzierte und weltweit exportierte Güter, wird es schwer machen, an die hohen Wachstumsraten vergangener Zeiten anzuschließen, und könnte auf Dauer die Stabilität des Regimes gefährden.

Auch für Vladimir Putin verläuft die Pandemie bisher eher unerfreulich. Er hat nicht nur seine Militärparade zum 75. Jahrestag des Siegs über Nazideutschland verschieben müssen, sondern auch eine Abstimmung über Verfassungsänderungen, die ihn über 2024 hinaus im Amt lassen sollten. Der Ölpreisschock gefährdet einen Staatshaushalt, der zur Hälfte von den Einnahmen aus Öl- und Gasexporten bestritten wird. Putins Versuch, die Verantwortung für die drohende Wirtschaftskrise und die steil ansteigenden Infektionszahlen auf die regionalen Gouverneure zu schieben, hat seine Popularität abstürzen lassen – was auf Dauer seine Autorität untergräbt. Die Tatsache, dass Moskau die Grenzen zu China weit früher geschlossen hat als zu anderen Staaten, hat für die russisch-chinesischen Beziehungen nicht viel getan.

### **... und der USA**

Und Amerika? Die Pandemie hat die Schwächen im Krisenmanagement der Regierung Trump gnadenlos entblößt. Die Zahl der Infizierten beträgt inzwischen knapp anderthalb Millionen, die der Toten nähert sich 90 000; und – anders als der Präsident behauptet – sind bisher nur 3% der Amerikaner getestet worden. Die vom Präsidenten mit aller Macht forcierte Wiedereröffnung des Landes birgt das Risiko, dass die Neuinfektionen wieder in die Höhe schnellen werden.

Noch Mitte März hatte alles bestens ausgesehen für Trumps Wiederwahl: Das Amtsenthebungsverfahren war erwartungsgemäß im Senat gescheitert, die

Wirtschaft dampfte aus allen Rohren, es herrschte praktisch Vollbeschäftigung, und die Börsen überschlugen sich. Kostbare Wochen verstrichen, in denen Vorsorgemaßnahmen hätten getroffen werden können. Ratschläge von Experten wurden verworfen. Zwei Monate später haben mehr als 36 Mio. Menschen Arbeitslosenhilfe beantragt, vor den Ausgaben für Lebensmittelpenden bilden sich kilometerlange Schlangen, und volkswirtschaftliche Schlüsselindikatoren sind auf historische Tiefststände gefallen. Der Präsident schiebt derweil die Verantwortung für die Krise auf die Gouverneure – und spielt sie gegeneinander aus. Ein von den Demokraten im Kongress aufgesetztes drittes Konjunkturprogramm für 3 Billionen Dollar ist vom Mehrheitsführer der Republikaner im Senat Mitch McConnell als chancenlos (*dead on arrival*) bezeichnet worden.

Und während der Konflikt zwischen Washington und Peking eskaliert, sind die USA beim Krisenmanagement auf internationaler Ebene praktisch abwesend. Die beiden Asien-Experten Kurt Campbell und Rush Doshi warnen deshalb (in der Zeitschrift *Foreign Affairs*), dass sich die Pandemie als der »Suez-Moment« für das amerikanische Zeitalter erweisen könnte. Der globale Führungsanspruch der USA sei nie nur auf Wohlstand und Macht gegründet gewesen, sondern auf einer Legitimität, die auf drei Säulen ruhe: einer demokratisch verfassten inneren Ordnung, dem Schutz globaler öffentlicher Güter und der Bereitschaft, sich an die Spitze internationaler Krisenbewältigung zu setzen. Die Pandemie, schreiben sie, testet alle drei; ihr Urteil: *so far, Washington is failing the test.* (Campbell und Doshi 2020) Der frühere Staatssekretär William Burns, der jetzt einen Washingtoner Think Tank leitet, sagte der *FT* dazu: »Der Schaden, den Amerikas Einfluss und Reputation erlitten haben, wird schwer rückgängig zu machen sein.« (Burns 2020)

Aktuell führt Joe Biden, Trumps demokratischer Herausforderer in den Wahlen am 3. November 2020, in den bundesweiten Umfragen. Aber sein Vorsprung ist angesichts der offensichtlichen Schwächen des Amtsinhabers erstaunlich schmal; und in den wahlentscheidenden Staaten (den sogenannten *swing states*) hinkt er sogar hinterher. Ohnehin: Bis zur Wahl sind es noch knapp sechs Monate. Der Herausforderer ist nicht ohne Makel, seine Kampagne nicht ohne Schwächen; der Amtsinhaber und seine Partei genießen nach wie vor in Teilen der Bevölkerung leidenschaftliche Unterstützung.

Und selbst falls Biden gewinnen sollte, wird er vor einer dreifachen Herausforderung stehen, deren Ausmaß die 2008 von Obama geerbte Finanzkrise um ein Vielfaches übersteigen wird: die Wiederbelebung der nationalen Wirtschaft, die Bewältigung einer schweren internen Ordnungskrise – und die Reparatur der internationalen Ordnung. Es bedarf keiner Phantasie, um zu begreifen, dass letzteres zumindest in der Prioritätenliste der amerikanischen Wähler nicht an erster Stelle stehen wird.

Was heißt das alles für die post-pandemische internationale Ordnung?

- Globale Probleme wie Klimawandel, Pandemien usw. bestehen weiter und verlangen nach weltweiter Kollaboration;
- Alle drei Großmächte (China und Russland, aber auch die USA) werden voraussichtlich geschwächt aus der Krise hervorgehen – aber das wird ihre Konkurrenz und das Risiko einer Konfrontation nicht mindern, sondern sehr wahrscheinlich verschärfen;
- Der weniger entwickelten Welt drohen humanitäre Krisen in ungeahntem Ausmaß, mit der möglichen Konsequenz von Rohstoffkriegen und neuen Massenmigrationsbewegungen;
- Die Globalisierung ist in der Defensive; aber die (teilweise berechtigten!) Versuche, sie einzuhegen, werden die Interdependenz nicht beenden. Das Risiko hier lautet globale Integration ohne Solidarität (Nicholas Eberstadt);
- Die Pandemie ist auch eine Krise der Leistungsfähigkeit von Staaten (Governance) – und das, wie die vergangenen zwei Monate gezeigt haben, erst einmal unabhängig von der Regierungsform, also der Frage, ob ein Staat demokratisch oder autoritär verfasst ist. Aber auch hoch entwickelte westliche Demokratien sind gegen Governance-Probleme keineswegs gefeit.

### KONSEQUENZEN UND LEHREN FÜR EUROPA

Was ich im ersten Teil beschrieben habe, hat gravierende Folgen für Europa und für das Projekt der europäischen Einheit.

Vor einem Jahrzehnt noch sahen wir Europäer Russland und China als potenzielle strategische Partner – mehr noch, als Objekte der transformativen Macht Europas und des Westens. Diese sogenannte Modernisierungstheorie ist inzwischen gründlich falsifiziert – und das lange vor der Pandemie. Russland und China haben nicht nur westliche Werte und Regierungsformen nicht übernommen – sie sind heute strategische Herausforderer und in mancher Hinsicht Gegner des Westens: Russland in Schlüsselregionen wie dem Nahen und Mittleren Osten und Afrika sowie China weltweit. Für ein diplomatisch und wirtschaftlich global vernetztes Europa ist das schon für sich genommen eine heikle neue Konstellation.

Aber das ist nicht alles. Russland und China konkurrieren auch im europäischen Raum selbst mit einander und mit uns: dem physischen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und zunehmend dem digitalen Raum.

Russlands Strategie in Europa und seiner Nachbarschaft ist nicht so sehr auf Expansion ausgerichtet als auf die Wiedergewinnung von Einflussphären: sie zielt darauf ab, Amerika vom Kontinent zu vertreiben

und die Anziehungskraft Europas und des Westens zu untergraben, indem sie geschickt reale Schwächen und Differenzen bloßstellt und verstärkt.

China dagegen verfolgt zunehmend aggressiv und selbstbewusst das Ziel einer globalen physischen und digitalen Herrschaftsinfrastruktur, in der Europas Transportnetzwerken, Märkten und Innovationsfähigkeit eine tragende Rolle zugeordnet ist. Immer deutlicher wird dabei, dass es Peking nicht nur um finanzielle und militärische Macht, sondern auch um kulturelle und ideologische Dominanz geht – wie die jüngsten Einschüchterungskampagnen chinesischer Botschafter in Europa zeigen.

### »America First« und die Folgen

Das »America First« des Donald Trump aber war schon vor der Pandemie unser besonderes Dilemma: Unsere Schutzmacht und notwendiger Verbündeter, aber auch jahrzehntelang engster Freund und Partner, ist unter diesem Präsidenten zum *rogue superpower* mutiert, wie mein Kollege Robert Kagan vor einer Weile geschrieben hat: »aktiv, machtbewusst, und ausschließlich im eigenen Interesse unterwegs«. (Kagan 2018) Das alles wird im Weißen Haus (und an der Spitze des State Department) verbunden mit Skepsis gegenüber der Nato, Feindseligkeit gegenüber der EU und einer auffälligen Schwäche für Europas Autokraten. Aber auch da, wo es nicht direkt um Europa geht, ist die sprunghafte, inkohärente Außen- und Sicherheitspolitik dieser Administration zu einem Risikofaktor für uns geworden: Ob gegenüber China oder Russland, im Nahen und Mittleren Osten oder in Asien; die Drohung mit Truppenabzügen aus dem Irak und Afghanistan, der Rückzug aus dem Iran-Abkommen und dem INF-Vertrag und die offene Aversion gegen internationale Institutionen wie die Welthandelsorganisation oder die Weltgesundheitsorganisation, alles das destabilisiert unser strategisches Umfeld und gefährdet damit auch Europa selbst.

Der Präsident und sein Außenminister sind mit ihrer Abneigung gegen internationale Führungsverantwortung für Amerika keineswegs Ausnahmen. Eine neue Generation von Konservativen fordert, Amerika müsse sich aus »endlosen Kriegen« in Afghanistan und dem Mittleren Osten zurückziehen, um sich auf die kommende Konfrontation mit China zu konzentrieren. Elbridge Colby und Wess Mitchell, bis vor kurzem politische Beamte im State Department und Pentagon, haben vor kurzem in einem Aufsatz gefordert, die USA sollten sich auf die Zonen Europa und Asien konzentrieren und dort Bündnisse festigen – »mit Nachdruck und falls notwendig, echtem Druck«. (Colby und Mitchell 2020)

Die demokratische Version dieses Narrativs ist selbstkritischer und verbindlicher; und sie erkennt mit einiger Bitterkeit an, wie schwer es sein wird, den in den vergangenen dreieinhalb Jahren entstandenen Schaden zu reparieren und Bündnisse zur Lö-

sung weltweiter Probleme zu schmieden. Aber auch sie steht vor dem Dilemma, den Aufstieg eines nach globaler Dominanz strebenden Chinas in einer Epoche amerikanischen Macht- und Legitimitätsverlusts bewältigen zu müssen.

Diese Konstellation eines Großmächte Wettbewerbs, der nicht nur im Pazifik oder im Indischen Ozean, sondern *in und um Europa* stattfindet; in dem unsere strategischen Konkurrenten und Feinde gleichzeitig unsere Lieferanten und Großeinkäufer sind; und in dem Amerika zu einem unsicheren Verbündeten geworden ist, war schon in diesem Frühjahr als einzigartige historische Herausforderung erkennbar. Die Pandemie verschärft sie nur noch.

Anders gesagt: Schon vorher war klar, dass wir uns nicht bloß in einer vorübergehenden Schlechtwetterphase der internationalen Ordnung befinden, sondern in einer langfristigen und dauerhaften Verschlechterung des geopolitischen Klimas.

### Europäisches Projekt am Scheideweg

Europa und das europäische Projekt – das ja als Lehre aus einer Menschheitskatastrophe hervorgegangen ist – befinden sich dabei in besonderer Gefahr. China, Russland und Amerika könnten sich notfalls in so etwas wie Autarkie zurückziehen, weil sie über wesentliche strategische Ressourcen verfügen und ihre Grenzen schließen können. Europa kann all das nicht: Wir sind von unserer Offenheit und Verflechtung mit der Welt existenziell abhängig.

Der Ehrlichkeit halber muss man sagen: Es stand auch schon vorher nicht wirklich gut um Europa. Die Eurozonenkrise, die Ukraine-Krise, die Flüchtlingskrise, der Brexit haben das europäische Projekt schon geschwächt und tiefe Gräben zwischen den Mitgliedstaaten sichtbar werden lassen. Aber auch im Inneren unserer Nationalstaaten waren beunruhigende Lähmungs- und Überforderungserscheinungen zu besichtigen. Ihr markantestes Symptom: der Anstieg der Verschwörungstheorien und eines virulenten Populismus, der sich die säkulare Moderne zum Feind erkoren hat. Und zu dieser Ehrlichkeit gehört auch zu sagen, dass Russland, China und zunehmend auch Trumps Amerika nur Schwächen ausnutzen, für die wir selbst verantwortlich sind.

Die neue EU-Kommission hat bei ihrem Antritt immerhin klar gemacht, dass sie den Ernst der Lage begriffen hat: Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen kündigte eine »geopolitische Kommission« an, ihr Außenminister Josep Borrell sagt, dass Europa »die Sprache der Macht neu lernen muss«. Ein Strategiepapier der Kommission nennt China mit bemerkenswerter Klarheit einen »strategischen Rivalen« Europas (EU-Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2019). Trotzdem blieben unsere Differenzen gewaltig – ob beim Umgang mit Bedrohungen der Demokratie in Ungarn oder Polen oder bei der Frage, ob das chinesische Telekommunikations-

Unternehmen Huawei am Ausbau des europäischen 5G-Netzwerks beteiligt werden darf.

Die Pandemie aber hat – um im Klimawandelbild zu bleiben – in diese Lage eingeschlagen wie der Blitz, der im selben Augenblick die Landschaft jäh erhellt und Feuer legt. Unsere Grenzen sind dicht, das Bruttosozialprodukt der Union soll nach den jüngsten Schätzungen um mehr als 7% fallen. Europäische Politiker beschimpfen einander im Streit um Coronabonds, und das Bundesverfassungsgericht spricht der Europäischen Zentralbank die Urteilsfähigkeit ab. In Italien sagt die Hälfte der Befragten in einer Umfrage, das Land solle die EU verlassen, Frankreichs Präsident Macron wirkt zunehmend defensiv gegen den Zorn der Straße, und auch bei uns in Deutschland instrumentalisieren die Rechtsextremen wieder die Angst der Bürger. Und Ungarn nutzt die Krise, um im Ausnahmezustand Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weiter auszuhöhlen. Hinter alledem steht – wie auch der *Economist* diese Woche bemerkt – ein altes, hartnäckiges Problem: Wir können uns nicht auf das Endziel der europäischen Einigung verständigen (*Economist* 2020).

### Strategische Souveränität: Gewinn von Handlungs- und Gestaltungsfreiheit

Was tun? Es ist vielleicht hilfreich, sich in dieser dramatischen Situation an die drei Gründe – modischer formuliert: die Narrative – zu erinnern, die nach 1945 zunächst die europäische Einigung vorangetrieben haben: Frieden, Wohlstand und demokratische Transformation. Für meine Generation war das alles schon eine Selbstverständlichkeit. Für die meiner Eltern, der Kriegskinder, war es ein Wunder, aber auch ein Triumph harter Arbeit und verantwortungsbewusster Diplomatie. Aber auch uns Nachgeborenen dürfte in diesem Krisenjahrzehnt klar geworden sein, dass die Vorstellung eines ewigen linearen Fortschritts eine Illusion war; und dass man um *Frieden, Wohlstand und Demokratie* kämpfen muss, um sie zu erhalten. Mit anderen Worten: Diese drei Gründe sind keineswegs Geschichte.

Mit der Weltwirtschaftskrise von 2008 kam ein viertes Narrativ hinzu: der *Schutz* unserer tief miteinander verflochtenen nationalen Ökonomien vor den Stürmen der Globalisierung. Wir sind nur gemeinsam stark, nicht getrennt – das hat zuletzt die Auseinandersetzung um die Handelskriegsdrohungen der Regierung Trump gezeigt. Auch diese Begründung bleibt also weiterhin gültig.

Nun hat die Pandemie eine Multi-Krise der Systeme verursacht: der internationalen Ordnung, der Weltwirtschaft und der Nationalstaaten. Sie legt ein fünftes Narrativ nahe: Die europäische Integration verhilft uns zu strategischer *Souveränität*. Ich meine damit ausdrücklich nicht das französische Konzept einer »strategischen Autonomie« – das ist für Europa weder in wirtschaftlicher noch in politisch-militärischer Hinsicht realistisch. Mit Souveränität meine ich

dagegen den Abbau von Abhängigkeit und den Gewinn von Handlungs- und Gestaltungsfreiheit. Das Erkennen und Nutzen von Freiräumen, um das Neue aufzubauen.

Ich weiß, damit habe ich noch nicht die Frage beantwortet, wie viel Europa – und *wie viel mehr Europa* nötig ist, um so etwas wie strategische Souveränität zu erlangen und die bereits erreichten Ziele zu erhalten. Ich bin persönlich keine Anhängerin eines Integrations-Automatismus, der *ever deeper Union* um jeden Preis. Und bei den Fragen, die jetzt anstehen – die Zukunft der gemeinsamen Währung, Außen- und Sicherheitspolitik, Migration – geht es um Kernthemen der nationalen Souveränität. Gewiss, die Institutionalisierung und Verrechtlichung von Politikfeldern schafft Transparenz und Berechenbarkeit. Aber womöglich ist es für die meisten Mitgliedstaaten derzeit einfach politisch leichter, weiterhin die sogenannte intergouvernementale Methode zu pflegen – also Konflikte auf diplomatischem Wege auszuhandeln. Und vielleicht ist es – gerade weil es sich um urpolitische Themen handelt – auch demokratischer, es so handzuhaben. Der Nachteil dieser Methode ist allerdings, dass sie ungeheure Mengen an Kraft und Energie bindet und verbraucht.

Eines aber ist klar: Die Vorstellung, es gebe einen Weg zurück in ein Europa der glücklich unabhängigen Nationalstaaten ist ein Irrglaube – der Brexit ist der beste Beweis dafür. Es gibt keine Rückfahrkarte in die Zeit vor der gegenseitigen Verflechtung; und die Technologien der Zukunft werden diese Verflechtung nur vertiefen.

Mir scheint deshalb, dass es ein Fehler wäre, wenn wir uns mitten in der bisher größten Krise unseres Lebens in theologischen Fragen der europäischen *finalité* zu verhaken. Der amerikanische Historiker Francis Fukuyama hat vor ein paar Tagen darauf hingewiesen, dass beim erfolgreichen Kampf gegen die Pandemie zwei Aspekte vor allem ausschlaggebend gewesen sind: staatliche Leistungsfähigkeit und das Vertrauen der Bürger, das sie zu freiwilliger Solidarität bewegt (Fukuyama 2020). Er dachte dabei vor allem an die USA. Aber dieser Gedanke ist auch auf Europa übertragbar. Wir müssen unsere eigenen Governance-Probleme lösen, auf europäischer Ebene wie in den Mitgliedstaaten; wie schon gesagt, die Pandemie hat schonungslos offengelegt, dass wir hier auch eine Krise hoch entwickelter Nationalstaatlichkeit erleben. Das, und nur das, versetzt uns in die Lage, eine effektive und legitime europäische Außenpolitik zu verfolgen.

Übrigens ist zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs ausgemacht, dass Europa ein Verlierer dieser Krise sein muss. Die Pandemie könnte sehr wohl ein zerstörerischer Moment werden – aber vielleicht liegt in ihr auch eine transformative Chance. Sie hat zunächst fast überall nationalistische Reflexe geweckt, aber inzwischen gibt es durchaus Hoffnung für größere Kooperation und Solidarität. Vielleicht auch deshalb, weil wir über uns selbst erschrocken sind.

Möglich, dass dieser historische exogene Schock auch den Anstoß für Innovationen und Reformen, die längst überfällig sind, gibt. Und auch die geschwächten Großmächte könnten auf globaler Ebene einen Handlungsraum für Europa und andere Mittelmächte eröffnen, um weltweite Initiativen zu ergreifen. Wir müssten nur können wollen.

## DEUTSCHLANDS ROLLE IN DER KRISE

Der geopolitische Paradigmenwechsel von multilateraler Kooperation zu Großmächte Wettbewerb, der Niedergang der transatlantischen Beziehungen und die Krise Europas sind für Deutschland besonders hart gewesen (vgl. Stelzenmüller 2019). Dem amerikanischen Schutzschirm über Europa und der Welt verdanken wir Sicherheit und – weil wir die Kosten unserer Sicherheit externalisieren konnten – einen großzügigen Sozialstaat. Dem vereinten Europa, dem nach 1989 erweiterten zumal, verdanken wir einen Wohlstand, der in der deutschen Geschichte seinesgleichen sucht.

Das hat – und sehen Sie es mir bitte nach, wenn ich hier etwas wiederhole, das ich schon anderweitig geschrieben habe: 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.

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. Und 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.

Nun, da sowohl der Schutzschirm als auch die Einheit Europas in Frage gestellt sind wie nie zuvor, stehen wir ziemlich exponiert da.

## WAS ZU TUN IST

Deutschlands strategische Optionen in dieser deutlich verdüsterten Großwetterlage sind überschaubar. Unser Schicksal ist mit Europa existenziell verbunden;

es zu stützen und zu schützen ist in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse.

*Erstens:* Das heißt, 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:* Deutschlands Macht begründet eine Fürsorgeverantwortung für Europa. Die Kritik unserer Nachbarn (und, ja, der USA) an unseren Haushaltsüberschüssen, 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. Weiter so zu tun, als gäbe es sie nicht, wird uns nur weiter isolieren.

Unser Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft ab Juli ist eine Chance zu zeigen, dass wir das verstanden haben.

## LITERATUR

- Burns, W. (2020), zitiert in: Edward Luce (2020), »Inside Trump's coronavirus meltdown«, *Financial Times*, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/97dc7de6-940b-11ea-abcd-371e24b679ed>.
- Campbell, K. und R. Doshi (2020), »The coronavirus could reshape global order«, *Foreign Affairs*, 18. März, verfügbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>.
- Colby, E. A. und A. W. Mitchell (2020), »The age of great power competition: how the Trump administration refashioned American strategy«, *Foreign Affairs*, Januar/Februar, verfügbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-10/age-great-power-competition>.
- Eberstadt, N. (2020), »The ›New Normal‹: thoughts about the shape of things to come in the post-pandemic world«, National Bureau of Asian Research, 18. April, verfügbar unter: <https://www.nbr.org/publication/the-new-normal-thoughts-about-the-shape-of-things-to-come-in-the-post-pandemic-world/>.
- Economist* (2020), »On the blink: the European Union is having a bad crisis«, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/the-european-union-is-having-a-bad-crisis>.
- EU-Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2019), »Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: EU-China – Strategische Perspektiven«, 12. März, Brüssel, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_de.pdf).
- Fukuyama, F. (2020), »The thing that determines a country's resistance to the coronavirus«, *The Atlantic*, 30. März, verfügbar unter: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>.
- Kagan, R. (2018), »Trump's America does not care«, *Washington Post*, 14. Juni, verfügbar unter: [https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html).
- Stelzenmüller, C. (2019), »Der ratlose Hegemon«, *Internationale Politik*, 14. Februar, verfügbar unter: <https://internationalepolitik.de/de/der-ratlose-hegemon>.
- Summers, L. (2020), »Covid-19 looks like a hinge in history«, *Financial Times*, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/de643ae8-9527-11ea-899a-f62a20d54625>.
- Wright, T. (2020), »Stretching the international order to its breaking point«, *The Atlantic*, 4. April, verfügbar unter: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/04/pandemic-lasts-18-months-will-change-geopolitics-good/609445/>.