



Hartmut Elsenhans

Politikwissenschaftler, bis 2007 Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Leipzig

Bedingt zukunftsfähig. Herausforderungen deutscher Außenpolitik*

Die Berliner Republik hat in ihrer Außenpolitik relativ klare Prinzipien verfolgt: Im sicherheitspolitischen Bereich Verrechtlichung der internationalen Beziehungen durch multilaterale Koordination, keine Eigenmächtigkeiten und niedriges Profil; immer stark orientiert an angesehenen Partnern im westlichen Lager; in der Weltwirtschaftspolitik Freihandel und Wachstum durch niedrige Lohnkosten. Diese Politik entsprach dem Gründungskonzept der Berliner Republik: Deutschland muss eingepasst werden in die internationale Ordnung, an der Deutschland mit einem möglichst niedrigen Machtanspruch teilnimmt, um einer Dämonisierung des nunmehr sehr viel stärkeren Deutschlands entgegenzuwirken.

Globale Umbrüche und historische Last

Für diese Politik brechen die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Grundlagen weg. In der Europäischen Union bestätigen sich die neoliberalen Hoffnungen auf wirtschaftliche Konvergenz nicht. Im europäischen Süden kommt es zum Aufstieg deutschen Interessen zuwiderlaufender politischer Bewegungen. Wo es im Rest der Welt noch europäischen Einfluss gleichrangig mit dem Einfluss der alten und neuen Großmächte gibt, vermag das Freihandelsmodell es nicht, breite, Massen

* WeltTrends. Das außenpolitische Journal, Nr. 170, Dezember 2020, 28. Jahrgang, S. 20–23.

integrierende wirtschaftliche Entwicklung herbeizuführen. Der Aufstieg neuer Mächte, China und Indien, geht einher mit deren internationaler Wettbewerbsfähigkeit: Sie werden als technisch noch zurückliegend angesehen, obwohl sie wegen niedriger Arbeitskosten immer mehr Marktanteile erobern. Die neue wirtschaftliche Macht aufstrebender Großmächte geht einher mit einem Ende der weitgehend unumschränkten hegemonialen Position der USA. In dieser neuen Konfiguration konzentriert sich auch die früher globale Supermacht USA auf Regionen speziellen Interesses – wie die anderen neuen und alten Mächte auch.

In seiner derzeitigen Verfassung kann Europa im Spiel der Großmächte nicht mithalten, weil die verschiedenen europäischen Regierungen keine gemeinsame Definition der außenpolitischen Interessen Europas in einer sich verändernden Welt haben. Die Vertiefung der europäischen Integration ist Voraussetzung für die Fähigkeit Europas, im neuen Konzert der Großmächte mitzuspielen. Trotz seiner wirtschaftlichen Stellung ist Deutschland nur bedingt in der Lage, Katalysator der Vertiefung des Einigungsprozesses zu sein. Deutschland kann nicht Führungsmacht in einem politischen Europa sein. Eine solche Perspektive ist für alle Zeiten durch die faschistische Unterdrückung Europas, auch seiner damaligen faschistischen Verbündeten, ausgeschlossen. Deutschland hat eine Sonderstellung: Obwohl ein europäisches Phänomen, betrifft der Faschismus als historisches Erbe vorrangig Deutschland, weil er überall sonst als Produkt deutscher Hegemonie wegerklärt werden kann; Österreich ist ein schönes Beispiel.

Nach dem Brexit ist damit Frankreich einziger Kandidat für eine Führungsposition bei der Vertiefung der europäischen Integration. Seit 1945 ist Deutschland nicht mehr ebenbürtiger Rivale Frankreichs um die Dominanz in Europa. Das wird für die deutsche Politik mit ihrer Ausrichtung auf die angelsächsischen Mächte schwer zu verdauen sein. Hinzu kommt, dass die Transformation der Europäischen Union zu einer im Konzert der Großmächte mitspielenden Macht die friedenspolitischen Präferenzen eines großen Teils der deutschen Politik und der öffentlichen Meinung herausfordert. Alle Mächte des neuen internationalen Systems sind Nuklearmächte – nicht weil sie Atomkriege führen wollten, sondern weil sie andere Mitspieler hindern, Politik mit der Drohung mit Nuklearwaffen zu betreiben.

Wegen der Erinnerung an das deutsche Hegemonialstreben werden die anderen Großmächte, aber auch die Partner Deutschlands in der Europäischen Union eine nachhaltige deutsche Teilhabe über formal europäische Atomwaffen nicht dulden. Europäische Integration mit dem Ziel eines Platzes für Europa im neuen Konzert der Mächte muss einhergehen mit einer besonderen Position Frankreichs im sicherheitspolitischen Bereich. Frankreich behält die Verfügung über die „europäischen“ Nuklearwaffen, wie dies inzwischen vom französischen Präsidenten auch vorgeschlagen wurde. *America First* hat den Europäern gezeigt, dass es keine Alternative zu einer verstärkten Stellung Europas in der Sicherheitspolitik gibt und dass die französische Verantwortung für europäische Nuklearwaffen nicht umgangen werden kann. Die Hoffnung, sich dem Dilemma der Unterordnung unter Frankreich entziehen zu können, weil man wirtschaftlich die dominante Macht in Europa ist, wird enttäuscht werden.

Auch die wirtschaftliche Position Deutschlands in der internationalen Arbeitsteilung setzt eine Vertiefung der europäischen Integration voraus. Sie muss

einhergehen mit einer Wirtschaftsunion, zu der auch Umverteilung zwischen den Mitgliedsländern, also ein europäischer Finanzausgleich, gehört. Gegen die regionalen Ungleichgewichte und gegen eine Verschlechterung der Stellung in der internationalen Arbeitsteilung – auch Deutschlands – muss Industriepolitik die sicher weiterhin dominante Steuerung der Wirtschaft durch den Markt ergänzen.

Herausforderung Produktivität

Komparative Kosten sind nicht Folge der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung. Komparative Kostenvorteile richten sich nach Unterschieden im Vorsprung der Produktivität gegenüber einer anderen Wirtschaft unterschiedlicher Produktionszweige. Eine zurückliegende Wirtschaft kann komparative Kostenvorteile in hochtechnologischen Produkten haben, sofern sie hier weniger weit zurückliegt als bei anderen Produkten. Heute führende Wirtschaften haben Produktivitätsvorsprünge in etablierten Produktionszweigen durch ihr *learning by doing*. Solches *learning by doing* mag ihnen auch bei neuen Produktionszweigen Produktivitätsvorsprünge verschaffen, aber selten in gleichem Umfang wie bei alten Produktionszweigen, bei denen die führende Wirtschaft allein *learning by doing* betreibt. Bei neuen Produktionszweigen verfügen weder die führende noch die aufholende Wirtschaft über Erfahrung und Lernen. Die aufholende Wirtschaft mag auch hier zurückliegen, aber weniger weit als bei früheren hochtechnologischen Produktionszweigen. Obwohl sie durchaus zurückliegt, hat sie komparative Kostenvorteile gegenüber der führenden Wirtschaft bei neuen Produktionszweigen. Über Anpassungen der Wechselkurse werden komparative Kostenvorteile zu Wettbewerbsfähigkeit. Führende Wirtschaften haben Wettbewerbsnachteile – nicht, weil sie bei neuen Produkten schlechter wären, sondern weil sie bei alten Produkten zu gut sind, zum Beispiel Deutschland in der Automobilindustrie. Sie laufen Gefahr, wegen ihrer Exzellenz in etablierten Produktionszweigen auf „alte“ Produkte spezialisiert zu werden. Der Rückgang des Anteils Deutschlands an Hochtechnologieprodukten in den letzten 20 Jahren ist deutlich.¹

Ungünstiger Spezialisierung können führende Wirtschaften nur entgegenwirken, wenn sie ihre Innovationskapazitäten industriepolitisch fördern und schützen. Solche Förderung erfordert große Märkte, die vom Weltmarkt geschützt sind. Die Europäische Union kann einen solchen Markt bilden. Seine industriepolitische Nutzung für Zukunftsbranchen setzt voraus, dass alle Teilnehmer aus einer solchen industriepolitischen Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit in neuen hochtechnologischen Branchen Vorteile ziehen.

Ein weniger günstiges Spezialisierungsprofil innerhalb der Europäischen Union geht im Regelfall mit niedrigeren Einkommen und höherer Arbeitslosigkeit einher. Deutschland kann nicht darauf hoffen, in der Europäischen Union eine Stützung seiner technologischen Innovationskraft zu finden, wenn es nicht bereit ist, mit den anderen Mitgliedern der Union zu teilen. Die Vertiefung der Europäischen Union,

¹ Elsenhans, Hartmut (2020): European Integration at the Crossroads. In: Cultural World - Kul'tura Mira (22), im Druck.

Hartmut Elsenhans

insbesondere eine gemeinsame Industriepolitik und finanzielle Transfers aus den begünstigten Regionen an die weniger begünstigten, sind eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Verteidigung der deutschen Stellung in der internationalen Arbeitsteilung.