

# Populisten und Außenpolitik Trump, Modi, Erdoğan & Co verändern die Welt. Welche Folgen hat das für den Westen und für den Multilateralismus?

Von Johannes Plagemann

Von US-Präsident Trump zu Bolsonaro in Brasilien, von Duterte in den Philippinen zu Modi in Indien – der Aufstieg populistischer Politiker in Regierungssämtern verändert die Weltpolitik. Welche Außenpolitiken verfolgen Populisten an der Macht? Und wie verändert sich die Art und Weise der außenpolitischen Entscheidungsfindung unter Populisten? Die Außenpolitik Donald Trumps scheint Antworten auf beide Fragen zu bieten: einerseits die Abwendung vom Multilateralismus und dem Westen als Wertegemeinschaft; andererseits eine zunehmend dysfunktionale, personalisierte und damit unvorhersehbare Außenpolitik via Twitter, an etablierten Gesprächskanälen vorbei.

Doch der Verweis auf Trump reicht nicht aus, denn Populisten im globalen Süden tun sich keinesfalls immer als Kritiker des Multilateralismus hervor. Und nicht alle verfolgen eine derart willkürliche und dysfunktionale Außenpolitik. Eine Betrachtung populistischer Regierungen weltweit führt zu zwei durchaus verwandten, aber dennoch unterschiedlichen Befunden: die Diversifizierung internationaler Partner-

schaften und die Zentralisierung von außenpolitischen Entscheidungsprozessen.

## Dicke und dünne Ideologien

In Anlehnung an den Politikwissenschaftler Cas Mudde verstehen wir Populismus als eine „dünne“ politische Ideologie, die durch drei Kernelemente gekennzeichnet ist: eine ausgeprägte Elitenkritik, die Vorstellung eines einheitlichen Volkswillens, der im populistischen Führer personifiziert ist, sowie die permanente politische Polarisierung – die Darstellung der politischen Auseinandersetzung als Kampf zwischen Gut und Böse, zwischen „reinem“ Volk und korrupter Elite.

Neben dem Populismus als dünner Ideologie haben Populisten typischerweise eine „dicke“ Ideologie vereinnahmt. Dicke Ideologien sind umfassendere politische Wertvorstellungen und Systempräferenzen wie Sozialismus, Hindu-Nationalismus oder politischer Islam. Während die dünne Ideologie grundlegende Konfliktlinien aufzeigt und die politische Strategie prägt, ist es die jeweils hinzugezogene dicke Ideologie, die darüber



**Dr. Johannes Plagemann** ist Vertretungsprofessor für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Research Fellow am GIGA Institut für Asienstudien in Hamburg.

entscheidet, wer Teil der korrupten Elite ist, was das authentische Volk ausmacht, was gut und böse ist.

Bis in die 2000er Jahre war Populismus ein primär lateinamerikanisches und mit Abstrichen europäisches Phänomen: vom brasilianischen Präsidenten Getúlio Vargas in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bis zu Hugo Chávez in Venezuela oder Silvio Berlusconi in Italien. Heute ist weltweit eine nie dagewesene Vielzahl an Populisten an der Macht: Der brasilianische Präsident Jair Bolsonaro zelebriert die politische Nähe zu Donald Trump und hat mit Olavo de Carvalho einen rechts-populistischen intellektuellen Stichwortgeber im Stile Steve Bannons an seiner Seite. Der linkspopulistische Präsident Andrés Manuel López Obrador sagt in seinen morgendlichen Ansprachen Mexikos „Mafia der Macht“ den Kampf an und beruft sich dabei auf den „Willen des Volkes“. Israels langjähriger Ministerpräsident Benjamin Netanjahu verteufelt die etablierte Presse in seinem Land, so wie es Präsident Recep Tayyip Erdoğan in der Türkei tat, als diese noch Raum für Gegenstimmen bot. Osteuropäische Rechtspopulisten sitzen ebenso fest im Sattel wie Indiens Narendra Modi und Rodrigo Duterte in den Philippinen.

### **Ein antiwestliches Projekt?**

Eine der deutlichsten Übereinstimmungen liegt in der von Populisten verfolgten Diversifizierung internationaler Partnerschaften. In einigen Fällen erscheint uns dies zunächst als Abwendung vom Westen oder gar von der liberalen internationalen Ordnung allgemein. Vor Chávez waren die USA nicht nur größter Ölimporteur, sondern auch wichtigster Rüstungsexporteur für Venezuela; heute stammt der Großteil der Rüstungsgüter aus Russland. Erdoğan arbeitete zu Beginn seiner ersten Amtszeit

*Populisten lehnen den Multilateralismus nicht generell ab. Sie verstärken vielmehr einen bestehenden Trend*

noch an einer EU-Mitgliedschaft, bevor er sich sowohl von der Europäischen Union als auch in Teilen von der NATO abwandte. Duterte vollzog eine radikale außenpolitische Wende, indem er bei seinem ersten China-Besuch den Schiedsspruch des Den Haager Tribunals vom Juli 2016 zugunsten philippinischer Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer herunterspielte und eine engere Partnerschaft mit China ankündigte. Netanjahu diversifizierte Israels Außenbeziehungen und etablierte tragfähige Beziehungen auch zu Staaten wie Indien und vormals weniger bereisten Regionen wie Osteuropa und Lateinamerika. Aber auch der Westen bietet Anschauungsmaterial: Unter der 5 Sterne-Lega-Allianz trat Italien 2019 als erstes westeuropäisches Land Chinas Belt and Road-Initiative bei.

Bevor wir den Populismus aber als antiwestliches Projekt begreifen, sollten wir uns daran erinnern, dass die Diversifizierung internationaler Partnerschaften und der Ausbau von Süd-Süd-Beziehungen sowohl politisch als auch wirtschaftlich allgemeine Trends sind, die dem Aufstieg des Populismus vorausgehen. Wir leben in einer multipolaren Welt. Acht der 20 größten Volkswirtschaften liegen außerhalb US-amerikanischer Sicherheitsallianzen. Der Handel zwischen Ländern des globalen Südens hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten dramatisch an Bedeutung gewonnen und nimmt einen immer größeren Anteil des globalen Handels ein. Damit gewinnen auch die politischen Beziehun-

gen zwischen Staaten des globalen Südens an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Abwendung vom Westen seitens der Populisten besser als Intensivierung eines bestehenden Trends denn als genuin neue Tendenz beschreiben.

Populisten lehnen den Multilateralismus nicht generell ab. So versuchte Chávez, neue regionale Organisationen als Gegengewicht zum Einfluss der USA zu schaffen und trat Mercosur bei. Duterte Philippinen sind ein aktives Mitglied im ASEAN-Verbund, und auch Indien unter Modi ist bislang nicht durch eine Abwendung vom Multilateralismus aufgefallen – Außenminister Jaishankar nahm sogar am ersten Treffen der „Allianz der Multilateralisten“ am Rande der UN-Generalversammlung teil. Die brasilianische Regierung will weiterhin der OECD beitreten; zudem wurde unter Bolsonaro ein seit Langem verhandeltes Handelsabkommen zwischen der EU und Mercosur abgeschlossen.

Der Vergleich zwischen Populisten im globalen Süden und Norden zeigt, dass die Verteufelung internationaler Organisationen nur dann ein erfolgreiches Element populistischer Strategien ist, wenn diese Organisationen von den Wählern auch tatsächlich als wirkmächtig (oder teuer) wahrgenommen werden. Dies ist im globalen Süden viel seltener der Fall als beispielsweise in der EU. Zudem mag für Populisten im globalen Süden auch eine Rolle spielen, dass die aktive Teilnahme in multilateralen Organisationen Statusgewinne auf globaler Ebene mit sich bringt. Und schließlich stehen gerade die Vereinten Nationen im globalen Süden

häufig weniger für den Versuch einer illegitimen, kosmopolitischen Weltregierung als dafür, dass sie tatsächlich allen Staaten Sitz und Stimme geben.

### Populismus und Diplomatie

Unterscheiden sich populistische Regierungen in ihren außenpolitischen Entscheidungsprozessen grundsätzlich von nichtpopulistischen Regierungen? Auf drei Fragen schauen wir genauer: auf die Zentralisierung solcher Prozesse und ob damit Unvorhersehbarkeit sowie Ideologisierung von Außenpolitik einhergehen.

Zunächst zur Zentralisierung. Populisten an der Macht neigen dazu, außenpolitische Entscheidungsprozesse stark zu zentralisieren und zu personalisieren. In Modis erster Amtszeit managte sein Büro Außenpolitik an der Außenministerin vorbei; der Premier reiste mehr als seine Ministerin, und wichtige bilaterale Portfolios lagen in den Händen des Chefs der Regierungspartei und des Nationalen Sicherheitsberaters. Auch Chávez machte Außenpolitik primär mithilfe eines engen, ideologisch kohärenten Beraterkreises. Die AKP unter Erdoğan erklärte die Außenpolitik der Vorgängerregierungen zum Produkt verwestlicher Eliten und begründete so die Zentralisierung außenpolitischer Prozesse. Brasiliens hochprofessionelle Diplomaten leiden sichtbar darunter, dass mit Außenminister Ernesto Araújo und Bolsonaros Sohn als Schattenaußenminister zwei außenpolitisch reputationsfreie Ideologen die Außenpolitik im Sinne Bolsonaros umkrepeln.

Die Bedeutung von Außenministerien – und von Diplomatie generell – hat offenbar besonders unter Populisten zu leiden. Nun sind auch die Personalisierung von Außenpolitik im Zeitalter der Gipfeldiplomatie und die wachsende außenpolitische Bedeutung der Fachministerien allgemeine

*Zentralisierung bedeutet die Verdrängung von Kompetenz in Außenministerien*

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

*Die brasilianische Außenpolitik hat unter Staatspräsident Jair Bolsonaro (li.), hier mit Außenminister Ernesto Araújo, einen fundamentalen Wandel hin zum Anti-Globalismus erlebt.*

Trends, die dem Populismus vorausgehen. Allerdings zeigt gerade der Vergleich von Populisten mit ihren nichtpopulistischen Vorgängern, dass Populisten diesen Trend maßgeblich vertiefen.

Trumps Twitter-Diplomatie deutet schon darauf hin, dass Zentralisierung und Personalisierung weitgehende Folgen für die außenpolitische Kommunikation haben können. Andere direkte Folgen von Zentralisierung sind Engpässe im Entscheidungsprozess: Die Entmachtung von Entscheidungsträgern auf niedrigeren Ebenen verstärkt den Entscheidungsdruck auf höchster Ebene. Naheliegend sind auch eine ausgeprägte Priorisierung und Fokussierung auf einige wenige außenpolitische Kernanliegen, was Stillstand für den großen Rest bedeuten kann. In jedem Fall bedeutet Zentralisierung aber die Verdrän-

gung außenpolitischer Kompetenz, wie sie in Außenministerien vorgehalten wird.

Heißt nun Zentralisierung auch Unvorhersehbarkeit? Wenn der Kreis der Entscheider schrumpft und das Festhalten an etablierten außenpolitischen Grundsätzen, wie sie typischerweise von Außenministerien vertreten werden, geschwächt ist, werden erratische und widersprüchliche Entscheidungen auf höchster Ebene wahrscheinlicher. Zudem brechen Populisten gern mit der Politik ihrer als elitär verteufelten Vorgänger: Dutertes Hinwendung zu China galt als große Überraschung. Auch Erdoğan und Chávez sind regelmäßig mit unerwarteten Ankündigungen aufgefallen. Zuletzt hat Modi für Aufsehen gesorgt mit der Aufhebung des Autonomiestatus von Jammu und Kaschmir – einer innenpolitischen

Maßnahme mit gravierenden außenpolitischen Konsequenzen.

Aber bei genauerem Hinsehen stellen sich die wesentlichen außenpolitischen Wenden von Populisten als Folgen von zwei durchaus nachvollziehbaren Faktoren heraus. Zum einen, wie eingangs beschrieben, zeigt sich in der Abwendung vom Westen letztlich ein Trend der Diversifizierung internationaler Beziehungen. Der zweite Erklärungsfaktor sind die unterschiedlichen dicken Ideologien der Populisten. Generell gilt, je konsistenter und institutionell eingebetteter eine politische Ideologie ist, desto weniger unvorhersehbar ist die Außenpolitik.

Die Bedeutung der dicken Ideologien für die Außenpolitik wird durch die Zentralisierung außenpolitischer Entscheidungsprozesse massiv gesteigert, da sich im engen Beraterkreis populistischer Führer ideologische Hardliner von außerhalb des außenpolitischen Establishments wiederfinden. Chávez' „Bolivarische Revolution“ sah in den USA ihren größten Gegner. Der politische Islam der AKP beinhaltet eine tiefe Skepsis gegenüber dem Westen, und die anfängliche Annäherung an die EU diente zugleich der Eindämmung des Einflusses des kemalistisch geprägten Militärs. Auch Duterte ist lange vor seiner Präsidentschaft mit antiamerikanischen Äußerungen aufgefallen. Und die Abwertung des Außenministeriums in Indien ist zum Teil mit der ideologisch motivierten Missachtung nehruvianischen Denkens verbunden, das im Ministerium fest verankert war. Die traditionsverliebte brasilianische Außenpolitik erlebt unter Bolsonaro einen fundamentalen Wandel; sie reagiert mit einer neuen Nahost- und Israel-Politik sowie der gänzlich undiplomatischen Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Nachbarstaaten auf wesentliche Forderungen des Anti-

*Wer die Außenpolitik von Populisten antizipieren will, muss ihre Ideologien kennen*

Globalismus à la Carvalho sowie der evangelikalen Christen, die massiv an Bedeutung gewonnen haben.

Wer die Außenpolitik von Populisten verstehen oder gar antizipieren möchte, der sollte sich also mit den Ideologien befassen, die sie vereinnahmt haben. So ist mit dem evangelikalen Christen Mike Pompeo der vielleicht ideologischste amerikanische Außenminister seit Jahrzehnten im Amt. Indem moderate Stimmen verdrängt und radikale Stimmen an die Schaltstellen der Macht gebracht werden, bietet der Populismus Politikern wie Pompeo oder Brasiliens Außenminister Araújo die Chance, das Schattendasein am politischen Rand zu verlassen. Eine ideologische Radikalisierung von Außenpolitik ist die Folge. Demgegenüber ist der Einfluss des Populismus auf die Substanz der Außenpolitik weniger eindeutig.

Aber der Westen sollte auch grundsätzlich weniger überrascht sein, wenn Populisten – oder auch Nichtpopulisten – im globalen Süden westliche Bündnisse und vom Westen errichtete und dominierte internationale Institutionen infrage stellen oder diese zugunsten anderer nichtwestlicher Staaten relativieren. Die „liberale internationale Ordnung“, wie sie vom Westen erschaffen und unterhalten worden ist, wird weiter fragmentieren; das ist weitgehend unabhängig davon, ob Populisten ihre gegenwärtige Wählergunst weltweit erhalten können. Populisten sind möglicherweise eher bereit, eine solche multipolare Welt anzuerkennen. Aber sie dafür verantwortlich zu machen, verwechselt Symptom mit Ursache.

IP

Dieser Beitrag baut auf folgendem Artikel auf: Sandra Destradi und Johannes Plagemann: Populism and International Relations: (Un-)Predictability, Personalization, and the Reinforcement of Existing Trends in World Politics, *Review of International Studies*, 5/2019, S. 711-730.