

„Die EU kann ein starker globaler Akteur bleiben“

Brüssel und Berlin müssen sich auf die neue Welt einstellen, warnt die Leiterin der Abteilung für EU-Angelegenheiten der International Crisis Group.

Interview mit Lisa Musiol

IP: Frau Musiol, die regelbasierte internationale Ordnung wird schwächer und die Rivalität der Großmächte kehrt zurück. Wie würden Sie die Rolle der EU und insbesondere Deutschlands in dieser neuen Welt beschreiben?

Lisa Musiol: Das ist eine grundlegende Frage. Bei der International Crisis Group (ICG) konzentrieren wir uns auf Konfliktprävention und Konfliktlösung. Was wir als globalen Trend beobachten, ist eine zunehmend zersplitterte Weltpolitik. Zwischenstaatliche Konflikte, die wir nach Ende des Kalten Krieges eine lange Zeit als Ausnahmen betrachtet hatten, sind wieder normal geworden. Wir waren auch davon überzeugt, dass es möglich ist, durch Vermittlung und Verhandlungsprozesse zu umfassenden Friedensabkommen zu gelangen. Heute ist das viel schwieriger. Wir beobachten,

dass immer mehr Staaten, aber auch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, Gewalt anwenden, um ihre Ziele zu erreichen.

Wir sehen auch, dass sich Regierungen in der ganzen Welt in großer Eile darum bemühen, ihre militärische Sicherheit zu erhöhen. Die Verteidigungsausgaben sind in allen Regionen der Welt gestiegen, insbesondere im vergangenen Jahr. Gleichzeitig geraten Institutionen und Bündnisse unter Druck. In der Vergangenheit haben sie oft eine Vorreiterrolle bei der Konfliktprävention gespielt. Jetzt verzeichnen sie Rückschläge bei ihren Friedensbemühungen, sei es bei den Vereinten Nationen oder bei regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union oder der ECOWAS.

Die EU ist offensichtlich ein Gebilde anderer Art, doch auch sie tut sich schwer damit, auf die

Vielzahl der verschiedenen Konflikte und Krisen zu reagieren. Auch sie ist von der „Deinstitutionalisierung“ betroffen, da die Staaten bei politischen Problemen zunehmend auf Ad-hoc-Lösungen zurückgreifen. Die EU – und damit auch Deutschland – hat also wirklich mit diesem Wandel zu kämpfen. Sie bemüht sich, die Welt und ihre gegenwärtige Entwicklung zu begreifen. In den letzten Jahren musste sie sich kurzfristig auf neue Situationen einstellen, den Krieg Russlands gegen die Ukraine, die transatlantische Kluft, die so viel tiefer geworden ist, und andere Entwicklungen. Brüssel und Berlin müssen oft spontan reagieren und sich ständig neu anpassen.

Die EU plant weiterhin langfristig, will aber flexibler werden. Der nächste Siebenjahreshaushalt, über den seit Monaten verhandelt wird, umfasst das Instrument „Global Europe“ mit einem Volumen von 200 Milliarden Euro. So viel Geld hat die EU in diesem Bereich noch nie investiert. Was sagt uns das darüber, wie die Europäische Union ihre globale Rolle sieht?

Es ist wichtig festzuhalten, dass dieser Vorschlag der Europäischen Kommission noch in der Diskussion ist. Die EU-Mitgliedstaaten müssen sich auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen; auch das Europäische Parlament hat ein Mitspracherecht. Obwohl die EU-Kommission diesen sehr umfangreichen Vorschlag vorgelegt hat – deutlich mehr als in der Vergangenheit –, kann er in den verschiedenen Verhandlungsrunden noch gekürzt werden.

Wir wissen auch, dass der außenpolitische Teil des Haushalts traditionell oft noch in letzter Minute gekürzt wird. Trotzdem sendet die EU-Kommission ein klares Signal: Sie will, dass die EU ein



Lisa Musiol

ist Head of EU Affairs bei der International Crisis Group mit Sitz in Brüssel. Bevor sie vor bald zehn Jahren zur ICG stieß, arbeitete die studierte Politologin und Konfliktforscherin unter anderem für die Open Society Foundations, den Europäischen Auswärtigen Dienst und Human Rights Watch.

wichtiger globaler Akteur bleibt – unter anderem durch die Unterstützung und Aufrechterhaltung der Systeme für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

Außerdem fasst das „Global Europe“-Instrument verschiedene Posten zusammen, die früher einzeln verrechnet wurden: humanitäre Hilfe, Krisenmanagement und Konfliktprävention sowie die Unterstützung von Beitrittskandidaten. Der Vorschlag der Kommission, all diese Bereiche im Sinne größerer Flexibilität zu einem einzigen Instrument mit einer neuen Struktur und Ausrichtung zusammenzufassen, ist – gerade ange-

sichts der aktuellen Lage – schlüssig. Es lässt sich in der Tat kaum vorhersagen, welche finanziellen Mittel beispielsweise im Jahr 2035 für die Krisenbewältigung erforderlich sein werden. Solche Prognosen sind äußerst schwierig. Es spricht also vieles für mehr Flexibilität. Allerdings besteht die Gefahr, dass gerade langfristige Instrumente – Konfliktprävention, Unterstützung für fragile Staaten, Mediation, Friedenskonsolidierung und so weiter – gekürzt werden können, da es jederzeit dringendere und unmittelbare Erfordernisse gibt.

Wenn sich die Kommission auf mehr Flexibilität beruft, zielt sie damit auf eine wirkliche Verbesserung oder ist es doch eher eine höfliche Art, der Friedenssicherung weniger Vorrang einzuräumen?

Das lässt sich schwer sagen. Ein einflussreicher globaler Akteur braucht ein höheres Maß an Flexibilität; alles in starren Haushaltslinien festzuschreiben, ergibt einfach keinen Sinn mehr. Gleichzeitig besteht jedoch die reale Gefahr, dass zahlreiche langfristige Fördermaßnahmen an Priorität verlieren. Wir beobachten bereits einen Trend hin zu gezielterer Entwicklungshilfe oder, ganz allgemein, zu einer Außenpolitik, die viel stärker von Eigeninteressen bestimmt ist. Diese neue Logik tritt immer deutlicher zutage.

Früher galt die Unterstützung von Konfliktprävention, Friedenskonsolidierung, Stabilisierungsmaßnahmen und ähnlichem als wichtiges eigenes Anliegen. Doch nun hören wir Europäer fragen: Was haben wir davon? Warum sollten wir hier investieren? Welchen Nutzen bringt das? Die neue „Flexibilität“ könnte also durchaus von Eigeninteressen getrieben sein, wodurch längerfristige Prioritäten aus dem Blickfeld geraten. Um es

klar zu sagen: Bei der Krisenbewältigung ist Flexibilität erforderlich. Was man jedoch nicht braucht, ist eine Flexibilität, die es ermöglicht, sämtliche Mittel aus der Konfliktprävention oder Krisenreaktion abziehen und sie stattdessen in Infrastrukturinvestitionen oder das Migrationsmanagement zu stecken. Wir, genauso wie viele andere NGOs, vertreten den Standpunkt, dass Flexibilität zwar notwendig ist, sie aber nicht dazu führen darf, dass alle Einzelbudgets aufs Spiel gesetzt werden.

Lassen Sie uns einen Moment über Entwicklungspolitik sprechen. Washingtons Entscheidung, die Mittel für USAID 2025 dramatisch zusammenzuziehen, hatte enorme Auswirkungen. Ist die EU seither der wichtigste Akteur? Was ist ihre Strategie?

Ich glaube nicht, dass es eine Strategie im eigentlichen Sinne gibt. Die EU ist quasi automatisch zum größten Geldgeber geworden. Bislang waren dies stets die USA. Für die EU und die meisten Mitgliedstaaten war von Anfang an klar, dass sie weder in der Lage noch bereit sind, die Lücke zu füllen, die Washington hinterlässt. Inzwischen haben auch europäische Länder, darunter auch Deutschland, ihre nationalen Budgets für Entwicklungszusammenarbeit gekürzt – zwar nicht in demselben Umfang wie die USA, aber dennoch erheblich.

Es ist wichtig zu sehen, dass sich der gesamte Bereich der Entwicklungshilfe im Wandel befindet. Immer mehr Regierungen stellen sich die Frage: Warum ist diese Hilfe eigentlich wichtig? Es ist also vieles im Umbruch, aber zweifellos haben die Kürzungen auf US-Seite die Kürzungen in Europa bis zu einem gewissen Grad beschleunigt. Der Europaabgeordnete Barry Andrews, Vorsitzender

„Es besteht die reale Gefahr, dass zahlreiche langfristige Fördermaßnahmen an Priorität verlieren“

des Entwicklungsausschusses des Europäischen Parlaments, streicht es immer wieder hervor: Die politischen Kosten für Kürzungen in der Entwicklungshilfe waren noch nie so gering wie heute.

Was manche Aspekte einer sich abzeichnenden Neuausrichtung betrifft: Wie ich bereits sagte, versuchen die Europäer, bewusstere Entscheidungen darüber zu treffen, wohin die Hilfe fließt, wie sie ausgegeben wird und welchen Nutzen die europäischen Regierungen oder die EU daraus ziehen. Damit verbunden ist ein stärkerer Fokus auf Partnerschaften. Aus meiner Sicht ist das derzeit eine Priorität in der EU-Außenpolitik: Es geht nicht mehr nur um Entwicklungshilfe, sondern es gibt eine Dynamik hin zu Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaften mit Regierungen. Aber Partnerschaft ist auch das neue Schlagwort, wenn es um „Global Gateway“-Projekte oder Initiativen geht, bei denen es um Konnektivität und Infrastruktur geht.

Zudem gibt es Bestrebungen, mehr Ressourcen zu bündeln – das, was die EU als „Team-Europe-Ansatz“ bezeichnet. Das Ziel ist, bei der Mittelverwendung zu einer kohärenteren Politik unter den Mitgliedstaaten zu gelangen. Da weniger Geld zur Verfügung steht, geht es darum, bewusstere Entscheidungen zu treffen und gemeinsam einen Mehrwert zu schaffen. Dabei lässt sich beobachten, dass etliche Regierungen, die ihre Entwicklungshilfe auf nationaler Ebene kürzen,

sich dennoch für ein größeres EU-Budget für „Global Europe“ einsetzen. Es besteht also durchaus das Interesse zu sagen: Wir kürzen möglicherweise unsere eigenen Entwicklungshilfebudgets, weil wir andere Prioritäten haben, aber wir wollen dennoch eine starke EU-Außenpolitik haben, die in humanitäre Hilfe investiert, fragile Staaten unterstützt und so weiter. Doch all das sind Trends, keine durchdachte Strategie.

Wie Sie sagen: Europäische Entwicklungsgelder werden immer mehr an Maßnahmen zur Migrationskontrolle, Infrastrukturinvestitionen oder Verteidigung geknüpft. Ist das eine positive Entwicklung?

Es ist wahrscheinlich wichtig zu erkennen, dass es seitens der Partnerländer eine echte Nachfrage nach einem Strategiewechsel gibt. Die EU reagiert darauf zu einer Zeit, in der sich der Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ebenso im Wandel befindet wie die globalen Dynamiken.

Gleichzeitig gilt es, zwei wichtige Punkte zu beachten. Zum einen lassen sich „Global Gateway“-Projekte in fragilen oder von Konflikten betroffenen Ländern nur schwer umsetzen. Es bedarf eines gewissen Maßes an politischer Stabilität und Sicherheit, damit langfristige Investitionen realisierbar sind. Länder, in denen diese Voraussetzungen nicht ganz gegeben sind, fallen durch das Raster,

obwohl sie Unterstützung benötigen, etwa im Gesundheits- oder Bildungswesen. Häufig beschränkt sich die Hilfe für sie daher auf reine Sofortmaßnahmen. Das ist der erste Punkt.

Ein zweiter wichtiger Punkt ist die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass alle Investitionen „konfliktsensibel“ sind. Investitionen in große Infrastrukturvorhaben können zwar zur Friedenskonsolidierung und zu einer besseren regionalen Vernetzung beitragen, bergen aber auch Risiken. Wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten hier verstärkt investieren wollen, ist es entscheidend, die Gegebenheiten und Dynamiken vor Ort zu verstehen – beispielsweise, wer von den Investitionen profitiert. In einigen Fällen besteht zudem die Gefahr, dass Netzwerke der Organisierten Kriminalität indirekt von neuen Infrastrukturprojekten wie Häfen oder Handelsrouten profitieren. Es kommt darauf an, den gesamten Kontext vor Ort zu verstehen.

Zum Glück legt die irische Ratspräsidentschaft, die im zweiten Halbjahr 2026 den Vorsitz im Europäischen Rat innehat, besonderen Wert darauf, diese stärker interessengeleiteten außenpolitischen Initiativen, wie beispielsweise die „Global-Gateway“-Projekte, genauer unter die Lupe zu nehmen und zu fragen: Was bewirken sie konkret vor Ort? Wo sind sie hilfreich? Denn das ist bisher unklar. Nur wenige Menschen verstehen, wohin diese Investitionen letztlich fließen und welche Auswirkungen sie vor Ort haben. In dieser Hinsicht ist viel zu tun.

Langfristige Präventionsarbeit macht sich oft bezahlt, wenn man sie an den Folgen von Konflikten misst – sei es in Form von Migrationsdruck oder von Instabilität, die auf Europa übergreift. Dennoch fließt das Geld, wie Sie sagen, immer mehr in kurzfristige Projekte ...

Ich glaube, für Politiker ist es derzeit wirklich schwierig, für langfristige Präventionsarbeit zu werben. Trotzdem ist es wichtig, dass sie darlegen, warum solche langfristigen Investitionen in Frieden und Stabilität notwendig sind und warum sie im Interesse Europas liegen. Natürlich sollten auch zivilgesellschaftliche Gruppen und Thinktanks für dieses Anliegen eintreten und es überzeugend erklären.

Bei der ICG haben wir vor Kurzem einen Bericht veröffentlicht, der auf einige der wichtigen Maßnahmen hinweist, die im Bereich der Konfliktprävention umgesetzt werden, auch mit geringen finanziellen Mitteln. Zweifellos ist dies ein mühsamer Kampf.

Lassen Sie uns über die Rolle Deutschlands sprechen. Das Budget des Entwicklungsministeriums beläuft sich derzeit auf rund zehn Milliarden Euro – 20 Prozent weniger als vor fünf Jahren. Gleichzeitig betont Entwicklungsministerin Reem Alabali Radovan, dass Deutschland weiterhin ein verlässlicher Partner sei. Ist das glaubwürdig?

So, wie ich das einschätze, beruhte die internationale Identität Deutschlands in den vergangenen Jahrzehnten vor allem

„Entwicklungspolitik ist weiter Teil des Gesamtbilds, nimmt aber keinen so hohen Stellenwert mehr ein“

auf dem Eintreten für Multilateralismus, Entwicklungszusammenarbeit und ziviles Krisenmanagement. Wenn umfangreiche Investitionen getätigt wurden, trat Deutschland häufig als führendes Geberland auf und gab – auch im europäischen Vergleich – wahrscheinlich mehr aus als die meisten anderen Länder.

Das ändert sich nun ganz offensichtlich. Wir erleben die Zeitenwende. Es ist die Rede davon, dass Deutschland die größte konventionelle Armee Europas aufbaut. Es gibt also einen klaren Trend hin zu höheren Verteidigungsinvestitionen. Deutschland nähert sich in dieser Hinsicht allmählich den anderen Mächten an: Entwicklungspolitik ist zwar weiterhin Teil des Gesamtbilds, nimmt aber in der nationalen Identität keinen ganz so hohen Stellenwert mehr ein wie früher.

Vielleicht war Deutschland also eine Ausnahme und entwickelt sich jetzt wie viele andere Länder. Aber zumindest für mich, die ich in Brüssel sitze und mich mehr auf die EU konzentriere, bleibt die Frage: Was macht Deutschland aus dieser neuen Rolle? Wohin steuert es die eigene und die europäische Außenpolitik? Und wo ist es bereit, eine Führungsrolle zu übernehmen?

Nehmen Sie die Diskussionen über eine sogenannte „Koalition der Willigen“ zur Sicherung eines möglichen Waffenstillstands in der Ukraine: Deutschland war zwar stets beteiligt, aber spielt keine führende Rolle. Auch bei Fragen zur Verteidigung der regelbasierten Ordnung war von der Bundesregierung keine klare Position zu vernehmen – insbesondere angesichts einer US-Außenpolitik, die in einigen Fällen eindeutig gegen das Völkerrecht verstieß. Berlin scheint es vorzuziehen, sich nicht festzulegen und solche Vorfälle nicht offen anzusprechen. Daher ist es schwer zu erkennen,

wohin die Reise geht, sei es im Nahen Osten, in der Sahel-Zone oder am Horn von Afrika.

Wo spielt Deutschland derzeit eigentlich eine Rolle?

In der Ukraine, ganz sicher. Natürlich leistet Deutschland auch weiterhin humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe, etwa im Libanon; Deutschland zählt dort nach wie vor zu den größten Geldgebern. Doch insgesamt ist das Bild unscharf.

Was würden Sie Brüssel und Berlin raten, um eine wirksame, realistische und glaubwürdige Politik zu gestalten?

Der erste Schritt ist die Erkenntnis, dass wir in einer Welt leben, in der Einfluss von der Fähigkeit abhängt, Sicherheit, Geoökonomie, Diplomatie und Soft Power miteinander zu verbinden – und darauf aufzubauen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich auf diese neue Welt einstellen; eine Welt, die stärker von transaktionalem Handeln geprägt ist. Es gilt, Wege zu finden, auch unter diesen veränderten Rahmenbedingungen kreativ und flexibel zu agieren und zugleich die Institutionen dort zu stärken, wo es nötig ist. Dabei sollten im internationalen System Grundprinzipien definiert werden, die absolut nicht verhandelbar sind – die Achtung des Völkerrechts und der Schutz von Zivilbevölkerungen. Idealerweise sollte dies zu einem internationalen Markenzeichen der Europäer werden. Und Verstöße müssen klar benannt werden, ganz gleich, wer sie begeht.

Davon sind wir noch ziemlich weit entfernt. Aber ich bin nicht pessimistisch, was die Fähigkeit der EU angeht, ein starker globaler Akteur zu bleiben.

Die Fragen stellte die IP-Redaktion.

Aus dem Englischen von Bettina Vestring

IP