

Wie die EU ihren internationalen Einfluss steigern kann

Dirk Messner im Gespräch mit Hans Dembowski (E&Z), Februar 2015

„Wir müssen ernst nehmen, was wir versprechen“

Die EU erhebt den Anspruch ein globaler Akteur zu sein. Dirk Messner erläuterte Hans Dembowski im Interview, in welchem Maße das gilt und auf welche Weise der Einfluss vergrößert werden könnte.

Ursprünglich war die EU ein friedenspolitisches Vorhaben. Die Ursprungsmitglieder Frankreich, Deutschland, Niederland, Belgien, Luxemburg und Italien haben ihre Schwerindustrie gepoolt, sodass keiner unbemerkt würde aufrüsten können. Die Gemeinschaft war dann wirtschaftspolitisch sehr erfolgreich und hat mittlerweile 28 Mitglieder. Gibt es die friedenspolitische Dimension noch?

Ja, natürlich, und ich würde sogar sagen, der größte friedenspolitische Erfolg war die Osterweiterung. Dass es nach dem Ende der Sowjetunion in Europa, mit der Ausnahme Jugoslawiens, das nicht einmal zum Warschauer Pakt gehörte, nicht zu kriegerischen Auseinandersetzungen gekommen ist, ist alles andere als selbstverständlich. Weil der EU-Beitritt der überwältigenden Mehrheit der betroffenen Bürger attraktiv erschien, ist die große politische Neugestaltung weitestgehend ohne Blutvergießen gelungen.

Nun hat aber die Nachbarschaftspolitik der EU, die Frieden sichern und Lebensbedingungen verbessern soll, in der Ukraine zu einer gefährlichen Krise beigetragen.

Leider haben wichtige Akteure in der Europäischen Union unterschätzt, wie tief in Moskau das Gefühl der Kränkung ist. Präsident Vladimir Putin will sein Land nicht als regionale Großmacht, sondern als global handelnden Akteur sehen. Es geht aber nicht nur um Putin. Radikaler Nationalismus beherrscht große Teile der russischen Gesellschaft. Europa muss eine Strategie entwickeln, die einerseits deutlich macht, dass das Völkerrecht Dreh- und Angelpunkt unserer Außenpolitik ist – deshalb ist die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ukraine inakzeptabel. Dabei täte ein bisschen westliche Selbstkritik gut: Der Krieg der USA im Irak war ebenfalls ein Völkerrechtsbruch. Über diese und andere Brüche oder Dehnungen des Völkerrechts durch westliche Staaten sollten wir nicht schweigen, sondern reden, dann würde der Westen in Entwicklungs- und Schwellenländern mehr Unterstützung für seine Ukraine-Politik bekommen. Andererseits müssen der russischen Gesellschaft Angebote gemacht werden, um gemeinsame Zukunftsperspektiven zu entwickeln.

Wirkt die westliche Art von Demokratie eigentlich auf Menschen in Entwicklungsländern noch attraktiv, oder gibt es eine neue Neigung zu autoritärer Herrschaft? Viele versprechen sich davon vielleicht schnelles Wirtschaftswachstum wie in China.

Das hat zwei Dimensionen:

- In Asien, Afrika und Lateinamerika ist deutlich zu spüren, dass die Zivilgesellschaft stärker wird und mitreden will. Die Zahl der Menschen, die weltweit den Mittelschichten angehören, also über eine jährliche Kaufkraft von etwa 4000 bis 40.000 US-Dollar verfügen, hat sich seit 1990 auf 2,5 Mrd. Menschen verdoppelt. Sie wird sich bis 2030 nochmal verdoppeln. Das sind die Menschen, die daran interessiert sind, sich frei zu informieren, ungehindert ihre Meinung zu sagen und ihre Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu nutzen. Der arabische Frühling, die Studentendemonstrationen in Hongkong, die Proteste gegen Korruption und Ungleichheit in Brasilien im Umfeld der Fußballweltmeisterschaft, Bürgerproteste in der Türkei oder auch die Maidan-Demonstrationen in der Ukraine signalisieren diesen Trend. Das ist oft nicht konfliktfrei. Der Übergang zur Demokratie löst gesellschaftliche Auseinandersetzungen aus, die mal rasch verlaufen, wie Ende der 1980er Jahre in Südkorea und Taiwan, aber auch zunächst scheitern können, wie in vielen Ländern der MENA-Region. Wer hingegen, wie etwa 2 Mrd. Menschen am Rande des Existenzminimums lebt, ist von politischer Teilhabe ausgeschlossen und mit dem alltäglichen Überlebenskampf beschäftigt.
- Der Westen selbst ist derzeit in keinem guten Zustand und wir müssen uns darüber klar werden, dass unsere Demokratien nicht a priori leuchtende Vorbilder sind. In Europa hat die soziale Exklusion erheblich zugenommen, in manchen EU-Ländern ist über die Hälfte der Jugendlichen arbeitslos – das ist auf Dauer nicht demokratieverträglich. In den USA wird intensiv über Ungleichheit diskutiert. Eine aktuelle Frage ist dort derzeit, ob der politische Einfluss der Geldeliten nicht die Demokratie unterminiert. Auch Europa hat Demokratiedefizite – unter anderem, weil die Entscheidungswege für viele Bürger intransparent bleiben. Zudem hat die internationale Finanzmarktkrise das Vertrauen vieler Bürger in die Handlungsfähigkeit unserer demokratischen Institutionen erschüttert. Der Westen muss also an seiner Attraktivität arbeiten – auch als Voraussetzung dafür, dass Demokratieförderung in Entwicklungs- und Schwellenländern gelingen kann.

In welcher Hinsicht ist die EU ein global player?

Sie ist ein starker Akteur in der Handelspolitik, in der sie für alle Mitglieder die Verhandlungskompetenz hat. Sie ist auch ein starker Akteur in der Klimapolitik, wobei ihr Einfluss hier zuletzt etwas zurück gegangen ist. Sie ist kein wichtiger Akteur in der Sicherheitspolitik und spielt auch in der Weltwirtschaftspolitik angesichts ökonomischer Schwächen derzeit keine starke Rolle. Potenziale hat sie, was Entwicklungspolitik, die Beilegung von Gewaltkonflikten und den Wiederaufbau nach Konflikten angeht.

Trägt denn die aktuelle Handelspolitik wirklich zur Attraktivität des Westens bei? Das Bemühen um TTIP, die Transatlantic Trade and Investment Partnership, spricht doch dafür, dass EU und USA Politik auf eigene Rechnung machen, ohne die übrige Welt zu beteiligen.

Das muss nicht so sein, wenn wir in den Verhandlungen ausbuchstabieren, was TTIP für Entwicklungs- und Schwellenländer bedeutet. Europa sollte diese Partner auch konsultieren. Nötig ist auf alle Fälle ein gründliches Assessment, wie sich TTIP auf bestimmte Produktgruppen und Länder auswirkt. Grundsätzlich gibt es das Problem, dass bilaterale Abkommen mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen immer wichtiger geworden sind, sodass die Welthandelsorganisation WTO nicht

mehr das Forum ist, das alle nutzen. Das macht die Handelspolitik komplizierter und schwieriger – und: es schwächt die ärmeren Ökonomien.

Und genau diese Fragmentierung haben die EU und die USA doch vorangetrieben. Ein wichtiges Motiv war, dass sie Schutz für Investoren forderten, den sie im WTO-Kontext beim Gipfel in Katar 2001 nicht durchsetzen konnten. Die EU hat danach unter anderem Economic Partnership Agreements (EPAs) mit Staatengruppen in Afrika, der Karibik und dem Pazifik angestrebt, in der solche umstrittenen Themen wieder auftauchten. Die EPAs sollten innerhalb von ein paar Jahren abgeschlossen sein, einige sind es aber immer noch nicht.

Die EPA-Strategie war, wie wir jetzt sehen, kein Erfolgsmodell. Sie hat die WTO-Fragmentierung beschleunigt und in den Partnerländern Skepsis und Sorgen ausgelöst, wie das jetzt TTIP bei uns tut.

Es geht letztlich um wirtschaftspolitischen Gestaltungsraum. Was TTIP angeht, kann ich mir auch nur schwer vorstellen, dass das Bundesverfassungsgericht ein privates Schiedsgericht, das bilateral zwischen der EU und den USA vereinbart wird, als letzte Instanz für Urteile über Staatshandeln und die Rechte privater Investoren in Deutschland jemals anerkennen wird. Dass der US Supreme Court das entsprechend für die USA tut, halte ich für ausgeschlossen.

Ja, es gibt noch viele offene Fragen, und es sieht auch nicht danach aus, dass sich diese Art von Investorenschutz politisch durchsetzen ließe. Die TTIP – Kontroversen werden also dazu führen, die demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Trotzdem bin ich sicher, dass TTIP in irgendeiner Form kommen wird. Scheitern wäre ein öffentliches Signal des Zerwürfnisses, dass der Westen schon mit Blick auf die aktuellen Spannungen mit Russland nicht gebrauchen kann. Die neue EU-Kommission hat jetzt die Chance, ihre Handelspolitik neu und kohärent zu konzipieren. Dabei kommt es auf drei Dinge an:

- Es ist sinnvoll, sich mit den USA auf technische Vereinfachungen und Standards zu einigen, denn das kann den Weg für weitere internationale Abkommen bahnen und Kosten für die Konsumenten senken.
- EU und USA müssen aber, wie eben schon gesagt, die Perspektiven der Schwellen- und Entwicklungsländer von vornherein systematisch berücksichtigen.
- TTIP muss zudem die Dinge, die die Staatengemeinschaft mit den Sustainable Development Goals angehen werden, in die Handelspolitik integrieren. Klima-, Umwelt- und Handelspolitik laufen bisher zum Beispiel praktisch ohne Verknüpfung nebeneinander her.

In der Klimapolitik scheint der europäische Einfluss aber zu schwinden. Liegt das daran, dass Europa schon soviel CO₂-Emissionen eingespart hat, dass es auf uns jetzt gar nicht mehr ankommt?

Nein, bis 2070 müssen die weltweiten Emissionen auf Null abgesenkt werden, um die globale Erwärmung noch auf 2° C begrenzen zu können. Da gibt es auch in Europa noch einiges zu tun. Ein zentrales Problem ist, dass wir unsere Hausaufgaben noch nicht gemacht haben. Es gibt einen europäischen Emissionshandel, aber er ist nicht so ausgestaltet, dass er funktionieren würde. Das Volumen der Zertifikate ist zu hoch und drückt die Knappheit, also die begrenzten Aufnahmefähigkeiten der Atmosphäre, nicht aus. Die Zertifikatpreise sind zu niedrig, so dass Kohleverbrennung zur Energieerzeugung weiter attraktiv bleibt. Ohne eine Reform des Emissionshandels kann Europa kaum als Musterschüler zu den Klimaverhandlungen in Paris, Ende 2015, antreten. Auch Deutschland hat eine ehrgeizige Energiewende angekündigt, die weltweit

beispielhaft sein könnte. Der Ausbau der Erneuerbaren in auf einem gutem Weg, doch die Netze und Speicherkapazitäten müssen weiterentwickelt werden. Zudem steigen die Emissionen der Kohlekraftwerke, was mit dem EU-Emissionshandel zusammen hängt. Um Klimapioniere zu bleiben, müssen wir also ernst nehmen, was wir versprechen. Dann hat die EU eine gute Chance, die globale Klimapolitik nachhaltig voranzutreiben.

Mir scheint, dass US-Präsident Barack Obama und Chinas Präsident Xi Jinping mit ihrer Absprache Ende letzten Jahres zu den Hauptakteuren geworden sind. Aber was sie vorschlagen, wird nicht reichen. Obamas Versprechen, die Klimaemissionen moderat zu senken, und Xi's Ankündigung, 2030 den Scheitelpunkt zu erreichen, laufen doch darauf hinaus, das jedes der beiden Länder pro Kopf 12 bis 15 Tonnen CO2 ausstoßen werden. Das wäre viel zu viel.

Ich halte die Übereinkunft der USA mit China für innovativ und wichtig. Beide Länder haben sich endlich bewegt und kündigen eine Absenkung ihre Emissionen an. Die USA haben angekündigt ihre Emissionen bis 2015 um 26-28 % unter das Niveau von 2005 zu senken und bis 2050 Emissionsminderungen von 80 % zu erreichen. China hat sogar versprochen, schon 2020 den Scheitelpunkt der CO2-Emissionen aus Kohle zu erreichen. Dazu soll der Beitrag erneuerbarer Energien auf 20 % verdoppelt und dann systematisch weiter ausgebaut werden. Schon heute ist China der weltweit wichtigste Investor in diesem Bereich. Die Investitionen in Erneuerbare erreichten 2013 ein Niveau von 56 Mrd. Dollar; höher als die Gesamtinvestitionen in Erneuerbare in der gesamten EU. Dies führt zu technologischen Innovationen, Preissenkungen. Jetzt kommt es darauf an, diesen Schwung zu nutzen – und das kann die EU in multilateralen Verhandlungen unterstützen.

Die EU und ihre Mitglieder haben 2013 rund 71 Milliarden Dollar für Entwicklungshilfe (ODA - official development assistance) aufgewendet. Das war mehr als die Hälfte der insgesamt 134 Milliarden an ODA aus den Mitgliedsländern der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), in der sich die etablierten Industrienationen zusammengeschlossen haben. Spiegelt sich das Finanzvolumen in ausreichendem Maß in politischem Einfluss nieder?

Es ist schon einiges besser geworden. Die Entwicklungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsländer bleibt aber weiterhin stark fragmentiert. Die Programme müssten stärker abgestimmt werden. Es geht ja nicht nur darum, die Verwaltungskosten zu reduzieren, sondern ein möglichst wirkungsvolles Gesamtpaket zu schnüren. Noch ist die Entwicklungspolitik die Summe von 29 Akteuren: 28 Mitgliedsstaaten und der Kommission. Also viele Doppelungen und Parallelstrukturen; Europa nutzt hier seine Synergiepotenziale noch lange nicht aus. Mittel- und langfristig könnte ich mir vorstellen, dass ein signifikanter Teil der Mittel von der EU verausgabt wird, kontrolliert durch das EU-Parlament, um damit eine zunehmend besser abgestimmte EU-Außenpolitik zu unterstützen. Die EZ der Mitgliedsstaaten wären dann komplementär und könnten nationale Stärken und Interessen berücksichtigen. Und in den Augen der Bürger hat die EU auch die Legitimität, in den Außenbeziehungen stärker zu harmonisieren. Das zeigen viele Umfragen. Dass in einer global vernetzten, multipolaren Welt Europa lernen muss, zunehmend mit einer Stimme zu sprechen, leuchtet vielen ein. Das schließt die Entwicklungspolitik ein, geht aber darüber hinaus. Es ist vielversprechend, dass Federica Mogherini als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission jetzt die Arbeit aller Kommissionsmitglieder mit außenpolitischen Aufgaben koordinieren wird. Hier entsteht die Chance, die Rolle Europas in der Welt zu klären und besser sichtbar zu machen.

Sie muss aber auch mit 28 Außenministern der Mitgliedsländern zurecht kommen – und alle haben eine eigene Position.

Das stimmt, es gibt immer wieder kurzfristig Renationalisierungsbestrebungen. Zugleich ist aber allen Beteiligten, gerade wegen der vielen weltweiten Krisenherde, klar, dass die EU mit einer Stimme sprechen muss, um Einfluss auf das Weltgeschehen zu nehmen.

Sprechen denn in den Aufsichtsgremien multilateraler Institutionen wie der Weltbank, dem internationalen Währungsfonds oder den regionalen Entwicklungsbanken die Vertreter der EU-Mitgliedsländer mit einer Stimme? Gemeinsam könnten sie dort viel bewegen.

Und das tun sie auch. Sie stimmen sich informell ab, was recht gut funktioniert.

Die EU hatte einen Stufenplan, um 2015 das Jahrzehnte alte Versprechen, 0,7 Prozent der Wirtschaftsleistung in ODA zu investieren, endlich zu erfüllen. Wegen der Euro-Krise ist daraus aber nichts geworden. Was bedeutet das für das internationale Ansehen Europas?

Deutschland liegt mit 0,35 % ODA-Quote im Mittelfeld. Großbritannien, Dänemark, Schweden, Norwegen übertreffen die 0,7 %. Wir diskutieren gerade in Deutschland die steigende außenpolitische Verantwortung unseres Landes – da gehörte es dazu, auch bei den EZ-Investitionen die Spitze und nicht das Mittelfeld anzusteuern. Dann gibt es eine zweite Diskussion. Über Entwicklungsinvestitionen hinaus sind auch andere Aktivitäten wichtig, die sich auf Entwicklungschancen in Entwicklungs- und Schwellenländern auswirken: Flüchtlingspolitik, Wissenschaftskooperation, Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Wir brauchen bessere Indikatoren für „entwicklungsfreundliches Regierungshandeln“. Drittens: das 21. Jahrhundert ist das Jahrhundert der globalen Gemeinschaftsgüter, der global commons, auf deren Stabilität alle Gesellschaften angewiesen sind: Spielregeln für internationale Finanzmärkte und digitale Daten; Ozeane, Atmosphäre, weltweite Wälder, global verfügbare Böden auf denen unsere Zivilisation basiert. Wir werden zukünftig weit mehr als 0,7 % des BSP investieren müssen, um diese Gemeinschaftsgüter zu erhalten und globale Interdependenzen beherrschen zu können.

Gibt es konkrete Beispiele für die Peacebuilding- und Post-Konflikt-Kompetenz der EU-Außenpolitik?

Bürgerkriegsgesellschaften können den Weg aus der Sackgasse finden. Fragilität ist kein unüberwindliches Schicksal: Liberia, Sierra Leone, Ruanda, Mosambik, Nepal, Chile sind Beispiele dafür. Dies sind langfristige Prozesse, sie können scheitern, Rückschläge sind möglich. Dies ist keine Aufgabe, bei der man schnell Erfolge vorzeigen kann – wie die Wiederaufbauprozesse der Balkanstaaten zeigen. Deshalb sind die Investitionen hier oft niedriger als in anderen Bereichen. Europa und viele Mitgliedsstaaten verfügen aber über gute Instrumentenkästen, um in post-Konflikt Situationen zu unterstützen oder Krisenprävention zu betreiben. Europa hat hier auch einen guten Ruf. In Brüssel wird darüber diskutiert, zivile Krisenreaktionskräfte zu stärken. Das ist sinnvoll. Bundespräsident Gauck hat sich gerade ähnlich zur Bedeutung ziviler Krisenbearbeitung geäußert.

Ich habe manchmal den Eindruck, dass zivilgesellschaftliche Organisationen aus Entwicklungsländern eine Allianz mit der EU und ihren Regierungen bilden, weil sie alle bessere Governance in der armen Welt fordern. Andererseits finden es Regierungen in Entwicklungsländern angenehm, wenn zivilgesellschaftliche Akteure der reichen Welt wie Oxfam

beispielsweise ihre eigenen Regierungen attackieren und sie für die Lebensverhältnisse weltweit verantwortlich machen.

Ich würde mir in der Tat manchmal wünschen, dass manche nichtstaatliche Organisationen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit nicht so schematisch Nord und Süd gegenüber stellten oder den Norden für alle möglichen Übel der Welt verantwortlich machen würden. Ich sehe aber nicht, dass es systematisch Bündnisse von Nord-NGOs mit Süd-Regierungen oder von Süd-NGOs mit Nord-Regierungen gibt. In den Entwicklungsländern sind die Vorbehalte gegen den manchmal wohlmeinenden, zuweilen impliziten, nicht selten aber auch expliziten Paternalismus der reichen Länder weiterhin stark, das dürfen wir nicht unterschätzen – und die Erinnerung an die Kolonialgeschichte lebt. In der MENA-Region bricht gerade eine Staatenwelt auseinander, die nach dem Ersten Weltkrieg von den Kolonialmächten geschaffen wurde – die Prozess der Entkolonialisierung ist noch nicht abgeschlossen. Andererseits haben die Nord-NGOs große Vorbehalte gegen autoritäre Potentaten in Entwicklungsländern – und das ist gut so.

Bei welchem Einzelthema könnte die EU ihr Ansehen international schnell verbessern?

Unsere Abwehrhaltung gegenüber Flüchtlingen ist nicht hilfreich. Im internationalen Maßstab – verglichen etwa mit der Türkei, dem Libanon (wo jeder vierte Einwohner ein Flüchtling ist) oder Jordanien mit Blick auf den Bürgerkrieg in Syrien – nimmt Europa nur wenige Menschen auf. Das wissen die Menschen in Afrika, dem Nahen Osten und Asien. Dass unser wohlhabender Kontinent sich abschottet, schadet unserem Ansehen. Und es wirkt zynisch, wenn man die riesigen Flüchtlingsbewegungen in Afrika anschaut. Wenn wir an die Verantwortung der Entwicklungs- und Schwellenländer beim Klimaschutz und für andere globale Gemeinschaftsgüter plädieren, kann dies nur fruchtbar sein, wenn wir Länder, die unter regionalen Krisen und Kriegen leiden, wirksam entlasten.

Prof. Dr. Dirk Messner ist der Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik.