

spotlight europe

2011/01 – Februar 2011

Was kann die EU für Nordafrika tun?

Christian-Peter Hanelt

Bertelsmann Stiftung, christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de

Almut Möller

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., moeller@dgap.org

Der Wandel in Tunesien und Ägypten kam überraschend. Jetzt muss die Europäische Union ihn mit einer Transformationspartnerschaft aktiv unterstützen. Dafür sollten ihre alten Instrumente und Strategien gründlich und schnell überarbeitet werden. Und die EU muss ihren Agrarmarkt für Produkte aus Nordafrika und Nahost weiter öffnen.

Protestbewegungen in Tunesien und Ägypten haben zum Jahresbeginn 2011 völlig unerwartet die alten Regime um die Präsidenten Ben Ali und Mubarak gestürzt. Die Menschen auf den Straßen von Tunis, Kairo und Alexandria haben sich die Chance für einen politischen Neuanfang in ihren Ländern erkämpft und im ganzen Nahen Osten ein Signal gesetzt, wie die Demonstrationen von Algerien bis Bahrein beweisen. Ägypten und Tunesien befinden sich jetzt am Anfang einer schwierigen Phase des Übergangs. Die über Jahrzehnte in politischer Stagnation verharrenden Regime, dominiert von den beiden Präsidenten und ihren Parteien, sind am Ende. Wer und was letztlich an ihre Stelle treten wird, ist noch offen. Es besteht aber die Chance, dass zwei Länder der arabischen Welt in den kommenden Wochen den Weg der Demokratisierung beschreiten.

Die Europäische Union hat Ägypten und Tunesien ihre Unterstützung angeboten. Neben den politischen Herausforderungen stehen beide Länder auch vor wirtschaftlichen und sozialen Problemen, die die Übergangsprozesse erschweren werden.

Die Europäische Union betritt mit diesen Transformationspartnerschaften politisches Neuland in Nordafrika. Vorausgesetzt die sich herausbildenden neuen politischen Führungen nehmen das Angebot an, bieten die Transformationspartnerschaften für die Union jetzt die Chance, ihre seit 1995 bestehende und bisher weitgehend erfolglose Mittelmeerpolitik auf eine neue Grundlage zu stellen. Dazu müssen die Brüsseler Akteure jedoch eine klare Strategie und aufeinander abgestimmte Maßnahmen entwickeln.

Auch müssen rasch die entsprechenden finanziellen Mittel bereitgestellt werden.

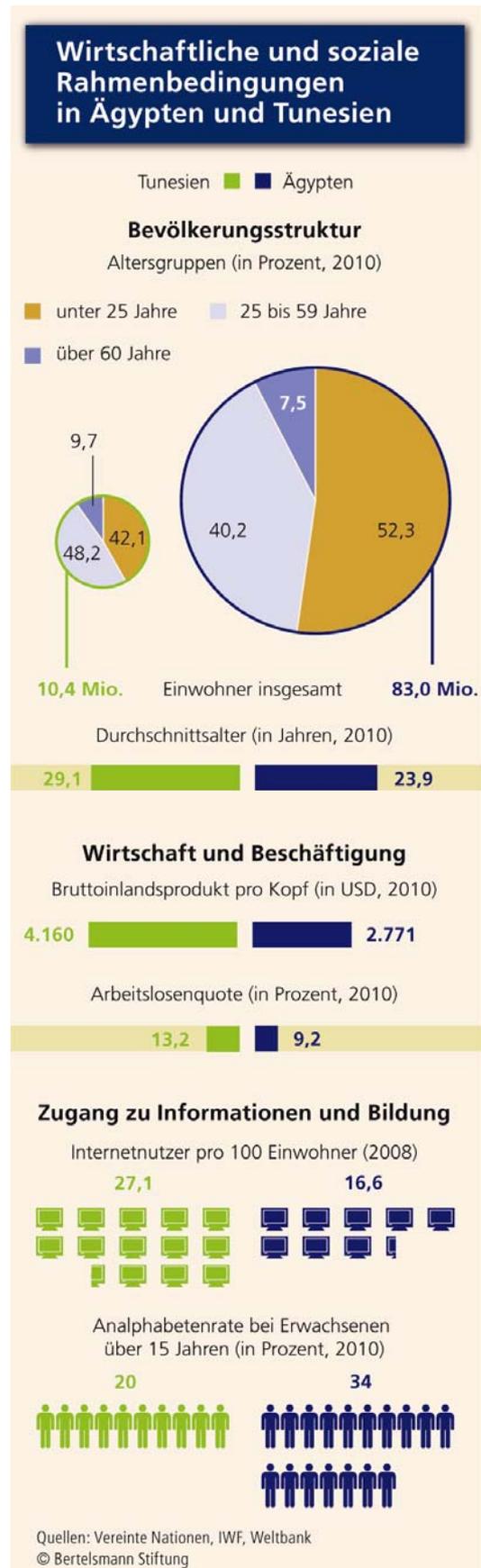
I

Warum sind die Regime in Ägypten und Tunesien gerade jetzt zusammengebrochen?

Die Zusammenbrüche der Regime und ihr Tempo kamen für alle Beobachter überraschend. Zwar weist etwa die Bertelsmann Stiftung in ihrem Transformationsindex seit Jahren darauf hin, dass die Demokratiewerte für Nordafrika und den Nahen Osten im regionalen Durchschnitt weit hinter denen jeder anderen Weltregion liegen. Auch die wirtschaftliche Öffnung dieser Länder habe bisher die Mehrheit der Bevölkerungen nicht erreicht. Die Arab Human Development Reports der Vereinten Nationen greifen seit 2002 systematisch Missstände auf. Dennoch galten die Regime als „stabil“. Unter der Oberfläche jedoch gärte es.

„Die Missstände waren bekannt, doch die Regime galten als stabil.“

Auch die Länder Nordafrikas wurden von der globalen Wirtschaftskrise erfasst, die die bestehenden Probleme verstärkte. Wirtschaftliche Not angesichts rapide steigender Lebensmittelpreise, Arbeitslosigkeit und damit Perspektivlosigkeit vor allem der rasch zunehmenden jungen Bevölkerungsanteile, die jahrzehntelange Versagung politischer Rechte, korrupte Verwaltungen und regelmäßige und inzwischen gut dokumentierte Menschenrechtsverletzungen einerseits, neue Kommunikations- und Organisationsformen durch soziale Netzwerke und ein besserer Zugang zu Medien und Informationen andererseits – alle diese Faktoren beförderten die bürgerlichen arabischen Revolutionen 2011.



II

Welche Auswirkungen haben die politischen Umwälzungen auf die Europäische Union und ihre Mittelmeerpolitik?

Die Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum treffen die Union und ihre Mitglieder sehr viel unmittelbarer als etwa die USA. Dies zeigt sich in diesen Tagen auch angesichts der vielen Flüchtlinge aus Nordafrika, die versuchen, über das Mittelmeer das europäische Festland zu erreichen. Kairo und Tunis sind nur wenige Flugstunden von den Hauptstädten der Europäischen Union entfernt. EU-Mittelmeerpolitik ist Nachbarschaftspolitik und seit 2004 zumindest auf dem Papier einer der Schwerpunkte europäischer Außenpolitik. Die Sicht der Europäischen Union auf den südlichen Mittelmeerraum war im letzten Jahrzehnt jedoch stark auf sicherheitsrelevante Fragen fokussiert. Zwar war die Union 1995 in ihrem Barcelona-Prozess mit einer breiten Agenda - Sicherheitsfragen, politische Themen, Wirtschaft, Demokratie, Zivilgesellschaft und Menschenrechte - angetreten.

„Die EU muss sich vorwerfen lassen, sie habe Stabilität und Stagnation verwechselt.“

Die Folgen des 11. September und die Terroranschläge in Europa, ein wachsender Migrationsdruck aus dem südlichen Mittelmeerraum sowie Konflikte und Kriege in Nahost führten aber zu einer „Versicherheitlichung“ und damit einer Verengung der Sicht der EU-Länder auf ihre südlichen Nachbarn. Damit einhergehend galten Präsidentialregime, die ihre Länder zwar mit harter Hand, aber seit Jahrzehnten von außen betrachtet stabil führten, als verlässliche Partner in einer zu-

nehmend von Instabilitäten bedrohten Region. Dem Vorwurf, dass sie Stabilität mit Stagnation verwechselt hätten, müssen sich die EU-Länder nun stellen. Angesichts der Entwicklungen in Nordafrika muss die EU ihre bestehenden Instrumente grundlegend reformieren. Alle wesentlichen Bereiche für eine Zusammenarbeit sind zwar in den Dokumenten der Nachbarschaftspolitik und der Union für das Mittelmeer benannt. Jedoch fehlen der Fokus und die Durchsetzungsfähigkeit: Die Europäische Union muss - wenn angefordert - ihre Hilfen an Bedingungen knüpfen. Hier muss die EU im Zuge der Transformationspartnerschaften deutlich nachlegen. Vielleicht ist dies auch eine Chance für die vor sich hin dümpelnde Mittelmeerpolitik.

III

Welche Rolle spielt die wirtschaftliche und soziale Situation der Menschen in Ägypten und Tunesien für die Übergangsprozesse?

Ägypten und Tunesien stehen nicht nur politisch schwierige Zeiten des Übergangs bevor, deren genaue Richtung und Ende derzeit noch nicht absehbar ist. Beide Länder weisen bis jetzt erhebliche Defizite im Bereich demokratischer Wahlen, Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Gerichte, einer effizienten Verwaltung, Versammlungs- und Pressefreiheit auf. Der politische Wandel vollzieht sich darüber hinaus vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Probleme und sozialer Spannungen, die schon in den vergangenen Jahren - im Westen vielfach unbemerkt - zu Protesten und Demonstrationen in beiden Ländern geführt haben. Die Regierungen in beiden Ländern haben in den vergangenen Jahren Wirtschaftsreformen durchgeführt. Von den hohen Wachstumsraten haben allerdings vor allem die Herrschaftseliten profitiert. Die wirkliche Arbeitslosigkeit liegt weit höher als die offiziell angegebene, ein

vergleichsweise hoher Bevölkerungsanteil lebt weiter in Armut. Analphabetismus nimmt zwar ab, ist aber bei Erwachsenen immer noch hoch. Zwar gibt es Zugang zu Bildung, aber die Chancen für eine wachsende Zahl junger Menschen auf einen Arbeitsplatz sind gering. Die Jugendarbeitslosigkeit in beiden Ländern ist deutlich

Menschen in der Region zu unterstreichen. Allerdings hat die EU ein starkes Interesse daran, dass es zu einer Demokratisierung und dadurch Stabilisierung ihrer Nachbarn kommt. Deshalb sollte die EU darauf setzen, attraktive Angebote zu machen, die aber gleichzeitig an harte Bedingungen geknüpft sind. Reformen machen

Instrumente der EU zur Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Transformation im südlichen Mittelmeerraum

- **Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)**
- **Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer**
- **EU-Delegationen in Kairo und Tunis**
(im Rahmen des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes)
- **EU-Missionen**
(z.B. Wahlbeobachter, Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit, Verwaltungsexperten)
- **Entwicklungspolitische Maßnahmen der EU-Kommission**
- **Zugang zum europäischen Binnenmarkt**

© Bertelsmann Stiftung

sich bezahlt, Rückschritte haben Folgen. Je stärker die Union dabei als einheitlicher Block auftritt, umso mehr hat sie Aussicht auf Erfolg. Insbesondere gilt dies mit Blick auf den Zugang zu ihrem Binnenmarkt - ein sensibles Thema in der EU, was landwirtschaftliche Produkte angeht, die für diese Exportländer aber

höher als die von Erwachsenen. Vor allem Ägypten, ein Land mit über 80 Millionen Menschen, steht schlicht angesichts seiner (wachsenden) Bevölkerungszahl vor enormen Herausforderungen. Politische Transformation kann in beiden Ländern nur dann fruchten, wenn sie durch wirtschaftliche und soziale Entwicklung flankiert wird.

von großem Interesse sind. Hier hat die EU ein starkes Instrument in der Hand, das sie als Hilfe und Belohnung anbieten kann. Auch im Bereich zirkulärer Migration könnte die EU Angebote machen, die temporären Zugang zu Bildung und Ausbildung ermöglichen. Die restriktive Handhabung von Visa für Menschen aus der Region setzt bisher die falschen Zeichen. Europas Jugend kann mit Billigfliegern nach Nordafrika jetten - der umgekehrte Weg bleibt aber den Menschen aus Nordafrika weit gehend versperrt. Das Mittelmeer, das einst Handel ermöglichte und Verbindungen schuf, ist heute für sie ein Symbol der Teilung. Dies muss nicht so bleiben - dazu können die EU und ihre Mitglieder neue Rahmenbedingungen schaffen. Insgesamt sollte die EU auf maßgeschneiderte Agenden setzen, die die wirtschaftliche Entwicklung der breiten Bevölkerung unterstützt, dazu beiträgt, Bildungschancen zu verbessern und die Jugend und Frauen in den Fokus ihrer Programme nimmt. Im Bereich politischer

IV

Welche Rolle kann die EU in den Transformationsprozessen spielen?

Die Europäische Union kann lediglich Angebote machen, die Transformationsprozesse zu unterstützen. In der Region ist die Erinnerung an Fremdherrschaft und die aggressive Demokratisierungsagenda der US-Regierung unter George W. Bush sehr wach. Es ist daher richtig, die „ownership“ der neuen Führungen und

Reformen kann die EU Unterstützung bei der Vorbereitung freier Wahlen anbieten und Wahlbeobachter schicken. Sie kann Verfassungsexperten entsenden, Europas Stiftungen und NGOs können Training für Parteien und Kandidaten anbieten. Korrupte und ineffiziente Verwaltungsapparate müssen reformiert werden - hier hat die EU Erfahrung und kann Beratungsmissionen entsenden.

Die EU sollte ihre Maßnahmen dabei mit denen ihrer Mitglieder und mit anderen Ländern und Organisationen abstimmen. Es darf jetzt nicht zu einer Welle der Euphorie kommen, die wahllos Gelder in die Region spült. Erster Schritt sollte darum eine Konferenz für Transformationspartnerschaften mit Ägypten und Tunesien sein, an denen auch andere Länder und Organisationen als Beobachter teilnehmen können.

V

Wie soll die EU mit den Bewegungen des politischen Islam umgehen?

Bisher standen Europas Regierungen den Bewegungen des politischen Islam eher mit Zurückhaltung gegenüber. Durch den Diskurs seit dem 11. September wurden dessen radikale Ausprägungen, die lediglich von einer Minderheit vertreten werden, in den Vordergrund gerückt. Dies führt jetzt dazu, dass Europas Hauptstädte viele der islamistischen Akteure, die sich in den letzten Wochen neue Freiheiten erkämpft haben, schlicht kaum kennen. Islamistische Bewegungen und Parteien werden aber in Zukunft sowohl in Ägypten als auch in Tunesien eine stärkere politische Rolle spielen. Die Ländergutachten im Rahmen des Bertelsmann Transformation Index zeigen, dass Islamisten häufig die wichtigsten oder gar einzigen Kräfte sind, die sich unter den repressiven Regimen behauptet haben. Liberale und säkulare Parteien wurden erfolgreich klein gehalten. Islamisten in der Region fordern

seit Jahren Demokratie, Korruptionsbekämpfung, soziale Verantwortung und gute Regierungsführung ein. In Ägypten haben etwa die Muslimbrüder zentrale soziale Aufgaben übernommen, die das Regime nicht erbringen konnte oder wollte.

„Islamisten fordern Demokratie und tragen soziale Verantwortung.“

Sie sind tief in der Bevölkerung verwurzelt und verfügen nicht nur über ein gewisses Maß an Glaubwürdigkeit, sondern auch über die notwendige Infrastruktur, um sich der sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung anzunehmen. Noch ist offen, ob sich in Ägypten und Tunesien eher die moderaten oder konservativen Flügel durchsetzen. Auch darum ist die EU gefordert. Was schon in der Vergangenheit von Kritikern angemahnt wurde, muss endlich auf die Agenda der Europäischen Union: ein Dialog auch mit islamistischen Bewegungen und Parteien, die Gewalt ablehnen.

VI

Welche Rolle sollte der neue Europäische Auswärtige Dienst spielen?

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist seit dem 1. Dezember 2010 offiziell arbeitsfähig. Sein Aufbau ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Mitarbeiter aus der Europäischen Kommission, dem Generalsekretariat des Rates und den nationalen diplomatischen Diensten werden erst nach und nach zusammengezogen. Es bestehen weiterhin grundsätzliche Fragen hinsichtlich des Zuschnitts, der Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung, die sich im Wesentlichen damit erklären lassen, dass mit dem EAD die bisherigen Zuständigkeiten von Kommission und Rat im Bereich der Außenpolitik gebündelt werden und dies nicht ohne Schlachtengeräusche von statten geht. Die EU-Delegationen in Drittländern sind eben-

falls noch im Umbau begriffen. Bisher waren hier lediglich Vertreter der EU-Kommission stationiert und bis jetzt auch noch deutlich in der Mehrheit.

Die politischen Umwälzungen in Nordafrika sind jetzt die erste große Bewährungsprobe für den EAD und die Hohe Beauftragte Catherine Ashton, die den neuen Dienst leitet. Zügig und vorrangig sollten nun die EU-Delegationen in Kairo und Tunis, aber auch in den anderen Hauptstädten des Nahen Ostens und Nordafrikas entlang der Ziele der Transformationspartnerschaften aufgebaut und im Sinne der EU-Nachbarschaftspolitik ausgerichtet werden. In diesen Delegationen kann nun endlich die Gesamtheit der EU-Politiken abgebildet werden. Auf dieses neue Instrument sollte die EU setzen.

VII

Wie kann die Europäische Nachbarschaftspolitik reformiert werden? Soll die Mittelmeerunion aufgelöst werden?

Die Europäische Union hat 2004 den Barcelona-Prozess mit der südlichen Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik ergänzt. Während die ENP stärker nach einem bilateralen Ansatz arbeitet, wählte die in Barcelona begonnene Politik- 2008 umgewandelt in die Union für das Mittelmeer - einen multilateralen Rahmen. Barcelona und später die Mittelmeerunion haben sich jedoch bisher aufgrund der Blockade durch den Nahostkonflikt und durch den fehlenden politischen Willen der EU-Mitglieder und Partnerländer als weitgehend erfolglos erwiesen. Die Mittelmeerunion ist politisch tot und müsste in ihrer jetzigen Form aufgelöst werden. Ihre interessanten Ansätze etwa im Bereich der nachhaltigen Energieversorgung (Mittelmeer-Solarplan) oder des Umweltschutzes können auch im Rahmen der ENP umgesetzt werden. Der Ansatz der ENP erlaubt

maßgeschneiderte Politiken, diese müssten entlang der Prioritäten der neuen Transformationspartnerschaften ausgefüllt werden. Hier wird sich erweisen, dass weniger mehr ist.

„Die Mittelmeerunion steckt fest, es braucht jetzt konzentrierte Zusammenarbeit.“

Wie oben beschrieben, sollte sich die Union auf deutlich weniger Bereiche der Zusammenarbeit konzentrieren, diese aber rigoros an Bedingungen knüpfen. Die Mittelmeerunion ist in ihrer gegenwärtigen Form wenig brauchbar, sie sollte sich lieber auf Sicherheitsprobleme wie etwa Flüchtlingsfragen konzentrieren. Dies könnte ein erster Schritt hin zu einem strukturierten Sicherheitsdialog in der Region sein, der im nächsten Schritt auch die Golfstaaten einbeziehen müsste.

VIII

Was bedeuten die Entwicklungen in der Region für den Nahost-Friedensprozess?

In Camp David schloss Ägypten unter Präsident Anwar al-Sadat 1979 Frieden mit Israel. Das Land war unter Präsident Hosni Mubarak ein wichtiger Verbündeter für Israel und den Westen und profitiert von Militär- und Entwicklungshilfe in Milliardenhöhe. Bei den Bemühungen der USA und des Nahost-Quartetts für den Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern zeigte sich Ägypten unter Mubarak kooperativ und versuchte auch mit eigenen Initiativen etwa zwischen den palästinensischen Fraktionen Fatah und Hamas zu vermitteln. In Israel dominieren jetzt Stimmen, die das Ende Mubaraks als eine Gefahr für die Stabilität Ägyptens und damit auch für Israel sehen. Nur wenige verweisen auf die neuen Möglichkeiten

durch eine Demokratisierung Nordafrikas. Insbesondere die Szenarien einer längeren Phase der Instabilität und einer möglichen politischen Aufwertung der islamistischen Muslimbrüder – auf die auch die den Gazastreifen regierende Hamas zurückgeht – erfüllen viele Menschen in Israel mit Sorge. Während nicht davon auszugehen ist, dass eine neue politische Führung in Kairo den Friedensvertrag mit Israel aufkündigt wird, ist momentan schwer abzusehen, wie sich die politische Lage in Ägypten, aber auch in anderen Ländern der Region entwickeln wird. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es zu einer Destabilisierung von Ländern in der Region kommt. Für Israel hat damit eine neue Phase der Unsicherheit begonnen. Übrigens auch für die Palästinenser, die sich erhoffen, dass die Internationale Gemeinschaft im September die Ausrufung ihres Staates un-

terstütze. Palästinenserpräsident Abbas fürchtet, dass sich die internationale Aufmerksamkeit nicht mehr auf die Lösung des Nahost-Konfliktes konzentrieren könnte. Deshalb war es eine gute Entscheidung der Hohen Beauftragten Catherine Ashton, auf ihrer Nahostreise Mitte Februar 2011 auch nach Israel und in die Palästinensergebiete zu reisen. Im Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz hatte sie sich kurz zuvor mit ihren Quartett-Kollegen aus den Vereinigten Staaten, Russland, der EU und der UN abgestimmt und die Verknüpfung der Entwicklungen in Nordafrika mit dem Nahostkonflikt unterstrichen. Die EU sollte jetzt im Quartett einen erneuten energischen Vorstoß für einen Friedensschluss zwischen Israel und den Palästinensern unternehmen. Dafür muss das Quartett unbedingt in Jerusalem tagen.

Über die Autoren:

Christian-Peter Hanelt ist Senior Expert Nahost im Programm Europas Zukunft der Bertelsmann Stiftung.

Almut Möller ist Leiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin.

Weiterführende Literatur:

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh 2010. Auch Online unter <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>

<http://www.bitterlemons.net/> Bitterlemons ist eine israelisch-palästinensische Bürgerinitiative für einen friedlichen Wandel in Nahost.

Europäische Union: Dokumente zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (u.a. Nationale Aktionspläne und Fortschrittsberichte) unter http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#

United Nations Development Programme/ Institute of National Planning: Egypt Human Development Report 2010. Youth in Egypt: Building our Future, Cairo 2010.

United Nations Development Programme: Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries, New York 2009.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

ISSN 1865-7451

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2010/11

For Whom the Bell Tolls: Britain's new coalition government (nur auf englisch erschienen)
Jake Benford

spotlight europe # 2010/10

Europas Nachbarn im Süden – Chancenregion Nahost
Christian Hanelt

spotlight europe # 2010/09

Europas Kampf gegen den Menschenhandel
Armando García Schmidt, Christal Morehouse

**Alle Ausgaben des "spotlight europe" stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight**