

Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung?

Zur Magrebpolitik der Europäischen Union

HSFK-Report 8/1998

Zusammenfassung:

1. Die Studie untersucht die europäische Mittelmeerpolitik am Beispiel der Beziehungen zu den Maghrebstaaten. Gegenstand ist die Analyse der "euro-mediterranen Partnerschaft", die mit der Konferenz "Europa-Mittelmeer" in Barcelona am 27./28. November 1995 begann.

2. Die Geschichte der Mittelmeerpolitik der Europäischen Gemeinschaft ist seit 1957 durch die Diskrepanz zwischen hehren Zielen und einer ernüchternden Praxis gekennzeichnet. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Maghreb haben sich verschärft, es gelang in den 70er und 80er Jahren nicht, mit Hilfe der Assoziationsabkommen den Entwicklungsabstand zwischen Europa und den nordafrikanischen Staaten zu verringern.

3. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, der deutschen Einheit und der geplanten Osterweiterung der EU sahen sich die südlichen Mitgliedstaaten in ihren Interessen an den Rand gedrängt und setzten sich für eine – der EU-Orientierung nach Osten entsprechende – Mittelmeerinitiative ein. Das traf sich mit dem Ziel der Maghrebstaaten, mit Hilfe wirtschaftlicher Kooperation und finanzieller Unterstützung durch die EU die Konkurrenzfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu verbessern.

Die Konferenz von Barcelona verabschiedete ein ambitioniertes Programm. Ziel der ersten Säule ist eine politische und sicherheitspolitische Kooperation in der Mittelmeerregion. Gefordert werden u.a. die Beachtung der Menschenrechte, der demokratischen Normen, des gesellschaftlichen Pluralismus und der territorialen Integrität. Weiter verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten, ihre Konflikte friedlich beizulegen und den Terrorismus sowie die organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Die zweite Säule handelt von der schrittweisen Errichtung einer euro-mediterranen Freihandelszone bis zum Jahr 2010. Ziel der dritten Säule ist eine Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich. Dialog, Achtung der Kulturen und Religionen sollen gefördert, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft, kultureller Austausch sowie Ausbildungs- und Erziehungsmöglichkeiten verbessert werden. Im Zeitraum von 1995-1999 stellt hierfür die Europäische Union 4,685 Mrd. ECU aus Haushaltsmitteln zur Verfügung. Ergänzt wird dieser Betrag durch Kredite der Europäischen Investitionsbank in Höhe von 3,395 Mrd. ECU und bilaterale Zuwendungen einzelner EU-Mitgliedstaaten.

Die Grundphilosophie des Barcelona-Prozesses besteht in der Annahme, die Entwicklung im Mittelmeerraum werde am besten durch die Einführung von Marktwirtschaft und Demokratie gewährleistet und die finanzielle Hilfe und Beratung der EU könnten die damit zusammenhängenden Konflikte abmildern. Die EU-Politik besteht aus einer Kombination klassischer Freihandelspolitik (vorwiegend zum eigenen Nutzen) und eines Dialogprozesses, mit dem ein kommunikativer Rahmen für die Regelung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Konflikte im Mittelmeerraum geschaffen werden soll.

6. In der sicherheitspolitischen Dimension ist in den ersten drei Jahren des Barcelona-Prozesses die Kooperation über einen – mühsamen – Dialog über Vertrauensbildung nicht herausgekommen, konkrete Abmachungen liegen noch in weiter Ferne. In der zweiten, der Wirtschaftssäule, verlaufen die Aktivitäten weitgehend reibungslos. Die Hauptprobleme der Implementierung liegen im dritten Kooperationsfeld, in der Frage der Demokratisierung und der Kontakte zwischen den Zivilgesellschaften.

Hier ist die Struktur der herrschenden Regime im Maghreb berührt, hier versuchen sie, den Dialogprozeß abzublocken bzw. zu kontrollieren.

7. Die Einrichtung der Freihandelszone ist ein großangelegtes Strukturanpassungsprogramm des Musters, wie es seit den achtziger Jahren von den internationalen Finanzorganisationen wie der Weltbank und dem Weltwährungsfonds den Entwicklungsländern verordnet wird. Die Wirtschaft soll entstaatlicht und dereguliert, das politisch-administrative System verschlankt und auf die Förderung der produktiven Sektoren einer Volkswirtschaft hin orientiert werden. Die Chancen der Europäischen Union und der südlichen Mittelmeerländer, mit der angestrebten Freihandelszone die anvisierten Ziele auch zu erreichen, sind allerdings mit größter Zurückhaltung zu betrachten. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß sich die Produzenten in den südlichen Mittelmeerländern in kurzer Zeit durch Rationalisierung und Modernisierung dem Effizienzniveau der Europäer nennenswert annähern können. Auch fallen durch die Freihandelszone Zolleinnahmen weg, die in allen drei Ländern bisher eine wichtige Quelle zur Finanzierung des Staatshaushaltes waren. Diese Einnahmen dienten zwar vor allem der Alimentierung der herrschenden klientelistischen Machtstrukturen, in geringerem Umfang aber auch sozialen Befriedigungsmaßnahmen (z.B. durch die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln).

8. Die euro-maghrebinische Freihandelszone dürfte also eine entwicklungsfördernde Wirkung nur dann entfalten, wenn in Nordafrika exportfähige Industrien neu entstehen würden. Angesichts des intern schwachen Kapitalmarkts und der relativ hohen technologischen Anforderungen müßten es ausländische, insbesondere europäische Direktinvestitionen sein, durch die Kapital und Technologien in den Maghreb fließen. Gegenüber dem Status quo würde an sich die Freihandelszone die Chancen für solche Investitionen erheblich verbessern. Sie hängen allerdings davon ab, ob qualifizierte Arbeitskräfte und Dienstleistungen sowie günstige Ver- und Entsorgungsbedingungen zur Verfügung stehen, die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen günstig und Steuern sowie Abgaben niedrig sind. Im Vergleich zu anderen Regionen der Welt weist der Maghreb jedoch keine besonders vorteilhaften Standortbedingungen für ausländische Direktinvestitionen auf.

9. Als letzte Option bleibt die Chance, daß die Maghrebländer den erweiterten Zugang zu den europäischen Märkten für den Absatz von Agrarprodukten und solchen Fertigerzeugnissen, die gegenwärtig von Einfuhrquoten betroffen sind (Textilien und Bekleidung), nutzen könnten. Aber gerade hier gelten weiter – wenn auch gegenüber der Zeit vor Barcelona verringerte – Importbarrieren seitens der EU. Gerade die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die am nachdrücklichsten für eine europäische Mittelmeerpolitik plädieren haben, sind diejenigen, die sich besonders gegen die Konkurrenz aus dem Maghreb abschotten möchten.

10. Die Verwirklichung eines Freihandelsraumes in der Mittelmeerregion erfordert – neben den Veränderungen in der Wirtschaftsordnung – komplementär die Reorganisation des staatlichen Finanzierungswesens, die Effektivierung staatlicher Verwaltungsstrukturen und den Aufbau moderner sozialer Sicherungssysteme. Bis Ende der 80er Jahre standen die Ökonomien des Maghreb – in einem weitverzweigten Klientensystem – unter strikter staatlicher Steuerung. Eine Reform der Wirtschaft impliziert daher auch die Frage nach einer Veränderung der Herrschaftssysteme im Maghreb. Die EU setzt dabei auf die "Zivilgesellschaft". In der Tat hat der Prozeß der Strukturanpassung seit dem Ende der 80er Jahre zu einer Ausdifferenzierung der Gesellschaft in Berufsgruppen, Frauen-initiativen, Menschenrechtsorganisationen und andere Nicht-Regierungsorganisationen geführt. Es ist allerdings gegenwärtig noch nicht abzusehen, ob dies als Basis für einen Demokratisierungsprozeß ausreicht.

11. Die EU kann den wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozeß nicht offen gegen die Machtapparate durchsetzen – selbst wenn sie es wollte. Die EU steht damit vor einem grundsätzlichen Dilemma. Einerseits braucht sie die Kooperationsbereitschaft der Eliten, um den wirtschaftlichen und politischen Reformprozeß anstoßen zu können. Andererseits wird die Implementierung des Barcelona-Prozesses deren wirtschaftliche und politische Machtinteressen beeinträchtigen. Die Effekte einer umfassenden Öffnungspolitik werden die Positionen anderer (privater) Wirtschaftsakteure und politischer Kräfte gegenüber den alten Eliten stärken. Dabei ist nicht auszuschließen, daß islamistische Kräfte – als Folge der sozialen Verwerfungen, die durch den Barcelona-Prozeß in Gang gesetzt werden können – im Maghreb noch stärkeren Einfluß gewinnen.

12. Die mit dem Barcelona-Prozeß von der EU angestrebte Modernisierungsstrategie soll die Machtbalance zwischen Staat und Gesellschaft im Maghreb verändern. Die EU zielt darauf, die mögliche

Blockade einer solchen Entwicklung durch reformunwillige Kräfte zu verhindern. Sie will aber auch dafür sorgen, daß die Freiräume, die für gesellschaftliche Akteure geschaffen werden sollen, nicht durch Bewegungen ausgefüllt werden, die anti-westlich/anti-europäisch ausgerichtet sind und den im Barcelona-Dokument formulierten Prinzipien und Normen ablehnend gegenüberstehen. Wie es jedoch aussieht, ist nicht ausgeschlossen, ja eher wahrscheinlich, daß die sozialen Verwerfungen in der Übergangsperiode, die durch den Barcelona-Prozeß mit initiiert werden, islamistische Kräfte eher begünstigen als schwächen. Es ist daher für die Zukunft der euro-maghrebinischen Kooperation von entscheidender Bedeutung, wie die europäischen Staaten und Gesellschaften mit einem eventuell stärkeren Einfluß (bis zur Regierungsbeteiligung und -übernahme) islamistischer Kräfte in der Region umgehen.

13. Weder der Islam als Religion noch der Islamismus als Ideologie sind der kapitalistischen Marktwirtschaft grundsätzlich feindlich gesinnt. Die von den islamistischen Oppositionsbewegungen geforderte neue "islamische Ordnung" muß deshalb wirtschaftlich weder ein Rückschritt in die mittelalterliche muslimische Welt, noch eine Absage an westlichen Kapitalismus und wirtschaftliche Kooperation sein.

14. Der Islam vereint in sich sowohl "demokratie- und pluralismusfeindliche" als auch "demokratiefördernde" Elemente. Zu den "demokratiefeindlichen" Faktoren, die von Gruppierungen des Islamismus als Argumente für die Errichtung eines "Gottesstaates" benutzt werden, zählen die geforderte Einheit von Politik und Religion und die Ablehnung säkularer Tendenzen. Ziel ist die Errichtung eines "islamischen Staates", der durch die sharia geordnet wird. Aussagen über die "Demokratiefähigkeit" der islamistischen Oppositionen im Maghreb sind jedoch unzureichend, wenn deren Ordnungsvorstellungen allein das europäisch-nordamerikanische Demokratiemodell gegenübergestellt wird. Auch sollten die politisch-religiösen Konzepte der Islamisten mit den demokratischen Plus- und Minuspunkten ihrer jeweiligen Regierungen verglichen werden. Da zu erwarten ist, daß islamistische Gruppen auf lange Sicht einen festen Platz im politischen Spektrum der Maghrebländer einnehmen und sie ein wichtiger Akteur bei der Herausbildung einer Zivilgesellschaft sein werden, ist die derzeitige "Verdrängungspraxis" kontraproduktiv. Sie fördert die militanten islamistischen Strömungen.

15. Betrachtet man die drei hier untersuchten Länder, so sind ihre Chancen, das Angebot des Barcelona-Prozesses für ihre wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung nutzen zu können, unterschiedlich. Algerien scheint am weitesten davon entfernt zu sein, mit einer diversifizierten Export- und Importstruktur an der Freihandelszone teilzunehmen; seine innenpolitische Lage ist derartig blockiert, daß auch der Kommunikationsrahmen der dritten Säule des Barcelona-Prozesses auf absehbare Zeit keine Wirkung entfalten dürfte. Von den drei Maghrebstaaten ist Tunesien zwar mit der wirtschaftlichen Strukturanpassung am weitesten vorangekommen, doch diese stößt gegenwärtig an die Grenzen, die ihr durch die politische Inflexibilität des Regimes von Präsident Ben Ali gesetzt sind. Gegenwärtig sieht es so aus, als ob Marokko die besten Chancen hätte, wirtschaftliche Strukturanpassung mit einer Liberalisierung und Pluralisierung des politischen Regimes zu verbinden. Eine Erklärung dafür könnte sein, daß sein monarchisches Regierungssystem den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anpassungsprozeß besser umsetzen kann, weil es weniger auf einem populistisch-republikanischen Autoritarismus als Legitimationsbasis beruht – wie er in Algerien und Tunesien vorherrscht –, als vielmehr auf der Tradition und der Kontrolle des Militärs durch den König.

16. Der Report schließt mit Empfehlungen für eine Vertiefung des Barcelona-Prozesses. Die EU-Märkte sollten für Anbieter aus dem Maghreb vollständig geöffnet werden, vor allem im landwirtschaftlichen Bereich und in der Textilproduktion. Notfalls müßten die südlichen EU-Staaten, die sich gegen eine vollständige Freihandelszone auch in diesen Sektoren sträuben, anderweitig Kompensationen erhalten. Die Vorteile für die Maghrebländer wären jedenfalls um ein Vielfaches höher als die Nachteile für die EU. Bei der zukünftigen Umsetzung der wirtschaftlichen Strukturanpassungshilfen sollte mehr darauf geachtet werden, Förderungsprogramme zur Ausbildung von Fachkräften und zum Aufbau eines lokalen Kreditsystems aufzulegen. Noch wichtiger ist allerdings, die Demokratisierungshilfe stärker als bisher auf die Unterstützung und Förderung der "Zivilgesellschaft" auszurichten. Angesichts ihres Machtpotentials kann die Europäische Union nachdrücklicher auf die Einbeziehung staatsunabhängiger Gruppen bestehen. Obwohl die Entwicklung einer innergesellschaftlichen Vielfalt von Interessen auch die von Gruppen mit einschließt, die nicht den westlichen Vorstellungen von einer zivilen Gesellschaft entsprechen, sollten islamistische Bewegungen nicht vom euro-mediterranen Dialog ausgeschlossen werden.