

Was kommt nach dem „Euro-Sprech“?

Europas neue Mittelmeerpolitik muss endlich glaubwürdig sein

Almut Möller | Europa kann die politischen Transformationsprozesse in Nordafrika kurzfristig nicht wirklich beeinflussen. Aber es kann sich auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen. Dazu gehört eine neue Migrationspolitik, die es den Menschen südlich des Mittelmeers ermöglicht, für eine begrenzte Zeit nach Europa zu kommen.

Die internationalen Kamerateams sind aus Tunis und Kairo abgezogen. Die langwierigen Transformationsprozesse, die in beiden Ländern begonnen haben, produzieren kaum mehr die Bilder, die Menschen weltweit an die Bildschirme treiben. Was sind schon lange Schlangen vor Wahllokalen, wenn sich die Opposition im Nachbarland Libyen erbitterte Kämpfe mit den Truppen Gaddafis liefert?

Für die Menschen in Ägypten war der 19. März ein ganz besonderer Tag. Man habe in der ganzen Familie diskutiert und beschlossen, gemeinsam zur Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen zu gehen, erzählt mir strahlend ein älterer ägyptischer Kollege.¹ Am Wahltag selbst habe man zwar stundenlang anstehen müssen, aber sich angeregt mit den anderen Wartenden über die Zukunft des Landes unterhalten.

Neben Aufbruchstimmung, vor allem unter der jungen Bevölkerung, ist jedoch auch Unsicherheit zu spüren. Der Weg zur Demokratie ist weit, und die Kräfte des alten Regimes sind nicht über Nacht verschwunden. Viele fragen sich, welche Politik man von den Muslimbrüdern erwarten kann, die eine der wenigen gut aufgestellten Oppositionsbewegungen sind. Wird das Leben als Christ in Ägypten – die Kopten machen immerhin zehn Prozent der Bevölkerung aus – mit Islamisten am Ruder noch möglich sein? Haben die säkularen neuen Bewegungen und Parteien eine Chance, sich innerhalb weniger Monate für die Wahlen im September zu rüsten? Und dann natürlich der Ruf nach Jobs: Jede künftige Regierung wird mit der enormen Herausforderung konfrontiert sein, die wachsende junge Bevölkerung in Lohn und Brot zu bringen.

¹ Vgl. auch Sally Khalifa Isaac: Mehr Demokratie wagen in Ägypten? Von der Änderung der Verfassung profitieren alte Kräfte und die Islamisten, IP-Online-Exklusiv, www.internationalepolitik.de.

Auch weil die Zukunft so ungewiss ist, halten die Ägypter in diesen Tagen an den Bildern und Momenten des Tahrir-Platzes fest. Straßenverkäufer bieten ihre Revolutions-Memorabilia feil und in fast jedem Taxibaumelt die ägyptische Fahne mit den Konterfeis der Helden, die in den Protesten ihr Leben gelassen haben. Wie ein Mahnmal steht das ausgebrannte Hauptquartier der Partei Mubaraks am Ufer des Nils.

Wie geht die EU mit diesem Wandel um und welche Schlüsse zieht sie daraus für ihre eigene Politik?

Jeder, mit dem ich spreche, war irgendwie dabei: auf dem Tahrir-Platz selbst oder,

wie mir eine junge Krankenschwester im Nildelta stolz berichtet, „bei Facebook“. Man spürt, dass die Ägypter durch die Solidarität, die sie während der Tahrir-Proteste erlebt haben, neue Würde und ein neues Verantwortungsgefühl für ihr Land gewonnen haben.

Zeit für einen Neubeginn

Vieles ist in den vergangenen Wochen über die Reaktionen der Europäischen Union und ihrer Mitglieder auf die Umbrüche in Nordafrika geschrieben worden. Alle Analysen betonen die Notwendigkeit, die EU-Politik gegenüber dem südlichen Mittelmeerraum grundlegend zu reformieren.² Ich bin der Überzeugung, dass sich für die EU

weniger die Frage stellt, was sie für den demokratischen Wandel in Nordafrika tun kann, sondern vielmehr im Vordergrund stehen müsste, wie die Union ihrerseits mit diesem Wandel umgeht und welche Schlüsse sie daraus für ihre eigene Politik zieht.

Die Entwicklungen in Nordafrika haben nicht nur die Schwächen der EU-Mittelmeerpolitik, sondern auch einer Reihe weiterer Unionspolitiken wie der Migrationspolitik und – mit der Uneinigkeit der Europäer über eine militärische Intervention in Libyen – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik offenbart. Europas direkter Einfluss auf die Transformationen in Nordafrika ist gering. Bei grundlegenden Entscheidungen über die Schaffung der politischen Rahmenbedingungen für die Übergangsprozesse bleibt Europa außen vor. Aber die EU kann einiges dafür tun, ihr eigenes Haus in Ordnung zu bringen.

Naturgemäß haben die Vertreter europäischer Institutionen in der Region eine andere Perspektive als Europas Hauptstädte. Sie sind schlicht „näher dran“. In Tunis oder Kairo arbeiten seit jeher die Botschaften der EU-Länder, die Mitarbeiter der EU-Kommission (inzwischen EU-Delegationen) und die Vertreter von Entwicklungsorganisationen, Stiftungen und NGOs. Die Themen, die jetzt im Zuge der Transformationen in Euro-

² Vgl. etwa Actions to support democratic transition in the South Mediterranean region. Joint Statement of CEPS, IEMED and EuroMeSCo, Brüssel, März 2011; Timo Behr: Europe's flawed Arab Spring. Is the EU really willing to support Arab democracy?, FIIA Comment 5/2011, Helsinki, März 2011; Charles Grant: A new neighbourhood policy for the EU, CER Policy Brief, London, März 2011; Shimon Stein: The EU and Recent Events in the Southern Mediterranean, INSS Insight Nr. 246, Tel Aviv, März 2011; Nathalie Tocci und Jean-Pierre Cassarino: Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11, IAI Working Papers 11/06, Rom, März 2011; Richard Youngs: What not to do in the Middle East and North Africa, FRIDE Policy Brief Nr. 70, Madrid, März 2011; Almut Möller: Weniger ist mehr. Was bei einer Reform der EU-Mittelmeerpolitik berücksichtigt werden sollte, Internationale Politik, März/April 2011, S. 46–49.

pas Hauptstädten diskutiert werden – Rechtsstaatlichkeit, die Modernisierung der korrupten Verwaltung, die Unabhängigkeit der Justiz, eine Stärkung der Wasser- und Energieinfrastruktur durch entwicklungspolitische Maßnahmen, die Verankerung von Wissen über und Respekt vor Menschenrechten – sind hier keinesfalls neu.

Vor Ort gewinnt man den Eindruck, dass die EU-Vertreter wenig von der gegenwärtigen Aufregtheit in Europas Hauptstädten halten, die in den vergangenen Wochen in Gestalt zahlreicher hochrangiger Besucher auch bei ihnen angekommen ist. Man fragt sich, wann sich die neue Führung auf Zeit eigentlich dem Transformationsgeschäft widmen soll, wenn sie ständig Hände schütteln muss. Zumindest aus europäischer Sicht wäre es doch ausreichend, wenn die EU-Außenbeauftragte und Vorsitzende des Rats der Außenminister als deren Repräsentantin nach Kairo reist.

In Europas Hauptstädten hat man sich jetzt dazu bekannt, helfen zu wollen. In der Sprache der Brüsseler EU-Kommission heißt es, die Union wolle eine „Partnership for Democracy and Shared Prosperity“³ mit dem südlichen Mittelmeerraum eingehen. In der Substanz enthält der Vorschlag, der dem EU-Gipfel am 11. März 2011 vorgelegt wurde, jedoch wenig Neues.⁴ Er nennt als Schwerpunkte für eine Zusammenarbeit den Bereich Institutionbuilding, die Stärkung der Zivilgesellschaft und

die Unterstützung von nachhaltigem und sozial gerechtem Wirtschaftswachstum. Diese Aspekte finden sich aber bereits in den Dokumenten der bisherigen Europäischen Nachbarschaftspolitik. Das Problem ist nicht die Absicht, sondern die Umsetzung.

Sicherlich werden in den kommenden Wochen und Monaten neue und gute Projektansätze entstehen – aber werden sie ausreichend und nachhaltig sein? Nathalie Tocci and Jean-Pierre Cassarino weisen darauf hin, dass eine ernst gemeinte Transformationspartnerschaft – sofern von den Ländern Nordafrikas gewünscht – mit deutlich mehr fi-

nanziellen Mitteln ausgestattet werden müsste.⁵ Eine größere Rolle der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, wie von der Kommission vorgeschlagen, reiche nicht aus. In ihrer nächsten Finanziellen Vorausschau für die Jahre 2014–2020 müsste die Union die Mittel für die südliche Nachbarschaftspolitik deutlich erhöhen. Angesichts der aktuellen Wirtschafts- und Beschäftigungslage in vielen EU-Ländern ist dies jedoch illusorisch.

Mehr Glaubwürdigkeit

Bei der Lektüre des Kommissionsdokuments drängt sich der Eindruck auf, dass die EU-Beamten ihre verfehlte Kommunikationspolitik nicht

Die Vorschläge der EU-Kommission enthalten in ihrer Substanz wenig Neues

³ Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, COM(2011) 200 final, Brüssel, 8.3.2011.

⁴ Vgl. dazu Timo Behr (Anm. 2).

⁵ Nathalie Tocci und Jean-Pierre Cassarino (Anm. 2), S. 14–15.

kritisch genug reflektiert haben: Bereits in den Dokumenten der Vergangenheit war Großes zu lesen über die Zukunft der Beziehungen der EU zu ihren südlichen Nachbarländern. Diese Papiere waren rückblickend wertlos. In der gegenwärtigen Lage wäre es besser, nicht erneut dieselben Worthülsen im „Euro-Sprech“ zu produzieren, sondern ohne große Worte wieder an der eigenen Glaubwürdigkeit zu arbeiten.

Die Union kann nämlich auch über den Fokus auf die Transformationsprozesse im engeren Sinne hinaus einiges tun. So haben die Entwicklungen in Nordafrika gezeigt, dass die EU noch immer keine gemeinsame Migrationspolitik hat, die es ihr erlaubt hätte, mit den Flüchtlingen umzugehen, die die italienische

Die EU muss endlich eine vernünftige Migrations- und Visapolitik machen

Mini-Insel Lampedusa erreichen. Auf dem Höhepunkt der politischen Umbrüche in Nordafrika verschob sich die Debatte in Europa zwischenzeitlich von der Frage der Unterstützung des politischen Wandels hin zu der Frage, ob „stabile“ Regime nicht wie in der Vergangenheit bessere Partner für die Eindämmung von irregulärer Migration seien.

Sicherlich auch auf Betreiben Italiens, das europäische Solidarität und Unterstützung einforderte, wurde das Thema Flüchtlinge unverhältnismäßig dramatisiert. Ein weiteres Mal sandte Europa ein deutliches Signal der Abschottung – gerade in dem Augenblick, in dem sich in Nordafrika das Fenster für eine Demokratisierung und somit Annäherung an Europas politische Systeme öffnete. Eine der Lehren aus

Lampedusa ist ohne Zweifel, dass die EU über vage gemeinsame Minimalstandards hinaus endlich einen kohärenten Ansatz für irreguläre Einwanderung über ihre südlichen Küsten entwickeln muss. Vor allem aber muss sie im Bereich der Visapolitik und der regulären Migration Vorschläge entwickeln, die es den Menschen im südlichen Mittelmeer erleichtern, für eine begrenzte Zeit nach Europa zu reisen und den wirtschaftlichen und kulturellen Austausch zu fördern. Dies wäre ein wesentlicher Beitrag zur Transformation in Nordafrika.

Die gespaltene Mächtegern-Macht

In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik haben die EU-Länder offensichtlich wenig aus der Erfahrung des Irak-Kriegs gelernt. Erneut stand Europa – vor allem ausgelöst durch die deutsche Enthaltung im UN-Sicherheitsrat zur Flugverbotszone – als gespaltene Mächtegern-Macht da. Hätte dieser Eindruck nicht durch eine bessere Kommunikation verhindert werden können? In sicherheitspolitischen Fragen dieser Tragweite wird es innerhalb der EU immer unterschiedliche Positionen geben. Warum in einer solchen Situation nicht darauf hinweisen, dass man als EU einen gemeinsamen Beitrag leistet, wobei einzelne EU-Länder sich ihren Stärken und Interessen entsprechend unterschiedlich einbringen?

Die Ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat Großbritannien und Frankreich übernehmen eine stärkere Rolle in den militärischen Operationen, andere EU-Mitglieder widmen sich eher humanitären Aspekten oder auch der Frage, wie die gerade so gute Zusammenarbeit mit der Arabischen

Liga dauerhafter und nachhaltig gestaltet werden kann. Von all dem nichts. Man hatte vielmehr das Gefühl, dass es neben deutscher Innenpolitik auch um Konkurrenzdenken zwischen Paris und Berlin ging: Während Frankreich mit Präsident Nicolas Sarkozy nach der Fehleinschätzung der Lage in Tunesien für einige Wochen in Schockstarre verharren musste, war Deutschland mit dem ambitionierten Außenminister Guido Westerwelle auf dem Tahrir-Platz vorangeschrit. In der Libyen-Entscheidung versuchte Sarkozy dann kraftvoll, die Lufthoheit in der EU-Mittelmeerpolitik zurückzuerobern. Auch die Performance des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes wirft Fragen auf. Die EU-Delegationen in Nordafrika haben jetzt ihre große Stunde, müssen personell gut ausgestattet sein und klare Anweisungen aus Brüssel bekommen, um auf die neue Lage reagieren zu können. In Kairo ist davon wenig zu spüren – was nicht der Delegation dort angelastet werden kann, sondern der schlechten Politik in Europas Hauptstädten.

Schließlich müssen sich die EU und ihre Mitglieder mit der Frage befassen, welche strategischen Auswirkungen der arabische Frühling, der ja über Nordafrika hinaus auch weitere Länder der Region erreicht hat, für Europa hat. Welche Szenarien sind für die Transformationen in Ägypten und Tunesien denkbar? Mit welcher Politik will die EU auf diese reagieren? Wie entwickelt sich der NATO-Einsatz in Libyen und was heißt dies für die Union?

In den vergangenen Monaten ist deutlich geworden, wie stark sich Europas Staaten und Gesellschaften ge-

genüber ihren südlichen Nachbarn abgeschottet haben. Das Mittelmeer, das einst als verbindendes Glied Handel und Austausch zwischen seinen Anrainern ermöglichte, trennt diese inzwischen. Was wissen die Europäer eigentlich über die

Menschen in ihrer südlichen Nachbarschaft? Über ihre Geschichte, Sprachen, Religionen und Kulturen? Über Politik und Wirtschaft? In Ägypten endet dieses Wissen vermutlich bei den Pharaonen oder vielleicht noch bei der Blütezeit der alten Bibliothek von Alexandria. Der Islam und die arabische Sprache bleiben den meisten Europäern fremd, obwohl in der EU eine große Zahl von Muslimen und Migranten aus Nordafrika leben.

Ein ernsthafter Anlauf für einen neuen Dialog würde den Ankündigungen der Europäer, sich in Nordafrika einbringen zu wollen, deutlich mehr Glaubwürdigkeit verleihen. Die Europäer könnten so zeigen, dass sie ein echtes Interesse an einer Zusammenarbeit haben. Auch für den Erhalt des sozialen Friedens in Europas Einwanderungsgesellschaften wäre dies ein wichtiger Schritt. Die Transformationen in Nordafrika sind langfristige Prozesse – und sie erfordern neue Antworten auf beiden Seiten des Mittelmeers.

Welche strategischen Auswirkungen hat der „arabische Frühling“ für Europa?



ALMUT MÖLLER
ist Leiterin des
Alfred von Oppenheim-Zentrums
für Europäische
Zukunftsfragen im
Forschungsinstitut
der DGAP.