

## Pragmatisch statt bürokratisch

Empfehlungen für eine neue Mittelmeerpolitik der EU

Nathalie Tocci | **Auf der Suche nach einer Strategie für die euro-mediterrane Region sollte sich die EU nicht lange mit dem Rückgriff auf starre und unflexible Rahmenwerke wie Euro-Mediterrane Partnerschaft oder Mittelmeerunion aufhalten. Sinnvoller ist ein pragmatischer Ansatz, der Impulse und Anregungen der Beteiligten in- und außerhalb der Region aufnimmt.**

Es war ein für Brüssel eher untypischer Anflug von Demut, als EU-Erweiterungskommissar Stefan Füle das Verhalten der Gemeinschaft gegenüber der arabischen Welt kritisch Revue passieren ließ: „Europa hat sich nicht deutlich genug für den Schutz der Menschenrechte und der einheimischen demokratischen Kräfte in der Region eingesetzt. Zu viele von uns sind dem Irrglauben aufgesessen, autoritäre Regime seien ein Garant für Stabilität in der Region. Das war nicht einmal Realpolitik. Das war, wenn überhaupt, Kurzsichtigkeit – die Art von kurzsichtiger Politik, die das Langfristige noch schwerer zu erreichen macht.“<sup>1</sup>

Auf die Ereignisse des Arabischen Frühlings hatte die EU anfangs zögerlich reagiert, auch weil einige Mitgliedstaaten stur an ihrer Unterstützung für Ben Ali und Mubarak festhielten. Doch dann bezog sie unmissverständlich Stellung: „Ich glaube, es ist unsere Pflicht, die arabischen Völker wissen zu lassen, dass wir auf ihrer Seite stehen“, so EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso. Ähnlich klang die Hohe Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Catherine Ashton, die „vertiefte Demokratie“ und „nachhaltige Stabilität“ forderte.

### Geld, Märkte, Mobilität

Diese Worte schlagen sich auch in der überarbeiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) nieder. Deren Kerngedanke lautet, dass deren drei wichtigsten Anreize – Geld, Märkte und Mobilität – nach dem Prinzip des „mehr für mehr“ eingesetzt werden sollten.

---

<sup>1</sup> Europe „should have backed democrats not dictators“, commissioner says, EU Observer, 1.3.2011, <http://euobserver.com/9/31894>.

Ein Großteil der Kritik an der ENP bezog sich bislang auf die Tatsache, dass die Union nicht bereit war, ihre Nachbarn mit Anreizen zu locken und Reformfortschritte zur Bedingung zu machen. Man muss den europäischen Institutionen zugute halten, dass sie versucht haben, diese Mängel zu beheben. Sie haben ihr Anreizsystem für Länder, die entweder einen revolutionären oder einen evolutionären Wandlungsprozess durchlaufen, ausgebaut; sie haben den Ländern „mehr“ gewährt, die bereit waren, „mehr“ zu reformieren. Deshalb die zusätzlichen 1,2 Milliarden Euro für die Nachbarländer, die in Hilfsprogramme wie „SPRING“ (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth), in Erasmus Mundus-Stipendien oder in eine Einrichtung zur Förderung der Zivilgesellschaft fließen; deshalb auch die Aufstockung der Mittel der Europäischen Investitionsbank und die Ausweitung der Mittel und des Mandats der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.<sup>2</sup> Und deshalb, nicht zuletzt, die Mobilitätspartnerschaften mit Tunesien und Marokko, die Verhandlungen über „tiefgreifende und umfassende Freihandelsabkommen“ mit Ägypten, Tunesien, Marokko und Jordanien und die Verhandlungen über so genannte Konformitätsbewertungsabkommen.

Die EU hat Ländern „mehr“ gewährt, die bereit waren, „mehr“ zu reformieren

Die logische Umkehrung von „mehr für mehr“ lautet „weniger für weniger“. Auch hier hat man wichtige Schritte unternommen. Gegen Libyen, Syrien und den Iran wurden umfassende Sanktionen verhängt, auch wenn letzterer nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa liegt. Die Sanktionen umfassen eine durchaus beeindruckende Liste von Maßnahmen, darunter das Einfrieren von Konten, Reiseverbote und Waffenembargos. Im Falle Syriens und des Iran hat sich die EU zudem auf Öl-, Finanz- und Handelsembargos verständigt. Zweifellos ist all das Ausdruck einer größeren Entschlossenheit der EU, die demokratischen Kräfte in den südlichen Nachbarländern zu unterstützen. Blickt man jedoch genauer auf das, was getan oder versäumt wurde, entdeckt man schwerwiegende Mängel bei der Antwort der EU auf den Arabischen Frühling.

### Neoliberale Orthodoxie

Die Aufstände in der arabischen Welt waren ein Aufbegehren gegen Autoritarismus in einer globalisierten Welt. Die Unzufriedenheit richtete sich gegen die Kontrolle des Staates über die Wirtschaft, rapide steigende Lebensmittelpreise, explodierende Jugendarbeitslosigkeit, extreme sozioökonomische Ungleichheit – und die repressiven Methoden der autoritären Regime. Diese Missstände waren hausgemacht. Doch von externen Akteuren wie der EU, die Repression im Namen einer falsch verstandenen Stabilität hinnahmen, wurden sie noch verstärkt.

Es stimmt: Die EU hat erkannt, dass sie die Ziele ihrer Reformagenda dringend neu formulieren muss. Das heißt nicht nur, dass Demokratisierung wieder eine stärkere Rolle spielen soll, es bedeutet auch, dass die Interpretation

<sup>2</sup> 2011 nahm die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung die Mitgliedschaftsbewerbungen von Tunesien, Marokko, Ägypten und Jordanien an.

der Reformziele überarbeitet werden muss. Deshalb neuerdings die Betonung der EU auf „tiefgehende“ Demokratisierung, „Nachhaltigkeit“ und „Einbeziehung“ aller relevanten Akteure. Deshalb setzt sich Brüssel mit Mikrokrediten und Finanzspritzen für kleine und mittelständische Unternehmen, für Bildung, Gesundheit und die Schaffung von Arbeitsplätzen ein. Trotzdem haben diese zusätzlichen Maßnahmen die Zielsetzung der EU kaum verändert. Brüssel ist weit davon entfernt, seine Ziele und Paradigmen grundlegend neu zu formulieren.

Auf der politischen Ebene scheint die EU verstanden zu haben, dass sie für die Pflege der politischen und zivilgesellschaftlichen Landschaft ihrer Nachbarländer einen ganzheitlichen Ansatz braucht. Doch sie bevorzugt immer noch liberale Nichtregierungsorganisationen und Kräfte, während sie radikalere islamistische Gruppen, vor allem die Salafisten, trotz ihrer Wahlerfolge meidet. Wenn Brüssel weiterhin auf dieser Haltung beharrt, riskiert es, den Anschluss an die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in seinem Hinterhof zu verlieren.

Auf wirtschaftlicher Ebene hat sich der neoliberale Ansatz der EU kaum verändert. Um das festzustellen, genügt ein Blick auf die Regeln und Standards,

Die Mobilitätspartnerschaften beschränken sich weitgehend auf Studenten, Forscher und qualifizierte Arbeitskräfte

die in den Freihandels-, Konformitätsbewertungsabkommen oder den EU-geförderten Investorendialogen festgeschrieben sind. Es ist unwahrscheinlich, dass viele arabische Mittelmeerländer solche Freihandelsabkommen abschließen werden. Ähnliches gilt für die Forderungen

Brüssels in Sachen Anpassung an den *Acquis communautaire* der EU. Mobilitätspartnerschaften sind eine begrüßenswerte Abkehr von der Festungsmentalität der Europäer gegenüber dem Süden; sie bieten jedoch nur magere Anreize der legalen Einwanderung und beschränken sich weitgehend auf Studenten, Forscher und qualifizierte Arbeitskräfte. Eine belastbare Verbindung zwischen Migration und Entwicklung lässt sich so nicht herstellen.

### **Anachronistisches Relikt**

Die Erneuerung der europäischen Außenpolitik hat sich vor allem auf die ENP konzentriert. Auf anderen Gebieten hat sich dagegen fast nichts getan. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist eine Enttäuschung; immer wieder hakt es an den typischen Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten. Im Falle Libyens führte die bittere EU-interne Spaltung zwischen Frankreich und Großbritannien auf der einen und Deutschland auf der anderen Seite dazu, dass Brüssel wenig beitragen konnte: EUFOR Libyen, eine Mission der GASP zur humanitären Unterstützung, sollte nur dann zum Einsatz kommen, wenn sie durch das UN-Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten angefordert würde – was nicht sehr wahrscheinlich war.

Auf multilateraler Ebene sind ebenfalls keine überbordenden Aktivitäten zu entdecken. Ein Großteil der Transformationsziele der EU kann und soll zwar in den bilateralen Beziehungen mit den Nachbarländern erreicht werden. Doch Infrastruktur, Nichtverbreitung von Nuklearwaffen, Kampf gegen das

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

organisierte Verbrechen und maritime Sicherheit sind Probleme, die multilaterale Lösungen erfordern. Auch bei der Demokratieförderung ist es sinnvoll, multilateral vorzugehen, etwa mit Dialogforen auf offizieller und auf zivilgesellschaftlicher Ebene, ähnlich denen, die in der Östlichen Partnerschaft vorgesehen sind und die zur Entstehung regionaler Normen und Standards beitragen sollen.

Auf internationaler Ebene hat die EU eine Task Force für das südliche Mittelmeer eingerichtet, die die europäischen Institutionen, den Sonderbeauftragten der EU für das Südliche Mittelmeer und internationale Finanzinstitutionen an einen Tisch bringen soll. Sie hat den Dialog mit regionalen Organisationen wie der Arabischen Liga, der Maghreb-Union und der Organisation der Islamischen Konferenz vertieft. Dieser Dialog findet jedoch ad hoc statt und sieht keine klare politische Agenda vor.

Und dann ist da noch die Union für das Mittelmeer. Man hat versucht, diese sperrige Initiative zu retten, indem man Frankreich die Ko-Präsidentschaft übertrug und eine Entsalzungsanlage im Gaza-Streifen finanzierte. Das ist sicherlich mehr, als seit der Gründung der Mittelmeerunion im Jahre 2008 geschehen war. Doch es ändert nichts daran, dass diese Union ein anachronistisches Relikt einer längst verschwundenen euro-mediterranen Vergangenheit ist – oder an der Hartnäckigkeit, mit der die Union alles Politische ignoriert.

Anstatt künstlichen Regionenaufbau zu betreiben, sollte die EU ihren multilateralen Dialog mit den beteiligten regionalen, subregionalen und, falls nötig, auch außerregionalen Akteuren (z.B. Türkei, USA, China) institutionalisieren und diesen Dialogforen jene politischen Fragen zuweisen, für die sie kompetent sind oder sein können. Der Grad an Heterogenität in der Region steigt, und es ist davon auszugehen, dass starre und stark institutionalisierte multilaterale

Ausgegrenzt: Die Politik der Europäer gegenüber dem Süden war bislang überwiegend von Misstrauen und Festungsmentalität gekennzeichnet – sinnfällig dokumentiert durch die dramatische Lage der Flüchtlinge auf Lampedusa

Rahmenwerke wie Euro-Mediterrane Partnerschaft oder Mittelmeerunion nicht funktionieren werden. Starre Strukturen haben zu Blockaden geführt, und diese Tendenz wird sich künftig noch verstärken. Sinnvoller wäre ein pragmatischer Ansatz, der auf bestehenden subregionalen Zusammenschlüssen und Organisationen aufbaut, um mit den Problemen der Region nach dem Arabischen Frühling fertig zu werden. Eine multilaterale Großstrategie für die euro-mediterrane Region dürfte dagegen die Suche nach Lösungen eher behindern als befördern.

### Das Konditionalitätsprinzip funktioniert nicht

Neu ist, dass die EU bei ihren demokratiefördernden Aktivitäten das Leitprinzip der Konditionalität wieder eingeführt hat. In einigen Fällen hat das zu klaren Ergebnissen geführt, wie sich an der europäischen Politik gegenüber Reformspitzenreiter Tunesien zeigt: Die Hilfszahlungen haben sich fast verdoppelt, eine europäisch-tunesische Task Force wurde eingerichtet, Verhandlungen über eine Mobilitätspartnerschaft und ein Freihandelsabkommen wurden begonnen. Doch Marokko und Jordanien genießen dieselbe bevorzugte Behandlung, obwohl sie deutlich weniger beeindruckende Reformfolge vorzuweisen haben. Die privilegierten Beziehungen der EU mit ihren südlichen Partnern bestehen seit Beginn des Arabischen Frühlings fast unverändert fort.<sup>3</sup>

Abgesehen von seiner inkonsequenten Anwendung gibt es noch ein weiteres Problem beim Konditionalitätsprinzip: die Frage, wann seine Anwendung angemessen ist und wann nicht. Brüssel fehlen klare Messkriterien, und die

Starre Rahmenwerke wie die Mittelmeerunion können in einer sehr heterogenen Region nicht funktionieren

Bedingungen sind allzu vage formuliert.<sup>4</sup> Die EU steht nach dem Arabischen Frühling auch vor einem Dilemma: Sie kann die Konditionalität im Prinzip nur auf Länder anwenden, in denen entweder ein Regimewechsel stattgefunden hat oder die auf innenpolitischen – nicht externen – Druck hin erfolgreich Reformschritte eingeleitet haben. Tunesien

und Marokko sind hier besonders gute Beispiele. In diesen Ländern kam die Veränderung von innen; das Gefühl der Selbstermächtigung in dieser Gesellschaft führt dazu, dass Bedingungen, die von außen gestellt werden, als unangemessen empfunden werden.<sup>5</sup>

Das ist umso mehr der Fall, als sich die arabischen Völker sehr wohl erinnern, dass die EU bis vor kurzem noch eifrig Partnerschaften mit den einstigen Diktatoren unterhalten hatte – und zwar ganz ohne Bedingungen. Gegenüber den Ländern, in denen der Autoritarismus stabil ist, wie den Golf-Staaten oder Algerien, ist die EU weiterhin beklagenswert unfähig oder unwillig, das Prinzip

<sup>3</sup> Timo Behr: After the Revolution. The EU and the Arab Transition, Policy Paper 54, Notre Europe, Paris 2012.

<sup>4</sup> Raffaella Del Sarto und Tobias Schumacher: From Brussels with Love: Leverage, Benchmarking, and the Action Plans in the EU's Democratisation Policy, *Democratization*, 4/2011, S. 932–955.

<sup>5</sup> Rosa Balfour: Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations After the Arab Spring, in Rosa Balfour, Sven Biscop und Michael Emerson (Hrsg.): An Arab Springboard for EU Foreign Policy, Egmont Papers, Brüssel 2012.

der Konditionalität anzuwenden. Mit anderen Worten: Dort, wo nach dem Arabischen Frühling Konditionalität möglich wäre, ist sie unangemessen; wo sie am meisten gebraucht würde, ist sie unmöglich. Deshalb muss sich die EU mit dem Gedanken anfreunden, dass das Konditionalitätsprinzip in der Region nach dem Arabischen Frühling kein sinnvolles und erstrebenswertes Instrument mehr ist, um in den Nachbarländern Wandel zu bewirken. Anstatt der Region eine Konditionalität aufzudrängen, die auf die höchste Machtebene und institutionellen Wandel abzielt, sollte Brüssel neue Methoden der Demokratieförderung entwickeln, die sich auf die Mikro- und Mittelebene konzentrieren: gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit in bestimmten Politiksektoren, in denen die EU mit ihren Nachbarländern zusammenarbeitet.<sup>6</sup>

Brüssel sollte neue Methoden der Demokratieförderung entwickeln, die auf die Mikro- und Mittelebene zielen

### Multilateralismus und Rücksichtnahme

Als Reaktion auf den Arabischen Frühling hat die EU Demokratie und nachhaltige Entwicklung zu ihren wichtigsten Zielen erklärt und einige ihrer Ansätze neu gefasst. Das ist lobenswert, doch es bleibt viel zu tun. Die tektonischen Verschiebungen im südlichen Mittelmeerraum haben historische Ausmaße; mit welchem Ergebnis ist keineswegs sicher. Die EU kann auf diese Veränderungen nicht allein reagieren. Sie kann auch nicht handeln, wenn sie an ihrem politischen Instrumentarium nur kosmetische Veränderungen vornimmt.

Die Europäische Union muss lernen, erfolgreichen Multilateralismus zu betreiben; sie muss effektiv mit anderen zusammenarbeiten, wenn sie ein einflussreicher Akteur in der Region bleiben will. Sie muss sich für Impulse von einheimischen, regionalen und außerregionalen Akteuren öffnen, Ziele formulieren, die die Bedürfnisse der einheimischen Bevölkerung stärker berücksichtigen, und multilaterale Politikinstrumente schaffen, die eine Einbindung von regionalen und internationalen Akteuren vorsehen. Und nicht zuletzt muss sie auf das neue Selbstbewusstsein und die Empfindlichkeiten ihrer Nachbarländer Rücksicht nehmen.



Dr. NATHALIE TOCCI ist stellvertretende Direktorin am Istituto Affari Internazionali in Rom.

<sup>6</sup> Sandra Lavenex und Frank Schimmelfennig: EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance, *Democratization*, 4/2011, S. 885–909.