

Ring der Instabilität

Die EU muss sich viel stärker um ihre südliche Nachbarschaft kümmern

Gabor Iklody | Die scheiternden oder gescheiterten Staaten der arabischen Welt lösen Krisenwellen aus, die mittlerweile Europa direkt bedrohen. Die EU muss neue Wege gehen und sich in den südlichen Nachbarländern engagieren, um diese zu stärken. Weiteres Abwarten können sich die Europäer nicht leisten, wollen sie von den Problemen nicht überwältigt werden.

Die südliche Nachbarschaft zu stabilisieren, ist für die Europäische Union eine Notwendigkeit. Der Arabische Frühling, regionale Machtvakua und groß angelegte internationale Eingriffe, vor allem im Irak und in Libyen, haben einen Ring der Instabilität geschaffen – eine Zone scheiternder oder gescheiterter Staaten, die von Libyen bis zum Irak und von der Sahel-Zone bis zum Horn von Afrika reicht. Diese Instabilität befeuert mittlerweile Krisen innerhalb Europas: Die Ankunft gewaltiger Flüchtlingswellen, der Horror des heimischen Terrorismus und eine Radikalisierung von Teilen der europäischen Bevölkerung stellen Europas Einigkeit infrage.

Was tun? Langfristige, haltbare Lösungen lassen sich nur finden, wenn wir die Probleme bei der Wurzel packen und vor Ort nachhaltige Kapazitäten aufbauen. Dazu müssen wir zuallererst die Sicherheits- und Wirtschaftsprobleme der Region umfassend angehen. Dafür gibt es keine Patentlösungen; Klarheit über unsere Ziele, die Bündelung von Ressourcen und natürlich Zeit sind nötig. Und die volle Beteiligung der Staaten der Region, denn wir können Wandel nicht von außen aufzwingen.

Wir müssen erstens unsere Entwicklungszusammenarbeit überdenken. Vergangenes Jahr gab die EU 80 Milliarden Euro an Entwicklungshilfe aus. Damit diese aber wirklich effektiv sein kann, müssen wir sicherstellen, dass sie zum Aufbau nachhaltiger lokaler Kapazitäten in allen kritischen Bereichen und zur Stärkung von Regierungshandeln führt, Wissen und Arbeitsplätze schafft und unsere Entwicklungsziele stärker mit unseren Sicherheitsbedürfnissen in Einklang bringt, einschließlich der Kontrolle von Migration.

Zweitens müssen wir uns darauf konzentrieren, wie wir Länder und ihre Gesellschaften, die von Terrorgruppen und radikaler Ideologie bedroht sind, stärken können. Es ist unwahrscheinlich, dass die EU selbst gegen den so genannten Islamischen Staat (IS) in Syrien oder im Irak in den Krieg zieht; dazu

ist sie nicht das richtige Instrument. Aber wir haben den richtigen Werkzeugkasten zur Verfügung, um den IS einzudämmen, indem wir die unmittelbare Nachbarschaft stabilisieren und Ländern wie dem Libanon und Jordanien helfen, resilienter zu werden. Und werden erst mehr Gebiete vom IS zurückerobert, müssen wir Hilfe leisten und örtliche Kapazitäten aufbauen helfen, damit die Menschen, die dort leben, für ihre eigene Sicherheit sorgen, die wirtschaftliche Lage verbessern und Arbeitsplätze schaffen können. Instabilität und schlechte Regierungsführung bilden den Nährboden für radikale Gruppen und Terroristen.

Drittens müssen wir regionale Zusammenschlüsse stärker unterstützen, die das Ziel haben, zentralen Sicherheitsbedrohungen entgegenzutreten. Das versuchen wir beispielsweise in der Sahel-Zone: Die Initiative der Sahel-G5-Nationen hat einen Rahmen für Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad geschaffen, um gegen gemeinsame Bedrohungen vorzugehen – darunter Terrorismus, Radikalisierung und organisiertes Verbrechen. Das müssen wir unterstützen. Und viertens müssen wir sicherstellen, dass wir auch alle Werkzeuge nutzen, die uns zur Verfügung stehen, seien es Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe oder der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die einzigartige Stärke der EU liegt in dem begründet, was wir „umfassenden Ansatz“ nennen: ein großartiges Konzept, das noch nicht vollständig umgesetzt ist. Kollaboratives Arbeiten minimiert Silodenken und reißt die manchmal dicken Wände ein, die diese Instrumente voneinander trennen. Die Erfahrung lehrt, dass auch das nicht einfach ist.

Schlechte Regierungsführung ist Nährboden für Terrorismus

Sicherheit und Entwicklung

Ein konkretes Beispiel ist der Nexus zwischen Sicherheit und Entwicklung, ein Zusammenhang, den niemand bestreitet. Nichtsdestoweniger sind Projekte, die dem Aufbau und dem Unterhalt von Kapazitäten im Verteidigungssektor dienen sollen, nicht für eine allgemeine EU-Förderung zugelassen – unabhängig davon, um welche Ausrüstung es geht, sei es ein Stuhl oder ein Funkgerät. Unsere Sicherheits- und Entwicklungsziele unabgestimmt zu verfolgen, als seien sie völlig verschiedene Sphären, kann uns kaum helfen, unsere Ziele zu erreichen, und ist nicht zukunftsfähig. Um den Nexus zwischen Sicherheit und Entwicklung umzusetzen und echten Fortschritt bei dem zu erzielen, was die Deutschen „Enable and Enhance“ nennen, bedarf es eines Durchbruchs nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler Ebene bei den Mitgliedstaaten. Viele Fragen müssen noch durchdacht werden. Wenn wir gegen den IS keine eigenen Soldaten in den Kampf schicken wollen, müssen wir mit Partnern in der Region zusammenarbeiten. Aber wie lässt sich das effektiv bewerkstelligen? Oder nehmen wir Migration und die Notwendigkeit, mit den Herkunfts- und Transitländern zusammenzuarbeiten. Für sie hat die Eindämmung der Migrationsströme keine Priorität, für uns allerdings schon. Wie können wir also Regierungen überzeugen, sich des Problems anzunehmen?

Ein Beispiel für ersteres ist Jordanien, das durchaus willens ist, im Krieg gegen den IS eine größere Rolle zu spielen. Aber das Land beherbergt 1,8 Mil-

lionen syrische Flüchtlinge und muss hohe Auslandsschulden bedienen. Hier könnte die EU mit Infrastrukturhilfe und Entschuldungsschritten ansetzen, die es der jordanischen Regierung ermöglichen würde, ihre Ressourcen stärker auf die Mobilisierung moderater Gruppen und den Kampf gegen den IS umzuwenden. Das wäre sowohl im regionalen als auch im EU-Interesse.

Dies wird erhebliche finanzielle Mittel erfordern, wobei daran erinnert sei, dass der im November 2015 eingerichtete Valletta-Fonds zur Bekämpfung irregulärer Migration aus Afrika allein schon ein Volumen von 1,8 Milliarden

Wie kann sich die EU von ihrem eher reaktiven Denken lösen?

Euro hat. Bislang mangelt es uns aber noch an den Kapazitäten, die sicherstellen, dass unsere Ausgaben die Lage vor Ort tatsächlich verändern. Damit verbunden ist ein allgemeineres Problem europäischer Politik: Wie können wir uns von unserem eher reaktiven Denken lösen, das darauf gerichtet ist, Feuer zu löschen anstatt früh zu schauen, wo es glimmt? Wie entwickeln wir einen größeren Willen, stärker nach vorn zu schauen und zu planen und auf diese Weise unsere Umgebung proaktiver zu formen, bevor Krisen überhaupt entstehen?

Beim Thema Migration ist Niger, eines der wichtigsten Durchgangsländer für Migranten auf dem Weg nach Europa, ein gutes Beispiel. Wir wissen, dass Migranten in großer Zahl vom Westen der Sahara ins Land kommen und dass dort eine große Schleuserbande aktiv ist. Menschenschmuggel generierte 2015 einen Umsatz von vier Milliarden Euro. Warum sollte Niger daran interessiert sein, die Bewegungen von Migranten zu kontrollieren, die das Staatsterritorium durchqueren, wenn dieser Strom Teil des nationalen Wirtschaftsmodells geworden ist? Und warum sollten die Regierungsstellen den Strom aufhalten mit dem Resultat, dass mehr Migranten im Land verbleiben? Die Frage ist also: Wie können wir das Geschäftsmodell ändern?

Wir müssen zunächst gut zuhören, welche Bedürfnisse die einzelnen Länder tatsächlich haben, und dann Pakete schnüren, die sowohl robuste Anreize in Bereichen enthalten, die für unsere Partner wichtig sind, und Maßnahmen, die uns am Herzen liegen. Solche Paketlösungen, deren Umsetzung an klare Hilfskriterien gebunden sind, bieten die Chance, die nötigen Ergebnisse zu liefern.

Breit angelegte Regionalstrategien

Wir brauchen breit angelegte Regionalstrategien, kombiniert mit länderspezifischer Umsetzung. Wenn wir die Region als Monolith behandeln, finden wir nicht die richtigen Lösungen. Genauso wichtig sind Strategien, die den weiteren regionalen Kontext mit einbeziehen. Die MENA-Region lässt sich nicht begreifen, wenn man nicht die komplexen Netze von Interessen, die zahlreichen Stellvertreterkriege oder die Rollen, die zentrale Akteure wie Saudi-Arabien und der Iran spielen, mit in den Blick nimmt. Wenn wir diese regionalen Dynamiken nicht verstehen, finden wir nicht die richtigen Antworten.

Diagnose ist das eine, Behandlung, und wenn man so will, Heilung das andere. Eine der entscheidenden Fragen lautet: Wie kann die EU helfen, wenn schon nicht gute, dann zumindest bessere Regierungsführung zu fördern, angefangen auf lokaler Ebene? Die EU ist wahrscheinlich von allen internationalen Organisationen am besten in der Lage, demokratisch legitimierte und

kontrollierte Institutionen aufzubauen und zugleich sicherzustellen, dass auch die richtigen Strukturen und Mechanismen vorhanden sind, um diese mit der Öffentlichkeit zu verbinden. Das ist der EU täglich Brot.

Hilfe zu leisten, ohne zugleich auf ordentliche Regierungsführung zu achten, ist von begrenztem Wert und nicht nachhaltig. Zugleich sollten wir vermeiden, anderen „Fertiglösungen“ aufzuzwingen oder die Latte zu hoch zu legen, wenn wir über Regierungsführung sprechen. Es geht um einen schrittweisen Ansatz, der Geduld erfordert und die Einsicht, dass tiefsitzende Traditionen nicht über Nacht zu ändern sind. Wenn wir uns zu hohe Ziele setzen, führt das zu Frustrationen auf beiden Seiten, und die Wirkung ist gleich null. Das heißt natürlich nicht, europäische Werte aufzugeben, aber durchaus, unsere Erwartungen zu kalibrieren. Wir brauchen Geduld. Die ist nicht gerade im Überfluss vorhanden, nach all den verpassten Chancen und den großen Herausforderungen, denen wir im Osten wie im Süden gegenüberstehen. Viele dachten, der Arabische Frühling würde der gesamten Region schnell demokratischen Wandel bringen wie 1989 in Osteuropa. Das heutige Bild sieht anders aus. Entscheidend ist, dass wir uns nicht abwenden, auch wenn sich unsere großen Hoffnungen nicht erfüllt haben. Wir müssen vielmehr unsere Strategien neu ausrichten.

Wir sollten nicht vergessen: Wir Europäer haben im Süden in den vergangenen Jahren einige Fehler begangen, aus denen wir lernen sollten – Irak und Libyen sind gute Beispiele. Es gibt Situationen, in denen die Anwendung militärischer Gewalt gegen feindliche Regime, wenn alle anderen Optionen ausgeschöpft sind, unausweichlich wird. Aber wenn wir uns dazu entscheiden, müssen wir Kurs halten und nach Militärinterventionen stark in den Wiederaufbau von Gesellschaften und Staaten investieren. Es reicht nicht, ein Regime, das wir bedrohlich finden, mit Gewalt zu entfernen und uns dann, auf halber Strecke, zu verabschieden, ohne groß darüber nachzudenken, was man zurücklässt. Es reicht nicht, militärisch zu siegen und die gegnerischen Verbände aufzulösen – dann hat man es danach mit scheiternden Staaten, unregierten Gebieten und dem Aufkommen radikaler bewaffneter Gruppen zu tun. Der schwerste Teil der Aufgabe beginnt erst nach der Militärintervention.

Heute ist viel vom Druck die Rede, unter dem die EU steht; manche sprechen von einer Existenzkrise. Ich denke eher, dass das Glas halbvoll ist: In diesem Druck liegt eine Chance. Eine Chance, uns nach langem Zögern endlich zu entschließen, das Richtige zu tun – wie es im Prozess der europäischen Einigung schon so oft der Fall war. Die Zeit der Entscheidung ist nah. Wenn wir noch länger warten, werden wir von den heutigen und zukünftigen Problemen überwältigt. Dazu brauchen wir klare Führung in Europa, und die Länder, die als Motor der europäischen Integration fungiert haben, tragen eine besondere Verantwortung, diesen europäischen Prozess voranzubringen.

Zu hohe Ziele führen zu Frustrationen auf beiden Seiten



Gabor Iklody
ist Direktor des Direktorats für Krisenmanagement und Planung (CMPD) des Europäischen Auswärtigen Dienstes in Brüssel.