



Geneva Centre for Security Policy
Centre de Politique de Sécurité, Genève
Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik

Impartial, Inclusive, Influential



GCSP Policy Paper n°21

September 2011

Transition in den Arabischen Staaten: Zeit für einen "EU-Master Plan"*

von *Walter Feichtinger*

Kernpunkte

- Der Sturz der Herrscher stellt nur die erste Phase auf dem Weg zur Transformation arabischer Staaten und ihrer politischen Systeme dar. Es zeigt sich bereits, dass der Übergang zu Demokratie, politischer Mitsprache und Rechtsstaatlichkeit ein dorniger Weg ist, der auch die Gefahr eines Rückfalls birgt. Besonders wichtig ist daher, nicht die tiefer liegenden Ursachen der Aufstände zu vergessen: überproportionaler Bevölkerungsanteil an Jugendlichen, Arbeitslosigkeit, schwach entwickelte Industrie und Landwirtschaft sowie Migrationsdruck aus Ländern der Sub-Sahara.
- Die Transition wird in den betroffenen Ländern mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, Intensität und Ergebnis erfolgen und erfahrungsgemäß Jahrzehnte dauern. Enttäuschungen, die zu Protesten und Aufständen führen, sind dabei zu erwarten und werden die neuen Regierungen zusätzlich unter permanenten Druck setzen.
- Als unmittelbarer Nachbar wird Europa von diesen Entwicklungen sowohl in wirtschaftlicher und sozialer als auch in energie- und sicherheitspolitischer Hinsicht stark betroffen werden. Es muss daher für Europa von vitalem Interesse sein, jede erdenkliche Unterstützung für einen positiven Ausgang der Revolutionen zu leisten. Denn die Umbrüche im MENA-Raum sind für Europa von ähnlicher Tragweite wie das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion.
- Das Handeln der EU war in den ersten Monaten nach dem Sturz des tunesischen und ägyptischen Herrschers für manche enttäuschend und blieb sowohl hinter den Erwartungen und als auch den Möglichkeiten zurück. Geschlossenheit und Entschlossenheit sind nunmehr nötig, um Handlungsfähigkeit zu zeigen und das Vertrauen der arabischen Gesellschaften (zurück) zu gewinnen. Die EU braucht daher eine stringente Strategie und einen Masterplan, die statt Eindämmung auf Partnerschaft setzen.

The Geneva Centre for Security Policy (GCSP) is an international foundation with over 40 member states that promotes the building and maintenance of peace, security and stability through training, research and dialogue. The GCSP trains government officials, diplomats, military officers, international civil servants, NGO staff and business executives in all fields of international and national security policy.

Nicht die Ursachen vergessen

Die Revolten in Tunesien und Ägypten brachten das jahrzehntelange Regime von Ben Ali und Hosni Mubarak rasch zu Fall und führten zu Protesten und Aufständen im Jemen, in Syrien und an anderen Orten. In Libyen dauerte es sechs Monate und forderte viele Menschenopfer, um den Langzeitrevolutionsführer Muammar al Gaddafi zu stürzen und die Weichenstellung für eine neue Zukunft zu erkämpfen. Der Überlebenskampf des syrischen Machthabers Bashar al Assad wird mit aller Brutalität geführt, der Ausgang ist vorerst nicht absehbar. Es bleibt in allen Fällen auch abzuwarten, ob der in der Umsturzphase spontan gezeigte politische und gesellschaftliche Zusammenhalt der Aufständischen auf Dauer halten wird. Wieder aufflammende Proteste in Ägypten samt Ausschreitungen gegen Christen sowie das mühsame Ringen um Wahlen in Tunesien zeigen, dass Toleranz und Geschlossenheit nicht sehr ausgeprägt sind, was sich sowohl bei der Lösung von

Alltagsproblemen als auch bei der Umsetzung langfristiger Konzepte als hinderlich herausstellen kann.

Bei einer Analyse des arabischen Raumes sollten – neben allen politischen Defiziten und Problemen – keinesfalls tiefer liegende Ursachen der Aufstände und Revolutionen vergessen werden. So sind viele Menschen nicht mehr bereit, Korruption, politischen Ausschluss, Verweigerung der Menschenrechte oder das Fehlen jeglicher Perspektive infolge von Arbeitslosigkeit hinzunehmen. Das sind nämlich die eigentlichen Herausforderungen, wie Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen. Um eine gemeinsame Basis zu schaffen sowie eine breite Unterstützung für soziale und politische Reformen zu erhalten gilt es, die einfachsten Bedürfnisse der breiten Bevölkerung auf Dauer zu erfüllen.¹

Tabelle: Derzeitige und künftige Bevölkerungsdaten

	Algerien	Ägypten	Libyen	Marokko	Tunesien	Jordanien	Saudi Arabien	Syrien
Bevölk. (mio) (1) 2010	35.423	84.474	6.546	32.381	10.884	6.472	26.246	22.505
2030	44.726	110.907	8.519	39.529	12.127	8.616	35.545	30.560
erwerbsfähiges Alter (1) 2010	68.4%	63.2%	65.6%	66.9%	70.4%	62.4%	65.1%	62%
2030	69%	66.8%	70.3%	67.4%	68.6%	68.9%	68.7%	68.3%
Jugend (2) 2010	44.9%	46.1%	42.7%	36.7%	41.1%	48.5%	48.4%	49.5%
2030	32%	37.3%	35.3%	33.5%	28.4%	37.6%	35.4%	36.2%
Urbanisierung (3) 2010	66.3%	43.3%	77.9%	58.2%	67.3%	78.5%	82.1%	55.7%
2030	76.2%	50.9%	82.9%	69.2%	75.2%	82%	86.2%	65.4%

(1) Quelle: *World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database*, <http://esa.un.org/unpp>, abgerufen am 25. Februar 2011.

(2) Anteil der Personen zwischen 15-29 Jahren in Bezug auf Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64).

(3) *World Population Prospects: The 2008 Revision and World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*, <http://esa.un.org/wup2009/unup/>, abgerufen am 21. Februar 2011.

Die meisten arabischen Staaten sehen sich mit zumindest zwei von vier demographischen Risikofaktoren konfrontiert: einem hohen Jugendanteil und einer raschen Verstärkung. Aber auch die beiden anderen Faktoren können erhebliche Auswirkungen haben, nämlich die Verknappung landwirtschaftlicher Flächen und von frischem Wasser sowie die Effekte von HIV/Aids.² Den *World Population Prospects* zufolge werden Ägypten, Tunesien und Libyen auch 2030 noch eine disproportional zusammengesetzte Bevölkerung aufweisen.³ Der Jugendanteil wird bis dahin zwar sinken, aber die Gruppe der 15-29jährigen wird bis Mitte der 2020er Jahre noch immer mehr als 40% aller Erwerbsfähigen ausmachen. Empirischen Untersuchungen zufolge ist diese 40% Marke ein kritischer Faktor bezüglich Stabilität und Aufschwung von Entwicklungsländern und/oder Transformationsstaaten. Es besteht nämlich ein starker Zusammenhang zwischen dem Jugendanteil und der Wahrscheinlichkeit von zivilen Unruhen.⁴ Diese erhalten zusätzlich Auftrieb, wenn sich auch Angehörige der Elite infolge Arbeitsplatzmangels und fehlender wirtschaftlicher Perspektive an den Rand gedrängt sehen. Studien belegen außerdem, dass die Stabilisierung eines Landes und die Einrichtung eines liberalen und demokratischen Systems äußerst schwierig sind, solange ein erheblicher Überhang an Jugendlichen besteht. So griffen Regierungen z.B. in Kolumbien, Ecuador, Fidschi, Indien, Malaysia, Papua Neu-Guinea, Peru, Sri Lanka, Türkei oder Venezuela in dieser Übergangsphase immer wieder auf weniger demokratische Machtpraktiken und Regierungseinrichtungen zurück.⁵

Ausgewählte Prognosen zum Bevölkerungswachstum, der Arbeitsmarktsituation, die langsame Abnahme des Jugendanteils und der Zuzug in Städte weisen auf die enormen Herausforderungen hin, mit denen sich arabische Staaten in den kommenden 10-15 Jahren konfrontiert sehen werden (siehe Tabelle; weitere Daten sind dem GCSP Policy Paper Nr. 12, März 2011 von Graeme Hurd zu entnehmen).

Wirtschaftlicher Aufschwung und die Schaffung (zusätzlicher) Arbeitsplätze sind daher für jede zukünftige Regierung von höchster Dringlichkeit. Viele der derzeitigen Jobs sind von geringer Qualität, unterbezahlt, unsicher: die Einhaltung von Mindeststandards oder eine Vertretung der Arbeiterschaft sind eine absolute Ausnahme.⁶

Ein zusätzlich verschärfender Umstand ist der zunehmende Migrationsdruck aus dem Sub Sahara-Raum. Diese Region ist eine der weltweit von Umweltveränderungen am stärksten betroffenen Gebiete. Schon heute sind MENA-Staaten Transit- oder Zielländer für viele Migranten aus der Sub Sahara. Dieser Trend wird sich als Folge von Wassermangel, Verlust von Acker- und Weideland, Dürre und Verwüstung noch verstärken. Viele dieser Zuwanderer siedeln sich notgedrungen im Umfeld von Städten an. Bereits jetzt leben mehr als 60% der Bevölkerung der MENA-Staaten in oder nahe von Städten. Wie aus ähnlichen Fällen bekannt ist, führt dies häufig zu „informellen Siedlungen“ und auch Slums, was eine erhebliche Verschlechterung der Sicher-

heitslage mit sich bringt.⁷

Transformation – eine Herausforderung für Jahrzehnte und nicht Monate

Möglicherweise befinden wir uns am Beginn einer revolutionären Periode, die nicht nur arabische Führer herausfordert, sondern auch andere autoritäre Regime. In manchen Kreisen wird diskutiert, ob diese Umbrüche mit der französischen Revolution 1789 vergleichbar wären oder ob es sich nicht doch eher um eine „sanfte Form“ wie in Osteuropa nach 1989 handle. Keiner weiß aber, wie stark und stabil diese Regime tatsächlich sind, wie sie sich den Umständen und aktuellen Erfahrungen anpassen können und wie weit zu gehen sie letztlich bereit sind. Das Klammern an die Macht im Falle des libyschen und syrischen Machthabers zeigt, dass ein hoher Preis für die Freiheit zu zahlen ist – und dass manche Gesellschaften nunmehr bereit sind, diesen Preis zu zahlen.

Es ist nicht zu erwarten, dass die Übergangsregierungen in den Revolutionsstaaten all die Probleme, die zu den Aufständen geführt haben, in Kürze lösen werden können. Es ist aber möglich, Zeichen zu setzen, die in Richtung einer zufrieden stellenden politischen Mitsprache weisen und die anhand konkreter Schritte (z.B. Verfassung, Gesetze, Wahlen, Medienfreiheit) auch nachvollziehbar sind. Doch niemand kann garantieren, dass sich für die Masse der Bevölkerung der tägliche Lebensstandard ad hoc verbessern wird. Es ist vielmehr vom Gegenteil auszugehen, wie Analytiker aus Erkenntnissen anderer Länder in vergleichbaren Situationen schließen.⁸ Die derzeit betroffenen Staaten können auch nicht isoliert betrachtet werden, wie Hunderttausende nach Hause strömende Gastarbeiter aus Libyen zeigen. Es ist abwegig zu erwarten, dass etwa Ägypten den heimkehrenden Öl-Arbeitern Jobs bieten kann, und es lässt sich auch nicht absehen, ob oder wie rasch sie nach dem Fall Gaddafis wieder an ihre Arbeitsplätze zurückkehren können.

Wie zahlreiche Beispiele nach dem Zweiten Weltkrieg zeigen, erfordert die Transformation von Staaten von autoritären zu demokratischen politischen Systemen Zeit, Geduld der Bevölkerung, umfangreiche Ressourcen und Hilfe von außen. Der Weltentwicklungsbericht 2011 weist darauf hin, dass die erfolgreichsten Reformländer durchschnittlich 20 Jahre benötigten, um eine taugliche Bürokratie aufzubauen, 27 Jahre, um die Korruption in den Griff zu bekommen, 17 Jahre, um die Einmischung des Militärs in die Politik zu beenden, 36 Jahre, um einen wirkungsvollen Staat zu etablieren und 41 Jahre, um Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen.⁹ Ashraf Ghani und Clare Lockhard betonen, gestützt auf umfangreiche empirische Studien zu Staatsaufbau, die Notwendigkeit eines gesellschaftsorientierten Ansatzes. Auf Basis eines transparenten doppelten Übereinkommens – einerseits zwischen dem Staat und den Bürgern, andererseits zwischen dem Staat und der internationalen Gemeinschaft –, soll die konfliktresistente Grundlage für den Umbau eines Staates geschaffen werden. Ein einseitiger „top down-Ansatz“ des Staates würde diesen Erkenntnissen widersprechen.¹⁰ Es bleibt abzuwarten, wie diese Erfahrungen in die nächsten Reformschritte Tunesiens und anderer Staaten einfließen werden. Das bisherige Vorgehen in Ägypten erweckt nicht den Eindruck, dass es hier zu einem neuen Gesellschaftsvertrag kommen könnte. Die Verzögerung der Wahlen in Tunesien wiederum könnte positiv als Bemühung um einen neuen Ausgleich und Partizipation interpretiert werden.

Falls eine Jugend über keine Zukunftsperspektiven verfügt, hat sie im Allgemeinen drei Möglichkeiten: Auswanderung in den

Westen, Annäherung/Mitgliedschaft in einer fundamentalistischen Gruppierung oder Organisation oder Anschluss an eine Guerilla-Gruppe.¹¹ Im Falle Marokkos spielte die Möglichkeit der Auswanderung bislang eine bedeutende Rolle. Dort wurde ein eigenes politisches und gesetzliches System entwickelt, das die Auswanderung von Jugendlichen gezielt fördert. Damit kann nicht nur im Sinne eines Sicherheitsventils sozialer Druck im Inneren abgebaut werden, sondern auch das Staatsbudget aufgebessert werden. So dürften die Rücküberweisungen von im Ausland lebenden Marokkanern 2009 geschätzte 8% des BIP betragen haben.¹² Legt man diesen Ansatz allerdings auf bevölkerungsreiche Staaten wie Ägypten um und zieht das verschärfte Einwanderungsregime in europäischen und anderen Industriestaaten heran, so wird klar, dass umfangreiche Auswanderung zumindest in absehbarer Zeit nicht die Lösung der Bevölkerungsprobleme arabischer Transformationsstaaten darstellen kann.

MENA und die EU

Es liegt auf der Hand, dass die arabischen Staaten bei ihrem Übergang von autoritären zu demokratischen Systemen externe Hilfe benötigen werden. Die stärkste Unterstützung haben die libyschen Rebellen in Form des NATO-Bombardements, das gemäß UN-Mandat dem Schutz der Zivilbevölkerung diente, damit jedoch zwangsläufig die Vernichtung von Gaddafis Militäropotenzial verfolgte, bereits monatelang erhalten. Aber abgesehen davon wird nach den Kampfhandlungen weiterhin dringend Unterstützung im humanitären, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereich vonnöten sein. Langfristig betrachtet stellt jedoch die partnerschaftliche Begleitung der Reformstaaten auf ihrem schwierigen und langen Weg die größte Aufgabe dar.

Das ist jenes zweite Übereinkommen, auf das Ghani und Lockhard aufgrund ihrer Untersuchungen von Staatsaufbau verweisen – das Übereinkommen zwischen dem Staat und der internationalen Gemeinschaft.¹³ Allerdings ist für jeden einzelnen Reformstaat ein maßgeschneidertes Konzept erforderlich, da die Ausgangssituationen zu unterschiedlich sind. Was die im Umbruch befindlichen arabischen Staaten jedoch gemeinsam haben, ist das angestrebte Ziel: Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit.¹⁴ Auch für die internationale Gemeinschaft wird es nötig sein, eine gemeinsame Vorstellung von dem gewünschten Ergebnis der Transformationen und den dazu erforderlichen Schritten zu haben sowie eine zweckmäßige Arbeitsteilung zu finden. Die MENA-Staaten sind Nachbarn Europas, das Mittelmeer bildet keine Grenze, sondern schafft einen gemeinsamen Raum. Schon bald nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 wurde klar, dass die Entwicklungen in dieser Region direkte und unmittelbare Auswirkungen auf Europa haben werden. Allerdings forderten die Zerfallskriege im ehemaligen Jugoslawien vorerst die volle Aufmerksamkeit der EU. Eine strukturierte Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Mittelmeerraum entstand 1995 durch den Barcelona-Prozess. Starke Vorbehalte und geringe Initiative auf beiden Seiten hielten den Erfolg allerdings in Grenzen. Ein Neustart erfolgte 2008 mit dem Vorstoß Frankreichs zur Gründung der Union für das Mittelmeer mit dem Ziel, Stabilität und Wohlstand in der Region zu fördern. 27 EU-Mitglieder und 16 Partnerländer aus Nordafrika, dem Mittleren Osten und vom Balkan beschlossen eine intensivierte Zusammenarbeit und richteten ein eigenes Sekretariat ein. Entgegen aller Hoffnungen und Absichtserklärungen konnte jedoch das alle zwei Jahre vorgesehene Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 2010 nicht abgehalten werden – zu groß waren die Spannungen zwischen Israel und den arabischen Staaten aufgrund des Gaza-Krieges.

Die EU ist sich der realen Grenzen und Defizite der Kooperation anscheinend bewusst. So hält die Erklärung nach der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 11. März 2011 zum mittelfristigen Engagement fest, dass „... die bestehenden Partnerschafts- und Hilfsprogramme in enger Zusammenarbeit mit unseren Partnern in der Region rasch überprüft werden, um sie besser auf den gegenwärtigen Bedarf auszurichten“.¹⁵ Weiter gehe es darum, dass „eine neue Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit dem südlichen Mittelmeerraum vorgeschlagen wird, die sich auf ein anreizorientiertes Konzept stützt.“ Allerdings werden die grundsätzlichen Probleme dieses Kooperationsrahmens bestehen bleiben, allen voran die drei Dauerkonflikte (Israel-Palästina, Türkei-Zypern, Westsahara), die bislang Fortschritte verhinderten. Auch wenn der EU die enorme Tragweite der politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen in der gesamten Region klar ist und sie zu einer Reaktivierung des Mittelost-Prozesses aufruft, bedeutet das nicht, dass damit die dringendsten Probleme auf entsprechende Weise gelöst werden können.

Im Hinblick auf eine zukünftige Zusammenarbeit sind drei zusammenhängende Problembereiche zu erkennen: a) unterschiedliche Interessen und Zugänge innerhalb der EU zur MENA-Region oder zu einzelnen ihrer Staaten; b) die vorher erwähnten Konflikte innerhalb der arabischen Staatengruppe; und c) ein begrenzter Wille zur Zusammenarbeit oder anders ausgedrückt ein komplexer Wettstreit zwischen diesen Staaten.

Wie auch bestehende strategische Abkommen betonen, wird es entscheidend sein, zu einer echten Partnerschaft zu gelangen und vor-koloniale Empfindungen, Gefühle und Verhaltensweisen zu überwinden. Europa steht vor der Herausforderung, auf arabischer Seite Vertrauen zu gewinnen, da die meisten EU-Staaten jahrzehntelang mit den autoritären Herrschern der Region zusammengearbeitet haben. Eine Sprecherin der libyschen Rebellen, sagte unmittelbar vor dem Vorstoß gegen Gaddafis Truppen: „Wir werden nie vergessen, wer auf unserer Seite gestanden ist und wer uns betrogen hat“.¹⁶ Angesichts dessen, dass europäische Staaten auf ein Mandat des UN-Sicherheitsrates drängten und die NATO-Operation maßgeblich durchführten, wäre ein gewisser Vertrauensgewinn erwartbar.

Die EU steht somit vor einer doppelten Herausforderung: Erstens Konsens und inneren Zusammenhalt erzielen und zweitens eine umfassende, geeignete Gesamtstrategie für die MENA-Region entwickeln. Der Sturz Gaddafis bringt die Chance, zu einer einheitlichen europäischen Linie zu finden und die Diskrepanzen im Umfeld der Abstimmung im Sicherheitsrat und bei der Beteiligung an der NATO-Operation vergessen zu lassen. Innerarabische Spannungen und Konkurrenzen werden die Sache aber nicht gerade erleichtern.

Ein Masterplan zur Entwicklung einer echten Partnerschaft ist nötig

Es wird für Brüssel nicht einfach sein, für die aktuellen Herausforderungen und erwartbaren Probleme einen tauglichen Weg zu finden. Unterschiedliche und teils gegensätzliche Erwartungen, Interessen, historische Erfahrungen oder Ambitionen werden Wegbegleiter der politischen Vertreter und der Gesellschaft sein. Deshalb sind sowohl bei der EU wie auch bei den MENA-Staaten klare Vorstellungen vonnöten, um gemeinsam Wege zu finden und Fortschritte zu erzielen. Die größte und wichtigste Herausforderung könnte auf EU-Seite in einem Umdenken bestehen: weg von der strategischen Eindämmung hin zu einer integrativen Partnerschaft und Kooperation. Das manchmal bereits geäußerte Motto „Märk-

te auf – Menschen rein“ weist in diese Richtung, wird allerdings noch ausdifferenzieren sein.

Das Angebot für eine „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ klingt verheißungsvoll, aber klare und nachvollziehbare Schritte müssen folgen. Die drei Säulen, die darin angeführt werden – Demokratisierungsprozess und Institutionenaufbau, eine engere Partnerschaft mit der Bevölkerung sowie wirtschaftliche Entwicklung – spiegeln bereits die umfangreichen Erfahrungen, die die EU bei der Unterstützung ehemaliger Warschauer Pakt-Staaten beim Übergang von totalitären zu demokratischen Systemen sammeln konnte. Auch die Erkenntnisse aus den Befriedungs- und Transformationsprozessen in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens samt den daraus resultierenden Konzepten, Mechanismen und Instrumenten können sehr hilfreich sein.

Unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen aus der Mittelmeerkoooperation sollte die EU in der Lage sein, einen Katalog an passenden Maßnahmen und Instrumenten zu erstellen, der die Begleitung der arabischen Nachbarn auf ihrem schwierigen Weg ermöglicht. Ein übergeordneter Rahmen besteht ja bereits in Form der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die 2004 eingerichtet wurde. Sie bietet EU-Nachbarn privilegierte Beziehungen, die auf einer gegenseitigen Verpflichtung zur Einhaltung gemeinsamer Werte beruhen. Ein eigener Finanztopf – das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument – wurde 2007 eingerichtet, um Finanzhilfe leisten zu können.¹⁷ 2010 wurde EU-intern eine Evaluierung der ENP gestartet, die nun im Zuge der Umbrüche in der arabischen Welt eine besondere Dynamik erfahren hat. So wurde der Finanzrahmen für den Zeitraum 2011-2013 von 5,7 Mrd. EURO auf 6,94 Mrd. aufgestockt, zusätzlich wird es Zugänge zu Krediten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) geben. Allein Ägypten soll dabei bis 2013 jährlich Kredite von 2,5 Mrd. erhalten.¹⁸

Die ENP mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums hat durch eine Mitteilung der Europäischen Kommission vom 24.5.2011 erste Konturen erhalten.¹⁹ Darin ist ein Dialog mit diesen Staaten über Migration, Mobilität und Sicherheit vorgesehen. Das Papier beruft sich dabei auf die bereits angeführte „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ und bietet einen Katalog kurz- und mittelfristiger Maßnahmen, die primär humanitäre Hilfe und die Bewältigung der Migrationsproblematik verfolgt. Eine „Planung und Durchführung der Neuansiedlung von möglichst vielen Flüchtlingen, die internationalen Schutz benötigen, aus den Nachbarländern Libyens in den Mitgliedstaaten der EU und anderen zur Aufnahme bereiten Ländern“ wird angeführt, im weiteren Text wird klar, dass das größte Interesse der EU darin besteht, die massenhafte Flucht und Auswanderung gemeinsam mit den Anrainerstaaten zu unterbinden.²⁰

„Die Antwort der EU auf die aktuellen Veränderungen im südlichen Mittelmeerraum muss gezielter, innovativer und ehrgeiziger sein und den Bedürfnissen der Menschen und den derzeitigen Gegebenheiten vor Ort Rechnung tragen“²¹. Dieser Satz könnte zur Leitlinie des EU-Engagements in der Region erhoben werden, ebenso der Zusatz, dass für jeden einzelnen Staat ein maßgeschneidertes Paket und Zugang erforderlich sein werden. Dabei stellen sich jedoch zwei Fragen: Wie werden die südlichen Anrainerstaaten in absehbarer Zeit in der Lage sein, die europäischen Erwartungen erfüllen zu können (und zu wollen), und zweitens wie kohärent wird die EU angesichts primär wirtschaftlicher Interessen einzelner EU-Mitglieder auftreten können? Beide Fragen führen nämlich zu

einem bereits angesprochenen Kernproblem, dem des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit, das die arabischen Führungen und Gesellschaften gegenüber Europa entwickeln sollen. Dafür wird die EU Führungsqualität benötigen – eine Eigenschaft, die im bisherigen Verlauf der arabischen Umbrüche gefehlt und EU-intern zu harscher Kritik vor allem an der Hohen Vertreterin geführt hat.²²

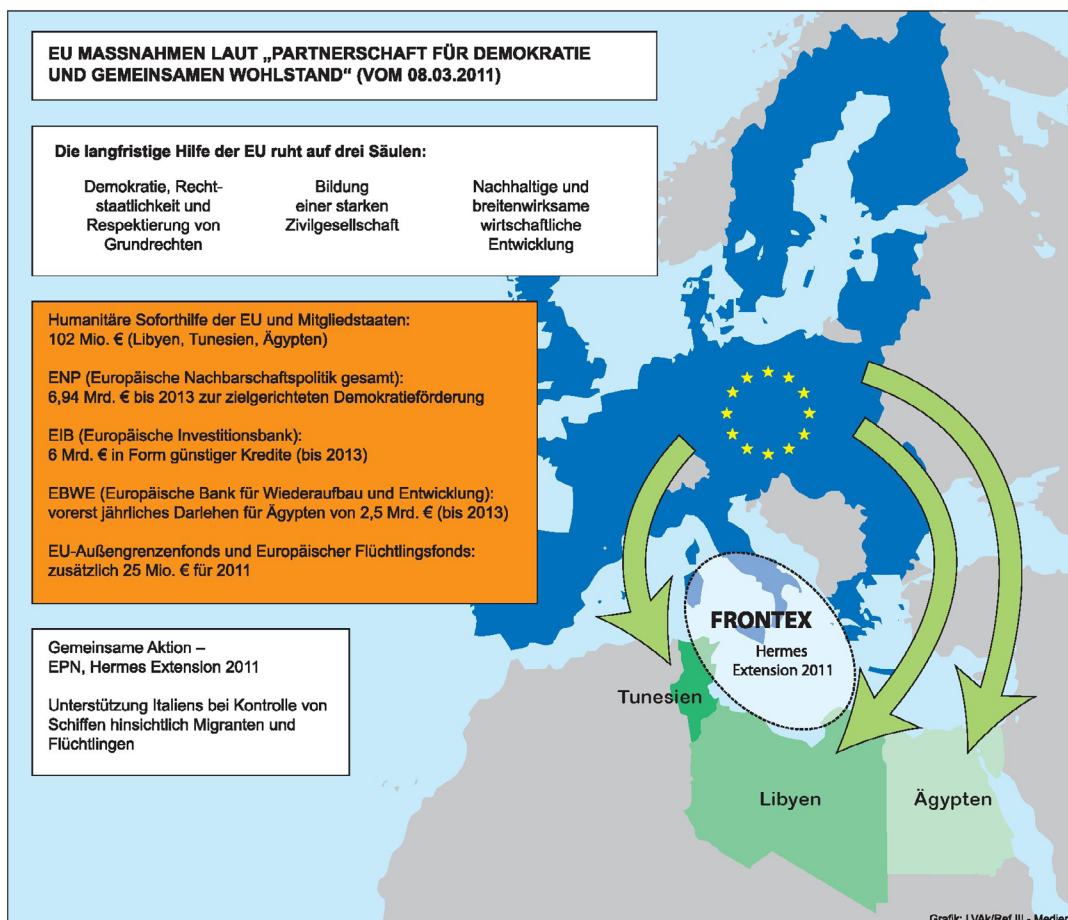
Ein Masterplan sollte daher in seiner Außendimension gegenüber den Transformationsstaaten einerseits definieren, welche Erwartungen die EU an die neuen Regierungen hat, und andererseits klar legen, welchen Beitrag sie unter welchen Umständen leisten will. Die Erklärung der EU-Regierungschefs vom 11.3. 2011 ist im ersten Ansatz eine klare Botschaft, wenn es heißt: „Alle Länder in der Region müssen politische und wirtschaftliche Reformen einleiten oder vorantreiben. Die Europäische Union wird jeden Schritt unterstützen, der zu demokratischem Wandel, zu politischen Systemen, die friedliche Veränderungen zulassen, zu Wirtschaftswachstum und Wohlstand und zu einer gerechteren Verteilung erwirtschafteter Gewinne führt.“ Der im Mai 2011 angebotene Dialog kann nur ein erster Schritt sein, um die angestrebten Reformen zu unterstützen und die eigenen Beitragsmöglichkeiten zu definieren. Zusätzlich wäre es nötig, im größeren Rahmen klare Vorstellungen von der politischen Ordnung in der gesamten Region dar zu legen und, daraus abgeleitet, welche Beziehungen die EU zu den einzelnen Akteuren pflegen möchte. Aktuell stehen hier sicherlich Überlegungen hinsichtlich des Verhaltens gegenüber Syriens Machthaber im Vordergrund, in weiterer Folge geht es aber auch um andere schwach legitimierte Herrschaftssysteme. Die EU wird immer häufiger gefordert sein, sich klar zu Entwicklungen in diesen Staaten zu artikulieren und zu positionieren – was letztlich ihre Glaubwürdigkeit bestimmen wird. Die Innendimension des Masterplans wäre, nachhaltige Lösungen für ein kohärenteres Auftreten und Vorgehen zu finden. Denn die EU hat weniger das

Problem mangelnder Konzepte als vielmehr einen Mangel an Geschlossenheit. Ein weiteres Vorpreschen Frankreichs oder Großbritanniens infolge eines „libyschen Siegestaumels“ beispielsweise könnte einem Masterplan äußerst abträglich sein.

Nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglichte US-Hilfe in Form des Marshallplans vielen durch den Krieg zerstörten europäischen Staaten einen Neuanfang. Umfangreiche externe Hilfe werden auch die arabischen Staaten im Umbruch brauchen. Allerdings handelt es sich bei ihnen nicht um Besiegte, sondern um Kriegsgewinner im eigenen Lande. Sie benötigen daher zwar Unterstützung, aber keine Bevormundung. Der Gedanke des partnerschaftlichen Zugangs ist deshalb zwingend und unverzichtbar, will man nachhaltig Vertrauen erzielen. Das bedeutet allerdings nicht, dass auf das Prinzip der Konditionalität, das bei den Friedens- und Aufbauarbeiten in Südosteuropa deutliche politische Fortschritte ermöglichte, verzichtet werden soll.

Die EU-Staaten sollten zusätzlich bedenken, dass es nicht nur um Stabilität und Kooperation, sondern auch um den zukünftigen Status im globalen Wettbewerb geht. Denn wenn es die EU nicht schafft, sich in einem Raum erster strategischer Priorität als zentraler Akteur zu positionieren, dann stellt sich für viele Beobachter die Frage, wann und wo die EU überhaupt noch wirksam werden kann. Nicht von ungefähr weist daher Thomas Renard, arrivierter Forscher zu EU-Themen, darauf hin: „While a stable neighborhood is in the EU's interest, Brussels should not forget its true long-term objective: to secure its power status on the global stage“.²³

NB: Die in diesem Artikel vertretene Meinung ist allein die des Autors und spiegelt nicht unbedingt die Ansichten des GCSP wieder.



Quelle: Landesverteidigungsakademie – Media/Wien, 28 März 2011

* Überarbeitete und aktualisierte Ausgabe des *GCSP Policy Papers* n°13 (April 2011): "Transition in Arab States: Time for an 'EU-Master Plan'" von Walter Feichtinger.

Fußnoten

- 1 G. Schultink, "Comparative Environmental Policy and Risk Assessment. Implications for Risk Communication, International Conflict Resolution and National Security", in E. Petzold-Bradley, A. Carius, A. Vincze (eds.), *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*, NATO Science Partnership Sub-Series, Vol. 78, 2001, S.103.
- 2 L. Mastny, R.P. Cincotta, "Über den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Konflikten", in *Worldwatch Institute* (ed.), *Zur Lage der Welt 2005. Globale Sicherheit neu Denken*, Münster, 2005, S.104.
- 3 *World Population Prospects. The 2008 Revision Population Database*, <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>
- 4 L.L. Mastny, R.P. Cincotta, *op.cit.*, S.85-88.
- 5 R.P. Cincotta, "Half a Chance: Youth Bulges and Transition to Liberal Democracy", in Report Issue 13, Woodrow Wilson International Center, 2008-2009, S. 11.
- 6 Global Employment Trends, ILO, 2011.
- 7 Red Cross/Red Crescent, *World Disasters Report 2010*, Kapitel 4, "Urban violence", www.ifrc.org/publicat/wdr2010/summaries.asp
- 8 H. Münkler, "Ereignisse, die sich nicht vergessen lassen", *Neue Zürcher Zeitung*, 9. März 2011, S.49.
- 9 Weltentwicklungsbericht 2011, Zahlen und Fakten.
- 10 A. Ghani and C. Lockhart, *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press, 2009, S.8.
- 11 Ebda, S.91.
- 12 K. Koser and F. Laczko (eds.), *World Migration Report 2010*, Geneva, 2010, S.136.
- 13 Ghani und Lockard s.o.
- 14 Außerordentlicher Europäischer Rat, 11. März 2011, Erklärung S.1.
- 15 Ebda, S.6.
- 16 Zitiert in IHT, 16. März 2011, S.6.
- 17 Europäische Kommission, homepage, http://cc.europa.eu/world/enp/funding_en.htm, abgerufen am 30. März 2011.
- 18 MEMO/11/342 vom 25. Mai 2011.
- 19 KOM(2011) 292 endgültig, Brüssel 24. Mai 2011.
- 20 Ebda, S.5.
- 21 Gemeinsame Mitteilung an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, Brüssel, 8. März 2011, S.5.
- 22 Vgl. Tageszeitung Die Presse, 12. Mai 2011, S.4: „EU-Außenpolitik: Die Zeit läuft ab für Catherine Ashton“.
- 23 Thomas Renard, "Libya and the Post-American World: Implications for the EU", *Security Policy Brief* Nr. 20, Egmont – Royal Institute for International Relations, April 2011, S.5.

6

Über den Autor

Brigadier Walter Feichtinger ist Direktor des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement an der Landesverteidigungsakademie in Wien. Er war Visiting Fellow am GCSP von Februar bis März 2011. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Konflikt- und Krisenmanagement sowie internationale und österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Seine neuesten Veröffentlichungen sind W. Feichtinger und G. Hainzl (eds.), *EUFOR Tschad / RCA Revisited*, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 3/2011/S, Wien, 2011; W. Feichtinger, E. Felberbauer und P. Jurekovic (eds.), *Failed Prevention – The Case of Georgia*, Study Group Information, Landesverteidigungsakademie, Wien, 2010.

Zum gleichen Thema

- *GCSP Policy Paper* n°12 (März 2011): "The Great Arab Revolution: Challenges, Dilemmas and Opportunities?" von Graeme P. Herd, verfügbar unter: www.gcsp.ch/Sidebar/GCSP-Papers.
- *GCSP Policy Paper* n°11 (Februar 2011): "The Arab Revolt: Roots and Perspectives" von Vicken Cheterian, verfügbar unter: www.gcsp.ch/Sidebar/GCSP-Papers.

Kontakt

Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
Avenue de la Paix 7bis
Postfach1295
CH - 1211 Genf 1
T +41 22 906 16 00
F +41 22 906 16 49
www.gcsp.ch
info@gcsp.ch

GCSP Policy Papers sind verfügbar unter www.gcsp.ch