

Input 3: Internationale Gemeinschaften und Konsequenzen für die EU-Politik

Referent:

Prof. Dr. Tobias Schumacher, Universität Lissabon, Institut für Politikwissenschaft, Lissabon

Die EU und der arabische Frühling – Prof. Dr. Tobias Schumacher

THESE 1:

"Die EU hat es versäumt, die politischen Umbrüche in Nordafrika und dem Nahen Osten zu nutzen, um die Basis für eine wirksame, nachhaltige und in sich widerspruchsfreie Politik der externen Demokratieförderung zu schaffen."

THESE 2:

"Die EU ist insbesondere in den ersten Monaten des „arabischen Frühlings“ auf geradezu erratische Weise zwischen Aktionismus und Passivität hin- und her geschwankt. Dabei hat sich die EU einerseits als außenpolitisch aktiv handelnder Akteur präsentiert und andererseits aber auch als ein von den Ereignissen überwältigter passiver Zuschauer."

Erläuterung:

Wie bekannt ist, hat die EU am 08.03.2011 als erste strategische Antwort auf die Ereignisse in Nordafrika das Strategiepapier mit dem ambitionierten Titel „A Partnership for Democracy and Stability with the Southern Mediterraneans“ verabschiedet. Unter dem Titel „A New Response to a Changing Neighbourhood“ verabschiedete die EU zwei Monate später, am 25.05.2010, ein zweites Strategiepapier, das auf dem Strategiepapier vom März aufbaute. Diese beiden Strategiepapiere sind sehr breit gefächert und beziehen - anders als alle bisherigen Politikansätze der EU gegenüber ihren südlichen Nachbarn - nahezu alle sektoralen Politikfelder in ihre strategischen Überlegungen mit ein. Auf der anderen Seite wird man feststellen, dass diese „neue“ Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) im Wesentlichen eine Neuauflage der alten Europäischen Nachbarschaftspolitik von 2003 darstellt und somit auch deren Strukturschwächen perpetuiert:

- *Die Gleichzeitigkeit des „mehr-für-mehr“ und des „weniger-für-weniger“*

Ebenso wie die alte ENP zielt auch die neue ENP insbesondere auf die „Förderung demokratischer Transformationen“, die „Reformen des Justizwesens“, die „Schaffung einer breiteren politischen Partizipation“ und die „Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Wachstums“ ab. Dabei basiert sowohl die alte als auch die neue ENP auf dem Prinzip des positiven Sanktionierens. Das bedeutet: Je mehr die Regierungen im Mittelmeerraum dazu bereit sind, Reformen in entsprechenden Politikfeldern zu implementieren, desto mehr Unterstützungsleistung verspricht die EU („mehr für mehr“ und „weniger für weniger“). So kündigt die EU im Rahmen der neuen Strategiepapiere an, ihre Unterstützung umzuverteilen oder gar zu kürzen, für den Fall, dass Regime Reformen verlangsamen, zurücknehmen oder gar verhindern. Dies deutet auf den ersten Blick zwar darauf hin, dass die EU es dieses Mal ernst damit meint, autoritäre Regime im Mittelmeerraum in Zukunft tatsächlich sanktionieren zu wollen. Es ist aber fraglich, ob diese Strategie zielführend ist, da die autoritären Regierungen im südlichen Mittelmeerraum in der Regel nicht dazu bereit sind, einen - von der EU extern verordneten und de facto äußerst vage definierten - Reformpfad zu beschreiten. Zudem ist anzunehmen, dass die meisten autoritären Regime des Nahen Ostens und Nordafrikas die vage angebotene, sukzessive Integration in den EG-Binnenmarkt weniger attraktiv einschätzen als die damit verbundenen Kosten, die in der Endkonsequenz gar dazu führen können, dass sich die autoritären Regierungen durch die ihr Machtmonopol berührenden Reformen mittelfristig selber gefährden.

- *Doppelstandards und Benchmarking*

Da sich an der von der EU den südlichen Mittelmeeranrainern gebotenen Anreizstruktur in den letzten neun Jahren nur sehr wenig geändert hat, ist nicht damit zu rechnen, dass sich die arabischen bzw. nordafrikanischen Regime aufgrund der ENP zu mehr Reformen bewegen lassen werden. Hinzu kommt, dass die EU hinsichtlich dieser, in den Strategiepapieren formulierten Prinzipien nicht wirklich konsequent ist. So hat die EU die seit dem Abschluß bilateraler Assoziierungsabkommen gültigen Suspensionsklauseln

gegenüber den südlichen Anrainern bislang nicht Anspruch genommen und autoritäre Regime im Mittelmeerraum und dem Nahen Osten ungeachtet bzw. trotz deren Rückgriff auf autoritäre Praktiken, belohnt. So vereinbarte die EU bspw. mit Marokko und Jordanien 2008 bzw. 2010 einen „advanced status“, mit Algerien wird in unregelmäßigen Abständen die Gründung einer „strategischen Energiepartnerschaft“ diskutiert - ungeachtet der Menschenrechtsverletzungen und der Mißachtung demokratischer Prinzipien, und mit Ägypten wurden – trotz der gewaltsamen und vom faktisch herrschenden Militärrat sanktionierten gewaltsamen Übergriffe – die Verhandlungen über ein sogenanntes „Deep and Comprehensive Free Trade Agreement“ aufgenommen.

Die „neue“ ENP betont noch stärker als die alte ENP die Notwendigkeit des `benchmarks`, d.h. des Messens von politischen Reformen. So strebt die EU gemäß der neuen ENP engere wirtschaftliche Kooperationen mit den südlichen Nachbarn an, vorausgesetzt, diese erzielen „Fortschritte im Hinblick auf höhere Standards bei Menschenrechten und guter Regierungsführung“. Dabei soll der Fortschritt anhand von „Mindestsets an benchmarks“ gemessen werden. Dabei lässt die neue ENP aber jeglichen Hinweis auf klare Indikatoren vermissen, die als quantitative oder qualitative Bemessungsgrundlage dienen könnten. Zudem macht sie weder Angaben über transparente Zeiträume, innerhalb derer sich die Reformen vollziehen sollen, noch in Bezug auf die Frage, wie die Reformschritte zu evaluieren sind.

In den letzten Jahren hat die EU zusätzlich zu den Strategiepapieren der ENP eine ganze Reihe verschiedener Abkommen - wie bspw. die bilateral geschlossenen, nationalen Aktionspläne, die Euro-Mediterrane Partnerschaft, die Union für das Mittelmeer, die strategische Partnerschaft für den Mittelmeerraum und den Nahen Osten - verabschiedet, die oftmals in einem widersprüchlichen Verhältnis zueinander stehen. Insgesamt bleibt für die südlichen Nachbarn unklar, welches dieser Abkommen politisch führend ist und worauf die strukturelle Basis für die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit im Konkreten basiert.

- *Die Zweischneidigkeit des differenzierten, anreizbasierten Bilateralismus*

Seit der Initiierung der EU-Nachbarschaftspolitik 2003 und der damit verbundenen Einführung des „differenzierten, anreizbasierten Bilateralismus“ lässt sich eine graduelle Erosion der sektor-spezifischen EU-Außengrenzen beobachten. Dieser Prozess wird durch die neue ENP weiter bestärkt und so ist anzunehmen, dass sich mit all jenen Mittelmeer-Anrainern, die zur Kooperation bereit sind, eine stärkere graduelle und sektorale Integration entwickeln wird. Im Gegenzug werden aber auch all jene Nachbarstaaten, die kein Interesse an einer stärkeren Kooperation mit der EU haben, sowohl sozio-ökonomisch als auch im Hinblick auf die Entwicklung demokratischer Strukturen potentiell weiter zurückfallen. Angesichts der Tatsache, dass sich die EU folglich weiter einem relativen Einflussverlust in eben diesen Staaten ausgesetzt sieht, ist es wahrscheinlich, dass sich die ohnehin schon ausgeprägte Fragmentierung im Mittelmeerraum verstärken wird.