

Lücken im Instrumentenkasten

Die politischen Umbrüche in Nordafrika offenbaren Defizite im EU-Krisenmanagement

Marco Overhaus

Wie die gesamte internationale Gemeinschaft wurde auch die Europäische Union von den Ereignissen in Nordafrika überrascht. Erst nachdem in Tunesien und Ägypten die alten Machthaber abgesetzt waren, gelang es den Mitgliedstaaten, eine einheitliche Position zu den Entwicklungen in beiden Ländern zu beziehen. Nun will man in Brüssel den demokratischen Übergang tatkräftig unterstützen. Doch die geplante Neuausrichtung von Mittelmeerunion und Europäischer Nachbarschaftspolitik wird ebenso wie die geplanten Handelserleichterungen bestenfalls auf längere Sicht Wirkung entfalten. Kurz- und mittelfristig mangelt es der EU an Strukturen und Instrumenten, die ihr die Möglichkeit eröffnen würden, während der besonders kritischen Phase eines politischen Umbruchs zur Konfliktlösung und Eindämmung des Gewalttrisikos beizutragen.

Anders als in Libyen, das in einem Bürgerkrieg versunken ist, haben sich die Revolutionen in Tunesien und Ägypten bislang relativ friedlich und geordnet vollzogen. Dennoch ist die Situation auch dort unübersichtlich und das neue Machtgefüge ist bei weitem nicht konsolidiert. Gegenwärtig und in naher Zukunft ist ein Umschwung der Lage jederzeit möglich – bis hin zur Anwendung von Gewalt. Der Sturz der alten Regime in Tunis und Kairo stellt die europäische Außenpolitik vor große Herausforderungen. Das Instrumentarium, das der EU für die Politik gegenüber ihren südlichen Nachbarn zur Verfügung steht, war bislang vor allem darauf ausgerichtet, die Stabilität in den Partnerländern aufrechtzuerhalten. Es taugte jedoch nicht für den Umgang mit akuter Instabilität und

Regimewandel. Die Lehren aus den jüngsten Ereignissen haben diesbezüglich eine politische Relevanz, die weit über Nordafrika hinausgeht. Ob im Libanon, in Bahrain, im Jemen oder an der östlichen Peripherie Europas mit ihren »eingefrorenen Konflikten«: Radikale politische Umwälzungen werden auch in Zukunft die Handlungsfähigkeit der EU herausfordern.

Risiken des demokratischen Übergangs als Herausforderung für die EU

Im Idealfall endet die politische Umbruchphase nach dem Fall eines alten Regimes mit dem Abhalten von Wahlen. In Tunesien sind Wahlen zu einer verfassungsändernden Versammlung für Juli dieses Jahres geplant, die Ägypter könnten bereits im

September ein neues Parlament wählen. Die Europäische Union hat schon früh versichert, diesen Ländern bei der Vorbereitung und Durchführung der geplanten Urnengänge helfen zu wollen, indem sie technische Unterstützung leistet und Wahlbeobachter entsendet. Dies gehört seit langem zum erprobten Instrumentarium der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Die Wahlen sind jedoch ebenfalls mit Unwägbarkeiten und Risiken verbunden. Einige Beobachter haben bereits Bedenken geäußert, ob bis zu den Wahlterminen genügend Zeit bleibe, gegebenenfalls neue politische Parteien zu gründen, marginalisierte Parteien zu reaktivieren und die nötigen Wahlreformen zu implementieren – ob sich, kurzum, bis dahin wirklich sicherstellen lasse, dass sich alle relevanten politischen Kräfte voll beteiligen können. Der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, warnte jüngst vor einem Szenario, in dem die EU Wahlprozesse unterstützt und damit legitimiert, die am Ende von weiten Teilen der Bevölkerung als unfair und illegitim betrachtet werden. Die Union solle daher vor allem darauf hinwirken, dass der Vorbereitungsprozess möglichst inklusiv und fair verläuft.

Die Rolle von Polizei und Militär stellt einen weiteren Unsicherheitsfaktor während der Umbruchphase dar. In Tunesien haben sich die Sicherheitskräfte vielerorts schon zu einem Zeitpunkt aufgelöst, als die Proteste und Streiks noch andauerten. In Ägypten behielt das Militär nach dem Abgang Präsident Mubaraks die Macht. In beiden Ländern hegt die Bevölkerung ein tiefsitzendes Misstrauen gegenüber den Sicherheitsdiensten. Der Umbau von Polizei und Armee ist bislang nicht Teil der Partnerschaftsprogramme der Europäischen Union. Durch die Entsendung einer Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) könnte sich die EU aber in diesem Bereich relativ schnell Handlungsoptionen schaffen. Die Kommission und der Rat haben die GSVP bereits für die Koordinierung der humanitären Hilfe ins Spiel gebracht, nicht jedoch

für eine Mitwirkung bei der Reform der Sicherheitsdienste in Tunesien oder Ägypten.

Neben der Unterstützung bei der Vorbereitung auf demokratische Wahlen sind schließlich auch »nationale Dialoge« und die Mediation zwischen den verschiedenen politischen Gruppen ein wichtiges Instrument, um den Übergangsprozess in gewaltfreie und geordnete Bahnen zu lenken. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, hat Tunesien, Ägypten und Jemen schon frühzeitig die Mithilfe der EU zugesichert, falls diese Länder entsprechende Dialogprozesse ins Leben rufen. Die Rolle der EU und anderer internationaler Organisationen kann dabei nur eine begleitende sein, da deren Handeln ansonsten in den Ländern schnell als illegitime Einmischung von außen betrachtet wird.

Doch die Möglichkeiten der EU, solchen nationalen Dialogen zum Erfolg zu verhelfen, sind nicht nur mit Blick auf Libyen, sondern auch andernorts in Nordafrika und in der arabischen Welt begrenzt. Die Union ist in der Region politisch nur schwach präsent, woran auch die gelegentlichen Besuche der Hohen Vertreterin Ashton vor Ort nichts Grundlegendes ändern können. Bislang gibt es beispielsweise keinen EU-Sonderbeauftragten für Nordafrika, der mit einem entsprechenden Mandat und Mitarbeiterstab ausgestattet wäre, um in einer Situation wie der gegenwärtigen schnell handeln zu können.

Die Neuausrichtung des EU-Instrumentariums

Die Hohe Vertreterin Ashton und die Europäische Kommission haben auf die politischen Umwälzungen in Nordafrika mit der Ankündigung reagiert, die bestehenden Programme der Union für die Kooperation mit den Staaten des südlichen Mittelmeerraums grundlegend zu überarbeiten. In ihrer gemeinsamen Mitteilung, die von den Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat vom 11. März 2011 begrüßt wurde, kündigten sie unter der Überschrift

»Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand« ein umfassendes Angebot von Maßnahmen an, die die politischen Übergangsprozesse begleiten und konsolidieren sollen. Zu dem Paket gehören im Wesentlichen Hilfen bei der Entfaltung des Demokratisierungsprozesses, beim Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen, bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie wirtschaftliche Impulse durch Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen.

Das ambitioniert klingende Programm wirft jedoch eine Reihe von Fragen auf. Zum einen sind seine Komponenten nicht neu. Sie finden sich bereits in den mehrjährigen Länderstrategien, nationalen Richtprogrammen (*indicative programmes*) und Aktionsplänen für Tunesien und Ägypten. Es handelt sich also offenbar in erster Linie um eine Akzentuierung und effektivere Umsetzung der dort schon erwähnten Projektpunkte. Wie die Kommission – die für die Implementierung der Partnerschaftsprogramme verantwortlich ist – die gesetzten Ziele erreichen will, ist jedoch weitgehend ungeklärt. Zum anderen bieten die bislang angekündigten Maßnahmen nur wenige Antworten auf die kurz- und mittelfristigen Herausforderungen.

Mitunter lassen sich auch Widersprüche erkennen. In der Mitteilung Ashtons und der Kommission wird die Zusage zur Durchführung freier und fairer Wahlen als Voraussetzung für die Aufnahme der Partnerschaft bezeichnet. Unklar bleibt, inwiefern der bisweilen langwierige Prozess, mit dem die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen erst geschaffen werden, Gegenstand der Partnerschaft ist. Ashton kündigte im Fall Tunesiens immerhin Soforthilfen in Höhe von 17 Millionen Euro an, um den Übergangsprozess insgesamt und besonders verarmte Regionen des Landes im Speziellen schnell und unbürokratisch zu unterstützen. Ein Vertreter der tunesischen Interimsregierung reagierte darauf enttäuscht. Außerdem sahen sich die EU-Institutionen zunächst nicht imstande, auch für Ägypten derartige Sofortmaßnahmen zu verabschieden, da es keine förm-

liche Anfrage aus Kairo und keine entsprechende Bedarfsanalyse gab.

Handlungsoptionen

Die Europäische Union hat erst damit begonnen, ihre gemeinschaftlichen Instrumente an die besonderen Erfordernisse krisenhafter Entwicklungen anzupassen. 2007 wurde das Stabilitätsinstrument (Instrument for Stability, IfS) geschaffen, das die EU zu schnellerem und flexiblerem Handeln befähigen soll. Es sieht beschleunigte politische und planerische Verfahren vor, um Hilfen beispielsweise in den Bereichen Sicherheitssektorreform, Reintegration von Kämpfern oder Wiederaufbau von Infrastruktur binnen weniger Wochen anzuschieben. Projekte, die aus der Krisenkomponente des Stabilitätsinstruments finanziert werden, haben eine Laufzeit von maximal zwei Jahren und sollen im Idealfall in längerfristige Projekte der bilateralen Zusammenarbeit übergehen.

Die wesentlichen Schwächen des IfS liegen in einer Kombination aus unzureichender Mittelausstattung und unklarem Fokus. Von 2007 bis 2013 sind für das Stabilitätsinstrument insgesamt circa 2 Milliarden Euro vorgesehen. Das entspricht weniger als 3 Prozent des Budgets, das für alle außenpolitischen Instrumente der EU zur Verfügung steht – einschließlich des Europäischen Entwicklungsfonds. 2009 und 2010 kam das IfS in mehr als 40 Ländern zum Einsatz, von Madagaskar (60 000 Euro) bis hin zu Georgien (über 30 Millionen Euro). Im Libanon wurden die Polizei, der Grenzschutz und das Parlament aus dem Fonds des Stabilitätsinstruments unterstützt, in Syrien stehen Hilfen für irakische Flüchtlinge im Fokus. Die für die palästinensischen Gebiete bestimmten Mittel sollen der Förderung des Friedensprozesses mit Israel und dem Wiederaufbau des Gazastreifens dienen. Gerade im zuletzt genannten Fall ist die Wirkung der Hilfen mehr als fragwürdig. Nach den Revolutionen in Tunesien und Ägypten werden im Europäischen Auswärtigen Dienst und in der

Kommission Pläne entwickelt, das Stabilitätsinstrument auch in diesen beiden Ländern einzusetzen. Konkrete Projektvorschläge wurden bislang nicht veröffentlicht.

Wenn die Europäische Union in Zukunft in der Lage sein soll, effektiver auf krisenhafte Umbrüche in den Partnerländern zu reagieren, wäre eine signifikante Aufstockung des IfS ratsam. Trotz der Ereignisse in Nordafrika ist es jedoch unwahrscheinlich, dass sich die EU-Mitgliedstaaten dazu entschließen. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass die Union für ihr Engagement in Krisensituationen klarere Prioritäten und politische Kriterien festlegt. An erster Stelle steht dabei, dass sich die politischen Kräfte vor Ort auf konkrete Maßnahmen geeinigt haben müssen, für die sie Unterstützung von außen akzeptieren. Dabei ist auf eine sinnvolle Arbeitsteilung mit anderen Akteuren, wie den Vereinten Nationen, zu achten. Klein- und Kleinstprojekte sollten vermieden werden. Schließlich sollten bestimmte Maßnahmen, wie die Flüchtlingshilfe, nicht aus dem IfS, sondern aus Budgets mit humanitären Zwecken bestritten werden. Die anstehenden Verhandlungen in Brüssel über die Ausgestaltung der außenpolitischen Instrumente im Kontext des Finanzrahmens nach 2013 bieten Gelegenheit, die Frage zu erörtern, welche Prioritäten und politischen Kriterien dem IfS zugrunde liegen sollen.

Mehr noch als in normalen Situationen ist es in Krisenzeiten wichtig, mit den Handelnden vor Ort in einen intensiven Austausch zu treten und sich ein klares Bild von der Lage zu machen. Um dies besser als in der Vergangenheit leisten zu können, muss die Europäische Union nicht nur ihr Kriseninstrumentarium verbessern, sondern auch ihre politische Präsenz im Umfeld der krisenhaften Schauplätze verstärken. Der neu geschaffene Europäische Auswärtige Dienst ist prädestiniert, dabei eine zentrale Rolle zu übernehmen. Während der aktuellen Krisen in Nordafrika ist er bislang jedoch kaum in Erscheinung getreten.

Die rasche Einsetzung von Sonderbeauftragten der EU wäre bei so spannungs-

geladenen Ereignissen, wie sie sich momentan jenseits des Mittelmeers zutragen, eine richtige Maßnahme. Diese Option böte sich vor allem an, wenn die Entwicklungen wie jetzt in Nordafrika mehr als ein Land betreffen. Ist dies nicht der Fall, wäre die politische Aufwertung und personelle Aufstockung der jeweiligen EU-Delegation eine Alternative. Die Sonderbeauftragten sollten anders als oft in der Vergangenheit über ein starkes Mandat und ausreichend Personal verfügen und sich während ihrer Amtszeit vorwiegend im jeweiligen Land bzw. in der jeweiligen Region aufhalten. Sonderbeauftragte bzw. EU-Delegationsleiter könnten in akuten Krisenzeiten als Köpfe politischer Missionen fungieren, an denen sich hochrangige Vertreter der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen beteiligen. Die Kompetenz, Vorschläge für die Lancierung von Initiativen und Projekten – etwa im Rahmen des Stabilitätsinstruments – zu machen, sollte vor allem bei denjenigen liegen, die vor Ort die Entwicklung begleiten.

Fazit

Die rasch aufeinanderfolgenden Revolutionen in Nordafrika und die Protestbewegungen andernorts in der arabischen Welt haben verdeutlicht, dass die Europäische Union ihr kurz- und mittelfristig in akuten Krisen und politischen Umbrüchen wirrendes Instrumentarium stärken muss. Die Mittel, die ihr für außenpolitische Aufgaben und Ziele zur Verfügung stehen, sind mit rund sechs Prozent des gesamten EU-Haushalts ohnehin mehr als bescheiden. Das Gros dieser Ressourcen sind die sogenannten geographischen Instrumente gegenüber den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP), den sich entwickelnden Staaten in den anderen Weltregionen sowie der östlichen und südlichen Nachbarschaft. Diese Instrumente werden im Dienste einer langfristigen Entwicklungskooperation eingesetzt. Der Bedarf, auf politische Umwälzungen in den Partnerländern rasch und flexibel reagieren zu können, wird in Zukunft eher zu- als abnehmen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364