

spotlight europe

2011/03 – Juni 2011

Arabien zwischen Revolution und Repression

Christian-Peter Hanelt

Bertelsmann Stiftung, christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de

Michael Bauer

Ludwig-Maximilians-Universität München, michael.l.bauer@lrz.uni-muenchen.de

Dem Arabischen Frühling darf die Luft nicht ausgehen. Das Beharrungsvermögen der Kräfte der alten Regime und die soziale Frage drohen die Revolutionen, Rebellionen und Reformentwicklungen zu bremsen oder gar zu ersticken. Europa muss besonders politischen Einfluss ausüben.

spotlight europe # 2011/03

Würde, Freiheit und Gerechtigkeit

Was vor nur sechs Monaten mit der Selbstverbrennung von Mohamed Bouazizi, einem Straßenhändler im tunesischen Sidi Bouzid begann, hat sich mittlerweile zu einer bürgerlichen Protestbewegung entwickelt, die in nahezu allen arabischen Ländern politische, soziale und wirtschaftliche Teilhabe und Würde, verantwortungsvolle Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit einklagt und damit die über Jahrzehnte etablierten autoritären Herrschaftsstrukturen herausfordert. Die Dynamik des Arabischen Frühlings hat gleich mehrere als unumstößlich geltende Annahmen über die Region in Frage gestellt: So galt Arabien als immun gegen Reformen, da die politischen Führer - ob

Monarchen oder Präsidenten - im Zweifel mit Hilfe ihrer Sicherheitsapparate unangefochten herrschen konnten. Darüber hinaus hat insbesondere der säkulare Charakter der Protestbewegungen überrascht, da, so die vorherrschende Meinung, nur religiöse Gruppen politisch organisiert waren, während der „arabischen Straße“ eine politische Lethargie unterstellt wurde, die jeglicher Revolutionsbewegung im Wege stehen würde.

Wenngleich der Arabische Frühling also die ganze Region erfasst hat, so sind die Entwicklungen von Land zu Land doch höchst unterschiedlich und bewegen sich zwischen Revolution, Repression, Status-quo und Evolution.

II

Zwischen Revolution und Evolution

Nach den erfolgreichen bürgerlichen Revolutionen stecken **Tunesien** und **Ägypten** im Dilemma. Die Konsolidierung neuer Parteiensysteme, die Ausarbeitung neuer Verfassungen, Runde Tische und freie Wahlen brauchen Vorbereitungszeit. Polizei, Bürokratie, Wirtschaft und Investoren dagegen brauchen schnell eine legitimierte und stabile Regierung. Die Übergangszeit ist eine schwierige Phase der Unsicherheit, in der das Beharrungspotential der alten Regime schleichend an Einfluss gewinnt. Die Jugend geht darum in Tunis und Kairo schon wieder auf die Straße.

Mit unterschiedlichen Graden und Strategien der Repression und Gewalt versuchen die Herrscher Libyens, Syriens, Yemens und Bahrains das Aufbegehren ihrer Bürger zu unterdrücken. Die Chance, gemeinsam mit der Opposition eine nachhaltige politische, soziale und wirtschaftliche Transformation zu gestalten, besteht, wenn überhaupt, heute nur noch in **Bahrain**. Trotz monatelanger friedlicher Massendemonstrationen und eines Versöhnungsplanes des Golfkooperationsrates verweigert sich **Jemens** Staatschef Saleh und reagiert mit Gewalt. Wenn er nach der medizinischen Behandlung in Saudi-Arabien wirklich nach Sana zurückkehren sollte, wird die innenpolitische Lage weiter eskalieren. Unterstützt vom iranischen Regime unterdrückt der Asad-Clan mit massiver Gewalt die Protestbewegung in **Syrien**. Der Westen versucht, mit Sanktionen und über den UN-Sicherheitsrat gegen zu wirken. Soldaten, die nicht mehr auf ihr eigenes Volk schießen wollen, machen das Regime nervös. Die Flugverbotszone nach UN-Resolution 1973 hat das freie **Libyen** vor Diktator Qadhafis Garden und Söldnern geschützt. Es ist nur noch eine Frage der Zeit, dass der Herrscher und seine Söhne stürzen. Nach 42 Jahren Qadhafi-Diktatur steht das neue Libyen vor großen Transformationsherausforderungen. Im Osten des Landes mit seinem Zentrum

Benghazi hat der Wandel nach vorne schon hoffnungsvoll begonnen.

Die Monarchen Marokkos, Jordaniens und Omans haben konstruktiv auf die friedlichen Demonstrationen ihrer Bürger reagiert und mehr oder minder umfangreiche Reformen angekündigt. Am zurückhaltendsten und vorsichtigsten agieren noch **Omans** Sultan Qabus und König Abdullah II von **Jordanien**, obwohl sie qua ihrer hohen Legitimität im Volk dem marokkanischen Beispiel folgen könnten. Dort hat König Mohammed VI eine Verfassungsreformkommission beauftragt, alle gesellschaftlichen und politischen Gruppierungen anzuhören und Reformvorschläge zu formulieren. Diese sollen im September dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. **Marokko** hat das Potenzial, zum Modell eines von Königshaus und Opposition gleichermaßen getragenen politischen Wandels zu werden. Dies erfordert allerdings eine weitere Einbindung der „20. Februar Bewegung“ und die Bereitschaft seitens des Königshauses, sich wirklich in Richtung parlamentarische Monarchie zu entwickeln.

Im rohstoffreichen **Irak** verfügt man indes zumindest institutionell über demokratische Strukturen, deren Funktion in der politischen Praxis gleichwohl eingeschränkt ist. Trotz ethnischer und religiöser Spannungen hat das Land Potenzial für eine demokratische Evolution. Dazu müssen die politischen Parteien aber stärker Verantwortung für das Wohl des ganzen Landes übernehmen und die horrenden Korruption eindämmen. Sind sie in dieser Sache erfolgreich, dann verbessern sich auch die sozialen Probleme und die Sicherheitslage.

In den ebenfalls ressourcenreichen Saudi-Arabien, Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) sowie in Algerien versucht man, den Status Quo zu wahren und etwaige Oppositionsbestrebungen entweder mit finanziellen Wohltaten für die Bevölkerung oder durch kleinere Reformen auszubremsen. In **Algerien** ist der Unmut der Jugend über ihre Perspektivlosigkeit besonders groß; indes ist die Erfahrung des blutigen Bürgerkriegs der 1990er Jahre noch sehr präsent und bremst das

Aufbegehren. **Katar**, die **VAE** und Saudi-Arabien haben dagegen durch große noch andauernde Investitionen in die Bildung und Infrastruktur tragfähige Strukturen für eine sozio-ökonomische Zukunft ihrer Gesellschaften gelegt. Schlicht auch aufgrund der großen Anzahl seiner Jugend kann **Saudi-Arabien** deren Wunsch nach mehr Freiheiten nicht ignorieren; eine große Herausforderung für das saudische Königshaus und das religiöse Establishment. Da die finanziellen Ressourcen auch in Zukunft gesichert sind, ist das Potenzial für eine nachhaltige Transformation eigentlich vorhanden - die politische und gesellschaftliche Öffnung muss allerdings jetzt beginnen.

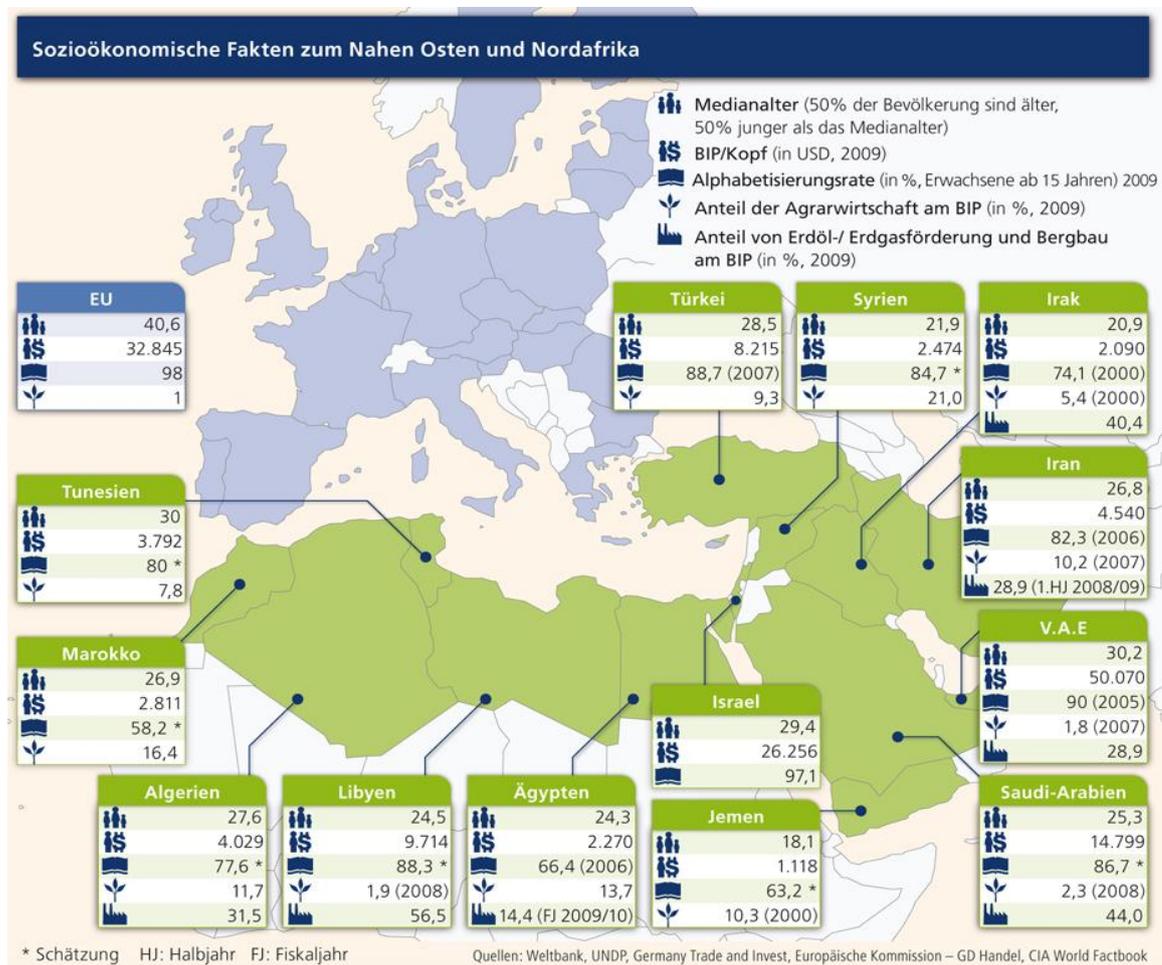
bewegungen. Fehlende wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven und eine Arbeitslosenquote bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die im regionalen Durchschnitt bei 30 Prozent liegt, bergen auch weiterhin großes Unruhepotenzial. Defizite auf allen Ebenen des Bildungssystems, volkswirtschaftliche Abhängigkeit von einzelnen Wirtschaftssektoren und die nahezu omnipräsente Korruption stellen weitere Herausforderungen für alle Staaten in der Region dar. Die Erkenntnisse verschiedener internationaler Untersuchungen, etwa des „Arab Human Development Report“ der Vereinten Nationen, des „Bertelsmann Transformation Index“ oder des „Global Corruption Perception Index“ von Transparency International haben seit langem auf diese Defizite hingewiesen.

III

Die soziale Frage drängt

Untrennbar mit den Forderungen nach politischen Reformen verbunden sind die sozio-ökonomischen Motive in den Protest-

Um ihre Bürger in Lohn und Brot zu bringen und zu halten, müssen diese Staaten einerseits die volkswirtschaftlichen Sektoren stärken, in denen sie einen klaren



komparativen Kostenvorteil gegenüber Europa haben. Vielerorts trifft dies vor allem auf die Landwirtschaft zu. Mittelfristig wird eine positive wirtschaftliche Entwicklung und sozioökonomische Modernisierung jedoch nur durch Fortschritte in Richtung wirtschaftlicher Differenzierung gelingen. Dies gilt für die rohstoffarmen Länder Arabiens wie auch für die rohstoffreichen Staaten, die für die Zeit nach Öl und Gas planen müssen.

Auf der Grundlage recht unterschiedlicher Ausgangspositionen geht es für die arabischen Staaten darum, die Entwicklung einer Konsum- und Investitionsgüterindustrie sowie eines Dienstleistungssektors voranzubringen. Der Erfolg eines solchen Unterfangens hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Wichtig sind Verbesserungen im Bereich der **beruflichen Aus- und Weiterbildung**. Darüber hinaus gilt es, auch wirtschaftliche Kooperation und Marktöffnung innerhalb der Region voranzutreiben. Und schließlich muss vor allem ein politischer und rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der es dem Privatsektor erlaubt, wirtschaftliche Initiativen zu entwickeln. Die Zukunft Arabiens gehört den Unternehmern mit gesellschaftlicher Verantwortung und nicht den Typen vom Schlage Rami Makhlouf, dem Schwager des syrischen Diktators Assad, der seine politisch nicht legitimierte Macht ausnutzt, um monopolartig die Wirtschaft zu kontrollieren.

IV

Die EU als Transformationspartner

Nach anfänglicher Zurückhaltung haben sich die politischen Führer in Europa und Amerika auf die Seite der Reform- und Protestbewegung in Arabien gestellt. Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten haben dabei mit dem Angebot einer Transformationspartnerschaft den richtigen Weg eingeschlagen. Besonders offensiv haben die EU und die USA ihre Unterstützung für Ägypten und Tunesien bekundet und begonnen.

Wesentlich schwieriger erwies sich der Umgang der Europäer und Amerikaner mit den gewaltsamen Eskalationen in Libyen. Hier wurde deutlich, dass eine **gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** Europas, die auch in der Lage ist, auf Krisen zu reagieren, doch noch in weiter Ferne liegt; aber auch die USA kamen nur sehr zögerlich den von der Arabischen Liga und vom Golf-Kooperationsrat unterstützten Bitten der libyschen Rebellen nach Einrichtung einer Flugverbotszone nach. Auch die westliche Reaktion auf die gewaltsame Unterdrückung der Proteste in Syrien, Jemen und Bahrain fiel zurückhaltend aus.

Der Fokus pro-aktiver Politik liegt stattdessen auf den Transformationsländern Tunesien und Ägypten sowie auf den Staaten, deren Regierungen Reformen versprochen haben. Auch im Rahmen der G8 hat der Westen milliardenstarke Finanzhilfspakete geschnürt. Geld scheint genug vorhanden, die Frage stellt sich, wie und wofür die Hilfen mit wem und wann am besten eingesetzt werden sollen.

Tunesien und Ägypten brauchen kurzfristige Budgetbeihilfen, um die stark rückläufigen Einnahmen aus dem Tourismus auszugleichen. Darüber hinaus geht es für die neuen politischen Systeme dort auch um Hilfe für die Vorbereitung und Durchführung der in beiden Ländern anstehenden Wahlen, sowie um weitere Unterstützung für die Reformen ihrer politischen Institutionen. Entsprechende Hilfen müssen auch anderen reformbereiten Staaten in der Region zugänglich gemacht werden. Die Strategiepapiere „Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean“ und „A new response to a changing Neighbourhood“ bieten den geeigneten Rahmen, um eine Neuausrichtung der **Europäischen Nachbarschaftspolitik** (ENP) vorzunehmen. Insbesondere die Maßgabe der politischen Differenzierung, der Ansatz der positiven Konditionalität und das „more for more“ Prinzip sind hier zu betonen. Es gilt dabei, besonders diejenigen zu unterstützen, die Reformen nicht nur ankündigen, sondern auch konsequent umsetzen. Für die EU bedeutet dies, dass in den zu vereinbarenden Kooperationsabkommen nicht nur Vorhaben benannt,

sondern auch klare Zielvereinbarungen formuliert werden müssen, um entscheidende Fortschritte bei der Umsetzung politischer Reformen etwa in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Pressefreiheit und Korruptionsbekämpfung messen zu können.

Um die Errichtung einer Partnerschaft mit den Zivilgesellschaften von Marokko bis Saudi-Arabien effektiv zu organisieren und die Partner in der Region nicht zu überfordern, sollte die EU zudem eine Art **Marktplatz der Ideen** errichten, auf dem sich öffentliche Geldgeber, private Initiatoren und NGOs austauschen können und dann gezielt und koordiniert auf Partner in der Region zugehen. Zur Zeit stürmen zu viele hilfsbereite Geldgeber gleichzeitig auf die wenigen NGOs zu und überfordern diese mit ihren unterschiedlichen Projektideen. Diese könnten gebündelt in den unterschiedlichen Bereichen der Journalistenausbildung, des Aufbaus von Verbänden und politischen Interessengruppen, zu Fragen der Vergangenheitsbewältigung oder auch Städtepartnerschaften über das / entlang des Mittelmeer(es) gebündelt werden.

Für den nachhaltigen Erfolg der politischen Veränderungen mindestens ebenso wichtig wird Europas Unterstützung der wirtschaftlichen Konsolidierung und sozio-ökonomischen Modernisierung der Region sein.

Einen unmittelbaren Effekt über Finanzhilfen und Schuldenerlasse hinaus könnte die EU beispielsweise erzielen, wenn sie ihren Binnenmarkt noch weiter für **Agrarprodukte** aus Nordafrika und dem Nahen Osten öffnet. In diesem Sektor verfügen die Staaten der Region über einen komparativen Kostenvorteil. Darüber hinaus bietet die Landwirtschaft dringend benötigte Beschäftigungsmöglichkeiten. Um den Maßgaben der wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen, sollte Europa seinen südlichen Nachbarn gleichzeitig Unterstützung anbieten, um landwirtschaftliche Produktionsmethoden effektiver und umweltfreundlicher zu gestalten, etwa durch effizientere Wasser- und Bodennutzung.

Mittelfristig ebenso bedeutend ist es, die Staaten in der Region dabei zu unterstützen, ihre Volkswirtschaften im industriellen und im Dienstleistungssektor zu diversifizieren. Insbesondere Maßnahmen, die Bildungs- und Ausbildungschancen erhöhen, qualifizierte Arbeitsplätze schaffen und kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) stärken, sind hier gefragt. Dies kann über Unterstützungskredite oder Kooperationsprojekte erfolgen, wie sie im Rahmen der Union für das Mittelmeer oder der ENP vorgesehen sind. Projekte wie der **Mittelmeersolarplan** oder die privatwirtschaftliche Desertec Initiative können dazu beitragen, die Energieversorgung in der Region zu sichern und darüber hinaus Arbeitsplätze und Wertschöpfungsmöglichkeiten zu schaffen. Ganz wesentlich wird dabei die Miteinbeziehung des Privatsektors auch in Europa sein.

Neben Maßnahmen zur Stärkung von Strukturen vor Ort, sollten Konzepte wie das der **zirkulären Migration** und erleichteter Zugang nach Europa für Unternehmer, Studenten und Facharbeiter eine Rolle spielen. Derartige Projekte würden einen Beitrag dazu leisten, die demographischen Herausforderungen nördlich und südlich des Mittelmeers zu meistern und Brücken zwischen Gesellschaften und Kulturen zu spannen. Zudem könnten sie einen nachhaltigen Effekt für die nordafrikanischen Arbeitsmärkte erzielen, wenn die Migranten nach der Rückkehr in ihre Heimat dabei unterstützt werden, ihre eigenen Geschäftsideen zu entwickeln und damit Arbeitsplätze und Wohlstand zu schaffen.

V

Herausforderungen für die kommenden Monate

In den kommenden Monaten wird sich entscheiden, wie nachhaltig die politischen Veränderungen des Arabischen Frühlings sind. Die Herausforderungen, die sich den Trägern der Reformbewegung und ihren internationalen Unterstützern stellen, sind immens und vielfältig. Die Debatte um Libyen zeigt, dass sich die

USA eher selektiv in der Region engagieren werden. Das bedeutet für die Europäer, dass sie mehr Verantwortung gegenüber ihrer südlichen Nachbarschaft tragen und politisch sichtbar und einheitlich auftreten müssen. Insbesondere gegenüber den arabischen Regierungen muss die EU entschiedener für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte eintreten.

ter mit Gewalt gegen die Opposition und sein Volk vorgeht, gegen den muss die EU stärker und früher politisch entschieden reagieren, beispielsweise mit Einreiseverboten und durch das Einfrieren von Konten.

Da die Umbrüche in Arabien schnell und unberechenbar verlaufen, kann nicht jeder

Nordafrika, Nahost und die Golfregion: Wichtige Ereignisse, Juni 2011 bis Januar 2012	
<p><u>ausstehend</u> Veröffentlichung der Anklageschrift im Fall der Ermordung des ehemaligen libanesischen Premierministers Rafik Hariri und Beginn der Gerichtsverhandlungen (Libanon)</p>	<p><u>Juli 2011</u> UN Sicherheitsrat entscheidet über die Verlängerung des UNAMID Mandats in Darfur, Sudan</p>
<p><u>ausstehend</u> Kommunal-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Palästina</p>	<p><u>Sommer 2011</u> Verfassungsreferendum in Marokko</p>
<p><u>ausstehend</u> Gipfeltreffen der Arabischen Liga</p>	<p><u>22. September 2011</u> Kommunalwahlen in Saudi-Arabien</p>
<p><u>Juni 2011</u> Regierungsbildung in der Türkei</p>	<p><u>September 2011</u> Parlamentswahlen in Ägypten</p>
<p><u>Juni 2011</u> Deutscher Bundestag stimmt über die Verlängerung des UNIFIL Mandats im Libanon ab</p>	<p><u>September 2011</u> UN Beschluss zu Palästina</p>
<p><u>29. Juni 2011</u> UN Sicherheitsrat entscheidet über die Verlängerung des UNDOF Mandats auf den Golanhöhen</p>	<p><u>23. Oktober 2011</u> Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung in Tunesien</p>
<p><u>1. Juli 2011</u> Polen übernimmt in Koordination mit Zypern und Dänemark die EU-Ratspräsidentschaft</p>	<p><u>November 2011</u> Internationale Konferenz über die Zukunft Afghanistans in Bonn</p>
<p><u>9. Juli 2011</u> Unabhängigkeit Südsudans tritt in Kraft</p>	<p><u>Dezember 2011</u> Präsidentschaftswahlen in Ägypten</p>
<p><u>14. Juli 2011</u> 3. Jahrestag der Gründung der Union für das Mittelmeer</p>	<p><u>Dezember 2011</u> Gipfeltreffen des Golf-Kooperationsrates in Riad</p>
<p><u>Juli 2011</u> Beginn des US-Truppenabzugs aus Afghanistan</p>	<p><u>31. Dezember 2011</u> US-Truppenabzug aus dem Irak</p>
<p><u>Juli 2011</u> Paris II Konferenz zum israelisch-palästinensischen Konflikt</p>	<p><u>1. Januar 2012</u> Dänemark übernimmt in Koordination mit Polen und Zypern die EU-Ratspräsidentschaft</p>

Für die europäische Politik gilt es dabei, ein neues Gleichgewicht zwischen Interessen und Werteorientierung in der Nachbarschaftspolitik zu finden. Außerdem müssen finanzielle Zusagen eingehalten und die lange ersehnte Öffnung des europäischen Agrarmarktes und die Erleichterung in der Visumerteilung schnell Realität werden. Denjenigen, die Reformen konsequent umsetzen, sollte entsprechend des „more for more“ Prinzips zusätzliche Unterstützung gewährt werden. Wer wei-

EU-Mitgliedsstaat alleine in allen arabischen Ländern aktiv Hilfe leisten; das überspannt die nationalen Möglichkeiten. Die 27 sollten neue Formen der effektiven Koordination und Aufgabenteilung verabreden und dabei auf die positiven Erfahrungen der Transformationsaktivitäten in Mittel- und Osteuropa zurückgreifen. Transformationspartnerschaften mit Reformländern des Südens könnten so organisiert werden, dass sich beispielsweise je drei EU-Länder um je ein arabisches

Land kümmern. Der EU-Ministerrat sollte diese Partnerschaften koordinieren, um eine kohärente Gesamtausrichtung zu gewährleisten. Die angehende polnische EU-Ratspräsidentschaft hat bereits angekündigt, dass sie den Prozess der Neuordnung der Beziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten jenseits des Mittelmeeres weiter vorantreiben will.

Ein Blick auf die Ereignisse der kommenden sechs Monate im Mittleren Osten in

der Zeitleiste zeigt schon jetzt, dass über die Transformationsherausforderungen hinaus die Situation im Libanon und in Sudan sowie der israelisch-palästinensische Konflikt so viel Konfrontationspotenzial bergen, dass auch sie die Aufmerksamkeit der EU erfordern. Das unterstreicht den Vorschlag der koordinierten Arbeitsteilung und macht deutlich, dass die EU alle ihre Südpolitiken auf den Prüfstand stellen muss.

Weiterführende Literaturhinweise

Maria Cristina Paciello: Egypt: Changes and Challenges of Political Transition. MEDPRO Technical Report No. 4/May 2011, Mediterranean Prospects, Brüssel, Mai 2011

Maria Cristina Paciello: Tunisia: Changes and Challenges of Political Transition, MEDPRO Technical Report No. 3/May 2011, Mediterranean Prospects, Brüssel, Mai 2011

Silvia Colombo: Morocco at the Crossroads: Seizing the window of opportunity for sustainable development. MEDPRO Technical Report No. 2/April 2011, Mediterranean Prospects, Brüssel, April 2011

Bertelsmann Stiftung (ed.): The Future of the Mediterranean. Which Way for Europe and North Africa? Europe in Dialogue 2011 / 01, Gütersloh, 2011

Reporter ohne Grenzen für Pressefreiheit: Rangliste der Pressefreiheit 2010

United Nations Development Programme: Human Development Reports

Transparency International: 2010 Corruption Perceptions Index

Bertelsmann Stiftung (ed.): Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh, 2010

Freedom House: Freedom in the World 2011

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

ISSN 1865-7451

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2011/02
Who's next? Die Eurozone in der Insolvenz
Robert B. Vehrkamp

spotlight europe # 2011/01
Was kann die EU für Nordafrika tun?
Christian Hanelt, Almut Möller

Alle Ausgaben des "spotlight europe" stehen im Internet als Download bereit: www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight