

# DGAPanalyse

kompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)  
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Juni 2011 N° 5  
ISSN 2191-4869

## Gesicht zeigen im arabischen Frühling

Warum die EU einen Sonderbeauftragten  
für Nordafrika braucht

von Cornelius Adebahr und Almut Möller

# Gesicht zeigen im arabischen Frühling

## Warum die EU einen Sonderbeauftragten für Nordafrika braucht<sup>1</sup>

Cornelius Adebahr und Almut Möller

*Die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer ringen weiter um Antworten auf den arabischen Frühling. Von der Wucht der Ereignisse überrascht, die sich mit Jahresbeginn vor ihrer Haustür von Tunesien aus über Nordafrika und den Nahen Osten ausbreiteten, durchforsten die europäischen Hauptstädte seitdem den gemeinsamen Instrumentenkasten. Die bisherigen Ansätze haben die Regime in den vergangenen Jahrzehnten kaum verändert, sondern eher unterstützt. Sie haben sich außerdem im Moment des Umbruchs als unbrauchbar erwiesen. Es ist daher folgerichtig, dass die Europäische Union ihrem Glaubwürdigkeitsproblem gegenüber den neuen Bewegungen und Reformkräften im südlichen Mittelmeer-Raum mit einer kraftvollen Neuausrichtung ihrer Politiken entgegenwirken will. Dabei sollte sie eines ihrer etablierten und erfolgreichen außenpolitischen Instrumente ins Spiel bringen und einen EU-Sonderbeauftragten (EUSB) für Nordafrika ernennen.*

### Die Sonderbeauftragten – kein Auslaufmodell

Die EUSB haben seit ihrer Einführung vor rund eineinhalb Jahrzehnten einen wesentlichen, aber oft unbemerkten Beitrag zum Aufbau einer aktiven und integrierten EU-Außenpolitik geleistet. Sie haben sich als wichtige Ansprechpartner für Drittstaaten und Partnerorganisationen etabliert und gleichzeitig die Koordinierung wichtiger europäischer Aktivitäten im Feld übernommen. In der sensiblen Domäne europäischer Außenpolitik, in der die Mitgliedstaaten weiterhin die wesentlichen Akteure sind und ein gemeinsames Auftreten nach außen gleichermaßen einen ausgeprägten politischen Willen wie feinfühliges Abstimmen erfordert, haben sie in ihren spezifischen Aufgabenbereichen auch davon profitiert, dass sie außerhalb des Rampenlichts und meist ohne viel Lärm arbeiten konnten.

Im vergangenen Jahr gerieten die Sonderbeauftragten im Zuge des Aufbaus des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) jedoch in die Schusslinie.<sup>2</sup> Die Hohe Beauftragte, Catherine Ashton, drohte im Juni 2010 damit, eine Reihe von Mandaten auslaufen zu lassen, deren Aufgaben fortan unter dem neuen Vertrag von Lissabon durch den EAD übernommen werden sollten. In der Tat decken die nach der Vertragsänderung eingerichteten EU-

Delegationen in Drittstaaten inzwischen formal alle Bereiche der EU-Außenpolitik ab, so dass einer der ursprünglichen Gründe für den Einsatz der EUSB – eine außenpolitische Präsenz der EU neben der Kommissionsvertretung zu gewährleisten – inzwischen weggefallen ist. Gleichzeitig besteht aber in weiten Teilen des Brüsseler außenpolitischen Personals Einigkeit darüber, dass gerade bei regionalen Krisen oder Konflikten von europäischem Belang das Instrument des Sonderbeauftragten unerlässlich ist, da es einen realen Mehrwert für die EU erwarten lässt. Die nach einigem Ringen zwischen Frau Ashton und den Mitgliedstaaten schließlich Ende Februar 2011 getroffene Übereinkunft über das Auslaufen verschiedener Mandate ist also leider inkonsequent. Während die Aufgaben der bisherigen EUSB für Mazedonien und Moldau durch die jeweiligen Delegationsleiter übernommen werden können, gibt es für die ebenfalls beendeten Mandate für den Südkaukasus und den Nahost-Friedensprozess keinen vergleichbaren Ersatz innerhalb des EAD.

Gerade angesichts der dramatischen Umbrüche in Nordafrika und ihrer tief greifenden regionalen Auswirkungen stellt sich die Frage: Sind im EAD auf absehbare Zeit die Kapazitäten vorhanden, um die Entwicklung in Richtung Demokratie und wirtschaftlicher und sozialer Stabilisierung sofort und mit dauerhafter und sichtbarer Präsenz zu unter-

stützen? Zweifel sind angebracht, denn gerade jetzt, wo die entscheidenden Weichen gestellt werden, ist der EAD mit seinen Delegationen in der Region noch immer im Aufbau begriffen. Könnte also ein Sonderbeauftragter für Nordafrika diese Lücke schließen?

## Konditionalität erfordert Präsenz

Die Europäische Kommission hat inzwischen erste Vorschläge für eine Neuausrichtung der EU-Nordafrikapolitik entwickelt. Anfang März 2011 legte sie eine erste Mitteilung unter dem Titel »Eine Partnerschaft für Demokratie und Wohlstand mit dem südlichen Mittelmeer«<sup>3</sup> vor. Ende Mai 2011 folgte die Überarbeitung der gesamten Nachbarschaftspolitik in der Mitteilung »Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel«.<sup>4</sup> In ihrer Mitteilung von März 2011 schlägt die Kommission vor, dass die EU die Zusammenarbeit mit den Ländern im südlichen Mittelmeer künftig auf eine qualitativ neue Stufe stellen solle. Schwerpunkte sind eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Institutionenaufbau, Zivilgesellschaft und die Unterstützung von nachhaltigem und sozial gerechtem Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus sollen die Mittel für die südliche Nachbarschaftspolitik aufgestockt werden – allerdings nur moderat – und neue Finanzierungsquellen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und durch eine Zusammenarbeit mit Drittländern und sonstigen Organisationen erschlossen werden.

Dieser breite Transformationsansatz bietet jedoch kaum Neues. Er findet sich bereits in den Dokumenten der bisherigen südlichen Nachbarschaftspolitik. Die EU und ihre Mitglieder können mit diesem Ansatz der Förderung von politischer, sicherheitspolitischer, wirtschaftlicher und kultureller Zusammenarbeit durchaus überzeugen – aber nur auf dem Papier. Denn das Problem war bis jetzt nicht die Absicht, sondern die Umsetzung. Aus diesem Grund hat auch der Begriff der Konditionalität in den europäischen Debatten der vergangenen Monate eine entscheidende Rolle gespielt. Diese hatte die EU zwar schon in der Vergangenheit zum Prinzip der Zusammenarbeit mit den

Partnerländern gemacht. In der Praxis aber hat sie diese nicht konsequent eingefordert. Das Prinzip der Konditionalität – in der jüngsten Mitteilung vom Mai 2011 sprachlich zu »gegenseitiger Rechenschaftspflicht« (»mutual accountability«) abgewandelt –, soll nun endlich greifen. Allerdings wird in den Vorschlägen der Kommission nicht ausreichend deutlich, wie der plötzliche Einstellungswandel zur Konditionalität in der Praxis herbeigeführt werden soll. An dieser Stelle könnte ein EUSB mit einer starken Präsenz in der Region ansetzen.

## Welche Rolle für den Sonderbeauftragten »Nordafrika«?

Ein Sonderbeauftragter für den demokratischen Umbruch in Nordafrika erfüllt die drei Kriterien, die es für eine Neumandatierung bzw. Mandatsverlängerung anzulegen gilt.<sup>5</sup>

1. Bei den Umbrüchen in Nordafrika handelt es sich um eine grenzüberschreitende Entwicklung in einer Region von strategischer Bedeutung für die EU. Von einem konflikthaften Abgleiten der Situation wäre die Union direkt betroffen.
2. Mit der Arabischen Liga, dem Golf-Kooperationsrat (GCC) sowie der Afrikanischen Union (AU) bestehen wichtige multilaterale Foren, mit denen die EU gezielt kooperieren muss. Die Vereinten Nationen wiederum haben einen Sonderbeauftragten für Libyen ernannt.<sup>6</sup> Dort ist auch die NATO als Atlantisches Bündnis direkt involviert. Gerade wenn es um einen gemeinsamen Vermittlungsvorschlag aus diesem Kreis geht, sollte die EU ihr Verhandlungsgewicht in einer Person bündeln.
3. Schließlich hat die EU über das akute Krisenmanagement hinaus ein langfristiges Interesse an den Entwicklungen in dieser Region. Sie wird sich deshalb über Jahre und mit personeller Kontinuität statt bloß über Wochen und Monate engagieren müssen.

Um die langwierigen Transformationsprozesse begleiten und im Idealfall positiv beeinflussen zu können, ist neben überzeugenden Politikansätzen eine kontinuierliche Präsenz vor Ort oder zumindest eine intensive Reisetätigkeit erforderlich. Dies

gilt insbesondere in einer Region, in der die persönliche Interaktion eine entscheidende Rolle spielt. Die Hohe Beauftragte selbst wird diese Aufgabe nicht leisten können, da sie bereits jetzt aufgrund ihrer enormen Aufgabenfülle unter erheblichem Termin- bzw. Präsenzdruck steht. Auch der Leiter der Abteilung Nordafrika und Nahost im EAD, Hugues Mingarelli, ein erfahrener EU-Außenpolitiker und Kenner der europäischen Nachbarschaftspolitik, ist mit dem Aufbau und der Leitung seiner Abteilung ausgelastet. Die von Catherine Ashton Anfang Juni 2011 einberufene Task Force für das südliche Mittelmeer – bestehend aus Vertretern des EAD, der Kommission, der EIB, der EBRD und anderen internationalen Finanzinstitutionen – ist zwar sinnvoll, die Rolle einer solchen Vertrauensperson kann sie aber nicht ersetzen. Allerdings sollte die Hohe Beauftragte sicherstellen, dass der EUSB den Vorsitz in dieser Task Force übernimmt, um den neuen Politikansatz gegenüber Nordafrika, in den eine Vielzahl von Akteuren eingebunden ist, zu koordinieren.

Ein Sonderbeauftragter, der zwischen den Ländern Nordafrikas und den europäischen Hauptstädten pendelt, würde dazu beitragen, der künftigen südlichen Nachbarschaftspolitik sowohl vor Ort als auch in den EU-Ländern ein Gesicht zu verleihen. Diese beständige Präsenz würde der Vertrauensbildung zwischen der EU und den (neuen) Partnern in Nordafrika dienen – ein wesentlicher Pfeiler für eine qualitativ neue Nachbarschaftspolitik. Erst durch Vertrauen kann letztlich das Gefühl der von der EU eingeforderten »mutual accountability« entstehen. Gerade weil in der neuen Finanziellen Vorausschau der EU ab 2014 keine deutlichen Mittel-erhöhungen für die südliche Nachbarschaftspolitik zu erwarten sind, kann die EU durch eine solche Präsenz ihren nachhaltigen Willen zur Zusammenarbeit untermauern.

Ein weiteres Gebiet, in dem ein EUSB einen Mehrwert bringen könnte, sind die multilateralen Aspekte der Nachbarschaftspolitik. Es ist eine gute Entscheidung, dass die EU bei der Unterstützung der Transformationsprozesse in Zukunft noch stärker auf Differenzierung und bilaterale Zusammenarbeit setzen will. Die inzwischen deutlich unterschiedliche Entwicklung der Länder in

Nordafrika und dem Nahen Osten gebietet dies. Dennoch sollte die EU trotz vielfacher Kritik an den Verfehlungen des multilateral angelegten Barcelona-Prozesses und der auf ihn aufbauenden Union für das Mittelmeer parallel auch an ihren Versuchen der multilateralen Zusammenarbeit festhalten. Denn gerade wegen der stärkeren Differenzierung der Länder in der arabischen Welt ist es wichtig, zusätzlich einen gemeinsamen regionalen Rahmen zumindest im Ansatz aufrecht zu erhalten, um eine weitere Fragmentierung der Region abzumildern. Es gibt eine Vielzahl von regionalen Problemen, die in einem gemeinsamen Rahmen behandelt werden müssten (etwa regionale Sicherheitsfragen, Energie, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Der EUSB könnte ein Bindeglied zwischen der bilateralen Zusammenarbeit und den bestehenden multilateralen Kooperationsforen sein, und im Bedarfsfall regionale Ad-hoc-Kooperation befördern.

Der EUSB könnte in diesem Zusammenhang etwa den ständigen Kontakt zur Arabischen Liga und zum GCC halten. Die Liga hat gemeinhin einen schlechten Ruf, jedoch sind zwei Dinge der vergangenen Wochen bemerkenswert: erstens die Billigung der durch die Vereinten Nationen mandatierten militärischen Intervention in Libyen und zweitens die zügige Einigung auf einen Nachfolger für den jetzigen Generalsekretär Amr Moussa, der als Präsidentschaftskandidat in den Wahlen in Ägypten antreten und den in seiner Rolle als Generalsekretär der jetzige ägyptische Außenminister, Nabil al-Araby, ablösen wird. Dies deutet darauf hin, dass die Liga trotz der Umbrüche in der Region noch einen gewissen Handlungsspielraum besitzt, den die EU nutzen sollte. Was den GCC angeht, so sollte die EU einen intensiveren Dialog zu der Frage führen, ob und inwieweit EU und GCC bei ihren Antworten auf den Wandel in Nordafrika zusammenarbeiten können, etwa bei der Finanzierung von Projekten.<sup>7</sup> Die Mittelmeerunion etwa setzt ganz dezidiert auf die Einwerbung von Mitteln aus Drittländern und Organisationen.

Die vergangene Praxis der EUSB hat gezeigt, dass ein maßgeschneidertes Mandat für deren erfolgreiche Arbeit entscheidend ist. Während der EUSB für Nordafrika an den EAD angegliedert und der

Task Force »südliches Mittelmeer« vorsitzen müsste, sollte sich die Hohe Vertreterin für klare Zielformulierungen einsetzen, so dass der EUSB einen Mehrwert bringt, ohne die bestehenden Aufgabenfelder und Verantwortlichkeiten zu duplizieren. Dies bedeutet auch, über eine sinnvolle Einbindung eines »EUSB Nordafrika« in die Mittelmeerunion nachzudenken, in der der EAD in Zukunft eine größere Rolle spielen wird. Der arabische Frühling bringt eine Vielzahl neuer Fragen mit sich – und der EU stehen ihrer eigenen Skepsis zum Trotz noch Mittel und Möglichkeiten zur Verfügung.

Mit der Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Region würde die EU ihre proklamierte Neuausrichtung personell und politisch untermauern und mit der entsprechenden Person auch glaubwürdig ausgestalten können. Ein Sonderbeauftragter für Nordafrika müsste nicht nur Erfahrung in der Region vorweisen können, er sollte auch ein gestan-

dener Expolitiker sein, der den Gesprächspartnern in der Region auf Augenhöhe begegnen kann. Im Idealfall hat er Glaubwürdigkeit im Bereich von Transformation, Demokratie und Menschenrechten (denkbar wäre etwa ein ehemaliger Regierungschef oder Minister aus Mittel- und Osteuropa). Auch seine Nationalität spielt eine entscheidende Rolle – warum nicht einen Vertreter aus Schweden, Finnland oder Polen entsenden, der vielleicht unbelasteter auftreten könnte? Die südlichen EU-Länder sind ohnehin bereits gut im Sekretariat der Union für das Mittelmeer vertreten. Und die vergangenen Monate haben gezeigt, dass Nordafrika nicht mehr nur Sache der EU-Mittelmeer-Länder ist, sondern gesamteuropäische Antworten erfordert.

Dr. Cornelius Adebahr ist Programmmitarbeiter, Almut Möller ist Programmleiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.

## Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken Olaf Böhnke und Dr. Sylke Tempel für ihre wertvollen Anregungen zu einer früheren Version dieses Textes.
- 2 Siehe dazu Cornelius Adebahr, Strategie statt Bürokratie: Die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im Europäischen Auswärtigen Dienst (DGAPanalyse kompakt N° 5), Berlin, Juli 2010.
- 3 Siehe KOM(2011) 200 final, Brüssel, 8.3.2011.
- 4 Siehe KOM(2011) 303, Brüssel, 25.5.2011.
- 5 Siehe Cornelius Adebahr, **Working inside out: what role** for Special Envoys in the European External Action Service?, in: EPC Policy Brief, Januar 2011, S. 3.
- 6 Secretary-General of the United Nations, Concerned about civilian casualties in Libya, Secretary-General urges end to disproportionate use of force, safety for all foreigners, SG/SM/13429, 6.3.2011.
- 7 Vgl. dazu Christian Koch, The Arab spring is a real opportunity for Europe, in: Europe's World, Summer Issue 2011 (im Erscheinen), S. 126–129.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

### Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net  
© 2011 DGAP