

## TAGUNG

# Die Stabilisierungspolitik der Europäischen Union im Nahen Osten und Nordafrika

Michael Schweipert und Christian Weber\*

Die Organisatoren hatten sich mit der Jahrestagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) zur Aufgabe gestellt, ein Bild von dem Beitrag der Europäischen Union (EU) zur Stabilisierung der Länder im Nahen Osten und Nordafrika zu gewinnen. Dem näherte man sich in drei Schritten an: Die erste Gruppe der Referenten schilderte die gegenwärtige Situation im Nahen Osten und in Nordafrika im Anschluss an den „Arabischen Frühling“. Die Reaktionen der EU auf die Symptome der Instabilität in dieser Region wurden von einer zweiten Gruppe beleuchtet. Den Abschluss bildete eine dritte Gruppe, die sich mit dem Kern des Tagungsthemas auseinandersetzte, nämlich den Möglichkeiten der EU, auf die Länder im Nahen Osten und in Nordafrika stabilisierend einzuwirken. Zudem fand am ersten Tag der Konferenz ein Workshop des Jungen Europawissenschaftlichen Netzwerks (JEN) statt, der sich mit dem Beitrag von Wissenschaft und Forschung zur gesellschaftlichen Entwicklung im postfaktischen Zeitalter befasste.

### *Symptome der Instabilität*

Thomas Demmelhuber stellte variierende Verlaufslinien der politischen Veränderung und Kontinuität im Zusammenhang mit dem „Arabischen Frühling“ dar, um daran anknüpfend die politischen Veränderungen auf der internationalen, regionalen und nationalen Ebene zu diskutieren. Die heterogenen Verlaufsformen der arabischen Umbrüche seit

### **Der Beitrag der Europäischen Union zur Stabilisierung des Nahen Ostens und Nordafrikas**

Jahreskolloquium 2016 des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. (AEI)

Die Tagung wurde von der Europäischen Union und der Universität Mannheim kofinanziert.

1./2. Dezember 2016, Mannheim

#### **Begrüßung**

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorsitzender des Vorstands des AEI, Berlin und Universität Heidelberg

#### **The effects of sanctions and their lifting in the Middle East: The example of Iran**

Prof. Dr. Mohammad Reza FARZANEGAN, Universität Marburg

#### **Die Reaktion der EU auf den „Arabischen Frühling“ – das Beispiel Tunesien**

Prof. Dr. Bernhard STAHL, Universität Passau

#### **Gesellschaftliche Kämpfe um Migrationspolitik und die Militarisierung der Seegrenze in Europa**

PD Dr. Jens WISSEL, Universität Frankfurt

#### **Die Türkei als strategischer Stabilisierungspartner der EU**

Prof. Dr. Alexander BÜRGIN, Izmir University of Economics, Izmir

\* Michael Schweipert, LL.M. (London), B.Sc., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Arbeitsrecht, Universität Mannheim.  
Christian Weber, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Arbeitsrecht, Universität Mannheim.

2011, die unterschiedliche Modi des Regimewechsels (Ägypten und Tunesien), der autoritären Dauerhaftigkeit (Monarchien) und des Staatszerfalls (Syrien, Jemen, Libyen) inkludieren, seien ergebnisoffene herrschaftspolitische und staatliche Veränderungsprozesse, die auch die territoriale Parzellierung der Region umfassen und „durchschütteln“. Die arabischen Umbrüche implizierten insbesondere in Fällen des Staatszerfalls nicht nur ein herrschaftspolitisches und staatliches Vakuum, in das nichtstaatliche Akteure vorstoßen und auch staatliche Kernfunktionen übernehmen, sondern auch Regionalmächte (z.B. Saudi-Arabien, Iran, Türkei) versuchten zunehmend, diese „porösen Souveränitäten“ für eigene Interessen nutzbar zu machen.

*Annette Jünemann* beschäftigte sich in ihrem Vortrag mit der Situation der Frauen vor und nach dem Arabischen Frühling. Diese hätten zwar, indem sie bspw. in großer Zahl gegen den tradierten Autoritarismus in Politik und Gesellschaft demonstrierten, maßgeblich an den Umbrüchen mitgewirkt. Gleichwohl seien in der gesamten MENA-Region<sup>1</sup> mit Ausnahme Tunesiens kaum geschlechterpolitische Erfolge zu verzeichnen. Stattdessen sei eine Resilienz patriarchaler Geschlechterverhältnisse festzustellen. Jünemann führte dies insbesondere auf eine Art Abwehrreflex des „arabischen Mannes“ zurück, der seine traditionelle Rolle als Beschützer und Ernährer der Familie in einer sich an der westlichen Moderne orientierenden Gesellschaft gefährdet sähe.

Auch wenn der Arabische Frühling insoweit zunächst als gescheitert anzusehen sei, habe er dennoch die patriarchalen Strukturen erschüttert, weshalb Jünemann die Hoffnung äußerte, der Prozess der weiblichen Emanzipation sei noch nicht beendet und daher die Konstituierung einer Geschlechterdemokratie in der Zukunft weiterhin möglich.

1 Middle East and North Africa.

#### **Die politischen Strukturkräfte im Nahen Osten und Nordafrika**

Prof. Dr. Thomas DEMMELHUBER, Universität Erlangen-Nürnberg

#### **Die sozio-politische Dimension: Arabischer Umbruch als Folge von akuten Generationen- und Geschlechterkonflikten**

Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

#### **Das Stabilisierungspotential der Handels- und Assoziierungsabkommen mit Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens?**

Prof. Dr. Karsten NOWROT, Universität Hamburg

#### **Die Europäische Nachbarschaftspolitik als geeignetes Stabilisierungsinstrument der EU?**

Dr. Julian PÄNKE, University of Birmingham

#### **Die Europäische Nachbarschaftspolitik: Depolitisierte Zusammenarbeit – Wiederholung alter Fehler oder Schlüssel für die Zukunft?**

Julia SIMON, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

#### *Reaktionen der EU auf Symptome der Instabilität*

*Mohammad Reza Farzanegan* eröffnete seinen Beitrag mit einer Übersicht der ökonomischen Entwicklung des Iran seit 1961. Hierbei zeigte er auf, dass abseits größerer Abschwünge bedingt durch Revolution und Krieg Wirtschaftssanktionen stets einen kurzen, aber intensiven ökonomischen Dämpfer nach sich ziehen. Nach diesen anfänglichen Schocks trat in der Regel ökonomische Erholung (eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts) ein, wenn auch auf niedrigerem Niveau. Das Hauptaugenmerk des Vortrags lag auf den Zielsetzungen der jüngsten internationalen Sanktionen (der Vereinten Nationen, der EU und den USA) gegen den Iran. Hierbei hat

Farzanegan fünf Kategorien von Zielen ausgemacht: Bestrafung, Regelbefolgung, Destabilisierung, Signalwirkung und Symbolkraft. Als Chancen und Herausforderungen einer Aufhebung der Sanktionen gegen den Iran wurden einerseits die Investitionsmöglichkeiten mit Blick auf die junge Bevölkerungsstruktur, andererseits die möglicherweise kritischen Auswirkungen auf den Währungskurs sowie die Regierungsschwäche genannt.

*Bernhard Stahl* begann seinen Vortrag mit der These, dass die Ineffektivität der Außenpolitik der EU gegenüber dem arabischen Raum im Allgemeinen und Tunesien im Besonderen wie folgt begründet werden kann: Die EU-Außenpolitik belohne die Falschen und finde nicht die Richtigen. Die Zwischenbilanz der „Arabellion“ falle ernüchternd aus. Nur in einem einzigen Land, in Tunesien, konnte sich eine Demokratie institutionalisieren. Die Unentschlossenheit des Westens, insbesondere die fehlende Unterstützung der Freiheitsbewegungen, habe dazu beigetragen, dass am Ende in beinahe allen arabischen Ländern die Konflikte eskalierten. Traditionell bilde die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) den Rahmen für die größtmögliche politische Kooperation und wirtschaftliche Integration der benachbarten Staaten. Gefördert werden sollen geteilte Werte wie Demokratie, freie Wahlen, Menschenrechte etc. Im Arabischen Frühling sei das Instrumentarium zur Erreichung dieser Zielsetzungen in „more for more, less for less“ modifiziert worden. Die Gefahr einer Fortführung der gescheiterten Politik von vor 2011 liege darin, dass sie nur Regierungen und Eliten erreiche, was zur Stabilisierung autoritärer Regime und korrupter Eliten beitrage. Wie mit der klassischen Cleavage-Theorie gezeigt werden könne, verlasse sich die EU zu sehr auf eigene Revolutionserfahrungen und verkenne die Gefahr einer Missachtung der Landbevölkerung.

*Jens Wissel* versuchte im Rahmen seines Vortrages der Funktion der europäischen Grenze nachzugehen. Er sah diese in der Verteidigung einer u.a. aufgrund des Ressourcenver-

brauchs global nicht verallgemeinerbaren „imperialen Lebensweise“ des globalen Nordens. Diese führe unter anderem zu kriegerischen Zuständen sowie Hungersnöten und „Naturkatastrophen“ im globalen Süden und damit letztlich zu einer Fluchtbewegung vieler Menschen aus diesen Ländern. Eine Folge des europäischen Grenzregimes zeige sich darin, dass die hierbei eingeschlagenen Fluchtrouten aufgrund des paramilitärischen Ausbaus der Grenze und bilateraler Abkommen mit nordafrikanischen Staaten in einem besonderen Maße lebensgefährlich seien. Nur eine grundlegende Veränderung der Lebensweise im globalen Norden könne diese Situation verändern.

#### *Stabilisierungspolitik der EU*

*Alexander Bürgin* erläuterte in seinem Vortrag die wechselseitige Bedeutung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Diese Partnerschaft sei für beide Parteien gleichermaßen wichtig. Die Türkei profitiere wirtschaftlich von guten Beziehungen zur EU; im Umkehrschluss trage die gegenwärtige politische Situation in der Türkei dazu bei, europäische Investoren abzuschrecken. Ferner sei es für die Türkei aufgrund der schwierigen Beziehungen mit den meisten Nachbarstaaten kontraproduktiv, die engen Beziehungen zur EU zu lockern. Dies spiegle sich auch in der öffentlichen Meinung in der Türkei wider, in der die EU-Mitgliedschaft des Landes wieder positiver bewertet werde. Auch die EU müsse ein Interesse daran haben, trotz der derzeit schwierigen Beziehungen mit Ankara im Dialog zu bleiben, da ein Abbruch der Beitrittsverhandlungen zu keinen positiven Veränderungen in der Türkei beitragen würde. Ferner würde ein solcher Schritt die Beziehungen zur Türkei weiter verschlechtern und daher eine Kooperation in Flüchtlingsfragen oder bei der Bekämpfung von Terrorismus erschweren. Zudem bedeute die Fortsetzung des Dialogs nicht, Abstriche bei den Beitrittskriterien zu machen.

*Karsten Nowrot* befasste sich ebenfalls mit der ENP, insbesondere mit dem Stabilisierungs-

potential der EU-Assoziierungsabkommen. Er näherte sich dem Thema in vier Schritten an: „Was können wir wollen?“ Hinter dieser Frage verbergen sich die mehrdimensionalen Zwecksetzungen von Abkommen regionaler Wirtschaftsintegration, namentlich ökonomische, entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Ziele. Ob es auch rein altruistische Ziele gebe, wurde mit einem Fragezeichen versehen. Rechtsetzung sei dabei nicht als Aufgabe an sich, sondern als Instrument der Aufgabenerledigung zu begreifen. „Was haben wir?“ Es folgte eine Übersicht über die Entwicklung und den aktuellen Bestand an Assoziierungsabkommen der EU mit Ländern des Mittelmeerraums. Bislang habe es drei Generationen von Abkommen gegeben. Die erste bilaterale Phase, „trade only“, reiche von 1958 bis zum Beginn der 1970er Jahre. Üblicherweise seien diese Abkommen zeitlich begrenzt, individualisiert, de-politisiert und basierten auf Reziprozität der Handelspräferenzen. Die zweite Phase, „development policy only“, reiche von Anfang der 1970er Jahre bis Anfang der 1990er Jahre. Prägend seien ein entwicklungspolitischer Schwerpunkt, Vereinheitlichungstendenzen in Bezug auf Vertragsinhalt, Verzicht auf Reziprozität, einseitig-präferenzuelle Handelsabkommen bei weiterer Depolitisierung. Seit Beginn der 1990er Jahre laufe die dritte Phase, „Trade and Politics“; die Abkommen dieser Generation folgten den drei Dimensionen der Barcelona-Erklärung von November 1995: politischer Dialog, wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit, soziale, kulturelle und menschliche Dimension. Diese sind strukturprägend für die Ausgestaltung der aktuellen EU-Mittelmeer-Abkommen. „Was bewirken wir damit?“ Im Folgenden ging Nowrot auf das Stabilisierungspotential völkerrechtlicher Verträge ein. Prinzipiell sei im vorliegenden Kontext zwischen zwei Stabilisierungsdimensionen zu unterscheiden: zwischen der kalten bzw. statischen Stabilisierung, die primär auf die Bewahrung des politischen Status quo gerichtet sei, und der warmen bzw. progressiven Stabilisierung, die eine Stabilisierung durch Wandel des politischen Systems darstelle. „Wo

müssen wir hin?“ Abschließend gingen der Vortrag und die Diskussion zur unionsrechtlich wünschenswerten Zukunft der Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommen über, die mit einer neuen vierten Phase, „Trade and Politics II“, verbunden sein sollte.

*Julian Pänke* stellte seinem Vortrag die These voran, dass die ENP als Instrument transformativer Macht gescheitert sei. Zurückzuführen sei dieses Scheitern auf die Doppelstrategie der ENP, dem Spannungsverhältnis von norm- und interessengeleitetem Verhalten. Diese Spannungen seien eine unvermeidbare Konsequenz der politischen Natur und Verfasstheit der Union selbst, die sich stärker als Nationalstaaten nach innen und außen über gemeinsame Normen legitimieren müsse. Aus dieser Spannung erwachse die Frage, welcher Stabilisierung die ENP dienen soll: der kurz- und mittelfristigen Sicherheit oder der langfristigen Europäisierung. Der Normexport stand im Vordergrund (berge aber die Gefahr der kurz- und mittelfristigen Destabilisierung in sich!) bis die EU im Angesicht der jüngsten Krisen einen signifikanten „Sinneswandel“ hin zu einem „normalen“ politischen Akteur mit klarer definierten Sicherheitsinteressen durchlaufen habe. Abschließend wurde festgehalten, dass die ENP ein geeignetes Stabilisierungsinstrument sein könne, wenn man ihre begrenzten Möglichkeiten anerkenne und die Erwartungshaltungen dementsprechend anpasse.

Den Ausgangspunkt des Vortrags von *Julia Simon* stellte eine in Wissenschaft und Praxis konstatierte Depolitisierung des EU-Ansatzes gegenüber dem Mittelmeerraum dar, wobei diese Zuschreibung meist konzeptuell und analytisch ungenau und hinsichtlich der zugrundeliegenden normativen Prinzipien unreflektiert in Terminologien wie Realitätsbezug, Pragmatismus und Effizienz eingeordnet (und positiv bewertet) werde. Eine notwendige explizite und vertiefte Einfassung des Konzepts der Depolitisierung könne durch einen poststrukturalistischen diskurstheoretischen Referenzrahmen geleistet werden. Depolitisie-

rung werde darin verstanden als Stabilisierung und Naturalisierung von Repräsentationen von sozialen Ordnungen, Zusammenhängen und Praktiken, deren Kontingenz und Existenz als (vorläufiges) Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses ebenso negiert würden wie die darin enthaltenen Machtbeziehungen, die von Subjektgruppen eingebrachten Geltungsansprüche sowie resultierende distributive Implikationen und Exklusionen. Eine komparative Betrachtung der Gestaltungsprinzipien eines demokratischen gesellschaftlichen und politischen Systems sowie der Wirtschaftsförderung in den ENP-Ansätzen von 2011 und 2015 zeige, dass die 2011 in ersterem Bereich deutlich erkennbare diskursive Öffnung im Ansatz von 2015 nicht mehr existiere und zudem weder 2011 noch 2015 hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung eine signifikante Politisierung stattgefunden habe. Da der 2015 entsprechend stabilisierte Depolitisierungs(dis)kurs anschließend durch einen Meta-Diskurs der Depolitisierung in Form einer vollumfänglichen Diskreditierung vormaliger Politisierungsansätze seitens Vertretern der EU und der Wissenschaft gestützt und somit nachhaltig geschlossen wurde, könne man hier von einer doppelten Depolitisierung sprechen. Vor dem Hintergrund ihrer negativen Implikationen in den Partnerstaaten/-gesellschaften und Europa stelle sich eine solche Depolitisierung jedoch weder als eine auf die eigenen Ziele Sicherheit, Stabilität und Prosperität ausgerichtete, pragmatische Vorgehensweise der EU noch als nachhaltiger „Schlüssel für die Zukunft“ dar.

In den Vordergrund der abschließenden Diskussion wurde die normative Bindung der EU an die primärrechtlich angelegte Doppelstrategie gerückt. In den Bestimmungen der Art. 3 Abs. 5 und 21 des Vertrags über die Europäische Union sei sowohl eine Politik angelegt, die zu einer langfristigen Stabilität in Europa und anderen Teilen der Welt führe, als auch das Ziel der Gewährleistung einer kurzfristigen Stabilität in den Krisenregionen. Der

hierdurch denkbare Interessenkonflikt müsse im Rahmen einer Einzelfallprüfung aufgelöst werden.

### *Der Beitrag der NachwuchswissenschaftlerInnen zu Politik und Gesellschaft in postfaktischen Zeiten*

Am ersten Tag der Jahreskonferenz 2016 fand zudem der zweite Workshop des vom Arbeitskreis Europäische Integration und dem Institut für Europäische Politik getragenen Jungen Europawissenschaftlichen Netzwerks (JEN) statt. Anstoß zur Gründung des JEN gab die Problemanalyse, dass der wissenschaftliche Austausch zwischen NachwuchswissenschaftlerInnen, die sich in Deutschland mit Fragen der europäischen Integration beschäftigen, weiter intensiviert werden muss, um eine bundesweite akademische Debatte über die Zukunft Europas zu initiieren. Vor diesem Hintergrund hat es sich das JEN zum Ziel gesetzt, junge ForscherInnen aus Universitäten und Think-Tanks besser zu vernetzen und gemeinsam mit Nachwuchskräften aus der Zivilgesellschaft die Debatte stärker in die Gesellschaft zu tragen.

Ausgehend von zwei Scenario Challenges zu den Themen „Brexit“ und „Europawahl 2019“ diskutierten die EuropawissenschaftlerInnen verschiedener Disziplinen, welchen Beitrag Wissenschaft zur gesellschaftlichen Entwicklung und konkreten Politik leisten solle und ob es auch ihre Aufgabe sei, den Argumenten der EuropaskeptikerInnen entgegenzuwirken. Die TeilnehmerInnen stimmten darin überein, dass Strategien benötigt werden, um wissenschaftliche Inhalte allgemein verständlich zu vermitteln. So könnten die verschiedenen Disziplinen aus der aktuellen Forschung heraus konkrete Anregungen für Politik und Gesellschaft geben. Zudem müssten die Forschungsergebnisse in einem „postfaktischen“ Umfeld ansprechend und verfänglich präsentiert werden, um die BürgerInnen zu erreichen.