



Europa sollte die Zusammenarbeit mit dem Nahen Osten und Nordafrika stärker auf die Gesellschaftsverträge fokussieren

Zusammenfassung

2021 ist ein wichtiges Jahr für die Zusammenarbeit Europas mit seinen Nachbarn im Nahen Osten und in Nordafrika (MENA). Die Corona-Pandemie zwang die Europäische Union (EU) bei der Erstellung ihres neuen Mehrjahreshaushalts, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten ihrer Kooperation mit den MENA-Ländern sowie die ihrer Mitgliedstaaten zu überdenken. Ihr Potenzial, die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in den MENA-Ländern positiv zu beeinflussen, hat sie aber noch längst nicht ausgeschöpft.

Die jüngste Mitteilung zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) Süd vom Februar 2021 kündigt eine „neue Agenda“ für die Zusammenarbeit mit den MENA-Ländern an. Offensichtliche Zielkonflikte bleiben aber unausgesprochen, v.a. die Unvereinbarkeit des Strebens nach liberal-demokratischen und Wirtschaftsreformen, mehr Rechenschaftspflicht und der Achtung von Menschenrechten durch die MENA-Regierungen auf der einen Seite und einer restriktiven Handelspolitik der EU, Migrationssteuerung und sicherheitspolitischer Kooperation auf der anderen. Zudem mangelt es an bilateraler Koordination zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Das Konzept des Gesellschaftsvertrags könnte helfen, diese Konflikte zu überwinden. Sie sind unvermeidlich, wenn internationale Kooperation v.a. kurz- bis mittelfristige Ziele wie Migrationssteuerung, Resilienzförderung und Privatinvestitionen verfolgt. In autoritären Kontexten wird dadurch aber oft der Staat zu Lasten der Gesellschaft gestärkt, was zu Spannungen führt und nicht zur angestrebten Stabilität.

Gesellschaftsverträge stärker zu beachten führt zu einer längerfristigen Perspektive. Sie beruhen auf der Erbringung von

3 „P“s durch den Staat: *Protection* (Schutz der Bürger), *Provision* (wirtschaftliche und soziale Dienstleistungen) und *Participation* (Teilhabe der Gesellschaft an Entscheidungen).

Das Konzept des Gesellschaftsvertrags kann Orientierung bei der gemeinsamen Ausrichtung und Organisation der Politik der EU und ihrer Mitgliedstaaten geben. Es verdeutlicht, wie die drei „P“s bei der Verbesserung des sozialen Zusammenhalts, der innerstaatlichen Beziehungen und der politischen Stabilität zusammenwirken. Dadurch hilft es, die Wirksamkeit, Kohärenz und Koordination der MENA-Politik der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu verbessern. Einige Mitglieder fokussieren hierin auf Handel und Investitionen, andere auf politische Reformen und Menschenrechte und wieder andere auf Migrationssteuerung. Eine längerfristige Perspektive würde verdeutlichen, dass nachhaltigere Gesellschaftsverträge in den MENA-Ländern alle diesen Zielen dienlich sind.

Alle Maßnahmen der Europäer sollten daher auf Reformen abzielen, die die Gesellschaftsverträge der MENA-Länder für alle Vertragsparteien, also Regierungen und gesellschaftliche Gruppen, akzeptabler machen. Im Idealfall werden solche Reformen von den Parteien auf Augenhöhe ausgehandelt. In der Praxis ist die Verhandlungsmacht der Gesellschaft aber oft begrenzt – weshalb europäische Politik die Gesellschaften stets mindestens so sehr stärken sollte wie die Regierungen.

In diesem Papier werden vier Bereiche der Zusammenarbeit erörtert, die wirkungsvolle Treiber für Veränderungen in den Gesellschaftsverträgen darstellen: (i) Konfliktlösung, Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau; (ii) Wiederaufbau nach der Corona-Pandemie: Gesundheit und soziale Absicherung; (iii) Partizipation auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene; sowie (iv) Migration und Mobilität zum gegenseitigen Nutzen.

Zusammenarbeit der EU mit den MENA-Ländern: Stand der Dinge

Die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit der EU mit den MENA-Ländern, einschließlich der Euro-Mediterranen Partnerschaft und der ENP, leiden in hohem Maß unter Inkohärenz. Die offiziellen Ziele dieser Zusammenarbeit – Förderung von Demokratie, Wohlstand und Sicherheit – haben sich als unvereinbar erwiesen. Obwohl der Wunsch nach politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in den MENA-Ländern durch Aufstände 2011 und auch immer wieder danach deutlich wurde, hat sich die EU gescheut, unberechenbare *change agents* zu unterstützen. Die letzte umfassende Überarbeitung der ENP 2015 legte den Schwerpunkt auf die kurzfristige Stabilisierung der MENA-Staaten und die Verbesserung ihrer Resilienz an Stelle der Förderung von tiefergreifenden, langfristigen politischen und wirtschaftlichen Reformen zugunsten einer besseren öffentlichen Bildung, mehr Rechenschaftspflicht der Regierungen und klareren Wettbewerbsregeln für die Märkte.

In ihrer jüngsten Mitteilung über die ENP Süd (European Commission / High Representative, 2021) verspricht die EU eine „erneuerte Partnerschaft“ mit den MENA-Ländern. Tatsächlich sieht das Dokument aber keine grundlegenden Veränderungen vor. Nichts ist neu an der Art der Reformen, die die EU in den Nachbarländern fördern will, an den Anreizen, die sie bieten kann, und an den Risiken, die sie bereit ist einzugehen – v.a. wenn es darum geht für Prinzipien wie Demokratie und Menschenrechte einzutreten.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (DG NEAR) und der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik bereit sind, die Inkohärenzen anzugehen, unter denen die ENP leidet. Ihre Mitteilung geht nicht auf die Zielkonflikte ein, die in den fünf Kooperationschwerpunkten bestehen – insbesondere zwischen Migration/ Mobilität und Frieden/ Sicherheit. Unerwähnt bleiben zudem die Probleme, die sich aus einer Zusammenarbeit mit Regierungen ergeben können, die überwiegend undemokratisch und zunehmend repressiv sind.

Allerdings sind die EU-Mitgliedstaaten für diese Defizite mit verantwortlich, da die EU-Institutionen nur das tun können, was die Mitgliedstaaten ihnen genehmigen. Jede Überarbeitung der ENP wird von den Mitgliedern im Detail beobachtet und mitgestaltet, oft auf höchster Regierungsebene.

Diese Schwächen wurden durch die Corona-Pandemie noch verschärft. Sie hat die wirtschaftliche Lage vieler MENA-Länder deutlich akzentuiert. Geringes Wachstum, hohe Haushaltsdefizite und eine Sparpolitik, die die staatlichen Dienstleistungen aushöhlt, sind seit einigen Jahren die Regel. Der mit der Pandemie einhergehende wirtschaftliche Schock führt dazu, dass die Bedarfe der Partnerländer mit begrenzten Ressourcen und deren Erwartungen an die EU wachsen werden.

Wie könnte aber eine wirklich neue Agenda aussehen? Das Konzept des Gesellschaftsvertrags bietet hierfür Orientierung. Es sieht eher eine Weiterentwicklung denn eine Revolution in der Zusammenarbeit mit den MENA-Ländern vor, die verstärkt auf den Kern der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und die Erbringung der 3 „P“s fokussieren sollte.

Der Gesellschaftsvertrag als vereinendes Ziel

Stehen Gesellschaftsverträge im Fokus, werden langfristig stabile Staat-Gesellschafts-Beziehungen zum Ziel an Stelle von kurzfristigen Ziele wie der Verhinderung von Migration nach Europa oder dem Erhalt der bestehenden politischen Ordnung. Mit solchen kurzfristigen Zielen soll Stabilität geschaffen werden, tatsächlich aber wird Frustration in den MENA-Gesellschaften geschürt und damit das Risiko politischer Unruhen.

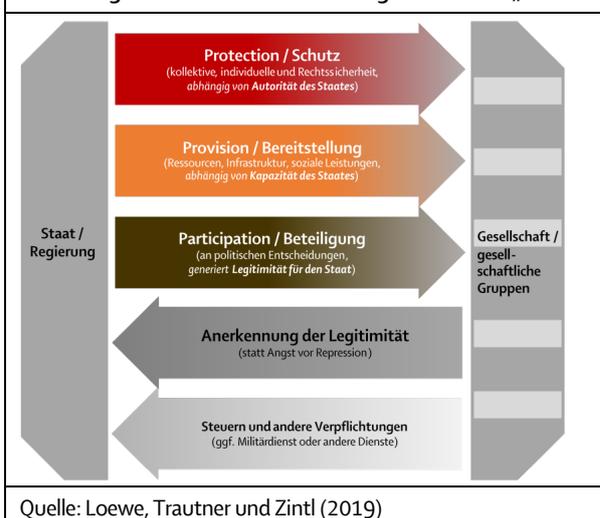
Gesellschaftsverträge können definiert werden als Gesamtheit „expliziter oder impliziter Vereinbarungen zwischen allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen und dem Souverän (d.h. der Regierung [...]) über wechselseitige Rechte und Pflichten“ (Loewe et al., 2019). Aufgabe des Staats ist die Erbringung von 3 „P“s (Abbildung 1): (i) *Protection* (Schutz der Bürger), (ii) *Provision* (wirtschaftliche und soziale Dienstleistungen) und (iii) *Participation* (Teilhabe der Gesellschaft an Entscheidungen). Im Gegenzug sollen die Bürger, (i) die Autorität der Regierung akzeptieren, (ii) Steuern zahlen und sich gemäß ihrer Möglichkeiten in der Gesellschaft engagieren.

Natürlich können Regierungen auch auf Repression statt Zustimmung setzen, damit sind sie aber selten erfolgreich, wenn sie nicht auch zumindest eine gewisse Legitimität aus einem Gesellschaftsvertrag beziehen. Wenn der Staat eines oder mehrere der 3 „P“s nicht erbringt, kommt es früher oder später zu Unmut in der Gesellschaft und zu politischer Instabilität.

Besonders heikel sind Interventionen von Gebern, da sie sich direkt auf innerstaatliche Beziehungen auswirken können. Entwicklungszusammenarbeit (EZ) stärkt unweigerlich den Staat, oft zu Lasten der Gesellschaft. Kurzfristig kann dies die politische Ordnung stabilisieren, so dass auch die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation fortgesetzt werden kann. Langfristig kann es aber zur Destabilisierung kommen, da die Unzufriedenheit der Gesellschaft und der Druck auf die politische und wirtschaftliche Elite zunehmen. Solche Folgen sollte zukünftige EU-Kooperation mit den MENA-Ländern vermeiden – in der EZ, aber auch in anderen Politikbereichen wie Diplomatie, Migration und Sicherheit.

Der wichtigste Faktor der Aufstände in den arabischen Ländern 2011 war der Zerfall der „alten Gesellschaftsverträge“, in denen

Abbildung 1: Der Gesellschaftsvertrag und die drei „P“s



Quelle: Loewe, Trautner und Zintl (2019)

die Regierungen der Bevölkerung einen annehmbaren Lebensstandard im Gegenzug für die stillschweigende Akzeptanz der autoritären politischen Systeme geboten hatten. Ein Jahrzehnt später sind die arabischen Aufstände aber noch nicht vorbei: Der Unmut der Bevölkerung über die Abwehr von Reformen durch die Eliten in den MENA-Ländern kam im sog. „Arabischen Frühling 2.0“ erneut zum Ausdruck, der Algerien, Jordanien, den Libanon und den Sudan erschütterte.

Wie die EU und ihre Mitgliedstaaten inklusivere Gesellschaftsverträge fördern können

Bislang zielte die ENP v.a. auf die Fähigkeit der MENA-Staaten zur Erbringung von *Provision* und *Protection* ab (Abbildung 2). So stärkte sie die Regierungen und deren Position in einer Neuverhandlung der Gesellschaftsverträge mit der Gesellschaft und untergrub Anreize der Regierungen, politische und wirtschaftliche Reformen durchzusetzen, die der Gesellschaft dienen, von den Eliten aber abgelehnt werden.

Die ENP spiegelt natürlich die politische Realität wider: die Interessen, Fähigkeiten und innenpolitischen Probleme der EU-Mitglieder, die Möglichkeiten der MENA-Regierungen, EU-Politik zu beeinflussen, und die Erfahrungen mit früheren Strategien. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint eine Neuausrichtung der ENP auf Gesellschaftsverträge aber hilfreich, um die Ziele und Fähigkeiten der verschiedenen Akteure in Europa in Einklang zu bringen und den Interessen der MENA-Gesellschaften stärkere Beachtung zu schenken.

Die EU kann in ihrer Zusammenarbeit mit der MENA-Region Reformen fördern, die die wirtschaftliche, politische und soziale Lage der Bürger verbessern und für die Regierungen akzeptabel sind, z.B. zugunsten einer besseren Bildung und Gesundheitsversorgung (v.a. im ländlichen Raum), mehr Transparenz in der Verwaltung, dem Ersatz von Energiesubventionen durch direkte Sozialtransfers oder einem fairen Zugang zur Justiz.

Reformen dieser Art sind „Pareto-verbessernd“, also für alle Beteiligten von Vorteil. Die Regierungen wissen schließlich, dass sie langfristig ihre Macht nur erhalten können, wenn die Bürger nicht zu unzufrieden sind. Wichtig ist ihnen nur, dass ihre Machtposition nicht geschwächt wird. Und selbst die Geber profitieren, weil sie stetigen Wandel mehr schätzen als revolutionären. Zudem tragen Pareto-Verbesserungen auch zu allen Aspekten der sozialen Kohäsion bei: vertikalem Vertrauen (in die Regierung), horizontalem Vertrauen (in Mitglieder anderer sozialer Gruppen), Zugehörigkeitsgefühl und der Bereitschaft der Bürger, sich für das Gemeinwohl zu engagieren (Burchi, Strupat & von Schiller, 2020).

Der nächste mehrjährige Finanzrahmen der EU bietet die Gelegenheit, die Kooperation neu auszurichten, v.a. beim

Menschliche Entwicklung, Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit	<i>Provision / participation</i>
Resilienz, Wohlstand, digitaler Wandel	<i>Protection / provision</i>
Frieden und Sicherheit	<i>Protection</i>
Migration und Mobilität	<i>Provision</i>
Grüner Wandel: Klima, Energie, Umwelt	<i>Protection / provision</i>
Quelle: Eigener Entwurf auf Basis von EC/HR (2021)	

Wiederaufbau nach COVID-19. Das Konzept des Gesellschaftsvertrags sollte eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI) sowie aller Zusammenarbeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten spielen. Dadurch würde die Kooperation in dreierlei Hinsicht effizienter und effektiver:

- **Nachhaltigkeit:** Das Konzept des Gesellschaftsvertrags schärft den Blick für langfristige Effekte. Dadurch stellt es sicher, dass die Unterstützung der MENA-Länder vor allem zu längerfristiger Stabilität beiträgt.
- **Kohärenz:** Die Festlegung auf längerfristige Ziele bedeutet zudem, dass selbst kurzfristig ausgerichtete Kooperation letztlich zu ihnen beiträgt. Dies hilft, innere Widersprüche der Kooperation zu verringern und Synergien zu schaffen.
- **Koordination:** Das gemeinsame Ziel, Pareto-Verbesserungen in den Gesellschaftsverträgen der MENA-Länder zu fördern, erleichtert es auch, die Politik der EU und die ihrer Mitgliedstaaten besser zu koordinieren.

Europa sollte die Erbringung der 3 „P“s an die Gesellschaften der MENA-Länder fördern. Seine Kooperation ist in vielen Bereichen reformbedürftig. Vier von ihnen werden im Folgenden als Beispiele dafür genannt, wie die EU und die Mitgliedstaaten im Rahmen des „Team-Europe“-Ansatzes zusammenarbeiten und einen wirklichen Unterschied machen können.

Konfliktlösung, Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau

In konzeptioneller und praktischer Hinsicht sind Deutschland und die EU führende Akteure bei der Förderung von Ansätzen zur Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Die deutschen Leitlinien für Konfliktanalyse und -bewältigung, eine wirksame Koordinierung der Maßnahmen und die Mobilisierung von Ressourcen haben auch auf EU-Ebene Anwendung gefunden. Dies zeigt sich in der Verpflichtung der EU zu einem integrierten Konfliktbewältigungsansatz, einem neuen Mediationskonzept, mit dem die EU ihren Fokus auf diesen Bereich vertiefen möchte, sowie den Fortschritten auf dem Weg zu einem EU-weiten Konsens über Friedenskonsolidierung.

Es ist an der Zeit, diese konzeptionellen Fortschritte und Absichtserklärungen in konkrete Maßnahmen zu überführen. Wiederaufbau nach Konflikten hat in der gesamten MENA Region Priorität, v.a. im Libanon, in Libyen, Syrien und Jemen. Wiederaufbau umfasst aber mehr als den Neubau von zerstörter Infrastruktur. Die größte Herausforderung ist die Erneuerung der erodierten Gesellschaftsverträge. Der Fokus auf die 3 „P“s ist entscheidend, wobei *protection* erste Priorität haben sollte, dicht gefolgt von *provision* und *participation*.

Wiederaufbau nach der Corona-Pandemie

Die sozioökonomischen Folgen der Corona-Pandemie erhöhen den Druck auf die bereits geschwächten Gesellschaftsverträge der MENA-Länder. Europa hat kurzfristige Unterstützung für die Gesundheitssysteme und kleinere Unternehmen sowie Hilfe für längerfristigen Wiederaufbau zugesagt. Dies ist sinnvoll, aber nicht genug. Europa könnte die MENA-Länder auch mit COVID-19-Impfstoff versorgen und seine kurzfristigen Finanzhilfen erhöhen, um die gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen der Pandemie einzudämmen.

Europa könnte die MENA-Länder auch dabei unterstützen, ihre langfristige Widerstandsfähigkeit gegen wirtschaftliche, finanzielle, gesundheitliche und ökologische Risiken zu stärken durch (i) den Ausbau der Gesundheitssysteme, (ii) den Abbau von Hindernissen für einen allgemeinen Zugang zur Gesundheitsversorgung und (iii) die Einführung eines universellen Grundeinkommens oder zumindest bedingungsloser Sozialrenten, Kindergelder und Cash-for-Work-Jobs.

Partizipation auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene

Die Beteiligung der Bürger an kommunalen und regionalen Entscheidungsprozessen kann dazu beitragen, Gesellschaftsverträge auf lokaler Ebene zu verankern, wo sich Entscheidungen sehr konkret auf das Leben der Menschen auswirken. In vielen MENA-Ländern gibt es bereits mehrere von der EU oder den Mitgliedstaaten finanzierte und durchgeführte Projekte, die auf Inklusion und Empowerment abzielen und das Engagement und die Zusammenarbeit zwischen gesellschaftlichen Gruppen fördern. Beispiele hierfür sind Deutschlands Übergangshilfen in Jordanien und im Libanon, die von Frankreich finanzierte Unterstützung für „urbane Resilienz“ in Algerien, im Libanon, in Marokko und in Tunesien sowie Projekte zum Aufbau kommunaler Kapazitäten, die zumeist von bi- und multilateralen Gebern gemeinsam finanziert werden. Die Maßnahmen überschneiden sich oft, und lokale Behörden, Zivilgesellschaft und Bürger sollen sich an mehreren Projekten gleichzeitig beteiligen. Das Konzept des Gesellschaftsvertrags kann helfen zu bestimmen, wie sich die EU-Geber bei den Initiativen besser abstimmen können.

Migration und Mobilität zum gegenseitigen Nutzen

Wird EZ von Hilfe bei der Migrationssteuerung abhängig gemacht, untergräbt dies den Anreiz für entwicklungspolitisch

wichtige Reformen. Die EU macht sich zudem unglaublich, wenn sie Frieden und Wohlstand verspricht, gleichzeitig aber Partner finanziert, die Menschenrechte verletzen.

Die mit dem neuen Pakt für Migration und Asyl vorgeschlagenen „Talentpartnerschaften“ bilden einen neuen Ansatz: Qualifizierte Fachkräfte aus Kooperationsländern sollen in die EU gelassen werden, während die berufliche Bildung in diesen Ländern mit europäischem Know-how verbessert wird. So wird auch dem Facharbeitermangel in Europa, v.a. in den Bereichen Gesundheit, Altenpflege, Handwerk und Informationstechnologie, begegnet. Dem könnten ehrgeizigere Modelle der zirkulären Migration folgen, wo die Zahl der Gastarbeiter vom Fortschritt entwicklungspolitischer Reformen in den Heimatländern abhängig gemacht wird.

„Team Europe“ für neue Gesellschaftsverträge im MENA-Raum

Das Dilemma, vor dem Europa bei der Kooperation mit den MENA-Ländern steht, ist bekannt. Einerseits muss es die MENA-Staaten bei der Bereitstellung von Impfstoffen, Arbeitsplätzen und anderen Dienstleistungen für die Bürger unterstützen. Dies ist unumgänglich, stärkt aber die autoritären Regime. Andererseits muss die EU soziale, wirtschaftliche und politische Veränderungen fördern, die allerdings die Eliten der MENA-Länder und deren Kontrolle über den Status quo bedrohen. Das Konzept des Gesellschaftsvertrags zeigt einen Ausweg aus dem Dilemma auf. Unterstützt Europa Pareto-Verbesserungen bei der Erbringung der 3 „P“s, kann es zur Verwirklichung seiner Prinzipien besser beitragen: Bürger- und Menschenrechte, ökonomische Fairness und eine bedarfsgerechte und rechenschaftspflichtige Governance.

Literatur

Burchi, F., Strupat, C., & von Schiller, A. (2020). *Revenue collection and social policies: Their underestimated contribution to social cohesion* (Briefing Paper 1/2020). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

EC/HR (European Commission/High Representative). (2021). *Renewed partnership with the southern neighbourhood. A new agenda for the Mediterranean*. Brussels: Authors.

Loewe, M., Trautner, B., & Zintl, T. (2019). *Der Gesellschaftsvertrag: Ein Analyseinstrument nicht nur für Länder im Nahen Osten und in Nordafrika (MENA)* (Analysen und Stellungnahmen 13/2019). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Mark Furness

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Inter- und transnationale Kooperation“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Markus Loewe

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as7.2021



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.