

# KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

## REGIONALE KOOPERATION

### ■ Die Eurasische Union – Ein Integrationsprojekt auf dem Prüfstand

*Canan Atilgan / Gabriele Baumann / Alexander Brakel / Claudia Crawford / Jakob Devcic / Amos Helms*

### ■ Regionale Kooperation in Westafrika – „A study in frustration?“

*Franziska Porst*

### ■ Gemeinsam einsam: Die südamerikanischen Bündnisse Mercosur und Unasur sind in einer Krise

*Kristin Wesemann*

### ■ Neuanfang statt Neugründung – Honduras nach den Wahlen

*Annette Schwarzbauer*

### ■ Verfassungsreform und Verfassungswirklichkeit in Marokko: Zwischen monarchischer Stabilität und demokratischer Erneuerung

*Ellinor Zelno-Mahmalat*





**KAS**  
**AUSLANDSINFORMATIONEN**  
**2 | 14**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-35 63

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: [stefan.burgdoerfer@kas.de](mailto:stefan.burgdoerfer@kas.de)

**Bankverbindung:**

Commerzbank Bonn

Kontonr.: 10 3333 100 BLZ: 380 400 07

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

**Herausgeber:**

Dr. Gerhard Wahlers

**Redaktion:**

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Gisela Elsner

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Jens Paulus

**Verantwortlicher Redakteur:**

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

**Bezugsbedingungen:**

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.

**Satz:** racken, Berlin



CO<sub>2</sub>-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2  
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem  
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-  
zeichnet ist.

## **Inhalt**

### **4 | EDITORIAL**

#### **Regionale Kooperation**

### **8 | DIE EURASISCHE UNION – EIN INTEGRATIONS- PROJEKT AUF DEM PRÜFSTAND**

*Canan Atilgan / Gabriele Baumann / Alexander  
Brakel / Claudia Crawford / Jakov Devcic /  
Amos Helms*

### **53 | REGIONALE KOOPERATION IN WESTAFRIKA – „A STUDY IN FRUSTRATION?“**

*Franziska Porst*

### **76 | GEMEINSAM EINSAM: DIE SÜDAMERIKANISCHEN BÜNDNISSE MERCOSUR UND UNASUR SIND IN EINER KRISE**

*Kristin Wesemann*

#### **Andere Themen**

### **99 | NEUANFANG STATT NEUGRÜNDUNG – HONDURAS NACH DEN WAHLEN**

*Annette Schwarzbauer*

### **120 | VERFASSUNGSREFORM UND VERFASSUNGS- WIRKLICHKEIT IN MAROKKO: ZWISCHEN MONARCHISCHER STABILITÄT UND DEMOKRATI- SCHER ERNEUERUNG**

*Ellinor Zeino-Mahmalat*



## EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

wenn am 8. Februar die XXII. Olympischen Winterspiele in Sotschi eröffnet werden, schaut ein Großteil der Welt auf diese Stadt am Schwarzen Meer. Es ist zu vermuten, dass der russische Präsident Wladimir Putin diese Blicke genießen wird. Olympia in Sotschi – eine Stadt subtropischen Klimas und auf demselben Breitengrad gelegen wie Nizza – war sein Traum und sein Wille. Sechs Jahre Planung, Abriss und Neuaufbau: Aus einem Badeort wurde ein Wintersportort. Geschätzte 50 Milliarden US-Dollar hat der russische Staat sich das kosten lassen.

Olympia in Sotschi ist weit mehr als sportlicher Wettkampf. Es ist, in den Augen der russischen Führung, aber auch in den Augen vieler russischer Bürgerinnen und Bürger, ein Symbol für die sichtbare Rückkehr Russlands auf die Weltbühne, ein Symbol für die politische Revitalisierung dieses größten Flächenlandes der Erde. Darauf hat man in Moskau seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der anschließenden Implosion des Sowjetimperiums gewartet – historische Entwicklungen, die von Wladimir Putin als „die größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“ bezeichnet wurden.

Seitdem hat der Kreml immer wieder Versuche unternommen, mittels regionaler Kooperationsbemühungen den Einfluss Russlands im postsowjetischen Raum zu konsolidieren, wenn nicht gar auszubauen. In diesem Zusammenhang von politischen Erfolgen zu sprechen, wäre eine Fehleinschätzung. Gleichwohl lohnt ein Blick auf die jüngsten Bemühungen der russischen politischen Führung, an deren Ende die Eurasische Wirtschaftsunion stehen soll. Ein Integrationsprojekt, von dem unsere Autoren schreiben: „Zumindest in der Tiefe der beabsichtigten Integration geht das neue Projekt erheblich weiter als alle vorangegangenen.“ Und weiter: „Ein absolutes Novum stellt überdies die Selbstbeschränkung Russlands dar. Der *Spiritus*

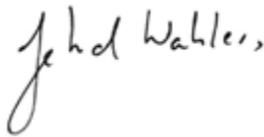
*rector* des Projekts räumt allen Mitgliedsstaaten gleiches Stimmrecht ein und kann fortan nur noch als ein *Primus inter pares* handeln.“ Der Größenunterschied und Russlands Wirtschaftskraft seien jedoch dafür verantwortlich, „dass die russische Führungsrolle de facto fortbestehen wird“.

Dass Russland gewillt ist, seine dominierende Rolle bis zum Äußersten auszufüllen, daran besteht kein Zweifel. Canan Atilgan beschreibt eindrücklich die insbesondere sicherheitspolitische Abhängigkeit Armeniens von Moskau, die schließlich zur Unterzeichnung des Beitrittsabkommens zur Zollunion führte. Jahrelange Verhandlungen mit Brüssel über ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen waren plötzlich Makulatur. Auf dem EU-Gipfel zur östlichen Partnerschaft war Armenien nur noch Zuschauer. Alexander Brakel schildert ein im Grunde genommen gescheitertes Weißrussland, das ohne eine enge Annäherung an Russland nicht überlebensfähig wäre. Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew reklamiert, wie Amos Helms ausführt, die Vision einer Eurasischen Union für sich, muss aber feststellen, dass sein russischer Amtskollege ihm nicht nur das Copyright für diese Idee genommen hat, sondern auch die politische Ausgestaltung derselben.

In der Ukraine haben jahrelange und schwierige Verhandlungen über ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union am Ende und zur Überraschung vieler – nicht aller – doch zu einer Hinwendung zu Russland geführt. Die Konsequenzen dieser Entscheidung des ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch werden uns seit Wochen in immer dramatischeren Bildern vor Augen geführt. Die Ereignisse auf dem Unabhängigkeitsplatz in Kiew und in weiten Teilen des Landes zeigen, dass für die Protestierenden mit der nun wahrscheinlicher gewordenen Ausrichtung ihres Landes gen Osten vor allem auch eine andere politische Kultur und gesellschaftliche Verfasstheit verbunden ist, die sie ablehnen. Sie haben erkannt, dass das eurasische Integrationsprojekt nicht an freiheitlich-demokratischen Werten ausgerichtet ist, sondern in erster Linie ein wirtschafts- und machtpolitisches Zweckbündnis darstellt, das – anders als das europäische Integrationsprojekt – nicht auf einer gemeinsamen Zukunftsvorstellung der beteiligten Staaten beruht, sondern auf das Bestreben

Russlands zurückzuführen ist, als Regionalmacht die eigenen weltpolitische Relevanz zu sichern und auszubauen.

Das europäische Einigungswerk hat bewiesen, dass regionale Integration, verstanden als die Zusammenarbeit demokratischer Akteure zur Lösung gemeinsamer Aufgaben, den Wohlstand mehren und den Frieden sichern kann. Regionale Integration ist jedoch nur dann zu begrüßen, wenn sie auf freiwilliger Basis erfolgt. In Bezug auf die Eurasische Union ist das nicht für alle beteiligten Staaten der Fall.

A handwritten signature in black ink, reading "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers  
Stellvertretender Generalsekretär

[gerhard.wahlers@kas.de](mailto:gerhard.wahlers@kas.de)

# **PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK**

Die öffentliche Diskussion zu Fragen der internationalen Politik passt nicht zu den Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenüber sieht. Entwicklungen im Nahen Osten, in Afrika, aber auch in Asien und den Amerikas können uns nicht gleichgültig sein. In welchen Bereichen sollte sich deutsche Außenpolitik stärker engagieren, welche Themen müssen stärker in die deutsche Öffentlichkeit hineingetragen werden?

**GLOBALE  
MEGATRENDS (I):**

**WELTWEITE  
MACHTVER-  
SCHIEBUN-  
GEN**

**GLOBALE  
MEGATRENDS (II):**

**DEMOGRA-  
PHISCHER  
WANDEL**

**SICHERHEIT  
UND ENT-  
WICKLUNG  
IM SAHEL**

**HANDLUNGS-  
FELDER UND  
ANSÄTZE  
EINER DEUT-  
SCHEN ENER-  
GIEWENDE-  
AUSSEN-  
POLITIK**

**EUROPÄISCHE  
INSELLÖSUNGEN  
ALS FUNDAMENT  
EINER STÄRKUNG  
DER EUROPÄI-  
SCHEN VERTEI-  
DIGUNGSFÄHIG-  
KEITEN?**

**BEKÄMPFUNG  
DER PIRATE-  
RIE:**

**EIN ASPEKT  
MARITIMER  
SICHERHEIT FÜR  
DEUTSCHLAND**

Alle Ausgaben online:  
[kas.de/perspektiven](http://kas.de/perspektiven)



**Diskutieren Sie mit uns:  
[politikdialog@kas.de](mailto:politikdialog@kas.de)**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**



Dr. Canan Atilgan leitet das Regionalprogramm Politischer Dialog Südkaukasus der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tiflis. In diesem Beitrag berichtet sie aus Armenien.



Gabriele Baumann leitet das Auslandsbüro in Kiew.



Dr. Alexander Brakel leitet von Vilnius aus das Auslandsbüro Belarus.

## DIE EURASISCHE UNION

### EIN INTEGRATIONSPROJEKT AUF DEM PRÜFSTAND

*Canan Atilgan / Gabriele Baumann / Alexander Brakel /  
Claudia Crawford / Jakov Devcic / Amos Helms*

„Größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“, mit diesen Worten kennzeichnete der russische Präsident Wladimir Putin den Zusammenbruch der Sowjetunion 1991. Auch wer diese Charakterisierung nicht teilt, wird nicht bestreiten können, dass die Aufspaltung eines lange Zeit in einem Staat vereinten Wirtschaftsraums mit hoch integrierter Industrie und etablierten Handelsströmen in sechzehn verschiedene Staaten Probleme mit sich bringt. Die verschiedensten, seit 1991 unternommenen Versuche zur Schaffung internationaler Organisationen im postsowjetischen Raum folgten damit einem nicht nur geopolitischen, sondern auch wirtschaftlichem Impetus. Gemeinsam war ihnen allerdings eine weitgehende Erfolglosigkeit: Ob die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), belarussisch-russischer Unionsstaat oder Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft – sie alle hielten nicht, was sie versprachen, und verkamen schnell zu weitgehend einflusslosen Gremien. Seit einigen Jahren liegt nun ein neuer Vorschlag auf dem Tisch: die Eurasische Wirtschaftsunion. Diese soll in einem dreistufigen Verfahren entstehen. Grundlage ist die Zollunion, die 2009 mit den Gründungsmitgliedern Russland, Belarus und Kasachstan in Kraft trat und der sich im vergangenen Jahr Armenien angeschlossen hat. Die Mitglieder der Zollunion schafften die Zölle im Handel untereinander ab und harmonisierten ihre Zölle nach außen. Zudem wurde ein weitgehender Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse vereinbart.

Im weiteren Schritt wurde 2012 der Einheitliche Wirtschaftsraum geschaffen, der den freien Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften im Gebiet der Mitgliedstaaten garantiert. Am 1. Januar 2015

soll dann die Eurasische Wirtschaftsunion vollumfänglich in Kraft treten, die in vielerlei Hinsicht der Europäischen Union ähnelt. Unter anderem lehnen sich die Stabilitätskriterien an denen des Vertrages von Maastricht an.

Handelt es sich nun bei der Eurasischen Wirtschaftsunion um ein weiteres Kapitel der ewig gleichen Misserfolgsgeschichte oder um etwas gänzlich Neues? Zumindest in der Tiefe der beabsichtigten Integration geht das neue Projekt erheblich weiter als alle vorangegangenen. Ein weiterer Unterschied zu den zahlreichen Vorgängern ist die deutlich stärker entwickelte institutionelle Basis. Erstmals sind in einem postsowjetischen Integrationsprojekt umfangreiche und weitgehende Institutionen vorgesehen. Neu ist zudem die Anlehnung an internationale Standards, die sich nicht zuletzt aus Russlands Beitritt zur Welthandelsorganisation 2012 erklären. Ein absolutes Novum stellt überdies die Selbstbeschränkung Russlands dar. Der *Spiritus rector* des Projekts räumt allen Mitgliedstaaten gleiches Stimmrecht ein und kann fortan nur noch als ein *Primus inter Pares* handeln. Allerdings sorgt der schiere Unterschied in Größe und wirtschaftlicher Macht dafür, dass die russische Führungsrolle de facto fortbestehen wird.

## **RUSSLAND UND DIE EURASISCHE WIRTSCHAFTSUNION**

In jedem Jahr begeht die Russische Föderation am 12. Juni einen nationalen Feiertag: den Tag Russlands. Bis 2002 hieß er noch Unabhängigkeitstag, eingeführt 1994 von Präsident Boris Jelzin, um den Austritt Russlands aus der Sowjetunion im Jahr 1991 und somit den Beginn der Russischen Föderation als eigenständigen Staat zu markieren. Es ist ein Feiertag, der vielen Russen kein Grund zum Feiern ist. Bis heute befinden sie, dass die Entscheidung, die Sowjetunion zu verlassen und damit ihren Zerfall zu provozieren, ein unnötiger, sogar schädlicher Schritt war.

Am 12. Dezember 2013 sang der russische Sänger Oleg Gazmanov vor der versammelten politischen Elite der Russischen Föderation sein Lied „Hergestellt in der UdSSR“: „Ukraine und die Krim, Belarus und Moldova ist mein Land! [...] Kasachstan und Kaukasus, und das Baltikum auch. [...] Ich wurde geboren in der Sowjetunion, ich wurde gemacht



Claudia Crawford leitet das Auslandsbüro in Moskau.



Jakov Devcic ist Trainee im Auslandsbüro Kiew.

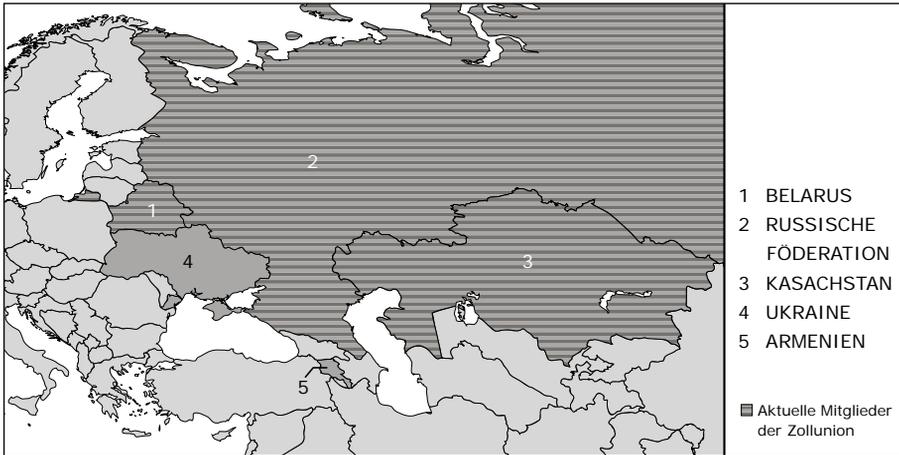


Amos Helms leitet das Auslandsbüro in Kasachstan.

in der UdSSR!<sup>1</sup> Ort des Geschehens war der Kreml, der Anlass die Feierlichkeiten zum 20. Jahrestag der Verfassung der Russischen Föderation.

Abb. 1

**Übersicht der im Beitrag beschriebenen Länder**



Quelle: Eigene Darstellung.

Dies sind nur zwei Schlaglichter von vielen, die von der Schwierigkeit zeugen, sich mit dem Verlust von Macht und Größe abzufinden, der sich aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion ergab. Und so mögen auch die verschiedenen Anläufe, die ehemaligen Sowjetrepubliken wieder zu vereinen, dem Bemühen geschuldet sein, alte Stärke wiederzubeleben und den früheren Einflussbereich zu sichern – angefangen von der Gründung der GUS über die verschiedenen Zollunionen und Zusammenschlüsse bis hin zur Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Im Westen wird das Projekt der Eurasischen Wirtschaftsunion ebenfalls häufig als ein weiterer Anlauf Russlands gesehen, die alten Zeiten heraufzubeschwören. Es könnte aber ein fataler Fehler sein, damit das Projekt abzutun.

1 | „The Ministry of Foreign Affairs of Latvia condemned performance of the Song of Gazmanov about the USSR in the Kremlin“, *Russian News*, 17.12.2013, <http://rupaper.com/post/13968> [22.01.2014].

## Schritte auf dem Weg zur Wirtschaftsunion

Der Aufbau der Strukturen für die künftige Eurasische Wirtschaftsunion, heute noch Zollunion und Einheitlicher Wirtschaftsraum (Single Economic Space, SES), hat bereits sehr konkrete Formen angenommen. Sowohl der Rat der Eurasischen Wirtschaftskommission als auch deren Kollegium,<sup>2</sup> beide in gewisser Anlehnung an die Strukturen der EU, arbeiten bereits, ebenso das Gericht der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Januar 2010 trat der notwendige Rechtsrahmen für die Zollunion zwischen den drei Ländern in Kraft.

Bereits am 1. Juli 2010 war die Kommission autorisiert, Untersuchungen über die Einführung von Anti-Dumping-, Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen der Zollunion in Bezug auf Güter aus Drittländern durchzuführen. Mit dem 1. Juli 2011 wurden alle Grenzkontrollen zwischen Belarus, Kasachstan und Russland eingestellt. Das Gesetzes- und Regelwerk der Zollunion, das mehr als 70 internationale Abkommen und über 900 Regulierungen der Kommission enthält, trat bis zum Ende 2011 voll in Kraft. Für die Schaffung des Einheitlichen Wirtschaftsraums traten am 1. Januar 2012 17 Vereinbarungen in Kraft, die bis zum 1. Januar 2015 implementiert sein müssen. Am 5. Juli 2010

unterzeichneten die Mitgliedstaaten die Satzung des Gerichts, die die Organisation, die Zuständigkeiten und die Gerichtsverfahren regelt. Das Gericht selbst, mit Sitz in Minsk, begann seine Arbeit am 1. Januar 2012.<sup>3</sup> Hier

zeigt sich bereits der qualitative Unterschied zu den vorangegangenen Projekten: Vereinbarungen werden eingehalten, ein gemeinsames Regelwerk wird implementiert. Falls nicht, gibt es Sanktionsmöglichkeiten. Für Streitigkeiten gibt es das Gericht, das unabhängig Recht spricht in Auslegung der Verträge, die die Mitgliedstaaten unterzeichnet haben.

**Es zeigt sich bereits der qualitative Unterschied zu den vorangegangenen Projekten: Vereinbarungen werden eingehalten, ein gemeinsames Regelwerk wird implementiert. Falls nicht, gibt es Sanktionsmöglichkeiten.**

2 | Eurasian Economic Commission, *Eurasian Economic Integration: Facts and Figures*, 2013, [http://eurasiancommission.org/ru/Documents/broshura26Body\\_ENGL\\_final2013\\_2.pdf](http://eurasiancommission.org/ru/Documents/broshura26Body_ENGL_final2013_2.pdf) [22.01.2014].

3 | Gericht der Eurasischen Wirtschaftsunion, „История“ (Geschichte), <http://sudevrazes.org/main.aspx?guid=6201> [22.01.2014].

Es ist dabei bemerkenswert, dass die Vereinbarungen in wirtschaftlichen Bereichen den WTO-Bedingungen genügen müssen. Russland ist seit 2012 Mitglied der Welthandelsorganisation und erhebt deshalb zum obersten Prinzip, dass keine Regelung innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes den WTO-Regeln widersprechen darf. Für die beiden anderen Partner sind das Hürden, die sie akzeptieren müssen, ohne die Vorteile einer WTO-Mitgliedschaft zu genießen. Allerdings könnte dieser Umstand zur Modernisierung ihrer Volkswirtschaften beitragen.



Russlands damalige Handelsministerin Elvira Nabiullina zu Gast auf WTO-Konferenz 2011 in Genf: Mit Belarus und Kasachstan in einer Zollunion verbunden, ist Russland seit 2012 zugleich Mitglied der Welthandelsorganisation. | Quelle: Eric Bridiers, United States Mission Geneva, flickr ©④⊕.

Die bisherigen Schritte zur Verwirklichung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes, die schließlich zur Eurasischen Wirtschaftsunion führen sollen, sind sehr pragmatisch und beziehen sich allesamt auf wirtschaftliche Bereiche. Sie dienen der Harmonisierung von Standards, Normen, Regelwerken und Steuern. Das ist vor allem deshalb wichtig zu betonen, weil dieses Integrationsprojekt eigentlich ein politisches Projekt ist. Denn vom ökonomischen Standpunkt aus erscheint es nicht geradewegs zwingend, dass Russland dieses Projekt vorantreibt.

Tabelle 1

**Außenhandel Russlands mit Belarus und Kasachstan,  
in Mio. US-Dollar**

<b>Export</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
GUS-Staaten insgesamt	14.530	13.824	32.627	69.656	46.811*	59.685
Belarus	2.965	5.568	10.118	23.507	16.726	18.058
Kasachstan	2.555	2.247	6.534	13.299	9.147	10.796
<b>Import</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
GUS-Staaten insgesamt	13.592	11.604	18.996	36.607	21.818*	31.606
Belarus	2.185	3.710	5.716	10.552	6.718	9.816
Kasachstan	2.675	2.200	3.225	6.379	3.697	4.478

\* Einschließlich Georgien, das 2009 aus der GUS ausschied.

Quelle: Staatliches Statistisches Amt der Russischen Föderation, „Внешняя торговля Российской Федерации с государствами-участниками СНГ“ (Außenhandel der Russischen Föderation mit GUS-Staaten), 2011, [http://gks.ru/bgd/regl/b11\\_58/IssWWW.exe/Stg/d2/06-08.htm](http://gks.ru/bgd/regl/b11_58/IssWWW.exe/Stg/d2/06-08.htm) [22.01.2014].

Schaut man sich das Handelsvolumen zwischen den drei derzeitigen Mitgliedstaaten Russland, Belarus und Kasachstan vor allem vor der Vereinbarung zur Zollunion an, so machte es nur einen geringen Teil ihres jeweiligen Gesamt-handelsvolumens aus (Tabelle 1). Zudem ergänzen sich die drei Volkswirtschaften nicht, sondern sie befinden sich eher in einer Konkurrenzsituation. So ist beispielsweise Kasachstan ebenso Rohstofflieferant von Energieträgern wie Russland. Zudem sind die Volkswirtschaften Kasachstans mit einem Bruttoinlandsprodukt von 9.070 US-Dollar pro Kopf und Belarus' mit einem BIP von 5.819 US-Dollar nicht gerade attraktive Partner für Russland, die eine spürbare Marktausweitung für Russland versprechen (10.710 US-Dollar pro Kopf in Russland, zum Vergleich Deutschland: 40.164 US-Dollar).<sup>4</sup>

4 | Alle Daten von 2010. Vgl. „GDP per capita“, Weltbank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [22.01.2014].

### „Ein unabhängiges Zentrum der globalen Entwicklung“

Präsident Putin machte selbst deutlich, dass seine Motivation für das Integrationsprojekt vor allem geopolitischer Natur ist. Am 3. Oktober 2011 schrieb er in der Zeitung *Izvestia*, in der er seine Idee der Eurasischen Union öffentlich vorstellte: „Wir schlagen ein Modell einer mächtigen übernationalen Vereinigung vor, die in der Lage ist, einer der Pole der modernen Welt zu werden und die Rolle einer effektiven Verbindung zwischen Europa und der dynamischen Asien-Pazifik-Region zu spielen.“<sup>5</sup> Am 19. September 2013 wiederholte Putin seine strategische Sicht bezüglich

**In Moskau geht man davon aus, dass die Schaffung gemeinsamer Regeln und Standards innerhalb der Zollunion von Russland, Kasachstan und Belarus der wirtschaftlichen Entwicklung dieser drei Länder dienen wird.**

der Eurasischen Union: „Die Eurasische Integration ist eine Chance für den post-sowjetischen Raum, ein unabhängiges Zentrum der globalen Entwicklung anstatt die Peripherie Europas oder Asiens zu werden.“<sup>6</sup> In Moskau geht man davon aus, dass die Schaffung gemeinsamer Regeln und Standards innerhalb der Zollunion von Russland, Kasachstan und Belarus der wirtschaftlichen Entwicklung dieser drei Länder dienen wird. Nicht zuletzt die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 hat auch Russland deutlich vor Augen geführt, wie verletzlich seine Wirtschaft ist und wie sehr diese von der globalen Wirtschaftslage abhängt. Ein größerer Wirtschaftsraum kann da nur von Vorteil sein. Krisenfester zu werden ist deshalb auch ein Argument für den russischen Präsidenten.<sup>7</sup>

So gesehen mag das Projekt der Eurasischen Wirtschaftsunion einerseits nostalgische Sehnsüchte nach alter Größe bedienen und sich dabei zu Recht darauf stützen, dass dieser geografische Raum über eine lange Zeit aufs Engste

5 | „Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня“ (Ein neues Integrationsprojekt für Eurasien – Zukunft, die heute geboren wird), *Izvestia*, 03.10.2011, <http://izvestia.ru/news/502761> [22.01.2014].

6 | „Путин: Евразийская интеграция позволит ее участникам не быть периферией Европы или Азии“ (Putin: Eurasische Integration ermöglicht Beteiligten, nicht Peripherie Europas oder Asiens zu sein), *Stimme Russlands*, 19.09.2013, [http://rus.ru/news/2013\\_09\\_19/Putin-Evrazijskaja-integracija-pozvolit-ee-uchastnicam-ne-bit-periferiej-Evro-pi-ili-Azii-2180](http://rus.ru/news/2013_09_19/Putin-Evrazijskaja-integracija-pozvolit-ee-uchastnicam-ne-bit-periferiej-Evro-pi-ili-Azii-2180) [22.01.2014].

7 | „В. Путин: Борьба с кризисом помогут интеграционные связи“ (Putin: Kampf gegen die Krise wird die Bindung der Integration unterstützen), *RBC*, 25.10.2013, <http://top.rbc.ru/economics/25/10/2013/884987.shtml> [22.01.2014].

in sich verbunden war und somit bereits eine Grundlage für die künftige Zusammenarbeit vorhanden ist. Andererseits werden mit viel Pragmatismus Integrationschritte vorgenommen, vor allem sichtbar an den entstehenden institutionellen Strukturen, die neben einer wirtschaftlichen Stärkung des postsowjetischen Raumes vor allem dem Ziel einer besseren Verhandlungsposition dienen sollen. Bislang ist es für Russland immer schwierig, als einzelnes Land mit der EU zu verhandeln. Die EU muss zwangsläufig darauf verweisen, dass ihr *acquis communautaire* nicht verhandelbar ist, da er schon das Ergebnis eines Kompromisses darstellt. Mit Hilfe der Eurasischen Wirtschaftsunion könnte diese Argumentation künftig auch von Seiten Russlands genutzt werden. Und ebenso kann sie dazu dienen, sich stärker gegenüber China zu behaupten. Denn bei allen kritischen Tönen gegenüber der EU sieht man in Russland eher in dieser als im chinesischen Nachbarn den eigentlichen Partner. Moskau strebt nicht zuletzt deshalb eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU an, weil den Entscheidungsträgern bewusst ist, dass die EU der einzig in Frage kommende Partner für die dringend benötigte Modernisierung und Diversifizierung ist. Präsident Putin erinnerte bei der öffentlichen Präsentation des Projekts zur Eurasischen Union an die Überlegungen, mit der EU einen gemeinsamen Wirtschaftsraum und Visafreiheit zu schaffen.<sup>8</sup> Man möchte sich jedoch als Verhandlungspartner auf Augenhöhe verstanden wissen.

**Es werden Integrationschritte vorgenommen, die neben einer wirtschaftlichen Stärkung des postsowjetischen Raumes vor allem dem Ziel einer besseren Verhandlungsposition dienen sollen.**

Die in Russland tätige deutsche und europäische Wirtschaft begrüßt die derzeitigen Entwicklungen innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Aus ihrer Sicht kann es nur von Vorteil sein, wenn sich ein Markt, der nach gleichen Regeln funktioniert, vergrößert. Das heißt nicht unbedingt, dass sie mit allen Details einverstanden sind, aber größere Sorge bereitet eher die empfundene Sprachlosigkeit zwischen der Europäischen und der sich entwickelnden Eurasischen Union. Während sich die Wirtschaft, vor allem diejenige in Russland und in den GUS-Ländern, intensiv mit den Entwicklungen im Eurasischen Wirtschaftsraum beschäftigt und von der Wissenschaft in den letzten Monaten sehr viel und differenziert über das Eurasische Integrationsprojekt publiziert wurde, scheint die politische Ebene

in Deutschland, aber auch in Europa, eher kritisch distanziert, wenn nicht uninteressiert. Die erfolglosen Bemühungen zwischen der EU und der Ukraine, in Vilnius Ende November 2013 ein Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen, haben sogar ein altes Nullsummenspiel- und Konfrontationsdenken auf beiden Seiten zu Tage befördert.

**Grundsätzlich hat die EU bislang jegliche Integrationsbemühungen auf der Welt unterstützt, ob in Lateinamerika den Mercosur oder die Andengemeinschaft, die ASEAN in Südostasien oder die Afrikanische Union.**

Dabei gäbe es eine Reihe guter Gründe, den Bemühungen um eine Eurasische Wirtschaftsunion positiv gegenüberzustehen. Grundsätzlich hat die EU bislang jegliche Integrationsbemühungen auf der Welt unterstützt, ob in Lateinamerika den Mercosur oder die Andengemeinschaft, die ASEAN in Südostasien oder die Afrikanische Union. Der Vorteil prosperierender Regionen für die Weltwirtschaft und somit auch für die Wirtschaft in Deutschland und Europa liegt auf der Hand. Aber auch eine stärkere politische Integration Russlands mit den zentralasiatischen Ländern kann von Vorteil sein. Die GUS-Länder Zentralasiens grenzen an politisch unruhige Zonen, sodass eine regional abgestimmte Außenpolitik von großem Interesse auch für die EU ist.

Bis zum Beginn der Eurasischen Union am 1. Januar 2015 bleibt allerdings noch viel zu tun. Schaut man sich die wirtschaftliche Entwicklung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft von 2010 bis heute an, so hat sich die Dynamik aus den beiden ersten Jahren im dritten nicht mehr fortgesetzt. Nahm der interne Handel zwischen 2010 und 2011 noch um 33,9 Prozent zu, waren es zwischen 2011 und 2012 nur noch 8,7 Prozent.<sup>9</sup> Man könnte deshalb auch vermuten, dass die Steigerungsraten des Binnenhandels zwischen den Mitgliedschaften mehr der allgemeinen Erholung nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise geschuldet waren als dem neuen Regelwerk.

Eine wichtige Frage wird sein, inwieweit die beteiligten Länder bereit sein werden, Souveränität abzugeben. Das wird nötig sein, wenn Integration gelingen soll. Die Größe Russlands führt zwangsläufig zu erheblichen Disparitäten. Ein erster Schritt wurde mit der Schaffung der Eurasischen

9 | Eurasian Economic Commission, *Eurasian Economic Integration: General Overview*, 02/2013, 5, <http://eurasiancommission.org/ru/nae/news/Documents/as0103.pdf> [17.12.2013].

Wirtschaftskommission als supranationales Organ getan, deren Kollegium unabhängig von den drei Regierungen entscheidet. Jedes Land hat drei Vertreter, die alle das gleiche Stimmengewicht mitbringen. Die Unabhängigkeit des Gerichts der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft schafft ebenfalls Voraussetzungen, Ungleichgewichten entgegenzuwirken. Im Rat der Eurasischen Wirtschaftskommission sitzen dagegen die jeweiligen stellvertretenden Ministerpräsidenten der drei Länder, die im Konsens entscheiden müssen. Nicht nur dadurch bleiben Möglichkeiten für Russland, seine Dominanz zum Tragen kommen zu lassen. Das könnte ein Grund dafür sein, warum andere Staaten zögern, sich dem Bund anzuschließen. Auch Kasachstan und Belarus haben deutlich gemacht, dass sie eine weitergehende politische Union, die mit der Abgabe von Souveränitätsrechten einhergeht, nicht wünschen.<sup>10</sup>

Eine Nagelprobe für Russland wird die weitere Entwicklung in der Ukraine sein. Nicht nur, weil sich viele Russen aus historischen Gründen mit dem Nachbarland sehr verbunden fühlen, sondern auch wegen des wirtschaftlichen Potenzials ist die Ukraine ein gewünschtes Mitglied für das Integrationsprojekt. Ministerin Tatjana Volovaja, Kollegiumsmitglied der Eurasischen Wirtschaftskommission, machte deutlich, dass ohne die Ukraine keine Integration in der Region erfolgreich sein könne.<sup>11</sup> Würde die Ukraine einen anderen Weg einschlagen, wäre das für Russland schwer zu akzeptieren. Wie in den Wochen vor dem Gipfel in Vilnius im November 2013 zu sehen war, wird es seine Möglichkeiten nutzen, die Ukraine an sich zu binden.

10 | Siehe „Лукашенко дал развернутое интервью казахстанским государственным СМИ перед визитом в Казахстан“ (Lukaschenko gab den kasachischen Staatsmedien vor seinem Besuch in Kasachstan ein ausführliches Interview), *Imperiya*, 03.10.2013, <http://imperiya.by/news.html?id=117220> [18.12.2013]. Der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko betont in diesem Interview: „Souveränität und Stabilität des Staates – das ist wichtig. Wir müssen souveräne, unabhängige Staaten sein.“ Vgl. auch Julian Cooper, „Die eurasische wirtschaftliche Integration nimmt Fahrt auf“, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 03.06.2013, <http://bpb.de/internationales/europa/russland/162285> [17.12.2013].

11 | „Auf dem Weg zur Eurasischen Union“, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2012, <https://dgap.org/de/node/22927> [22.01.2014].



„Unabhängiges Zentrum der globalen Entwicklung“? Russlands Präsident Putin (r.), hier mit dem ukrainischen Premierminister Azarov im Dezember 2013, wirbt für die Eurasische Union. | Quelle: © Alexei Nikolsky, Ria Novosti / picture alliance.

Ein weiterer Punkt der wirtschaftlichen Integration birgt Sprengstoff. Schon jetzt gibt es eine große Zahl von Arbeitsmigranten in der Russischen Föderation, die aus den zentralasiatischen Staaten kommen. Eine Wirtschaftsgemeinschaft, die am Ende auch Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt, wird diese Zahl vergrößern, zumal Russland auf diese Arbeitskräfte angewiesen ist. Die russische Bevölkerung, vor allem in den Großstädten, wünscht sich allerdings etwas anderes. Die Spannungen beispielsweise zwischen der einheimischen Bevölkerung Moskaus und den Arbeitsmigranten sind hoch. Dass sich dieses Thema für Wahlkämpfe eignet, bewies im September 2013 der Oppositionspolitiker Alexei Navalni im Bürgermeisterwahlkampf in Moskau – ein klares Zeichen, dass es hier ein ungelöstes Problem gibt, dem sich die Politik zuwenden muss.

### **Mehr als ein Prestigeobjekt**

Die Subventionen, die Russland für dieses Integrationsprojekt zu zahlen bereit sein muss, werden der Bevölkerung nicht verborgen bleiben. Die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten lassen sich wohl kaum ohne finanzielle Hilfen abbauen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass die Hilfen auch als Teil der „Motivation“ für die Mitgliedschaft beispielsweise von Belarus verstanden werden kann. Niemand kann vorhersagen, ob diese

Subventionierung auf Dauer von der Bevölkerung mitgetragen wird. Albir Krganow, Mitglied der Gesellschaftskammer der Russischen Föderation, verwies zumindest auf den Aspekt der politischen Akzeptanz: „Die Eurasische Union könnte eine wirtschaftliche und außenpolitische Grundlage für die Vereinigung auf dem post-sowjetischen Raum werden. Allerdings ist die Umsetzung dieses Projekts ohne die Unterstützung der Bevölkerung kaum möglich.“<sup>12</sup>

Bislang hat es den Anschein, dass es Präsident Putin ernst ist mit der Eurasischen Wirtschaftsunion. Der Beweis dafür muss allerdings noch erbracht werden. Denn für die Russische Föderation wird das bedeuten, dass die Bereitschaft zur langfristigen Unterstützung der Partner und zu einem gewissen Grad auch zur Aufgabe von Souveränität vorhanden sein muss. Die Eurasische Union ist also nicht nur ein Prestigeobjekt. Vielmehr verlangt das Projekt den Beteiligten viel ab. In absehbarer Zeit muss es einen spürbaren Nutzen zeigen, damit die Akzeptanz erhalten bleibt und gegebenenfalls weitere Länder angezogen werden. Die Europäische Union, obgleich oft als Konkurrent empfunden, dient in diesem Zusammenhang eher als Modell denn als Gegenmodell.

**Das Projekt Eurasische Union verlangt den Beteiligten viel ab. In absehbarer Zeit muss es einen spürbaren Nutzen zeigen, damit die Akzeptanz erhalten bleibt.**

## KASACHSTAN UND DIE EURASISCHE UNION

Das zentralasiatische Kasachstan legt Wert auf die Feststellung, dass die Idee der Gründung einer Eurasischen Union von dessen Präsidenten Nursultan Nasarbajew selbst stammt, der Kasachstan seit seiner Unabhängigkeit vor über 20 Jahren führt. Bereits 1994<sup>13</sup> formulierte er anlässlich eines Staatsbesuches in einem Vortrag an der staatlichen Universität Moskaus die Idee einer Eurasischen Union, die an die Stelle der GUS treten könne. Sie solle

12 | Vgl. auch „Press TV: Кризис в Европе добавляет шансы на успех Евразийского союза“ (Press TV: Die Krise in Europa verstärkt Erfolgchancen der Eurasischen Union), *InoTV*, 10.10.2013, <http://inotv.rt.com/2013-10-10/Press-TV-Krizis-v-Evropе> [17.12.2013].

13 | Vgl. Rede des Präsidenten der Republik Kasachstan, Nursultan Nasarbajew, an der staatlichen Moskauer Lomonosow-Universität, Moskau, 29.03.1994, in: Б.А. Аюелбаев, Президент Н.А. Назарбаев и Современный Казахстан, Institut für Strategische Studien Kasachstans (KISI), Almaty, 2010, <http://kisi.kz/img/docs/4825.pdf> [22.01.2014].

den Charakter einer Konföderation annehmen und einen koordinierten politischen und wirtschaftlichen Rahmen erhalten. Sieben Jahre später präsentierte Wladimir Putin seine Vorstellungen von einer Eurasischen Union in der russischen Zeitung *Izvestia*. Seitdem gilt sie als eine russische Idee, und in Kasachstan wird sie als indirekter Versuch Russlands wahrgenommen, die alten Machtstrukturen aus Sowjetzeiten wiederherzustellen.

### **Multivektorale Außenpolitik versus koordinierte Außenpolitik im Rahmen der Eurasischen Union**

Während sich Wladimir Putin eine politische Union wünscht, liegt in Kasachstan die Betonung auf wirtschaftlicher Integration. Daher spricht man in Kasachstan ausschließlich von einer Eurasischen Wirtschaftsunion, die politische Ebene wird ausgeklammert. Gründe dafür finden sich in der so genannten multivektoralen Außenpolitik Kasachstans sowie in den Grundsatzreden des Präsidenten, in denen er eine starke wirtschaftliche Entwicklung als Voraussetzung für demokratische Entwicklung darstellt. Das bisherige Credo einer ausgewogenen und nach allen Seiten offenen Außenpolitik bot dem Staat die Möglichkeit, mit unterschiedlichsten Partnern zusammenzuarbeiten und bei Bedarf bilaterale Verträge zu schließen. Es wurde stets darauf geachtet, dass die Mitgliedschaft in einem Abkommen nicht die Handlungsfreiheit im Rahmen anderer existierender Abkommen beeinträchtigt.

**Der Beitritt Kasachstans zur Zollunion 2010, die als Lackmustest für die Etablierung der Eurasischen Union gesehen wird, erfolgte unter anderem in der Absicht, neue Absatzmärkte zu erschließen.**

Ein erster Bruch mit dieser außenpolitischen Tradition und der entsprechenden Kompromissbereitschaft ergab sich aus der Not der geografischen Lage des Landes. Der Beitritt zur Zollunion 2010, die als Lackmustest für

die Etablierung der Eurasischen Union gesehen wird, erfolgte unter anderem in der Absicht, neue Absatzmärkte zu erschließen. Kasachstan erklärte sich bereit, seine Zollbestimmungen den Anforderungen der beiden anderen Mitgliedstaaten, insbesondere denen Russlands, anzupassen, und verband damit die Hoffnung auf wirtschaftlichen Aufschwung. Diese erfüllte sich jedoch bisher nicht im erhofften Maße. Der mit der Zollunion umfasste Absatzmarkt von weiteren 153 Millionen Menschen (Russland und Belarus) versprach eine Steigerung des Exports kasachischer

Waren in die Partnerländer. Der kasachische Anteil am Wirtschaftsaufkommen innerhalb der Zollunion lag 2011 bei lediglich 20 Prozent, und im Folgejahr sank er auf 17 Prozent. Die Exportzahlen in die Partnerländer sanken um 3,7 Prozent, während der Import russischer und belarussischer Waren um zwölf Prozent stieg.<sup>14</sup> Die Zölle für Waren aus Nichtmitgliedstaaten wurden teilweise erhöht und beeinflussten vor allem den privaten Handelssektor<sup>15</sup> sowie kleine und mittelständige Unternehmen, die vom Grenzhandel mit den Nachbarn Kasachstans bisher profitierten.



Mahnmal in der kasachischen Hauptstadt Astana für ein Arbeitslager, in dem in der Sowjet-Zeit die Ehefrauen von Dissidenten inhaftiert wurden: Die Auswirkungen der Fremdherrschaft sind nicht vergessen. | Quelle: ninara, flickr ©.

Mit einem Zeitungsartikel reagierte Präsident Nasarbajew am 25. Oktober 2011, ebenfalls in der *Isvestia*, auf Putins Beitrag zur Eurasischen Union und stellte seine Sicht zu dieser Projektidee dar: Eine Integration innerhalb einer Eurasischen Union müsse durch Wirtschaftspragmatismus geprägt sein. Die Eurasische Union solle eine Vereinigung von Staaten sein, die aufgrund der Prinzipien der Gleichheit,

14 | Vgl. Larissa Tschernenko, „Таможенный союз надежд не оправдал“ (Erwartungen an Zollunion wurden nicht erfüllt), *Forbes*, 18.04.2013, [http://forbes.kz/process/expertise/tamojennyiy\\_soyuz\\_nadejd\\_ne\\_opravdal](http://forbes.kz/process/expertise/tamojennyiy_soyuz_nadejd_ne_opravdal) [15.01.2014].

15 | Vgl. Dinmuhammed Kalikulov, „У Казахстана есть претензии к Таможенному союзу“ (Kasachstan hat Ansprüche an Zollunion), *BBC Украина*, 01.04.2013, [http://bbc.co.uk/ukrainian/ukraine\\_in\\_russian/2013/04/130401\\_ru\\_s\\_kazachstan\\_customs\\_union.shtml](http://bbc.co.uk/ukrainian/ukraine_in_russian/2013/04/130401_ru_s_kazachstan_customs_union.shtml) [22.01.2014].

der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der jeweiligen Staaten sowie der Achtung der Souveränität und der Unantastbarkeit der Staatsgrenzen agiere. Die Entscheidungen der zu bildenden supranationalen Organe der Eurasischen Union müssten unter Berücksichtigung der Interessen jedes Mitgliedstaates gefällt werden. Als Voraussetzung der Etablierung der Eurasischen Union sieht er die potenziellen Mitgliedstaaten in der Verantwortung, die innerstaatliche Entwicklung des politischen Systems wie die Steigerung der Effizienz der Wirtschaftspolitik voranzutreiben.<sup>16</sup>

**Aus kasachischer Sicht fühlte man sich zu lange von Moskau dominiert. Nicht vergessen sind die stalinistische Umsiedlungspolitik oder die Atomtests auf kasachischem Boden.**

In diesem Meinungsbeitrag ließ sich klar erkennen, dass Präsident Nasarbajew eine Aufgabe nationalstaatlicher Souveränität im Rahmen der Eurasischen Union klar ablehnt.

Aus kasachischer Sicht fühlte man sich zu lange als Mitglied eines Staatengebildes, das von Moskau dominiert wurde. Kasachstans Erinnerungen an die Sowjetunion sind sehr durchwachsen. Nicht vergessen sind die Auswirkungen dieser Fremdherrschaft, angefangen bei der stalinistischen Umsiedlungspolitik bis hin zu den Atomtests Russlands auf kasachischem Boden.

Seit seiner Unabhängigkeit hat Kasachstan eine beachtliche wirtschaftliche Entwicklung erlebt. Betrug das BIP 1994 nur ca. 400 US-Dollar pro Kopf, so lag es 2012 bereits bei 12.116 US-Dollar.<sup>17</sup> Der Human Development Index der Vereinten Nationen mit einem Wert von 0,754 für Kasachstan im Jahr 2012 bestätigt auch die gute sozioökonomische Entwicklung – der Wert liegt sehr nah an demjenigen Russlands (0,788 im selben Jahr).<sup>18</sup> Auf diese Entwicklungsschritte ist man in Kasachstan sehr stolz. Entsprechend großen Wert legt die Regierung darauf, Verhandlungen auf Augenhöhe zu führen. Trotz teilweise negativer Erfahrungen mit dem nördlichen Nachbarn erinnert man sich aber

16 | Vgl. Nursultan Nasarbajew, „Евразийский Союз: от идеи к истории будущего“ (Eurasische Union: Von einer Idee zur Geschichte der Zukunft), *Izvestia*, 25.10.2011, <http://izvestia.ru/news/504908> [22.01.2014].

17 | Vgl. „Kazakhstan: Economic Indicators“, Trading Economics, <http://tradingeconomics.com/kazakhstan/indicators> [22.01.2014]; Fn. 4.

18 | Vgl. „Kazakhstan – Human Development Index – HDI“, Country Economy, <http://countryeconomy.com/hdi/kazakhstan> [22.01.2014]; „Russia – Human Development Index – HDI“, dies., <http://countryeconomy.com/hdi/russia> [22.01.2014].

auch an die positiven Seiten der alten Beziehungen. Dies liegt nicht nur an der großen russischen Minderheit in Kasachstan, die mit derzeit ca. 22 Prozent auch ein sozialpolitisches Gewicht darstellt, sondern auch an den bis heute existierenden Verwaltungsstrukturen und Bildungsidealen, die an russische Traditionen anknüpfen. Die russische Sprache spielt nach wie vor eine zentrale Rolle bei der Vermittlung von Wissen und im Verwaltungsapparat und wird trotz Stärkung des Kasachischen als Amtssprache weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Sehr aufmerksam beobachtet die kasachische Führung das Verhalten Russlands nicht nur gegenüber dem eigenen Land, sondern auch gegenüber anderen potenziellen Mitgliedstaaten der Eurasischen Union, z.B. der Ukraine. Wegen der Sorge, vom alten Bruder Russland vereinnahmt oder gar bevormundet zu werden, begleitet Nasarbajew den Entstehungsprozess der Eurasischen Wirtschaftsunion mit kritischen Anmerkungen und teilweise zögerlicher Zustimmung. Zuletzt äußerte er sich kritisch zu den Hindernissen,<sup>19</sup> die vor allem von Seiten der Partner abgebaut werden müssten, damit die Wirtschaftsunion funktionieren könne. Insbesondere kritisierte er das Insistieren Russlands darauf, eine politische Union herbeiführen zu wollen.

**Nasarbajew begleitet den Entstehungsprozess der Eurasischen Wirtschaftsunion mit kritischen Anmerkungen, insbesondere das Insistieren Russlands darauf, eine politische Union herbeiführen zu wollen.**

### **Das Stimmungsbarometer in der Bevölkerung schwankt**

Es überrascht nicht, dass laut Umfragen vor allem die russische Minderheit in Kasachstan den Integrationsgedanken im Rahmen einer Eurasischen Union bzw. einer Eurasischen Wirtschaftsunion eher befürwortet als die kasachische Mehrheit und vor allem die junge Generation des Landes. Die ethnischen Russen versprechen sich durch einen einheitlichen Wirtschaftsraum eine Erleichterung des Arbeitskräfte-, Geld- und Dienstleistungstransfers. Neben dieser Gruppe der Befürworter gibt es die Gruppe der Unentschiedenen und die Gruppe der Gegner der Eurasischen Union. Zu den Gegnern zählen vor allem die so genannten

19 | Vgl. „Тройной компромисс“ (Triple-Kompromiss), *Zeit*, 26.10.2013, <http://time.kz/articles/mir/2013/10/26/trojnoj-kompromiss> [15.01.2014].

Nationalpatrioten.<sup>20</sup> Diese hatten Putins Ausführungen in der Zeitung *Izvestia* als Vorhaben Russlands kritisiert, analog zur Sowjetunion erneut ein russisches Empire aufzubauen.

Die Gruppe der Unentschiedenen teilt die Befürchtungen der Gegner, sieht aber auch die wirtschaftlichen Chancen des Landes, die in einer engen wirtschaftlichen Kooperation mit Russland und den Ländern der GUS liegen. Sie fürchten den steigenden wirtschaftlichen und politischen Einfluss Chinas auf Kasachstan und erhoffen sich durch die Eurasische Union die Möglichkeit einer besseren Abgrenzung zum östlichen Nachbarn. Kategorisch abgelehnt wird in dieser Gruppe eine politische Union, die auf Kosten der Souveränität des eigenen Landes erfolgen könnte. Dabei divergieren die prozentualen Anteile dieser Gruppen in den verschiedenen Umfragen:<sup>21</sup> ca. 55 Prozent befürworten eine Integration im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsunion, ca. 35 Prozent stimmen dagegen und ca. zehn Prozent sind unentschieden. Die Ergebnisse der verschiedenen Umfragen kommentiert Jewgenij Winokurow, Leiter des Zentrums für Integrationsforschung der Eurasischen Entwicklungsbank, mit dem Hinweis, das Gelingen einer Integration im

**Wenn der Anteil der ethnischen Russen an der Bevölkerung zurückgeht, reduziert sich auch die Gruppe der Befürworter der Eurasischen Union.**

Rahmen der Eurasischen Union hänge von deren Attraktivität für die heutige Jugend ab. Zudem wirke sich der Zuwachs der kasachischen Mehrheitsbevölkerung, bedingt durch die Rückkehr kasachischer Aussiedler (Oralman) und deren höhere Geburtenrate, in derartigen Umfragen negativ auf die Zustimmungsraten aus. Wenn der Anteil der ethnischen Russen an der Bevölkerung zurückgeht, reduziert sich auch – sofern sich kein alle Bevölkerungsteile umfassender Einstellungswandel vollzieht – die Gruppe der Befürworter der Eurasischen Union.

20 | Vgl. „Нам не нужен Евразийский союз!“ (Wir brauchen die Eurasische Union nicht!), Offener Brief, *Respublika*, 26.08.2013, <http://respublika-kz.info/news/politics/32236> [15.01.2014].

21 | Die prozentualen Anteile werden teils mit Zahlen und teils mit groben Zuordnungen (z. B. ein Drittel) angegeben. Die in der Quelle zitierte Umfrage ist im Original nicht abrufbar. Vgl. „Каждый третий казахстанец против объединения страны с соседями“ (Jeder dritte Bürger Kasachstans gegen die Wiedervereinigung mit Nachbarn), *Nomad*, 15.11.2011, <http://nomad.su/?a=3-201111170027> [27.01.2014].

Regelmäßige Schlagzeilen von gewaltsamen Übergriffen auf zentralasiatische Gastarbeiter in Moskau stehen exemplarisch für das subjektiv wahrgenommene Verhaltensmuster Russlands gegenüber den ehemaligen Sowjetrepubliken und werden kritisch kommentiert, vor allem in sozialen Netzwerken. Im gleichen Licht erscheint die umstrittene russische Politik gegenüber der Ukraine. Je mehr Russland aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke politischen Druck ausübt und je öfter vom diskriminierenden Umgang mit zentralasiatischen Gastarbeitern die Rede ist, desto schwerer wird es Präsident Nasarbajew fallen, in der eigenen Bevölkerung eine Mehrheit für die Etablierung einer Eurasischen Union aufrechtzuerhalten oder gar auszubauen.

**Je mehr Russland aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke politischen Druck ausübt, desto schwerer wird es Nasarbajew fallen, eine Mehrheit für die Eurasischen Union aufrechtzuerhalten.**

So gesehen versucht Nasarbajew einen Drahtseilakt zwischen seiner Innen- und Außenpolitik zu bestehen, bei dem er zum einen den innenpolitischen Verhältnissen gerecht werden muss und zum anderen die wirtschaftlichen Chancen wahren möchte, die sich durch die Vergrößerung des Absatzmarktes für kasachische Produkte im Rahmen einer Eurasischen Wirtschaftsunion ergäben. Es bleibt auch die Frage offen, ob im Falle einer Einigung zugunsten einer Eurasischen Union die Mitgliedstaaten durch demokratische Entscheidungsmechanismen gelenkte multilaterale Organe aufbauen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, würde die Einigung der Staatsführer zu den Rahmenbedingungen der Eurasischen Union auf tönernen Füßen stehen, da diese nicht durch die Bevölkerungsmehrheit der einzelnen Mitgliedstaaten gedeckt wäre. Ein Zerfall dieser Union würde bei jedem Machtwechsel in einem der beteiligten Staaten im Raume stehen.

Für Kasachstan bieten sich derzeit immer noch andere attraktive wirtschaftliche Integrationsalternativen, z.B. die von den USA unterstützten Projekte Greater Central Asia und New Silk Road sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit in der Freihandelszone im Rahmen der Shanghai Cooperation Organisation (SCO), die von China vorangetrieben wird. Zudem liegt ein Angebot der Türkei auf dem Tisch, das auf die gemeinsamen Wurzeln verweist und unter dem Begriff „Neo-Osmanismus“ zusammengefasst

wird.<sup>22</sup> Nasarbajew selbst nennt im gleichen Atemzug mit der Eurasischen Union auch die Option der Gründung einer Zentralasiatischen Union.<sup>23</sup> Die baldige Etablierung einer Eurasischen Union nach den Vorstellungen Russlands scheint angesichts dieser Optionen und der reservierten Haltung Nasarbajews und weiter Teile der Bevölkerung unwahrscheinlich.

### **PROTESTE IN DER UKRAINE: EU-ASSOZIIERUNGS- ABKOMMEN VS. ZOLLUNION MIT RUSSLAND**

Unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit 1991 begann die Ukraine, sich der EU anzunähern. Nachweislich nahm in den letzten Jahren die Unterstützung einer europäischen Ausrichtung des Landes innerhalb der ukrainischen Bevölkerung weiter zu. Dies haben die Massenproteste der letzten Wochen noch einmal unterstrichen. Nach wie vor sind allerdings auch starke regionale Unterschiede erkennbar. Eine Studie der Stiftung Demokratische Initiativen<sup>24</sup> hat gezeigt, dass sich 72,5 Prozent der Befragten in der West- und 48,5 Prozent der Befragten in der Zentralukraine für einen Beitritt ihres Landes zur EU aussprechen. Nur 8,2 Prozent bzw. 20,5 Prozent unterstützen einen Beitritt zur Zollunion mit Russland, Kasachstan und Belarus (Tabelle 2).

Tabelle 2

#### **Einstellung der ukrainischen Bevölkerung zum Beitritt in ein regionales Integrationsbündnis, in Prozent**

	Westen	Zentrum	Süden	Osten
Zur Europäischen Union	72,5	48,5	30,7	21,4
Zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan	8,2	20,5	53,7	60,7
Schwer zu sagen	19,3	31,1	15,5	17,9

Quelle: Stiftung Demokratische Initiativen, Fn. 24.

22 | Vgl. „Константин Сыроежкин: США в Средней Азии переигрывают Россию“ (Konstantin Syroezhkin: USA übertrumpfen Russland in Zentralasien), *Regnum*, 22.08.2012, <http://regnum.ru/news/1563518.html> [22.01.2014]; Tschernenko, Fn. 14.

23 | Vgl. Nasarbajew, Fn. 16.

24 | „Інтеграцію в ЄС українці вважають більш пріоритетною“ (EU-Integration der Ukraine als Priorität), Stiftung Demokratische Initiativen, <http://dif.org.ua/ua/events/integretnoyu.htm> [15.01.2014].

Tabelle 3

**Einstellung der ukrainischen Bevölkerung zum Beitritt in ein regionales Integrationsbündnis nach Alterskohorten, in Prozent**

	18 bis 29 Jahre	30 bis 54 Jahre	55 Jahre und älter
Zur Europäischen Union	64,2	47,7	32,9
Zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan	20,3	31,3	40,6
Schwer zu sagen	15,4	21,0	26,5

Quelle: Stiftung Demokratische Initiativen, Fn. 24.

Tabelle 4

**Einstellung der ukrainischen Bevölkerung zum Beitritt in ein regionales Integrationsbündnis nach parteipolitischer Zugehörigkeit, in Prozent**

	Allukrainische Vereinigung Batkiwtschyna	Allukrainische Vereinigung Swoboda	Kommunistische Partei der Ukraine	Partei der Regionen	Partei UDAR von Witali Kliitschko
Zur Europäischen Union	77,3	84,9	4,8	25,7	74,5
Zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan	11,4	2,7	92,9	61,4	15,6
Schwer zu sagen	11,4	12,3	2,4	12,9	9,9

Quelle: Stiftung Demokratische Initiativen, Fn. 24.

Im Süden und Osten der Ukraine würde indes mit 53,7 Prozent bzw. 60,7 Prozent eine Mehrheit der Bevölkerung aufgrund der historisch gewachsenen kulturellen und wirtschaftlichen Verflechtung mit Russland die Integration ihres Landes in die von Russland angeführte Zollunion bevorzugen. Die außenpolitischen Präferenzen der Bevölkerung sind zudem auch eine Altersfrage. 64,2 Prozent der Befragten im Alter zwischen 18 und 29 Jahren sprechen sich für den EU-Beitritt aus, nur 20,3 Prozent der befragten Personen dieser Altersgruppe treten für den Beitritt ihres Landes zur Zollunion ein (Tabelle. 3). Bei den Personen, die 55 Jahre oder älter sind, unterstützt hingegen die Mehrheit einen Beitritt der Ukraine zur Zollunion.

Diese unterschiedlichen Haltungen spiegeln sich auch in den Anhängerschaften der verschiedenen politischen Parteien wider. Die deutliche Mehrheit der Befragten, die sich mit einer der drei Oppositionsparteien Batkiwtschyna, Swoboda oder UDAR identifizieren, zieht der Integration in die Zollunion einen EU-Beitritt vor (Tabelle 4). Bei den beiden Parteien, die die ukrainische Regierung bzw. Präsident Janukowitsch unterstützen, verhält es sich umgekehrt. Entsprechend unterschiedlich stark sind die Parteien auch in den verschiedenen Regionen des Landes. Einerseits lässt sich im zeitlichen Verlauf also eine pro-europäische Tendenz innerhalb der Bevölkerung feststellen, andererseits aber auch eine starke Gespaltenheit in dieser Frage.



Proteste im Schneetreiben: Nach der Absage an die EU-Integration Ende November 2013 begannen lang anhaltende Proteste auf dem Maidan, dem zentralen Platz in Kiew. | Quelle: © Jakov Devcic.

### **Nach dem Gipfel in Vilnius**

Mitten in einer dramatischen ökonomischen und finanziellen Situation wenige Monate vor einem drohenden Staatsbankrott des Landes hat die ukrainische Regierung die Hoffnung großer Teile der ukrainischen Bevölkerung auf eine baldige Annäherung an die EU durch die Unterzeichnung des fertig ausgehandelten und paraphierten Assoziierungsabkommens zerstört. Die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union scheiterte am 29. November in Vilnius.<sup>25</sup> Die Absage an die EU-Integration

25 | Vgl. Gabriele Baumann, „Der Präsident der Ukraine wählt den Weg ins Nichts“, KAS-Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsbüro Ukraine, 12/2013, [http://kas.de/wf/doc/kas\\_36234-1522-1-30.pdf](http://kas.de/wf/doc/kas_36234-1522-1-30.pdf) [22.01.2014].

führte zu landesweiten Protesten und Demonstrationen Hunderttausender Menschen auf dem Maidan in Kiew, die trotz eisiger Temperaturen bis zum 19. Januar andauerten. Die ukrainische Regierung beteuerte in Reaktion auf die Proteste im Dezember, dass sie an einer Unterzeichnung weiter festhalten will. Unter der Leitung des stellvertretenden Ministerpräsidenten Sergey Arbusow sollten erneut Verhandlungen zu einzelnen Kapiteln und Regelungen des Abkommens mit der EU aufgenommen werden. Die EU hält nach Aussagen des EU-Kommissars Štefan Füle und des Präsidenten des Europäischen Rates Herman van Rompuy auf dem EU-Gipfel am 20. Dezember ihr Angebot einer Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens

weiter aufrecht.<sup>26</sup> Diesen Umstand nutzte die ukrainische Regierung dann auch, die Notwendigkeit von Finanzhilfen in Höhe von 20 Milliarden Euro zu thematisieren.<sup>27</sup> Die EU stellte hierzu klar, dass sie nicht bereit sei, die Staatsverschuldung der Ukraine zu finanzieren, aber sehr wohl Reformen der ukrainischen Wirtschaft zu unterstützen.<sup>28</sup> Nach Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens wäre man daher bereit, sich für eine schnelle Auszahlung von Krediten des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe von 20 Milliarden Euro einzusetzen. Diese sind allerdings an Bedingungen wie die Anhebung des Gaspreises für die ukrainischen Haushalte und eine reale Bewertung der ukrainischen Währung Griwna geknüpft.

**Die EU stellte klar, dass sie nicht bereit sei, die Staatsverschuldung der Ukraine zu finanzieren, aber sehr wohl Reformen der ukrainischen Wirtschaft zu unterstützen.**

Russlands Präsident Putin nutzte diesen Umstand, um sein geopolitisches Interesse, die engere Bindung der Ukraine an Russland, auf ein sicheres Fundament zu stellen. Bereits seit Anfang Dezember führte die ukrainische Regierung verstärkt Verhandlungen mit Russland, denen nach ihrem Wunsch Dreiergespräche zwischen der EU, der Ukraine und

26 | Vgl. Štefan Füle, „EU-Ukraine: Association Agreement is an offer to the country and its people“, Europäische Kommission, Brüssel, 12.12.2013, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/fule/headlines/news/2013/12/20131212\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/news/2013/12/20131212_en.htm) [22.01.2014].

27 | Vgl. „Mykola Azarov: Ukraine strives for better conditions of implementation of the Association Agreement“, Ukrainische Regierung, 12.12.2013, [http://kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art\\_id=246916006](http://kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=246916006) [22.01.2014].

28 | Vgl. „Tombinski: EU may finance Ukrainian reforms, but not Ukrainian debts“, *Kyiv Post*, 18.11.2013, <http://kyivpost.com/content/politics/tombinski-332006.html> [22.01.2014].

Russland folgen sollten. Am 6. Dezember traf Janukowitsch im Nachgang eines Staatsbesuchs in China seinen Amtskollegen Putin in Sotschi. Dort wurde ein Abkommen über die strategische Partnerschaft mit Russland verlängert. Es soll die Kooperation der beiden Staaten insbesondere im Schwerindustriesektor sowie in der Luft- und Raumfahrtstechnik vertiefen. Am 17. Dezember wurden auf einem Treffen des Ukrainisch-Russischen Rates in Moskau weitere Weichenstellungen vorgenommen. Die Ukraine wird eine Finanzhilfe in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar zu einem Zinssatz von fünf Prozent und einen bedeutenden Gaspreinsnachlass von Russland erhalten. Der Gaspreis wurde auf 268,50 US-Dollar pro tausend Kubikmeter zunächst für ein Quartal gesenkt, im Gegenzug müssen aber allein im kommenden Jahr die Gasimporte auf 33 Milliarden Kubikmeter steigen. Die Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland wird somit wieder größer, aufgrund der flexiblen Festlegung des Gaspreises pro Quartal hat Russland immer die Option, erneut Druck auf die Ukraine auszuüben. Putin indes erklärte auf einer Pressekonferenz am 19. Dezember, dass es im Gegenzug für die Unterstützung der Ukraine keinerlei Bedingungen gegeben habe. Das Land sei in finanzieller Not gewesen, Russland habe seinem Nachbarn und „Bruderland“ lediglich helfen wollen.



Mundschutz gegen Rauchgeschosse und Zeichen des sich radikalisierenden Protests: Aus der Straße, die zum Parlament in Kiew führt, sind Pflastersteine herausgebrochen worden. |

Quelle: © Jakov Devcic.

Auch wenn die bilateralen Abkommen mit Russland in den vergangenen Wochen im Vordergrund standen, sind diese kein Hindernis, doch noch das Assoziierungsabkommen mit der EU in naher Zukunft zu unterzeichnen. Der Staatsbankrott wurde mithilfe der Kredite aus Russland zunächst abgewendet, vielleicht reicht das Geld sogar noch bis zu den Präsidentschaftswahlen Anfang 2015 und ermöglicht Janukowitsch somit gute Umfragewerte. Ohne dringend benötigte Reformen und eine langfristig ausgerichtete Modernisierung der Wirtschaft nach EU-Standards aber wird die Ukraine mittel- bis langfristig nicht weiter kommen. Bereits bestehende Freihandelsabkommen mit den derzeitigen Mitgliedern der Zollunion garantierten bis zum Sommer dieses Jahres reibungslose Handelsbeziehungen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist daher die Eurasische Wirtschaftsunion für die Ukraine wenig attraktiv und wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung nicht befürwortet. Im Westen der Ukraine, der auch historisch nie zu Russland gehörte, ist die Ablehnung eines Beitritts zur Zollunion komplett. Eine Mitgliedschaft in der Zollunion mit Russland wäre zudem nicht kompatibel mit dem Assoziierungsabkommen und dem darin integrierten Freihandelsabkommen DCFTA. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint ein Beitritt der Ukraine in die Zollunion unwahrscheinlich.

**Ohne dringend benötigte Reformen und eine langfristig ausgerichtete Modernisierung der Wirtschaft nach EU-Standards wird die Ukraine mittel- bis langfristig nicht weiter kommen.**

### **Entwicklung regionaler Integration und bilateraler Abkommen**

Der gegenwärtige rechtliche Rahmen für den zwischenstaatlichen Handel zwischen der Ukraine und Russland, Belarus und Kasachstan wird durch eine Reihe bi- und multilateraler Freihandelsabkommen sowie durch rechtlich verbindliche Handelspraktiken der WTO definiert.<sup>29</sup> Zwischen 1992 und 1994 hat die Ukraine mit den obigen drei Staaten jeweils bilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen, die die Abschaffung von Zöllen für den gegenseitigen Warenhandel beinhalteten. Die Verträge beziehen sich primär auf den Handel mit Gütern, der Dienstleistungssektor

29 | Die Ukraine ist der Welthandelsorganisation 2008 beigetreten. Vgl. „Member Information: Ukraine and the WTO“, WTO, [http://wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/ukraine\\_e.htm](http://wto.org/english/thewto_e/countries_e/ukraine_e.htm) [22.01.2014].

wurde ausgeklammert.<sup>30</sup> Auch das im Oktober 2011 unter anderem von der Ukraine, Russland, Belarus und Kasachstan unterzeichnete multilaterale Freihandelsabkommen der GUS bezieht sich primär auf die Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Güterverkehr.<sup>31</sup> Diese Übereinkunft hat die bilateralen Freihandelsvereinbarungen zwischen der Ukraine und Russland, Belarus und Kasachstan ersetzt. Im Vertragstext wird auch explizit auf WTO-Regelungen verwiesen, die den Handel innerhalb der GUS an WTO-Bedingungen angleichen und unter anderem die Möglichkeit zur Anrufung des Streitschlichtungsmechanismus innerhalb der WTO eröffnen.<sup>32</sup>

**Aufgrund der vorhandenen Übereinkünfte verfügt die Ukraine bisher bei den meisten Gütern über einen zollfreien Zugang zu den Märkten von Russland, Belarus und Kasachstan.**

Neben den Freihandelsabkommen, die den Güterhandel zwischen den Staaten regulieren, verfügen Russland, Belarus und Kasachstan im Rahmen einer Zollunion seit 2010 über ein einheitliches Zollregime gegenüber Drittstaaten. Beispielsweise können sie Importzölle auf Güter erheben, die nicht „aus Mitgliedstaaten der Zollunion stammen, einen Anstieg der Importe in die Zollunion nach sich ziehen und der Industrie der Zollunion Schaden zufügen oder zufügen könnten“.<sup>33</sup> Dieses Instrument könnten die Mitglieder der Zollunion dann anwenden, wenn Nichtmitglieder wie die Ukraine Freihandelsabkommen mit Drittstaaten außerhalb der GUS unterzeichnen würden. In diesem Kontext wäre für die Ukraine eine Nicht-Mitgliedschaft von Nachteil. Aufgrund der vorhandenen Übereinkünfte verfügt die Ukraine bisher bei den meisten Gütern über einen zollfreien Zugang zu den Märkten der

30 | Vgl. Freihandelsabkommen von 1993 zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation, Weltbank, 24.06.1993, <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/russia-ukraine.pdf> [13.12.2013].

31 | Vgl. Anders Åslund, „Ukraine’s Choice: European Association Agreement or Eurasian Union?“, *Policy Brief*, Nr. PB13-22, 3, Peterson Institute for International Economics, 5, <http://piie.com/publications/pb/pb13-22.pdf> [22.01.2014].

32 | Vgl. Vertragstext des Freihandelsabkommens der GUS von 2011, „CISFTA – Commonwealth of Independent States FTA“, Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (UNESCAP), <http://www.unescap.org/tid/aptiad/viewagreement.aspx?id=CISFTA> [22.01.2014].

33 | Vgl. Veronika Movchan, „Die Ukraine und die Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan: würde sich eine engere Integration auszahlen?“, bpb, 03.06.2013, <http://bpb.de/internationales/europa/russland/162295> [22.01.2014].

drei genannten Länder.<sup>34</sup> Allerdings gibt es für einige Gütergruppen auch Ausnahmen. Die Staaten versuchen durch Handelsschutzmaßnahmen, ihre Märkte für Waren von besonderer strategischer Bedeutung wie z.B. Öl oder Holz zu schützen.

Die Ukraine hat seit ihrer Unabhängigkeit 1991 17 bilaterale Freihandelsabkommen mit anderen Staaten sowie multilaterale Abkommen mit der EFTA und der GUS abgeschlossen.<sup>35</sup> Zurzeit verhandelt die ukrainische Regierung unter anderem mit der Türkei, Singapur und Israel über weitere Freihandelsabkommen. Im Falle einer Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens (einschließlich DCFTA) mit der EU wären bestehende oder zukünftige Freihandelsabkommen mit anderen Ländern nicht gefährdet. Für den Fall einer Mitgliedschaft in der Zollunion aber müsste die ukrainische Regierung alle bestehenden 17 Freihandelsabkommen an die Vorgaben der Zollunion anpassen, da sie einheitliche Außenregime gegenüber Drittstaaten einführen müsste. Freihandelszonen dagegen wirken primär nach innen, indem tarifäre Handelshemmnisse (Zölle) und nicht-tarifäre Handelsschranken (Standards, Quoten) aufgehoben werden. Folglich würde die Ukraine ihre handelspolitische Unabhängigkeit verlieren. Es stünden außerdem Nachverhandlungen mit der WTO an, auch die Energieabhängigkeit von Russland würde sich erhöhen.

**Für den Fall einer Mitgliedschaft in der Zollunion müsste die ukrainische Regierung alle bestehenden 17 Freihandelsabkommen an die Vorgaben der Zollunion anpassen.**

Im Mai 2013 hat die ukrainische Regierung mit der Zollunion ein Memorandum zur verstärkten Zusammenarbeit unterzeichnet.<sup>36</sup> Durch diese Übereinkunft hat die Ukraine den Beobachterstatus in der Zollunion erhalten und kann seitdem an allen wichtigen Sitzungen der Staats- und Regierungschefs teilnehmen. Mit dem Status eines Beobachters hat sie den Mitgliedern der Zollunion signalisiert, dass

34 | Vgl. „Ukraine muss sich zwischen West- oder Ost-Integration entscheiden“, Bundesverband mittelständische Wirtschaft, 2013, <http://bvmw.de/auslandsvertretungen/auslandsbueros/ukraine/informationen.html> [22.01.2014].

35 | Vgl. Sayenko Kharenko, *Free trade agreements of Ukraine*, investUkraine, 2012, <http://investukraine.com/wp-content/uploads/2012/06/FTAs-of-Ukraine.pdf> [22.01.2014].

36 | Vgl. „Ukraine and the Customs Union signed a Memorandum“, Ukrainische Regierung, 31.05.2013, [http://kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art\\_id=246391353](http://kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=246391353) [22.01.2014].

die weitere Entwicklung wirtschaftlicher Beziehungen mit diesen Staaten für die Ukraine von strategischer Bedeutung sei, ohne aber weitere rechtliche Verpflichtungen einzugehen. Dadurch hatte sich die Regierung in Kiew bisher die Möglichkeit zur Teilnahme an anderen regionalen Integrationsinitiativen wie zum Beispiel dem DCFTA mit der EU offen gelassen.

Parallel zur Zollunion haben im Januar 2012 die Regierungen von Belarus, Russland und Kasachstan die Gründung eines Einheitlichen Wirtschaftsraums verkündet, der im Januar 2015 unter der Bezeichnung „Eurasische Wirtschaftsunion“ in Kraft treten soll. Im Gegensatz zu früheren Bündnissen wie etwa im Rahmen der GUS soll sie eine weiter reichende Integrationsform darstellen und über Institutionen nach EU-Vorbild verfügen. Die Erfahrung mit der institutionellen Schwäche erfolglos gebliebener Vorläuferprojekte hat die Idee einer strukturell stärker gefestigten Union als „mächtige supranationale Vereinigung“ maßgeblich inspiriert. Frühere Integrationsvorhaben

**Die Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen den beteiligten Staaten soll unter anderem durch die Einführung einer gemeinsamen Währung innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion erfolgen.**

waren auch deshalb gescheitert, da einzelne Staaten wie die Ukraine diese immer wieder als Gefahr für ihre nationalen wirtschaftspolitischen Interessen betrachtet haben.<sup>37</sup> Die Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation

zwischen den beteiligten Staaten soll unter anderem durch die Einführung einer gemeinsamen Währung innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion erfolgen. Es ist die Rede davon, dass die zwischenstaatliche Zusammenarbeit unter anderem in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik, Energie- und Transportpolitik sowie im Hinblick auf den freien Güter-, Personen- und Kapitalverkehr ausgeweitet werden soll.<sup>38</sup>

Im Februar 2012 wurde die Eurasische Wirtschaftskommission als Nachfolger der Kommission der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Belarus gegründet. Als einzige

37 | Vgl. Alexandra Polownikow, *Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland – Motive, Entwicklungen und Perspektiven*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 2012, 4 f.

38 | Vgl. *The Common Economic Space: the history of creation, institutional framework and the scope of coordinated spheres of activities*, Revera Consulting Group, 2013, [http://www.economy.gov.by/dadvfiles/002045\\_125323\\_The\\_Common\\_Economic\\_Space.pdf](http://www.economy.gov.by/dadvfiles/002045_125323_The_Common_Economic_Space.pdf) [22.01.2014].

regulierende Institution der Zollunion und des gemeinsamen wirtschaftlichen Wirtschaftsraums ist sie allein für die Festlegung der Zölle, der nicht-tarifären Handelshemmnisse, die Verwaltung der Zollunion sowie für technische Regulierungen verantwortlich. Außerdem legt die Kommission Außenhandelszölle fest und bereitet Entscheidungen in den Bereichen Makroökonomie, Energiepolitik, Währungspolitik sowie Immigrationspolitik vor. Der Rat der Kommission besteht aus je einem Vertreter aller Mitgliedstaaten, wobei der Oberste Rat der eurasischen Wirtschaftskommission sich aus den jeweiligen Staats- und Regierungschefs zusammensetzt. All diese Ebenen sind auch am Entscheidungsfindungsprozess der Wirtschaftskommission beteiligt.<sup>39</sup>

### **Kreis der Unterstützer der Zollunion**

Dem ungewissen Nutzen einer Mitgliedschaft der Ukraine in der Zollunion entsprechend, ist der Kreis ihrer einflussreichen Unterstützer klein. Die größten politischen Oppositionsparteien Batkiwtschtschina und UDAR sind sich einig in ihrer pro-europäischen Ausrichtung. Die regierende Partei der Regionen suchte lange Zeit den Spagat zwischen beiden Alternativen, bis im Sommer 2013 eine Unterzeichnung des Assoziierungsabkommen auch für sie eindeutig in den Vordergrund trat. Eine klare Aussage der Ukraine gegenüber der Zollunion blieb aus. Nachdem immer ersichtlicher wurde, dass die Ukraine auf eine Unterzeichnung des Abkommens hinarbeitete und EU-Forderungen in rasendem Tempo erfüllte, kühlten sich die Beziehungen zwischen Moskau und Kiew ab bis hin zu einem Einfuhrverbot ukrainischer Waren.

Als Unterstützer der Zollunion blieb lediglich die ukrainische kommunistische Partei übrig. Ihr Vorstoß, ein Referendum über den Beitritt zur Zollunion zu initiieren, wurde allerdings am 17. September von der Zentralen Wahlkommission zurückgewiesen. Neben den Kommunisten wirbt noch eine weitere Gruppierung offen für Putins Integrationsprojekt. Es handelt sich dabei um die Organisation „Ukrainische Wahl“, deren Kopf Viktor Medwetschuk ein

39 | Vgl. Ständige Vertretung der Russischen Föderation bei der Europäischen Union, „Eurasian Economic Commission“, Präsentation, 05.07.2012, <http://russianmission.eu/en/news/presentation-eurasian-economic-commission> [22.01.2014].

loyaler Anhänger des russischen Präsidenten ist. Die Organisation warnt seit Wochen vor der „Bedrohung“ der Ukraine durch das Assoziierungsabkommen. So sind landesweit Plakate zu sehen, die im Falle einer weiteren EU-Annäherung vor drastischen Preisanstiegen, dem Verlust von Arbeitsplätzen für Ukrainer und der Legalisierung von Ehen unter Homosexuellen warnen.

### **BELARUS UND DIE EURASISCHE WIRTSCHAFTSUNION – POLITISCHES *RENT-SEEKING* STATT STRATEGISCHER ENTSCHEIDUNG**

Die Eurasische Union ist für die belarussische Führung keine Herzensangelegenheit – wenn man von einer beim Staatsoberhaupt Alexander Lukaschenko tief sitzenden Nostalgie nach der Sowjetunion absieht –, sondern Ausdruck der Verzweiflung. Nicht aus freien Stücken, sondern unter wirtschaftlichem Druck ist der Beitritt zum Einheitlichen Wirtschaftsraum 2012 erfolgt. Die belarussische Wirtschaft ist in hohem Maße von billigen Öl- und Gaslieferungen aus Russland abhängig, und der Kreml hat mehr als einmal bewiesen, dass er die Rohstoffe als politische Waffe nutzt.

**Die belarussische Wirtschaft ist von billigen Öl- und Gaslieferungen aus Russland abhängig. Der Kreml hat mehr als einmal bewiesen, dass er die Rohstoffe als politische Waffe nutzt.**

So auch 2010, als die Annäherung zwischen Minsk und der Europäischen Union immer offensichtlicher den Unmut der russischen Machthaber hervorrief. Entgegen den Abmachungen der im Jahr zuvor beschlossenen Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan erhob Russland ab dem 1. Januar 2010 Ausfuhrzölle auf seine Rohöllieferungen an Belarus.<sup>40</sup> Am 8. Dezember desselben Jahres erklärte sich Präsident Medwedew bereit, diese Zölle zukünftig fallenzulassen, ganz offensichtlich als Reaktion auf Lukaschenkos Einverständnis, dem Einheitlichen Wirtschaftsraum beizutreten. Die den Wirtschaftsraum konstituierenden 17 Dokumente wurden noch am selben Tag unterzeichnet.<sup>41</sup>

40 | Moskau betonte allerdings, dass die Zollunion keinen Verzicht auf Ausfuhrzölle vorsehe. Stattdessen hätte Belarus Exportzölle erheben und die Einnahmen mit Russland teilen müssen. Belarus, nicht Russland, sei demnach vertragsbrüchig geworden. Unabhängig davon spricht der weitere Verlauf der Ereignisse für einen politischen Hintergrund des russischen Vorgehens.

41 | Stephan Malerius, „Der lange Schatten der Präsidentschaftswahlen in Weißrussland – Verlauf, Ergebnisse und politische Folgen“, *KAS-Auslandsinformationen*, 3/2011, 118-140, hier: 122 f., <http://kas.de/wf/de/33.22146> [22.01.2014].

Doch auch die günstigen russischen Öl- und Gaslieferungen konnten die schwere Krise des darauffolgenden Jahres nicht verhindern. Lukaschenko hatte im Wahlkampf die bis dahin restriktive Geldpolitik zur Finanzierung von Wahlgeschenken massiv gelockert. Das Ergebnis ließ nicht lange auf sich warten. Die Inflation schnellte in die Höhe und erreichte über das ganze Jahr 2011 gerechnet knapp 109 Prozent, der Belarussische Rubel verlor gegenüber dem US-Dollar etwa zwei Drittel seines Wertes.<sup>42</sup>



Lenin-Statue in Minsk: Staatsoberhaupt Alexander Lukaschenkos tief sitzende Nostalgie nach der Sowjetunion ist nur ein Grund dafür, dass Belarus in die Eurasische Union strebt. | Quelle: Bolshakov, flickr ©📷.

Gleichzeitig hatten die auf die Präsidentschaftswahl 2010 folgenden schweren Repressalien gegen die Opposition den Dialog zwischen Minsk und der Europäischen Union abrupt zum Stillstand gebracht. In dieser schwierigen wirtschaftlichen Situation blieb Russland als einziger potenzieller Partner übrig, nachdem sich der Internationale Währungsfonds wegen der nicht erfolgten Strukturreformen der belarussischen Wirtschaft zurückgezogen hatte. Wiederum half Russland, diesmal mit einem Antikrisen-Kredit der Eurasischen Wirtschaftsunion in Höhe von drei Milliarden US-Dollar und der Zusage von Öl- und Gaslieferungen zu Vorzugspreisen.

42 | Volha Dudko, „Belarus Economy: More Stable But Still Fragile“, *Belarus Digest*, 30.04.2012, <http://belarusdigest.com/story/belarus-economy-more-stable-still-fragile-9072> [22.01.2014].

Seitdem zahlt Belarus 165 US-Dollar für 1.000 Kubikmeter Gas (statt zuvor 265 US-Dollar), der Ölpreis verbilligte sich durch den Wegfall der Einfuhrzölle um 30 US-Dollar pro Tonne.<sup>43</sup> Während das Gas als wichtigster Energielieferant

**Die russischen Subventionen über billige Öl- und Gaslieferungen betragen 2012 knapp 16 Prozent des belarussischen Bruttoinlandsprodukts.**

für den Eigenbedarf von enormer Bedeutung ist, dient Öl darüber hinaus als unverzichtbarer Rohstoff für den Export. Zwei Drittel der belarussischen Ausfuhren stammen aus petrochemischer Produktion, mithin aus Weiterverarbeitung des aus Russland eingeführten Rohöls.<sup>44</sup> Insgesamt betragen die russischen Subventionen über billige Öl- und Gaslieferungen knapp 16 Prozent des belarussischen Bruttoinlandsprodukts (Stand 2012).<sup>45</sup> Auch Russland verfolgt mit der Unionsidee politische Ziele, die vor allem auf einen größeren Einfluss über die belarussische Außen- und Wirtschaftspolitik gerichtet sind.<sup>46</sup>

### Wirtschaftliche Chancen und Risiken

Trotz des eindeutig politischen Hintergrundes des belarussischen Beitritts zu Zollunion und Eurasischem Wirtschaftsraum wird Präsident Lukaschenko nicht müde, die wirtschaftlichen Vorteile des Bündnisses zu betonen. So erklärte er etwa in einem Fernsehinterview im Oktober 2013: „Für Wirtschaft und Unternehmen gibt es nun Freiheit. Das heißt, die Wirtschaft beginnt zu funktionieren wie in einem gemeinsamen Staat.“<sup>47</sup> So eindeutig, wie Lukaschenko behauptet, sind die Vorteile jedoch nicht. Zunächst einmal liegen die Potenziale der Zollunion fast ausschließlich im bilateralen Handel mit Russland. Der Anteil des kasachischen

43 | Anna Maria Dyner und Natalia Ryabova, „Belarus in the CES: Advantages and Disadvantages of Economic Integration“, *PolSKI Instytut spraw międzynarodowych, Policy Paper*, Nr. 24 (72), 08/2013, 3; siehe auch Yauheni Preiherman, „Belarus' Magic Oil Economy“, *Belarus Digest*, 17.04.2012, <http://belarusdigest.com/story/oil-magic-belarusian-economy-8820> [24.11.2013].

44 | Dudko, Fn. 42.

45 | Balázs Jarábik, Alexei Pikulik und Andrei Yeliseyev, „Belarus and the Eurasian Union: Incremental Integration“, *FRIDE Policy Brief*, Nr. 159, 06/2013, 2.

46 | Aliaksandr Aleshka, „Russian Instruments of Economic Influence in Belarus and the Customs Union“, *Bell. Belarus Info Letter*, Nr. 5, Bd. 35, 2013, 4-6, hier: 4.

47 | „Лукашенко: Евразийский союз будет единым государством“ (Lukaschenko: Eurasische Union wird ein einziger Staat sein), *NewsCom*, <http://newscom.md/rus/lukashenko-evrazijskij-soyuz-budet-edinim-gosudarstvom.html> [24.11.2013].



Unbestritten ist, dass Belarus aus einer weitergehenden wirtschaftlichen Integration mit Russland, Kasachstan und weiteren Staaten im postsowjetischen Raum Nutzen ziehen könnte, nicht zuletzt wegen seiner Position als Transitland.<sup>53</sup> Allerdings verlangte dies der belarussischen Wirtschaft erhebliche Reformen ab. Dies gilt insbesondere seit dem Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation im August 2012. Dadurch ist das Land zur Übernahme zahlreicher Standards gezwungen, und seine Firmen müssen ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Belarus, das anders als Russland und auch Armenien bisher kein WTO-Mitglied ist, muss im Zuge der Zollunion jedoch seine Wirtschaft für die russischen Waren und Dienstleistungen öffnen und ist damit der verstärkten Konkurrenz russischer Unternehmen ausgesetzt.<sup>54</sup> Zudem gewinnt Russland gegenüber seinem westlichen Nachbarn weiter an Attraktivität für ausländische Investitionen.<sup>55</sup> In vielerlei Hinsicht ist Belarus damit zum de facto-Mitglied der Welthandelsorganisation geworden, ohne jedoch Zugang zu Streitschlichtungsmechanismen zu haben, die mit einer Mitgliedschaft verbunden sind.<sup>56</sup>

Bisher verweigert sich Lukaschenko konsequenten Wirtschaftsreformen. Die belarussische Wirtschaft befindet sich zu 80 Prozent in der Hand des Staates, die meisten Unternehmen sind chronisch defizitär. Um sie dennoch am Laufen zu halten, werden die Banken zur Vergabe billiger Kredite gezwungen, die deutlich unter dem Marktpreis liegen. Ein hohes Leistungsbilanzdefizit, hohe Inflationsraten und periodisch wiederkehrende Rubelabwertungen sind die Folge. Genau dies wird jedoch im gemeinsamen Wirtschaftsraum bald nicht mehr möglich sein: In enger Anlehnung an die Maastricht-Kriterien der Europäischen Union schreibt das Regelwerk eine jährliche Defizitgrenze von drei Prozent vor. Die Gesamtschuldenquote darf 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Noch kritischer ist die Lage bei der Inflation, die laut Vorschriften des Einheitlichen Wirtschaftsraums 15 Prozent pro Jahr nicht

53 | Ebd., 5.

54 | Jarábik, Pikulik und Yeliseyeu, Fn. 45, 3; siehe auch Kamil Klynski, „Consequences for the Belarusian Economy of Russia's Entry into the WTO“, *East Week*, Nr. 29, Bd. 305, 2012.

55 | Dyer und Ryabova, Fn. 43, 5.

56 | Garbe, Fn. 49, 5.

überschreiten darf, 2012 in Belarus aber über 59 Prozent betrug. Die Abwertung des Rubels steht zukünftig nicht mehr als Mittel zur Stimulation des belarussischen Exports zur Verfügung. Anders als in der Vergangenheit wird die Wirtschaft sich deshalb auf geringe Wachstumsraten einstellen müssen. Während das Bruttoinlandsprodukt im ersten Halbjahr 2012 um 3,2 Prozent zugelegt hatte, betrug der Wert für den Vergleichszeitraum 2013 lediglich 1,4 Prozent.<sup>57</sup>

### Ungewollte mögliche Konsequenzen

Damit aber könnte sich die Eurasische Union als Stich ins Herz des Wirtschafts- und Herrschaftssystem von Alexander Lukaschenko erweisen. Der autoritäre Regent stützt seine seit 1994 dauernde Herrschaft auf einen immanenten Gesellschaftsvertrag: Die Bevölkerung ist sämtlicher politischer Partizipationsmöglichkeiten beraubt, genießt dafür jedoch wirtschaftliche Stabilität und weitgehende Vollbeschäftigung. Eine Modernisierung der maroden Staatswirtschaft setzt jedoch Liberalisierung und Privatisierung voraus und würde Lukaschenko somit der Möglichkeit berauben, seinen Teil des Gesellschaftsvertrages zu erfüllen. Aus diesem Grund hat er sich sämtlichen derartigen Forderungen von EU und IWF konsequent verweigert, was wie geschildert einer der Gründe für den Beitritt seines Landes zu den von Russland betriebenen Integrationsprojekten war. Nun könnte ausgerechnet aus Moskau der entscheidende Schlag gegen dieses Wirtschaftssystem erfolgen.

**Die belarussische Bevölkerung ist politischer Partizipationsmöglichkeiten beraubt, genießt dafür jedoch wirtschaftliche Stabilität und weitgehende Vollbeschäftigung.**

Dies und der mangelnde Wille, Teile seiner despotischen Macht abzugeben, begründen momentan auch die Grenzen von Lukaschenkos Willen zu einer weitergehenden Integration. Darin weiß er sich mit dem kasachischen Diktator Nursultan Nasarbajew verbunden. Die beiden nutzen die verbesserten Möglichkeiten, die ihnen die Eurasische Union bietet, um Moskaus Integrationsbestrebungen zu hintertreiben.<sup>58</sup> Während die Zollunion den Russen noch

57 | Dyer und Ryabova, Fn. 43, 4.

58 | So zum Beispiel auf dem Gipfeltreffen der drei Staatspräsidenten am 24.10.2013 in Minsk. Siehe Agata Wierzbowska-Miazga, „The Customs Union Summit: Crisis instead of Success“, *Eastweek*, 30.10.2013.

über 50 Prozent der Stimmrechte und damit de facto die alleinige Entscheidungsgewalt garantierte, herrscht in den Organen des Einheitlichen Wirtschaftsraums tatsächliche Stimmparität. Zudem müssen die Entscheidungen im Konsens getroffen werden. Gegen den Willen der anderen Mitglieder kann Russland keine Entscheidungen durchsetzen.<sup>59</sup>

Gleichzeitig hat sich jedoch die Abhängigkeit von Russland weiter erhöht. Die billigen Öl- und Gaslieferungen mindern den Modernisierungsdruck auf die belarussische Wirtschaft, die Freizügigkeit führt zu einer stetigen Abwanderung belarussischer Arbeitskräfte nach Russland, die sich seit etwa 2008 in einem Fachkräftemangel bemerkbar macht.<sup>60</sup> Die demografische Entwicklung dürfte diesen Mangel weiter verschärfen.

**Dass Belarus bisher von der Annäherung an Russland profitiert hat, liegt daran, dass die Eurasische Union für Putin zurzeit in erster Linie kein ökonomisches, sondern ein politisches Projekt ist.** Zollunion und Einheitlicher Wirtschaftsraum haben bislang kein Ende der gelegentlichen Handelsauseinandersetzungen zwischen Moskau und Minsk gebracht.<sup>61</sup> Dass Belarus bisher dennoch insgesamt von der Annäherung an Russland profitiert hat, liegt daran, dass die Eurasische Union für Putin zurzeit in erster Linie kein ökonomisches, sondern ein politisches Projekt ist. Für die stärkere Integration des postsowjetischen Raums ist er bisher bereit, einen hohen Preis zu zahlen. Solange dies so ist, dürfte Lukaschenko in der Lage sein, Gewinn aus den russischen Subventionen zu ziehen, ohne gleichzeitig zu großen politischen Druck zu spüren. Es ist anzunehmen, dass sich diese Situation zumindest solange nicht ändern wird, wie Putin versucht, Kiew zum Beitritt zur Eurasischen Union zu bewegen. Die Ukraine – zusammen mit Russland eigentliches Kernland der Integrationsvorstellungen des Kreml – soll am Beispiel von Minsk sicherlich die Vor- und nicht die Nachteile einer engen Zusammenarbeit mit Moskau vor Augen geführt bekommen. Daran wird sich höchstwahrscheinlich bis mindestens zur ukrainischen Präsidentschaftswahl 2015 nichts ändern.

59 | Jarábik, Pikulik und Yeliseyeu, Fn. 45, 3.

60 | Dyer und Ryabova, Fn. 43, 5.

61 | Garbe, Fn. 49, 3; siehe auch Galina Petrovskaja, „Москва, Киев, Минск: обреченные на торговые конфликты“ (Moskau, Kiew, Minsk: Handelskonflikte verurteilt), *Deutsche Welle*, 14.06.2012, <http://dw.de/p/15EMK> [22.01.2014].

Sollte Russland jedoch danach oder zu einem späteren Zeitpunkt die Einhaltung der eingegangenen wirtschaftlichen Verpflichtungen einfordern – und sei es, weil die geopolitischen Ambitionen hinter ökonomische Interessen zurückgetreten wären –, wird Minsk den Preis für seine einseitig auf Russland orientierte Politik zu zahlen haben. An den schmerzhaften Wirtschaftsreformen führte kein Weg mehr vorbei, ohne dass dann die Möglichkeit bestünde, die Abhängigkeit von seinem östlichen Nachbarn zu verringern. Als Mitglied der Eurasischen Union stünde die Option einer stärkeren Annäherung an die EU, etwa durch ein Assoziierungsabkommen, für Belarus voraussichtlich nicht mehr zur Verfügung.<sup>62</sup>

### ARMENIENS UNGEWISSE ZUKUNFT

Zum Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) Ende November 2013 reiste Armeniens Präsident Sersch Sargsjan nur als Zuschauer. Das Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit Brüssel, über das seit Jahren verhandelt worden war und dessen Paraphierung in Vilnius unterzeichnet werden sollte, war bereits zwei Monate zuvor obsolet geworden. Zur Überraschung der EU und der armenischen Öffentlichkeit hatte Sargsjan angekündigt, Armenien werde der von Russland geführten Zollunion beitreten. Damit leitete er eine wirtschaftliche und politische Kehrtwende für die künftige Orientierung des Landes ein, die verschiedene Fragen aufwirft. Was sind die Hintergründe dieser unerwarteten Entscheidung? Was kann Armenien von einem Beitritt zur Zollunion erwarten? Welche regionalen sicherheitspolitischen und innenpolitischen Konsequenzen sind damit verbunden?

**Zur Überraschung der EU und der armenischen Öffentlichkeit hatte Sargsjan angekündigt, Armenien werde der von Russland geführten Zollunion beitreten.**

Es steht außer Frage, dass die armenische Entscheidung auf Druck des Kremls zustande kam. Die hauptsächlich sicherheitspolitische Motivation hinter dieser Wahl machte Sargsjan in seiner Begründung klar. In Anspielung auf die ebenfalls Russland-dominierte Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (CSTO) sagte der armenische Präsident, wenn ein Land Teil eines militärischen Sicherheitssystems ist, sei es unmöglich, sich von einem Wirtschaftstraum, der die gleichen Staaten umfasse, zu isolieren.

62 | Jarábik, Pikulik und Yeliseyeu, Fn. 45, 2.

**Sicherheitspolitisch spielt der seit Jahren andauernde Nagorno-Karabach-Konflikt mit dem rohstoffreichen und wirtschaftlich überlegenen Aserbaidschan eine ganz besondere Rolle.**

Armenien gehört der CSTO seit ihrer Gründung im Oktober 2002 an. Im Land befindet sich auch eine russische Militärbasis mit derzeit 5.000 Soldaten. Die armenische Regierung hat deren Laufzeit vor einigen Jahren bis 2044 verlängert und kürzlich einer Truppenverstärkung zugestimmt. Damit sichert Russland seine militärische Präsenz nicht nur in Armenien, sondern im gesamten Kaukasus. Sicherheitspolitisch spielt der seit Jahren andauernde Nagorno-Karabach-Konflikt mit dem rohstoffreichen und wirtschaftlich überlegenen Aserbaidschan eine ganz besondere Rolle. Aserbaidschans Verteidigungshaushalt umfasst nahezu das gesamte armenische Staatsbudget. Erst vor Kurzem erhielt Aserbaidschan von Russland neue Waffenlieferungen im Wert von vier Milliarden US-Dollar. Verbunden mit der Kriegsrhetorik empfindet Armenien das aserbaidschanische Militärpotenzial als eine sehr akute Sicherheitsgefahr. Solange der Konflikt um Nagorno-Karabach nicht gelöst ist, bleibt die außenpolitische Handlungsfähigkeit Armeniens eingeschränkt.<sup>63</sup>

Armenien ist sehr zurückhaltend, wenn es um notwendige eigene Initiativen zur Konfliktlösung geht, muss allerdings einen hohen politischen Preis für den Status quo zahlen. Dazu gehört auch seine geografische Isolation. Aufgrund des Konflikts ist die 1.000 Kilometer lange Grenze mit Aserbaidschan geschlossen, genauso wie der Grenzübergang zur Türkei. Nahezu der gesamte Außenhandel, einschließlich Energielieferungen, wird über Georgien und über eine schmale Grenze mit dem Iran abgewickelt. Entsprechend dominant ist die wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland. Dort lebt auch eine millionenstarke Diaspora.

Russland ist der größte Investor und Handelspartner. Nicht nur der Energiesektor, sondern auch große Teile des Finanzsektors, des Transportnetzes, der Telekommunikation sowie der Grundstoffindustrie sind russisch kontrolliert. Vor allem bezieht Armenien über Georgien russisches Gas und unterhält eine Pipeline in den Iran, die zu großen Teilen von einer Tochter des russischen Gasversorgers Gazprom

63 | Zum Konflikt vgl. Canan Atilgan, „Der Konflikt um Berg Karabach: Neue Lösungsansätze erforderlich“, KAS-Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, 21.06.2012, <http://kas.de/suedkaukasus/de/publications/31403> [22.01.2014].

verwaltet wird. Eine selektive Erhöhung der Gaspreise bei einer gleichzeitigen Beschränkung der armenisch-iranischen Kapazität wurde erst kürzlich von Russland als Druckmittel genutzt. So hatte Gazprom im Juli 2013 seine Preise um 50 Prozent erhöht. Bis dahin zahlte Armenien für russisches Gas den niedrigsten Preis aller Importländer in der GUS. Die Gazprom-Entscheidung war mit Verteuerungen von Dienstleistungen und Lebensmitteln verbunden. Eine 50-prozentige Erhöhung von Fahrpreisen für öffentliche Verkehrsmittel führte zu breit angelegten Protesten der Bevölkerung. Die Absichtserklärung zum Beitritt zur Zollunion folgte unmittelbar diesen Unruhen. Bei seinem jüngsten Besuch in Armenien Anfang Dezember 2013 hat Putin erwartungsgemäß neue Preise angeboten. Russland will sein Gas statt wie bisher für 270 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter für 189 US-Dollar verkaufen. Auf den Gaspreis für den Endverbraucher wird sich die 30-prozentige Preisreduzierung zwar nicht auswirken, gab der Chef des armenischen Präsidialamts zu verstehen. Die Regierung habe aber ausgehandelt, dass Russland in den nächsten fünf Jahren Gas zum gleichen Preis liefert. Hierfür musste Armenien eine zusätzliche Gegenleistung erbringen und sich vertraglich verpflichten, Gazprom gegen Schuldenerlass seinen gesamten 20-prozentigen Anteil am Gasvertreiber ArmRusgasprom zu überlassen. Der Markt wird nun allein von dem russischen Konzern kontrolliert.

Dieses Abhängigkeitsverhältnis legt nahe, dass der Handlungsspielraum jeder armenischen Administration vollkommen vom politischen Willen in Moskau abhängt. Mit der Mitgliedschaft in der Zollunion wäre Armeniens außenpolitische Strategie, die als „Politik der Komplementarität“ bezeichnet wird, gescheitert. Diese Strategie – eine Reaktion auf die politische und geografische Isolation, – erwies sich als Gratwanderung. In einer Region mit machtpolitischen Interessen verschiedener Akteure ist es ein schwieriges Unterfangen, mit allen wichtigen Akteuren gleich gute Beziehungen zu pflegen. Der Aufbau enger Beziehungen zu staatlichen oder supranationalen Akteuren war und ist in Armenien daher immer mit der Herausforderung verbunden, nicht die eigenen Handlungsoptionen zu

**Mit der Mitgliedschaft in der Zollunion wäre Armeniens außenpolitische Strategie, die als „Politik der Komplementarität“ bezeichnet wird, gescheitert.**

beschränken.<sup>64</sup> Vor diesem Hintergrund wäre die Annäherung an europäische Strukturen nur dann mit den außenpolitischen Möglichkeiten Armeniens vereinbar, wenn diese von Russland nicht als eine politische Abkehr interpretiert werden. Die russische Botschaft an Eriwan bezüglich der Annäherung an die EU war bisher ein eindeutiges „Weiter so“. Zumindest hatte die armenische Regierung dies so verstanden. Offensichtlich hat sich im Kreml ein Gesinnungswandel mit Blick auf die ÖP vollzogen. Dies war unlängst an dem erhöhten Druck zu erkennen, den Moskau auf jene ÖP-Länder anwendete, die auf ein Assoziierungsabkommen mit der EU hingearbeitet haben. Mit Armenien hat Moskau ein Exempel statuiert. Die Botschaft lautet, dass Moskau eine zu enge Annäherung an Europa nicht begrüßt.

### Was bedeutet die Zollunion für Armenien?

Sargsjan und Putin haben Anfang September 2013 eine Absichtserklärung unterschrieben, die „alle nötigen Schritte“

**Armenien hat inzwischen einen Fahrplan erstellt, der die Gründung einer Kommission und mehrerer Arbeitsgruppen vorsieht. Sie sollen die Gesetzgebung auf Kompatibilität mit der Zollunion prüfen.**

zu einem zukünftigen Beitritt Armeniens ankündigt. Es wurde das gemeinsame Ziel formuliert, Armenien wirtschaftlich weiter in das eurasische Gebiet zu integrieren. Die Erklärung beinhaltet auch die Absicht Armeniens, das gesamte Paket von Abkommen über

die Zollunion zu unterzeichnen. Im Rahmen des Gipfeltreffens in Minsk im Oktober 2013 wurde außerdem ein erster Entwurf der Beitrittsresolution angenommen. Armenien hat inzwischen einen Fahrplan erstellt, der die Gründung einer koordinierenden Kommission und mehrerer sektorbezogener Arbeitsgruppen vorsieht. Diese sollen die nationale Gesetzgebung auf Kompatibilität mit der Zollunion prüfen. Auf dem nächsten Gipfeltreffen der Mitglied- bzw. Anwärterstaaten am 19. Dezember 2013 wird Armenien eine detaillierte To-do-Liste bekommen, die nicht nur notwendige gesetzliche, sondern auch administrative Anpassungsarbeiten beinhalten wird. Dieser Prozess soll bis zum Frühjahr 2014 abgeschlossen werden. Schließlich sollen die Beitrittsverhandlungen zeitgleich mit der Vereinbarung zur

64 | Alexander Iskandaryan, „Armenia-Europe – Minimizing Opportunity Costs“, *The South Caucasus 2018 – Facts, Trends, Future Scenarios*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Tiflis, 2013, <http://kas.de/suedkaukasus/de/publications/35353> [22.01.2014].

Gründung einer Eurasischen Wirtschaftsunion im Mai 2014 in die Mitgliedschaft Armeniens in der Zollunion münden.

Es war gewiss kein Zufall, dass Wladimir Putin unmittelbar nach dem Vilnius-Gipfel der Östlichen Partnerschaft nach Armenien reiste und verstärkte Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, energiepolitischer und militärischer Ebene anbot. Es wurden eine Reihe von Vereinbarungen getroffen und Versprechen gegeben. Nicht nur zeigte sich Putin kompromissbereit mit Blick auf Gaspreise, sondern es soll ein neues Abkommen mit Eriwan geschlossen werden, das Armenien den Kauf russischer militärischer Ausrüstung zu Sonderpreisen ermöglichen soll. Außerdem ist beabsichtigt, das Projekt mit Belarus, gemeinsame Flugabwehrsysteme zu schaffen, auf Armenien auszuweiten. Diese Zusammenarbeit soll nach den Worten des russischen Präsidenten das Verteidigungspotenzial Russlands und seiner Partner erhöhen und den Frieden und die Stabilität in Eurasien fördern. Putin kündigte ebenfalls die Aufstellung von regionalen Truppenverbänden unter Beteiligung von Armenien, Belarus, Kasachstan und Tadschikistan an.



Künftige Partner in der Zollunion: Armeniens Präsident Sersch Sargsjan (r.) mit Russlands Präsident Wladimir Putin im Dezember 2013 in Eriwan. | Quelle: © Sergey Guneev, Ria Novosti / picture alliance.

Armenien hat sich am 3. September nicht nur für eine stärkere wirtschaftliche Anbindung an Russland, sondern für eine politische Union entschieden. Der Beitritt Armeniens zur Zollunion, der bereits im Mai 2014 vom Parlament ratifiziert werden könnte, klingt zunächst absurd, zumal Armenien nicht einmal gemeinsame Grenzen mit den Mitgliedern

**Armenien verfügt über wenig entwickelte Wirtschaftsstrukturen, so dass der Mehrwert der Zollunion für Armenien mit Russland als bereits jetzt wichtigstem Handelspartner sehr gering wäre.**

der Zollunion unterhält. Das ist aber nicht das einzige Argument, das der Entstehung eines erfolgreichen wirtschaftlichen Zusammenschlusses in Eurasien entgegensteht. Es ist zu bezweifeln, dass großes wirtschaftliches Potenzial in dem Zusammenschluss der weiterhin sehr stark von Rohstoffexporten abhängenden Länder steckt. Dies gilt vor allem für Armenien. Das Land verfügt über wenig entwickelte Wirtschaftsstrukturen, so dass der Mehrwert der Zollunion für Armenien mit Russland als bereits jetzt wichtigstem Handelspartner sehr gering wäre. Zu befürchten bleibt, dass sich Armenien auch einer politischen Integration, die nach dem Willen Moskaus der Zollunion folgen soll, kaum verwehren kann.

### **Innenpolitische und regionale Implikationen**

Für Armenien bedeutet die aktuelle Situation, dass es nur zu demokratischen Reformen kommt, wenn alternative Wege gesucht werden, die Annäherung an Europa aufrechtzuerhalten. Armenische Experten befürchten vor allem Rückschritte im Demokratisierungsprozess. Sie erwarten stärkere autoritäre Tendenzen in politischen Entscheidungsverfahren und einen härteren Umgang mit der Zivilgesellschaft.<sup>65</sup> Die EU und Armenien haben sich zwar in Vilnius auf die Weiterentwicklung und Stärkung der Zusammenarbeit im Rahmen der ÖP geeinigt, die Tendenzen in Armenien zeigen aber in eine andere Richtung. So hat die Staatliche Universität Eriwan angekündigt, das Masterprogramm Menschenrechte und Demokratisierung, ein Regionalprojekt der Östlichen Partnerschaft, nicht weiter finanzieren zu wollen. Es wäre tragisch für die künftige demokratische Entwicklung des Landes, sollte die Zusammenarbeit mit der EU an Bedeutung verlieren und der Reformkurs stagnieren.

65 | Vgl. Siranuysh Papayan, „Реальные плоды визита Путина“ (Echte Früchte des Putin-Besuchs), 1in.am, 05.12.2013, [http://1in.am/rus/armenia\\_interview\\_38166.html](http://1in.am/rus/armenia_interview_38166.html) [27.01.2014].

Sicherheitspolitisch wird sich in der Region wenig ändern. Der Konflikt mit Aserbaidshan wird möglicherweise nicht eskalieren, wird aber weiterhin ohne Perspektive für eine Lösung bleiben. Das militärische Gleichgewicht in der Region wird nach wie vor vollständig von der Tagespolitik Russlands abhängig bleiben. Armenien ist – mit russischen Soldaten an den Grenzübergängen zur Türkei und zum Iran – bereits auf dem Wege, die Kontrolle über seine Grenzen zu verlieren. Die tatsächlichen Vorteile für Armenien wären gering, kurzfristig und unsicher. Von den angekündigten verstärkten russischen Investitionen würden in erster Linie die armenischen Oligarchen profitieren. Inwieweit sich der Handel mit den Mitgliedstaaten der Zollunion intensivieren wird und welche Dynamik dies in die Wirtschaftsstruktur Armeniens bringen könnte, ist fraglich. Ebenfalls noch nicht abzusehen ist, welche Auswirkungen die Mitgliedschaft in der Zollunion und später vielleicht in der Eurasischen Union für das Verhältnis Armeniens mit den Nachbarstaaten haben wird – mit Georgien, das in Vilnius ein Assoziierungsabkommen mit der EU paraphiert hat, mit Aserbaidshan und dem Iran und nicht zuletzt mit der Türkei. Die russische Bundesagentur für Entwicklung der Staatsgrenzen (Rosgranitsa) wird Anfang 2014 eine Repräsentanz in Armenien eröffnen, um die Abwicklung an den Grenzen zu modernisieren und möglicherweise auch zu überwachen. Ohne direkte Grenzen zu Russland oder einem anderen Mitgliedstaat der Zollunion wirkt Armeniens einseitige Orientierung an Russland sehr riskant. Indirekt brachte dies auch der Putin-Berater Sergey Glazyev zum Ausdruck: Er verglich Armenien kürzlich mit der russischen Provinz Kaliningrad.<sup>66</sup>

**Ohne direkte Grenzen zu Russland oder einem anderen Mitgliedstaat der Zollunion wirkt Armeniens einseitige Orientierung an Russland sehr riskant.**

## FAZIT

Der russische Präsident Putin sprach bei der Vorstellung des Projekts der Eurasischen Wirtschaftsunion selbst von der „Eurasischen Union“ als dem im Jahr 2015 zu erreichenden Ziel. Analogien mit der EU werden dabei bewusst angestrebt, die Union soll sowohl politische als auch wirtschaftliche Aspekte beinhalten. Die Unterstützung für

66 | Zum Interview mit Sergey Glazyev vgl. Alexei Wenediktow, *Echo Moskwy*, 07.09.2013, <http://echo.msk.ru/programs/beseda/1149900-echo> [27.01.2014].

dieses Projekt seitens Russlands ist nicht frei von Gedanken an die Vergangenheit. Aber es zeichnet sich eine Entwicklung ab, die durch das entschlossene Bemühen Russlands gekennzeichnet ist, die Integration der beteiligten Länder

**Ein Erfolg des Projekts ist nicht gesichert. Den Beweis, dass die Mitgliedsländer wirtschaftlich davon profitieren, muss es erst erbringen.**

zum Nutzen aller Mitglieder voranzutreiben und das Projekt zu einem Erfolg werden zu lassen. Auf Anregung des russischen Präsidenten hätten die übrigen, wesentlich kleineren Mitglieder erstmals ernsthafte Vetomöglichkeiten. Aber ein Erfolg des Projekts ist nicht gesichert. Zum einen muss es den Beweis, dass die Mitgliedsländer wirtschaftlich davon profitieren, erst erbringen. Viele Fragen, wie die Harmonisierung der Volkswirtschaften der Mitgliedsländer am besten zu erreichen ist, werden dafür geklärt werden müssen. Zweitens muss Russlands Bereitschaft zur Selbstbeschränkung konsistent und von Dauer sein. Dazu gehört zu verstehen, dass in den ehemaligen Sowjetrepubliken der Prozess der Identifikation mit dem eigenen Land im vollen Gang und die Neigung, Souveränität wieder abzugeben, nicht sehr groß ist.

Von besonderem Interesse ist die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion entwickeln wird. Tatsächlich bietet die Eurasische Wirtschaftsunion Möglichkeiten zur verstärkten Kooperation mit der EU, was vor allem an der für die Mitgliedsländer des östlichen Bündnisses verpflichtende Übernahme von WTO-Standards liegt, die eine höhere Kompatibilität auch mit den Märkten der EU sicherstellt. Andererseits sorgen die Einfuhrzölle an den Außengrenzen der Eurasischen Wirtschaftsunion nicht für eine Belebung des Handels mit den westlichen Nachbarn. Die einheitliche Zollpolitik schließt zudem eine gleichzeitige Mitgliedschaft eines Landes in beiden Gemeinschaften aus: Ein EU-Mitgliedsland müsste den zollfreien Warenverkehr aus allen anderen EU-Staaten zulassen und könnte dementsprechend nicht die Einfuhrzölle erheben, die die Zollunion vorschreibt.

Das muss nicht heißen, dass diese Hindernisse unüberwindbar sind. Beiderseitigen Willen vorausgesetzt, könnten EU und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vielleicht einen für beide Seiten tragbaren Kompromiss ausarbeiten. Die jüngsten Ereignisse um Armenien und die Ukraine haben jedoch gezeigt, dass derzeit eher ein Konkurrenzverhalten

um Einfluss und Stärke besteht. Man fand keinen Weg, der sowohl eine Assoziierung mit der Europäischen Union ermöglicht als auch eine weitere enge wirtschaftliche Kooperation mit Russland, die für Armenien und die Ukraine sehr wichtig ist. Moskau gab deutlich zu verstehen, dass es die Entscheidung seiner Nachbarländer für die EU als antirus-sisch verstehen würde. Offen drohte der Kreml für diesen Fall mit harten wirtschaftlichen Konsequenzen. Im Falle Armeniens und der Ukraine hatte diese Haltung Erfolg, hinsichtlich der Republik Moldau gilt es abzuwarten, ob den russischen Drohungen Taten folgen werden.

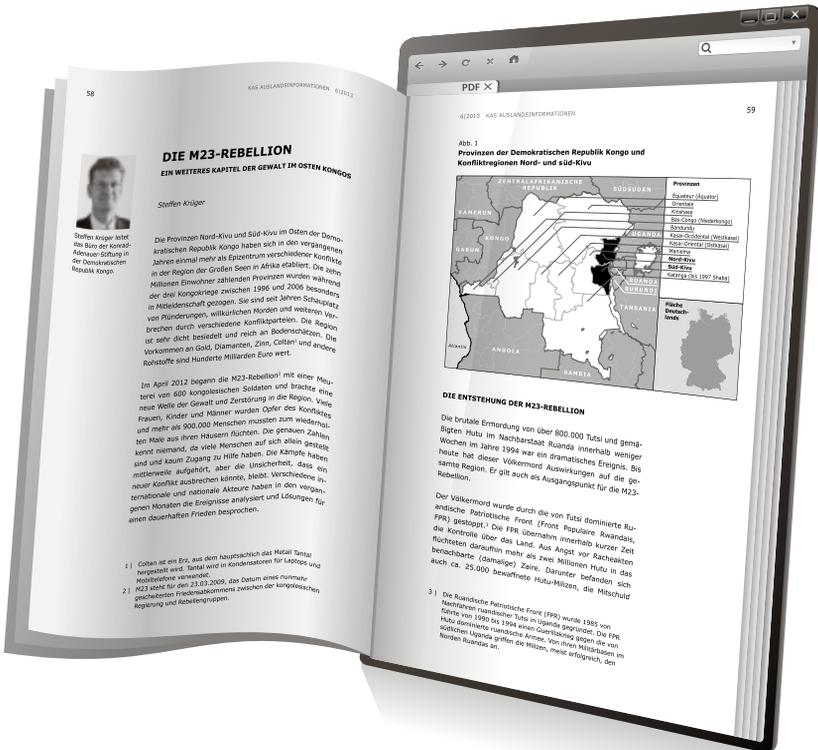
Das zeigt zumindest, dass Russland im Zweifel seine Dominanz ausspielen wird. Es wird ein schwieriger Verhandlungspartner bleiben, und damit wird auch die Eurasische Wirtschaftsunion kein einfacher Partner sein, bei dem es immer nur pragmatisch um Wirtschaftsfragen gehen wird. Auch wenn es deshalb kritische Stimmen in der EU gibt, die eine Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit großer Skepsis sehen, wäre es keine gute Strategie, sich diesem Integrationsprojekt seitens der EU zu verschließen. Vielmehr sollte ausgelotet werden, inwieweit es Interessenüberschneidungen gibt und wie eine Kooperation aussehen könnte. Das wird natürlich, wie die meisten Dinge in der Politik, ein mühsamer Weg sein.

Das Manuskript wurde am 19. Januar 2014 abgeschlossen.

# Auslandsinformationen online

Die aktuellen Auslandsinformationen schon vor der gedruckten Ausgabe und sämtliche Beiträge seit 1995:

[www.kas.de/auslandsinformationen](http://www.kas.de/auslandsinformationen)



deutschsprachige Ausgabe  
[kas.de/auslandsinformationen](http://kas.de/auslandsinformationen)

Gedruckte Ausgabe abbestellen: [redaktion-auslandsinformationen@kas.de](mailto:redaktion-auslandsinformationen@kas.de)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# REGIONALE KOOPERATION IN WESTAFRIKA

## „A STUDY IN FRUSTRATION?“

*Franziska Porst*

Lange bevor regionale Integration international als Königsweg zu Wirtschaftswachstum und Friedenserhaltung anerkannt wurde, war diese in Form der großen Dynastien der vorkolonialen Zeit in Westafrika bereits Realität. Später wurde sie sowohl von der Einflussnahme der Kolonialmächte als auch von der Suche nach einem eigenen afrikanischen Integrationsweg geprägt. Seit der Unabhängigkeit hat Westafrika eine Geburtswelle von Regionalorganisationen erlebt, doch nur wenige erwiesen sich als lebensfähig. Die beiden bedeutendsten sind die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) und die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine, UEMOA).

Während die ECOWAS als von der Afrikanischen Union (AU) anerkannte regionale Wirtschaftsgemeinschaft (*regional economic community*) und Ansprechpartnerin der EU in den Verhandlungen über ein regionales Wirtschaftspartnerschaftsabkommen im öffentlichen Diskurs wesentlich präsenter ist, erweist sich die kleinere UEMOA, deren fast ausnahmslos frankophone Mitgliedstaaten alle auch der ECOWAS angehören, bei genauerer Analyse als deutlich weiter fortgeschrittenes westafrikanisches Integrationsprojekt. Die Integrationsbemühungen innerhalb der sprachlich und wirtschaftlich sehr heterogenen ECOWAS sind hingegen immer wieder ins Stocken geraten und konnten bisher trotz mehrerer Reformversuche kaum nachhaltig vorangebracht werden.



Franziska Porst ist Trainee im Regionalprogramm Politischer Dialog Westafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung in Cotonou, Benin.

Neben den der Region inhärenten Problemen, wie chronische Fragilität einiger Staaten, wiederkehrende bewaffnete Konflikte, Demokratiedefizite, schwache politische Institutionen und wenig differenzierte, meist vom Export von Rohstoffen abhängige Volkswirtschaften, birgt gerade das Nebeneinander von ECOWAS und UEMOA das Risiko, ein Hindernis für den Integrationsprozess in Westafrika zu sein. Eine Harmonisierung der Politiken von ECOWAS und UEMOA ist daher dringend notwendig. Nachdem bereits im Jahr 2004 ein formelles Kooperationsabkommen zwischen beiden Regionalorganisationen unterzeichnet und ein gemeinsames technisches Sekretariat (*secrétariat technique conjoint*) gegründet worden war, scheint die Annäherung von ECOWAS und UEMOA im vergangenen Jahr endlich an Fahrt gewonnen zu haben.<sup>1</sup>

### **PHASEN DER REGIONALEN INTEGRATION IN WESTAFRIKA**

Insgesamt lassen sich mindestens drei Phasen regionaler Integration identifizieren: In der vorkolonialen Zeit wurden die Gebiete zwischen Atlantikküste, Tschadsee und Golf von Guinea von riesigen multiethnischen König- und Kaiserreichen dominiert, deren Grenzverläufe fließend waren und in denen absolute Freizügigkeit von Personen und Gütern herrschte. Beispiele sind das Ghanareich im 11. Jahrhundert, das Malireich im 14. Jahrhundert, das Bornu-Sultanat im 16. Jahrhundert sowie die Songhai-Dynastie, welche sich über ein immenses Territorium erstreckte und das heutige Niger, Mali, Senegal, den Norden Burkina Faso und Südmauretanien umfasste.

Mit der Kolonialisierung endete diese Phase der vormoderne regionalen Integration; die europäischen Mächte brachen die westafrikanischen Reiche auf und strukturierten sie nach ihren Interessen neu. Dabei wurden – oft willkürlich – Grenzen gezogen, die noch heute die Landkarte des

1 | Vgl. Djénéba Traore und Mathias Vogl, 2013, „Three questions to Christophe Joseph Marie Dabiré – WAEMU Commissioner for the Regional Market, Trade, Competition and Cooperation“, *WAI-ZEI Regional Integration Observer*, Nr. 2, Bd. 1, 19-20; „Sommets UEMOA et CEDEAO: ‘Dakar tournant important dans l’avancée du processus d’intégration économique dans la sous-région’, Mankeur Ndiaye“, *Dakaractu*, Pressafrik, 24.10.2013, [http://dakaractu.com/\\_a54114.html](http://dakaractu.com/_a54114.html) [16.12.2013].

afrikanischen Kontinents bestimmen. Neben der Aufteilung der kolonisierten Territorien in kleinere, leichter zu verwaltende Einheiten brachte die Kolonialzeit ein weiteres Phänomen mit sich: die Schaffung neuer regionaler Entitäten. Sofern es die Gegebenheiten erlaubten, gründeten die europäischen Mächte Regionalorganisationen, in denen sie ihre Kolonien zusammenfassten. Sie zielten damit nicht darauf ab, horizontale Kooperation zwischen den Kolonien zu fördern, sondern vielmehr beabsichtigten sie eine vertikale Beziehung zwischen den Metropolen und ihren Schutzgebieten zu etablieren. Dabei nahm insbesondere Frankreich eine Vorreiterrolle ein. Seit 1659 hatte es fast alle seine westafrikanischen Gebiete vom Senegal aus erobert. Diese wurden zunächst Teil der *établissements français du Sénégal*, bis 1895 schließlich Französisch-Westafrika (*Afrique occidentale française*, AOF), die Föderation der französischen Kolonien in Westafrika, gegründet wurde. In diesem Rahmen implementierte Frankreich erste Politiken zur wirtschaftspolitischen Koordinierung der acht in der AOF zusammengeführten Kolonien.<sup>2</sup>



Hauptsitz der Westafrikanischen Währungs- und Wirtschaftsunion (UEMOA) in Ouagadougou: Die Annäherung an die ECOWAS hat 2013 an Fahrt gewonnen. | Quelle: Sputniktilt ©©©.

2 | Assemblée Parlementaire de la Francophonie, „Bilan de l'intégration régionale en Afrique“, 05/2013, 22, [http://afrique.apf-francophonie.org/IMG/pdf/2013\\_05\\_regAfrique\\_integregation.pdf](http://afrique.apf-francophonie.org/IMG/pdf/2013_05_regAfrique_integregation.pdf) [03.12.2013].

**Nach dem Wegfall der verbindenden Strukturen der Kolonialadministration sahen sich die unabhängigen afrikanischen Staaten mit großer politischer Uneinigkeit konfrontiert.**

Die Dekolonialisierung und der darauffolgende Zusammenbruch kolonialer Föderationen wie der AOF machten die negativen Auswirkungen der aus der Kolonialzeit resultierenden Fragmentierung (West-)Afrikas

deutlich. Nach dem Wegfall der verbindenden Strukturen der Kolonialadministration sahen sich die unabhängigen afrikanischen Staaten mit großer wirtschaftlicher und politischer Uneinigkeit konfrontiert.<sup>3</sup> Dementsprechend war die nun beginnende dritte Phase der regionalen Integration sowohl politisch-ideologisch motiviert als auch aus praktischen Gründen erwachsen. Letztere bestanden im Wesentlichen im Streben nach dem Schutz afrikanischer Selbstbestimmung vor anhaltenden Versuchen (neo-)kolonialer Einflussnahme. Zudem sollte mittels regionaler Zusammenarbeit die Zersplitterung des afrikanischen Kontinents überwunden und sollten (auch ökonomisch) überlebensfähige Staaten geschaffen werden. Als politische Leitidee dieser Integrationsphase fungierte der Panafrikanismus, welcher seit dem ersten Panafrikanischen Kongress im Jahr 1900 für die Einheit der afrikanischen Staaten und ihrer Bürger als einzigem Weg zu wirklicher politischer und wirtschaftlicher Autonomie des Kontinents geworben hatte.

Westafrika ist der Teil des Kontinents, der die frühesten und zahlreichsten Integrationsschritte gemacht hat. Diese Tatsache ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: Einerseits war aus der in Westafrika besonders lebendigen Erinnerung an den Sklavenhandel ein politisches Bewusstsein erwachsen, welches kompatibel mit der Ideologie des Panafrikanismus war. Dieses manifestierte sich in der Idee der „oneness in experience“, d.h. der Einheit Afrikas und seiner Bürger durch die geteilte Erfahrung der Sklaverei. Kwame Nkrumah, der erste Präsident der neugegründeten ghanaischen Republik und einer der Vordenker des (radikalen) Panafrikanismus, sprach sich beispielsweise für eine rasche und umfassende Einigung des Kontinents aus und schloss dabei auch alle außerhalb Afrikas lebenden Nachfahren von Sklaven mit ein. Die Rückkehr jener Nachfahren in ihre westafrikanischen Heimatländer beförderte die Emanzipation Westafrikas im Vergleich zu anderen

3 | Benedikt F. Franke, „Competing Regionalisms in Africa and the Continent’s Emerging Security Architecture“, *African Studies Quarterly*, Nr. 3, Bd. 9, 2007, 32-33.

Regionen des Kontinents zusätzlich.<sup>4</sup> Außerdem stellten die vorkolonialen westafrikanischen Reiche einen wichtigen historischen Referenzpunkt für die Befürworter regionaler Integration dar.

In Westafrika wurden in den letzten 60 Jahren mehr als 42 Regionalorganisationen gegründet oder geplant. Die meisten von ihnen hatten vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit zum Ziel, überlappten sich geografisch und waren äußerst kurzlebig. Lediglich vier größere Organisationen bestehen bis heute fort: der Conseil de l'Entente, die Mano River Union, die ECOWAS und die UEMOA. Der Conseil de l'Entente ging 1959 aus einer Nachfolgeorganisation der bereits erwähnten AOF hervor und besteht aus der Côte d'Ivoire, dem heutigen Burkina Faso, dem heutigen Benin und Niger. 1966 trat Togo bei. Die Organisation zielt auf die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den fünf Mitgliedstaaten ab. Allerdings führte der Conseil de l'Entente bis zu den vom beninischen Präsident Boni Yayi jüngst initiierten Wiederbelebungsversuchen ein Schattendasein. Auch die 1973 in Sierra Leone gegründete Mano River Union, der die Côte d'Ivoire, Guinea, Liberia und Sierra Leone angehören, hatte eine wechselvolle Geschichte. Sie sollte ursprünglich die wirtschaftliche Kooperation zwischen den Mano-Anrainerstaaten stärken, stellte aber während der Bürgerkriege in Liberia und Sierra Leone ihre Tätigkeit ein und wurde erst 2004 neu gegründet. Die wichtigsten und vergleichsweise erfolgreichsten Regionalorganisationen Westafrikas sind die ECOWAS und die UEMOA, die nun ausführlicher vorgestellt werden sollen.

## **ECOWAS**

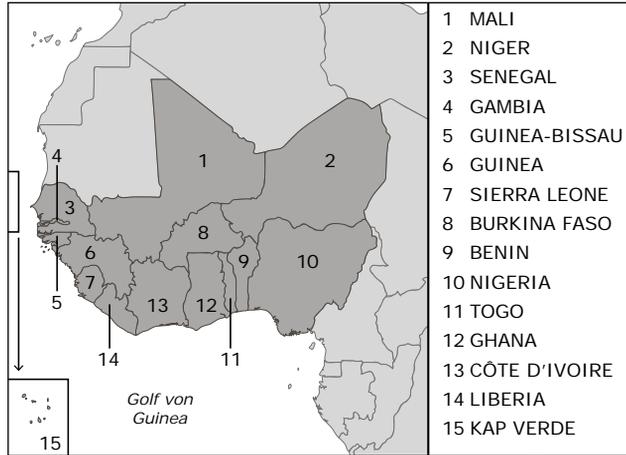
Am 28. Mai 1975 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs 15 westafrikanischer Länder in der nigerianischen Hauptstadt den so genannten Vertrag von Lagos und gründeten damit die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft. Derzeit gehören der ECOWAS 15 Staaten an: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo. Kap Verde trat

4 | John Igue, „Economic Integration in West Africa“, in: Corsino Tolentino und Mathias Vogl (Hrsg.), *Sustainable Regional Integration in West Africa*, ZEI Discussion Paper, 2011, 36.

1976 bei, während das Gründungsmitglied Mauretanien die ECOWAS im Jahr 2000 verließ, um sich der Arabischen Liga anzuschließen.

Abb. 1

### ECOWAS-Mitgliedstaaten



Quelle: Eigene Darstellung.

### Ziele und Funktionsweise

Das im Gründungsvertrag (Artikel 3, Absatz 1) definierte Ziel der ECOWAS ist die Förderung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Integration in Westafrika, um die Lebensbedingungen der Bevölkerungen zu verbessern, wirtschaftliche Stabilität zu erhalten und auszubauen, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken sowie zu Fortschritt und Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent beizutragen. Wirtschaftliche Unabhängigkeit für die Mitgliedstaaten (*collective self-sufficiency*) soll durch die Schaffung eines einheitlichen Handelsblocks erreicht werden. Dazu ist eine graduelle Entwicklung von einer Freihandelszone über eine Zollunion bis hin zu einem gemeinsamen Markt vorgesehen.

Oberstes Entscheidungsgremium ist die Hohe Behörde der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, welche die Grundzüge der ECOWAS-Politik festlegt und das Fortschreiten des Integrationsprozesses überwacht. Dieses Gremium ernennt einen ECOWAS-Vorsitzenden und den

Präsidenten der ECOWAS-Kommission aus dem Kreis seiner Mitglieder. Entscheidungen müssen einstimmig getroffen werden und sind bindend. Der zweimal jährlich zusammentreffende Ministerrat ist mit der täglichen Umsetzung der Beschlüsse der Hohen Behörde und mit der Kontrolle der ihm nachgeordneten Institutionen betraut. Er besteht aus jeweils zwei Ministern pro Mitgliedstaat, einer davon muss der für regionale Integration zuständige Minister sein.

Die Kommission, die bis 2006 als Exekutivrat bezeichnet wurde, ist als Administrativorgan der ECOWAS zuständig für die tägliche Geschäftsführung sowie für die Umsetzung der Entscheidungen der Hohen Behörde und des Ministerrats. Die 120 Abgeordneten des ECOWAS-Parlaments, welches lediglich eine beratende Funktion hat, sollte ursprünglich von den ECOWAS-Bürgern direkt gewählt werden. Während einer noch andauernden Übergangsperiode werden die ECOWAS-Abgeordneten allerdings aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt.<sup>5</sup>

**Die 120 Abgeordneten des ECOWAS-Parlaments, das eine beratende Funktion hat, werden bislang aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt.**

Der ECOWAS-Gerichtshof soll über die Auslegung, Interpretation und Umsetzung des Primär- und Sekundärrechts wachen. Seine Errichtung war bereits im Gründungsvertrag (dort als Tribunal, vgl. Artikel 11) vorgesehen, bekam aber erst durch die Vertragsreform im Jahr 2007 einen neuen Impetus. Der Gerichtshof besteht aus sieben Richtern und soll unabhängig von den ECOWAS-Mitgliedstaaten und -Institutionen sein. Seit 2005 kann er von natürlichen und juristischen Personen angerufen werden und damit auch Verletzungen von Menschenrechten verfolgen.<sup>6</sup> Alle Organe der ECOWAS haben ihren Sitz in der nigerianischen Hauptstadt Abuja.

5 | Der Übergang zur Direktwahl der ECOWAS-Parlamentarier und weitere Maßnahmen zur Stärkung des Parlaments waren ursprünglich bis 2010 vorgesehen. Diese Frist verstrich allerdings; ein neuer Termin wurde nicht festgelegt. Vgl. „West Africa: ECOWAS Parliament seeks more powers“, All Africa, 24.04.2013, <http://allafrica.com/stories/201304241395.html> [06.12.2013].

6 | Vgl. Ademola Abass, „Ecowas and the Regional Integration Experiences in the World“, *WAI Critical Analysis and Action Strategies*, Nr. 2, 2013, 11-13.

## Integrationsstand

Als erste größere Integrationserrungenschaft der ECOWAS wurde 1976 das Protokoll über die Personenfreizügigkeit auf den Weg gebracht, welches Westafrika zur einzigen Region des Kontinents machte, in der visafreies Reisen und Niederlassungsfreiheit innerhalb aller Mitgliedstaaten garantiert werden. Abgesehen von diesem Erfolg hatte die ECOWAS in den folgenden Jahren vor allem mit einer sich verschlechternden Sicherheitslage zu kämpfen, die weitere Integrations Schritte erschwerte. Der Ausbruch des Bürgerkrieges in Liberia 1989 stellte schließlich einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte der ECOWAS dar, führte er doch zu der kontroversen und bahnbrechenden Entscheidung, eine Friedenstruppe (ECOWAS Ceasefire Monitoring Group, ECOMOG) in einem Mitgliedstaat einzusetzen und damit weit über die ursprünglichen wirtschaftspolitisch gefassten Aufgabengebiete der Regionalorganisation hinauszugehen.<sup>7</sup>

Insgesamt fiel die Integrationsbilanz der ECOWAS allerdings überaus ernüchternd aus, sodass Anfang der 1990er Jahre der Versuch unternommen wurde, ihr durch eine Re-

vision des Gründungsvertrages wieder Leben einzuhauchen. 1993 wurde in Cotonou der Revised Treaty verabschiedet, der an die Stelle des Vertrages von Lagos trat und die ECOWAS auf eine neue rechtliche Grundlage stellte. Mit dem ECOWAS-Gerichtshof, Parla-

**Auf ökonomischer Ebene wurde im Revised Treaty die Zielsetzung festgehalten, eine Wirtschaftsunion zu schaffen. Dazu sollen Binnenzölle aufgehoben und eine gemeinsame Zentralbank geschaffen werden.**

ment sowie Wirtschafts- und Sozialrat wurden Konsultations- und Kontrollinstitutionen geschaffen, die als Gegengewichte zur ECOWAS-Kommission (bis 2007 Exekutivrat) fungieren und der bisher stark intergouvernemental ausgerichteten Organisation eine supranationale Dimension verleihen sollten. Auf ökonomischer Ebene wurde im Revised Treaty die Zielsetzung festgehalten, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen (vgl. ECOWAS-Vertrag,

7 | Nach der Intervention von ECOMOG in Liberia wurden ECOWAS-Friedenstruppen auch in Sierra Leone (1991 bis 2002) und in der ersten Phase des Krieges in Côte d'Ivoire (2002 bis 2004) eingesetzt und bildeten dabei später den Kern einer VN-Friedensmission. Vgl. Kenneth Omeje, „The achievements and challenges of ECOWAS in security regionalism in West Africa“, *WAI-ZEI Regional Integration Observer*, Nr. 2, Bd. 1, 2013, 8.

Kapitel 9). Dazu sollen mittels verschiedener Programme Binnenzölle aufgehoben, ein gemeinsamer Außenzoll festgelegt, Wirtschafts- und Finanzpolitiken harmonisiert sowie eine gemeinsame Währungszone und damit eine gemeinsame Zentralbank geschaffen werden.<sup>8</sup> Zugleich wurden die im Gründungsvertrag festgeschriebenen Ziele der ECOWAS erweitert. Diese sehen nunmehr explizit auch eine Zusammenarbeit in den Bereichen Erziehung, Wissenschaft und Technologie, Steuerwesen, Kultur, Recht, Umwelt, Tourismus, Gesundheit und anderen vor. Zudem legt Artikel 4 des Revised Treaty zentrale Prinzipien wie *good governance*, Demokratie, Einhaltung der Menschenrechte, Schutz des regionalen Friedens sowie die Gleichverteilung von Nutzen und Kosten wirtschaftlicher Zusammenarbeit auf alle Mitglieder fest. Die bereits existierende Kooperation im Bereich Konfliktprävention und -management, die bisher rechtlich auf Protokollen beruhte, wurde in Artikel 58 des Revised Treaty als weiteres Aufgabengebiet der ECOWAS definiert und damit ins Primärrecht überführt.<sup>9</sup> Es lässt sich also ein deutlicher Trend zur formellen Ausweitung der Kompetenzbereiche der vormals auf wirtschaftliche Integration fokussierten Regionalorganisation feststellen. Damit trägt die ECOWAS – wie schon die EU – der Erkenntnis Rechnung, dass Marktintegration ohne die Harmonisierung relevanter Sektorpolitiken nicht funktioniert. Zudem zeigt die ECOWAS-Erfahrung, wie eng verzahnt sozioökonomische Entwicklung und Frieden sind und dass wirtschaftspolitische Integrations Schritte in einem so fragilen, konfliktträchtigen Umfeld wie dem westafrikanischen daher auch eine Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich erfordern.

**Mit der Ausweitung ihrer Kompetenzbereiche trägt die ECOWAS der Erkenntnis Rechnung, dass Marktintegration ohne Harmonisierung relevanter Sektorpolitiken nicht funktioniert.**

8 | George Osuwu, „Factors shaping economic integration and regional trade in West Africa“, in: Rike Sohn und Ama Konado Oppong (Hrsg.), „Regional Trade and Monetary Integration in West Africa and Europe“, *WAI-ZEI Paper*, Nr. 6, 2013, 11; Essien Abel Essien, „A record of regional integration in West Africa“, *WAI-ZEI Regional Integration Observer*, Nr. 2, Bd. 1, 2013, 2.

9 | Die entstehende Sicherheitsarchitektur innerhalb der ECOWAS wurde 1999 mit der Schaffung des Mechanismus für Konfliktprävention, -management, -resolution, Friedenssicherung und Sicherheit gefestigt. Dieser Mechanismus enthält verschiedene Instrumente und Institutionen zur Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich, so unter anderem das Frühwarnsystem ECOWARN und die ECOWAS Standby Force. Vgl. Omeje, Fn. 7, 10.

## Herausforderungen

Allerdings blieb die Wirkung des Revised Treaty und der daraus resultierenden Programme insgesamt hinter den hohen Erwartungen zurück bzw. erschöpfte sich weitgehend in Absichtsbekundungen. Diese Kultur der vollmundigen Willenserklärungen, wiederholten Verzögerungen und mangelnden Implementierung innerhalb der Regionalorganisation ist einerseits auf die fehlende politische Effizienz sowohl der ECOWAS-Institutionen als auch ihrer Mitgliedsstaaten generell zurückzuführen. Andererseits fehlt es oft schlicht am politischen Willen, die auf zwischenstaatlicher Ebene getroffenen Entscheidungen auf nationalem Level umzusetzen.

So stellen nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie mangelnde Infrastruktur und fehlende Rechtssicherheit noch immer große Herausforderungen für eine veritable Marktintegration dar.<sup>10</sup> Auch die Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion lässt weiter auf sich warten. Die schwache Bilanz wirtschaftlicher Integration schlägt sich insbesondere im intraregionalen Handel nieder, der im ECOWAS-Raum bisher noch immer nicht mehr als zehn bis 15 Prozent erreicht, während er in der EU bei etwa 60 Prozent, in Nordamerika bei 40 Prozent und im ASEAN-Raum bei 30 Prozent liegt.<sup>11</sup> Auch lag der Großteil der ECOWAS-Staaten in den letzten drei Jahrzehnten unverändert auf den hintersten Rängen des Human Development Index der Vereinten Nationen (Abb. 2).

Nicht nur haben die Bevölkerungen der ECOWAS-Staaten bisher wenig vom regionalen Integrationsprozess profitiert, auch wurden sie in den ersten drei Dekaden kaum an Entscheidungsfindungen beteiligt. Ebenso besorgniserregend ist die Nichtexistenz einer langfristigen regionalen Entwicklungsplanung.<sup>12</sup> Aus diesen Gründen wurde 2007 eine weitere Reform angestoßen, im Zuge derer das institutionelle

10 | Vgl. Claudia Rommel, „Barriers to Intra-Regional Trade in West Africa“, in: Tolentino und Vogl (Hrsg.), Fn. 4, 36.

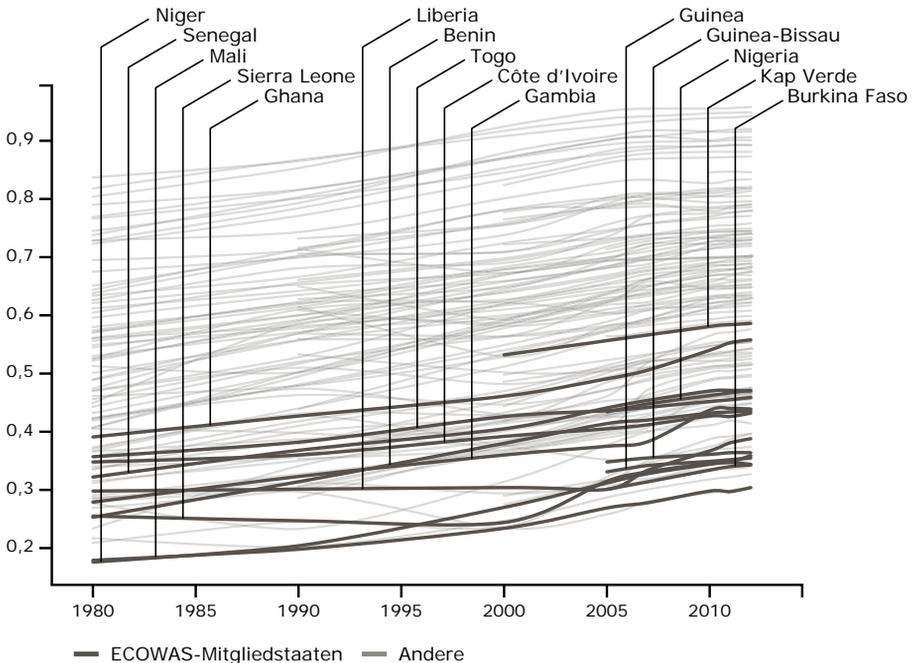
11 | Osuwu, Fn. 8, 2013, 11; „Déficit d’infrastructures, l’obstacle des barrières non tarifaires au commerce régional en Afrique“, Groupe de la Banque Africaine de Développement, 30.10.2013, <http://afdb.org/fr/news-and-events/article/infrastructure-gap-non-tariff-barriers-impediments-to-regional-trade-in-africa-12455> [02.12.2013].

12 | Essien, Fn. 8, 4.

Gefüge der ECOWAS modifiziert und die Organisation strategisch-konzeptionell weiterentwickelt wurde. Der Exekutivrat wurde in eine Kommission umgewandelt und als Exekutivorgan gestärkt. Wichtigstes Dokument war dabei die so genannte ECOWAS Vision 2020, die vorsieht, die Organisation von einer „ECOWAS der Staaten“ in eine „ECOWAS der Völker“ zu transformieren. Damit soll eine aktive Partizipation der ECOWAS-Bürger und des privaten Sektors am Integrationsprozess erreicht werden.<sup>13</sup> Mehr als eine bloße Namensänderung würde allerdings die Stärkung der Rolle des ECOWAS-Parlaments und die Umsetzung der Direktwahl durch die ECOWAS-Bürger zur bürgerschaftlichen Beteiligung beitragen. Nach der persönlichen Einschätzung eines burkinischen ECOWAS-Parlamentariers ist diese junge, mit so vielen Hoffnungen verbundene Institution bisher ein zahnloser Tiger.

Abb. 2

### Entwicklung des Human Development Index 1980 bis 2012



Quelle: „International Human Development Indicators“, *Human Development Reports*, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), <http://hdr.undp.org/en/countries> [20.01.2014].



ECOWAS-Treffen im Januar 2013: In der Mali-Krise hat sich die Organisation als unfähig erwiesen, gemeinsam zu reagieren. | Quelle: © Legnan Koula, picture alliance.

Ähnlich zahnlos präsentiert sich – trotz des seit 1999 bestehenden institutionellen Rahmens und dessen punktueller Nutzung in Togo, Guinea oder Côte d’Ivoire – nach wie vor die gemeinsame Sicherheitspolitik der ECOWAS. In der Mali-Krise hat sich die ECOWAS jüngst als unfähig erwiesen, ihre vielgepriesene Sicherheitsarchitektur umzusetzen und auf komplexe bewaffnete Konflikte mit überregionaler Dimension militärisch zu reagieren.<sup>14</sup> Zwar hatte sie im April 2012 den Einsatz einer multinationalen Bereitschaftstruppe in Nord-Mali beschlossen, aktiv wurde sie aber erst nach dem militärischen Eingreifen Frankreichs im Januar 2013.<sup>15</sup> Wichtige Mitgliedstaaten wie Côte d’Ivoire und Senegal engagierten sich dabei nur zurückhaltend bzw. gar nicht, während Nigerias Beteiligung, ohne die eine ECOWAS-Truppe nicht hätte bestehen können, von den verstärkten terroristischen Aktivitäten Boko Harams überschattet wurde. Auch vor Ort konnten die ECOWAS-Truppen angesichts des eklatanten Mangels an finanziellen Ressourcen, Ausrüstung und Kampferfahrung (insbesondere in

14 | Omeje, Fn. 7, 10.

15 | Die seit Januar 2013 in Mali operierende internationale Unterstützungsmission (African-led International Support Mission to Mali, AFISMA) bestand aus Truppenkontingenten aus neun ECOWAS-Staaten sowie einigen weiteren Mitgliedern der AU und wurde im Juli 2013 in eine VN-Friedensmission (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, MINUSMA) überführt.

Wüstengebieten) bisher nicht überzeugen. So bezeichnete ein hochrangiger Beamter des Pentagon die ECOWAS-Truppe im April 2013 als „völlig unfähig“.<sup>16</sup>

## **UEMOA**

Die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion wurde am 10. Januar 1994 in der senegalesischen Hauptstadt Dakar von den Staats- und Regierungschefs sieben westafrikanischer Ländern gegründet. Den ausschließlich frankophonen Gründerstaaten Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal und Togo schloss sich im Mai 1997 das portugiesischsprachige Guinea-Bissau an. Alle UEMOA-Mitgliedstaaten gehören auch der ECOWAS an.

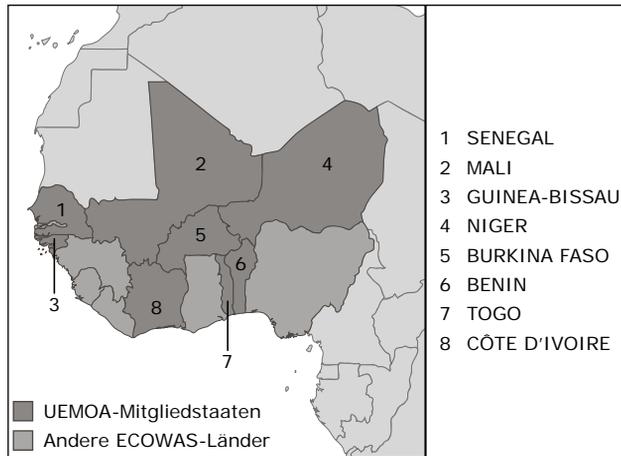
### **Ziele und Funktionsweise**

Die UEMOA hat sich die Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedstaaten zur Aufgabe gemacht. Fünf Ziele wurden im Gründungsvertrag definiert:

- die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten in einem offenen, wettbewerbsorientierten Markt und einem rationalisierten, harmonisierten Gesetzesrahmen;
- die Gründung eines gemeinsamen Marktes, der auf der Freizügigkeit von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital, Niederlassungsfreiheit sowie auf einem gemeinsamen Außenzoll und einer gemeinsamen Handelspolitik beruht;
- die Konvergenz der Wirtschaftsaktivitäten und -politiken der Mitgliedstaaten mittels eines multilateralen Überwachungsmechanismus;
- die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen, soweit zum Funktionieren des gemeinsamen Marktes nötig, insbesondere der Steuersysteme;
- sowie die Koordinierung der nationalen Sektorpolitiken, insbesondere in den Bereichen Human Resources, Raumplanung, Transport und Telekommunikation, Umwelt, Landwirtschaft, Energie, Industrie und Bergbau.

16 | Joseph Bamat, „US slams African force as Frech begin Mali pullout“, *France24*, 10.04.2013, <http://www.france24.com/en/20130410-usa-slams-africa-force-ecowas-france-troop-withdrawal> [15.12.2013].

Abb. 3

**UEMOA-Mitgliedstaaten innerhalb der ECOWAS**

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Funktionsweise der UEMOA ähnelt jener der ECOWAS: Das höchste Entscheidungsgremium sind die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die politische Leitlinien vorgeben, welche vom Ministerrat spezifiziert werden. Für das politische Tagesgeschäft ist eine Kommission zuständig. Neben dieser sorgt ein interparlamentarisches Komitee, welches mittelfristig durch ein Parlament ersetzt werden soll, für die demokratische Kontrolle der Entscheidungsprozesse – allerdings auch nur mit beratender Funktion. Ein Gerichtshof überwacht die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und ein Rechnungshof kontrolliert die Haushaltsführung der UEMOA. Zudem gibt es spezialisierte unabhängige Institutionen wie die Zentralbank der Westafrikanischen Staaten (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, BCEAO) und die Westafrikanische Entwicklungsbank (Banque Ouest Africaine de Développement, BOAD). Der Sitz der UEMOA befindet sich in der burkinischen Hauptstadt Ouagadougou, während die BCEAO in Dakar, Senegal, und die BOAD in Lomé, Togo, angesiedelt sind.

**Integrationsstand**

Die UEMOA hatte zum Gründungszeitpunkt einen großen Integrationsvorsprung im Vergleich zur ECOWAS: Sie verfügte bereits über eine gemeinsame Währung, den Franc

der Communauté Financière d'Afrique (CFA), ja entstand letztlich als „Nebenprodukt“ der Abwertung des CFA im Jahr 1994. Der CFA-Währungsraum wurde 1945 von der französischen Kolonialmacht als Weiterführung der ehemaligen Kolonialbanken errichtet. 1962 wurde von den nunmehr unabhängigen frankophonen Staaten in Westafrika – unter tatkräftiger Unterstützung der ehemaligen Kolonialmacht – die Westafrikanische Währungsunion (UMOA) gegründet, die den Franc übernahm, um den institutionellen Rahmen zu erhalten, der bis dahin für makroökonomische Stabilität gesorgt hatte. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung Frankreichs und der CFA-Länder kam es aber mit der Zeit zu einem so gravierenden Ungleichgewicht, dass der CFA-Franc im Januar 1994 um 50 Prozent abgewertet wurde – mit schwerwiegenden Folgen für die Länder der CFA-Zone. Im Zuge dessen wurde aus der Westafrikanischen Währungsunion die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion. Letztere sollte die Liberalisierung der vormaligen UMOA-Länder begleiten und makroökonomische Stabilität mittels wirtschaftlicher Integration sicherstellen. Konkret bedeutete dies die Planung eines Binnenmarktes und die Verabschiedung strenger Konvergenzkriterien, um die Inflation gering zu halten und die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu flankieren.

**1962 wurde die Westafrikanische Währungsunion gegründet. Sie übernahm den CFA-Franc, um den Rahmen zu erhalten, der bis dahin für makroökonomische Stabilität gesorgt hatte.**

Um diese Ziele zu erreichen, wurde im Jahr 2000 zunächst eine Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzolltarif und freiem Warenverkehr innerhalb der UEMOA verwirklicht. Die Handelsgesetzgebungen der Mitgliedstaaten wurden harmonisiert und eine gemeinsame Wettbewerbspolitik verabschiedet. Außerdem wurde der im Gründungsvertrag vorgesehene multilaterale Mechanismus zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken mittels eines Konvergenzpaktes (Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité) operationalisiert. Darin wurden Konvergenzkriterien ersten und zweiten Ranges festgelegt. In einer ersten von 2000 bis 2002 andauernden Phase sollten sich Mitgliedstaaten zunächst den Kriterien annähern, ab 2003 (verschoben auf 2005) sollten diese dann bindend sein. Zudem entwickelte die UEMOA eine gemeinsame Agrarpolitik (Politique Agricole de l'Union, PAU) sowie zahlreiche weitere sektorale Politiken, z.B. im Bereich Transport und

Telekommunikation, Energie (Politique Energétique Commune, PEC) sowie Industrie und Bergbau (Politique Industrielle Commune, PIC).

### Herausforderungen

Zwar profitiert die UEMOA von dem in der ECOWAS verwirklichten freien Personen- und Kapitalverkehr; dennoch ist die Sicherstellung des wichtigsten Elements eines Binnenmarktes, dem freien Verkehr von Produktionsfaktoren (Arbeitskräften und Kapital) sowie Endgütern, nach wie vor die größte Herausforderung für die UEMOA. Grund dafür ist der – auch schon im Zusammenhang mit der ECOWAS erläuterte – schleppende Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, mangelnde Infrastruktur und dementsprechend hohe Transportkosten sowie fehlende Rechtssicherheit.

Hinzu kommt, dass auch die Volkswirtschaften der UEMOA-Zone wenig diversifiziert sind und ein Großteil des vorhandenen Binnenhandels informell organisiert ist. Es herrscht

**Exporte innerhalb des UEMOA-Raums machen lediglich 13 Prozent der gesamten Exporte der UEMOA aus, während Exporte nach Frankreich allein schon 14 Prozent darstellen.**

darüber hinaus ein Informationsmangel bei Bürgern, Unternehmern, aber auch Behörden über die im Rahmen der UEMOA verabschiedeten Regelungen. Diese Faktoren schlagen sich in einer ernüchternden Binnen-

handelsbilanz der UEMOA nieder: Exporte innerhalb des UEMOA-Raums machen lediglich 13 Prozent der gesamten Exporte der UEMOA aus, während Exporte nach Frankreich allein schon 14 Prozent darstellen.<sup>17</sup>

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit der UEMOA stellt, ist jene nach dem „ownership“ des Integrationsprozesses. Die UEMOA war seit ihrer Gründung ein stark von Frankreich befördertes und mitgeprägtes Projekt. Auch heute befindet sich die Regionalorganisation trotz Multilateralisierung ihrer Partner immer noch in großer Abhängigkeit von Frankreich. Dies wirft nicht nur in der Beziehung der UEMOA zur ECOWAS immer wieder

17 | Ibrahima Camara, „Impact des Unions Monétaires sur les échanges commerciaux: Le cas de l'UEMOA“, Conference Paper, African Economic Conference, Johannesburg, 28.-30.10.2013, 10, [http://afdb.org/uploads/tx\\_llafdbpapers/Impact\\_des\\_Unions\\_Montaires\\_sur\\_les\\_changes\\_commerciaux.\\_Le\\_cas\\_de\\_lUEMOA\\_V4.pdf](http://afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Impact_des_Unions_Montaires_sur_les_changes_commerciaux._Le_cas_de_lUEMOA_V4.pdf) [28.11.2013].

Probleme auf, sondern schlägt sich auch in einer schleppenden Implementation von Beschlüssen nieder.

### **ECOWAS UND UEMOA ZWISCHEN KOMPLEMENTARITÄT UND KONKURRENZ**

Vergleicht man die im jeweiligen Gründungsvertrag formulierten Zielsetzungen der ECOWAS und der UEMOA, so lassen sich zunächst keine großen Unterschiede feststellen: Beide Integrationsprozesse zielten auf Marktintegration mittels makroökonomischer Harmonisierung ab, gespickt mit der Koordination bestimmter sektoraler Politikfelder. Mögen auch die ursprünglichen Ambitionen beider Regionalorganisationen ähnlich gewesen sein, so haben sich beide doch sehr unterschiedlich entwickelt (Tabelle 1).

Obgleich knapp 20 Jahre später gegründet, liegt die UEMOA heute in puncto wirtschaftliche Integration weit vor der ECOWAS. Auch wenn hinzuzufügen ist, dass einige der erwähnten Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Personenfreizügigkeit und der Wettbewerbspolitik, bisher nur unzureichend umgesetzt wurden,<sup>18</sup> lässt sich die UEMOA als der am weitesten fortgeschrittene Regionalisierungsprozess in Westafrika charakterisieren.<sup>19</sup> Die Integrationsbemühungen der ECOWAS sind am ehesten im sicherheitspolitischen Sektor vorangekommen. Im wirtschaftlichen Bereich haben sich die Mitgliedstaaten zwar hohe Ziele gesteckt, wie an der großen Zahl der geplanten Maßnahmen zu erkennen ist, sie haben aber außer dem freien Personen- und Kapitalverkehr und der Koordination bestimmter Handels- und Sektorpolitiken bisher recht wenig implementiert. Der ghanaische Geograf George Osuwu formuliert diese Bilanz sehr nüchtern: „Abgesehen von Friedensmissionen in der Region, welche die Menschen in der Subregion üblicherweise an die Existenz der ECOWAS erinnern, hat die ECOWAS sehr wenig erreicht.“<sup>20</sup>

**Im wirtschaftlichen Bereich haben sich die Mitgliedstaaten der ECOWAS zwar hohe Ziele gesteckt, sie haben aber außer dem freien Personen- und Kapitalverkehr recht wenig implementiert.**

18 | Yves Bourdet, „Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest“, *Country Economic Report*, Nr. 6, 2005, 10, <http://sida.se/Publications/Import/pdf/sv/20056--Limites-et-d233fis-de-lint233gration-r233gionale-en-Afrique-de-lOuest.pdf> [20.01.2014].

19 | Osuwu, Fn. 8, 12.

20 | Ebd., 11. Übers. d. Red.

Tabelle 1

### Integrationsstand von ECOWAS und UEMOA im Vergleich

Maßnahme	ECOWAS	UEMOA
Abschaffung von Binnenzöllen	○	✓
Aufhebung nicht-tarifärer Handelshemmnisse		
Gemeinsamer Außenzolltarif	○	✓
Weitere Handelspolitiken	✓	✓
Harmonisierung der Handelsgesetzgebung		✓
Wettbewerbspolitik		✓
Freier Personenverkehr	✓	✓
Freier Kapitalverkehr	✓	✓
Gemeinsame Währung	○	✓
Koordinierung der Wirtschaftspolitiken	○	✓
Sektorpolitiken	✓	✓
Nicht-wirtschaftliche Ziele (z.B. Sicherheitspolitik)	✓	○

✓ Umgesetzte Maßnahmen    ○ geplante Maßnahmen

Quelle: Bourdet, Fn. 18, 10.

Nach dem erklärten Willen der Staats- und Regierungschefs der ECOWAS-Länder soll sich dies aber ändern. Zunächst war geplant, die bereits seit 2000 bestehende Zollunion innerhalb der UEMOA auf alle anderen ECOWAS-Staaten auszuweiten. Dazu sollte der gemeinsame Außenzolltarif der UEMOA ursprünglich bereits bis Anfang 2008 von allen Nicht-UEMOA-Staaten innerhalb der ECOWAS angewandt werden. Nachdem es aufgrund des offensichtlich mangelnden politischen Willens einiger ECOWAS-Staaten, insbesondere Nigerias und Sierra Leones, ihre hohen Außenzölle an die niedrigeren UEMOA-Tarife anzupassen,<sup>21</sup> zu großen Verzögerungen gekommen war, haben die Staatschefs der ECOWAS- und UEMOA-Staaten bei einem gemeinsamen Sondergipfel in Dakar im Mai 2013 schließlich den gemeinsamen Außenzolltarif und weitere Maßnahmen zur einheitlichen Verzollung von Produkten aus Drittstaaten

21 | Bourdet, Fn. 18, 12.

verabschiedet.<sup>22</sup> Sollte diese Entscheidung wie vorgesehen ab 2015 implementiert werden, wäre dies ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur dringend notwendigen Harmonisierung der Politiken von ECOWAS und UEMOA.

Ein weiterer Integrationsschritt, der auf die Umsetzung des gemeinsamen Außenzolltarifs aufbauen würde, ist die Einführung einer Gemeinschaftswährung für den ECOWAS-Raum, den Eco. Im Jahr 2000 wurde dazu die Westafrikanische Währungszone (WAMZ) gegründet, der bis auf Kap Verde alle Nicht-UEMOA-Mitglieder der ECOWAS angehören. In einer zweiten Etappe sollten die beiden westafrikanischen Währungszonen, WAMZ und UEMOA/BCEAO, fusionieren. Aufgrund zahlreicher Schwierigkeiten, insbesondere der mangelnden Einhaltung der definierten makroökonomischen Konvergenzkriterien innerhalb der WAMZ, wurde die Einführung der Gemeinschaftswährung allerdings mehrfach verschoben.<sup>23</sup>

Eine 2009 verabschiedete Roadmap sieht den Launch des Eco nun für das Jahr 2015 und die Fusionierung von WAMZ und UEMOA/BCEAO für 2020 vor – Fristen, die nach dem heutigen Implementierungsstand jedoch kaum einzuhalten sind.<sup>24</sup>

**Eine 2009 verabschiedete Roadmap sieht den Launch der Gemeinschaftswährung Eco für 2015 vor – eine Frist, die nach dem heutigen Implementierungsstand jedoch kaum einzuhalten ist.**

Das Ziel dieser ambitionierten Pläne ist es, nicht nur die ECOWAS im Bereich der wirtschaftlichen Integration voranzubringen, sondern auch dem fraprierenden Mangel an Synergie zwischen ECOWAS und UEMOA ein Ende zu setzen. Im ECOWAS-Vertrag ist eine Klausel verankert, laut derer selbige langfristig „die einzige Wirtschaftsgemeinschaft in der Region zum Zweck der ökonomischen Integration“<sup>25</sup> sein solle. Die bisher sehr schleppend verlaufende Annäherung im Bereich Währungspolitik lässt allerdings Zweifel

22 | Jean Pierre Malou, „Afrique de l’Ouest: Tarif extérieur commun – La CEDEAO valide“, AllAfrica, 03.05.2013, <http://fr.allafrica.com/stories/201305030565.html> [27.11.2013].

23 | Kocra L. Assoua, „The Nexus between Political Instability and Monetary Sustainability: The case of a West African Monetary Union“, *WAI-ZEI Paper*, Nr. 5, 2013, 7.

24 | Generell ist die Sinnhaftigkeit der Einführung einer Gemeinschaftswährung von ECOWAS und UEMOA umstritten. Vgl. Bourdet, Fn. 18, 14 f.

25 | ECOWAS-Vertrag, Kap. 2, Art. 2. Übers. d. Red. Vgl. ähnlicher Passus in der Präambel des UEMOA-Vertrages, in dem sich die Gründerstaaten zu den Zielen der ECOWAS bekennen.

daran aufkommen, wie sehr insbesondere die Chefs der UEMOA-Staaten an diesem Bekenntnis festhalten. Grund für die Zurückhaltung sind einerseits die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen und Prägungen bestimmter ECOWAS- und UEMOA-Mitgliedstaaten: So ist die Handelspolitik des Ölexporteurs Nigerias beispielsweise wesentlich protektionistischer als diejenige vom Import abhängiger Länder wie Benin und Togo. Interessenkonflikte dieser Art entstehen innerhalb der deutlich größeren, heterogeneren ECOWAS viel eher als innerhalb der UEMOA. Die Homogenität der UEMOA-Staaten, welche Entscheidungsfindung und -implementierung erleichtert, ist aber vor allem kultureller Natur. Bis auf das lusophone Guinea-Bissau sind alle Mitgliedstaaten der UEMOA ehemalige französische Kolonien. Neben einer *lingua franca* bringt das koloniale Erbe beispielsweise Ähnlichkeiten in Bildungs-, Rechts- und Verwaltungssystemen mit sich, also in für die Umsetzung von regionalen Integrationsbemühungen zentralen Bereichen.

Innerhalb der ECOWAS, die aus acht frankophonen, fünf anglophonen und zwei lusophonen Mitgliedstaaten besteht, ist diese gemeinsame Identität nicht gegeben. Es besteht im Gegenteil eine starke historisch-kulturell bedingte Konkurrenz zwischen anglophonen und frankophonen Ländern. Die ECOWAS sollte diese Konkurrenz ursprünglich überwinden helfen, indem sie bestehende Regionalinitiativen integrierte. So jubilierte ein Kommentator bei der Unterzeichnung des Vertrages von Lagos 1975 bereits, dass dieser der erste große Schritt zur Schließung der Kluft zwischen anglo- und frankophonen Staaten sei.<sup>26</sup> Das Gegenteil war der Fall: Die ECOWAS konnte den Ruf nicht ablegen, ein Ausdruck der hegemonialen Ambitionen Nigerias zu sein, welches mit über der Hälfte der ECOWAS-Wirtschaftsleistung und etwa der Hälfte der ECOWAS-Gesamteinwohnerzahl der mit Abstand größte Mitgliedstaat ist und die Regionalorganisation politisch und wirtschaftlich dominiert. Von Anfang an hatte insbesondere die Côte d'Ivoire, die größte Volkswirtschaft der frankophonen Staaten, der ECOWAS ablehnend gegenüber gestanden. Schließlich waren aber kleinere frankophone Staaten zu abhängig vom Handel mit Nigeria, um dessen Integrationsbestrebungen

26 | Marc Penouil, „Le traité de Lagos efface le clivage entre pays francophones et anglophones“, *Le Monde Diplomatique*, 10/1975, <http://monde-diplomatique.fr/1975/10/PENOUIL/33456> [05.12.2013].

langfristig abzuwehren. Zudem sah Frankreich, das immer noch großen Einfluss auf seine ehemaligen Kolonien ausübte, den Kurs der ECOWAS, die Verflechtungen mit den ehemaligen Kolonialmächten zugunsten der *collective self-sufficiency* zu lockern, äußerst kritisch. So kann die Gründung der UEMOA letztlich auch als ein Ausdruck des Mangels der frankophonen Staaten an wirklichem *commitment* gegenüber der ECOWAS verstanden werden.<sup>27</sup>



Nigerias Präsident Goodluck Jonathan, hier auf Staatsbesuch in Südafrika: ECOWAS-Engagement als Ausdruck hegemonialer Ambitionen? | Quelle: Republik Südafrika, Government Communication and Information System, flickr ©©©.

Auch im Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sind das Misstrauen und die Konkurrenz zwischen anglophonen und frankophonen Mitgliedstaaten manifest.<sup>28</sup>

27 | Franke, Fn. 3, 4.

28 | So wurden die häufig kritisierte Disziplinlosigkeit und Unprofessionalität der Truppen während der ECOWAS-Militärinterventionen in Liberia und Sierra Leone, deren Truppenkontingente und Ressourcen zu 80 Prozent von Nigeria bereit gestellt worden waren, vor allem Nigerias Führungsrolle zugeschrieben. Dass dies von anderer Seite als französische Propaganda abgetan wurde, verstärkt den Eindruck eines tiefen Grabens zwischen dem anglophonen und frankophonen Westafrika noch. Vgl. Omeje, Fn. 7, 9; Issaka K. Souaré, „Regard critique sur l'intégration africaine: comment relever les défis“, *ISS Paper* 140, 06/2007, 5. Auch die Unfähigkeit Nigerias, bei den Konflikten in Côte d'Ivoire und Togo eine wichtige Rolle zu spielen, ist Zeugnis dieser Kluft.

In diesem Licht muss die jüngste Entscheidung der Staats- und Regierungschefs der UEMOA-Mitglieder gesehen werden, eine gemeinsame Sicherheits- und Friedenspolitik zu entwickeln,<sup>29</sup> würde doch die Zusammenarbeit in diesem Bereich einmal mehr eine Doppelung der Integrationsbemühungen von ECOWAS und UEMOA darstellen.

Es bleibt festzuhalten, dass die Betrachtung heutiger Integrationsbemühungen in Westafrika unvermeidlich „a study in frustration“<sup>30</sup> ist – und das, obwohl regionale Integration dort eine lange Tradition hat. Dies liegt nicht nur an omnipräsenten strukturellen Integrationshemmnissen (schlechte Infrastruktur, wenig differenzierte Volkswirtschaften, schwache Institutionen etc.), welche ECOWAS und UEMOA gleichermaßen betreffen, sondern resultiert auch aus dem Verhältnis beider Regionalorganisationen zueinander. Die noch immer existierende Kluft zwischen anglophonen und frankophonen Staaten erschwert den Integrationsprozess – insbesondere innerhalb der ECOWAS – merklich. Um diese künstliche Trennung zu überwinden, braucht es zunächst den politischen Willen der Eliten, das geschichtliche Erbe ihrer Länder nicht weiter zur Verfolgung von Partikularinteressen zu instrumentalisieren. Der Aufruf des nigerianischen ECOWAS-Abgeordneten Kabir Garba an die Bürger Westafrikas, die Unterscheidung in anglophon und frankophon fallen zu lassen, um regionale Integration überhaupt erst zu ermöglichen, geht in diese Richtung.<sup>31</sup> Allerdings ist als Gegenmodell zur anglophon-frankophon-Trennung eine gemeinsame regionale Identität nötig. Dass diese zu „schaffen“ ein langer, beschwerlicher Weg ist, beweist nicht zuletzt das Beispiel der Europäischen Union. In jedem Fall kann eine solche regionale Identität nicht oktroyiert werden, sondern muss von der westafrikanischen Zivilgesellschaft mitgestaltet werden. Dazu braucht es eine aktive Bürgerbeteiligung im Regionalisierungsprozess. Die

29 | „UEMOA: vers la mise en place d’une politique commune de la paix et de la sécurité“, *Jeune Afrique*, 25.10.2013, <http://jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20131025090032> [27.11.2013].

30 | Adebayo Adedeji, „Problems and Prospects of Regional Cooperation in West Africa“, in: *Problems and Prospects of Regional Cooperation in Africa*, African Association for Public Administration and Management, Nairobi, 1969, 67.

31 | „CEDEAO: Appel à bannir les appellations anglophone et francophones“, *Amevor.info*, 15.07.2012, <http://amevor.info/?p=2437> [23.11.2013].

in der Vision 2020 der ECOWAS formulierte Ambition, die Organisation in eine „ECOWAS der Völker“ zu transformieren, könnte ein erster wirksamer Schritt in diese Richtung sein.



Dr. Kristin Wesemann leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Argentinien.

## GEMEINSAM EINSAM

### DIE SÜDAMERIKANISCHEN BÜNDNISSE MERCOSUR UND UNASUR SIND IN EINER KRISE

*Kristin Wesemann*

Seit zwei Jahrhunderten suchen die Länder Lateinamerikas nach Partnerschaften und einer gemeinsamen Linie in der Wirtschafts- und der Außenpolitik. Doch sie verfolgen oft unterschiedliche Interessen und finden nicht zusammen. Die argentinische Präsidentin Cristina Kirchner inszeniert sich als moderne Unabhängigkeitskämpferin, die ihr Land von den USA und von Europa befreien will. Statt auf pragmatische Lösungen und Kooperation mit den Nachbarn zu setzen, unterstreicht die argentinische Regierung mit protektionistischen Maßnahmen ihr Streben nach Autarkie. Diese Art der Lateinamerikanisierung Argentinien belastet die regionale Zusammenarbeit erheblich.

### EINE ZWEITE BEFREIUNGSBEWEGUNG?

In Kirchners Amtssitz, der Casa Rosada, gibt es neuerdings einen „Salón de los Pueblos Originarios“, den Saal der Ureinwohner. Ganz neu ist er nicht, bis zum Frühjahr 2013 hieß er noch „Salón Cristóbal Colón“. Doch der Entdecker Amerikas hat bei Cristina Kirchner keine guten Karten mehr. Hugo Chávez, der inzwischen verstorbene Staatsoberhaupt Venezuelas, soll sie einmal gefragt haben, warum Argentinien „diesem Völkermörder“ noch immer huldige.<sup>1</sup> Wahrscheinlich ist das ein Grund für die späte Verbannung des Seefahrers aus dem Palast. Denn Chávez wirkte mitunter wie ein *Spiritus rector* der Präsidentin.

Kirchner hatte sich vorher nicht an Kolumbus' Gegenwart gestört, obwohl er allgegenwärtig ist in Argentinien: Große Plätze, das wichtigste Theater des Landes, Straßen,

1 | Carlos Pagni, „Cristina, exitosa imitadora“, *La Nación*, 29.06.2013, <http://lanacion.com.ar/1596618> [12.12.2013].

Schulen und Städte sind nach ihm benannt. Unweit des Regierungspalastes stand auf der Plaza Colón bis zum vergangenen Juli eine Statue zu Ehren des Italieners, der im 15. Jahrhundert unter spanischer Flagge um die Welt gesegelt war. Doch auch dieses 1921 geschaffene Denkmal ließ die Präsidentin vom Sockel holen. Die Proteste der Porteños, der Hauptstadtbewohner, und vor allem der italienischen Diaspora störten sie wenig. Denn das befreundete Venezuela ist schon lange dabei, Kolumbus aus den Geschichtsbüchern und dem nationalen Gedächtnis zu tilgen. Außerdem sollen die Porteños eine neue Statue bekommen. „Wir wollen Kolumbus weghaben, um die gesamte Geschichte Argentiniens und all das vergossene Blut zu repräsentieren“, hat Kirchner in einer Rede gesagt. „Darum wollen wir Juana Azurduy aufstellen, diese Heldin der Unabhängigkeit.“<sup>2</sup> Die Präsidentin kritisierte, „wie man uns da draußen behandelt. Wenn man sich anschaut, was sie mit Evo in Europa machen, dann glaubt man kaum, dass fünf Jahrhunderte vergangen sind“.<sup>3</sup> Gemeint war die erzwungene Zwischenlandung ihres bolivianischen Kollegen in Wien am 2. Juli 2013, nachdem der Präsidentenmaschine, aus Moskau kommend, unter anderem die Überflugerlaubnis in Spanien, Frankreich, Italien und Portugal verweigert worden war. Medienberichten zufolge war vermutet worden, dass sich an Bord auch der frühere US-amerikanische Geheimdienstmitarbeiter Edward Snowden befände. Das Flugzeug wurde durchsucht, gefunden wurde der Whistleblower nicht. Morales verbrachte die Nacht teilweise auf einem roten Ledersofa in der Wartehalle – ganz sicher nicht die feine diplomatische Art. Gleichzeitig twitterten sich auf der anderen Seite des Erdballs Cristina Kirchner und ihr ecuadorianischer Kollege Rafael Correa zusammen, um eine Krisensitzung der Union Südamerikanischer Staaten (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur) einzuberufen. Dem Bündnis gehören die zwölf unabhängigen Länder des Subkontinents an.

2 | Siehe Video der Rede: „Cristina Kirchner habló sobre el conflicto por la estatua a Colón, „No es una decisión caprichosa“, ediciónciudad.com, [http://edicionciudad.com/c\\_7308](http://edicionciudad.com/c_7308) [12.12.2013].

3 | „Cristina Kirchner defendió el reemplazo de Colón por Azurduy: „No es una decisión caprichosa“, *La Nación*, 04.07.2013, <http://lanacion.com.ar/1598193> [12.12.2013].

„Correa hat mir gerade gesagt, dass Ollanta das Unasur-Treffen einberufen wird. Morgen wird ein langer und schwieriger Tag. Aber ruhig. Sie werden es nicht schaffen“, schrieb die Argentinierin ihren 2,5 Millionen Followern.<sup>4</sup> Mit „sie“ waren, wieder einmal, Europa und Nordamerika gemeint. Der Westen wolle die jungen Nationen Lateinamerikas demütigen und unterdrücken, glaubt Kirchner und revanchiert sich dafür: Sie distanziert sich so wortgewaltig wie möglich von seinen Werten und Institutionen. Da sich der Kirchnerismus, der Argentinien seit mehr als einem Jahrzehnt regiert, offenbar Großes zutraut, kann man annehmen, dass er sich als eine zweite Befreiungsbewegung versteht; 200 Jahre nach der Unabhängigkeit Argentiniens betrachtet er eine „endgültige Befreiung“ als seine Aufgabe.

### AUF DEN SPUREN EVITAS

Fernando Petrella bezweifelt, dass diese Idee vor der Wirklichkeit bestehen könne, zumal in einem Land wie Argentinien, in dem „gefühl“ jeder zweite eine doppelte Staatsbürgerschaft habe.<sup>5</sup> Petrella schaut aus zwei Positionen auf Argentinien, er hat die nationale und die internationale Perspektive: Er war Vize-Außenminister unter Präsident Carlos Menem (1989 bis 1999) und Botschafter bei den Vereinten Nationen.

**Zwischen 1857 und 1924 legten 5,5 Millionen Auswanderer, vor allem aus Europa, am Río de la Plata an. Eine unsichtbare Brücke verbindet noch heute die alte und die neue Heimat.**

Tatsächlich ist Argentinien immer ein offenes Land gewesen und eng verbunden mit dem Westen. Es wird als „migrationsgeschichtlicher Extremfall“ bezeichnet, weil zwischen 1857 und 1924 5,5 Millionen Auswanderer am Río de la Plata anlegten, vor allem aus Europa.<sup>6</sup> Sie haben Argentinien wesentlich geprägt; eine unsichtbare Brücke verbindet noch heute die alte und die neue Heimat. „Gobernar es poblar“, sagte der Verfassungsvater Juan Bautista Alberdi. „Regieren bedeutet besiedeln.“ Und in Artikel 25 der Verfassung heißt es sogar: „Die Regierung fördert die europäische Immigration; sie darf die Einwanderung von Ausländern, die das Land bearbeiten,

4 | Twitter-Profil von Cristina Fernández de Kirchner, <https://twitter.com/CFKArgentina> [10.12.2013].

5 | Interview der Autorin mit Fernando Petrella am 17.12.2013.

6 | Jürgen Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, München, C.H. Beck, 2009, 239.

die es verbessern und die die Wissenschaften und Künste fördern möchten, weder einschränken, begrenzen noch besteuern.“

Heute kommt die Einwanderung aus der Nachbarschaft, nicht mehr aus dem fernen Europa. Es sind die Paraguayer, Bolivianer und Peruaner, die es in den vergangenen Jahren nach Argentinien gezogen hat.<sup>7</sup>

**Argentinien, traditionell ein Partner des Westens, orientiert an Nordamerika und Europa, verbündet sich jetzt mit allen, die auch zum Befreiungskampf bereit sind, und sei er nur rhetorisch.**

Das Gesicht des Landes verändert sich – und damit auch die Wählerstruktur. Womöglich steckt hierin die Logik der kirchneristischen Lateinamerikanisierung Argentiniens. Sie wirkt wie eine Kopie. Denn schon die Präsidentengattin Eva Perón hatte sich in den 1940er und 1950er Jahren als Wohltäterin der indigenen Argentinier inszeniert, der „Hemdlosen“ (*descamisados*) – und so ihren Beitrag zum Aufstieg des Peronismus geleistet. Man könnte es auch so formulieren: Argentinien, traditionell ein Partner des Westens, orientiert an Nordamerika und Europa, verbündet sich jetzt mit allen, die auch zum Befreiungskampf bereit sind, und sei er nur rhetorisch.

Am 4. Juli 2013 trafen sich fünf der zwölf Unasur-Staatschefs in der bolivianischen Stadt Cochabamba, um sich mit Evo Morales zu solidarisieren. Kirchner, Correa, der Uruguayer José Mujica, der Venezolaner Nicolás Maduro und die Surinamerin Desiré Bouterse wollten der „Demütigung der Schwesternation und des ganzen Kontinents“<sup>8</sup> entgegenzutreten. Das offizielle Kommuniqué fand gleichwohl zur Sprache der Diplomatie zurück, erklärte die Solidarität mit dem Andenstaat und verlangte die Aufklärung der Umstände.<sup>9</sup>

7 | 2004 bis 2012: 674.791 Paraguayer (39,97 Prozent), 447.086 Bolivianer (26,48 Prozent), 251.679 Peruaner (14,91 Prozent). Vgl. Republik Argentinien, Dirección Nacional de Migraciones und Ministerio del Interior y Transporte, „Síntesis Estadística de Radicciones“, [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Sintesis%20Radicaciones%20enero-diciembre%202012.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Sintesis%20Radicaciones%20enero-diciembre%202012.pdf) [16.12.2013].

8 | „Cristina: „Es una humillación a una nación hermana y al continente suramericano“, Télam, <http://youtu.be/mfoVzSZCyk> [16.12.2013].

9 | „Comunicado de la Unasur por la situación de Evo Morales“, Republik Argentinien, Presidencia de la Nación, 03.07.2013, <http://prensa.argentina.ar/2013/07/03/42125-comunicado-de-la-unasur-por-la-situacion-de-evo-morales.php> [16.12.2013].

Jüngst kamen die Staatsoberhäupter aber vor allem zusammen, um ihren internen Streit öffentlich auszutragen. Schon im August 2013 in Suriname traten einige Konflikte offen zutage: Erst beschwerte sich Bolivien über Brasilien, es habe einem korruptionsverdächtigen bolivianischen Senator die Flucht ermöglicht. Paraguay wurde ermahnt, endlich wieder die politischen Beziehungen mit Venezuela aufzunehmen. Caracas wiederum lag mit Bogotá wegen der kolumbianischen Guerillaorganisation FARC über Kreuz. Und Santiago de Chile beklagte, dass Buenos Aires die chilenische Fluglinie LAN aus dem Land treiben wolle, damit die staatseigene Flotte Aerolíneas Argentinas mehr Passagiere bekomme. Den Ablauf des Gipfels hatten die Außenminister zudem erst in letzter Minute verabredet. Der Presse berichtete man, es würden Arbeitsgruppen gebildet, in denen die Staatschefs dann die Themen diskutieren könnten. Die Präsidenten Kolumbiens, Chiles und Mexikos waren dem Gipfel gleich ganz ferngeblieben. Seitdem hat es keine nennenswerten Meldungen mehr über die Arbeit der Organisation gegeben.



Nicht immer so einträchtig: Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff (l.) und die argentinische Präsidentin Christina Kirchner beim 44. Mercosur-Gipfel in Brasília. | Quelle: Eduardo Aigner, Mercosul Social e Participativo, flickr ©.

Tatsächlich war Unasur gegründet worden, um Konflikte zu lösen. Brasilien hatte sich dafür stark gemacht. Häufigkeit und Grad der Unstimmigkeiten übersteigen jedoch längst die Möglichkeiten des Bündnisses. Ihm fehlen schlicht Strukturen und Mechanismen, um eine Arbeitsebene zu

etablieren, auf der sich Entscheidungen vorbereiten lassen. Eigentlich sollte die neue Gemeinschaft dem Kontinent helfen, sich als einheitlicher internationaler Akteur zu etablieren. Erst dann wollte man über eine kontinentale Freihandelszone sprechen. In der Tat ist Unasur, wenigstens auf dem Papier, ein wahrer Gigant: mehr Einwohner als die Vereinigten Staaten und Kanada zusammen (351 Millionen), mehr als dreimal so groß wie die Europäische Union (42.716.000 Quadratkilometer). Nur das Bruttoinlandsprodukt (BIP) hinkt hinterher und reicht nur sehr knapp an das deutsche heran (3,25 Billionen US-Dollar). Und natürlich steht Brasilien jeweils für den Löwenanteil: fast die Hälfte der Einwohner (201 Millionen), knapp die Hälfte der Fläche (8.514.215 Quadratkilometer) und zwei Drittel des BIP (2,4 Billionen).<sup>10</sup>

Argentinien hatte sich schon früh dem Führungsanspruch Brasiliens widersetzt und ihm sogar die Stimme für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verwehrt. Dieser Tradition verpflichtet, fremdelt Buenos Aires auch mit Unasur: Argentinien ist, selbst wenn es wirtschaftlich wächst, maximal die Nummer zwei – eine schwierige Rolle für eine Nation, die lange geführt hat, tatsächlich ein geachteter globaler Akteur war und noch in den 1960er Jahren beim Bruttoinlandsprodukt mit dem viel größeren Brasilien fast gleichauf lag. Heute ist das BIP des Nachbarn fast viermal so hoch, und Brasilien ist auch dem Unasur inzwischen entwachsen. Den Platz des ideologischen Oberstrategen hatte es ohnehin nie angestrebt, dort saß der Venezolaner Hugo Chávez. Dieser nutzte das Bündnis, um seine bolivarianischen Revolutionsideen zu verbreiten, die denen der aktuellen argentinischen Regierung nicht unähnlich sind. Néstor Kirchner, der frühere argentinische Präsident und erste Generalsekretär der Organisation, setzte dem wenig entgegen; beide verstanden sich zeitlebens bestens und unterstützten sich, wo es ging. Nach Chávez' Tod im März 2013 hat Cristina Kirchner die Nachfolge angetreten und nutzt das Forum nunmehr für die argentinische Identitätssuche.

10 | Central Intelligence Agency (CIA), The World Fact Book, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> [10.12.2013]; „Leben in der EU“, Europäische Union, [http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_de.htm) [10.12.2013].

Eigentlich soll Unasur in den nächsten fünf Jahren zu einer Art Südamerikabündnis nach europäischem Vorbild werden – mit gemeinsamer Währung, eigenem Parlament und Pass. Allerdings haben die Mitgliedstaaten oft gegensätzliche Ziele. Die einen – vor allem die Pazifikländer – setzen schon länger auf Stabilität, Demokratie und Wirtschaftswachstum. Die anderen – die linkspopulistischen Regierungen – suchen nach Lösungen „jenseits des Neoliberalismus“.<sup>11</sup>

Abb. 1

### Regionalbündnisse in Lateinamerika

#### **Union Südamerikanischer Nationen (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur)**

Die internationale Organisation von zwölf südamerikanischen Staaten hat sich seit 2008 zum Ziel gesetzt, die regionale wirtschaftliche und politische Integration zu fördern. Sie lehnt sich an das Modell der Europäischen Union an. Langfristig sollen eine gemeinsame Währung, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik entstehen. Der mangelnde Integrationswille und starke partikuläre Interessen von Mitgliedstaaten bremsen jedoch die verfolgten Anstrengungen.

#### **Gemeinsamer Markt Südamerikas (Mercado Común del Sur, Mercosur)**

Der Mercosur wurde 1991 gegründet mit der Vision eines gemeinsamen Binnenmarktes der Mitgliedsländer. Die freie Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und der Bürger ist als Grundgedanke im wirtschaftlichen Kooperationsabkommen festgehalten. Eine Freihandelszone konnte aber bis heute nicht geschaffen werden, dies insbesondere aufgrund verschiedener Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten. Diese zeigten sich jüngst mit dem einstweiligen Ausschluss Paraguays 2012 und der darauffolgenden Aufnahme Venezuelas.

#### **Pazifik-Allianz (Alianza del Pacífico)**

Die internationale Organisation der vier Staaten Chile, Kolumbien, Peru und Mexiko erwirtschaftet über ein Drittel des südamerikanischen Bruttoinlandproduktes. Ihre wirtschaftliche Stärke wollen diese Staaten mit dem Abbau von Handelshemmnissen und der Öffnung für ausländische Investitionen (insbesondere aus Asien) weiter fördern. Die Mitgliedsländer müssen demokratische Standards erfüllen und bereits bilaterale Handelsbeziehungen zu den bestehenden Mitgliedern pflegen. 2013 wurde Costa Rica als fünfter Staat der Wirtschaftsgemeinschaft aufgenommen.

#### **Bolivarianische Allianz für Amerika (Alianza Bolivariana para América, ALBA)**

ALBA entstand als Gegenbewegung zu den Bemühungen der USA, eine gesamtamerikanische Freihandelszone (ALCA) zu schaffen. Die Allianz will sich von einer wirtschaftlichen und politischen Dominanz der Vereinigten Staaten distanzieren und eine Alternative bieten. Seit 2010 besitzen die Mitgliedstaaten eine regionale Handelswährung namens Sucre, die ebenfalls zur Integration beitragen soll.

Quelle: Eigene Darstellung.

11 | Daniel Flandes, „Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen“, *GIGA Focus*, Nr. 6, 2007, 5, [http://giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf\\_lateinamerika\\_0706.pdf](http://giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_lateinamerika_0706.pdf) [15.12.2013].

## LATEINAMERIKA: EIN ORT, VIELE IDEEN

Lange vor Unasur hat sich der Kontinent in regionaler Integration versucht, verbunden mit der Hoffnung, dass alle etwas davon hätten. Jedoch sind die vielen und sich vielfach überschneidenden Bündnisse nicht allzu weit vorgekommen seit den ersten übernationalen regionalen Gehversuchen. Schon Simón Bolívar hatte während der Unabhängigkeitskämpfe den Plan gefasst, den Norden in Großkolumbien zu einen und so einen Zusammenschluss südamerikanischer Republiken mit einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und einem überstaatlichen Parlament zu schaffen. Der Libertador, wie Bolívar oft genannt wird, starb 1830, kurz darauf zerfiel auch Großkolumbien.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat der Kontinent eine wahre Integrationswelle erlebt. Die 1948 gegründete Organisation Amerikanischer Staaten – mit vorerst 19 Mitgliedern – versprach, soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, und setzte dabei auf Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit. Hinzu kam 1959 die Interamerikanische Entwicklungsbank, eine Art Weltbank für den Kontinent, die auch die regionale Integration fördern sollte. Ein Jahr später fanden sich Argentinien, Brasilien und Mexiko zusammen, um ihre Nachbarn von der Lateinamerikanischen Freihandelsassoziation ALALC zu überzeugen; die Bemühungen dauerten 20 Jahre, scheiterten 1980 und setzten sich in der Lateinamerikanischen Integrationsassoziation ALADI fort. Sie existiert noch heute, offen für alle Länder des Kontinents, macht aber kaum von sich reden. 1969 begann mit der Andengemeinschaft CAN zwischen Chile, Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru die Phase der subregionalen Integrationsbemühungen, zu denen auch der Markt des Südens, Mercosur, gehört. Hinzu kamen mehr als 50 Freihandelsabkommen zwischen lateinamerikanischen Staaten.<sup>12</sup>

**1969 begann mit der Andengemeinschaft CAN zwischen Chile, Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru die Phase der subregionalen Integrationsbemühungen.**

Europa wird oft als Vorbild präsentiert, wenn es um Integration geht. Tatsächlich hat Südamerika einige Versuche unternommen, sich etwas abzuschauen – von der

12 | Renato Baumann, „Integration in Latin America – Trends and Challenges“, CEPAL, 01/2008, <http://iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01306.pdf> [15.12.2013].

Gemeinschaftswährung bis zum gemeinsamen Parlament. Dennoch trennt die beiden Kontinente eine Menge, in vielerlei Hinsicht. Die Europäische Union ist eine Konsequenz aus den Blutverlusten des Kontinents auf den Schlachtfeldern. Geboren wurde die Idee, als Europa nach dem Zweiten Weltkrieg in Trümmern lag und Platz war für Visionäres: die (wirtschaftliche) Integration, eine deutsch-französische Versöhnung unter den Staatsmännern Konrad Adenauer und Charles de Gaulle nach Jahrhunderten erbitterter Erbfeindschaft.

Lateinamerika hat einen vergleichbar tiefen Einschnitt wie Europa 1945 nicht vorzuweisen; es fehlt ein gemeinsamer Gedanke, der wirtschaftliche Egoismen übertrumpft

und noch gilt, wenn Regierungen gewechselt

**Man könnte den berühmten Europasatz Bernard-Henri Lévy's auch auf Südamerika anwenden – aber umgedreht: „Südamerika ist keine Idee, sondern ein Ort.“**

haben. Man könnte den berühmten Europasatz des französischen Publizisten Bernard-Henri Lévy auch auf Südamerika anwenden – aber umgedreht: „Südamerika ist keine

Idee, sondern ein Ort.“<sup>13</sup> Es existiert als Verbindendes in der Historie nur der Unabhängigkeitsprozess – und ausgerechnet der hat „einen bisweilen recht naiv anmutenden Nationalismus entstehen lassen, der die Eigenständigkeit der Staaten betont und Integrationsbestrebungen regelrecht entgegenwirkt“.<sup>14</sup> Der Lateinamerika-Korrespondent der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, Josef Oehrlein, belegt das mit einem Beispiel: Selbst wenn es um „Zollabgaben für Autoteile oder Hühnerbeine“ gehe, um eher lösbare Probleme also, „ist jeder sich selbst der Nächste“.<sup>15</sup>

Von Europa aus betrachtet, erscheint Südamerika oft wie ein Monolith, auch, weil – mit Ausnahme Brasiliens – überall dieselbe Sprache gesprochen wird (was beim genauen Hinhören auch wieder nicht ganz stimmt). Der Kontinent besteht zwar nur aus 13 Ländern, ist aber deutlich größer als Europa – und viel größer als die EU. Allein Argentinien misst von Nord nach Süd 5.000 Kilometer – die Luftlinie zwischen Stockholm und Rom beträgt gerade einmal 2.000 Kilometer, die zwischen Paris und Moskau 2.500.

13 | Lévy sagte: „Europa ist kein Ort, sondern eine Idee.“

14 | Josef Oehrlein, „Die Vermessung der Unabhängigkeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Nr. 41/42, 04.10.2010, 4, <http://bpb.de/apuz/32459> [21.01.2014].

15 | Ebd.

Oft tragen die vielen Bündnisse abschätzig Spitznamen wie „Quasselbude“. Es habe sich längst eine „Gipfelmüdigkeit“ ausgebreitet, schreibt der *Economist*. Doch die Lateinamerikaexpertin Shannon O'Neill vom New Yorker Council on Foreign Relations sieht gerade darin eine Stärke. Die Gesprächsformate waren immer dann hilfreich, wenn Konflikte ausbrachen, etwa in Kolumbien oder Honduras. Kurz und weitgehend gewaltfrei ließen sie sich beilegen; kein kleiner Beitrag, wenn man bedenkt, dass der Kontinent, wie der amerikanische Politikprofessor David Mares meint, ein grundsätzliches Gewaltproblem hat – auch zwischen Staaten.<sup>16</sup>

### **MERCOSUR: DAS KAPUTTE SPRUNGBRETT IN DEN GLOBALEN FREIHANDEL**

Keines der vielen regionalen Bündnisse hat jedoch für Argentinien noch besondere Bedeutung. Im Gegenteil, selbst der einst so stolze Mercosur, der seinen Ländern freien Handel versprach und seinen Bürgern eine Art eigene regionale Staatsbürgerschaft, macht allenfalls noch durch internes Gezänk oder spektakuläre Aktionen wie den Ausschluss Paraguays und die Aufnahme Venezuelas Schlagzeilen.

Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay gründeten 1991 mit dem Vertrag von Asunción den Markt des Südens, der drei Jahre später mit dem Vertrag von Ouro Preto verstärkt wurde. Das vorläufige Ergebnis war eine Zollunion mit Demokratieklausele, eingebettet in eine marktliberale makroökonomische Landschaft. Nach den bleiernen Jahren von Diktatur und staatlichem Missmanagement hatten die Gründungsväter nach Europa geschaut und nicht nach Norden, zur geografisch streng auf die Vereinigten Staaten, Kanada und Mexiko limitierten Nordamerikanischen Freihandelszone (Nafta). Man bevorzugte einen offenen Regionalismus der jungen Demokratien im Süden. Zudem waren sowohl die berühmten zehn Punkte des Washingtoner Konsenses als auch die beiden Institutionen von Bretton Woods, Weltbank und Währungsfonds, akzeptiert. Heute werden sie in Argentinien für die Krise von 2001 verantwortlich gemacht.

16 | Vgl. bspw. David R. Mares, *Latin America and the Illusion of Peace*, New York, Routledge, 2012; David R. Mares, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, New York, Columbia University Press, 2001.

**Der Zusammenbruch des argentinischen Finanzsystems 2001 löste ein Umdenken aus. Freier Handel und freie Märkte gelten im offiziellen Diskurs bis heute als Bedrohung für die Souveränität der Nation.**

Besonders in den 1990er Jahren, als in Brasilien Fernando Collor de Mello und in Argentinien Carlos Menem regierten, galt jedoch der „Primat der Ökonomie“.<sup>17</sup> Mercosur sollte das „Sprungbrett in den globalen Freihandel“ sein und vor allem mit dem „etatistisch-protektionistischen Entwicklungsmodell der importsubstituierten Industrialisierung“ brechen. In der „goldenen Anfangszeit“, die bis 1994 dauerte, hatten die Mitglieder 90 Prozent aller ihrer Produkte von Binnenzöllen befreit und für 85 Prozent einen gemeinsamen Außenzoll vereinbart.<sup>18</sup> Einerseits wuchs der Handel innerhalb des Blocks bis Ende des

Jahrzehnts kräftig, 1998 lag er bei mehr als 25 Prozent, andererseits wuchsen auch ausländische Direktinvestitionen, Bruttoinlandsprodukt und andere volkswirtschaftliche Variablen. Eine Zäsur war die überraschende Abwertung des brasilianischen Real im Januar 1999; die in US-Dollar dotierten argentinischen Produkte verteuerten sich schlagartig. Der Zusammenbruch des argentinischen Finanzsystems im Dezember 2001 löste ein Umdenken aus, das bis heute die Politik des Landes bestimmt: Freier Handel und freie Märkte gelten im offiziellen Diskurs als etwas Negatives, als Bedrohung für die Souveränität der Nation. Zwar stärkten die Mitgliedsländer den Mercosur in den Folgejahren institutionell – ein wichtiger Fortschritt, denn auch die Auflösung des Bündnisses hatte zunächst zur Diskussion gestanden. Doch die internen Auseinandersetzungen ließen sich nicht aufhalten, nicht durch ein eigenes Parlament, nicht durch Strukturfonds oder verschiedene Assoziierungsabkommen.

Der Mercosur von heute hat nur noch wenig gemein mit einer Wirtschaftsgemeinschaft und dem versprochenen offenen Regionalismus. Streitigkeiten um Zölle, Exportmargen, Importverbote und Investitionen haben aus dem Bündnis einen zerstrittenen Club gemacht, der allenfalls noch in ideologischen Fragen zusammenhält – so, als Buenos Aires jüngst abermals die britischen Falklandinseln auf die Tagesordnung gesetzt hat. Dabei sind die Malwinen, wie Argentinier die Inselgruppe im Südatlantik nennen, vor allem

17 | Karsten Bechle, „Kein Auslaufmodell: 20 Jahre Mercosur“, *GIGA Focus*, Nr. 3, 2011, [http://giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf\\_lateinamerika\\_1103.pdf](http://giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_lateinamerika_1103.pdf) [15.12.2013].

18 | Ebd.

ein innenpolitisches Thema; es wird von der Regierung benutzt, um dem Land zu geben, was ihm gerade fehlt: ein Gemeinschaftsgefühl. Argentinien ist politisch entzweit, hält aber zusammen, sobald es um die Inseln geht. Dass diese argentinisch waren, sind und immer sein werden, wird von einer sehr großen Mehrheit des Volkes so empfunden. Cristina Kirchner hatte Ende 2011 – der 30. Jahrestag des Kriegsausbruchs nahte – ihre Kollegen dazu gebracht, Schiffen mit der „illegalen Flagge“ der Falklandinseln den Zugang zu ihren Häfen zu verweigern.<sup>19</sup> Während man sich in London noch fragte, was am anderen Ende der Welt gerade passiere, und vor allem, warum, wurde schnell klar, dass nicht alle diesen Pakt so ernst nahmen wie die argentinische Regierung. In Uruguay durften Schiffe unter der Falkland-Flagge schon bald wieder ankern und sich beladen, und nur wenige Monate später beschworen Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff und David Cameron ihre guten Beziehungen bei einem Besuch des britischen Premiers im größten Land Südamerikas.



Empfang des venezolanischen Präsidenten Chávez im August 2012 am Flughafen von Caracas: In Brasília war zuvor die volle Mitgliedschaft Venezuelas im Mercosur besiegelt worden. | Quelle: © David Fernández, picture alliance.

19 | „Declaración de los estados partes del Mercosur y estados asociados sobre buques que enarbolan la bandera ilegal de las islas Malvinas“, [http://mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/cmc\\_2011\\_acta02\\_ane13\\_declaracion\\_islas\\_malvinas.pdf](http://mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/cmc_2011_acta02_ane13_declaracion_islas_malvinas.pdf) [15.12.2013].

Politisch noch bedeutsamer war der Ausschluss Paraguays aus dem Bündnis – gepaart mit der Aufnahme Venezuelas. In Asunción hatte der Senat Präsident Fernando Lugo abgewählt; die Verfassung erlaubte dies und wies sogar den Weg, doch die Nachbarn waren empört, sprachen von einem Staatsstreich und verbannten Paraguay im Juni 2012 aus ihrer Mitte. Zufall oder Absicht, es fehlte nun jedenfalls jene Stimme, die sich stets vehement gegen die Aufnahme Venezuelas gesperrt hatte – wegen erheblicher Zweifel an der Qualität der dortigen Demokratie. Hugo Chávez' Republik erhielt Zutritt und durfte die Politisierung des Bündnisses weiter vorantreiben. Der Revolutionsführer beschwor einen „neuen Mercosur“, der mit einer Dosis „politischer Viagra“ jeden Restbestand an „Neoliberalismus“ löschen und stattdessen soziale Belange stärken würde.<sup>20</sup>

**Die eigentliche Bravourleistung des Mercosur-Bündnisses: Argentinien und Brasilien haben ihre ewige, zeitweise in eine Art atomares Wettrüsten ausgeartete Rivalität eingedämmt.**

Mercosur, schreibt der *Economist*, „das war einmal eine gute Idee“, ins Leben gerufen, damit „liberale Demokratien in Südamerika freien Handel betreiben können“.<sup>21</sup> Die eigentliche Bravourleistung des Bündnisses

aber bleibt bis auf Weiteres bestehen: Argentinien und Brasilien haben ihre ewige, zeitweise in eine Art atomares Wettrüsten<sup>22</sup> ausgeartete Rivalität eingedämmt. Gleichwohl kriselt es gerade wieder: Die Nachbarn reden und streiten über Protektionismus. Der brasilianische Bergbaukonzern Vale hat sich 2013 von einem Sechs-Milliarden-Dollar-Projekt zum Abbau von Kalium und zur Herstellung von Dünger in der argentinischen Wein- und Bergbau-Provinz Mendoza zurückgezogen. Zwei Milliarden US-Dollar waren bereits investiert; 6.000 Arbeitsplätze wurden gestrichen. Doch das zweitgrößte Unternehmen Brasiliens, an dem auch der Staat Aktien hält, glaubte nicht mehr an die Investitionssicherheit: „Nicht mal Dilma würde mehr in Argentinien investieren“, hieß es verständnisvoll aus argentinischen Wirtschaftskreisen. „Die Zukunft ist düster.“<sup>23</sup>

20 | „Mercosur RIP?“, *The Economist*, 14.07.2012, <http://economist.com/node/21558609> [15.12.2013].

21 | Ebd.

22 | „Country Profiles: Argentina and Brazil“, Global Security Institute, 22.05.2012, [http://gsinstitute.org/dpe/countries/argentina\\_brazil](http://gsinstitute.org/dpe/countries/argentina_brazil) [15.12.2013].

23 | Jorge Oviedo, „Se va del país la brasileña Vale y despide a 6000 empleados en forma inmediata“, *La Nación*, 13.03.2013, <http://lanacion.com.ar/1562632> [10.12.2013].

In ihrem Leitartikel schrieb die Tageszeitung *O Globo* aus Rio de Janeiro, in Argentinien herrschten ein geschäftsfeindliches Klima und eine politische Kultur des Drucks auf Unternehmen, auf die Medien und die Justiz. Der Rückzug von Vale sei die „richtige Antwort auf die vielen Hindernisse, die die Regierenden in Buenos Aires dem Unternehmen in den Weg gelegt“ hätten.<sup>24</sup> Die politische Antwort aus Brasília kam, etwas zeitverzögert, beim Außen- und Wirtschaftsministertreffen des Mercosur Ende Oktober 2013 in Caracas. Brasiliens Außenminister Luiz Alberto Figueiredo warf seinem Kollegen Héctor Timerman vor, Argentinien behindere mit immer neuen protektionistischen Maßnahmen die 1994 begonnenen Gespräche über das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union.<sup>25</sup> Während aber Uruguay und Brasilien längst dabei sind, im Alleingang mit der EU zu verhandeln, kann sich Argentinien nicht einmal zu einer Liste von 100 Produkten durchringen, die zwischen den beiden Bündnissen frei gehandelt werden könnten.

Eigentlich sollten die Minister in Caracas das Gipfeltreffen der Präsidenten am 17. Dezember 2013 vorbereiten. Doch dieses wurde erst einmal verschoben und soll, vielleicht, im Januar 2014 stattfinden. Die argentinische Regierung sieht ihr Land ohnehin weniger als Wirtschaftsmacht im Mercosur denn als Politriese in einem ideologischen Club gleichen Namens. Dieser Club wollte seine Parlamentarier 2014 zum ersten Mal gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten wählen lassen. Doch als die Abgeordneten Anfang Dezember 2013 nach zweieinhalb Jahren Auszeit erneut tagten, diskutierten sie sogleich eine Alternative: ob es nicht besser sei, die länderübergreifende Abstimmung auf 2020 zu verschieben.<sup>26</sup>

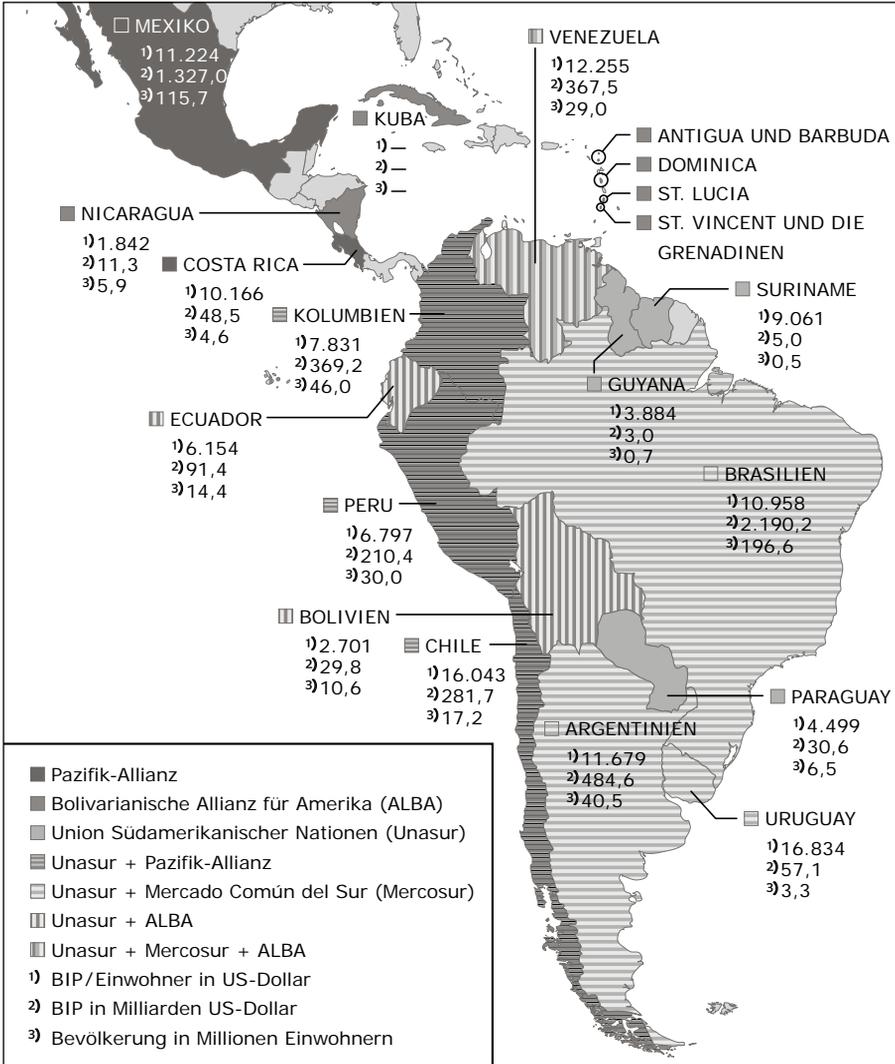
**Die argentinische Regierung sieht ihr Land weniger als Wirtschaftsmacht im Mercosur denn als Politriese in einem ideologischen Club gleichen Namens.**

24 | „Mais prejuízos impostos pelo ‚risco Argentina‘“, *O Globo*, 13.03.2013, <http://oglobo.globo.com/opiniao/m-7819195> [10.12.2013].

25 | Martín Dinatale, „Otra foto del Mercosur resquebrajado“, 06.11.2013, <http://lanacion.com.ar/1635746> [10.12.2013].

26 | „PARLASUR vuelve a sesionar y elige autoridades“, Mercosur, [http://parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8031/1/parlasur/parlasur\\_vuelve\\_a\\_sesionar\\_y\\_elige\\_autoridades.html](http://parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8031/1/parlasur/parlasur_vuelve_a_sesionar_y_elige_autoridades.html) [10.12.2013].

Abb. 2  
**Lateinamerikanische Staaten mit einer oder mehreren Bündnismitgliedschaften**



Quelle: Eigene Darstellung. Daten BIP: Schätzung 2013. „World Economic Outlook Database“, Internationaler Währungsfonds (IWF), 10/2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx> [28.01.2014]. Daten Bevölkerung: IWF, 2011. Für Kuba sind keine Angaben verfügbar. Paraguay wurde 2012 vom Mercosur suspendiert.

Tatsächlich setzt derzeit kaum jemand auf den einstigen Integrationsvorreiter Mercosur. Einer seiner Gründungsväter, der frühere uruguayische Präsident und heutige Senator

Luis Alberto Lacalle, sagt, das Bündnis existiere „praktisch nicht mehr“.<sup>27</sup> Er sieht nur zwei Möglichkeiten: „Entweder beginnen wir mit Mercosur noch einmal ganz von vorne oder wir erklären den Toten für tot.“<sup>28</sup> Der frühere brasilianische Außenminister Luis Felipe Lampreia sagt, heute sei der Mercosur „eine politische Front“, deren protektionistische Tendenzen den ursprünglichen Prinzipien widersprächen.<sup>29</sup> Paradoxerweise liegt hier begründet, warum der Handelsblock noch lebt: Argentinien und Venezuela haben langsam wachsende und staatlich kontrollierte Volkswirtschaften; ihre Regierungen „flirten mit Autarkie“.<sup>30</sup> Für Brasiliens Exportwirtschaft liegt hier, dank der Handelsabkommen des Mercosur, dennoch ein lukrativer Markt. Die brasilianische Handelsbilanz mit den Partnern im Mercosur zeigt das deutlich: Mehr als ein Viertel aller Produkte und Dienstleistungen, die Argentinien importiert, kommen aus Brasilien.<sup>31</sup>

**Argentinien und Venezuela haben langsam wachsende und staatlich kontrollierte Volkswirtschaften. Für Brasiliens Exportwirtschaft liegt hier dank der Handelsabkommen des Mercosur ein lukrativer Markt.**

Während Montevideo, Brasília und Asunción zuletzt nicht allzu gut auf Argentinien zu sprechen waren, sind Caracas und Buenos Aires nach wie vor ziemlich beste Freunde. Unklar ist nur, wie lange noch. Denn die politische Lage in Argentinien hat sich verändert. Die Anhänger des Chávismus und der Bolivarischen Revolution in Argentinien sind eher die Verlierer der Parlamentswahl am 27. Oktober 2013 gewesen.<sup>32</sup> Die Opposition holte gemeinsam 67 Prozent, und zwar mit klar innenpolitischen Themen wie Inflation und Korruption. Der Regierung gelingt es kaum noch, die politische

27 | „Lacalle: Mercosur, Argentina y gobernantes“, *La República*, 13.09.2013, <http://republica.com.uy/lacalle-mercotur-argentina-y-gobernantes> [11.12.2013].

28 | Kristin Wesemann, „Cátedra Konrad Adenauer 2013“, KAS-Argentinien, 12.06.2013, <http://kas.de/argentinien/de/publications/34688> [10.12.2013].

29 | „A continental divide“, *The Economist*, 16.05.2013, <http://economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and> [10.12.2013].

30 | Ebd.

31 | „Dados básicos e principais indicadores econômico-comerciais. Venezuela“, Ministerium für internationale Beziehung Brasiliens, Brasil Global Net, 08/2013, <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDVenezuela.pdf> [10.12.2013].

32 | Kristin Wesemann, „Ziemlich schlechte Freunde“, KAS-Argentinien, 16.05.2013, <http://kas.de/argentinien/de/publications/34396> [16.12.2013].

Agenda zu bestimmen, sie wird getrieben und muss reagieren. Mit ihren Visionen dringt sie im Augenblick nicht durch. Argentinien hat sich ein Stückweit von Venezuela losgesagt, wohl auch weil Chávez' Nachfolger Maduro eine weniger charismatische Ausstrahlung hat. Dafür spricht ein schier unglaublicher Vorgang, der kürzlich publik wurde: Kaum vereidigt, hängte der neuberufene Kabinettschef Jorge Milton Capitanich, ein Traditionspersonist aus dem linken Spektrum, die Bilder von Hugo Chávez ab, die ihm sein Vorgänger hinterlassen hatte. Auch Néstor Kirchner verschwand von der Wand. Die Zeitungen berichteten darüber in großem Stil, sogar von „Revolution“ war die Rede.<sup>33</sup> Néstor Kirchner ist nicht nur der Übervater der Regierung, sondern auch ihr „Venezolaner“. Er hatte die Nähe zu Chávez gesucht und massenweise Abkommen geschlossen. Vielleicht, auch das ist in Argentinien möglich, bahnt sich ein ungeahnter, aber doch sehr wünschenswerter Politikwechsel an: zurück zu einer Art Normalität in den diplomatischen Beziehungen zum Rest der Welt, ein deutlich nüchternerer und rationalerer Kurs als in den vergangenen Jahren mit einem kühleren Verhältnis zu Venezuela.

### **PAZIFIK-ALLIANZ: NEIN ZUR „MONOGAMIE“**

Die Politisierung lateinamerikanischer Bündnisse bekam eine Pause, als sich im Juni 2012 die Pazifik-Allianz zusammenfand und zunächst einmal beschwichtigte: Nein, auf gar keinen Fall wolle man sich von den anderen regionalen Zusammenschlüssen distanzieren. Das wiederum glaubte keiner der Kollegen auf der Atlantikseite des Kontinents. Als Sprachrohr des gemeinsamen Unmutes fungiert der Bolivianer Morales, der auf diesem Gebiet bereits ausdauernd Erfahrung in der Bolivarianischen Allianz für Amerika (ALBA) gesammelt hat: Das neue Bündnis sei eine nordamerikanische Verschwörung, um die gesamte Region zu spalten, sagte er im Oktober 2013. Die Pazifik-Allianz wolle den Kontinent dem Washingtoner Konsens unterwerfen.<sup>34</sup>

33 | „Capitanich ‚bajó los cuadros‘ y redecoró su despacho en la Jefatura de Gabinete“, *Perfil*, 27.11.2013, <http://perfil.com/politica/-20131127-0035.html> [10.12.2013].

34 | „Bolivian president claims US and Pacific Alliance conspiring to divide UNASUR“, *MercoPress*, 14.10.2013, <http://en.mercopress.com/2013/10/14/bolivian-president-claims-us-and-pacific-alliance-conspiring-to-divide-unasur> [15.12.2013].

Argentinien stimmte sogleich zu. Botschafter Oscar Laborde, ein früherer Kommunist, bewertete die Pazifik-Allianz als „ein Instrument der Rechten des Kontinents und der Regierung der Vereinigten Staaten“.<sup>35</sup> Tatsächlich haben die ohnehin erfolgreichen Länder am Stillen Ozean verstanden, dass sich klare Bekenntnisse zu Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft positiv auswirken. Entsprechend beeindruckend ist der Schwung, den die junge Allianz schon hat. Die Liste der Industrieländer, die einen Beobachterstatus eingenommen und die Gründung befürwortet haben, ist lang; sie reicht von Deutschland über die Vereinigten Staaten und Frankreich bis zu Großbritannien und der Schweiz. „Einigung ohne Isolierung“ scheint das Rezept zu sein; die Allianz bewegt sich in großen Schritten auf andere Weltregionen zu, vor allem Asien.<sup>36</sup>

Pragmatisch ist sie und mächtig ohnehin: Ihre 207 Millionen Menschen erwirtschaften ein Drittel des lateinamerikanischen BIP. Das zeigt Wirkung. Einige Mercosur-Mitglieder demonstrieren, wie gern sie den Assoziierungsstatus bei der Konkurrenz erhalten würden. Paraguays neuer Präsident Horacio Cartes reist nicht zu den Treffen des Mercosur und macht den linken Wortführern in Buenos Aires und Caracas auch sonst keine Aufwartung; in seiner Antrittsrede im Sommer 2013 hat er das Bündnis mit keinem Wort erwähnt. Kurz vor seiner Ernennung hatte er zudem erklärt: „Im Mercosur gibt es weder Rechtssicherheit noch wirtschaftliche Entwicklung“, es handle sich allenfalls noch um einen „polit-ideologischen Club“.<sup>37</sup> Nun verlangt er Verhandlungsfreiheit mit anderen Bündnissen und ist seinem Kollegen José Alberto „Pepe“ Mujica darin nicht unähnlich. Der Uruguayer hatte zwar noch im Juli 2013 gesagt, sein Land sei doch „nicht verrückt“ und

**Paraguays neuer Präsident Horacio Cartes reist nicht zu den Treffen des Mercosur und hat das Bündnis in seiner Antrittsrede im Sommer 2013 mit keinem Wort erwähnt.**

35 | „El Mercosur marca distancias con la Alianza Pacífico“, *RFI*, 11.07.2013, <http://espanol.rfi.fr/americas/20130711-el-mercosur-marca-distancias-con-la-alianza-pacifico> [15.12.2013].

36 | Diego Telias, „La integración más allá de las ideologías“, *Análisis Latino*, CADAL, 30.10.2013, <http://analisislatino.com/notas.asp?id=6728> [15.12.2013].

37 | Frederico Franco, „Paraguay afirma que el Mercosur es un ‚club ideológico – político““, *EL País*, 11.08.2013, <http://elpais.com.uy/informacion/paraguay-mercosur-club-ideologico-politico.html> [15.12.2013].

verlasse den Mercosur.<sup>38</sup> Dass man in die Pazifik-Allianz wolle, ließ er dann seinen Vize Danilo Astori verkünden. Den Beobachterstatus hat Montevideo schon, nun soll so bald wie möglich die Vollmitgliedschaft her.<sup>39</sup> Für den uruguayischen Autor und Wirtschaftsprofessor Nicolás Albertoni vertreten Pazifik-Allianz und Mercosur sogar zwei gegensätzliche Integrationsideen: geschlossener Regionalismus hier, offener Regionalismus da. Schotte sich der Mercosur Dritten gegenüber ab, so suchten die Pazifik-anrainer den Austausch. Laura Chinchilla, Präsidentin Costa Ricas, des neuesten Allianzmitgliedes, sagt: „Schluss mit den Ideologien, Schluss mit den Parolen, Schluss mit der Suche nach Sündenböcken.“<sup>40</sup> Noch etwas plastischer drückt es der frühere kolumbianische Finanzminister Juan Carlos Echeverrey aus: „Monogamie ist gut in einer Ehe, nicht im Handel.“<sup>41</sup> Dass die pazifische Idee bislang besser funktioniert als die atlantische, zeigt ein Blick auf die Zahlen: Während der Handel der Allianzmitglieder untereinander 2012 um 1,3 Prozent wuchs, brach er im Mercosur um 9,4 Prozent ein. Hier wuchs die Wirtschaft um fünf Prozent, dort nur um 2,9 Prozent.<sup>42</sup>

### CELAC: ORGANISATION OHNE NEUIGKEITEN

**CELAC ist, anders als Unasur, ein Bündnis für alle. Es zieht nur eine geografische und politische Grenze auf dem Kontinent – und zwar die zu Nordamerika.**

Ist von der regionalen Integration Argentiniens die Rede, ist auch die Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (Comunidad de Estados Latinoame-

ricanos y Caribeños, CELAC) zu nennen. Anders als Unasur ist es ein Bündnis für alle. Es zieht nur eine geografische und politische Grenze auf dem Kontinent – und zwar die zu Nordamerika. Die Gründung im Dezember 2011 brachte ein Aufgaben- und Zielpotpourri mit sich, aus dem sich,

38 | „José ‚Pepe‘ Mujica: ‚De joven quería cambiar al mundo y ahora, la vereda de mi casa‘“, 11.07.2013, <http://lanacion.com.ar/1600059> [15.12.2013].

39 | „Uruguay busca ser miembro de Alianza del Pacífico“, *El País*, <http://elpais.com.uy/economia/noticias/uruguay-busca-miembro-de-alianza.html> [15.12.2013].

40 | Andrés Oppenheimer, „Oppenheimer: Alianza del Pacífico vs. Mercosur“, *El Nuevo Herald*, 25.05.2013, <http://elnuevoherald.com/2013/05/25/1484436.html> [15.12.2013].

41 | „The Pacific players go to market“, *The Economist*, 07.04.2013, <http://economist.com/node/18529807> [15.12.2013].

42 | Andrés Oppenheimer, „La Alianza del Pacífico saca ventaja al Mercosur“, *La Nación*, 28.05.2013, <http://lanacion.com.ar/1586060> [15.12.2013].

so scheint es, jedes der 33 Mitgliedsländer etwas aussuchen durfte. Der damalige venezolanische Außenminister Nicolás Maduro wünschte eine „Friedenszone“, in der regionale Konflikte gelöst werden sollen, und gleichzeitig eine Handels- und Entwicklungsorganisation. Für seinen damaligen Chef Hugo Chávez war die Gründung das „wichtigste politische Ereignis in unserem Amerika in mehr als 100 Jahren“.<sup>43</sup> Ecuadors Präsident Correa will mit CELAC gleich die Organisation Amerikanischer Staaten ersetzen (und Washington so ganz außen vor lassen). Chile hingegen, das im ersten Jahr den Vorsitz hatte, setzte auf die „Förderung von Menschenrechten und Demokratie“; dem schloss sich Mexiko an, das über CELAC endlich mitmachen wollte bei „Bolívars Traum von einem vereinten Amerika“.<sup>44</sup> Brasilien und Argentinien waren sich ausnahmsweise einig: Über CELAC solle der Kontinent auf die globale Krise reagieren und mittels Import-Substitutionen die lateinamerikanischen Volkswirtschaften aufbauen.<sup>45</sup> Und ja, auf internationalem Parkett wolle man als CELAC nun mit einer Stimme sprechen. Seit der enthusiastisch gefeierten Gründung erfährt die Welt nur wenige Neuigkeiten. Die Webseite der Organisation wird spärlich aktualisiert, die aktuellsten Pressemitteilungen stammen von 2011.

Eine der wenigen Gelegenheiten, mit einer Stimme zu sprechen, war der gemeinsame Gipfel von CELAC und Europäischer Union im Januar 2013.<sup>46</sup> Damals waren unter anderem Bundeskanzlerin Angela Merkel und der spanische Regierungschef Mariano Rajoy nach Santiago de Chile angereist. Sie wollten die Gespräche über eine Freihandelszone zwischen EU und Mercosur wieder in Gang bringen, die schon seit 1994 stocken. Allerdings machte die argentinische Präsidentin kurz nach Beginn des Gipfels einen

**Zum gemeinsamen Gipfel von CELAC und EU im Januar 2013 waren unter anderem Bundeskanzlerin Merkel und Spaniens Regierungschef Rajoy nach Santiago de Chile gereist.**

43 | „Peaks and troughs“, *The Economist*, 24.11.2013, <http://economist.com/node/21540319> [10.12.2013].

44 | Mark Keller, „Latin American Leaders Converge to Form CELAC“, Americas Society / Council of the Americas (AS/COA), 02.12.2011, <http://as-coa.org/articles/latin-american-leaders-converge-form-celac> [10.12.2013].

45 | Ebd.

46 | Vgl. Martin F. Meyer und Winfried Jung, „Die wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika vor dem I. EU-CELAC-Gipfel in Santiago de Chile“, *KAS-Auslandsinformationen*, 12/2012, 68-85, <http://kas.de/wf/de/33.33068> [30.12.2013].

Alleingang. Sie twitterte, die Verhandlungen dürften nicht mehr auf der Basis früherer Gespräche stattfinden, die Welt von heute sei eine andere. „Wir müssen die Asymmetrien erkennen und analysieren, damit wir unseren Industrien und unseren Völkern keinen Schaden zufügen.“<sup>47</sup> Seitdem scheint die Zeit auch bei CELAC stehen geblieben zu sein. Hilfe bei der lateinamerikanischen oder auch nur argentinischen Identitätsfindung gibt die Ländergruppe jedenfalls keine. Denn CELAC sollte der Welt vor allem eines zeigen: dass Lateinamerika eine selbstbewusste Region mit unabhängigen Demokratien ist. Doch spätestens bei der Übergabe der Präsidentschaft an Raúl Castro, „Kubas 81-jährigen, nicht gewählten Diktator, ein lebendes Symbol des Kalten Krieges“,<sup>48</sup> wurde klar, wie unüberbrückbar Anspruch und Wirklichkeit sind.

### **ORGANISATION AMERIKANISCHER STAATEN: RING AM FINGER**

Für die größte Überraschung in den politischen Kreisen der Hemisphäre sorgte allerdings die 1948 gegründete Organisation Amerikanischer Staaten, zu der alle Länder des Kontinents inklusive der Vereinigten Staaten und Kanada gehören.<sup>49</sup> Sie ist eine Art kontinentale Sicherheitsorganisation, die Demokratisierung und Menschenrechte stärken soll.

Im Kalten Krieg zunächst als Schutzbarriere gegen äußere Bedrohungen gedacht, wurde daraus später ein Verhandlungsforum bei Auseinandersetzungen zwischen Mitglieds-

ländern. Heute steht die internationale Drogenpolitik als einer der vorrangigen Punkte auf der Agenda. In der OAS geht es im Gegensatz zu den meisten neuen regionalen Bündnissen in Lateinamerika traditionell um

**In der OAS geht es im Gegensatz zu den meisten neuen regionalen Bündnissen traditionell um Kooperation und weniger um Integration.**

Kooperation und weniger um Integration. Argentinien gehörte dabei meist zu den engsten Verbündeten der Vereinigten Staaten; der frühere Präsident Menem beschwor die unzertrennlichen Beziehungen. Galt Néstor Kirchner noch als pragmatischer Amerika-Verächter – kritischen Worten

47 | Fn. 4.

48 | „Past and Future“, *The Economist*, 31.01.2013, <http://economist.com/news/americas/21571157-regions-anachronistic-new-face-past-and-future> [10.12.2013].

49 | Kuba arbeitet nicht mit.

folgten kaum Taten –, so ist seine Frau zu dem Ergebnis gelangt, dass ihr Land auch ohne Bekenntnisse zu Washington zurechtkomme. Die Handelsbeziehungen leiden darunter bislang kaum.<sup>50</sup>

Der argentinischen Regierung bietet die OAS vor allem eine Bühne, um die Vereinigten Staaten zu kritisieren – ihre Militärpolitik in der südlichen Hemisphäre, ihre „neo-imperialistische Wirtschaftspolitik“, ihre Antiterrorprogramme oder ihre internationale Politik im Allgemeinen.<sup>51</sup> Dabei könnte Argentinien eine andere Rolle spielen: die des ehrlichen Maklers zwischen Norden und Süden, was dem Land deutlich mehr Gewicht verschaffen würde. Aber Kirchner hat daran kein Interesse. Das muss nicht so bleiben. Die Präsidentin ist, auch im eigenen Lager, umstrittener, als es ihr Mann war. Es ist keineswegs sicher, dass sie nach dem Ende ihrer Amtszeit 2015 noch genug Einfluss haben wird, ihren jetzigen Kurs auch dem Nachfolger nahezu legen. Und mancher, der sie nicht nur beerben will, sondern auch Chancen dazu hat, wurde schon beim Schaulaufen in Washington und New York für die Zeit danach gesichtet. Selbst der kirchneristische Spitzenkandidat der Parlamentswahlen erholte sich in Miami von seiner Niederlage und belieferte die einheimische Presse mit Strandfotos. Miami, das ist in der Kommunikationsstrategie der Regierung eine wichtige Metapher: Sie steht für den Verrat an der argentinischen Nation. Nach Miami fahren nur Nicht-Kirchneristen – um Dollar zu holen (an die man in der Heimat nicht mehr herankommt).

**Argentinien könnte die Rolle des ehrlichen Maklers zwischen Norden und Süden spielen, was dem Land deutlich mehr Gewicht verschaffen würde. Aber Kirchner hat daran kein Interesse.**

50 | Larry Rohter, „Argentina And the U.S. Grow Apart Over a Crisis“, *The New York Times*, 20.01.2002, <http://nytimes.com/2002/01/20/world/argentina-and-the-us-grow-apart-over-a-crisis.html> [16.12.2013].

51 | „El Mercosur Denuncia a EEUU por Espionaje ante la ONU“, *Los Andes*, 05.08.2013, <http://losandes.com.ar/notas/2013/8/5/mercosur-denuncia-eeuu-espionaje-ante-730287.asp> [16.12.2013]; „Reunión del Consejo de Seguridad de la ONU: Palabras de la Presidenta de la Nación“, Republik Argentinien, Presidencia de la Nación Argentina, 06.08.2013, <http://presidencia.gov.ar/discursos/26640> [16.12.2013]; Michael Warren, „Cristina Fernandez, Argentina President, Challenges Critics in U.S.“, *The Huffington Post*, 24.09.2012, [http://huffingtonpost.com/2012/09/24/n\\_1909795.html](http://huffingtonpost.com/2012/09/24/n_1909795.html) [16.12.2013]; „Duro Rechazo de Cristina Kirchner al Plan de Barack Obama para Atacar al Régimen de Siria“, *La Nación*, 04.09.2013, <http://lanacion.com.ar/1616772> [16.12.2013].

Washington hatte die sonderbare argentinische Außenpolitik der vergangenen Jahre in jüngster Zeit kaum noch kommentiert.<sup>52</sup> Der Auftritt von Außenminister John Kerry am 18. November 2013 vor der OAS, flankiert von seiner Staatssekretärin für „Belange der Hemisphäre“, Roberta Jacobson, hat viele erfahrene Diplomaten in Buenos Aires umso mehr überrascht. Kerry nannte Argentinien zweimal ausdrücklich beim Namen, bezeichnete das Land als Partner im Kampf gegen den Klimawandel.<sup>53</sup> Kerry hob die OAS als Ausgangspunkt auf dem Weg zur Einheit des Kontinents hervor; kein anderes Bündnis erwähnte er. Umweltschutz, Ernährungs- und Energiesicherheit, bessere Handelsbeziehungen, Demokratie, Kampf gegen die Armut – alles Aufgaben der OAS. Eindeutig und ohne es zu sagen hat sich Kerry damit gegen die inhaltliche und territoriale Fragmentierung des Kontinents mit all seinen Bündnissen gerichtet. Diplomat Petrella meint, mit seinen Worten habe der Amerikaner Argentinien „den Ring an den Finger“ gesteckt.<sup>54</sup>

Schon geografisch gesehen dürfte Buenos Aires kein Interesse an einer politischen oder wirtschaftlichen Zerstückelung der Hemisphäre in alle Himmelsrichtungen haben. Petrella empfiehlt einen Blick auf die Weltkarte und fragt: Wo liegt Argentinien? Von allen Ländern habe man die längste Strecke zu den Industrienationen Nordamerikas, Europas und Asiens zurückzulegen. Auch den Panamakanal als geografisch-politische Linie etablieren zu wollen führe nicht weiter, denn gerade in Mittelamerika sei Argentinien traditionell sehr präsent gewesen. Es sei schlicht unverantwortlich zu glauben, man könne sich im Alleingang entwickeln und wachsen.

52 | Siehe auch: Wesemann, Fn. 32.

53 | John Kerry, „Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere“, U.S. Department of State, 18.11.2013, <http://state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm> [16.12.2013].

54 | Fernando Petrella, „John Kerry, la OEA y la Argentina“, Infobae, 18.12.2013, <http://opinion.infobae.com/fernando-petrella/2013/12/18/john-kerry-la-oea-y-la-argentina> [18.12.2013].

# NEUANFANG STATT NEUGRÜNDUNG

## HONDURAS NACH DEN WAHLEN

*Annette Schwarzbauer*

Aufatmen in Honduras: Befürchtungen, in dem mittel-amerikanischen Land mit der höchsten Mordrate weltweit könne es am Wahltag zu Ausschreitungen kommen, haben sich nicht bestätigt. Die Präsidentschafts-, Kongress- und Kommunalwahlen am 24. November 2013 verliefen friedlich, transparent und mit unerwartet hoher Beteiligung. Die Wahlen zum höchsten Staatsamt gewann der Kandidat der christdemokratisch-konservativen Nationalen Partei, der 45-jährige ehemalige Kongresspräsident Juan Orlando Hernández, mit 37 Prozent der Stimmen. Die zweitplatzierte Kandidatin der vor zwei Jahren gegründeten, linksgerichteten Partei Libertad y Refundación (Freiheit und Neugründung, LIBRE), Xiomara Castro, Ehefrau des im Jahr 2009 abgesetzten Staatspräsidenten Manuel Zelaya, kam auf einen Stimmenanteil von 29 Prozent.

Rund fünf Millionen honduranische Wähler waren am 24. November 2013 aufgerufen, den Staatspräsidenten und dessen drei Stellvertreter, 128 Kongressabgeordnete, 298 Bürgermeister und rund 2.100 Stadträte zu wählen. Die honduranische Gesellschaft ist durch ausgeprägte politische Präferenzen gekennzeichnet. Die beiden traditionellen Parteien, Liberale und Nationale Partei, sind über 100 Jahre alt und die Parteizugehörigkeit wird teilweise seit Generationen in den Familien vererbt. Politik weckt in der Regel Emotionen und ein gesteigertes Interesse. Angesichts der Teilnahme neuer politischer Parteien, darunter der Partei LIBRE, in einem seit vielen Jahren von den traditionsreichen Parteien Liberale und Nationale Partei dominierten System waren die Wahlergebnisse mit besonderer Spannung erwartet worden.



Annette Schwarzbauer leitet das Auslandsbüro Guatemala/Honduras der Konrad-Adenauer-Stiftung in Guatemala-Stadt.



Emotionale Debatten und mit Spannung erwartete Wahlergebnisse: Juan Orlando Hernández wurde mit 37 Prozent der Stimmen zum neuen Präsidenten gewählt. | Quelle: © KAS Guatemala/Honduras.

## EINE VISION FÜR HONDURAS – BILANZ DER REGIERUNG LOBO

Als „außer Kontrolle“ bezeichnete das Wirtschaftsmagazin *The Economist* zu Anfang des Jahres 2013 die Sicherheitslage in Honduras, das im Jahr 2011 eine Rate von 91,6 Morden pro 100.000 Einwohnern aufwies (zum Vergleich: Deutschland, 2010: 0,8; Kolumbien, 2011: 31,4; Südafrika, 2010: 31,8).<sup>1</sup> Der verstärkte Kampf gegen Drogenkartelle in Mexiko und Kolumbien hat zu einer Zunahme der illegalen Aktivitäten in Zentralamerika geführt. Die Region ist Durchgangsbereich für Drogen aus Südamerika auf dem Weg in die USA. Folglich steht die Verbesserung der Sicherheitslage ganz oben auf der Wunschliste der honduranischen Bürger. An zweiter Stelle stehen Arbeitsplätze. Zwar betrug im Jahr 2012 das Wirtschaftswachstum des Landes 3,3 Prozent, für 2013 wird von rund drei Prozent ausgegangen, aber der Großteil der Bevölkerung profitiert nicht davon. Honduras, mit einer Armutsrate von rund 60 Prozent, ist gekennzeichnet durch extrem ungleiche Einkommensverteilung und hohe Arbeitslosigkeit.

1 | Vgl. Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC), „UNODC Homicide Statistics“, <http://unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html> [22.01.2014].

Staatspräsident Porfirio „Pepe“ Lobo von der Nationalen Partei übernahm im Jahr 2010 von den Vorgängerregierungen eine hohe Staatsverschuldung und eine Ausgabenstruktur für Löhne der öffentlichen Angestellten, die im Rahmen des Staatshaushalts nicht gedeckt werden können. In den letzten Jahren nahm die Verschuldung weiter zu, im Jahr 2013 lag das Haushaltsdefizit bei acht Prozent. Präsident Lobo, angetreten am 27. Januar 2010, hatte vor allem zwei Aufgaben zu lösen: Honduras nach der Absetzung von Staatspräsident Manuel Zelaya wieder zu internationaler Anerkennung zu verhelfen und die Lösung der strukturellen Probleme des Landes anzugehen. Zelaya, Politiker der Liberalen Partei, war am 28.

Juni 2009 auf Anweisung des Obersten Gerichtshofs durch das Militär abgesetzt und außer Landes gebracht worden. Er hatte eine laut Verfassung nicht vorgesehene Volksabstimmung über die Abhaltung einer Verfassungsgebenden Versammlung anberaumt. Auf Grund der während seiner Präsidentschaft entstandenen Nähe zum venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez wurde vermutet, dass er damit neben einer „Neugründung“ des Staats wie in Venezuela, Bolivien und Ecuador auch eine verfassungswidrige zweite Amtszeit anstrebte.

**Manuel Zelaya war 2009 abgesetzt und außer Landes gebracht worden. Er hatte eine Volksabstimmung über die Abhaltung einer verfassungsgebenden Versammlung anberaumt.**

Unternehmen und Politik fürchteten das Modell Venezuela und unterstützten die Absetzung des unliebsam gewordenen Staatsoberhauptes. Kongresspräsident Roberto Micheletti wurde vom Parlament für eine Übergangszeit von sieben Monaten zum Staatsoberhaupt bestimmt. Da die Vorbereitung für die Wahlen im November 2009 bereits vor Zelayas Absetzung angelaufen war, sollten mit den Wahlen die negativen Auswirkungen des nicht verfassungskonformen Vorgehens gegen ein nicht verfassungskonformes Vorhaben behoben werden. Direkt nach dem Putsch – als solcher wurde das Ereignis später durch die von Präsident Lobo eingerichtete Wahrheits- und Versöhnungskommission bewertet – wurde international Kritik laut. Die Organisation Amerikanischer Staaten schloss Honduras vorerst aus, die USA verurteilten Zelayas Absetzung und die Europäische Union stellte die Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen mit dem Land zunächst ein.

In der Regierungszeit des Übergangspräsidenten Micheletti kam es zu Protesten von Gegnern des Putsches, die sich vor allem in der Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), dem Nationalen Volkswiderstand, formierten und sich gegen die Durchführung der Wahlen einsetzten. Sie forderten die Wiedereinsetzung Zelayas. Eine aktive Rolle spielte hierbei dessen Frau, Xiomara Castro. Aus der FNRP ging später die Partei LIBRE hervor. Internationale Beobachter waren bei den Wahlen im November 2009 nicht vertreten. Porfirio Lobo gewann die Präsidentschaftswahlen mit absoluter Mehrheit, seine Nationale Partei erzielte eine deutliche Mehrheit im Kongress mit 71 von 128 Sitzen.

**Die Formierung einer Regierung der nationalen Einheit war ein notwendiger Schritt, um verschiedene Bereiche der honduranischen Gesellschaft zusammenzuführen.**

Präsident Lobo versuchte sofort, einen Ausöhnungsprozess im Land in Gang zu setzen und das Vertrauen der internationalen Gemeinschaft wiederzugewinnen. Ein erster Schritt war die Formierung einer Regierung der nationalen Einheit unter Einbeziehung von Vertretern unterschiedlicher Parteien. Dies stieß zwar bei einer Reihe von Anhängern des Präsidenten auf Kritik, da diese sich mehr Posten für die eigenen Reihen erhofft hatten, war aber ein notwendiger Schritt, um verschiedene Bereiche der honduranischen Gesellschaft zusammenzuführen und in die neue Regierung einzubinden. Weitere Schritte waren die Einrichtung des Ministeriums für Justiz und Menschenrechte und die Einsetzung der Wahrheits- und Versöhnungskommission (Comisión de la Verdad y la Reconciliación). Beide Maßnahmen wurden besonders von der Gebergemeinschaft unterstützt, die Fortschritte im Rechtsbereich als Vorbedingung für die Wiederaufnahme von finanzieller Unterstützung sehen wollte.<sup>2</sup>

Die Rehabilitation durch die internationale Staatengemeinschaft gelang im Juni 2011 endgültig mit der Wiederaufnahme in die Organisation Amerikanischer Staaten, eine Konsequenz des Abkommens von Cartagena von Mitte 2010 zwischen Präsident Lobo und Zelaya, mit dem die Rückkehr des ehemaligen Präsidenten nach Honduras, das Fallenlassen der Anklagen gegen ihn und die Anerkennung der FNRP als politische Bewegung geregelt wurden. Das

2 | Vgl. Ismael Moreno, „2012: balance político de un año agitado“, *Envío*, Nr. 36, 12/2012, 6, [http://issuu.com/radioprogresoeric-sj/docs/e-book\\_a\\_o\\_10\\_n\\_\\_36\\_](http://issuu.com/radioprogresoeric-sj/docs/e-book_a_o_10_n__36_) [22.01.2014].

Abkommen von Cartagena, das auf Vermittlung der ideologisch völlig konträr stehenden Staatspräsidenten Juan Manuel Santos von Kolumbien und Hugo Chávez zu Stande gekommen war, bildete als „Pakt der Regierbarkeit“<sup>3</sup> auf innenpolitischer Ebene die Grundlage für die Abhaltung der Vorwahlen in 2012 und der Wahlen im Jahr 2013.

Als erste Amtshandlung setzte der neu gewählte Staatspräsident Lobo im Januar 2010 das im Dezember des Vorjahres vom Kongress verabschiedete Gesetz zur Erarbeitung einer Perspektive für das Land und zur Annahme eines Nationalen Plans (Ley de Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación) in Kraft. Die Gesetzesinitiative hat ihren Ursprung in einem Abkommen der Präsidentschaftskandidaten der Wahlen von November 2009, in dem sie sich verpflichteten, im Falle ihrer Präsidentschaft ihre Regierungspolitik an einer gemeinsamen langfristigen Entwicklungsplanung, der Perspektive für das Land, auszurichten. Im Plan Visión de País, der den Zeitraum von 2010 bis 2038 – also sieben Regierungsperioden – umfasst, werden vier Oberziele und 23 Unterziele festgelegt. Der Plan de Nación gibt die Linien für den Zeitraum 2010 bis 2022, drei Regierungsperioden, vor. Die Inhalte der Perspektive für das Land gehen auf verschiedene Strategien und partizipativ gestaltete Prozesse zurück, darunter die Millenniumsentwicklungsziele, die im Rahmen der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete Länder erarbeitete Armutsbekämpfungsstrategie und den Plan zum Wiederaufbau und zur nationalen Transformation nach der Zerstörung des Landes durch den Hurrikan Mitch im Jahr 1998. Die vier Oberziele der Perspektive für das Land beziehen sich auf folgende Bereiche: Abschaffung der extremen Armut, Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge; Demokratie, Sicherheit und Gewaltfreiheit; Produktivität, Chancen und Arbeitsplätze unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeit und Umweltschutz; sowie ein moderner, verantwortungsbewusster, transparenter, effizienter und wettbewerbsfähiger Staat.

**Ziel des Plan de Nación ist unter anderem ein moderner, verantwortungsbewusster, transparenter, effizienter und wettbewerbsfähiger Staat.**

Lobo richtete konsequenterweise sein Regierungsprogramm am Plan für die Nation und der Vision für das Land aus und bezog sich darin auf christdemokratische Prinzipien

des Centro Humanista: die Würde des Menschen mit integraler und nachhaltiger Entwicklung und der Möglichkeit, ein gutes Leben zu führen. Im Regierungsprogramm werden verbesserte Zugänge zum Erziehungs- und Gesundheitssystem genannt, die Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialen Leistungen und Verbesserungen in den Bereichen Sicherheit und Justiz, Wirtschaftswachstum und Ausgeglichenheit der öffentlichen Finanzen.

Die Umsetzung des umfangreichen Projekts gestaltete sich schwierig. Auf dezentraler Ebene ist der langfristige Ansatz der Perspektive für das Land wenig bekannt, und auf nationaler Ebene stoßen die notwendigen Maßnahmen und Reformvorhaben in verschiedenen Politikbereichen auf Widerstand von Gruppen, die ihre Interessen gefährdet sehen. Die Tageszeitung *El Heraldo* überschrieb eine Bilanz von drei Jahren Amtszeit Lobos mit „Unvollendete Agenda“<sup>4</sup> und der Regierungsbericht vom Januar 2013 stellt in seiner Einleitung fest, dass die Herausforderungen, denen sich die honduranische Gesellschaft gegenüber sehe, so groß seien, dass sie die Anstrengungen einer einzigen Regierungsperiode überstiegen. Die Ziele der langfristigen Entwicklungspläne müssten daher von der nächsten Regierung – wenn auch unter eigenen Vorzeichen – weiterverfolgt werden.<sup>5</sup>

**Erfolge sind nach Darstellung der Regierung die Zahlung des Bono 10.000, finanzielle Sozialleistungen für Senioren und Behinderte sowie die Reduzierung der Müttersterblichkeit.**

In der regierungseigenen Bilanz der Amtszeit werden Erfolge im Bereich „Armutsbekämpfung, Gesundheit, Erziehung, Sozialfürsorge“ hervorgehoben: Die Zahlung des

Bono 10.000, rund 500 US-Dollar im Jahr, an Mütter, die als Gegenleistung ihre Kinder in die Schule und zur Gesundheitsvorsorge schicken, erreichte im Jahr 2012 350.000 Familien und dadurch indirekt 1,75 Millionen Personen. Weitere Erfolge sind nach eigener Darstellung finanzielle Sozialleistungen für Senioren und Behinderte, Steigerung des Grundschulbesuchs auf fast 100 Prozent der Kinder, Minderung der Analphabetenrate, Reduzierung der Müttersterblichkeit sowie Verbesserungen bei der Gesundheitsversorgung und der Sozialversicherung. Im Bereich

4 | Vgl. „Agenda inconclusa marca último año de gobierno de Porfirio Lobo“, *El Heraldo*, 21.01.2013, <http://elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Agenda-inconclusa-marca-ultimo-ano-de-Lobo> [22.01.2014].

5 | Vgl. „Logros del gobierno de unidad nacional“, Gobierno de Unidad Nacional, 01/2013.

„Demokratie, Sicherheit und Gewaltfreiheit“ stehen auf der Positivliste unter anderem das Große Nationale Abkommen zwischen Regierung, Privatsektor, Arbeitnehmern und Bauern zu Wirtschaftswachstum mit sozialer Gerechtigkeit, die Verabschiedung der Nationalen Politik zu Sicherheit und Justiz, die Kommission zur Überprüfung der Polizeilaufbahn, Gesetze zu Sicherheit, Maßnahmen zur Bürgersicherheit. Der Anstieg der Mordrate konnte gestoppt werden (laut Statistik des Sicherheitsministeriums Anstieg von 2009 bis 2011 auf 86,5, 2012 leichtes Absinken auf 85,5).<sup>6</sup> Als Erfolg wird ferner die Einrichtung des Ministeriums für Justiz und Menschenrechte und die Verabschiedung des ersten nationalen Aktionsplans für Menschenrechte aufgeführt.

Im Bereich „Produktivität, Chancen und Arbeitsplätze“ sieht die Regierung Erfolge bei den Wachstumsraten, durchschnittlich 3,6 Prozent in den Jahren 2010 bis 2012 nach einer Rate von -2,4 Prozent im Jahr 2009, in den gestiegenen Exporten, einer Reduzierung der Inflationsrate auf 5,4 Prozent, in der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und einem Anstieg bei der Vergabe von Landtiteln an Bauern. Der gesetzliche Mindestlohn sei von 2009 bis 2012 um 29 Prozent gestiegen. Zum Stichwort „moderner Staat“ nennt der Bericht als positive Leistungen unter anderem die Verabschiedung der Perspektive für das Land und des Plans der Nation, die Wiederaufnahme in die Organisation Amerikanischer Staaten, die Verabschiedung von Entwicklungsplänen in sieben Regionen, die Stärkung der Bürgerbeteiligung, mehr Transparenz des öffentlichen Haushalts und eine leichte Verbesserung in der Rangliste „Doing Business“ der Weltbank von Platz 129 auf Platz 125.

In der Tat sind der Regierung Lobo nach der Staatskrise im Zusammenhang mit der Absetzung von Präsident Zelaya wichtige Schritte gelungen. Lobo übernahm ein Land in einer äußerst schwierigen wirtschaftlichen Situation, mit einer gespaltenen Gesellschaft und ohne internationale Unterstützung. Inzwischen wird Honduras wieder akzeptiert, eine langfristige Entwicklungsperspektive als Leitfaden ist vorhanden. Die Umsetzung von

**Lobo übernahm ein Land in einer äußerst schwierigen wirtschaftlichen Situation und ohne internationale Unterstützung. Inzwischen wird Honduras wieder akzeptiert.**

6 | Zahlen weichen von der eingangs zitierten Statistik der VN ab, mögen aber eine Tendenz verdeutlichen.

Reformen, die von der Wahrheits- und Versöhnungskommission empfohlen wurden, wurde angegangen und wird von einer eigens eingerichteten Abteilung im Justiz- und Menschenrechtsministerium, der Unidad de Seguimiento

**Präsident Lobo selbst hebt vor allem die Zusammenführung der honduranischen Gesellschaft nach der Krise von 2009 als Erfolg hervor.**

a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, geprüft und unterstützt. Im sozialen Bereich ist vor allem der Bono 10.000 im öffentlichen Bewusstsein verankert und wird positiv vermerkt, teilweise allerdings auch als Assistenzialismus kritisiert. Präsident Lobo selbst sieht am Ende seiner Amtszeit seine Regierung als „Brücke“ und hebt vor allem die Zusammenführung der honduranischen Gesellschaft nach der Krise von 2009 als Erfolg hervor.

### **ÄNDERUNG DER PARTEIENLANDSCHAFT UND VORWAHLEN**

In Folge der Absetzung des liberalen Staatspräsidenten „Mel“ Zelaya im Jahr 2009 änderte sich die traditionelle Zwei-Parteien-Landschaft in Honduras, die bis dahin von der Nationalen und Liberalen Partei geprägt wurde. Obwohl nach außen das Kapitel der Absetzung von Präsident Zelaya abgeschlossen ist, gibt es weiterhin Risse innerhalb der Gesellschaft zwischen Befürwortern und Gegnern des Putsches und unterschiedliche Meinungen zum Umgang mit den Folgen dieses Ereignisses. Diese Spaltung spiegelt sich auch in der Entwicklung des Parteienspektrums wider.

Zelaya gründete im Jahr 2011 die Partei LIBRE. Seine Frau Xiomara Castro de Zelaya trat als deren Präsidentschaftskandidatin an, da die honduranische Verfassung eine erneute Kandidatur eines ehemaligen Staatsoberhauptes ausschließt. Neu hinzugekommen sind ferner die Partido Anticorrupción (Antikorruptionspartei, PAC) unter Leitung von Salvador Nasralla, einem bekannten TV-Sportkommentator, so die Alianza Patriótica Hondureña (Patriotische Allianz von Honduras) mit dem Vorsitzenden und Präsidentschaftskandidaten Romeo Vásquez Velásquez, einem ehemaligen General, der Zelaya im Jahr 2009 außer Landes brachte, und Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (Breite Politische Wahlfront im Widerstand, FAPER).

Besonders sichtbar war von Beginn an die Partei LIBRE, von der vermutet wird, dass sie finanzielle Unterstützung durch die venezolanische Regierung erhalten hat. LIBRE setzt sich aus unterschiedlichen Kräften zusammen: Sie geht einerseits aus der Protestbewegung FNRP hervor, andererseits vereint sie volksnahe und gewerkschaftliche Kräfte mit ehemaligen Mitgliedern der Liberalen Partei und Anhängern von Zelaya, die ihn bereits während seiner Präsidentschaft begleitet haben. LIBRE stellt damit keine homogene Bewegung dar, sondern vereint Akteure mit unterschiedlichen Interessen, die sich unter Führung von Manuel Zelaya zusammengeschlossen haben. In der Präambel der Grundsatzklärung von LIBRE wird die Entstehung der Partei in Bezug zu Zelayas Absetzung und dem sich anschließenden Widerstand gesetzt. Zelaya selbst übernahm die Rolle des Koordinators und ist das Gesicht der Partei.

Beherrschendes Ereignis des Jahres 2012 waren die Vorwahlen am 18. November und die damit verbundenen Vorbereitungen. Pro teilnehmender Partei wurde im Hinblick auf die Wahlen im November des folgenden Jahres abgestimmt über den Präsidentschaftskandidaten, die Kandidaten für die Abgeordnetenmandate des Kongresses und des Zentralamerikanischen Parlaments und Bewerber für die Bürgermeisterämter und Stadträte in 298 Kommunen. Wahlberechtigt waren alle im Wahlregister verzeichneten Bürger. Drei Parteien hatten sich zur Teilnahme an den Vorwahlen registriert, die anderen Parteien hatten gemeldet, dass keine internen Bewegungen und somit keine konkurrierenden Listen vorhanden seien. Der interne Wahlkampf der Nationalen Partei, der Liberalen Partei und der neu gegründeten Partei LIBRE beherrschte für Monate die politische Landschaft und wurde teilweise sehr heftig und mit beträchtlichem finanziellem Engagement geführt. Die Vorwahlen bedeuteten eine enorme logistische und finanzielle Herausforderung für das honduranische Wahlgericht und lagen in dieser Form an der Grenze der Durchführbarkeit.

**Die Vorwahlen bedeuteten eine enorme logistische und finanzielle Herausforderung für das honduranische Wahlgericht und lagen in dieser Form an der Grenze der Durchführbarkeit.**

Innerhalb der Nationalen Partei waren die aussichtsreichsten Kandidaturen für das Präsidentenamt die von Juan Orlando Hernández, Kongresspräsident und Wunschkandidat von Staatspräsident Lobo, und die von Ricardo Álvarez,

Parteivorsitzender und Bürgermeister von Tegucigalpa. Das Misstrauen zwischen den einzelnen Flügeln war sehr groß, bereits während des Wahlkampfes wurden Anschuldigungen im Hinblick auf Wahlfälschungen geäußert. Da der Nationalen Partei Chancen auf den Gewinn der nächsten Präsidentschaftswahlen eingeräumt wurden, waren die Vorwahlen umso härter umkämpft. Bei der Liberalen Partei sollte sich die Präsidentschaftskandidatur zwischen Mauricio Villeda, Befürworter der Absetzung Zelayas, und Yani Rosenthal, Gegner der Absetzung, entscheiden. LIBRE präsentierte nur eine Kandidatin für das Präsidentenamt, Xiomara Castro, was durch das Wahlgericht als „Einheitskandidatur“ zugelassen wurde. Die Kandidatur von Zelayas Ehefrau war parteiintern abgesprochen worden. Einerseits wurde damit das Signal gegeben, dass weitergeführt werden sollte, was Zelaya begonnen hatte; andererseits wollte LIBRE Stärke zeigen und alle Stimmen der Vorwahlen für das Präsidentenamt auf eine Person vereinigen – die Wahl wäre eigentlich nicht nötig gewesen.

**Trotz Schwierigkeiten mit der Übertragung der Wahlergebnisse per Mobiltelefon erklärte sich Hernández bereits am Abend des Wahltags zum Sieger. Álvarez tat trotz eines Rückstands von einigen Prozent dasselbe.**

Innerhalb der Nationalen Partei hat sich Juan Orlando Hernández mit einigen Prozentpunkten Vorsprung gegenüber Ricardo Álvarez durchsetzen können. Trotz Schwierigkeiten mit der Übertragung der Wahlergebnisse per

Mobiltelefon erklärte sich Hernández bereits am Abend des Wahltags zum Sieger. Álvarez tat trotz eines Rückstands von einigen Prozent dasselbe. In den Folgetagen forderte er das Wahlgericht zu einer vollständigen Nachzählung aller Wahlzettel auf, da es zu Fälschungen gekommen sei. Das Wahlgericht kam der Aufforderung nicht nach, sondern überprüfte lediglich die Wahlakten, bei denen Unstimmigkeiten vorlagen. Álvarez ging daraufhin einen Schritt weiter und reichte Klage beim Obersten Gerichtshof ein, diese wurde jedoch abgewiesen.

Bei der Liberalen Partei gewann Mauricio Villeda, Befürworter der Absetzung Zelayas, die Präsidentschaftskandidatur. Sein stärkster Konkurrent Yani Rosenthal erhielt deutlich weniger Stimmen. Damit wurde wahrscheinlicher, dass weitere Anhänger der Liberalen Partei zur neuen Konkurrenz LIBRE abwandern würden. Bei LIBRE gewann erwartungsgemäß Xiomara Castro als Einheitskandidatin der verschiedenen internen Bewegungen.

Die Wahlbeteiligung war mit rund 2.460.000 Wählern sehr hoch, übertraf sogar die Beteiligung an den Wahlen von 2009 (ca. 2,3 Millionen Wähler). Neben den parteiinternen Aspekten war die Anzahl der abgegebenen Stimmen pro Partei von Bedeutung, da hierin ein Hinweis auf die Chancen der Parteien bei den Wahlen im November 2013 gesehen wurde. Die Nationale Partei lag hier mit rund 1.140.000 Stimmen deutlich vorn, die Liberale Partei an zweiter Stelle und LIBRE erzielte ein beachtliches Ergebnis von fast 600.000 Stimmen. Damit verfehlte die neue Partei zwar das selbst gesteckte Ziel von einer Million Stimmen, etablierte sich jedoch als dritte Kraft in der politischen Landschaft.



Warteschlange vor einem Wahllokal in Tegucigalpa: Die Wahlbeteiligung übertraf die Beteiligung an den Wahlen von 2009. | Quelle: © KAS Guatemala/Honduras.

## WAHLTAG – GUT BEWACHTE VOLKSFESTSTIMMUNG

Neun Parteien hatten Kandidaten für die Präsidentschafts-, Kongress- und Kommunalwahlen aufgestellt, ein deutlicher Zuwachs im Vergleich zu den fünf Parteien bei vorangegangenen Wahlen. Die Parteienvielfalt stellte einerseits eine Herausforderung für die Wähler dar, die im Fall der Kongressabgeordneten je nach Department bis zu 23 Stimmen auf Kandidaten der neun Listen zu verteilen hatten.<sup>7</sup> Andererseits war die Parteienvielfalt eine Herausforderung in Bezug auf die Wahlorganisation, da die Betreuung der

7 | Im Department Francisco Morazán kam zusätzlich die Kandidatur eines Unabhängigen hinzu.

Wahlische in der Hand der Parteien liegt. Diese stellen jeweils einen Vertreter und einen Stellvertreter, also 18 Wahlhelfer pro Tisch. In der allgemeinen Wahrnehmung wurde dabei positiv gesehen, dass bei einer größeren Anzahl vertretenen Parteien Manipulationen an den Wahlischen nicht mehr möglich seien. In der Vergangenheit war es nach Aussagen von Beobachtern zu „Absprachen“ von Wahlhelfern und damit Manipulationen gekommen, die bei einer größeren Parteivielzahl nicht mehr durchsetzbar seien.

In den Wahllokalen kam es vor allem vormittags zu einem starken Zustrom an Wählern. Das Aufgebot an Sicherheitskräften, Militär und Polizei war groß und trug augenscheinlich dazu bei, dass die Wähler sich zahlreich auf den Weg in die Wahllokale machten. Die Wahlen verliefen friedlich, zu den befürchteten Auseinandersetzungen kam es nicht. In Tegucigalpa herrschte vor den Wahllokalen teilweise Volksfeststimmung mit Esständen, Informationspavillons der Parteien, Musik und Fahrzeugen mit Fahnen. Die Präsenz von Bürgern auf den Straßen sei angesichts der dauernden Unsicherheit im Land außergewöhnlich hoch gewesen, so eine Mitarbeiterin des Wahlgerichts.



Wahlhelfer im Stadtteil Cerro Grande: Vertreter der Parteien betreuen die Wahlische. | Quelle: © KAS Guatemala/Honduras.

Die Wahlbeteiligung lag bei rund 60 Prozent, ein für Honduras guter Prozentsatz und eine Steigerung im Vergleich zu vorangegangenen Raten, die bei rund 50 Prozent gelegen hatten. Erfreulich hoch war allem Anschein nach die Beteiligung junger Leute. Auch der Anteil an jungen Wahlhelfern war überproportional hoch.

### **ERGEBNISSE: JUAN ORLANDO HERNÁNDEZ GEWINNT PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN**

Ziel des Wahlgerichts war es, am Abend des Wahltags auf verlässlicher Basis erste vorläufige Ergebnisse zur Präsidentschaftswahl zu verkünden. Nach den Pannen mit der Übertragung von Ergebnissen per Mobiltelefon bei den Vorwahlen hatte sich das Wahlgericht nun für die Übertragung per Scanner entschieden. Von besonderem Interesse auf Grund des Gewichts des Amts war das Ergebnis der Präsidentschaftswahl, so dass das Wahlgericht nach anfangs schleppendem Eingang der Ergebnisse die Wahlhelfer dazu aufrief, nicht die besonders langwierige Auszählung der Ergebnisse der Kongress- und Kommunalwahlen abzuwarten, sondern zunächst die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen abzuschicken.

Um 19 Uhr, zwei Stunden nach der Schließung der Wahllokale, verkündete das Wahlgericht nach Übertragung der Resultate von 24 Prozent der Wahltsche erste Ergebnisse. Dabei lag Juan Orlando Hernández mit rund sieben Prozent Vorsprung vor Xiomara Castro. Castro hatte sich bereits am frühen Abend auf der Grundlage eigener Wählerbefragungen zur Siegerin erklärt, um Fakten zu schaffen. Hernández wartete die erste Bekanntgabe des Wahlgerichts zu den Ergebnissen von über 20 Prozent der Wahltsche ab und erklärte sich dann angesichts des verkündeten Vorsprungs zum Sieger der Präsidentschaftswahlen. Noch am Abend des Wahltags gratulierten die dem konservativen Lager zuzurechnenden Staatschefs von Kolumbien, Panama und Guatemala dem Kandidaten der Nationalen Partei, Juan Orlando Hernández, zum Gewinn der Präsidentschaft, am Folgetag trafen Glückwünsche aus Spanien, den USA und – von besonderer Bedeutung – vom linksgerichteten nicaraguanischen Staatspräsidenten Ortega ein.

Tabelle 1  
**Ergebnisse Präsidentschaftswahlen**

Partei	Kandidat	Stimmen	Anteil der Stim- men in Prozent	Stimmen Präsident- schaftskan- didat in 2009	Anteil 2009 in Prozent	Verän- derung zu letzten Wahlen
Partido Nacional de Honduras	Juan Orlando Hernández	1.149.302	36,89	1.213.695	56,6	-19,71
Partido Libertad y Refundación	Xiomara Castro	896.498	28,78	—	—	—
Partido Liberal de Honduras	Mauricio Villeda	632.320	20,30	817.524	38,1	-17,80
Partido Anticorrupción	Salvador Nasralla	418.443	13,43	—	—	—
Partido Alianza Patriótica	Romeo Vásquez Velásquez	6.105	0,20	—	—	—
Partido Demócrata Cristiano	Orle Solís	5.194	0,17	38.413	1,8	-0,63
Partido Innovación y Unidad SD	Jorge Aguilar	4.468	0,14	39.960	1,9	-1,76
Alianza UD-FAPER	Andrés Pavón	3.118	0,10	36.420	1,7	-1,6
Gültige Stimmen		3.115.448	95,12	2.146.012	93,30	
Ungültig		108.171	3,3	92.604	4,03	
Ohne Markierung		51.727	1,58	61.440	2,67	
Stimmen gesamt		3.275.346	100	2.300.056	100	
Wahlbeteiligung			61		49,9	
Registrierte Wähler		5.355.112		4.611.211		

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Informationen des Wahlgerichts, <http://www.tse.hn> [22.01.2014].

Tabelle 2

**Ergebnisse Kongresswahlen**

Partei	Sitze	Sitze in 2009	Veränderung
Partido Nacional de Honduras	48	71	-23
Partido Libertad y Refundación	37	—	—
Partido Liberal de Honduras	27	45	-18
Partido Anticorrupción	13	—	—
Partido Demócrata Cristiano	1	5	-4
Partido Innovación y Unidad SD	1	3	-2
Partido Unificación Democrática	1	4	-3
Sitze gesamt	128	128	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Informationen des Wahlgerichts, <http://www.tse.hn> [22.01.2014]; *El Heraldo*, 14.12.2013, <http://elheraldo.hn> [22.01.2014].

Von 298 Bürgermeisterämtern gewann die Nationale Partei 183, darunter das der Hauptstadt Tegucigalpa. Die Liberale Partei gewann 83 Ämter, LIBRE wird den Bürgermeister in 31 Kommunen stellen und die Christdemokratische Partei in einer. Die Nationale Partei erzielte mit dem Gewinn der Präsidentschaftswahl einen besonderen Erfolg: Zum ersten Mal seit Einführung der demokratischen Verfassung im Jahr 1982 stellten sie in einer zweiten Regierungsperiode den Präsidenten. Dies hatte bisher nur die Liberale Partei geschafft. Dieser Erfolg gelang der Nationalen Partei ausgerechnet im Anschluss an eine schwierige Amtszeit nach der Staatskrise von 2009. Juan Orlando Hernández selbst stellte die Wahl als Richtungsentscheidung für die Honduraner dar: entweder Sozialismus des 21. Jahrhundert nach venezolanischem Vorbild oder Soziale Marktwirtschaft mit Investitionschancen und Solidarität. Ein Großteil der Wähler entschied sich für die Konzepte von Hernández, der soziale Inklusion, mehr Sicherheit und die Schaffung von Arbeitsplätzen versprach. Allerdings fällt der Sieg mit 37 Prozent deutlich knapper aus als die absolute Mehrheit von Präsident Lobo im Jahr 2009.

Die zweitplatzierte Kandidatin Xiomara Castro erzielte mit 29 Prozent ein beachtliches Ergebnis, wenn man bedenkt, dass ihre Partei LIBRE erst vor zwei Jahren gegründet wurde. Der Partei und vor allem dem prominenten Koordinator Manuel Zelaya war es gelungen, von Anfang an Präsenz zu zeigen. Für das Projekt Neugründung des Landes mit Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung fand sich jedoch keine Mehrheit. Die Kandidatur von Xiomara Castro, letztlich in Stellvertretung ihres Mannes, hat eine Reihe von Wählern auf Grund fehlender Erfahrung der Kandidatin in höheren Ämtern nicht überzeugen können.



„So kompliziert ist es nicht“: Nach Pannen mit der Übertragung von Ergebnissen per Mobiltelefon setzte das Wahlgericht auf die Übertragung per Scanner. | Quelle: © KAS Guatemala/ Honduras.

Einen Achtungserfolg erzielte der Kandidat der neuen Anti-korruptionspartei PAC mit gut 13 Prozent der Stimmen. Der Journalist Nasralla hat ein wichtiges Problem in Honduras zum Thema seines Wahlkampfes gemacht, jedoch hatten ihn abfällige Bemerkungen anderer Parteien und Kandidaten gegenüber in den letzten Wochen Sympathien gekostet. Zu den Wahlverlierern gehört die traditionsreiche Liberale Partei, die einen Teil ihrer Stimmen an LIBRE

verlor. Ferner verloren erwartungsgemäß die traditionellen kleinen Parteien, darunter auch die Christdemokratische Partei, die von der Konkurrenz der neu gegründeten Parteien am stärksten betroffen waren.

Die Zusammensetzung des Kongresses spiegelt die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen trotz Möglichkeit des Panaschierens im Großen und Ganzen wider. Die Nationale Partei stellt zwar mit 48 Abgeordneten die größte Fraktion, hat aber ihre absolute Mehrheit verloren. Die zweit- und drittgrößte Fraktion stellen LIBRE und die Liberale Partei. Mit PAC und LIBRE werden neue Parteien in das Parlament einziehen, und das Aushandeln von Allianzen für einzelne Gesetzesvorhaben wird nötig werden. Rein rechnerisch kommen Nationale und Liberale Partei gemeinsam auf eine absolute Mehrheit. Diese Allianz wird auch als die wahrscheinlichste angesehen. LIBRE kündigte bereits an, eine konstruktive Opposition stellen zu wollen.

Die Ergebnisse der Wahlen zeigen, dass die Mehrheit der honduranischen Wähler weiterhin eher konservativ eingestellt ist. Die Stimmen für die Nationale und Liberale Partei machen insgesamt rund 55 Prozent aus, hinzu kommt ein Stimmenanteil von ca. 15 Prozent für die Antikorruptionspartei, die ebenfalls nicht als links bezeichnet werden kann.

## **GEORDNETE UND TRANSPARENTE WAHLEN**

Die Leiterin der EU-Wahlbeobachtungsmission, Ulrike Lunacek, österreichische EU-Parlamentarierin der Grünen, verkündete am Wahlabend, dass der Wahlprozess transparent gewesen sei. Das Bündnis von Kirchen und zivilgesellschaftlichen Organisationen Hagamos Democracia (etwa: Lasst uns Demokratie verwirklichen), das mit nationalen Beobachtern vertreten war und eine parallele Übertragung der Ergebnisse durchführte, kam am 25. November zum Schluss, dass die Wahlen mit großer Beteiligung, friedlich und geordnet verlaufen seien. Die Wahlen waren die bestbeobachteten in der Geschichte von Honduras mit rund 800 internationalen und 15.000 nationalen Wahlbeobachtern, darunter Beobachtungsmissionen von EU, der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und des Carter Center sowie internationale Begleiter der Parteienorganisationen Organización Demócrata Cristiana de América

**Die Auszählung der Stimmen erfolgte zum ersten Mal öffentlich, und selbst spät am Abend hielten sich noch Bürger in den Wahllokalen auf, um den Prozess zu verfolgen.**

(ODCA) und Foro de São Paulo, einem Zusammenschluss linker Parteien. Bei den Wahlen im Jahr 2009 waren wegen der fehlenden internationalen Anerkennung keine ausländischen Beobachter anwesend. Einzelne Wähler dankten den internationalen Beobachtern für ihre Anwesenheit. Die Auszählung der Stimmen erfolgte zum ersten Mal öffentlich, und selbst spät am Abend hielten sich noch Bürger in den Wahllokalen auf, um den Prozess zu verfolgen. Hervorzuheben ist der in der Regel reibungslose Ablauf in der Zusammenarbeit der Wahlhelfer trotz ihrer unterschiedlichen Parteizugehörigkeit.

Die vorläufige Erklärung der EU-Wahlbeobachtungsmission vom 26. November, also zwei Tage nach der Wahl, steht unter der Überschrift „Transparente Wahl und Auszählung nach einer undurchsichtigen und ungleichen Wahlkampagne“. Die Durchführung und Organisation der Wahlen durch das Wahlgericht und die damit erreichte Transparenz werden positiv beurteilt. Kritikpunkte werden vor allem im Zusammenhang mit dem Wahlkampf laut: zu langer und zu kostspieliger Wahlkampf, Nutzung öffentlicher Mittel, undurchsichtige Wahlkampagne. Hinter dem letzten Begriff steht die Frage der unklaren Parteienfinanzierung, eine Angelegenheit, die seit geraumer Zeit kritisiert wird, in den Ländern der Region ebenfalls. Selbst wenn Regeln zur Offenlegung der Finanzierung bestehen, werden diese häufig nicht eingehalten und die Wahlgerichte sind zu schwach, um sie durchzusetzen. Die Frage der Parteienfinanzierung bleibt weiterhin auf der Reformagenda.

Die EU-Beobachtungsmission kritisiert ferner die fehlende Zuverlässigkeit des Wählerregisters, erkennt aber auch Fortschritte an. Das Nationale Personenregister hat im laufenden Jahr seine Verfahren verbessert. Ein entscheidender Schritt ist die Änderung des bisher üblichen Vorgehens, nach dem die Parteien die Personalausweise an die Bürger weitergaben. Dabei war es in der Vergangenheit zu Manipulationen gekommen. Inzwischen kann das Personenregister als „entpolitisiert“ gelten. Nach Aussagen internationaler Beobachter gab es bei rund 20 Prozent der Wahlakten Fehler, diese lagen vor allem in der falschen Summierung der Gesamtstimmen pro Wahlurne oder in der Unvollständigkeit der Unterschriften der Wahlhelfer. Die

Wahlergebnisse seien deswegen aber nicht anzuzweifeln. Tatsächlich bedeuten die Wahlen, bei aller auch berechtigten Kritik, im honduranischen Kontext einen qualitativen Sprung und sie sind deutlich besser verlaufen, als viele erwartet haben.

Als Ex-Präsident Zelaya am Tag nach den Wahlen junge Anhänger zu Protesten aufrief, folgten ihm glücklicherweise nur wenige. Der Aufruf war insofern erstaunlich, als Zelaya kurz vor den Wahlen noch erklärt hatte, das Ergebnis anerkennen zu wollen. In den folgenden Tagen bestand die Strategie vor allem in einer Anfechtung der Wahlergebnisse über die Presse. LIBRE legte anschließend beim Wahlgericht Widerspruch gegen die Wahlergebnisse ein und beantragte die Überprüfung von rund 22 Prozent der Wahlakten, die fehlerhaft seien. Laut Zelaya hatte LIBRE die Präsidentschaftswahlen mit über 37 Prozent der Stimmen gewonnen. Das Wahlgericht wies die Beschwerde wegen mangelnder Beweise ab. Eine Verfassungsklage beim Obersten Gerichtshof wurde ebenfalls abgewiesen. Manuel Zelaya verkündete daher am 24. Dezember, dass LIBRE sich entschieden habe, den „fragwürdigen Wahlsieg“ von Juan Orlando Hernández anzuerkennen. Im neuen Parlament wird der ehemalige Präsident als Abgeordneter vertreten sein.

**Manuel Zelaya verkündete am 24. Dezember, dass LIBRE sich entschieden habe, den „fragwürdigen Wahlsieg“ von Juan Orlando Hernández anzuerkennen.**

### **„ARBEITEN, ARBEITEN, ARBEITEN“**

Wahlsieger Juan Orlando Hernández steht vor großen Herausforderungen. Seine Hauptthemen im Wahlkampf waren Arbeitsplätze, Armutsbekämpfung und Sicherheit. Sein Plan de todos para una vida mejor (Plan aller für ein besseres Leben) greift in zehn Punkten Maßnahmen in diesen Bereichen auf. Hernández will Arbeitsplätze im Agrarsektor schaffen und kleine und mittlere Unternehmen fördern. Des Weiteren sieht sein Plan die Einrichtung der seit Längerem geplanten, aber zunächst gestoppten Sonderentwicklungszone vor sowie die Ausweitung des Transferprogramms Bono 10.000 auf 800.000 Familien und die Bekämpfung der Korruption. Des Weiteren will Hernández die Polizeireform fortführen, gleichzeitig setzte er auf die Militärpolizei.

Hernández lädt dazu ein, seine Regierung an Ergebnissen zu messen. Er selbst sieht seine kommende Regierung als einen Neuanfang nach der Zeit des Übergangs unter Präsident Lobo. Themen der Vorgängerregierung und Arbeitslinien der Perspektive für Honduras – Armutsbekämpfung, Sicherheit, Arbeitsplätze und effizienter Staat – stehen weiterhin im Sinne einer langfristigen Politikgestaltung auf dem Programm, der Neuanfang muss sich daher auf strukturelle und personelle Veränderungen beziehen. Ab sofort heißt es laut Hernández im Hinblick auf die Regierung, die am 27. Januar antreten wird, „arbeiten, arbeiten, arbeiten“. So gönnten sich der zukünftige Präsident und sein Team keine Pause, sondern begannen sofort mit der Vorbereitung der Regierungsübernahme. Gemeinsam mit Präsident Lobo wurde vereinbart, Übergangsteams der zukünftigen Regierung in die Ministerien zu entsenden, um Bestandsaufnahmen vorzunehmen und die neue Regierung vorzubereiten. Angesichts eines Haushaltsdefizits von acht Prozent wurde eine Politik der Austerität angekündigt, die unter anderem die Reduzierung von Ministerien und Eingliederung von Ämtern in bestehende Strukturen vorsieht. Verschiedene, auch unpopuläre Maßnahmen im Hinblick auf die neue Regierung wurden noch unter Präsident Lobo bzw. durch den Kongress mit den für die Nationale Partei noch günstigen Mehrheitsverhältnissen verabschiedet, um den Weg zu ebnen. Kurz vor Weihnachten beschloss der Kongress eine Steuerreform, die Steuererhöhungen beinhaltet und den Steuereinzug verbessern soll. Ferner wurden zahlreiche Mehrwertsteuerbefreiungen, die in der Vergangenheit großzügig an Organisationen und Unternehmen vergeben worden waren, zurückgenommen. Präsident Lobo entließ – in Absprache mit Hernández – den Polizeichef Juan Carlos Bonilla, dem Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden, und setzte die Leitung des Militärs ab.

Der zukünftige Staatspräsident zeigt mit den Maßnahmen, dass er es ernst meint mit einem Neuanfang. Der Nationalen Partei ist bewusst, dass Erfolge bei der Lösung der drängenden Fragen in den Bereichen Arbeit, Soziales und Sicherheit nötig sind. Denn sonst könnten die Wähler sich bei den nächsten Wahlen doch für die „Neugründung des Staates“ entscheiden.

Das Manuskript wurde am 31. Dezember 2013 abgeschlossen.

We offer an English-language edition of KAS Auslandsinformationen.  
Please contact our editorial office to subscribe. For further information  
visit [kas.de/internationalreports](http://kas.de/internationalreports)





Dr. Ellinor Zeino-Mahmalat ist Projektkoordinatorin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Marokko.

## VERFASSUNGSREFORM UND VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT IN MAROKKO

### ZWISCHEN MONARCHISCHER STABILITÄT UND DEMOKRATISCHER ERNEUERUNG

*Ellinor Zeino-Mahmalat*

Die Verfassungsreform in Marokko 2011 ging, im Vergleich zu ähnlichen Prozessen in anderen Ländern der Region wie Tunesien oder Ägypten, geradezu atemberaubend schnell. Von der Ankündigung der Reform und der Einsetzung einer Verfassungsgebenden Versammlung<sup>1</sup> durch den König im März 2011 bis zum Referendum und dem anschließenden Inkrafttreten der Verfassung im Juli 2011 vergingen gerade einmal vier Monate. Die eigentliche Ausarbeitung der Verfassung in der Verfassungskommission und in Konsultation mit den politischen Parteien, Gewerkschaften und Verbänden nahm etwas mehr als drei Monate in Anspruch.

Dieses auffallend hohe Tempo lag zum einen daran, dass das Königreich Marokko weder eine gesellschaftliche Revolution noch einen gewaltsamen Machtwechsel erlebt hat und somit auch keine schwierige Phase des Übergangs überwinden musste. Zum anderen war die Reform ein „königliches Projekt“, das höchste Priorität genoss und dessen Rahmen und Verhandlungsspielraum in grundlegenden Punkten bereits abgesteckt waren. Letztendlich hatte die Verfassungsänderung zum Ziel, die marokkanische Monarchie für die Zukunft zu wappnen und „Stabilität durch Reform“ zu schaffen.

1 | Die *Commission consultative de révision de la Constitution* bestand aus 18 Mitgliedern, vornehmlich Juristen und Universitätsprofessoren, unter dem Vorsitz von Professor Abdelatif Mennouni.

Nach der reibungslosen Verabschiedung der Verfassung gab es dennoch prozessorale und inhaltliche Kritik am Entstehungsprozess. Aus formeller Sicht wurde kritisiert, dass die vom König ernannte Verfassungskommission nicht demokratisch legitimiert sei und hinter verschlossenen Türen tagte.<sup>2</sup> Inhaltlich wurde unter anderem kritisiert, dass der umstrittene frühere Verfassungsartikel 19, der die herausragende politische und religiöse Machtposition des Königs definierte, sich nun in den Artikeln 41 und 42 wiederfindet. Die Streichung des Artikels 19 war eine der Hauptforderungen der marokkanischen Protestbewegung des arabischen Frühlings.<sup>3</sup> Ebenso meldeten sich später Stimmen aus den Reihen der Verfassungskommission, die belegten, dass unterschiedliche Versionen des Verfassungstextes bestehen.<sup>4</sup>

Trotz der Kritik kann die Verfassung von 2011 als ein Meilenstein in Marokkos Verfassungsgeschichte gewertet werden. Im Vergleich zur Verfassung von 1996 bietet sie der Regierung und dem Parlament mehr politischen Handlungsspielraum gegenüber dem König, schreibt die Unabhängigkeit der Justiz fest und hat weitreichende Grund- und Menschenrechte verankert. Damit könnte sie theoretisch die Basis für eine konstitutionelle und sogar semi-parlamentarische Monarchie bilden.<sup>5</sup> Die verfassungsrechtlichen

- 2 | Siehe Souleiman Bencheikh, „Bilan. Constitution: Deux ans pour rien“, *TelQuel*, 08.07.2013, <http://telquel-online.com/content/bilan-constitution-deux-ans-pour-rien> [29.01.2014].
- 3 | Anja Hoffmann und Christoph König beschreiben die Abschaffung von Artikel 19 als einen der wenigen Punkte, in dem die verschiedenen Aktivisten der M20-Bewegung einer Meinung waren. Anja Hoffmann und Christoph König, „Scratching the Democratic Façade: Framing Strategies of the 20 February Movement“, *Mediterranean Politics*, Nr. 1, Bd. 18, 16; siehe auch Vish Sakthivel, „Morocco’s Adl wal-Ihsan: They’ll Be Back“, *Fikra Forum*, 17.04.2013, <http://fikraforum.org/?p=3214> [13.01.2014].
- 4 | Zum einen gibt es terminologische Unterschiede zwischen der arabischen und französischen Version, zum anderen auch Unterschiede in dem vom König präsentierten Text, dem Referendumstext, und dem letztendlich im *Bulletin Officiel* veröffentlichten Text. Siehe Souleiman Bencheikh, „Le match parfait de Mohammed VI“, *TelQuel*, 10.07.2013, <http://telquel-online.com/content/le-match-parfait-de-mohammed-vi> [29.01.2014].
- 5 | Mohammed Hashas bleibt bei seiner Bewertung skeptischer. Er sieht die neue Verfassung lediglich als vorläufige „transitorische Verfassung“, die in ihrer Form noch keine parlamentarische Monarchie schaffen kann. Siehe Mohammed Hashas, „Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post-2011“, *IAI Working Papers*, 10.12.2013, <http://iai.it/content.asp?contentid=1032> [03.02.2014].

Grundlagen dafür sind vorhanden, jetzt geht es jedoch um eine effektive und glaubwürdige Umsetzung und Anwendung der Verfassungsprinzipien. Hierfür sind eine Reformierung der bestehenden Gesetze sowie der Erlass weiterer verfassungsergänzender Gesetze notwendig, ohne die die Verfassungsprinzipien nur leere Phrasen bleiben. Die neue Verfassung sieht 19 dieser verfassungsausführenden Organgesetze (*lois organiques*) vor, die das Nähere regeln sollen. Von diesen Gesetzen sind bis dato erst vier umgesetzt worden.

Auch aufgrund der gelungenen und nahezu reibungslosen Verfassungsreform wird im Königreich gerne das Bild von Marokko als „Insel der Stabilität“ und die These von der „marokkanischen Ausnahme“ in der arabischen Region zitiert. In der Tat bietet die Verfassung eine rechtliche Vorlage für eine politische Stabilität durch demokratische Erneuerung. Es stellt sich die Frage, welche Balance das Königreich zwischen monarchischer Stabilität und demokratischem Wandel einschlagen wird. Zur Beurteilung des Erfolgs<sup>6</sup> der Verfassungsreform von 2011 müssen zum einen die verfassungsrechtlichen Erneuerungen und Prinzipien, zum anderen die Verfassungspraxis und -anwendung angeschaut werden. Die wichtigsten Punkte bei der Beurteilung liegen einerseits bei der Macht- und Gewaltenteilung innerhalb des Staates sowie den möglichen Vorkehrungen gegen jegliche Art von Machtmonopolisierung. Eine wichtige Bewertungsgrundlage liegt andererseits beim Gewähren von Grund-, Freiheits- und Partizipationsrechten des Bürgers gegenüber dem Staat sowie beim staatlichen Respektieren von Pluralismus und Diversität.

### **DIE „DOPPELTE EXEKUTIVE“: KÖNIG UND REGIERUNGSCHEF IN EINEM UNGLEICHEN MACHTSPIEL**

Gemäß der neuen Verfassung verbleibt der König Staatsoberhaupt (Art. 42), religiöses Oberhaupt (*amir al-muminin*) (Art. 41), Garant für die staatliche Sicherheit, die nationale Einheit und Unabhängigkeit, Garant für die Unabhängigkeit der Justiz, oberster Befehlshaber über die Streitkräfte sowie oberster Schiedsrichter zwischen den Institutionen. Mit der neuen Verfassung ist der König

6 | Als Erfolg wird hier politische Stabilität durch demokratische Erneuerung verstanden.

nicht mehr sakral, jedoch eine unverletzliche Person, der Respekt gebührt (Art. 46). Er bleibt die zentrale Figur im Staat. Seine Rolle ist nicht auf symbolisch-repräsentative Aufgaben beschränkt. Als Staatshaupt und religiöses Oberhaupt nimmt er entscheidenden Einfluss auf die politische, gesellschaftlich-kulturelle und religiöse Richtung des Landes. Alle staatstragenden Fragen und wichtige politische und religiöse Entscheidungen regelt der König per *dahir* (königliche Verordnung). Zudem kann der König Direktiven (*hautes instructions royales*) an den Regierungschef oder andere Entscheidungsträger richten. In der Verfassung bleibt unklar, welche Hierarchie die königlichen Direktiven im marokkanischen Recht einnehmen.<sup>7</sup> Man darf jedoch annehmen, dass sie von keinem anderen Staatsorgan in Frage gestellt oder kontrolliert werden.

Im religiösen Bereich besitzt der König ein exklusives Entscheidungsvorrecht. Offizielle, religiöse Rechtsgutachten (*fatawa*, sing. *fatwa*) können nur durch den Obersten Ulama-Rat, dessen Vorsitz der König inne hat, ausgesprochen werden. Diese Bündelung von politischer Macht (in der Funktion des Staatsoberhauptes) und höchster religiöser Instanz (als Führer der Gläubigen), macht die besondere Machtposition und Unverletzlichkeit des Königs aus. Sie ist zugleich auch einer der am schärfsten kritisierten Punkte des bestehenden Systems seitens der außerparlamentarischen, islamistischen Opposition (*al-Adl wa al-Ihsan*).

Mit der Verfassungsreform von 2011 wurde das Amt des Regierungschefs rechtlich aufgewertet und innerhalb der Exekutiven als zweiter politischer Pol neben der herausragenden Rolle des Königs stärker herausgestellt. Die Umbenennung des Amtes vom früheren „Premierminister“ als *Primus inter Pares* hin zum „Regierungschef“ sollte diese neue Akzentuierung unterstreichen. Erstmals ernennt der König gemäß Artikel 47 denjenigen Kandidaten zum Regierungschef, dessen Partei in den Parlamentswahlen die Mehrheit errungen hat. Die beliebige Ernennung von Minderheitskandidaten oder Technokraten durch den König, wie es beispielsweise 2002 bei der Ernennung des

**Die beliebige Ernennung von Minderheitskandidaten durch den König, wie 2002 bei der Ernennung des parteilosen Premierministers Driss Jettou, sollen künftig ausgeschlossen werden.**

7 | Nach Mohammed Madani, Jurist an der Universität Mohammed V. in Rabat, stehen die Direktiven über dem Gesetz. So am 07.06.2013 auf einer politischen Debatte in Rabat.

parteilosen Premierministers Driss Jettou der Fall gewesen war, sollen damit künftig ausgeschlossen werden. Diese neue verfassungsrechtliche Bedingung stärkt das politische Amt und die politische Reputation des Regierungschefs.

Eine weitere Neuerung, die die „doppelte Exekutive“ verdeutlicht, ist die rechtliche Verankerung eines vom Regierungschef geleiteten Regierungsrats (Conseil du Gouvernement) parallel zum Ministerrat (Conseil des ministres) unter dem Vorsitz des Königs. Während dem Ministerrat (Art. 49) die strategisch-politischen Entscheidungen vorbehalten werden wie grundlegende Gesetzesvorhaben, Verfassungsänderungsvorhaben oder die Ernennung von Walis, Gouverneuren und anderen besonders strategischen öffentlichen Führungsstellen, verbleiben dem Regierungsrat (Art. 92) die allgemeinen politischen Entscheidungen und Verordnungen.

Diese funktionelle Komplementarität zwischen Regierungs- und Ministerrat und weitere Bereiche, in denen König und Regierungschef miteinander agieren müssen, suggerieren eine gewisse verfassungsrechtliche „Teilung“ der exekutiven Macht. So müssen beispielsweise, mit einigen Ausnahmen, alle königlichen *dahirs* vom Regierungschef gegenzeichnet werden (Art. 42). Gegenseitige Konsultationen zwischen König und Regierungschef, zum Beispiel im Falle einer Parlamentsauflösung oder beim Entlassen von Ministern, sowie die Gegenzeichnung vieler königlicher Akte durch den Regierungschef drücken ein ansatzweises System von *checks and balances* aus.

Die Frage, ob mit der neuen Verfassung das Modell der „exekutiven Monarchie“, in der der König nicht nur herrscht, sondern auch regiert, von dem Modell einer „konstitutionellen-parlamentarischen Monarchie“<sup>8</sup> abgelöst wurde, wird von der Mehrheit der marokkanischen Medien und Verfassungsexperten ähnlich bewertet: „Der König regiert weiterhin – aber er ist nicht mehr alleine.“<sup>9</sup> Es gibt

8 | Artikel 1 der neuen Verfassung beschreibt Marokko als „konstitutionelle, demokratische, parlamentarische und soziale Monarchie“.

9 | So Abderrahmane Haddad, „Le partage des compétences en matière de nomination des hauts fonctionnaires de l'Etat entre le roi et le chef du gouvernement“, *L'Opinion*, 23.08.2012, [http://l'opinion.ma/def.asp?codelangue=23&id\\_info=27384](http://l'opinion.ma/def.asp?codelangue=23&id_info=27384) [13.01.2014].

nun in der Exekutive zwei Pole, allerdings zwei sehr ungleiche. Der Regierungschef ist neben dem König zum zweiten Inhaber der exekutiven Macht geworden. Die politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen oder religiösen Richtungsentscheidungen trifft weiterhin der König, ohne dabei wesentliche Einschränkungen befürchten zu müssen. Der Rechtswissenschaftler David Melloni spricht von einer „Kollaboration“ bzw. „Kohabitation“ zwischen dem König als bisherigen Akteur und dem Regierungschef als neuen Akteur. Die neue Verfassung habe, so Melloni, bei gleichzeitiger Beibehaltung der königlichen Vormachtstellung, eine tief greifende Neuausbalancierung zwischen den Gewalten sowie eine Stärkung des Regierungschefs durch die Anerkennung demokratischer Mehrheiten eingeführt.<sup>10</sup>

**Der Regierungschef ist zum zweiten Inhaber der exekutiven Macht geworden. Die politischen oder gesellschaftlichen Richtungsentscheidungen trifft weiterhin der König.**

In der politischen Praxis hat sich gezeigt, dass der König und das um den König etablierte Machtzentrum des *Makhzan* weiterhin einen politischen und ökonomischen Einfluss innehaben, der in der Verfassung nicht widerspiegelt wird. Nach Larbi Benothmane, Jurist und Professor an der Universität Mohammed V. Rabat-Agdal, entspricht die in der Verfassung beschriebene Machtbalance und Machtteilung nicht der eigentlichen Stellung des Königs und der politischen Realität.<sup>11</sup> Eine informelle Gewaltenteilung und informelle Machtzentren bestimmen weiterhin die politische Realität jenseits der Verfassung. Zum informellen Machtzentrum um den Königspalast zählt insbesondere der königliche Beraterstab, der mit der Regierungsübernahme der PJD im Januar 2012 zu einer Art Schattenkabinett aufgewertet wurde. Die königlichen Berater arbeiten zu allen wichtigen politischen Dossiers des Landes und haben die Möglichkeit, als Agenda-Setter Impulse für politische Richtungsentscheidungen zu geben.

Die politische Praxis hat sich seit der Verfassungsreform im Hinblick auf die herausragende exekutive Stellung des Königs als überwiegend konstant erwiesen. Dabei war es nicht nur der König selbst, der durch sporadische Eingriffe

10 | Siehe David Melloni, „La Constitution marocaine de 2011: Une mutation des ordres politique et juridique marocains“, *Pouvoirs*, 2013, Nr. 145, 10 und 17.

11 | So Benabdallah am 07.06.2013 auf einer politischen Debatte in Rabat.

in politische Entscheidungen der Regierung seine exekutive Stellung untermauert hat. Es waren vor allem führende politische Akteure aus der Regierungskoalition, die durch ihre politische Praxis die besondere exekutive Stellung des Königs hervorgehoben und gestärkt haben.

Dem Regierungschef und PJD-Parteiführer Abdelilah Benkirane wurde während seiner ersten Regierungskoalition (2012 bis 2013) bisweilen eine zu starke Anbiederungs- und Beschwichtigungsstrategie gegenüber dem König vorgeworfen. Benkirane „gebärde sich royalistischer als der König“ und „degradiere sich zu einem reinen Befehlsempfänger“.<sup>12</sup> Selbst in der eigenen Partei wurde Benkirane dafür kritisiert, seine in der Verfassung garantierten Rechte gegenüber dem König nicht genügend in Anspruch zu nehmen.<sup>13</sup> Mit Aussagen wie „le patron c'est Lui (le Roi)“ (er [der König] ist der Chef) oder „on ne marchande pas avec le Roi“ (mit dem König verhandelt man nicht) hat Regierungschef Benkirane in den letzten beiden Jahren seine Loyalität und Unterordnung gegenüber dem König zum Ausdruck gebracht und die Aufnahme eines möglichen Machtkampfes zur Stärkung der Regierung abgelehnt.

Dass der König mal (pro)aktiver, mal reaktiv in das politische Geschehen eingreift<sup>14</sup> und dabei zuweilen auch in direkte Konkurrenz mit der Regierungsarbeit tritt, wurde von der Regierungsführung weitgehend hingenommen.

12 | So Mohammed Madani, zitiert von Beat Stauffer, „Glänzende Fassaden, wackliger Untergrund“, *Neue Zürcher Zeitung*, 29.11.2013, <http://nzz.ch/1.18194364> [13.01.2014].

13 | Siehe Ali Hassan Eddehbi, „Portrait. L'enfant terrible du PJD“, *TelQuel*, 24.05.2013, <http://telquel-online.com/Actualite/Maroc/Portrait-L-enfant-terrible-du-PJD/571> [29.01.2014].

14 | Siehe Thierry Desrues, „First Year of Islamist Government in Morocco: Same Old Power, New Coalition“, in: *IEMed Mediterranean Yearbook 2013*, 170-173. Als Beispiel für ein reaktives Eingreifen des Königs nennt Desrues die königliche Intervention bei der Medienreform von Kommunikationsminister El Khalfi (PJD). Das Reformvorhaben zur Arabisierung und zur Aussendung der Gebetszeiten in den staatlichen Medien wurde vom König gestoppt und durch eine neu beauftragte Kommission fortgesetzt, die viele Änderungsvorhaben abschwächte oder zurücknahm. Ein proaktives Eingreifen zeigte der König beispielsweise bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder für die Justizreform ohne Rücksprache mit der Regierung. Ein weiteres Beispiel ist ein im August 2012 vom König einberufenes Treffen mit dem Innenminister und weiteren hochrangigen Militärs und staatlichen Sicherheitsexperten, auf dem eine großangelegte Razzia gegen unter ▶

In einigen Aktionen hat der König die Meinung des Regierungschefs außer Acht gelassen oder gar Entscheidungen der Regierung entgegengewirkt bzw. rückgängig gemacht. Der Thron-Diskurs von August 2013, in dem der König das Thema Bildung ins Zentrum gestellt sowie die Bildungsmisere im Land angeprangert hat, wurde zudem in den Medien als deutliche Kritik des Königs an der Regierungsarbeit gedeutet.



„Royalistischer als der König“? PJD-Parteichef und Premierminister Abdelilah Benkirane wurde bisweilen Anbiederung ans Königshaus vorgeworfen. | Quelle: Magharebia, flickr ©<sup>1</sup>.

Ebenso kamen der Anfang 2013 ausgebrochene Machtkampf zwischen den beiden Parteiführern der Regierungskoalition und die anschließende Regierungskrise letztendlich der Stellung des Königs zugute. PJD-Parteiführer Benkirane und der neu gewählte Istiqlal-Parteiführer Hamid Chabat schafften es über mehrere Monate hinweg nicht, die Regierungskrise aus eigener Kraft heraus zu überwinden, nachdem Chabat den Austritt aus der PJD-geführten Regierung angekündigt hatte. Stattdessen versetzte Chabat den König in die Rolle des höchstinstanzlichen Mediators, indem er ihn als Schlichter anrief. Bei der Anrufung des Königs bezog sich Istiqlal-Führer Chabat nicht auf Artikel 47 der Verfassung, der den Regierungschef in die Lage versetzt, beim

Korruptionsverdacht stehende Polizei- und Zollbeamte anvisiert wurde. Das Treffen und die nachfolgenden Aktionen fanden ohne Benachrichtigung und ohne Absprache mit dem Regierungschef statt. Siehe auch Maati Monjib, „Al-malik wa rais al-hukuma min asma ila asma“ (Der König und der Regierungschef: von Krise zu Krise), *Sada*, 20.09.2012.

König den Rücktritt von Regierungsmitgliedern zu erbeten. Chabat bezog sich stattdessen auf Artikel 42, der den König als obersten Schlichter und Garanten für die Stabilität im Staat beschreibt. Die Tatsache, dass Chabat die Regierungskrise nicht als normalen Konflikt unter Parteien gelöst hat, sondern den König als obersten Schlichter zwischen den staatlichen Institutionen einbezogen hat, wird in der marokkanischen Wochenzeitung *TelQuel* als „Rückschritt für die gerade erst erworbenen demokratischen Errungenschaften“ zitiert.<sup>15</sup>

Gleichzeitig war 2013 ein Jahr, in dem König Mohammed VI. mit dem so genannten „Pädophilen-Skandal“ die schwerste Krise seiner Regentschaft seit seiner Thronbesteigung 1999 durchlebt hat.<sup>16</sup> Die königliche Begnadigung des irakischstämmigen, spanischen pädophilen Straftäters Daniel Galván Viña Ende Juli 2013 hatte, nachdem die Entscheidung in die nationalen Medien durchsickerte, zu landesweiten Protesten geführt. Quer durch alle gesellschaftlichen Reihen wurde die Rücknahme der königlichen Entscheidung gefordert. Bereits nach wenigen Tagen räumte das königliche Kabinett eine Fehlentscheidung aufgrund mangelhafter Informationen ein und nahm binnen nur einer Woche die Begnadigung zurück. Die Situation, in der das marokkanische Volk zum einen die Rücknahme einer königlichen Entscheidung fordert und zum anderen damit tatsächlich Erfolg hat, stellt ein absolutes Novum im Königreich dar. Das königliche Begnadigungsrecht (nach Art. 58) wird von Mohammed Ennaji als Ausdruck „absoluter Macht und Beziehung der Abhängigkeit vom König“ beschrieben.<sup>17</sup> Eine Begnadigungsanordnung bedarf jedoch nach Artikel 42 der Gegenzeichnung durch den Regierungschef. In den sozialen Medien wurde das Begnadigungsrecht von einigen Stimmen in Frage gestellt. Während die PJD-geführte Regierung nur mühsam eigene Positionen gegenüber dem Palast durchsetzen konnte oder es gar nicht erst versuchte, konnte der vereinigte Volkswille im Fall Daniel Galván eine stärkere politische Wirkung entfalten.

15 | Siehe Mohammed Boudarham, „Gouvernement. Chabat, Benkirane et le roi“, *TelQuel*, 22.05.2013, <http://telquel-online.com/Actualite/Maroc/Gouvernement-Chabat-Benkirane-et-le-roi/571> [29.01.2014].

16 | Vgl. Youssef Ait Akdim, „Grâce et châtement“, *Jeune Afrique*, 11.-24.08.2013, 56-58.

17 | Siehe Mohammed Ennaji, zitiert in: „À la grâce du roi“, *Jeune Afrique*, 12.-18.02.2012, 45.

Ebenso wurde im Jahr 2013 wiederholt das alljährliche *bai'a*-Ritual, das Treuegelöbnis hoher Staatsbeamte gegenüber dem König, in den sozialen Medien kritisiert.<sup>18</sup> Die seit dem 16. Jahrhundert praktizierte *bai'a*-Zeremonie symbolisiert das feudale Abhängigkeits- und Vertrauensverhältnis zwischen dem König und seinen Staatsdienern.<sup>19</sup> Im Juli 2013 wurde die *bai'a* erstmals von einem Vertreter der Istiqlal-Partei boykottiert, was auf dem kritischen Online-Portal *Lakome* auf sehr viel Zuspruch unter den Lesern gestoßen ist. Die jährliche Erneuerung der Loyalität gegenüber dem König (*tajdid al-bai'a*) ist verfassungsrechtlich nicht geregelt und steht nach Meinung einiger Juristen außerhalb oder gar über der Verfassung.

Die letzten zwei Jahre der Verfassungspraxis und -auslegung haben, im Fazit der nationalen Medien, einen „herrschenden und regierenden König“ („un roi qui règne et gouverne“) bestätigt. In der Regierungskrise 2013 konnte sich Mohammed VI. zudem sowohl als überparteilicher „Schiedsrichter“ als auch als politischer „Spieler“ (*arbitre et joueur*) etablieren.<sup>20</sup> Die neue Verfassung hat somit keinen echten Bruch in der politischen Praxis und in der Regierungsführung herbeigeführt.<sup>21</sup>

**In der Regierungskrise 2013 konnte sich Mohammed VI. sowohl als überparteilicher „Schiedsrichter“ als auch als politischer „Spieler“ etablieren.**

18 | Im Online-Journal *Lakome* wurde die Praxis der *bai'a* von den Lesern überwiegend als nicht zeitgemäß, als Kultur der Untertänigkeit bzw. als nicht islamisch bezeichnet. Anlässlich des jährlichen Thronfeiertags wird zudem in den nationalen und internationalen Medien auch regelmäßig die Frage des symbolischen Handkusses für den König während der *bai'a*-Zeremonie diskutiert. Während Modernisten den Handkuss als archaische Geste der Untertänigkeit verurteilen, bewerten Befürworter ihn als Ausdruck der Achtung und Ehrerbietung. Siehe auch Fatima El Ouafi, „La bey'â, contrat moral et serment d'unité“, *L'Economiste*, 31.07.2012, 27 f.

19 | Die regelmäßige Erneuerung der Loyalität wurde von Sultan Ahmad Al-Mansur Al-Dhahabi im 16. Jahrhundert eingeführt. In der seit Hassan II. deutlich ausgeweiteten Zeremonie schwören mittlerweile mehrere Tausend religiöse Würdenträger, hohe Offizielle aus der Armee, besondere Stammesvertreter und Repräsentanten aus der Zivilgesellschaft sowie hohe Staatsdiener des Innenministeriums von Angesicht zu Angesicht dem König ihre Loyalität. Die Treue wird mit einem Handkuss (oder Schulterkuss) für den König besiegelt.

20 | Siehe Bencheikh, Fn. 4.

21 | Siehe Bencheikh, Fn. 2.

Der um den König aufgebaute *Makhzan*, bestehend aus einer palastnahen politischen und ökonomischen Elite, profitiert über ein Wirtschaftsgeflecht auch finanziell von den bestehenden Strukturen. Sie nimmt weiterhin in allen wichtigen politischen und wirtschaftlichen strategischen Fragen des Landes entscheidenden Einfluss. Das *Makhzan*-

System ist dabei auf einer Logik von Privilegien und nicht auf einer Logik von (rechtsstaatlich garantierten) Rechten und Pflichten aufgebaut.<sup>22</sup> Diese informellen Machtstrukturen und die de facto weiterhin herausragende exekutive Stellung des Königs beschreiben nach Meinung vieler Beobachter die politische Realität und kommen in der neuen Verfassung nicht zum Ausdruck. Mit der neuen Position des Regierungschefs hat die Exekutive zwar einen neuen Pol, aber kein echtes Gegengewicht bekommen.

#### **PARLAMENTARISCHE KONTROLLE: PARLAMENTARISCHE UND INFORMELLE ARTEN DER OPPOSITION**

**Die neue marokkanische Verfassung hat im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ein neues Machtequilibrium vorgesehen.**

In parlamentarischen Systemen kommt die Aufgabe der Regierungskontrolle traditionell in erster Linie dem Parlament zu. Die neue marokkanische Verfassung hat daher auch im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ein neues Machtequilibrium vorgesehen. Zum einen wurde die Anzahl der Zuständigkeitsbereiche, in denen das Parlament die alleinige Gesetzgebungskompetenz innehat, von zwölf auf 30 Bereiche erhöht.<sup>23</sup> Zum anderen wurde die parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber der Regierung durch das Einführen von parlamentarischen Fragen und Untersuchungsausschüssen<sup>24</sup> gestärkt.

22 | Siehe Younes Abouyoub, „Morocco – A ‚Democratic Moment?‘“, *Jadaliyya*, 20.03.2012, <http://jadaliyya.com/pages/index/4750> [13.01.2014].

23 | Artikel 71 benennt die Zuständigkeitsbereiche des Parlaments (*domaines de la loi*). Nach Artikel 70 kann die Regierung nur nach vorherigem Erlass eines Ermächtigungsgesetzes (*loi d'habilitation*) in diesen Bereichen Regelungen oder Verordnungen erlassen.

24 | Ein Untersuchungsausschuss kann auf Initiative des Königs oder eines Drittels der Mitglieder der 1. oder 2. Parlamentskammer gebildet werden (Art. 67).

In der politischen Praxis konnte das marokkanische Parlament noch nicht ausreichend seine Bedeutung als zentrale Gesetzgebungs- und Kontrollinstanz behaupten. Der seit 2011 amtierende Präsident der Repräsentantenkammer, Karim Ghellab, war vor allem damit beschäftigt, die erste Kammer durch neue interne Regelungen und Disziplinarmaßnahmen für die eigenen Mitglieder in ein leistungsstarkes, effektives Organ zu verwandeln.<sup>25</sup>

Eine besondere Neuerung ist die Institutionalisierung der parlamentarischen Opposition. In Artikel 10 wurden Rolle, Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Opposition erstmals verfassungsrechtlich verankert. Erwähnt werden unter anderem das Recht auf Meinungsäußerung und Versammlung, die Garantie von Sendezeiten in den staatlichen Medien, das Recht auf öffentliche Gelder sowie die Kontrolle der Regierungsarbeit durch Anfragen, Untersuchungsausschüsse oder Misstrauensanträge. Zudem soll die effektive Mitwirkung der Opposition am Gesetzgebungsprozess, beispielsweise durch Gesetzesinitiativen,<sup>26</sup> garantiert werden. Mit der Verfassung von 2011 hat die parlamentarische Opposition erstmals einen verfassungsrechtlichen Rang erhalten. Nach Jallal Essaid, Präsident der Repräsentantenkammer von 1992 bis 1998, reserviert die Verfassung der Opposition einen wichtigen Platz im parlamentarischen System und könnte helfen, das Parlament aus seiner bisherigen Lethargie zu holen.<sup>27</sup> Die rechtliche Stärkung der Opposition könnte natürlich auch als eine Vorsichtsmaßnahme gegen den damals schon zu erwartenden Wahlerfolg der Islamisten gewertet werden.

**Mit der Verfassung von 2011 hat die parlamentarische Opposition erstmals einen verfassungsrechtlichen Rang erhalten.**

Trotz ihrer rechtlichen Aufwertung stellt die parlamentarische Opposition kein nennenswertes Gewicht in der Verfassungswirklichkeit und im politischen Spiel zwischen den Verfassungsorganen dar. Andere informelle Arten der Opposition innerhalb des staatlichen Machtapparats

25 | Ghellab hat sich insbesondere für stärkere Sanktionen gegen ungerechtfertigte Abwesenheit von Parlamentariern eingesetzt. Siehe „Le Parlement traque les députés absents“, *L'Economiste*, 01.08.2012, 14.

26 | Artikel 82 reserviert einen Tag im Monat zur Behandlung von Gesetzesinitiativen der parlamentarischen Opposition.

27 | So Essaid am 08.02.2013 auf einer politischen Debatte in Rabat.

**Möglicherweise könnte die Istiqlal-Partei in ihrer neuen Rolle als Oppositionspartei stärker die Funktion der parlamentarischen Opposition ausüben und definieren.**

spielen eine größere Rolle. So kam eines der stärksten Gegengewichte gegen die PJD-geführte Regierung (Benkirane I: 2012 bis 2013) aus der Regierungskoalition selbst. Die bunte Koalition aus Islamisten (PJD), National-Konservativen (Istiqlal), Sozialisten (USFP) und Konservativ-Liberalen (Mouvement populaire) hat das Durchsetzen einer rein islamistisch geprägten Politik erschwert. Der spätere Machtkampf zwischen den Parteiführern von PJD und Istiqlal führte letztendlich zur Handlungsunfähigkeit und Neubildung der Regierung. Der neue Koalitionspartner, der als palastnah geltende Rassemblement National des Indépendants (RNI), ist ein langjähriger ideologischer Gegner der PJD und wird ebenfalls einer zu starken PJD-geprägten Politik entgegenwirken. Möglicherweise könnte die Istiqlal-Partei in ihrer neuen Rolle als Oppositionspartei stärker die Funktion der parlamentarischen Opposition ausüben und definieren.

Nach Mohammed Sassi, Mitglied im Parteivorstand der PSU, wirken andere Arten der Opposition deutlich stärker als die der klassischen parlamentarischen Opposition. Sassi unterscheidet zwischen vier Arten von Opposition innerhalb des staatlichen Machtapparats.<sup>28</sup>

1. Nach seiner Idee der „partiellen Opposition“ (*mu'aradha nisbiya*) attackieren die Oppositionsparteien nur die Regierung, die lediglich einen kleinen Teil des Machtapparats ausmacht. Rund 70 Prozent der Macht verbleibt nach der neuen Verfassung beim König, dem eigentlichen Machtzentrum, an dem keine Kritik geübt wird.
2. Die „Opposition durch Vollmacht“ (*mu'aradha al-wilaya*) wird durch die konservativen und palastnahen „administrativen Parteien“<sup>29</sup> ausgeübt. Diese Oppositionsparteien spiegeln den eigentlichen Staatsapparat und das heimliche Machtzentrum um Palast, Innenministerium und die Sicherheitsdienste wider. Ihren Einfluss im

28 | Mohammed Sassi hat seine Kategorien am 08.12.2013 auf einer politischen Debatte in Rabat vorgestellt.

29 | Dazu werden i.d.R. die PAM, die Union Constitutionnelle, aber auch der RNI gezählt.

Bereich der inneren Sicherheit hat Regierungschef Benkirane bereits zu spüren bekommen.<sup>30</sup>

3. Die Opposition „durch die Regierung selbst“ (*mu'aradha al-hukumiya*) bezeichnet das Phänomen, dass die PJD bisweilen ihre Rolle als ehemalige Oppositionspartei noch nicht überwunden hat. Sassi nennt hierfür als Beispiel die Tatsache, dass zahlreiche PJD-Minister die Vorgängerregierung und frühere Minister kritisieren und damit die Verantwortung für die Missstände an frühere Entscheidungsträger abgeben.
4. Zudem findet laut Sassi eine Opposition „innerhalb der Regierung“ (*mu'aradha min dakhil al-hukuma*) statt. Diese bezeichnet die bereits erwähnte politische Gegnerschaft innerhalb der früheren sowie aktuellen Regierungskoalition.

Sassis Auflistung zeigt, dass die Trennlinien der verschiedenen Machtzentren nicht entlang einer klassischen, verfassungsrechtlich vorgesehenen Gewaltenteilung verlaufen. Mit der aktuellen Regierungskoalition stehen sich innerhalb der Exekutive im weiteren Sinne und auch innerhalb der Regierung verschiedene Machtpole gegenüber, die sich bestenfalls gegenseitig politisch in Schach halten, schlimmstenfalls zur Handlungsunfähigkeit der Regierung führen können.

#### **DIE NEUE VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT: UNABHÄNGIGE UND AUSGEWOGENE KONTROLLE?**

Angesichts der recht schwachen parlamentarischen Kontrolle der Exekutive stellt sich die Frage, ob sich die Judikative und insbesondere die neu geschaffene Verfassungsgerichtsbarkeit als ein effektives Kontrollorgan gegen möglichen Machtmissbrauch etablieren können. Die Verfassung von 2011 sieht die Umwandlung des bisherigen Verfassungsrats (Conseil Constitutionnel) in einen Verfassungsgerichtshof (Cour Constitutionnel) mit Prüfkompetenz vor. Ähnlich dem Modell des französischen Verfassungsgerichts soll auch der künftige marokkanische

30 | Zum Beispiel wurde 2012 eine öffentliche PJD-Veranstaltung in Tanger, auf der Regierungschef Benkirane sprechen sollte, von den Sicherheitskräften nicht genehmigt. Benkirane wurde darüber vorab nicht informiert.

Verfassungshof alle im Parlament verabschiedeten Gesetze vor ihrer Verkündung auf ihre Verfassungsgemäßheit prüfen (Art. 132).<sup>31</sup>

Als die bedeutendste Neuerung im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit kann die Möglichkeit zur konkreten Normenkontrolle gesehen werden. Der Verfassungsgerichtshof kann in Zukunft innerhalb eines laufenden Verfahrens oder Rechtsstreits Gesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit prüfen und, falls sie gegen verfassungsrechtlich garantierte Grund- und Freiheitsrechte einer der beiden Streitparteien verstoßen, für verfassungswidrig erklären (Art. 133). Eine abstrakte Normenkontrolle<sup>32</sup> oder eine Verfassungsbeschwerde<sup>33</sup> wie im deutschen Verfassungsrecht sieht das marokkanische Rechtssystem nicht vor.

Die Zusammensetzung und Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofs sollen eine gewisse Machtbalance zwischen den Verfassungsorganen einführen. In vielen Entscheidungen müssen die staatlichen Institutionen zusammenspielen, da das Verfassungsgericht einbezogen werden muss. Der Präsident des Verfassungsgerichtshofs muss beispielsweise vor einer Parlamentsauflösung konsultiert werden (Art. 96, Art. 104). Von den auf neun Jahre ernannten zwölf Verfassungsrichtern werden jeweils drei von der ersten bzw. zweiten Parlamentskammer gewählt sowie sechs vom König ernannt (Art. 130). Die Verfassung garantiert zudem der parlamentarischen Opposition eine

**Von den auf neun Jahre ernannten zwölf Verfassungsrichtern werden jeweils drei von der ersten bzw. zweiten Parlamentskammer gewählt sowie sechs vom König ernannt.**

31 | Ebenso regelt Artikel 132, dass internationale Verträge vor ihrer Ratifikation dem Verfassungshof zur Prüfung vorgelegt werden können, und zwar vom König, vom Regierungschef, vom Präsidenten der 1. oder 2. Kammer, von einem Fünftel der Mitglieder der 1. Kammer oder von 40 Mitgliedern der 2. Kammer.

32 | Die abstrakte Normenkontrolle im deutschen Verfassungsprozessrecht erlaubt die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen außerhalb eines konkreten Rechtsstreits. Antragsteller für die abstrakte Normenkontrolle können die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages sein.

33 | Die Möglichkeit zur Verfassungsbeschwerde soll den Schutz von Grund- und Freiheitsrechten des Bürgers gegenüber dem Staat garantieren. Nach Artikel 93 des Grundgesetzes kann jeder Bürger, der sich in einem seiner Grundrechte durch die öffentliche Gewalt verletzt sieht, Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erheben.

Beteiligung bei Vorschlag und Wahl der Verfassungsrichter. Der Präsident des Verfassungshofs wird vom König ernannt.<sup>34</sup>

Trotz des eindeutigen Bekenntnisses zur Einführung einer echten Verfassungsgerichtsbarkeit hängt auch hier die Umsetzung von konkreten Durchführungsgesetzen ab. Solange dieses Organengesetz noch nicht erlassen ist, bleibt vage, wie die Verfassungsgerichtsbarkeit konkret ausgestaltet sein wird. Unter Verfassungsrechtlern und Politologen ist zudem noch umstritten, wie weit der Schutz von Grund- und Freiheitsrechten der Bürger durch den Verfassungsgerichtshof und wie die Unabhängigkeit und fachliche Kompetenz der Verfassungsrichter gewährleistet werden kann.<sup>35</sup>

#### **GRUNDRECHTSSCHUTZ UND PARTIZIPATION: RECHT UND WIRKLICHKEIT**

Die Verfassung von 2011 erhebt den Anspruch, die Basis für eine parlamentarische, demokratische und rechtsstaatliche Monarchie zu legen. Der Begriff der Bürgerin bzw. des Bürgers (es wird i.d.R. auch die weibliche

**Der Begriff der Bürgerin bzw. des Bürgers wird in der Verfassung von 2011 an zahlreichen Stellen zitiert, um die Rechte und Ansprüche gegenüber dem Staat zu betonen.**

Form genannt) wird an zahlreichen Stellen zitiert, um die Rechte und Ansprüche der Bürger gegenüber dem Staat zu betonen. Mehrere festgeschriebene Prinzipien, wie „partizipative Demokratie“, Nicht-Diskriminierung bezogen auf Geschlecht, Ethnie, Glauben, Sprache oder soziale bzw. regionale Herkunft sowie das Prinzip der guten Regierungsführung sollen die Basis für den demokratischen, rechtsstaatlichen und freiheitlichen Charakter des Staates legen.

34 | In einem früheren Entwurf der Verfassungskommission sollte der König sein Vorschlagsrecht zur Ernennung des Präsidenten des Verfassungshofs mit dem Parlament teilen. Das später eingefügte alleinige Ernennungsrecht des Königs zeigt die Bedeutung, die dem Verfassungsgericht beigemessen wird.

35 | So auf einer politischen Debatte von Politikern, Politologen und Verfassungsrechtlern zur Verfassungsgerichtsbarkeit am 27.11.2013 in Rabat. Debattiert wurden unter anderem die Möglichkeit von Verfassungsbeschwerden der Bürger im Falle von Grundrechtsverletzungen sowie die Frage, inwieweit soziale und ökonomische Rechte als Grundrechte eingeklagt werden können. Ebenso wurde die Problematik von Analphabeten unter Parlamentariern und gewählten lokalen Vertretern diskutiert sowie die Gewährleistung eines Mindestbildungsniveaus in Staatsämtern.

In die Verfassung von 2011 wurde zudem ein umfassender Grundrechtskatalog eingefügt, der wesentliche Grund-, Freiheits- und Partizipationsrechte des Bürgers gegenüber dem Staat garantiert. Zu diesem Grundrechtskatalog gehören grundlegende Rechte wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Schutz der Privatsphäre und des Privateigentums und grundlegende Justizrechte, Freiheitsrechte wie Meinungs- und Pressefreiheit, Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie partizipative Rechte wie das Petitionsrecht, ein universelles Wahlrecht und das freie Agieren der Zivilgesellschaft. Zudem erwähnt die Verfassung einige soziale und ökonomische Rechte, die zwar nicht einklagbar oder garantiert sind, auf die jedoch im Rahmen einer guten Regierungsführung hingearbeitet werden soll. Darunter fallen zum Beispiel das Recht auf Gesundheit, Sozialversicherung, Bildung/Berufsausbildung, angemessenes Wohnen, Arbeit sowie Zugang zu Wasser und einer sauberen Umwelt. Dem Prinzip der guten Regierungsführung ist zudem ein eigenes Kapitel in der Verfassung gewidmet.

Tabelle 1

### **Grund-, Freiheits- und Partizipationsrechte in der marokkanischen Verfassung von 2011**

#### **Grundrechte**

Recht auf Leben und körperliche (sowie psychische) Unversehrtheit, Folterverbot	Art. 20, Art. 22
Schutz vor willkürlichen Verhaftungen und weitere Justizgrundrechte	Art. 23
Unverletzlichkeit der Wohnung und Schutz der Privatsphäre	Art. 24
Schutz des Privateigentums	Art. 21, Art. 35
Gleichheitsgrundsatz: Gleiche (zivile, politische, ökonomische, soziale und kulturelle) Rechte und Freiheiten für Frauen und Männer	Art. 19

#### **Individuelle Freiheitsrechte**

Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, Pressefreiheit	Art. 25
Freiheit der Kunst und Wissenschaft	Art. 25
Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	Art. 29

**Partizipationsrechte**

Petitionsrecht	Art. 15
Aktives und passives universelles Wahlrecht	Art. 30
Freies Agieren der Zivilgesellschaft	Art. 12

**Soziale und ökonomische Rechte**

Gesundheit, Sozialversicherung, Bildung/Berufsausbildung, angemessenes Wohnen, Arbeit, Zugang zu Wasser und sauberer Umwelt	Art. 31
Schutz und soziale Unterstützung der Familie	Art. 32

**Rechte abgeleitet aus den Grundsätzen der guten Regierungsführung**

Recht auf Informationen von der öffentlichen Verwaltung und den gewählten Institutionen	Art. 27
Nachhaltige Entwicklung	Art. 31

Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenso wie die verfassungsrechtlichen Erneuerungen im Bereich der institutionellen Gewaltenteilung aufgrund fehlender Umsetzungsgesetze oder informeller Machtzentren noch nicht ausreichend zur Geltung kommen, finden auch die verfassungsrechtlich garantierten Grund- und Freiheitsrechte noch keine umfassende Anwendung. Die Gründe hierfür liegen, neben einer noch unzulänglichen Rechtsaufklärung, bei der fehlenden gesetzlichen Konkretisierung oder Überarbeitung alter Gesetze und bei lückenhaften rechtsstaatlichen Strukturen. Insbesondere sozial schwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Analphabete, informell Arbeitende, weibliche Landbevölkerung, ledige Mütter, etc.) können ihre Rechte nur unzulänglich in Anspruch nehmen. Mangelhafte Aufklärung über die eigenen Rechte und ein Rechtssystem mit voreingenommenen, bestechlichen oder einfach nur schlecht ausgebildeten und unzureichend ausgestatteten Richtern erschweren weiten Bevölkerungsgruppen die Geltendmachung ihre Grundrechte. Dabei müsste nach Meinung von Borzou Daragahi gerade hier, im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und guten Regierungsführung, der Wandel durch die neue Verfassung

spürbar werden.<sup>36</sup> Die Richter und mittleren Beamte müssten zu den Akteuren der neuen Verfassungswirklichkeit werden.

Die Umsetzung und Auslegung von Grund- und Freiheitsrechten ist vor allem dort erschwert, wo sie besonders sensible staatliche oder gesellschaftliche Bereiche berühren. Zu diesen sensiblen Bereichen gehört zum einen der muslimische Glaube, zum anderen die innere Sicherheit. Grund- und Freiheitsrechte wie Religions- und Glaubensfreiheit, Frauenrechte oder Meinungs- und Pressefreiheit sowie Rechte, die die nationale Identität und Einheit berühren, haben gesellschaftliche Diskurse erzeugt, die eine langfristige Wirkung haben. In vielen sensiblen Bereichen findet die Umsetzung des Reformprozesses daher verzögert statt oder stößt auf besondere Abwägungskriterien.

### **GLAUBENS-, GEWISSENS- UND RELIGIONSFREIHEIT**

Angesichts des sehr umfassenden Freiheits- und Menschenrechtskatalogs in der Verfassung fällt auf, dass ein wesentliches Menschenrecht, die Glaubens-, Gewissens- bzw. Religionsfreiheit, ausgenommen wurde. Die Festschreibung der Gewissensfreiheit wurde von der Verfassungskommission zwar angedacht, aber dann aufgrund vehementen Protests seitens der PJD nicht realisiert. Der PJD-Parteiführer Abdelilah Benkirane drohte im Juni 2011 die Verfassungsreform zu boykottieren, sollte sie den Grundsatz der Glaubensfreiheit festschreiben. Benkirane sprach sich zwar nicht gegen das islamische Prinzip der Glaubensfreiheit („keinen Zwang in der Religion“) aus, sieht aber in seiner rechtlichen Festschreibung eine Gefahr für die nationale Identität und für die öffentliche Moral.<sup>37</sup>

36 | Borzou Daragahi, „États de non-droit“, *Jeune Afrique*, 17.-23.11.2013, 46-49.

37 | Benkirane bezeichnete die rechtliche Festschreibung der Glaubensfreiheit als Einfallstor für den Verfall von Wertvorstellungen und gesellschaftlichen Sitten. Zu den „Gefahren“ für die muslimische Identität und die nationalen Sitten in Marokko zählte er z.B. das öffentliche Nichteinhalten der Fastenvorschrift im Ramadan, sexuelle Zügellosigkeit und Homosexualität. Siehe Mohamed Aswab, „Les Islamistes et la Constitution: Le PJD monte au créneau sur la liberté de croyance“, *Aujourd'hui*, 14.06.2011, <http://www.aujourd'hui.ma/maroc-actualite/focus/m-77697.html> [22.01.2014].

Dabei sind es nicht nur die Islamisten, die einer umfassenden Glaubens- und Gewissensfreiheit im Wege stehen. Ein eindeutiges Bekenntnis zur Religionsfreiheit wurde zwar von den Islamisten boykottiert. Andererseits würde eine echte Religions- und Glaubensfreiheit auch die religiöse Autorität des Königs in seiner herausragenden Rolle als Führer der Gläubigen untergraben. Ein deutliches Anzeichen, dass die Monarchie kein Ausscheren aus der Glaubensgemeinschaft duldet, war die im April 2013 bekannt gewordene Apostasie-Fatwa des Hohen Ulama-Rats, die zumindest in der Theorie die Todesstrafe für den Abfall vom Glauben vorgesehen hatte.<sup>38</sup>

Der Staat unterscheidet zwischen einer nicht anerkannten Glaubensfreiheit für die muslimische Gemeinschaft und einer seit 1962 verfassungsrechtlich verankerten Glaubensausübungsfreiheit (*libre exercice des cultes*). Letztere wird seit Jahrhunderten praktiziert und kam vor allem anderen Religionsangehörigen wie Juden und später Christen zugute. Die eigenen Glaubensangehörigen unterliegen jedoch im Praktizieren bzw. im Nicht-Praktizieren ihres Glaubens Beschränkungen. Besonderes mediales Aufsehen hat in den letzten Jahren beispielsweise die 2009 gegründete MALI-Bewegung (Mouvement alternatif pour les libertés individuelles) erregt, die durch ihre öffentlichen Picknicks während des Ramadans Provokationen hervorrief. Das öffentliche Nichteinhalten der Fastenvorschrift durch Muslime im Ramadan-Monat ist im marokkanischen Strafrecht verboten und kann mit Geldbußen und bis zu sechs Monaten Haft bestraft werden.<sup>39</sup> Hier liegt die Grenze zwischen dem

**Aufsehen hat in den letzten Jahren die 2009 gegründete MALI-Bewegung erregt, die durch öffentliche Picknicks während des Ramadans provozierte.**

38 | Die Fatwa war bereits 2012, angeblich auf Anfrage der beim Regierungschef angesiedelten interministeriellen Delegation für Menschenrechtsfragen (Délégation interministérielle des droits de l'homme), erlassen worden. Siehe Ayla Mrabet, Mohammed Boudarham und Jules Crétois, „Enquête. Les ouléma de sa Majesté“, *TelQuel*, 07.05.2013, <http://telquel-online.com/En-couverture/Enquete-Les-oulema-de-sa-Majeste/568> [13.01.2014].

39 | Nach Artikel 222 des marokkanischen Code Pénal. Es gelten die Ausnahmen für Menschen, die nach dem islamischen Recht vom Fastengebot ausgenommen werden.

Ausüben der Religionsfreiheit und dem Erregen öffentlichen Ärgernisses.<sup>40</sup>

Die Glaubensfreiheit, also die Freiheit, Religion, Moral- und Gewissensvorstellungen selbst zu wählen und zu ändern, sowie die Freiheit, nicht zu glauben, kommt nach Ansicht von Lahcen Oulhaj mit dem gegenwärtigen Rechtssystem in Konflikt. Schließlich definiert Artikel 3 der Verfassung<sup>41</sup> den Islam als Staatsreligion. Eine umfassende Glaubensfreiheit würde zudem die Aufgabe eines Teils des königlichen Machtmonopols und der königlichen Autorität im Religiösen bedeuten. Ebenso behält sich der marokkanische Staat das Recht vor, nationale kulturelle „Konstanten“ geltend zu machen, wenn gegebenenfalls höherrangiges Recht mit nationalen Bestimmungen in Konflikt gerät. So könnten theoretisch internationale Bestimmungen im Bereich der Glaubensfreiheit durch die in der Verfassung geltend gemachte „fortwährende nationale Identität“ (*identité nationale immuable*) entkräftet werden.<sup>42</sup>

Insgesamt erscheint es auf den ersten Blick widersprüchlich, dass einerseits die religiöse und staatliche Macht beim König monopolisiert ist, andererseits, auch vom König selbst, die säkulare Tradition der Monarchie betont wird.<sup>43</sup> In seiner Doppelrolle als Oberhaupt eines in weiten Teilen säkularisierten Staates einerseits sowie als Führer der Gläubigen

40 | Weitere Beispiele der Beschränkung der Religionsfreiheit sind diskriminierende Gerichtsurteile gegen Bahai oder die Inhaftierung zweier Minderjähriger 2013 in Nador aufgrund eines auf Facebook veröffentlichten Kuss-Fotos. Auch im letzten Fall stoßen Religionsfreiheit im weiteren Sinne (die Freiheit zu nicht-ehelichen, zwischengeschlechtlichen Beziehungen) und in der Gesellschaft verankerte moralische Wertvorstellungen aufeinander.

41 | Der Artikel 3 schreibt den Islam als Staatsreligion vor, garantiert aber gleichzeitig die Glaubensausübungsfreiheit.

42 | Nach Mohammed Madani bleibt die Hierarchie zwischen internationalem und nationalem Recht in der Verfassung unklar. Es gibt kein eindeutiges Bekenntnis zur Höherrangigkeit internationaler Konventionen über dem nationalen Recht. Siehe Mohammed Madani, „La Liberté de conscience, de conviction et de religion au Maroc: aspects juridiques et constitutionnels“, in: Helmut Reifeld und Farid El Bacha (Hrsg.), *La Liberté de Religion*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Rabat, 2013, 67-68.

43 | Im Thron-Diskurs vom Juli 2013 hat König Mohammed VI. die säkulare Tradition und Kultur Marokkos erwähnt. Eine ähnliche Konzeption findet sich in Großbritannien wieder, wo die Queen sowohl Staatsoberhaupt als auch Oberhaupt der anglikanischen Church of England ist.

andererseits ist der Monarch bemüht, „säkular-laizistische und religiöse Interessengegensätze auszugleichen“.<sup>44</sup> Wie in vielen anderen arabischen Staaten, die in Teilen säkular ausgerichtet sind, bleibt in Marokko vor allem das Personenstandsrecht religiös geprägt. Andere Rechtsgebiete sind von religiösen Grundsätzen unabhängig, können jedoch, wie beispielsweise im Strafrecht, religiös-kulturelle Traditionen und Wertvorstellungen widerspiegeln. Der Regierung werden keinerlei religiöse Kompetenzen zugestanden. Ebenso dürfen politische Parteien ihr Programm weder religiös noch sprachlich, ethnisch oder regional begründen (Art. 7). Auch diese Bestimmungen können eher als Schutz des königlichen Interpretationsmonopols im religiösen Bereich sowie Schutz der nationalen Einheit und Kontinuität denn als Ausdruck einer konsequenten Trennung von Staat und Religion gesehen werden.



Bis zur Regierungsbildung 2013 einzige Frau im Kabinettt: Die islamistische Familienministerin Bassima Hakkaoui ist seit 2011 im Amt. | Quelle: Amt für auswärtige Angelegenheiten und des Commonwealth (FCO), flickr, ©©©.

44 | Helmut Reifeld, „Ausnahme oder Vorreiter? Der politische Islam in Marokko“, *KAS-Auslandsinformationen*, 10/2013, 6-23, hier: 10, <http://kas.de/wf/de/33.35674> [22.01.2014].

## GLEICHSTELLUNG VON MANN UND FRAU

Seit den 1970er Jahren kämpfen marokkanische Frauenrechtlerinnen für eine rechtliche und gesellschaftliche Gleichstellung von Frauen und Männern. In den 1990er Jahren hat sich der marokkanische Staat dieser Forderungen angenommen. Seitdem verfolgt er einen Ansatz, der die rechtliche, politische und ökonomische Stellung von Frauen verbessern soll. Der Staat wurde damit zu einem grundlegenden Akteur des Wandels in diesem Bereich und hat Hand in Hand mit verschiedenen säkularen Frauenrechtsorganisationen gearbeitet. Mit der Familienrechts-

**Der Pakt zwischen den königsnahen Eliten und säkularen Frauenrechtsbewegungen wird nun von alternativen Vorstellungen zur Frauenpolitik seitens der islamistisch geführten Regierung herausgefordert.**

reform von 2004 und zuletzt der Verfassungsreform von 2011 hat der von König Mohammed VI. inspirierte „Staatsfeminismus“<sup>45</sup> von oben zu erheblichen Verbesserungen der rechtlichen Gleichstellung von Frauen geführt.<sup>46</sup> Die-

ser langjährige Pakt zwischen den königsnahen Eliten und Entscheidungsträgern einerseits sowohl säkularen Frauenrechtsbewegungen andererseits wird nun von alternativen Vorstellungen zur Frauen- und Familienpolitik seitens der islamistisch geführten Regierung herausgefordert.

Die Verfassung von 2011 hat in Artikel 19 ein deutliches Bekenntnis zur völligen rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gleichstellung von Mann und Frau gegeben und ein absolutes Diskriminierungsverbot festgeschrieben. Damit stellt die Verfassung einen weiteren Meilenstein in Marokkos Prozess der rechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau dar. Von der marokkanischen Frauenrechtsbewegung wurde sie als Erfolg gefeiert. Bereits in der Verfassung von 1996 wurde eine politische Gleichberechtigung festgeschrieben. Die *Charte communale* von 2009 hatte zudem eine Gleichstellungsstrategie auf kommunaler Ebene eingeführt. Die einschneidendste Neuerung in den letzten zehn Jahren im Bereich der Gleichstellung war jedoch die Reform des marokkanischen

45 | So Houria Alami Mchichi, „Les effets du printemps arabe sur la participation des femmes dans les sphères publiques et politique au Maroc“, CARE International Maroc, 20.11.2012, 29.

46 | Ebenfalls von König Mohammed VI. wurde die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts angestoßen. Im neuen Staatsbürgerschaftsrecht von 2006 kann nun die marokkanische Staatsbürgerschaft auch von der marokkanischen Mutter an ihre Kinder vererbt werden.

Familienrechts (Moudawana-Reform) im Jahre 2004. Die Reform hat das Prinzip der Mitverantwortung (*coresponsabilité*) der Ehepartner eingeführt sowie deutliche rechtliche Verbesserungen für Frauen hinsichtlich Heirat, Scheidung und Eheführung festgeschrieben.<sup>47</sup>

Die neue Verfassung von 2011 sieht die Schaffung einer neuen Gleichstellungsbehörde<sup>48</sup> vor, die die Einhaltung der Rechte nach Artikel 19 sicherstellen soll. Die Behörde ist jedoch eher als Beratungsgremium gedacht, das Diskriminierungsfälle erfasst, jährliche Fortschrittsberichte erstellt und Rechenschaft vor dem Parlament ablegt. Inwiefern sie eine tatsächliche Veränderung im Alltag der Frauen herbeiführen kann, ist noch völlig offen. Von Frauenrechtlerinnen wurde angemerkt, dass die in Artikel 19 festgehaltene Gleichstellung eher als Ziel denn als einklagbares Recht beschrieben wird.<sup>49</sup> Zudem stößt auch das Ziel der Gleichstellung an die ebenfalls in Artikel 19 erwähnten und nicht näher beschriebenen „Konstanten“. Unter diese Konstanten kann zum Beispiel die in der Präambel erwähnte „unveränderbare nationale Identität“ fallen, die, ungeachtet internationaler Konventionen, respektiert werden soll.

Die Umsetzung der neuen Gleichstellungsgrundsätze erfolgt nun erstmals über eine islamistisch geführte Regierung. Der Umsetzungsplan der Familienministerin Bassima Hakkaoui (PJD), der *Plan gouvernemental pour l'égalité des genres 2012-2016*, kurz „Ikram“, unterscheidet sich auf den ersten Blick nur wenig vom Plan der früheren Familienministerin Nouzha Skalli. Der im Juli 2013 von Hakkaoui präsentierte Aktionsplan setzt unter anderem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern, Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen

47 | Die Gehorsamspflicht der Ehefrau gegenüber ihrem Ehemann wurde gestrichen. Frauen können sich seitdem ohne Vormundschaft des Vaters verheiraten und eigenverantwortlich die Scheidung einreichen. Die Konditionen der Polygamie wurden deutlich erschwert. Das eheliche Treuegebot wurde auf beide Ehepartner verteilt. Das Heiratsalter wurde für Frauen von 15 auf 18 Jahre erhöht.

48 | *Autorité chargée de la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination* (Art. 19 und 164).

49 | Siehe Mchichi, Fn. 45.

Unabhängigkeit von Frauen und der politischen Teilhabe an und wird von der Europäischen Union mit 45 Millionen Euro unterstützt.<sup>50</sup>

Es sind vor allem die Wortwahl und Kommentare der islamistischen Familienministerin, die unter säkularen Frauenrechtlern und Intellektuellen für Misstrauen sorgen. Der Name des Aktionsplans, Ikram, reduziere das drängende Thema der Gleichstellung auf „Wohlfahrt und Barmherzigkeit“, so die Meinung einiger Frauenrechtsaktivisten.<sup>51</sup>

**Familienministerin Hakkaoui beschrieb 2012 einen Artikel, der die Straffreiheit für Vergewaltiger bei einer anschließenden Eheschließung mit dem Opfer vorsieht, als nicht unbedingt nachteilig für das Opfer.**

Hakkaouis Kommentar, dass ihr Programm in Harmonie mit dem Islam und den marokkanischen Familienwerten umgesetzt werden soll, hat dem Aktionsplan zudem beliebig interpretierbare Grenzen gesetzt. Bereits 2012 hatte Hakkaoui für Protest in den lokalen

Medien gesorgt, als sie Artikel 475 des Strafgesetzbuchs, der in Absatz 2 die Straffreiheit für Vergewaltiger bei einer anschließenden Eheschließung mit dem Opfer vorsieht, als nicht unbedingt nachteilig für das Opfer beschrieben hatte. Nach dem Selbstmord der minderjährigen Amina Filali im März 2012, die nach der Heirat ihres Vergewaltigers auch in der Ehe Gewalt erfuhr, hatten weite Teile der Bevölkerung die Abschaffung dieses Absatzes in Artikel 475 gefordert. Mitte Januar 2014 wurde in einem einstimmigen Parlamentsbeschluss der umstrittene Paragraf aus dem Strafgesetz gestrichen. Ein 2013 von Hakkaoui geplantes Gesetz gegen sexuelle Gewalt und Belästigung hat erneut zu Kritik von Frauenrechtsorganisationen geführt. Hakkaoui wurde Intransparenz und mangelnder Einbezug der Zivilgesellschaft beim Entwurf des Gesetzes vorgeworfen. Zudem setze der Gesetzesentwurf zu einseitig auf Bestrafung und Kriminalisierung der Täter und biete keine flexible und umfassende Lösung zur gesellschaftlichen Diskriminierung von Frauen.<sup>52</sup>

50 | Siehe auch „Mme Hakkaoui présente le programme gouvernemental de parité ‚Ikram‘“, Königreich Marokko, 05.07.2013, <http://maroc.ma/fr/actualites/mme-hakkaoui-presente-le-programme-gouvernemental-de-parite-ikram> [13.01.2014].

51 | Siehe Jaouad Mdidech, „La parité? Les femmes veulent plus que cela, elles parlent d'égalité“, *La Vie éco*, 20.07.2012, 41-42.

52 | Siehe Ayla Mrabet, „Législation. Hakkaoui fâche les féministes“, *TelQuel*, 03.12.2013, <http://telquel-online.com/content/legislation-hakkaoui-fache-les-feministes> [29.01.2014].

Trotz der langjährigen staatlichen und von den marokkanischen Eliten geförderten Gleichstellungspolitik und einer in weiten Teilen modern anmutenden gesellschaftlichen Lebensweise konstatiert ein ausführlicher Bericht von Care International Maroc zur Situation der Frauen in Marokko nach den arabischen Umbrüchen<sup>53</sup> unter anderem eine anhaltende Ungleichheit bei Gehältern, beim Zugang zum Arbeitsmarkt, der Alphabetisierung, der Besetzung höherer Posten in der öffentlichen Verwaltung und bei der politischen Partizipation. Im Bereich der politischen Partizipation hat sich die Repräsentation von Frauen graduell verbessert. 1993 wurden erstmals zwei Frauen ins nationale Parlament gewählt. 2002 wurde auf der Basis eines Konsenses zwischen den Parteien eine Frauenquote von 30 Sitzen für das nationale Parlament festgelegt. 2011 wurde diese Quote auf 60 Sitze (von 395 Sitzen) erhöht.<sup>54</sup> Dennoch liegt der Frauenanteil mit 17 Prozent im nationalen Parlament und zwölf Prozent auf lokaler Ebene deutlich unter einer kritischen Masse von 30 Prozent, die für Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen

nötig wäre.<sup>55</sup> In der Regierung haben Frauen erstmals seit 1997 Ministerposten inne. Die Regierung vor 2011 zählte bereits fünf Ministerinnen, während die islamistisch geführte Regierung nach 2011 nur noch einen Ministerposten (Familienministerium) an eine Frau vergab.

**Die Regierung vor 2011 zählte fünf Ministerinnen, während die islamistisch geführte Regierung nach 2011 nur noch einen Ministerposten an eine Frau vergab.**

Die neue, ebenfalls von der PJD geführte Regierungskoalition seit 2013 zählt zumindest einige „beigeordnete“ Ministerinnen. 2012 wurde mit Nabila Mounib erstmals eine Frau Generalsekretärin der laizistisch-sozialistischen PSU. Im privatwirtschaftlichen Bereich wurde mit Miriem Bensalah-Chaqrour 2012 erstmals eine Frau an die Spitze des einflussreichen Unternehmerverbandes CGEM gewählt.

Nach Ansicht von Houria Alami Mchichi von Care International hat die mittlerweile fast bedeutungslos gewordene marokkanische Protestbewegung des arabischen Frühlings, die „Bewegung 20. Februar“, weder einen klaren

53 | Siehe Mchichi, Fn. 45.

54 | In der öffentlichen Verwaltung gibt es hingegen keine Frauenquote. Einige Ministerien haben sich aber der Frauenförderung bei ihrer Ämtervergabe verschrieben.

55 | Siehe Aicha Akalay, „Femmes. De plus en plus libres, malgré tout“, *TelQuel*, 10.12.2013, <http://telquel-online.com/content/femmes-de-plus-en-plus-libres-malgre-tout> [29.01.2014].

Einsatz für die Gleichstellung gezeigt noch eine positive Auswirkung auf die Stellung der Frauen gehabt.<sup>56</sup> Während die Protestbewegung zahlreiche islamistische Frauen zu ihren Mitgliedern zählte, hatten sich nur zwei säkulare Frauenvereinigungen der Bewegung angeschlossen. Während viele Teilnehmer der M20-Bewegung zum Boykott des Verfassungsreferendums 2011 aufgerufen hatten, erfuhr die Verfassungsreform von Seiten vieler Frauenrechtsvereinigungen öffentliche Unterstützung. So war es auch in diesem Fall wieder der Königspalast, der mit seiner ‚vorweggenommenen‘ Verfassungsreform die stärksten Impulse zur rechtlichen Gleichstellung der Frauen gegeben hat. Im Bereich der rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern scheinen sich die Interessen des Königshauses besser mit denen des säkularen als mit denen eines islamistischen Feminismus zu decken. Die Unterstützung der säkularen Frauenrechtsbewegung ist dem Bild von Marokko als „Vorzeigemodell“ für einen aufgeklärten Islam dienlich und birgt zudem nicht die Gefahr, dass andere religiöse Interpretationen für das soziale Zusammenleben in Konkurrenz zur königlichen Linie treten.



M20-Aktivistin gegenüber marokkanischen Sicherheitskräften in Rabat: Teilnehmer der Bewegung hatten 2011 zum Boykott des Verfassungsreferendums aufgerufen. | Quelle: © Abdelhak Senna, Agence France Press (AFP).

## PRESSE- UND MEINUNGSFREIHEIT

Die Artikel 25, 27 und 28 der Verfassung garantieren die Presse- und Meinungsfreiheit, schreiben das Recht auf Information fest und schließen jede Form der Vorab-Zensur aus. Die Hohe Medienbehörde (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle) soll über die Einhaltung der Presse- und Meinungsfreiheit und des Rechts auf Informationszugang wachen. Die Grenzen der Presse- und Meinungsfreiheit sind im marokkanischen Presserecht (Code de la Presse von 2003) definiert. Dazu zählen beispielsweise die Anstiftung zu Straftaten, das Verletzen von Persönlichkeitsrechten, Verstoß gegen die guten Sitten oder Beschädigung des Gemeinwesens und des öffentlichen Interesses. Artikel 41 des Pressecodes stellt die Beleidigung der königlichen Familie sowie Veröffentlichungen, die Religion, Monarchie oder territoriale Integrität unterminieren, unter Freiheitsstrafe von drei bis fünf Jahren.

Kritiker und Menschenrechtsorganisationen haben in den letzten Jahren eine Verschlechterung der Medien- und Pressefreiheit und eine verstärkte Selbstzensur in Marokko bemerkt.<sup>57</sup> Auf dem *World Press Freedom Index 2013* von Reporter ohne Grenzen<sup>58</sup> befindet sich Marokko auf Platz 136 (von 179) und liegt damit deutlich hinter Algerien und Libyen, jedoch noch vor Tunesien und Ägypten. In der Praxis werden die Meinungsfreiheit und das Recht auf Information mitunter zugunsten von Interessen der inneren Sicherheit sowie des Schutzes von Persönlichkeitsrechten abgewogen. Juristisches Vorgehen gegen kritische Journalisten und Zeitschriften kann einen freien und kritischen Journalismus erschweren und eine Selbstzensur verstärken.

57 | Siehe Aida Alami, „Morocco journalist accused of ‚terrorism‘“, *Al Jazeera*, 25.09.2013, <http://aljazeera.com/indepth/features/2013/09/morocco-journalist-accused-terrorism-2013923103640898755.html> [13.01.2014].

58 | Der Pressefreiheitsindex wird nach den Kriterien (Meinungs-) Pluralismus, Unabhängigkeit der Medien, Medienumfeld und Selbstzensur, gesetzlicher Rahmen, Transparenz sowie Infrastruktur (bezüglich Produktion und Entstehung von Informationen) berechnet. „Rangliste der Pressefreiheit 2013. Hinweise zur Erstellung“, Reporter ohne Grenzen, 29.01.2013, [https://reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/rte/docs/2013/130129\\_Methode\\_Rangliste.pdf](https://reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/rte/docs/2013/130129_Methode_Rangliste.pdf) [13.01.2014].

**Nach Ansicht von Medienvertretern müssen kritische Journalisten in Marokko unlautere Einschüchterungsversuche wie Gerüchte über ihre psychische Verfassung befürchten.**

Ein viel beachteter Fall, der von internationalen Menschenrechts- und Pressefreiheitsorganisationen als Schlag gegen den kritischen Journalismus und als Beschneidung der Meinungs- und Pressefreiheit gewertet wurde, war die Verhaftung des Journalisten Ali Anouzla im September 2013. Der Chefredakteur der arabischsprachigen Ausgabe des Online-Magazins *Lakome* wurde am 25. September wegen materieller Unterstützung des Terrorismus sowie Anpreisung von und Anstiftung zu terroristischen Straftaten angeklagt. Anouzla hatte auf seiner Website einen Link zu einem Video der Al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM) eingefügt, das in der spanischen Zeitung *El País* veröffentlicht wurde. Für viele Beobachter beruhte die Anklage gegen Anouzla auf der Grundlage des Anti-Terrorgesetzes von 2003 eher auf vorgeschobenen Gründen, da der (säkulare) Journalist das Video deutlich als Propaganda markiert hatte, und da andere Websites, die das Video ebenfalls verbreitet hatten, nicht verfolgt wurden.<sup>59</sup> Nach dem Anti-Terrorgesetz drohen Anouzla fünf bis 30 Jahre Haft. Ende Oktober wurde Anouzla vorläufig aus der Haft entlassen.

Anouzla wird in der Medienlandschaft als einer der wenigen verbliebenen kritischen Journalisten in Marokko beschrieben, der immer wieder wegen kritischer Beiträge über Korruption, das Ausmaß des königlichen Budgets und mangelnde Rechenschaftspflicht des Königs ins Visier der Sicherheitskräfte geraten ist. Im Juli 2013 hatte er den Pädophilen-Skandal um Daniel Galván aufgedeckt und damit eine unbequeme, wenn auch kurze Krise in der Regentschaft von König Mohammed VI. ausgelöst.<sup>60</sup> Nach Ansicht von Bürgerrechtlern und Medienvertretern müssen kritische Journalisten und Regimekritiker in Marokko unlautere Einschüchterungsversuche wie Anschuldigungen zu Drogenkonsum oder Gerüchte über ihre psychische

59 | Maâti Monjib, „What’s Become of Freedom of Expression?“, *Sada*, 03.10.2013, <http://carnegieendowment.org/sada/2013/10/03/what-s-become-of-freedom-of-expression/goz9> [13.01.2014].

60 | Die Affäre wurde in den internationalen Medien als das „Danielgate“ für Mohammed VI. beschrieben.

Verfassung<sup>61</sup> sowie hohe Geldbußen<sup>62</sup> befürchten. Im April 2012 wurde der Herausgeber der Tageszeitung *Al-Massae*, Rachid Nini, auf der Grundlage des Strafgesetzbuchs (Code Pénal) zu einem Jahr Gefängnisstrafe verurteilt, da er einen Bericht zur mutmaßlichen Korruptionsaffäre des Geheimdienstchefs Adellatif Hammouchi veröffentlicht hatte und den Missbrauch der Anti-Terrorgesetzgebung durch die marokkanischen Behörden anprangerte. Ihm wurde Verleumdung und Missachtung von Gerichtsurteilen vorgeworfen.

In einem Kommuniqué vom 23. September 2013 an die Öffentlichkeit rechtfertigte Kommunikationsminister Mustapha El Khalfi (PJD) die Anklage gegen Anouzla mit der Begründung, dass Anstiftung zu Terrorismus von der Meinungsfreiheit und dem Recht auf Information ausgenommen werden müsse.<sup>63</sup> Für die Ausarbeitung eines neuen Pressecodes kündigte El Khalfi die Absicht an, alle Freiheitsstrafen aus dem Presserecht zu streichen. Davon unberührt bleiben jedoch mögliche Freiheitsstrafen gegen Journalisten unter der Anti-Terrorgesetzgebung bzw. dem Strafgesetz.

#### **SPRACHLICH-KULTURELLE RECHTE: AMAZIGH ALS NEUE OFFIZIELLE LANDESPRACHE**

Die sprachlich-kulturelle Identität Marokkos ist seit Langem ein integraler Bestandteil gesellschaftspolitischer Debatten und wurde daher auch in der aktuellen Verfassung neu bewertet. Diese würdigt die ethnisch-kulturelle Heterogenität Marokkos und listet in ihrer Präambel sieben verschiedene ethnisch-regionale Komponenten als Quellen der nationalen Identität auf. Die Präambel spricht von einem Zusammenfluss von arabisch-islamischen, amazighischen und saharo-hassanitischen

**Die aktuelle Verfassung würdigt die ethnisch-kulturelle Heterogenität Marokkos und listet in ihrer Präambel sieben verschiedene ethnisch-regionale Komponenten als Quellen der nationalen Identität auf.**

61 | Siehe Monjib, Fn. 59.

62 | Anfang 2010 musste die erste kritische marokkanische Wochenzeitung, *Le Journal Hebdomadaire*, aufgrund von zu hohen Geldbußen schließen. Siehe Cerise Maréchaud, „Le Journal le plus indépendant du Maroc poussé à la fermeture“, *Rue89*, 01.02.2010, <http://rue89.com/2010/02/01/le-journal-le-plus-independent-du-maroc-pousse-a-la-fermeture-136442> [13.01.2014].

63 | Abrufbar unter: Königreich Marokko, „Pressemitteilungen“, <http://mincom.gov.ma/ar/communiqués.html> [13.01.2014].

Komponenten sowie von einer Bereicherung durch afrikanische, andalusische, hebräische und mediterrane Elemente.

Eine besondere Neuerung ist die Aufwertung der amazighischen (Berber-)Sprache<sup>64</sup> zur offiziellen Landessprache neben dem Arabischen.<sup>65</sup> Damit wurde eine langjährige Forderung der Amazigh-Bewegung erfüllt. In Artikel 5 wird Arabisch als offizielle Landessprache erwähnt, die geschützt und entwickelt werden muss. Daran anschließend wird die amazighische Sprache als weitere offizielle Landessprache festgeschrieben, deren Integration im Schulwesen und öffentlichen Leben über konkrete Umsetzungsgesetze gewährleistet werden soll.

**Bereits 1994 kündigte Hassan II. die Unterrichtung von Amazigh in marokkanischen Grundschulen sowie die Einführung von Fernsehjournalen in den drei amazighischen Dialekten an.**

Das Königreich Marokko hat bereits einen langen Weg der sprachlich-kulturellen Identitätsfindung seit dem Ende der französischen Protektoratszeit hinter sich. Was die Amazigh-Frage und die Würdigung der berberischen Identität<sup>66</sup> angeht, so hat der marokkanische Staat den Weg einer graduellen Integration der amazighischen Sprache eingeschlagen. Bereits 1994 kündigte Hassan II. in seinem Throndiskurs die Unterrichtung von Amazigh in marokkanischen Grundschulen sowie die Einführung von Fernsehjournalen in den drei amazighischen Dialekten Tamazight, Taschelhit und Tarifit an. Erst 2003 wurden diese Versprechungen durch die graduelle Einführung der amazighischen Sprache in marokkanischen Grundschulen umgesetzt. Im Jahr 2001 sendete auch König Mohammed VI. positive Signale an die Amazigh-Bewegung. Die Gründung des Institut Royal de la Culture Amazighe (IRCAM) 2001 war ein erster großer Fortschritt, da die Anerkennung von Amazigh als offizielle Sprache im Gründungsdekret des

64 | Die amazighische Sprache ist ca. 3.000 Jahre alt und gilt als eine der ältesten Sprachen Afrikas. Die Heimat der amazighisch-sprachigen Bevölkerungen (genannt Tamazgha) erstreckt sich von der ägyptisch-libyschen Grenze bis Burkina Faso und umfasst ca. fünf Millionen Quadratkilometer. Geschätzte 30 Millionen Menschen sprechen eine Berbersprache.

65 | In der Verfassung von 1992 war noch Französisch die zweite offizielle Landessprache. In der Verfassung von 1996 wurde nur noch Arabisch als offizielle Sprache erwähnt. Zudem wurde Marokko als Teil des arabischen Maghrebs beschrieben.

66 | Es gibt keine verlässlichen Angaben, wie hoch der Anteil der berberischen Bevölkerung in Marokko ist. Es wird jedoch geschätzt, dass über die Hälfte der Marokkaner zumindest in Teilen berberischen Ursprungs ist.

IRCAM erwähnt wird. In seiner Thronrede vom 9. März 2011 beschrieb Mohammed VI. die amazighische Identität als Teil der marokkanischen Gesellschaft. Die offizielle Beschriftung an den Ministerien, Behörden und staatlichen Instituten erfolgt heute in Arabisch, Französisch und Amazigh.

Im Gegensatz zu teilweise gewaltsamen Antworten auf die verschiedenen Amazigh-Bewegungen in der Region hat der marokkanische Staat auf eine progressive Integration und die Anerkennung eines sprachlichen Pluralismus gesetzt. Die Sprachenfrage in Marokko stellt sich jedoch um einiges komplexer als ein arabisch-amazighischer Dualismus dar.<sup>67</sup> In der Sprachendebatte haben sich verschiedene soziale und politische Trennlinien herausgebildet.<sup>68</sup> Die Beherrschung und Benutzung einer bestimmten Sprache bringt einerseits die soziale Herkunft zum Ausdruck und kann andererseits als politisches Statement verstanden werden. Die frankophone Elite des Landes ist weiterhin eng mit der französischen Sprache verbunden. Französisch gilt immer noch als Sprache der Elite, deren Beherrschung für den sozialen und beruflichen Aufstieg unerlässlich ist. Befürworter des marokkanisch-arabischen Dialekts (Darija) setzen sich dagegen für die Verwendung des Dialekts in den staatlichen Medien ein, um auch bildungsferne Gesellschaftsschichten zu erreichen. Darija-Anhänger grenzen sich damit auch von Verteidigern des Hocharabischen ab und betonen die genuine marokkanische Identität gegenüber den Arabern der Levante. Die Amazigh-Bewegung wird vor allem im Konflikt mit der arabischen Sprache gesehen. Der marokkanische Intellektuelle und Historiker Hassan Aourid betont dagegen, dass die Amazighität nicht nur eine Sprache, sondern auch eine Geschichtsauffassung darstellt.<sup>69</sup> Zu den Forderungen der Amazigh-Bewegung

67 | Younes Abouyoub argumentiert, dass die amazighische und arabische Identität sich nicht gegenseitig ausschließen. Ein Großteil der Marokkaner ist beispielsweise arabophon und gleichzeitig berberischen Ursprungs. Siehe Abouyoub, Fn. 22.

68 | Zur Sprachenfrage und den verschiedenen Diskursen siehe Fouad Bouali, *The Language Debate and the Constitution Amendment in Morocco*, 21.02.2012, Arab Center for Research and Policy Studies, Doha.

69 | So Hassan Aourid auf einer politischen Debatte der Konrad-Adenauer-Stiftung am 20.06.2013 in Casablanca. Aourid verwies auf die marokkanische Geschichte vor Ankunft der Araber und erinnerte unter anderem auch an die amazighische Freiheitsheldin Kahina, die von den Berbern gefeiert wird.

zählen die „Korrektur“ der marokkanischen Geschichte in den Schulbüchern, die Entwicklung der ärmeren Regionen mit hohem Berber-Anteil, die Erhöhung von amazighischen Sendezeiten in den staatlichen Medien sowie die Anerkennung amazighischer Vornamen.<sup>70</sup>

Trotz der offiziellen Anerkennung des Amazigh ist die amazighische Sprache bis heute in den Schulen und öffentlichen Medien noch wenig präsent. Gründe dafür sind nicht nur mangelnder politischer Wille,<sup>71</sup> sondern auch praktische Probleme wie mangelhaft ausgebildete

**National-konservative und islamistische Kräfte betonen die arabische Identität der marokkanischen Gesellschaft sowie die (hoch-)arabische Sprache als Sprache von Religion und Einheit.**

Lehrer, fehlende Schulbücher oder Unterschiede in den amazighischen Dialekten, die eine einheitliche Unterrichtung erschweren. Zudem haben sich national-konservative und islamistische Kräfte bisher einer weite-

ren Aufwertung der amazighischen Sprache versperrt. Sie betonen die arabische Identität der marokkanischen Gesellschaft sowie die (hoch-)arabische Sprache als Sprache von Religion und Einheit.<sup>72</sup> Das PJD-geführte Ministerium für die Zivilgesellschaft erklärte jedoch im April 2013, dass Nichtregierungsorganisationen künftig auch Anfragen auf Amazigh an das Ministerium stellen können.<sup>73</sup>

70 | Die Anerkennung von amazighischen Vornamen scheitert oft an Behörden und Beamten. Nach dem Gesetz dürfen die Vornamen nicht „fremd für das marokkanische Ohr“ sein. Siehe Sanaa Eddaïf, „Comment les prénoms amazighs retrouvent un traitement... presque normal“, *L'Economiste*, 31.05.2013, 32 f.

71 | Der Aktivist und Intellektuelle Ahmed Assid wirft dem Minister für nationale Erziehung vor, die Amazigh-Frage zu ignorieren und sich nur auf den Erhalt von ausländischen Sprachen zu fokussieren. Zudem fordert Assid die Einhaltung der gesetzlichen Quote von 30 Prozent der Sendezeit, die für die amazighische Sprache in den öffentlichen TV-Sendern reserviert ist. Zitiert nach Brahim El Guabli, „La Langue Amazighe: Parcours et Entraves de Son Enseignement au Maroc“, *Jadaliyya*, 18.02.2013, <http://jadaliyya.com/pages/index/10256> [22.01.2014]; sowie nach Mohammed Boudarham, „Identité. En avant l'Amazigh!“, *TelQuel*, 16.05.2012, <http://telquel-online.com/Actualites/Maroc/Identite-En-avant-l-Amazigh/522> [29.01.2014].

72 | Unter den politischen Parteien unterstützen die Istiqlal-Partei, die PJD sowie die SU die arabische Identität Marokkos. Für eine Aufwertung des Amazigh haben sich hingegen die Parteien PAM, MP, RNI, USFP und PPS ausgesprochen.

73 | Zudem dürfen seit Mai 2013 die Beamten des Ministeriums auch Krankenscheine in Amazigh einreichen. Siehe Boudarham, Fn. 71.

Die aktuelle Verfassung hat vorerst für einen Ausgleich in der Sprachenfrage gesorgt und damit einem potenziellen Kulturkampf entgegengewirkt.<sup>74</sup> Zudem bringt die Verfassungsreform die Behauptung einer eigenen marokkanischen Identität sowie ein komplexeres Verständnis von nationaler Identität zum Ausdruck. Die verfassungsrechtliche Betonung und auch in Zukunft praktische Anerkennung eines sprachlich-kulturellen Pluralismus können helfen, mögliche soziale Konflikte zu verhindern. Denn schließlich steht hinter der Sprachenfrage vor allem sozialer Konfliktstoff, der sich aus der Polarisierung zwischen einer frankophonen oder des (Hoch-)Arabischen mächtigen Elite einerseits und marginalisierten, bildungsfernen Bevölkerungsschichten andererseits ergibt.

### **BILANZ UND AUSBLICK: RESTAURATIVE TRENDS UND EINE MONARCHIE „MIT ZWEI GESICHTERN“**

Die marokkanische Verfassungsreform und ihre Umsetzung befinden sich in einem anhaltenden Spannungsfeld zwischen dem Erhalt des traditionellen monarchischen Systems und seiner demokratischen Erneuerung. Die

**Die Verfassungsreform sollte das politisch-monarchische System soweit erneuern, dass es sich als überlebens- und zukunftsfähig erweist, ohne jedoch sich selbst abzuschaffen.**

Verfassungsreform sollte das politisch-monarchische System soweit erneuern, dass es sich als überlebens- und zukunftsfähig erweist, ohne jedoch sich selbst abzuschaffen. Das Königreich Marokko zeigt sich nach Ansicht des Bürgerrechtlers und Aktivisten Ahmed Assid weiterhin als ein Staat „mit zwei Gesichtern“: eine religiös-traditionelle Monarchie einerseits sowie eine moderne Monarchie andererseits, die enge Beziehungen zu ausländischen Partnern unterhält und sich für Modernität und Menschenrechte ausspricht.<sup>75</sup>

74 | Fouad Bouali sieht hingegen die Gefahr, dass die aktuelle Verfassung mit der Anerkennung der amazighischen Sprache neue sozio-kulturelle Fronten öffnet und die Grundlage für weitere Identitätskonflikte legt. Die Anerkennung von sieben verschiedenen Komponenten der nationalen Identität habe nach Bouali alle Seiten zufriedenstellen sollen und diene letztendlich Partikularinteressen. Siehe Bouali, Fn. 68, 32, 34 und 37.

75 | Interview mit Ahmed Assid, *TelQuel*, 22.08.2012, <http://telquel-online.com/Actualite/Maroc/Entretien-La-monarchie-le-makhzen-les-islamistes/533> [29.01.2014].

Die Beurteilung des Erfolgs der Verfassungsreform von 2011 muss differenziert ausfallen und kann angesichts der verzögerten Umsetzung nur vorläufige Schlüsse zulassen. Die Verfassung erhebt den Anspruch, die Basis für einen demokratischen Rechtsstaat zu legen. Ein umfassender Grundrechtskatalog sowie das Einbauen von stärkeren institutionellen Gegengewichten in der Verfassung haben rechtliche Ansätze für eine parlamentarische Monarchie und eine Bürgergesellschaft geschaffen. Der Erfolg und die Glaubwürdigkeit der Verfassungsreform hängen nun von einer konsequenten Umsetzung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Prinzipien ab. Hier bestehen noch Defizite beim Erlass von konkreten Gesetzen, der Reformierung und Anpassung des bestehenden Rechts (zum Beispiel des Straf- und Presserechts) und der Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen (insbesondere des Justizsystems). Das Fortbestehen von Spannungsfeldern und rechtlichen Ambivalenzen in sensiblen Bereichen wie der inneren Sicherheit, in Glaubensfragen oder bei Fragen gesellschaftlicher Wertevorstellungen geht in manchen Fällen zulasten von persönlichen Freiheitsrechten. Die verfassungsrechtlichen „Konstanten“ einer „unveränderlichen nationalen Identität“ können als Erklärung für viele Unstimmigkeiten oder Interessenkonflikte sowie als Puffer für zu schnelle Veränderungen herhalten. Mit diesen Konstanten sowie mit dem Erlass konkreter Umsetzungsgesetze wurden Elemente der Entschleunigung in den Reformprozess eingebaut.



Solidaritäts-Demonstration für Palästina in Rabat 2012: Demonstrationen zu außenpolitischen Themen bringen deutlich mehr Menschen auf die Straßen als Aufzüge zu innenpolitischen Themen oder zu Verfassungsfragen. | Quelle: © Ellinor Zeino-Mahmalat.

Zudem hat auch die politische Praxis verschiedener Akteure die politische Kontinuität verstärkt anstatt neue Wege der Regierungsführung einzuführen. Der von vielen Beobachtern beschriebene königstreue Regierungskurs hat für die weitere Positionierung der Regierung gegenüber dem Palast ein Exempel der Kontinuität und Unterordnung statuiert. Eine stärkere Emanzipation der Regierung und des Regierungschefs vom königsnahen Machtapparat kann auch unter der neuen Regierungskoalition nicht erwartet werden. Die Unfähigkeit der Parteien, eine konsistente politische Linie vorzugeben und politische Krisen durchzustehen, hat den König als nationalen Mediator und Symbolfigur für die nationale Stabilität bestärkt. Die informellen Machtzentren der königsnahen Eliten und Sicherheitskräfte bestimmen dagegen weiterhin die strategischen Entwicklungen im Land und verdeutlichen die reale Machtlosigkeit der Regierung gegenüber dem *Makhzan*.<sup>76</sup> Die verfassungsrechtlich beschriebene Macht- und Gewaltenteilung spiegelt somit nicht immer die politische Realität oder Verfassungspraxis wider.

Die Verfassungsreform „von oben“ hatte zum Ziel, Stabilität durch Reform zu schaffen, sozialen und politischen Konfliktstoff zu entschärfen und den politischen Status quo, wenn auch mit zahlreichen mutigen Erneuerungen, zu erhalten. Die Monarchie hat, wie Abdellatif Laâbi anmerkt, seit der Unabhängigkeit das politische System nach seinen Bedürfnissen geformt.<sup>77</sup> In vielen Bereichen, beispielsweise bei der Gleichstellung der Frau oder im Bereich des sprachlich-kulturellen Pluralismus, hat das Königshaus entscheidende Impulse zur demokratischen Erneuerung gegeben.

Wie demokratisch die Stabilität ist, hängt dabei auch von der wahrgenommenen Gefahrenkonstellation für die Monarchie sowie von der Reaktion und Interaktion der gesellschaftspolitischen Akteure ab. Das traditionelle Machtzentrum um Palast, Innenministerium und Sicherheitskräfte kann jederzeit die neu gewonnenen bürgerlichen Freiheiten wieder einschränken, um seine Gegner in Schach zu halten. Dies ließ sich bisweilen bei einem

**Das traditionelle Machtzentrum um Palast, Innenministerium und Sicherheitskräfte kann jederzeit die neu gewonnenen bürgerlichen Freiheiten wieder einschränken.**

76 | Thierry Desrues sieht im steigenden Populismus unter den politischen Parteien (z.B. bei PJD und Istiqlal) die Folge dieser Machtlosigkeit. Siehe Desrues, Fn. 14, 172.

77 | Zitiert nach Stauffer, Fn. 12.

härteren Vorgehen gegen Kritiker, Journalisten und Aktivistinnen beobachten. Zudem zeigt die Ausgestaltung der neuen Regierungskoalition, die nun in ihrem Kabinett zahlreiche palastnahe Technokraten zählt, nach Meinung einiger Beobachter einen neuerlichen autoritär-restaurativen Trend und eine Stärkung des alten Systems an.<sup>78</sup>

Im Vergleich zu vielen krisengeschüttelten Staaten der Region hat die marokkanische Monarchie mit ihrer präventiven Verfassungsreform von 2011 ein kluges und vor allem rasches Denken und Handeln bewiesen. Auch sonst hat die Monarchie mit ihrer starken Ausrichtung nach Europa im Bereich der Rechtsangleichung oder mit ihren Modernisierungsvorhaben im Gebiet der erneuerbaren Energien ein modernes Denken gezeigt und zukunftsfähige Strategien eingeschlagen.

Im Hinblick auf die vorerst gescheiterte demokratische Revolution in Ägypten, einer gespaltenen Gesellschaft in Tunesien sowie auf den anhaltenden Bürgerkrieg in Syrien erscheint vielen Marokkanern eine monarchische Stabilität attraktiver als eine radikale politische Erneuerung ohne Vorhersehbarkeit der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen. Dies kann mitunter auch der Grund für die fehlende Wiederbelebung der marokkanischen Protestbewegung „20. Februar“ sein. Dennoch muss die politische und wirtschaftliche Elite Marokkos ihre Renten-, Privilegien- und Günstlingswirtschaft überwinden, berufliche Chancengleichheit und Perspektiven schaffen, rechtsstaatliche Strukturen stärken und Prinzipien der guten Regierungsführung, darunter vor allem die Rechenschaftspflicht von Verantwortungsträgern, einhalten. Anderenfalls könnte sich die viel gerühmte marokkanische Stabilität im Nachhinein als eine „prekäre Stabilität“<sup>79</sup> erweisen.

78 | So auch Samia Errazzouki, „Out with the Old and In with the Old: Morocco's New Cabinet“, *Jadaliyya*, 16.10.2013, [http://jadaliyya.com/pages/index/14616/out-with-the-old-and-in-with-the-old\\_morocco](http://jadaliyya.com/pages/index/14616/out-with-the-old-and-in-with-the-old_morocco) [13.01.2014].

79 | Mohammed Madani, zitiert nach Stauffer, Fn. 12.



2 | 14



Konrad  
Adenauer  
Stiftung