

Arbeitspapier

Forschungsgruppe
Naher/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Muriel Asseburg

Kein großer Wurf

Eine vorläufige Bilanz europäischer Politik in
Nordafrika seit Beginn der
Transformationsprozesse

Vortrag bei der 2. Mittelmeerkonferenz der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
„Zwischen Fortschritt und Stagnation. Handlungsfelder und Erfordernisse deutscher und europäischer Mittelmeerpolitik“, 25. April 2013

FG6-AP Nr. 1/2013
August 2013
Berlin

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Arbeitspapiere sind Arbeiten
im Feld der Forschungs-
gruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Einführung 3

Zum Stand der Transformationsprozesse 4

Europäische Politik und Maßnahmen 6

EU-Reaktion auf den Umbruch 6

Eine neue ENP 7

EU-Krisen- bzw. -Konfliktmanagement 9

Hauptthürden effektiver europäischer Politik in der Region 11

Hauptthürden effektiver europäischer Politik in der Region 11

Die Europäische Finanz- und Schuldenkrise 11

Beschränkte Gestaltungs- und Transformationskraft
der EU 12

Die Partnerseite 12

Ägypten: Ein sperriger Partner 12

Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen 15

Einführung

Der sogenannte Arabische Frühling hat nicht nur die Region nachhaltig verändert, er hat sich auch auf die Perzeption der arabischen Länder in Europa und auf die europäische Politik ausgewirkt. In Europa trafen die jungen Araberinnen und Araber, die die Proteste angeführt haben, mit ihren Forderungen auf enorme Empathie. Die Bürgerproteste in der arabischen Welt haben das Bild der Region in den europäischen Medien, Öffentlichkeiten und in der politischen Klasse verändert. Dabei war die, wenn auch von Land zu Land unterschiedlich starke, Beteiligung von Frauen an den mutigen Protestaktionen ein wichtiges Element. Die Proteste wurden in Europa, zumindest ganz überwiegend, als auf der richtigen Seite der Geschichte und als Bekräftigung derjenigen Werte interpretiert, die auch den Europäerinnen und Europäern wichtig sind: Freiheit, Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung.

Allerdings erlitt diese positive Sichtweise schon bald einen ersten Einbruch: Vor dem Hintergrund rapide ansteigender Flüchtlingszahlen zu Beginn der Umbrüche in Tunesien und Libyen, einem Erstarken von Kräften des politischen Islam sowie bewaffneten Auseinandersetzungen in Libyen, Jemen und Syrien, gewannen in Europa schnell Sorgen vor Destabilisierung und vor negativen Auswirkungen auf die eigenen geopolitischen Interessen die Oberhand. Bereits im März 2011 war deshalb vermehrt vom Ende des Arabischen Frühlings die Rede. Heute ist der ursprüngliche Enthusiasmus – trotz beachtlicher Fortschritte in einigen Ländern der Region – deutlich abgeflaut; nicht nur die neuen Führungen und Bevölkerungen sondern auch die Europäer stehen vor den „Mühen der Ebene“: den Herausforderungen langwieriger, komplexer Transformationsprozesse, deren Richtung, Tiefe und Endpunkt nach wie vor keineswegs feststehen, die von Polarisierung und Auseinandersetzungen statt von bunten Bildern und Gemeinschaftsgefühl gekennzeichnet, die aber zugleich mit enormen Erwartungen von Seiten der Bevölkerungen konfrontiert sind – Erwartungen hinsichtlich einer schnellen sozioökonomischen Verbesserung, der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung, der Möglichkeit der politischen Beteiligung und der Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund möchte ich im Folgenden der Frage „Wie haben sich die europäischen Maßnahmen zur Stabilisierung der Transformationsländer, die aufgestockten Finanzmittel im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Sonderprogramme zur Unterstützung des Demokratisierungsprozesses ausgewirkt?“ auf den Grund gehen. Dazu möchte ich im Folgenden auf vier Punkte eingehen:

1. Wo stehen die Transformationsprozesse heute?
2. Welche Maßnahmen sind von Seiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten ergriffen worden? Und welchen Effekt haben diese gehabt?
3. Was sind die Haupthürden effektiver europäischer Politik in der Region?
4. Welche Folgerungen lassen sich daraus ableiten?

Zum Stand der Transformationsprozesse

Seit dem Beginn des Arabischen Frühlings Mitte Dezember 2010 in Tunesien hat sich die Situation im Nahen/Mittleren Osten und in Nordafrika drastisch verändert. Proteste und Revolten haben die ganze arabische Welt, mit einigen wenigen Ausnahmen, erschüttert. Regime, die zwar als autoritär und korrupt aber auch als überwiegend stabil und anpassungsfähig galten, sind zumindest teilweise zusammengebrochen bzw. hinweggefegt worden. Herrscher die seit 20, 30 oder gar 40 Jahren an der Macht waren – wie Präsident Zine el-Abidine Ben Ali in Tunesien, Präsident Hosni Mubarak in Ägypten oder Revolutionsführer Muammar al-Gaddafi in Libyen – sind geflohen, getötet oder vor Gericht gestellt worden. Im Jemen ist mit dem Rücktritt von Präsident Ali Abdallah Saleh ein zweijähriger Übergangsprozess eingeleitet worden, dessen Endpunkt alles andere als klar definiert ist.

In Syrien ist die friedliche Protestbewegung durch die Repression des Regimes zu einem bewaffneten Aufstand geworden und in einen umfassenden Bürgerkrieg mit starker regionaler und internationaler Dimension abgeglitten. Ein baldiges Ende der Gewalt ist nicht absehbar.¹ In Bahrain ist die Protestbewegung mit Hilfe der Intervention der Golfkooperationsstaaten unterdrückt worden, doch die Situation ist keineswegs befriedet. Nach wie vor kommt es regelmäßig zu Zusammenstößen zwischen Protestierenden und Regimekräften – wie zuletzt anlässlich der Formel 1 Mitte April 2013.

In Tunesien, Ägypten und Libyen ist der erste Schritt in Richtung offenerer, inklusiverer und gerechterer Ordnungen gemacht worden. In den drei nordafrikanischen Ländern haben erste weitgehend freie und faire Wahlen stattgefunden, an denen zahlreiche neue Kräfte teilgenommen haben. Die Muslimbrüder in ihrer jeweiligen nationalen Ausformung, die unter den vorherigen Regimen – wenn auch in unterschiedlichem Maße – unterdrückt worden waren, profitierten besonders von den neuen politischen Freiheiten und schnitten bei den ersten

Wahlen gut ab. Allerdings gewannen sie in keinem der Länder eine Sitzmehrheit; in Libyen wurden sie nicht einmal zur stärksten Partei. Dies zwang bzw. zwingt sie dazu, in Koalitionen zu regieren (wie in Tunesien) oder ihren Kurs in einer schwierigen politischen Umgebung zu navigieren, in der sie sich nicht nur gegenüber den mehr oder weniger säkularen oder liberalen Kräften, sondern auch gegenüber den Salafisten durchsetzen müssen, ebenso wie gegenüber den Kräften des alten Regimes und des „deep state“.

Seit der politischen Öffnung sind in den Umbruchstaaten auch unzählige zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen entstanden; damit ist auch ein Schritt in Richtung Bürgergesellschaften gemacht worden. In Tunesien und Ägypten haben sich verfassungsgebende Versammlungen auf neue Verfassungen geeinigt – freilich mit einem sehr unterschiedlichen Grad an Inklusion und Bürgerbeteiligung. In Ägypten ist die neue Verfassung bereits per Referendum angenommen worden. Dabei fokussierten die Debatten in beiden Ländern zu einem nicht geringen Teil auf die Rolle des Islam in Gesellschaft, Staat und Politik. Dies hat in beiden Ländern zu einer starken gesellschaftlichen und politischen Polarisierung geführt, die insbesondere Ägypten an den Rand der Unregierbarkeit gebracht hat.²

Nicht in allen vier Staaten, in denen das Staatsoberhaupt bzw. der oberste Entscheidungsträger abgelöst worden ist, hat auch ein Regimewechsel stattgefunden bzw. findet ein solcher statt. Nicht in allen vier Staaten hat ein umfassender Wandel in den politisch relevanten Eliten stattgefunden oder zeichnet sich ein solcher ab. So sind zwar Köpfe ausgetauscht worden, aber bislang kaum umfassende institutionelle Reformen eingeleitet worden – dies gilt vor allem für die Sicherheitsapparate, die Innenministerien und die Justiz. Insbesondere im Jemen und in Ägypten haben tragende Säulen des *ancien régime* nach wie vor entscheidenden Einfluss. Ein umfassender Prozess der Übergangsjustiz ist nirgendwo eingeleitet worden. Auch haben sich die Menschenrechtslage und politische und bürgerliche Freiheiten nur teilweise verbessert bzw. beginnt sich der politische Raum bereits wieder zu verengen oder ist dies zumindest absehbar.

Auch hat sich die Sicherheitssituation in einigen Ländern drastisch verschlechtert. In Libyen kämpft die Regierung nach wie vor damit, angesichts der Vielzahl

¹ Vgl. Muriel Asseburg/Heiko Wimmen, „Der Bürgerkrieg in Syrien und die Ohnmacht der internationalen Politik“, in: *Friedensgutachten 2013*, Berlin 2013, S. 236-250.

² Vgl. Nagwan El Ashwal, *Ägypten am Rande der Unregierbarkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 28.2.2013. (SWP Kurz gesagt)

von Milizen, Armeeinheiten und der großen Verbreitung von Kleinwaffen, ein Gewaltmonopol zu errichten, Gewaltkonflikte einzudämmen und die tiefen Gräben zu versöhnen, die der Bürgerkrieg aufgerissen hat. In der Tat steht Libyen vor besonders großen Herausforderungen, die zum größten Teil eher in den Bereich von Staatsbildung als von politischer und ökonomischer Transformation fallen, da viele staatliche Institutionen ganz neu etabliert und aufgebaut werden müssen.

Die politische Instabilität hat einen negativen Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung gezeitigt und einen dramatischen Rückgang des Wachstums, des Tourismus, ausländischer Direktinvestitionen sowie rückläufige Staatseinnahmen und ausländische Reserven mit sich gebracht – Libyen ist hier die bemerkenswerte Ausnahme. Dies impliziert wiederum weitere politische Instabilität: Schließlich war es die Verschlechterung der sozioökonomischen Situation, die die Protestbewegung entscheidend befeuert hatte. Nun hat sich genau diese Situation seit dem Abtreten der autoritären Führer weiter verschlechtert, statt verbessert: hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere Jugendarbeitslosigkeit, zunehmende soziale Ungleichheit, Mangel an Job- und Lebensperspektiven.

Mittel- bis langfristig gibt es zwar durchaus Chancen, dass verantwortliche Regierungen ihre Politik nicht nur auf Wirtschaftswachstum ausrichten, sondern auch stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientieren und daher dringend notwendige Reformen einleiten, die nicht nur auf Wirtschaftswachstum setzen, sondern auch auf Beschäftigung; die Subventionen und aufgeblähte öffentliche Sektoren zurückfahren und solche Maßnahmen zugleich sozial abfedern; und die Nepotismus und Korruption angehen. Kurzfristig dürften die Erwartungen auf rasche Verbesserungen allerdings eher enttäuscht werden, da z.B. in Ägypten anstehende Wahlen die Führungen von solchen schmerzhaften Reformen abhalten.

Last but not least hat der Arabische Frühling nicht nur innenpolitische Veränderungen mit sich gebracht, sondern enorme Auswirkungen auf die regionale Machtbalance gezeitigt und die bisherige regionale Ordnung in Frage gestellt. In Folge sind Allianzen (etwa Türkei-Iran, Türkei-Israel), aber auch jahrzehntelange Feindschaften (Iran-Ägypten) aufgerüttelt worden. Bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege haben enorme Spill-over-Effekte (in Form von Flüchtlingen, Kampfhandlungen, ökonomischen Ausfällen und der Verstärkung von lokalen Spannungen) gezeitigt. Der

Konflikt in Syrien hat zudem zu einer immensen Verstärkung konfessionell-ethnischer Polarisierung in der Gesamtregion geführt. Nicht zuletzt mit der kurdischen Frage sind auch Grenzfragen und das nah-/mittelöstliche Staatensystem, wie es sich nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches herausgebildet hat, potentiell wieder geöffnet worden.

Europäische Politik und Maßnahmen

Nach einer kurzen Periode der Konfusion – wir erinnern uns z.B. an das Angebot der damaligen französischen Außenministerin vom Januar 2011, Sicherheitskräfte nach Tunesien zu entsenden, um dabei zu helfen, die Proteste zu unterdrücken – hießen europäische Offizielle (in Brüssel und den Mitgliedstaaten) den Arabischen Frühling enthusiastisch willkommen und kündigten großzügige Unterstützung an. Damit begriffen die EU und ihre Mitgliedstaaten den Umbruch als Chance, die südlichen Nachbarn effektiver bei einer umfassenden Transformation der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu unterstützen. Dies sollte dazu beitragen, die betreffenden Staaten – nicht zuletzt im europäischen Interesse – nachhaltig zu stabilisieren. Außerdem versprach man sich auf EU-Seite eine Vertiefung der europäisch-arabischen Beziehungen.³ Gleichzeitig wurde vermehrt die bisherige Politik hinterfragt. Insbesondere galt dies für die bislang mehr oder weniger unkonditionierte (bzw. nur auf dem Papier und nicht in der Praxis konditionierte) Zusammenarbeit mit autoritären Herrschern im Mittelmeerraum, von der sich die politische Elite Europas nunmehr vehement distanzierte.

Insgesamt aber wurden im Folgenden viele Maßnahmen eher durch den vorhandenen Instrumentenkasten der EU als durch eine Analyse der konkreten Erfordernisse vor Ort bestimmt. Dabei haben sich die Europäer auf den südlichen und östlichen Mittelmeerraum (insbesondere die arabischen Transformationsstaaten, zu denen die EU auch Marokko und Jordanien zählt) konzentriert und die schon bestehenden Kooperationsformate fortgeführt: Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP), die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und Union für den Mittelmeerraum (UfM). Dadurch hatten sie zwar einen Startvorteil, brachten aber auch die Schwächen der alten Formate mit und ignorierten vor allem die „arabische Dimension“ des Arabischen Frühlings, also die engen Verflechtungen

³ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, *Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP-Studie 17/2011).

und Rückkoppelungen zwischen den Ländern und Gesellschaften der arabischen Welt.

Zeitgleich, aber keineswegs in Reaktion auf den Arabischen Frühling, wurden bestehende Politikansätze wie die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) revidiert. Dabei blieb es bei einer zaghaften Anpassung bisheriger Politik und kam nicht zu einer grundlegenden Überarbeitung der Ansätze. Zudem fiel es den EU-Mitgliedsstaaten schwer, eine gemeinsame Politik vorzulegen, um mit den destabilisierenden Effekten der Umbrüche umzugehen. Der große Aufbruch blieb definitiv aus.

Lassen Sie mich im Folgenden drei Punkte etwas genauer ausführen: a) die Ausweitung europäischer Unterstützung; b) die neue ENP; und c) europäisches Krisen- und Konfliktmanagement.

EU-Reaktion auf den Umbruch

Neben bilateralen Initiativen der EU-Mitgliedsstaaten zur Unterstützung der Transformation – so hat Deutschland zum Beispiel sogenannte Transformationspartnerschaften eingerichtet – ergriff auch Brüssel ein Bündel an Maßnahmen. Dabei griff die EU insbesondere auf ihr altgedientes Instrumentarium zurück. So setzte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, im Juni 2011 eine Task Force für den südlichen Mittelmeerraum ein und ernannte im Juli 2011 den spanischen Diplomaten Bernardino León Gross zum Sonderbeauftragten für die Region. Im September 2011 wurde das sogenannte SPRING-Programm (Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth) aufgelegt, in dessen Rahmen 2011-2013 rund 540 Millionen Euro für Ad-hoc-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden sollen, um die sozioökonomischen Nebenwirkungen der Umbrüche abzufedern und den Übergang zur Demokratie zu unterstützen. Im September 2011 wurde eine Tunesien-Task-Force eingerichtet, im Februar 2012 eine Task-Force für Jordanien, im November 2012 eine für Ägypten. Im Oktober 2011 entsandte die EU Wahlbeobachter für die ersten freien Wahlen nach Tunesien, in Folge auch nach Libyen und Jordanien.

Zudem kündigte Ashton an, die EU wolle die Transformation mit „3 Ms“, also mit Geld, Marktzugang und erhöhter Mobilität (money, market access, mobility) unterstützen.⁴ Allerdings zeigte sich schnell, dass

⁴ Catherine Ashton, „What Next in North Africa?“, in: *International Herald Tribune*, 18.3.2011.

die EU-Mitgliedsstaaten zögerlich waren, diese 3 Ms mit konkreten Angeboten zu unterfüttern. Dies lag nicht nur daran, dass Europa mit seinen eigenen Problemen, allen voran der Finanz- und Schuldenkrise, voll ausgelastet war, sondern auch daran, dass es zwischen den Mitgliedsstaaten – und zum Teil auch zwischen verschiedenen Ressorts einzelner Mitgliedsstaaten – in wichtigen Fragen keinen Konsens gab. Dies galt vor allem im Hinblick auf einen erleichterten Marktzugang für Agrarprodukte, gegen den sich die südlichen EU-Staaten sperrten. So kam es zwar zu einer (teils temporären) Erhöhung von Exportmengen und zum Abbau einiger Handelsschranken; die Veränderungen blieben aber deutlich beschränkt.⁵

Es traf aber auch für Visumserleichterungen für Studierende, Geschäftsleute und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu. In der Realität wurde Mobilität aus der Region zunächst kaum erhöht. Die sprunghafte Zunahme von Bootsflüchtlingen in den ersten Monaten der Umstürze in Tunesien und Libyen wurde vielmehr seitens Europa mit einer Verschärfung der Grenzkontrollen, dem teilweisen Außerkraftsetzen der Schengen-Regulierungen, dem Ausbau der EU-Grenzbehörde Frontex und hastigen Verhandlungen mit Übergangsregierungen über die Kontrolle irregulärer Migration beantwortet. Seitdem hat es durchaus Visumserleichterungen, vor allem für Studierende und um den wissenschaftlichen Austausch zu fördern, sowie Pilotprojekte im Bereich von Arbeitsmigration gegeben. Auch werden derzeit Abkommen über sogenannte Mobilitätspartnerschaften ausgehandelt. Dabei handelt es sich um Rahmenvereinbarungen, durch die Mobilität besser gesteuert, die Zusammenarbeit im Bereich von Migration und Entwicklung verstärkt, illegale Einwanderung effektiver bekämpft und ein besserer Rechtsschutz für Flüchtlinge gewährleistet werden soll. Mit Marokko ist eine gemeinsame Erklärung zu einer Mobilitätspartnerschaft unterschriftsreif; mit Tunesien laufen die Verhandlungen, mit Jordanien Vorsondierungen. Ägypten hat bislang wenig Interesse an einer solchen Partnerschaft gezeigt. Durch die Abkommen verpflichten sich die europäischen Unterzeichnerstaaten nicht, mehr Migration zuzulassen. Dies wird vielmehr autonom und unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage durch den jeweiligen Aufnahmestaat festgelegt.

⁵ Allerdings werden bereits heute rund 80% der Agrarexporte aus der MENA-Region zollfrei oder zollbegünstigt in die EU importiert.

In Reaktion auf den Arabischen Frühling wurden auch die Finanzmittel für die Nachbarschaftspolitik aufgestockt. Im Rahmen der ENP sollen im Zeitraum 2011-2013 neben den bereits vorgesehenen 5,7 Milliarden Euro weitere Mittel von bis zu 1,24 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden – allerdings für den gesamten Nachbarschaftsraum, d.h. neben den Mittelmeerländern auch für Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, die Ukraine und, zumindest prinzipiell, Weißrussland. Diese Gelder sollen vor allem dazu dienen, die Partnerschaft mit den Bevölkerungen in der Region weiter auszubauen, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern (einschließlich ländlicher Entwicklung und Regionalentwicklung), Institutionsaufbau zu unterstützen und die UN-Millenniums-Entwicklungsziele voranzubringen. Zudem wurde das Operationsgebiet der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) auf die Transformationsstaaten im Mittelmeerraum ausgeweitet und die Kreditvergabe der Europäischen Investitionsbank (EIB) für die Region um eine Milliarde Euro erhöht. Damit könnte die EIB im Zeitraum 2011-2013 nahezu sechs Milliarden Euro an Krediten zur Verfügung stellen.

Die EU hat darüber hinaus begonnen, (Vor-)Verhandlungen mit Tunesien, Jordanien, Marokko und Ägypten über sogenannte „Deep and Comprehensive Free Trade Agreements“ (DCFTAs) zu führen, die die derzeitigen Assoziierungsabkommen ersetzen sollen.

Eine neue ENP

Außerdem erfolgte im Frühjahr 2011 eine Revision der ENP – die bereits vor dem Arabischen Frühling initiiert, deren Notwendigkeit aber durch die Proteste in der arabischen Welt noch untermauert worden war.⁶ Denn seit Einführung der ENP im Jahre 2004 waren Erfolge bei der angestrebten Etablierung eines „Rings von verantwortungsvoll regierten Staaten“⁷

⁶ Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel*, KOM(2011) 303, Brüssel, 25.5.2011.

⁷ Rat der Europäischen Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003; Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier*, KOM(2004) 373,

weitgehend ausgeblieben. Damit hatte sich die ENP trotz der bilateralen Aushandlung von individuellen Aktionsplänen mit den Partnerländern, die Zielvorgaben und Indikatoren zu deren Überprüfung enthielten, auch nicht als zielführender als die bereits 1995 etablierte Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP oder Barcelona-Prozess) erwiesen. Zwar sahen die Aktionspläne durchaus auch Verbesserungen bei der Regierungsführung, bei Menschenrechten und hinsichtlich der Erweiterung der politischen Teilhabe vor, die konkreten Bezugspunkte markierten aber vor allem ökonomische und administrative Reformen.

In der neuen ENP soll nun die Konditionalität von Unterstützung zu einem wichtigeren Prinzip als bislang werden. Finanzielle Hilfen und andere Anreize wie eine neue Generation umfassender Handelsabkommen (die oben genannten DCFTAs), erleichteter Marktzugang und erhöhte Mobilität sollen künftig – nach dem Motto „mehr für mehr“ – verstärkt von Fortschritten und Reformen im Bereich Demokratie, Menschenrechten und guter Regierungsführung abhängen. In der Tat enthalten die neuen Aktionspläne, die mittlerweile mit Marokko, Tunesien, den Palästinensern und dem Libanon ausgehandelt wurden, mittlerweile auch konkrete Benchmarks in diesen Bereichen. Nach Angaben der EU wurde das „more for more“-Prinzip auch bereits bei der Mittelzuweisung im Rahmen des SPRING-Programms angewendet. Allerdings sind Kriterien, Prozess und Auswirkungen dieser Anwendung aufgrund mangelnder Transparenz nicht nachzuvollziehen.

Zudem soll künftig stärkeres Gewicht auf die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen gelegt werden. Dazu wurden eine Civil Society Facility (mit einem Finanzvolumen von 22 Millionen Euro für den Zeitraum 2011-2013) und ein European Endowment for Democracy (EED) (derzeit gibt es Zusagen von rund 15 Millionen Euro) eingerichtet. Durch die Civil Society Facility sollen insbesondere Kapazitäten im Bereich der Zivilgesellschaft gefördert werden, so dass letztere stärker als bislang eine Aufsichtsfunktion über Regierungshandeln sowie EU-Programme im Lande ausfüllen kann. Das EED soll als flexibleres und unbürokratischeres Instrument auch die Kooperation mit solchen zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglichen, die nicht von ihren Regierungen lizenziert sind, eventuell auch die Kooperation mit Parteien. Im Dezember 2011 wurde seine Einrichtung zwar grundsätzlich beschlossen; es soll nun als Fonds außerhalb

Brüssel, 12.5.2004.

der EU-Strukturen operieren, um die gewünschte Flexibilität zu erlauben. Bis heute hat es allerdings seine Arbeit noch nicht aufgenommen. Unklar ist bislang zudem, welchen Mehrwert die beiden neuen Elemente gegenüber den bereits bestehenden europäischen Instrumenten und Institutionen wie dem European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), der Governance Facility oder den deutschen bzw. anderen europäischen politischen Stiftungen bieten bzw. wie sich die Aufgaben und Kompetenzen der unterschiedlichen Instrumente zur Förderung der Zivilgesellschaft voneinander abgrenzen.

Die Revision der europäischen Politik gegenüber den arabischen Ländern ist letztlich – trotz der enthusiastischen rhetorischen Unterstützung für die Protestbewegungen – sehr beschränkt geblieben. Letztlich folgt die neue ENP dem Ansatz, dass nur konsequenter umgesetzt werden müsse, was bislang schon europäische Politik war bzw. europäische Politik hätte sein sollen, was also die entsprechenden Dokumente als europäische Politik postuliert hatten. Eine kritische Auseinandersetzung mit den bisherigen Ansätzen und den Ursachen für ihr Mislingen hat jedoch kaum stattgefunden. Um zu einer effektiveren Politik gegenüber der Region zu gelangen, bedarf es aber genau einer solchen kritischen Bestandsaufnahme.⁸

► Die Auseinandersetzung mit bisherigen Blockaden und widersprüchlichen Effekten im Rahmen von EMP, ENP und der 2008 etablierten Union für den Mittelmeerraum (UfM): Hierzu gehören insbesondere die virulenten Konflikte in der Region und ihre negativen Folgen für multilaterale Zusammenarbeit, regionale Integration und für Transformation (durch fehlgeleitete Ressourcenzuteilung, die starke Rolle des Militärs, ein investitionsunfreundliches Klima, schwache Staatlichkeit und einflussreiche nicht-staatliche Gewaltakteure).⁹ Die zentrale Frage lautet hier, was die EU tun kann und sollte, um zu einer nachhaltigen Regelung „alter Konflikte“, wie den arabisch-israelischen Konflikt, aber auch inner-

⁸ Vgl. ausführlicher meinen Vortrag bei der 1. Fachkonferenz zur Mittelmeerpolitik, „Den „Arabischen Frühling als Chance nutzen – Bilanz und Perspektiven deutscher Mittelmeerpolitik“, der Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit im Oktober 2011.

⁹ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, „Euro-Mediterranean cooperation and protracted conflicts in the region. The Israeli-Palestinian predicament“, in: Muriel Asseburg/Paul Salem (Hrsg.), *No Euro-Mediterranean Community without Peace, Paris/Brussels*, September 2009 (EU Institute for Security Studies / European Institute for the Mediterranean IEMed, 10 Papers for Barcelona 2010, No. 1), S.13-27.

staatlicher Auseinandersetzungen mit immensen regionalen Rückwirkungen (wie beispielsweise in Syrien) beizutragen.

- ▶ Die Auseinandersetzung mit dem räumlichen Konzept, das der südlichen Nachbarschaft, dem südlichen Mittelmeerraum bzw. der UfM unterliegt: Denn es handelt sich hier keineswegs um Räume mit einer gemeinsamen Identität. Die 16 südlichen Mitglieder der UfM etwa – von der Türkei über Israel, die arabischen Länder und den Balkan – verbinden wenige kulturell-identitäre, wirtschaftliche oder politische Gemeinsamkeiten. Auch unterscheiden sich ihre jeweiligen Beziehungen zur EU deutlich, manche sind bereits Beitrittskandidaten, anderen steht der Beitritt zumindest prinzipiell offen, wieder anderen – u.a. den arabischen Staaten – ist er verwehrt. Der „Arabische Frühling“ hat zudem einmal mehr deutlich gemacht, dass es eine wesentlich engere, vor allem gesellschaftliche Verflechtung zwischen arabischen Ländern gibt, als von Europa bislang wahrgenommen.
- ▶ Hinzu kommt die Tatsache, dass die EU in der Region nicht ohne Konkurrenz aktiv ist: Auch andere Akteure, die von Europa nicht als Teil der Region betrachtet werden (beispielsweise Saudi-Arabien, Qatar, die Türkei und der Iran), haben Einfluss und nutzen diesen im Mittelmeerraum. Damit bilden die Räume auch nicht das gesamte jeweilige Konfliktsystem ab. Wie kann Europa mit dieser Konkurrenz erfolgreich umgehen? Was bedeutet dies für europäische Politikansätze, zum Beispiel für die Konditionierung von Unterstützung? Inwiefern existieren widersprüchliche Ansätze von Verbündeten wie den USA, beispielsweise bezüglich der US-Militärhilfe für Ägypten, und inwiefern werden diese von der EU und ihre Mitgliedstaaten in ihre Politik einbezogen?
- ▶ Die Auseinandersetzung mit den bisherigen Erfahrungen im Bereich der Demokratieförderung: Die Revision der ENP betont das Prinzip der positiven Konditionierung als Mittel der Demokratieförderung – statt genauer zu analysieren: Was funktioniert in welchem Kontext? Dabei ist fraglich, ob Konditionierung auf der Basis von „deep democracy“¹⁰ erfolgreich sein kann. Denn mindestens vier Fragen sind in Bezug auf Konditionierung ungelöst: 1) Wie mit geopolitischen europäischen Interessen

¹⁰ *The EU Response to the Arab Spring. Remarks by EU High Representative Catherine Ashton delivered at the Brookings Institution, Washington DC, 12.7.2011.*

umgehen (Nahostfriedensprozess, Israels Sicherheit, irreguläre Migration, Energieversorgung, ...), die verhindern, dass Konditionierung von europäischer Seite konsequent angewandt wird? 2) Wie mit selbstbewussteren neuen Führungen und Gesellschaften in der Region umgehen? Denn es stößt in der Region auf Unverständnis, warum die Bewertung von Fortschritten in Brüssel statt im Land selbst stattfinden sollte. Auch sollten Führungen gegenüber ihren eigenen Bevölkerungen bzw. gewählten Parlamenten, nicht einer europäischen Institution Rechenschaft ablegen. Zudem steht konditionierte Zusammenarbeit im Widerspruch zum partnerschaftlichen Ansatz der EU und zu Beziehungen auf Augenhöhe. Gerade solche Beziehungen aber, die die Interessen beider Seiten gleichermaßen berücksichtigen, fordern die neuen Kräfte in den Umbruchstaaten ein. 3) Wie mit den relativ geringen Mitteln, die für die ENP zur Verfügung stehen, und der begrenzten Bereitschaft zu Angeboten der EU-Mitgliedstaaten (was Mobilität und Marktöffnung angeht) umgehen? Wie können dennoch effektive Anreize gesetzt und damit Kosten-Nutzen-Kalküle von Eliten in der Region effektiv beeinflusst werden? 4) Und, in diesem Zusammenhang: wie mit ressourcenreichen Staaten umgehen, etwa mit Algerien oder Libyen, die auf finanzielle Unterstützung nicht angewiesen sind?

EU-Krisen- bzw. -Konfliktmanagement

Auch wenn europäische Dokumente immer wieder betonen, dass die Politik gegenüber der Region aus einem Guss ist – dies ist nicht der Fall. Insbesondere bieten weder die überarbeitete ENP noch die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik Mittel und Instrumente, um effektiv mit Krisen und Konflikten in der Region umzugehen. In den Fällen, in denen die Proteste zu bewaffneten Konflikten geführt haben, hat die EU (als EU) entsprechend auch keine erwähnenswerte Rolle gespielt und war nicht in der Lage, effektiv zu Konfliktprävention oder –management beizutragen. Dabei war die Ursache nicht, dass Europäer grundsätzlich kriegsmüde gewesen wären, sondern dass sie keinen Konsens bezüglich militärischer Intervention auf Seite der Protestbewegungen in Libyen und Syrien erzielen konnten oder bezüglich deren Unterstützung mit militärischer Ausrüstung.

Gleichzeitig waren die Europäer nachlässig dahingehend, die (absehbaren) Spill-over-Effekte der Gewalt

in Libyen einzudämmen – erst nach der französischen Militärintervention in Mali im Frühjahr 2013 trieben sie die Vorbereitungen für eine EU-Mission dort ernsthaft voran. Ich erwähne dies hier insbesondere deshalb, weil es sich nicht um bedauerliche Einzelfälle handelt, sondern weil diese Gewaltkonflikte – zusätzlich zu den sog. „protracted conflicts“ in der Westsahara und in Palästina – erhebliche negative Auswirkungen auf Stabilität, Sicherheit und Transformation in der Region haben. Das heißt aber eben auch, dass die EU ohne eine effektive Außen- und Sicherheitspolitik weder in der Lage sein wird, Transformation in der Region effektiv zu beeinflussen, noch ihre eigenen geopolitischen Interessen zu sichern.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten zwar eine Vielzahl an Einzelprojekten in Transformationsstaaten (insbesondere in Tunesien) durchgeführt haben bzw. durchführen; dass sie zudem die Grundlage für die Intensivierung der Beziehungen in verschiedenen Bereichen (Handel, Mobilität) gelegt haben; dass es ihnen aber nicht gelungen ist, entscheidenden Einfluss auf die erste Phase der Transformationsprozesse auszuüben. Daran waren nicht nur die Eurozonenkrise schuld und ein Europäischer Auswärtiger Dienst, der sich noch im Aufbau befand, sondern auch, dass die Europäer sich auf die Fortschreibung ihrer alten Ansätze und Formate verlassen haben. Hinzu kam allerdings auch, dass ihre Unterstützung nicht überall in der Region willkommen geheißen wurde, und dass die Partner nicht willens oder in der Lage waren, die Unterstützung anzunehmen. Lassen Sie mich einige dieser Punkte ausführen: Was also waren bzw. sind die Haupthürden effektiver europäischer Unterstützung von Transformation in der Region?

Hauptthürden effektiver europäischer Politik in der Region

Die Europäische Finanz- und Schuldenkrise¹¹

Angesichts der Finanz- und Schuldenkrise in der EU wird vielfach konstatiert bzw. prognostiziert, dass die wirtschaftlich-politische Schwäche der Union auch ihr auswärtiges Handeln beschränke. Dadurch verliere die EU im östlichen wie im südlichen Umfeld an Gestaltungskraft und strategischem Gewicht.¹²

Analysiert man allerdings die EU-Politik gegenüber der südlichen Nachbarschaft, so zeichnet sich bislang nur ein schwacher Zusammenhang ab zwischen der Krise in der EU und ihrer Nachbarschaftspolitik. So hat die Finanz- und Schuldenkrise weit weniger als behauptet auf die „soft power“ der EU, ihre normative Ausstrahlungskraft, in der südlichen Nachbarschaft durchgeschlagen. Gesicherte Fakten, etwa in Form repräsentativer Umfragen in der Region, liegen hierzu nicht vor. Einen gewissen Aufschluss bietet das im Auftrag der EU erstellte EU Neighbourhood Barometer. Demnach hat sich das Image der EU in der südlichen Nachbarschaft zwischen einer ersten Befragung im Frühjahr 2012 und einer zweiten im Herbst 2012 sogar leicht verbessert: Im Herbst 2012 hatten 42 Prozent der Befragten (in allen Ländern der südlichen Nachbarschaft mit Ausnahme Syriens) ein positives oder überwiegend positives Bild von der EU, im Frühjahr 2012 waren es 40 Prozent.¹³

Europas gegenwärtige Krise ist auch nicht ursächlich für die mangelnde Gestaltungsfähigkeit der EU in der südlichen Nachbarschaft. Dass die Europäer im

11 Vgl. ausführlich Muriel Asseburg / Barbara Lippert, „Die EU und die südliche Nachbarschaft: weder Aufbruch, noch Rückschritt“, in: Ronja Kempin / Marco Overhaus (Hg.), *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 9/2013), S. 20-29.

12 Vgl. u.a. Bruce Stokes, *The Foreign and Security Policy, Implications of the Eurozone Crisis. Testimony before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, Washington, D.C. 2011; Michael Emerson, *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, 2012 (CEPS Commentary); Justin Vaisse, „The Sick Man of Europe Is Europe“, in: *Foreign Policy*, 16.2.2012.

13 ENPI, *EU Neighbourhood Barometer*, Herbst 2012, hier S. 15.

Kontext des „Arabischen Frühlings“ trotz aller Rhetorik nur begrenzten Einfluss entfalten konnten – was übrigens für Staaten wie die USA oder die Türkei ebenfalls gilt –, liegt in erster Linie an anderen Faktoren. Bei den materiellen Standardangeboten der EU – monetäre Hilfe, Marktöffnung und Mobilität – haben die Mitgliedstaaten den südlichen Nachbarn gegenüber keine großen Schritte gewagt, obwohl sie gerade hier eine besonders effektive Reaktion auf den Wandel in Aussicht gestellt hatten. Der große Aufbruch blieb damit aus. Doch, und das wird manchmal übersehen: Die EU ruderte eben auch nicht zurück, obwohl sie von der Finanz- und Schuldenkrise gebeutelt wurde. Sie stockte die eigenen Ressourcen sogar kurzfristig auf, und für den Zeitraum 2014–2020 schrieben die EU-Mitglieder die Mittel für die ENP auf höherem Niveau fest.

Allerdings sind auf Ebene der Mitgliedstaaten teilweise gegenläufige Entwicklungen zu registrieren. Denn die europäische Finanz- und Schuldenkrise hat protektionistische Tendenzen in einzelnen EU-Staaten verstärkt. Ursächlich ist hier insbesondere die krisenhafte Zuspitzung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den südlichen Mitgliedstaaten. Daher verpufften auch Appelle, wie der von Italiens ehemaligem Außenminister Franco Frattini, schnell, der einen Marshall-Plan für die Transitionsländer gefordert hatte – also ein Maßnahmenpaket, das deutlich über die Ad-hoc-Sonderprogramme und das ENPI-Budget (European Neighbourhood Policy Instrument) hinausgehen sollte.¹⁴

Außerdem bewirkt die Eurozonen-Krise bei den am stärksten betroffenen Staaten, etwa Spanien, dass sie ihre Mittel für den bilateralen Austausch kürzen, die Präsenz in der Region verringern, sich auf traditionelle Partner konzentrieren und eigene Interessen betonen, etwa beim Schutz vor Terrorismus und irregulärer Migration.¹⁵ Die Unterstützung von Transformation und Demokratisierung in den Ländern des Südens gerät dabei einmal mehr deutlich in den Hintergrund.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Finanz- und Schuldenkrise die Gestaltungsfähigkeit europäischer Politik in der südlichen Nachbarschaft weiter schwächt. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil die

14 EU Neighbourhood Info Center, *Union for the Mediterranean Assembly Calls for a Marshall Plan for Transition Countries*, Rom, 4.3.2011.

15 Vgl. Jordi Vaquer i Fanés/Eduard Soler i Lecha, *Spain and the New Mediterranean: Overlapping Crises*, Washington, D.C./Rom: The German Marshall Fund of the United States/Istituto Affari Internazionali, 2012.

Mitgliedstaaten die EU-Ebene nicht aktiver unterstützen. Eine Trendwende, die Öffnung vor Abschottung und Demokratisierung vor interessenbezogene Kooperation setzen würde, ist durch die Krise eher noch unwahrscheinlicher geworden.

Beschränkte Gestaltungs- und Transformationskraft der EU

Doch auch unabhängig von der Krise ist die Gestaltungsfähigkeit der EU in der südlichen Nachbarschaft als eher gering zu veranschlagen. Zwar wickeln alle Länder der Region einen beträchtlichen Teil ihres Handels mit der EU ab, und für viele von ihnen, etwa Ägypten, ist sie sogar der größte Handelspartner.¹⁶ Entgegen vielen Prognosen und Annahmen ist das Handelsvolumen mit Staaten der südlichen Nachbarschaft in letzten Jahren nicht zurückgegangen, sondern (zumindest bis 2010, also vor dem „Arabischen Frühling“) weiter angestiegen. Dennoch war und ist die EU in der Region nur ein Akteur unter vielen; ihr Einfluss und ihre Anreize sind begrenzt. Direktinvestitionen etwa kommen zu beträchtlichen Anteilen aus den arabischen Golfstaaten oder anderen Drittstaaten.¹⁷ Aus dem Golfkooperationsrat (GKR) fließt zudem finanzielle Unterstützung in Form von Entwicklungsprojekten, Budgethilfen und Absicherung der Devisenreserven. Und bei den nichtregionalen Akteuren überragt nach wie vor der politische Einfluss der USA und ihre sicherheitspolitische Kooperation, etwa mit Ägypten, bei weitem selbst die relativ profilierten Beziehungen, wie sie Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien mit einzelnen Ländern der Region pflegen.

In den Staaten der südlichen Nachbarschaft wird die EU denn auch im Wesentlichen als Handelspartnerin und Geberin wahrgenommen, nicht als zentraler politischer Akteur. Laut EU Neighbourhood Barometer geben Befragte in der südlichen Nachbarschaft an, ihr Land habe von der EU-Politik vor allem in den Bereichen Handel, Tourismus und ökonomische Entwick-

lung profitiert. Zugleich wünschen sich die Befragten ein stärkeres europäisches Engagement in den Feldern Frieden und Sicherheit, Armutsbekämpfung und Handel.¹⁸

Dass die EU kaum als politischer Akteur gesehen wird, liegt auch am geringen Erfolg bisheriger Kooperationsformate. So erbrachten die seit 1995 anhaltenden Bemühungen der EU im Rahmen von EMP, ENP und UfM, eine politische und wirtschaftliche Öffnung der Region zu fördern und gleichzeitig die eigenen Beziehungen dorthin zu vertiefen, kaum Fortschritte.¹⁹

Die Partnerseite

Eine Rolle spielen dabei aber auch Entwicklungen auf der Partnerseite: Ungleichzeitigkeiten zwischen den Akteuren, entstanden durch Verzögerungen bei der Bildung demokratisch legitimer und damit verhandlungsfähiger Regierungen; ein neues Selbstbewusstsein, in einigen Ländern verbunden mit der Ablehnung äußerer „Einmischung“, die als neokolonial gewertet wird; und eine teils beträchtliche Immunität gegenüber Bedingungen, an die Unterstützung geknüpft wird – sei es aufgrund von Ressourcenreichtum (wie etwa in Libyen) oder dank geopolitischer Bedeutung (wie in Ägypten).

Ich möchte diese Faktoren gerne anhand der Entwicklungen in Ägypten illustrieren.

Ägypten: Ein sperriger Partner

Nach dem Sturz des Mubarak-Regimes im Februar 2011 bemühten sich die Europäer mit vielfältigen Maßnahmen darum, Ägypten zu stabilisieren und den Übergang des Landes zu einer demokratisch-marktwirtschaftlichen Ordnung zu unterstützen. Gleichwohl konnten sie nur geringen Einfluss auf den bisherigen Pfad der Transformation entfalten. Im Frühjahr 2013 ist Ägypten vielmehr, u.a. infolge eines unglücklich verlaufenen Verfassungsprozesses, stark polarisiert und destabilisiert. Die Volkswirtschaft

16. Umgekehrt beläuft sich für die EU der Handel mit der Region auf weniger als 5 Prozent ihres gesamten Außenhandels. Zum Handel zwischen Ägypten und der EU siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113375.pdf>.

17 The World Bank, *From Political to Economic Awakening in the Arab World. The Path of Economic Integration. A Trade and Foreign Direct Investment Report for the Deauville Partnership*, Washington, D.C. 2013, S. 43–58.

18 Vgl. Fn. 13, hier S. 19.

19 Zu Politikinstrumenten und Hemmnissen europäischer Unterstützung wirtschaftlicher und politischer Öffnung im südlichen Mittelmeerraum vgl. Muriel Asseburg, „Demokratieförderung in der arabischen Welt. Hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?“, in: *Orient*, 46 (2005) 2, S. 272–290.

steckt in einer tiefen Krise; die Zukunft des Übergangs liegt im Ungewissen.²⁰

Dies liegt zuerst am Problem der Ungleichzeitigkeit, das die Effektivität und den Output europäischer Politik beträchtlich eingeschränkt hat. Die EU hätte gerne von Anfang an die Transformation unterstützt und stabilisierend gewirkt; dementsprechend war sie auch bereit, mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Die ägyptischen Übergangsautoritäten dagegen lehnten mittelfristige Festlegungen und Verhandlungen ab und unterbrachen zunächst alle formalen bilateralen Dialoge mit der EU (Assoziierungsrat, Assoziierungsausschuss und sektorale Unterausschüsse). Diese Kooperationsformate ließen sich erst wieder aktivieren, nachdem in Kairo eine demokratisch legitimierte Regierung eingesetzt worden war – und damit rund eineinhalb Jahre nach dem Umsturz. Erst im September 2012 reiste Präsident Mohammed Mursi nach Brüssel; erst Mitte November 2012 fand das erste Treffen der EU-Egypt Task-Force statt. Es eröffnete – im Zusammenhang mit dem vorläufigen IWF-Abkommen von November 2012 – eine substantielle Ausweitung der europäischen Hilfe für Ägypten. Zu den ursprünglich für 2011–2013 vorgesehenen Budgetposten von 450 Millionen Euro für Demokratieförderung und die Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiger Entwicklung²¹ sollen nun weitere 800 Millionen Euro an Zuschüssen und Krediten kommen. Zudem soll Ägypten die Möglichkeit haben, Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in Anspruch zu nehmen.²² Allerdings war der IWF-Deal Ende April 2013 noch immer nicht unterzeichnet; als Folge wurde auch der Großteil der europäischen Zusagen zunächst nicht in Zahlungen umgewandelt. Damit aber kommen die Mittel deutlich zu spät, um noch einen Einfluss auf die erste, wichtige Phase der Transformation entfalten und stabilisierend wirken zu können.

In Ägypten zeigt sich zudem eine weitere Hürde für Unterstützung aus Europa: Gesellschaft und politische Klasse sind extrem kritisch gegenüber den Aktivitäten internationaler, insbesondere westlicher Organisatio-

nen eingestellt. Dies schränkt nicht nur Europas „soft power“ deutlich ein, sondern auch die konkreten Möglichkeiten, zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Ägypten zu fördern. Betroffen waren dabei insbesondere die deutschen politischen Stiftungen, die eigentlich hervorragend positioniert gewesen wären, um die Transformation des Landes konstruktiv zu begleiten. Doch im Februar 2012 lancierten Kräfte des alten Regimes ein Gerichtsverfahren gegen die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und amerikanische Organisationen (National Democratic Institute, Freedom House, etc.). Die Ermittlungen gingen einher mit Drohungen gegen andere Nichtregierungsorganisationen und trafen in der Bevölkerung auf ein Klima, das von großem Misstrauen gegenüber unterstellten „foreign agendas“ geprägt ist und dass eine effektive Stiftungsarbeit verhinderte. Anlässlich des Besuchs von Präsident Mursi in Berlin Ende Januar 2013 konnte zwar der künftige Rechtsstatus der KAS (sowie der anderen politischen Stiftungen) in Ägypten geklärt werden. Offen sind jedoch nach wie vor der Ausgang des Gerichtsprozesses und der legale Rahmen für zivilgesellschaftliches Engagement (NGO-Gesetzgebung).

Am Fall Ägyptens lässt sich auch die Problematik einer effektiven Konditionierung gemäß dem „Mehr für Mehr“-Prinzip verdeutlichen. Nachdem Präsident Mursi im November 2012 Dekrete erlassen hatte, die die Macht des ägyptischen Präsidenten (wenn auch nur vorübergehend) beträchtlich ausweiteten, und die Verfassung in einer Marathonsitzung der verfassungsgebenden Versammlung durchgedrückt worden war, forderten Vertreter des Europäischen Parlaments eine Aussetzung der EU-Hilfen. Im Dezember 2012 wurde dann Ägyptens neue Verfassung durch ein Referendum angenommen; seitdem steht die europäische Politik vor der Frage, wie sie die Lage im Land bewerten und gegebenenfalls sanktionieren soll. Schließlich ist der Verfassungsprozess formal demokratisch korrekt zu Ende gebracht worden, auch wenn die ägyptische Opposition seine mangelnde Inklusivität verurteilt. Es wäre demnach folgerichtig, den Prozess als Fortschritt zu werten. Dies gilt unabhängig davon, dass die Verfassung in einigen Bereichen als deutlich defizitär anzusehen ist, etwa hinsichtlich einer demokratischen Kontrolle des Sicherheitsapparates oder der Gleichstellung der Geschlechter.

Dabei stellt sich nicht zuletzt die Frage nach den Maßstäben für die Bewertung „vertiefter Demokra-

20 Vgl. u.a. *Egypt. The Uprising Two Years On*, Sonderheft von Middle East Report, Januar 2013 (Heft Nr. 265).

21 Europäische Kommission, *ENPI. Arab Republic of Egypt National Indicative Programme 2011–2013*, hier S. 7.

22 EU-Egypt Task Force, *Co-chairs Conclusions*, 14.11.2012, S. 7ff, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/promoting-neighbourhood/egypt/files/egypttf-2012-11-14_en.pdf> (Zugriff am 1.2.2013).

tie“.²³ Zu klären ist, welche Kriterien gelten sollen, um etwa Verfassung und Verfassungsprozess zu beurteilen: universelle Menschenrechte bzw. international kodifizierte politische und bürgerliche Freiheiten oder die Werte des sozialkonservativen Mainstreams in Ägyptens Bevölkerung, zusammen mit dem dort weitverbreiteten Bedürfnis, die Übergangsperiode möglichst rasch abzuschließen, selbst wenn die Transition zunächst nur unvollständig bleibt. Letztlich steht die EU einmal mehr vor einem Dilemma: Einerseits lässt der ägyptische Transformationsprozess bislang ernste Ansätze zum Aufbau nachhaltiger demokratischer Strukturen vermissen. Andererseits kann Druck auf die ägyptische Führung kontraproduktiv sein, da externe „Einmischung“ auch von weiten Teilen der Bevölkerung abgelehnt wird. Zudem liegt es nicht im europäischen Interesse, Unterstützungsleistungen zu streichen. Denn dies würde in einer ohnehin schon prekären Situation die Gefahr weiter verstärken, dass das bevölkerungsreichste arabische Land nachhaltig destabilisiert wird.

23 Für das Konzept „vertiefte Demokratie“ vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin, Gemeinsame Mitteilung: *Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel*, KOM(2011) 303, Brüssel, 25.5.2011, hier S. 2f.

Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass umfassende Transformation weder von außen angestoßen, noch von außen in Länder hineingetragen werden kann. Neben der Unterstützung der Transformationsprozesse in den Staaten, in denen ein Führungswechsel bereits stattgefunden hat, sind daher Bescheidenheit und Konsistenz gute Ratgeber für europäische Politik gegenüber der Region. Dennoch kann und sollte Europa seinen Einfluss geltend machen, um ein günstiges Umfeld für freiere, gerechtere und pluralistischere Systeme zu schaffen. Dabei geht es weniger um eine Ausweitung finanzieller Unterstützung, sondern gerade um das Überkommen von Abhängigkeiten und von Strukturen, wie sie mit Rentierstaatlichkeit und Vetternwirtschaft einhergehen.

Zudem sollen hier vier Punkte hervorgehoben werden:

- ▶ Der Fokus der Zusammenarbeit sollte auf der gesellschaftlichen Dimension liegen. Dabei geht es nicht nur um die Förderung der (organisierten) Zivilgesellschaft, sondern vor allem um die Unterstützung von Bildung und Ausbildung, um menschliche Entwicklung und um einen interessenbasierten Austausch zwischen Bevölkerungs- und Berufsgruppen dies- und jenseits des Mittelmeers. Auch sollte die Eigenverantwortung der Gesellschaften gestärkt werden, indem Monitoring und Evaluierung der Transformationsprozesse vor Ort und unter Einbindung von Parlamenten und Zivilgesellschaft vorgenommen und über Kriterien, Bewertungen und Auswirkungen Transparenz hergestellt wird.
- ▶ Wichtig ist auch, die Mobilität von Arbeitskräften und Dienstleistern zu erhöhen – über die zaghafte Maßnahmen hinaus, die bislang in diesem Bereich ergriffen wurden. Eine Studie des Centrums für internationale Migration und Entwicklung vom Juni 2012 zeigt zum Beispiel für Deutschland:²⁴ In einigen Teilarbeitsmärkten bestehen bereits jetzt erhebliche Fachkräfteengpässe (z.B. in Ingenieursbe-

rufen) oder diese stehen unmittelbar bevor (Ärzte, Kranken-/Altenpfleger, Erzieher); in Hotellerie und Gastronomie gibt es saisonale Engpässe. Unternehmen zeigen daher großes Interesse an Zuwanderung, auch aus dem nordafrikanischen Raum, zur Fachkräftesicherung. Sie sehen diese aber durch qualifikatorische, rechtliche und verwaltungstechnische Hürden behindert. Die Studie zeigt auch sektorspezifische Anknüpfungspunkte für Ägypten, Marokko und Tunesien auf, inklusive erforderlicher Weiterbildungs-/Trainingsmaßnahmen sowie von Pilotprojekten.

- ▶ Darüber hinaus gilt es, deutlich stärker als bislang die Förderung von Freihandel durch soziale Kohäsion zu ergänzen. Dabei sollte die EU erstens auf entwicklungs- und beschäftigungsorientiertes Wachstum drängen und zweitens ein besonderes Augenmerk auf die sozialen Anpassungskosten von Wirtschaftsreformen haben und dabei helfen, diese effektiv abzufedern.
- ▶ Es besteht die dringende Notwendigkeit für effizientes Krisenmanagement im Mittelmeerraum. Hierzu bedarf es vor allem eines wesentlich ernsthafteren und konsistenteren europäischen Engagements für die Regelung alter und neuer gewalttätiger Konflikte und ihrer „Nebenwirkungen“. Gefragt ist von der EU ein deutlich stärkeres diplomatisches und zivil-militärisches Engagement, das in einer konfliktreichen Region umfassende Transformation und nachhaltige Stabilisierung überhaupt erst ermöglicht.

²⁴ Anna Goos, *Entwicklungspolitische Potenziale der Migration von Fachkräften aus Nordafrika nach Deutschland*, Frankfurt am Main, Juni 2012 (Centrum für internationale Migration und Entwicklung).