

Neoliberales Expansionsprojekt

Die Europäische Nachbarschaftspolitik im südlichen Mittelmeerraum – das Beispiel Ägypten

von Leonard Springmann



Foto: Christoph Marischka, IMI

Mit dem Ende des Kalten Krieges und damit auch der bipolaren Teilung der Welt in Ost und West boten sich Europa¹ neue außenpolitische Handlungsspielräume. Die Europäische Union ergriff diese Chance und schwang sich zu einem regionalen Hegemon auf.

Obwohl die Europäische Union in den letzten Jahren einen beachtlichen Militärapparat aufgebaut hat,² gilt sie sowohl in ihrer Selbstdarstellung als auch häufig in der äußeren Wahrnehmung nicht als militärische, sondern als zivile und wirtschaftliche Macht, die ihre Interessen primär durch Verhandlungen und ökonomische Druckmittel durchsetzt.³ Die Verteidigung und Verbreitung von Demokratie und Menschenrechten nimmt dabei in offiziellen Verlautbarungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) stets einen hohen Stellenwert ein. Militärische Gewalt spielt auch in der eigenen Darstellung allenfalls eine untergeordnete Rolle. Vielmehr betont man die grundsätzlich altruistische Zielsetzung der eigenen Politik. Nicht zuletzt die Verleihung des Friedensnobelpreises für die Europäische Union im Jahr 2012 belegt und verstärkt diese Wahrnehmung der europäischen Politik.

Ein Instrument zur Durchsetzung europäischer Interessen auf einem solchen nicht-militärischem Wege ist die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Die ENP hat zwar in der offiziellen Rhetorik der EU-Dokumente durchaus auch das Ziel, im beiderseitigen Interesse Wohlstand, Menschenrechte und Demokratie zu fördern. Betrachtet man aber die praktische Umsetzung der

Nachbarschaftspolitik, wird deutlich, dass Menschenrechte und Demokratie bisher hinter den Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen Europas zurückstehen mussten.⁴ Sofern es den Interessen der EU entspricht, kooperiert man auch mit autoritären Staaten und korrupten Regimen. Die neoliberalen Wirtschaftsreformen, die die ENP vorschreibt, führen indes nicht zu gesamtgesellschaftlichem Wohlstand in den Partnerländern. Stattdessen profitierten davon bislang vor allem die europäische Wirtschaft, international tätige Konzerne und die autoritären Regime und deren Klientel:

„Was nicht gesagt wird ist, dass das Hauptmotiv der wirtschaftlichen Integration darin besteht, die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken, Ökonomien in die expandierende Wirtschaft des Imperiums (der EU) einzugliedern und Zugang zu natürlichen Ressourcen in der energiereichen Nachbarschaft zu erhalten. Die riesige Ansammlung von Wohlstand und wirtschaftlicher Macht der EU hat ihr einen Hebel gegeben, um marktfreundliche Reformen einschließlich Privatisierung, Handelsliberalisierung und der Übernahme der EU-Regulationsmechanismen aufzuerlegen und gleichzeitig die weiterführenden Debatten in den peripheren Gesellschaften zu umgehen. Damit riskiert sie allerdings, eher zur Schaffung politischer Destabilisierung denn zu Stabilität beizutragen und die wirtschaftlichen Ungleichheiten in der Nachbarschaft zu vertiefen, wie die jüngsten Revolten in arabischen Ländern unter Beweis gestellt haben.“⁵

Auf den folgenden Seiten wird zunächst die Entwicklung der Politik im südlichen Mittelmeerraum von der Erweiterungspolitik über die Euro-Mediterrane-Partnerschaft (EUROMED) bis zur Europäischen Nachbarschaftspolitik beschrieben. Im Folgenden werden dann die Einführung der ENP und die Motivation hinter dieser Politik untersucht. Anschließend sollen anhand der Nachbarschaftspolitik im süd-östlichen Mittelmeerraum die Umsetzung und die Folgen der ENP dargestellt werden. Zur Veranschaulichung der Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Beginn des „Arabischen Frühlings“ dient abschließend Ägypten als empirisches Beispiel.

Wie sich dabei zeigen wird, handelt es sich auch bei der Überarbeitung der ENP nach dem arabischen Frühling nur um kosmetische Reformen mit angepasster Rhetorik. Die elementaren Probleme der ENP wurden dagegen nicht angegangen. Im Gegenteil, die gleiche Politik, die einen nicht unwesentlichen Beitrag zu der Krisensituation in den Partnerstaaten des südlichen Mittelmeerraums leistete, soll auch unter den veränderten Gegebenheiten und mit den neuen politischen Eliten als Partner in der Region fortgesetzt werden.

Die europäische Mittelmeerpolitik – Vorgänger der ENP

Wie eingangs erwähnt, befand sich Europa nach dem Ende des Kalten Krieges in einer neuen weltpolitischen Lage mit neuen machtpolitischen Möglichkeiten. Befreit von den Einschränkungen des bipolaren Mächteverhältnisses des Kalten Krieges konnte Europa auf dem internationalen Parkett nun eigenständiger und selbstbewusster auftreten. Der Spielraum für europäische strategische Konzeptionen und globalstrategische Überlegungen hatte sich vergrößert, europäische Interessen konnten offensiver formuliert und vertreten werden.⁶

Das neue Selbstbewusstsein der europäischen Außenpolitik wirkte sich vor allem auf die Beziehungen zu den direkten Nachbarstaaten der EU aus. Um ihre Politik gegenüber diesen Staaten zu koordinieren, entwarf die EU Prinzipien und Programme, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und Integration mit den Nachbarstaaten regeln sollten. Die Staaten des Ostblocks wurden dabei grundsätzlich zu „Europa“ gezählt und galten daher als mögliche Beitrittskandidaten. Ab 1993 wurde einigen, hauptsächlich östlichen, Nachbarstaaten dann unter gewissen Bedingungen früher oder später ein Beitritt zur Europäischen Union in Aussicht gestellt.

Zwischen 2004 und 2007 traten so 12 neue Staaten der Europäischen Union bei. Hierfür mussten die ehemaligen Ostblock-

staaten die Kopenhagener Beitrittskriterien akzeptieren. Dies bedeutet, sich politisch zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und wirtschaftlich zur Marktwirtschaft, die offen gegenüber den Ökonomien der EU ist, zu bekennen. Auf rechtlicher Ebene mussten die Beitrittsstaaten den „Acquis communautaire“ akzeptieren und damit sämtliche Rechtsvorschriften der EU übernehmen.⁷

Die Erweiterung der EU gen Osten verlieh ihr zusätzliches Gewicht in der internationalen Politik, wie man auch selbstbewusst feststellte: „Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Bruttosozialprodukts (BSP) weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union, der zudem ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht, zwangsläufig ein globaler Akteur.“⁸

Entsprechend dem Anspruch als globaler Akteur wahrgenommen zu werden, versucht die EU ihren Einfluss auch auf die unmittelbaren Nachbarstaaten auszuweiten, die man entweder geographisch nicht zu Europa zählt oder denen man aus anderen Gründen den Beitritt verwehrt. Hierzu gehören insbesondere die Mittelmeeranrainer Nordafrikas und des Nahen Ostens, die für die EU aus verschiedenen Gründen von Bedeutung sind:

In wirtschaftlicher Hinsicht sind die südlichen Mittelmeeranrainer als Absatzmärkte für europäische Produkte interessant. Europa erzielt einen deutlichen Überschuss in seinen Handelsbeziehungen mit der Region.⁹ Von einer beiderseitigen Öffnung der Märkte durch den Abbau von Einfuhrbeschränkungen und Zollschränken profitieren vor allem die europäischen Volkswirtschaften, die ohnehin schon auf einen globalen Wettbewerb ausgerichtet und damit den eher von kleinen und mittelständischen Unternehmen dominierten Wirtschaftsstrukturen der Partnerstaaten deutlich überlegen sind. Daneben existieren außerdem beachtliche sicherheitspolitische Interessen, die zusammen mit den wirtschaftlichen Ambitionen im Rahmen des Barcelona-Prozesses adressiert werden sollten.

Die Euro-Mediterrane-Partnerschaft

1995 begann die EU mit dem *Barcelona Prozess* für die Beziehungen zu den Nachbarstaaten nun auch einen institutionellen Rahmen zu schaffen. Die damaligen 15 EU-Mitgliedsstaaten und die Partnerländer des südlichen Mittelmeerraums¹⁰ beschlossen mit der Barcelona-Erklärung ein Rahmenwerk, auf dessen Basis die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und dem jeweiligen Partnerland weiter ausgebaut und vertieft werden sollten.¹¹

Für diese so genannte *Euro-Mediterrane Partnerschaft* (EURO-

Union für das Mittelmeer

Das Scheitern der EUROMED und innereuropäische Rivalitäten zwischen den EU-Mittelmeeranrainern und den nord-östlichen Staaten, insbesondere Deutschland, führten zur Gründung der Union für das Mittelmeer. Deutschland spielte eine zentrale Rolle in der europäischen Osterweiterungspolitik und profitierte besonders von der Öffnung der osteuropäischen Märkte. Um der deutschen Dominanz im Osten etwas entgegen setzen zu können, stieß der französische Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy im Wahlkampf 2007 die Gründung einer „Mittelmeer-Union“ an. Dieser Union sollten nur Mittelmeerstaaten angehören, europäische und nicht-europäische, nicht aber die nördlichen EU-Staaten. Sarkozys Alleingang scheiterte unter anderem an der entschiedenen Kritik der deutschen Kanzlerin Angela Merkel. Stattdessen wurde die „Mittelmeer-Union“ unter dem neuen Namen „Union für das Mittelmeer“ (UfM) ein gesamteuropäisches Projekt. Die

2008 in Paris offiziell ins Leben gerufene UfM sollte die Probleme der EUROMED beheben und die Beziehungen Europas zu Nordafrika und dem Nahen Osten wiederbeleben. Die asymmetrische Anlage der Partnerschaft wollte man durch ein gemeinsam von der EU und den Nachbarstaaten besetztes Sekretariat sowie durch eine duale Präsidentschaft nach dem Rotationsprinzip beheben. Außerdem sollten die Partnerländer ein Mitspracherecht bei der Auswahl konkreter Projekte erhalten. Weiterhin sollte nun mehr Gewicht auf Demokratisierung und Menschenrechte gelegt werden. Trotzdem setzte Europa die Kooperation mit autoritären Regimen fort. Die erste Präsidentschaft der UfM wurde von Sarkozy und Hosni Mubarak geführt. Insgesamt war die finanzielle Ausstattung der UfM aber vor allem im Vergleich zum Budget der Europäischen Nachbarschaftspolitik viel zu gering, um einen großen Einfluss ausüben zu können.

MED) wurden drei Dimensionen der Zusammenarbeit vereinbart. Zu diesen „drei Körben“ gehören: auf politischer Ebene die Stärkung des regelmäßigen politischen Dialogs und auf wirtschaftlicher Ebene die Entwicklung einer Zusammenarbeit in Wirtschafts- und Finanzfragen. Zudem sollte ein größeres Gewicht auf die kulturelle und soziale Dimension der Zusammenarbeit gelegt werden.

Vor dem Beginn der Kooperation im Rahmen der EUROMED wurde den Nachbarstaaten nur begrenzt Zugang zum europäischen Binnenmarkt gewährt. Importe aus der Region wurden in der Regel unter Quoten und Importzölle gestellt. Dafür konnten allerdings auch die Mittelmeerstaaten ihre nationale Wirtschaft durch Schutzzölle vom Druck der internationalen Märkte und damit insbesondere auch der EU-Konkurrenz abschirmen.¹² Die EUROMED sah nun eine Öffnung der Märkte und bis 2010 die Einrichtung einer Freihandelszone zwischen der Union und den Staaten der südlichen Mittelmeerregion vor.¹³

Durch niedrigere Importzölle, effizientere Steuersysteme, eine Restrukturierung des Bankensektors, transparentere Verwaltung und ein an europäische Standards angepasstes Wirtschaftsrecht sollte die Region – zumindest offiziell – wirtschaftlich leistungsfähiger und für Investitionen attraktiver werden.¹⁴

Zwar wollte man den Volkswirtschaften der Region ausreichend Zeit geben, um sich an den Druck der internationalen Märkte anzupassen.¹⁵ Wie am Beispiel Ägyptens später zu sehen sein wird, scheiterte dies aber mit schwerwiegenden Folgen.

Die Volkswirtschaften der Nachbarstaaten wurden so dem Druck der Weltwirtschaft, der internationalen Finanzmärkte und internationaler Institutionen wie dem IWF ausgesetzt. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen litten daher unter der wirtschaftlichen Öffnung ihrer Staaten.¹⁶ Dank der zumindest geringfügig erhöhten Importquoten nach Europa stieg der Export aus den Partnerländern in die EU zwar deutlich an. Trotzdem kam die Liberalisierung des Handels vor allem Europa zu Gute und seit 2000 erzielt die EU einen Außenhandelsüberschuss in der Region.¹⁷ Das Einkommensgefälle zwischen Nord und Süd vergrößerte sich währenddessen. Zwischen 1995 und 2005 stieg in den EU-Staaten das Pro-Kopf-Einkommen von 20.000 auf 30.000 Dollar, während es in den Partnerländern bei 5.000 Dollar stagnierte.¹⁸ Die wirtschaftlichen Reformen verschärften also die vorhandenen sozio-ökonomischen Missstände und begünstigten eine kleine wohlhabende Machtelite in den Partnerländern.

Die Investitionen in der Region stiegen zwar kurzfristig stark an, was aber vorwiegend auf einmalige Investitionen in Aktiva zurückzuführen ist, deren Profite wieder nach Europa zurückflossen. Nennenswerte langfristige Investitionssteigerungen waren nicht zu verzeichnen.¹⁹

Auch in Bezug auf Demokratisierung und Menschenrechte blieb es bei Lippenbekenntnissen seitens der EU,²⁰ denn auf politischer Ebene standen und stehen bis heute die Sicherheitsinteressen Europas im Zentrum. Jährlich überqueren zehntausende Flüchtlinge das Mittelmeer, um in die Europäische Union zu gelangen.²¹ Um diese Migration zu unterbinden, kooperierte die EU eng mit den nordafrikanischen Regimen. So wurde etwa 2009 - insbesondere auf Druck Italiens - mit Muammar al-Gaddafi in Libyen ein Rückführungsabkommen für Flüchtlinge abgeschlossen. Zudem rüstete die EU die libyschen Sicherheitsbehörden mit europäischer Grenzschutztechnologie aus.²² Ein weiteres Beispiel ist Ägypten: Die Regierung Mubaraks galt als zuverlässiger Partner im Kampf gegen den islamischen Terrorismus und als wichtiger Faktor für die politische Stabilität in der Region, insbesondere auch im Hinblick auf den Nahost-Konflikt. Die Mittelmeerstaaten sollen strategisch als Pufferzone, als „ring of friends“, vor Europa dienen, in denen islamistische wie auch soziale Bewegungen durch autoritäre Regime

bekämpft werden, und die Einreise von mutmaßlichen Terroristen schon unterbunden werden soll, bevor diese auch nur einen Fuß auf das europäische Festland setzen können.²³

Nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 rückten Sicherheitsfragen noch deutlich stärker als zuvor in den Mittelpunkt der europäischen Außenpolitik.²⁴

Die Beziehungen zwischen der EU und den Partnerländern innerhalb der EUROMED waren von Grund auf asymmetrisch angelegt. Denn in Wahrheit waren die sogenannten Partnerländer keine Partner auf Augenhöhe. Die EUROMED wurde ausschließlich von der Europäischen Kommission geführt. Von ihr gingen sämtliche Initiativen aus. Auch bei der Durchführung der EUROMED-Programme wurden die teilnehmenden Staaten kaum beteiligt.²⁵

Ebenso hatte die EUROMED auf kultureller Ebene mit Problemen zu kämpfen. Diskussionen in europäischen Staaten über ein Verbot des Minarettbaus oder ein Kopftuchverbot werden in islamischen Ländern als Intoleranz gegenüber der islamischen Religion und Heuchelei des vermeintlich so liberalen Westens gesehen.²⁶

Insgesamt muss die EUROMED auch aus Sicht der EU als gescheitertes Projekt betrachtet werden. Abgesehen von den wirtschaftlichen Liberalisierungen war es ihr kaum gelungen, Einfluss auf die Nachbarregime zu nehmen – aber womöglich war dies ohnehin die wirkliche Priorität. Projekte zur Modernisierung der Verwaltungsapparate nach europäischen Standards, für rechtsstaatliche Reformen oder zur Bekämpfung der Korruption verliefen im Sande. Dies ist für Europa zumindest insofern bedauerlich, als dass Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsfreiheit für ein günstiges Investitionsklima für europäische Unternehmen in den Nachbarländern sorgen sollten.²⁷ Die EU wurde sowohl von den Regierungen als auch in der Bevölkerung misstrauisch betrachtet, eine Annäherung und Öffnung im gesellschaftlichen und politischen Bereich waren kaum zu erkennen.

Einflussnahme ohne Beitrittsoption: Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Schon einige Zeit bevor 2004 zehn Staaten auf einmal der EU beigetreten waren, wurden Bedenken laut, die Expansion weiter fortzusetzen. Zum einen trat nun erneut die schon in den vorangegangenen Jahrzehnten immer wieder diskutierte Frage nach der europäischen Identität und den geographischen Grenzen „Europas“ in den Vordergrund. Zum anderen stellte sich auf praktischer Ebene die Frage, wie die EU mit nun 27 Mitgliedstaaten arbeitsfähig bleiben könnte, ohne sich in einen „bürokratischen Dinosaurier“ zu verwandeln.²⁸

Insbesondere aber verändert jeder weitere Beitritt eines größeren Staates das Machtgefüge innerhalb der Union. Träte beispielsweise die Türkei mit ihren knapp 75 Millionen Bewohnern der EU bei, würde sie ihrer Bevölkerungszahl entsprechend genauso viele Stimmen erhalten, wie die Mitgliedstaaten mit den momentan meisten Einwohnern. Und nach den Reformen des Vertrags von Lissabon, die noch stärker nach Bevölkerungsgröße gewichten, wäre die Türkei mittelfristig der Staat mit den meisten Stimmen im wichtigsten EU-Gremium, dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs – eine Vorstellung, die den derzeit mächtigsten Staaten der EU überhaupt nicht gefällt.

Die nordafrikanischen Mittelmeeranrainer waren rechtlich nach Art. 49 EUV vom Beitritt zur EU ausgeschlossen, da dieser die (geographisch definierte) Zugehörigkeit zu Europa zur Beitrittsvoraussetzung macht.²⁹ Obwohl der Beitritt weiterer Staaten vorerst keine Option mehr sein sollte,³⁰ versuchte die EU weiterhin, ihre Normen bezüglich Staatsform, Staatsführung und insbesondere ihres Wirtschaftssystems über ihre Grenzen hinaus zu exportieren.



Die EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton und der Erweiterungs- und Nachbarschaftskommissar Štefan Füle bei einem Ägyptenbesuch Ende 2012. Bild: Europäische Union

Kurz nach dem Start der ENP beschrieb die damalige EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner die Intentionen der ENP folgendermaßen: „Um die politischen und wirtschaftlichen Vorteile der Erweiterung mit unseren neuen Nachbarn zu teilen, haben wir die Europäische Nachbarschaftspolitik konzipiert. Mit dieser Politik etablieren wir einen ‚Ring von Freunden‘ entlang der Grenzen der erweiterten EU. Das ist ein geostrategisches Schlüsselprojekt für Europa. Diese Zone der Stabilität und des Wohlstandes soll von Osteuropa über den Kaukasus und den Nahen Osten quer durch den gesamten Mittelmeerraum reichen.“³¹

Hierfür sollte ab 2003 der Rahmen für die Beziehungen zu den neuen Nachbarstaaten, Russland, Ukraine, Republik Moldau und Weißrussland sowie die Länder des südlichen Mittelmeerraums, abgesteckt werden³².

Im Vergleich zu der in Bezug auf die eigenen europäischen Interessen auffallend vorsichtigen EUROMED ist die ENP in dieser Beziehung deutlich offensiver:³³ „Der größeren geografischen Nähe wegen müssen die erweiterte EU und ihre neuen Nachbarstaaten gleichermaßen interessiert sein, weitere Anstrengungen zur Förderung der grenzüberschreitenden Handels- und Investitionsströme zu unternehmen, und ein noch größeres gemeinsames Interesse haben, bei der Bekämpfung länderübergreifender Bedrohungen – vom Terrorismus bis zur atmosphärischen Verschmutzung – zusammenzuarbeiten.“³⁴ Weil nun aber die Aussicht auf einen Beitritt keine Möglichkeit mehr war, andere Staaten zur ideellen und juristischen Anpassung an die EU zu bewegen und die vorherigen Programme auch aus Sicht der EU weitestgehend gescheitert waren, stellte sich die Frage, wie die EU in ihrer Nachbarschaft ihre Interessen durchsetzen könnte.

Die *Europäische Nachbarschaftspolitik* (ENP) sollte ab 2004 die Antwort auf dieses Problem geben. Den Nachbarstaaten würde die ENP laut Romano Prodi „everything but institutions“ bieten.³⁵ Das heißt, die Partnerländer würden bei entsprechender Anpassung an europäisches Recht und europäische Werte (Demokratie, Men-

schenrechte, Marktwirtschaft etc.) weitgehende Zugangsrechte zur europäischen Freihandelszone erhalten.³⁶ Allerdings bekämen sie keinen Zugang zu den europäischen Institutionen und damit auch keinerlei institutionalisiertes Mitspracherecht. Es handelt sich also einmal mehr um eine sehr einseitige Partnerschaft, in der die Nachbarstaaten sich unter Kontrolle der EU an deren Recht anpassen müssen, selbst aber keinen entscheidenden Einfluss auf den Prozess der Rechtsetzung nehmen können.

Weiterhin verabschiedete sich die EU von dem in der EUROMED angewandten Ansatz der Regionalität. Die ENP setzt auf bilaterale Beziehungen zu den einzelnen Nachbarstaaten. Dadurch kann die EU nun einzelne Staaten, die in ihrem Sinne besonders gute Fortschritte erzielen, gezielt fördern und ihnen eine weitere Annäherung an Europa ermöglichen.³⁷ Gleichzeitig, getreu dem Prinzip „divide et impera“, schwächt die EU damit aber auch die diplomatische Position der Partnerländer. Indem jedes Partnerland ein individuelles Programm bekommt, das es alleine mit der EU verhandeln muss, wird ein gemeinsames Eintreten aller südlichen Partnerländer gegenüber Europa erheblich erschwert.

Ansonsten baut die ENP inhaltlich in wesentlichen Teilen auf der Erweiterungspolitik auf und wurde lediglich oberflächlich angepasst.³⁸ Auch personell zeigen sich Kontinuitäten auf allen Ebenen: So wurde die ENP beispielsweise der Kommissarin für Außenbeziehungen, Benita Ferrero Waldner, unterstellt, die fortan den Titel „Kommissarin für Außenbeziehung und europäische Nachbarschaftspolitik“ trug.³⁹

Allerdings bestand weiterhin das Problem, dass die Nachbarstaaten nicht mehr mit der Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft dazu gebracht werden konnten, tiefe Eingriffe in innerstaatliche Angelegenheiten zu akzeptieren. Um dies zu kompensieren – und dies ist auch der entscheidende Unterschied zur EUROMED –, hält die ENP eine Vielzahl von Instrumenten zur Durchsetzung und Implementierung ihrer Politik bereit.

Instrumente der ENP

Abkommen und Überwachung

Im Rahmen der ENP wird in der Regel zunächst ein *Assoziationsabkommen* zwischen der EU und dem Nachbarstaat abgeschlossen. Hierin wird festgelegt, dass sich das Partnerland zu den zentralen Werten der EU bekennt. Diese entsprechen im Wesentlichen den Kopenhagener Beitrittskriterien von 1993, enthalten aber bereits viele grundlegende wirtschaftliche Weichenstellungen.⁴⁰ Der Abschluss eines Assoziationsabkommens erleichtert wiederum den Zugang für EU-Finanzierungsprogramme, die dann detailliert in sogenannten *Aktionsplänen* ausgearbeitet werden. Allerdings liegt nur in den sogenannten „Priorities for Action“ der Aktionspläne für die ersten sieben Partnerländer (Ukraine, Tunesien, Marokko, Moldawien, Jordanien, Israel und Palästinensische Autonomiegebiete) der Schwerpunkt auf politischen Reformen: Stärkung staatlicher Institutionen, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Medien- und Meinungsfreiheit.⁴¹ Der Schwerpunkt der Aktionspläne liegt hingegen auf anderen Themen.⁴² Dort stehen vor allem Sicherheit und Wirtschaft im Mittelpunkt.⁴³

Um die „Fortschritte“ der Unterzeichnerstaaten zu überwachen, wurde auf Mechanismen zurückgegriffen, die ebenfalls der Erweiterungspolitik entstammen: Zum einen eine gemeinsame Bewertung der Nachbarschaftspolitik, zum anderen der unilaterale *Länderreport* der EU, der an die *Fortschrittsberichte* der Erweiterungspolitik angelehnt ist und wie diese jährlich veröffentlicht wird.⁴⁴ Die Idee hinter diesen Reporten ist: je positiver die jährlichen Berichte und die darin enthaltenen Bewertungen ausfallen, desto mehr finanzielle Unterstützung aus Europa bekommen die teilnehmenden Nachbarstaaten und desto schneller erfolgt seitens der EU eine wirtschaftliche Öffnung. Falls ein Land sich zu langsam im Sinne der EU entwickelt oder Vereinbarungen nicht einhält, erhält es auch nicht mehr Unterstützung. Zusätzlich sollen die Länderberichte der EU als „Gütesiegel“ für internationale Finanzinstitutionen wie den IWF etabliert werden, wodurch eine allgemeine Kreditwürdigkeit von der Bewertung der EU abhängig gemacht wird.⁴⁵ Hiermit wird ein weiteres Druckmittel geschaffen, um die Nachbarstaaten auf EU-Linie zu bringen. Die Fortschrittsberichte basieren nicht auf einer gemeinsamen Evaluation von EU und Partnerländern, sondern werden allein anhand der Bewertung von europäischer Seite erstellt. Auch dieses Prinzip der *Konditionalität* war schon bei der Erweiterungspolitik angewandt worden. Hier hatte man aber bei der Einführung der ENP aus früheren Problemen gelernt. Anders als bei der Erweiterungspolitik sind bei der ENP nun differenziertere, graduelle Abstufungen der Belohnung oder Sanktion möglich.⁴⁶

Im Unterschied zur EUROMED wurde aber auf negative Konditionalität verzichtet. Während die EU auf Grundlage der Euro-Mediterranean Verträge im Falle von drastischen Verletzungen der Menschenrechte die Partnerschaft komplett zurücknehmen konnte (was nie geschah), existierte diese Drohung in der ENP nicht mehr. Stattdessen wurden an der ENP teilnehmende Nachbarstaaten im Zuge der positiven Konditionalität nur noch ihren Fortschritten entsprechend mehr oder weniger durch monetäre Mittel belohnt.⁴⁷

Geld und andere Anreize

Angesichts der Tatsache, dass der Anreiz „EU-Mitgliedschaft“ fehlt, stellt sich die Frage, warum die Nachbarstaaten dennoch an der ENP teilnehmen. Als Anreize werden der Zugang zum europäischen Binnenmarkt ebenso wie die Teilnahme an Programmen der EU in Bereichen wie Bildung, Wissenschaft, Kultur, Umwelt,

Infrastruktur und Hilfe bei der Anpassung der Rechtssysteme an europäische Standards.⁴⁸ Hierzu werden beispielsweise im Zuge sogenannter „Twinning“-Projekte europäische Rechts- und Verwaltungsexperten in die Nachbarstaaten gesandt.⁴⁹ Eine zentrale Rolle spielt sicherlich die finanzielle Unterstützung, die eine Partnerschaft mit der EU bietet.

Finanziert wird die Nachbarschaftspolitik durch verschiedene Instrumente. Zentral ist das *Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument* (ENPI), das für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 ca. 12 Mrd. Euro umfasst.⁵⁰ Auch wenn in dem ENPI die Partnerschaft zwischen der EU und den Nachbarstaaten betont wird, handelt es sich doch um ein Instrument der EU, bei dem die Nachbarstaaten kaum Mitspracherecht haben. So war eine gemeinsame Verwaltungsstelle für die ENPI-Programme von vorneherein nicht vorgesehen. Eine solche Verwaltungsstelle kann lediglich von der EU-Kommission unter gewissen Voraussetzungen vorgeschlagen werden.⁵¹ Die Ergebnisse und Wirkung der Programme werden ausschließlich durch die EU-Kommission bewertet, die „Partnerländer“ bleiben auch hier außen vor.⁵²

Weitere finanzielle Unterstützung liefert die Neighbourhood Investment Facility (NIF). Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 weist die Kommission der NIF eine Summe von 745 Millionen Euro zu. Die Gelder sollen überwiegend Partnerländern zu Gute kommen, die einen ENP-Aktionsplan unterzeichnet haben. Unterstützt werden konkrete Projekte, wie zum Beispiel eine Windkraftanlage im Golf von al-Zeit in Ägypten.⁵³

Trotz dieser vor allem finanziellen Anreize fehlt durch den Abschluss der Beitrittsoption der entscheidende Hebel, um eine Politik nach Europas Vorstellungen durchzusetzen.⁵⁴

Schwerpunkt auf Wirtschaft

Insgesamt fällt an der ENP der wirtschaftspolitische Schwerpunkt auf neoliberale Reformprojekte auf – vor allem auch im Vergleich zu EUROMED. Dies wird unter anderem an den erheblich höheren zur Verfügung stehenden Kreditsummen sichtbar.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik entspricht der neoliberalen Politik, der sich die EU seit den Kopenhagener Kriterien und verstärkt seit dem Vertrag von Lissabon verschrieben hat: „Die Errichtung eines offenen und integrierten Marktes auf gesamteuropäischer Ebene, der auf der Grundlage miteinander vereinbarter oder harmonisierter Vorschriften und weiterer Liberalisierung funktioniert, bringt erhebliche wirtschaftliche und sonstige Vorteile für die EU und ihre Nachbarstaaten mit sich“, heißt es entsprechend in der Mitteilung der EU, welche 2003 den Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik absteckte.⁵⁵

Auch die konkrete Ausgestaltung der ENP folgte dem neoliberalen Credo: Die Teilnehmerstaaten sollen Zollgrenzen abbauen und das europäische Wirtschaftsmodell übernehmen. Durch Wachstum sollen Arbeitsplätze und Wohlstand entstehen. Geringere Handelskosten und gesenkte Lohnkosten sollen Investitionen fördern. Auf dem Papier beschränkte sich die ENP jedoch nicht auf wirtschaftspolitische Bereiche. Rechtsstaatliche Reformen, Verwaltungsreformen, die Förderung von Demokratisierung, von Bürger- und Menschenrechten sollten jedoch im Interesse der EU für politische Stabilität und damit für ein besseres Investitionsklima und eine leistungsstärkere Wirtschaft sorgen.⁵⁶

Wie sich im Folgenden am Beispiel Ägyptens zeigen wird, hat diese Politik weitreichende Auswirkungen auf die Gesellschaften der Partnerländer. Der neoliberale Umbau der Volkswirtschaften, vor allem in Nachbarstaaten mit autoritären Regimen, führt dazu, dass kleine elitäre Gruppen um die politischen Machthaber von den Privatisierungen staatlicher Unternehmen profitieren. Ohne Schutz

durch Importzölle sind kleine und mittelständische Unternehmen in der Regel dem Wettbewerb mit den europäischen Märkten nicht gewachsen und gehen entweder bankrott oder sind zumindest nicht in der Lage, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Zusammen mit Entlassungen im Zuge von Maßnahmen zur „Rationalisierung“ ehemaliger Staatsunternehmen und der „Effizienzsteigerung“ staatlicher Bürokratien führt diese Politik zu Massenarbeitslosigkeit. Hiervon sind insbesondere junge Menschen mit akademischem Bildungshintergrund betroffen. Hinzu kommen Kürzungen staatlicher Subventionen für Lebensmittel, Benzin und andere alltägliche Gebrauchsgüter, von denen vor allem arme Schichten abhängig sind.⁵⁷

Während die EU ihren Schwerpunkt auf die neoliberale Reform der Wirtschaft legt, bleibt die Umsetzung von Menschen- und Bürgerrechten ein nachgeordnetes Ziel. Im Zweifelsfall werden autoritäre Regime bei der Unterdrückung oppositioneller Kräfte sogar unterstützt, um die „Stabilität“ des Partnerlandes zu sichern. Nicht zuletzt Mubarak galt bis zuletzt als wirtschaftlicher Vorzeigereformer und enger Partner des Westens.

Ägypten – Über den Neoliberalismus zur Revolution

Ägypten unter Hosni Mubarak hatte mit schwerwiegenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu kämpfen.

Das politische System war geprägt durch starke Führungsfiguren, informelle Machtausübung und patriarchale Strukturen. Mubaraks Familie konzentrierte die politische und wirtschaftliche Macht auf sich und einen kleinen Kreis elitärer Gruppen: Militär, Polizei, Geheimdienste und einige Unternehmer.⁵⁸ Mubarak regierte seit 1981 über Notstandsgesetze, welche er nutzte, um jegliche politische Opposition und v.a. die Gewerkschaften und die Arbeiterbewegung zu verfolgen und zu unterdrücken.⁵⁹ Die repressive Politik stützte sich auf Polizei und Militär, sowie auf eine streng hierarchisch aufgebaute und äußerst korrupte Bürokratie. Wirtschaftlich wurde das Land schon nach dem Tod Nassers von dessen Nachfolger, Anwar as-Sadat auf einen neoliberalen Kurs gebracht. Nach der Niederlage Ägyptens 1967 gegen Israel schwenkte Sadat auf einen pro-westlichen Kurs um. Im Gegenzug für Hilfen aus den USA setzte er auf eine Politik der „Infitah“ (Öffnung) und initiierte damit den neoliberalen Umbruch des ägyptischen Wirtschaftssystems. Infolge der ägyptischen Schuldenkrise 1982-1990 konnte der IWF weitere neoliberale Strukturprogramme durchsetzen. Die Folgen waren Liberalisierung der Kapitalströme, Privatisierung, Deregulierung, Kürzung von Sozialleistungen und Subventionen.⁶⁰

Die versprochenen positiven Effekte traten erwartungsgemäß nie ein. Die ausländischen Investitionen waren geringer als erwartet und konzentrierten sich auf nicht-produktive Wirtschaftssektoren, unter anderem das Bankenwesen und den Tourismus. Die Folge war ein dramatischer Anstieg der Einkommensungleichheit sowie der Aufstieg einer kleinen Gruppe Klienten des Regimes, vorwiegend aus dem Militär, die von der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe profitierten und sich einen Anteil an Exporten aus Ägypten und an Investitionen und Spekulationen sicherten.⁶¹ Nach der Ermordung Sadats setzte Mubarak die neoliberale Wirtschaftspolitik fort. Von der liberalen Wirtschaftspolitik profitierte weiterhin nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung, die Armut der breiten Masse konnte damit nicht verringert werden.⁶² Seit 2000 war das Wirtschaftswachstum Ägyptens im weltweiten Vergleich zwar überdurchschnittlich hoch, aber nicht nachhaltig. An den sozioökonomischen Entwicklungen lassen sich die Auswirkungen der von Europa geforderten und geförderten neoliberalen Wirt-



Proteste auf dem Tahrir-Platz, Foto: Angel Kulikov, CC Lizenz über Flickr.

schaftspolitik deutlich erkennen. Das Wachstum war hauptsächlich auf global steigende Rohstoffpreise und Investitionen aus dem Ausland, insbesondere den Golfstaaten, zurückzuführen. Insgesamt stiegen die ausländischen Direktinvestitionen zwischen 2003 und 2007 von 0,3 Prozent des BIP auf 10,1 Prozent, zwei Drittel dieser Investitionen gingen aber in den Erdöl- und -gassektor. Außer diesem verzeichneten auch der Tourismussektor und die Baubranche ein besonders starkes Wachstum.⁶³

Von dem Wirtschaftswachstum profitierten wenige Eliten, während große Teile der Bevölkerung zunehmend verarmten: Schätzungen für 2010 gingen davon aus, dass 20% der Ägypter unter der Armutsgrenze von 2 Dollar pro Tag und Person lebten. 9,4% der Ägypter waren nach offiziellen Statistiken arbeitslos.⁶⁴ Für 2011 geht man offiziell von 12% Arbeitslosenquote aus.⁶⁵ Aufgrund des informellen Charakters des ägyptischen Arbeitsmarktes kann man allerdings von einer in Wahrheit deutlich höheren Arbeitslosenzahl ausgehen. Die hohe Arbeitslosigkeit ist eines der dringlichsten Probleme Ägyptens, insbesondere unter jungen Schulabgängern und jungen Akademikern. Hinzu kommt die Überlastung der Infrastruktur und der Sozial- und Schulsysteme.⁶⁶

Trotz – oder vielleicht auch gerade wegen – der verheerenden sozialen Bilanz der Wirtschaftspolitik; dem weitgehenden Fehlen von Unternehmen, die in der Lage gewesen wären, auf dem Weltmarkt zu konkurrieren;⁶⁷ einer als hochgradig korrupt und ineffizient geltenden Bürokratie⁶⁸ und einem mit zunehmender sozialer Ungleichheit wachsenden Sicherheitsapparat⁶⁹, galt das Ägypten unter Mubarak als neoliberaler Vorzeigestaat.⁷⁰ Eben jene Politik aber befeuerte die Massenproteste, die im Februar 2011 zum Sturz Mubaraks führten: Bereits in den 90er Jahren hatte sich trotz aller Repression wieder eine politische Linke herausgebildet, die aus Unzufriedenheit über die Wirtschaftspolitik zusammen mit der Arbeiterbewegung Streiks und Proteste organisierte.⁷¹ Zusätzlich verschärfen sich die Proteste in der Folge der Finanzkrise von 2008 – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, da Ägypten kaum auf den internationalen Finanzmärkten aktiv war.⁷² Allerdings stiegen 2009 die Preise von in Dollar gehandelten Waren inflationär an, was an der expansiven Geldpolitik der US Federal Reserve Bank lag, die damit auf die Wirtschaftskrise reagierte. Dies hatte Einfluss auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise, die trotz staatlicher Subventionen nach den Hungerprotesten 2008 nochmals um 30% anstiegen.⁷³ Neben einer grundsätzlichen Unzufriedenheit mit der ägyptischen Wirtschaft und den steigenden Nahrungsmittelpreisen gilt die hohe Jugendarbeitslosigkeit als weitere wichtige Ursache der Massenproteste der letzten Jahre.⁷⁴

Die ENP in Ägypten – Wirtschaftsliberalisierung statt Demokratie

Auch wenn innenpolitische Faktoren für die soziale Ungleichheit definitiv mitverantwortlich waren, so hat die Politik der EU gegenüber Ägypten die bestehenden Probleme verstärkt. Im Folgenden werden die verschiedenen Forderungen und Maßnahmen, die vor allem auf wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Ebene das Land im Sinne der EU zurichten sollten ebenso wie ihre Folgen für die ägyptische Gesellschaft kurz vorgestellt.

Europäisch-ägyptisches Assoziationsabkommen

Im Zuge der Neuordnung der europäischen Außenbeziehungen nach Lissabon schloss die EU 2004 mit Ägypten ein *Assoziationsabkommen* ab. In der Präambel wird die Bedeutung der Menschenrechte, der Charta der Vereinten Nationen und die Wichtigkeit von Demokratisierung und Stabilität betont, zur konkreten Umsetzung schweigt das Dokument allerdings weitgehend. So wird nicht erläutert, wie die Demokratie in Ägypten gefördert werden soll. Der einzige vage Hinweis findet sich in Artikel 4. Dort heißt es: „Der politische Dialog soll alle Themen von gemeinsamem Interesse, und insbesondere Frieden, Sicherheit, Demokratie und regionale Entwicklung, abdecken.“⁷⁵

Dieser politische Dialog soll auf verschiedenen Ebenen stattfinden, unter anderem auf der Ministerebene, aber auch durch Austausch, Expertise und technische Unterstützung auf unteren Verwaltungsebenen.⁷⁶ Was die EU unter Frieden und Sicherheit versteht, wird bei der Lektüre des Dokuments deutlich: Der Kampf gegen den Terrorismus, inklusive Austausch von Know How und Informationen,⁷⁷ und unter Titel IV, Kapitel I und II „Dialog und Kooperation in sozialen Angelegenheiten“, wird unter anderem großer Wert auf die Regulierung der legalen und „illegalen“ Migration gelegt.⁷⁸

Sehr ausführlich geht das Abkommen auch auf wirtschaftliche Regelungen ein. Das Ziel ist die Liberalisierung der Handelsbeziehungen, insbesondere der freie Güterhandel, der ausgesprochen detailliert geregelt wird:⁷⁹ Beispielsweise wird für bestimmte Gütergruppen die jährliche Senkung der Zölle einzeln festgeschrieben. Innerhalb einiger Jahre sollen jegliche Zollschränken vollständig abgebaut werden.

Das Abkommen gestattet Ägypten zwar für junge Industrien oder Industriebereiche, die sich gerade in einem Umstrukturierungsprozess befinden oder aus anderen Gründen erheblich geschwächt sind, Zölle wieder einzuführen. Diese Möglichkeit wird aber sehr restriktiv geregelt und ist in der Regel auf einen Zeitraum von fünf Jahren beschränkt.⁸⁰ Ähnlich ausführlich ausgearbeitet wurden auch fischerei- und agrarwirtschaftliche Angelegenheiten, ökonomische Reformen und Kooperation, Regulierung des Finanzsektors, Dienstleistungen, Transport etc.

Überwacht wird das Abkommen und seine Umsetzung durch ein Association Council, der aus Vertretern der EU und Ägyptens zusammengesetzt ist.⁸¹

Der Europäische Aktionsplan für Ägypten 2007

Im März 2007 trat im Rahmen der ENP der Aktionsplan für Ägypten in Kraft. Durch engere Beziehungen zwischen den beiden Staaten sollte eine „strategische Partnerschaft“ entstehen und Ägypten näher an die EU herangeführt werden.⁸²

Der Aktionsplan folgte damit den Kernprinzipien der EURO-MED: ‚joint ownership‘, gemeinsame Interessen und geteilte Werte

sowie Differenzierung.

Sehr deutlich wird bei diesem Aktionsplan, dass hier erneut europäische Interessen im Vordergrund stehen.

Unter den „Priorities for Action“ haben die meisten Punkte einen direkten oder indirekten Bezug zu Sicherheits- und Wirtschaftsfragen: Institutionen, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördern, sollen unterstützt und die Zusammenarbeit in Wissenschaft und Forschung vertieft werden. Die Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien will man ebenfalls vorantreiben. Außerdem soll gemeinsam am Umweltschutz gearbeitet werden. Armut möchte man durch soziale Entwicklungsprogramme bekämpfen und die Gesundheitsversorgung verbessern.

Sehr viel deutlicher werden die europäischen Interessen bei der Formulierung der sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Maßnahmen. Neben wirtschaftlicher Liberalisierung und Anpassung an den europäischen Markt werden vor allem die außen- und sicherheitspolitischen Themen detailliert behandelt: Die Zusammenarbeit im Nahost-Konflikt soll auf Basis gemeinsamer Werte verstärkt werden, ebenso wie der Dialog in allgemeinen Sicherheitsfragen zu Waffenkontrolle, Abrüstung und Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Nahost. Verstärkt werden soll auch die Kooperation in Migrationsfragen und im Kampf gegen Waffen-, Menschen- und Drogenhandel. Weiterhin soll die Sicherheit von Transportwegen zu Wasser, zu Land und in der Luft durch satellitengestützte Überwachungssysteme garantiert werden. Selbstverständlich ist auch eine Kooperation in der Terrorismusbekämpfung angedacht.⁸³

In dem Zusammenhang stehen auch die in dieser Zeit aus der EU gelieferten Überwachungstechnologien gegen Terrorismus und Organisiertes Verbrechen. Diese wurden allerdings vom ägyptischen Regime auch dazu genutzt, Internet und Medien zu kontrollieren und die politische Opposition zu unterdrücken.⁸⁴ Gleichzeitig unterstützte die Hilfe für den Auf- und Ausbau der inneren Sicherheitsdienste eine Machtverschiebung innerhalb des ägyptischen Machtapparats.

Das Mubarak Regime setzte seit Anfang der 90er Jahre verstärkt auf Geheimdienste und Polizei, um seine Macht zu sichern weniger auf das Militär. Mit diesem entstanden zunehmend Konflikte über die wirtschaftliche Ausrichtung des Landes. Insbesondere die liberale Wirtschaftspolitik, angestoßen von Mubaraks Sohn und potentiellen Nachfolger Gamal Mubarak widerstrebt den Interessen des Militärs.⁸⁵ Dieses profitierte nicht nur von einem starken militärisch-industriellen Komplex, sondern ebenso von der Korruption im Land und zunächst auch von der Privatisierung öffentlichen Eigentums. Zum Beispiel eigneten sich Offiziere und Generäle Immobilienprojekte und Einkaufsmeilen an oder wurden nach ihrer Zeit in der Armee mit hochrangigen Management-Posten ausgestattet.⁸⁶ Dementsprechend standen die alten militärischen Eliten des Regimes der neuen Generation von der Geschäftswelt nahestehenden Klienten, die im Gefolge Gamal Mubaraks in politische Positionen drängte, kritisch gegenüber. Diese neue Generation war noch radikaler in ihrer Privatisierungspolitik und hatte weniger Skrupel, nationale Vermögenswerte zu verkaufen.⁸⁷ Eine Schwächung des Militärs dürfte dabei durchaus im Interesse Gamal Mubaraks gewesen sein. Inwieweit die EU diese Machtverschiebung bewusst unterstützte, kann nur vermutet werden.⁸⁸

Wirtschaftlich sollte laut EU-Aktionsplan die Integration Ägyptens in den europäischen Binnenmarkt durch Liberalisierung des Handels, insbesondere mit Dienstleistungen und landwirtschaftliche Güter, erreicht werden. Dazu heißt es im Aktionsplan: Gefördert werden soll der „Aufbau der Kapazitäten zur Schaffung eines nachhaltigen Wachstums und einer nachhaltigen Beschäftigung durch weitere Verbesserung der Entwicklungsbedingungen für die Privatwirtschaft, Förderung des Investitionsklimas und beschleunigung

nigte Durchführung des Privatisierungsprogramms. Parallel dazu sollten Maßnahmen zur Verbesserung von Bildung und Ausbildung durchgeführt werden, die auch von der EU unterstützt werden⁸⁹. Zu dem sensiblen Bereich der Liberalisierung im landwirtschaftlichen Bereich heißt es, man strebe die „Fortsetzung der Liberalisierung des Handels mit Agrar- und Fischereierzeugnissen und landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen gemäß dem Europa-Mittelmeer-Fahrplan für die Landwirtschaft und im Einklang mit den Schlussfolgerungen der Ministerkonferenz vom Mai 2005 in Luxemburg“ an.⁹⁰ Makroökonomisch sollte der Privatsektor gestärkt und das Finanzsystem reformiert werden. Erklärtes Ziel war die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie die Schaffung von Anreizen für ausländische Investitionen. Auch wollte man durch Fortbildungen der Arbeiter, neue Technologien, Expertenwissen aus Europa und Innovationen die Industrie international wettbewerbsfähig machen. Weiterhin war vorgesehen, das Steuersystem zu reformieren und das Management der öffentlichen Haushalte zu verbessern. Der Handel innerhalb der Region sollte gefördert werden, um weitere Investitionsmöglichkeiten für ausländische Investoren zu schaffen. Da Europa nach neuen Quellen für den Energieimport sucht, um so die Abhängigkeit von einzelnen Bezugsorten zu reduzieren,⁹¹ sollte zuletzt auch die Zusammenarbeit in Energiefragen verstärkt und die Versorgung Europas mit ägyptischem Gas sichergestellt werden.⁹²

Ungeachtet der vielen wohlklingenden Phrasen profitierte von den Reformen offensichtlich vor allem der Außenhandel Europas mit Ägypten. Zwischen 2004 und 2010 stieg der Handelsbilanzüberschuss der EU von 3,3 Milliarden auf 7,6 Milliarden Euro und befindet sich nach einem starken Einbruch im Jahr der Revolution 2011 im Folgejahr 2012 wieder bei einem Wert von 7,9 Milliarden Euro.⁹³ In der gesamten Mittelmeerregion erzielte die EU 2012 einen Außenhandelsüberschuss von 45,1 Milliarden Euro.⁹⁴ Ganz abgesehen davon ist zu hinterfragen, ob die Instrumente und Methoden der ENP überhaupt geeignet gewesen wären, einen irgendwie gearteten positiven Einfluss auf den ägyptischen Staat und das Regime Mubarak zu nehmen, schließlich widersprachen viele der auf dem Papier angestrebten Maßnahmen ganz grundsätzlich den Interessen der ägyptischen Machtelite – ein Problem, das der EU nicht unbekannt gewesen sein sollte:

Entsprechend dem Europäischen Aktionsplan sollte in Ägypten Steuerung und Regierungsführung nach „europäischen Maßstäben“ implementiert werden, das heißt Kontrolle, Evaluation, Transparenz, Hinzuziehung von Experten aus gesellschaftlichen Gruppen, NGOs oder der Wissenschaft sowie Effizienzsteigerung und Reform des öffentlichen Sektors.⁹⁵ Diese Politik war jedoch völlig unvereinbar mit dem politischen und bürokratischen System Ägyptens. Grundsätzlich war von ägyptischer Seite eine europäische Beeinflussung der unteren politischen Beamten und Verwaltungsebenen unerwünscht. Jegliche Kontakte zu europäischen Institutionen wurden zentral durch das ägyptische Außenministerium gesteuert, indem einige wenige Beamte sämtliche europäische Aktionen im Land überwachten und regulierten.⁹⁶ Die Ministerien und ihre Verwaltungen waren streng hierarchisch gegliedert. Informationen wurden von der Führungsebene des Außenministeriums gefiltert und partiell nach unten weitergereicht. Ebenso wurden Aufgaben zentral durch das Außenministerium vergeben. Die untergeordneten Ministerien und Beamte waren in der Regel nur teilweise über Zusammenhänge und Sinn ihrer Aufgaben informiert. Das Gleiche galt für regimenahe NGOs.⁹⁷

Aber auch hinsichtlich wirtschaftlicher Reformen war die Umsetzung der europäischen Programme in Ägypten alles andere als unproblematisch. Obwohl das Land Wert auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Europa legte und insbesondere unter der

Leitung des Präsidentensohns Gamal Mubarak die Wirtschaft liberalisierte, entsprachen die von Europa angedachten Implementationsprozesse, die tiefgehendes Eingreifen in den Machtapparat zur Folge gehabt hätten, genauso wenig dem Interesse des Regimes wie Inhalte, die auch nur im Ansatz zu politischer Liberalisierung hätten führen können.⁹⁸

Auch die Europäische Kommission gibt dementsprechend in ihrem Fortschrittsbericht für 2011 eine gemischte Bewertung ab: Der geringe Fortschritt bei strukturellen Reformen wird mit der Unsicherheit, die durch den Sturz des Mubarak-Regimes entstanden sei, entschuldigt.⁹⁹

Der Fortschrittsbericht thematisierte dann auch die Entwicklungen nach der Revolution in Ägypten. Die politische Lage wird von der Kommission als problematisch eingeschätzt. Beanstandet wird ein mangelnder Respekt für die Menschenrechte durch das Militär, die Reform des Sicherheitsapparates, die lediglich „kosmetisch“ sei, sowie mangelnde Religionsfreiheit und fehlender rechtlicher Schutz für Frauen und Kinder. Außerdem wird die Verfolgung internationaler NGOs kritisiert.¹⁰⁰

Positiv nimmt der Bericht die Wahlrechtsreform, die Bemühungen um Parlamentswahlen und die Arbeit an einer neuen Verfassung zur Kenntnis. Außerdem sei Ägypten weiterhin ein „aktiver Partner“ im Nahost-Friedensprozess sowie in der Libyenkrise.¹⁰¹

Zur wirtschaftlichen Lage stellte der Report fest, dass das jährliche Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens durch die Revolution um 4,2% gesunken, während die Arbeitslosigkeit auf 12,4% angestiegen sei. Fiskalpolitisch sei Ägypten zunehmend von externen Geldgebern abhängig.¹⁰²

In Bezug auf Handel und Marktreformen ist die EU laut dem Fortschrittsbericht immer noch Ägyptens größter Handelspartner. Trotzdem hat Ägypten den Handel mit bestimmten Gütern durch protektionistische Maßnahmen eingeschränkt. In Feldern wie Firmenrecht, Liberalisierung von Dienstleistungen oder der öffentlichen Auftragsvergabe seien keine Fortschritte zu verzeichnen.¹⁰³

Im Bereich „Recht, Freiheit und Sicherheit“ kooperiert Ägypten laut EU-Bericht im Kampf gegen Drogenhandel und internationales Verbrechen und im Rahmen des UNHCR in der Flüchtlingshilfe.¹⁰⁴

Auffallend ist, dass die neuen ägyptischen Autoritäten sehr zurückhaltend in ihrer Kooperationsbereitschaft mit der EU waren. So hält der Report fest, dass die ägyptischen Autoritäten bislang sowohl Verhandlungen zu einer Freihandelszone, genauer gesagt ein tief greifendes und umfassendes Freihandelsabkommen, als auch Europas Angebot zu einem Dialog über Mobilität, Migration und Sicherheit ausgeschlagen hätten.¹⁰⁵ Um in diesen Bereichen künftig größere „Erfolge“ zu erzielen, wurde die ENP nach Ausbrechen der Revolutionen im südlichen Mittelmeerraum überarbeitet.

Die neue ENP – mehr vom Alten

Geht man davon aus, dass ein Ziel der europäischen Politik war, kooperationswillige Regime der südlichen Mittelmeerstaaten zu stützen, so zeigt der „arabische Frühling“, dass diese Politik gescheitert ist – v.a. auch in Ägypten. Auch wenn sich das Land wirtschaftlich bei weitem nicht in dem Maße öffnete, wie sich dies die Europäische Union gewünscht hätte, galt Ägypten hinsichtlich wirtschaftlicher Reformen neben Tunesien als einer der Vorreiter in der Region. Die breite Bevölkerung konnte davon aber nicht profitieren. Arbeitslosigkeit, extreme Unterschiede zwischen Arm und Reich sowie das schlechte Bildungssystem trieben die Menschen in Ägypten (und anderswo in der Region) auf die Straße und brachten diese Regime damit schließlich zu Fall.¹⁰⁶



Pressekonferenz von Štefan Füle, Mitglied der Europäischen Kommission, anlässlich der Annahme mehrerer ENP-Dokumente im Jahr 2013. Bild: Europäische Union.

„Die Auswirkungen neoliberaler Reformen im südlichen Mittelmeerraum werden inzwischen allgemein als die wichtigste Ursache der arabischen Aufstände erachtet.“¹⁰⁷

Mit dem Sturz der autoritären Regime verlor die EU ihre Partner in der Region. Ob die neuen Machthaber, insbesondere, wenn islamistische Kräfte sich durchsetzen sollten, weiterhin mit Europa kooperieren würden, war äußerst unsicher. Insbesondere befürchtete man in Europa, dass radikale religiöse Parteien und Gruppierungen an die Macht gelangen könnten, die sich von jeglichem westlichen Einfluss distanzieren und die im Widerspruch zu europäischen Interessen agieren könnten.¹⁰⁸ Aber auch gemäßigte politische Kräfte würden ihre Politik womöglich verstärkt nach den Interessen der Bevölkerung richten müssen. Es bestand zudem die Befürchtung, dass unpopuläre Maßnahmen erneut auf massive Proteste stoßen könnten. Hiervon wären natürlich auch neoliberale EU-Politiken betroffen. Zumindest in Teilen zeigt sich die Befürchtung als begründet: So musste beispielsweise die ägyptische Armeeführung, während sie die Regierungsgeschäfte führte, auf Subventionskürzungen für Nahrungsmittel und Treibstoff verzichten, aus Angst vor Aufständen und Protesten. Die Armeeregierung hob sogar, völlig entgegen dem Dogma der europäischen Politik, die Löhne des öffentlichen Sektors um 15%.¹⁰⁹

Angesichts der Tatsache, dass die Regime, die man mit der bisherigen Politik stabilisieren wollte, abgesetzt worden waren, kündigte die EU an, ihre Nachbarschaftspolitik nun grundsätzlich zu überarbeiten. So verkündete Catherine Ashton zur Veröffentlichung der überarbeiteten ENP: „Wir bringen heute ein neues Konzept auf den Weg. Eine Partnerschaft zwischen Menschen, die auf die Förderung und Unterstützung einer vertieften Demokratie und eines wirtschaftlichen Wohlstands in unserer Nachbarschaft abzielt. [...] Dabei beruht unsere Unterstützung auf Partnerschaft, nicht auf Einseitigkeit [...]“.¹¹⁰ Eine solche grundlegende inhaltliche Überarbeitung der Politik gegenüber diesen Staaten und Gesellschaften erfolgte jedoch nicht, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Inhalte der neuen ENP

Ein erstes Dokument zur neuen Nachbarschaftspolitik veröffentlichte die Europäische Kommission am 8. März 2011. Laut der gemeinsamen Mitteilung über eine „Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ soll der Schwerpunkt der ENP von nun an auf drei Hauptbereiche gelegt werden: Demokratisierung und Institutionenaufbau, eine engere Partnerschaft mit der Bevölkerung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung.¹¹¹ Für die neu zu gestaltenden Beziehungen

werden Differenzierung, Konditionalität und die Partnerschaftlichkeit der Beziehungen betont.¹¹² Die neue ENP solle einen „Wendepunkt“ in den Beziehungen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarstaaten darstellen. Durch mehr Leistungsbezogenheit, einem wieder erhöhten Stellenwert von Konditionalität und durch das „mehr für mehr“-Prinzip sollen verstärkt Anreize für politische und wirtschaftliche Reformen geschaffen werden, die nun „Hand in Hand“ gehen sollten. Die EU-Kommission fordert als Bedingung für eine Partnerschaft höhere „Menschenrechts- und Governancestandards“ ein.¹¹³ Außerdem solle eine weitere Voraussetzung „die Zusage sein, dass ordnungsgemäß überwachte, freie und faire Wahlen durchgeführt werden.“¹¹⁴ Dementsprechend möchte man den demokratischen Wandel vor allem durch die Förderung der Zivilgesellschaft unterstützen, durch finanzielle Mittel der EU und unter Einbeziehung politischer Parteien, Gewerkschaften, sowie NGOs der Mitgliedstaaten. Auch der Aufbau von Gewerkschaften solle in den Partnerländern unterstützt werden.¹¹⁵

Auch im wirtschaftlichen Bereich schlug die EU neue Töne an: Wirtschaftliche Entwicklung solle von nun an „inklusiv“ sein.¹¹⁶ So sollen neue Arbeitsplätze geschaffen werden – als Ursache für die Unruhen in Nordafrika hat die Kommission nämlich „wirtschaftliche Defizite“ ausgemacht.¹¹⁷ Tatsächlich jedoch wird der eigene Anteil an der wirtschaftlichen Lage nicht kritisch hinterfragt. Stattdessen wird weiterhin auf die üblichen neoliberalen „Patentrezepte“ Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung gesetzt. So wird beispielsweise die Wichtigkeit der Einrichtung einer Freihandelszone ein weiteres Mal betont: „Als gemeinsames mittel- bis langfristiges Ziel wurde in den Gesprächen mit den südlichen Mittelmeerpartnern auf regionaler und bilateraler Ebene der Abschluss tiefgreifender und umfassender Freihandelsabkommen vereinbart [...] Die Abkommen sollten über die Abschaffung von Zöllen hinausgehen und schrittweise eine engere Integration zwischen den Volkswirtschaften der südlichen Mittelmeerpartnern [sic!] und dem EU-Binnenmarkt fördern u.a. durch Maßnahmen wie Angleichungen im Regulierungsbereich. Besonderer Vorrang sollte Bereichen wie Wettbewerbspolitik, öffentliches Auftragswesen, Schutz von Investitionen und tier- und pflanzengesundheitlichen Maßnahmen eingeräumt werden.“¹¹⁸

Zur Förderung des Handels und ausländischer Direktinvestitionen will die EU für „verlässliche wirtschaftliche Rahmenbedingung“ sorgen, das heißt Rechtssicherheit für Unternehmen schaffen, Korruption bekämpfen und die Effizienz der Verwaltungsapparate der Partnerländer erhöhen.¹¹⁹ Die Liberalisierung des Handels und der Dienstleistungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten soll beschleunigt werden.¹²⁰ Wirtschaftliche Projekte sollen zudem von der Europäischen Investitionsbank gefördert werden.¹²¹

Am 25. Mai 2011 veröffentlichte die Kommission eine weitere gemeinsame Mitteilung über „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“. Das neue Dokument führt die Pläne der „Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ vom März 2011 zum Teil detaillierter als die vorhergehenden aus und wiederholt im Wesentlichen nochmals die vermeintlich neuen Schwerpunkte.

In Anbetracht dessen, dass die neue ENP die neoliberale Wirtschaftspolitik, mit der sie zumindest einen Beitrag zu den schlechten Verhältnissen in den nordafrikanischen Staaten leistete, fortführen will, erscheint es allerdings höchst fraglich, ob tatsächlich ein inklusives, sozial gerechteres Wirtschaftssystem das Ergebnis der neuen Politik sein wird.

Nochmals wird betont, dass die Unterstützung Europas für die Zivilgesellschaften in den Partnerländern verstärkt werden soll, da dies zur Grundlage einer stabilen Demokratie gehöre. Mittel hier-

für soll die im September 2011 gegründete „Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft“ bereitstellen.¹²²

Allerdings sollen weitere Instrumente der Nachbarschaftspolitik entwickelt werden. So soll als weitere Grundlage einer demokratischen Gesellschaft die Medien- und Informationsfreiheit verbessert werden, aufbauend auf dem „Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte“ (EIDHR).¹²³

Neu ist, dass die überarbeitete ENP zwar weiterhin in Form von Aktionsplänen ausgeführt wird. Um diese effektiver zu gestalten, soll aber die Zahl von Prioritäten für die einzelnen Partnerländer auf einige Kernthemen verringert werden.¹²⁴

Wie schon zuvor soll auch weiterhin auf gegenseitige Rechenschaftspflicht und das Prinzip der Konditionalität gesetzt werden, welches nun unter dem Schlagwort „mehr-für-mehr“ die ungleiche Partnerschaft beschreibt. Entsprechend dieses Prinzips intensiviert die EU den Umbau staatlicher Strukturen, so lange die Partnerländer innerhalb des Rahmens der von der EU definierten „universellen“ Werte agieren.¹²⁵ Mangelnde Reformbereitschaft soll dem Prinzip der negativen Konditionalität entsprechend künftig unter dem Schlagwort „weniger für weniger“ sanktioniert werden.¹²⁶ Um die Entwicklung der Partnerländer besser einschätzen zu können, soll mit der neuen ENP verstärkt auf Monitoring und Benchmarking gesetzt werden. Dabei enthalten die Dokumente allerdings keine genauen Angaben zur Frage, nach welchen Maßstäben, Kriterien und Methoden die Partnerländer evaluiert werden sollen.¹²⁷ Die Evaluation findet auch hier wieder einseitig nur durch die EU statt.

Erst die Mitteilung der Kommission an den Generalsekretär des Rates der Europäischen Union zur „Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik“ vom 15. Mai 2012 wird konkreter hinsichtlich der Umsetzung der neuen ENP.¹²⁸ Der seit Juli 2011 existierende EU-Sonderbeauftragte für den südlichen Mittelmeerraum soll nun in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst die „Sichtbarkeit“ der europäischen Arbeit in der Region verstärken.¹²⁹ Um die Flexibilität des neuen Ansatzes umzusetzen, wurden Task Forces eingerichtet, die Fachwissen und Ressourcen für die einzelnen Partnerländer bündeln sollen.¹³⁰

Die finanziellen Mittel für die überarbeitete Nachbarschaftspolitik wurden drastisch erhöht. Das *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI) wurde für den Zeitraum 2011 bis 2012 von 5,7 Milliarden Euro auf 6,942 Milliarden aufgestockt.¹³¹ Ab 2014 soll das ENPI durch das *Europäische Nachbarschaftsinstrument* (ENI) ersetzt werden. Das ENI soll mit 18,2 Milliarden Euro für die östliche und südliche Nachbarschaft über deutlich erhöhte Finanzmittel verfügen.¹³² Finanziert wird die neue Politik weiterhin im Rahmen des *SPRING-Programms* (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth), das zusammen mit dem Rahmenprogramm für die östliche Nachbarschaft aus Mitteln im Umfang von 670 Millionen Euro dem „mehr für mehr“-Prinzip entsprechend diejenigen Staaten fördern soll, die besondere Fortschritte vorweisen können.¹³³ 350 Millionen Euro gehen davon an die südliche Nachbarschaft.¹³⁴ Außerdem stellt die *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* Kredite in Höhe von 1 Mrd. Euro für die südliche Nachbarschaft bereit, um den Transitionsprozess in Ägypten, Marokko, Tunesien und Jordanien zu unterstützen.¹³⁵ Die *Europäische Investitionsbank* (EIB) bietet nun Darlehen in Höhe von 1,7 Milliarden Euro an.¹³⁶

Demokratisierung soll außerdem durch den im Dezember 2011 beschlossenen *Europäischen Fonds für Demokratie* gefördert werden.¹³⁷

Neu ist, dass nun nicht mehr nur Regierungen, sondern auch Nichtregierungsorganisationen von der EU finanziell unterstützt werden können.¹³⁸ In den südlichen Nachbarländern soll außerdem

die Anna-Lindt-Stiftung mit Hilfe der EU die Zivilgesellschaften „mobilisieren“ und neu „beleben“.¹³⁹

Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass die EU, die zuvor noch ganz andere Machthaber in der Region finanzierte, nun plötzlich ungeheure Summen in diejenigen investiert, die zum Sturz dieser Partner beitrugen. Allerdings geschieht dies wohl weniger aus Einsicht in eigene Fehler, sondern vielmehr in der Absicht, durch finanzielle Unterstützung die Staaten des Arabischen Frühlings weiterhin in Abhängigkeit von europäischen Hilfen zu halten. Dies dient einerseits als Hebel, um europafreundliche Eliten zu fördern, andererseits kann durch die Unterstützung sozialer Programme der Revolution ihr Momentum genommen und der Umbruch in geordnete Bahnen im Sinne Europas gelenkt werden.¹⁴⁰

Insgesamt fehlen auch hier Angaben zu Kriterien und Methoden zur Bewertung der Nachbarländer und dementsprechend der Anwendung des „mehr für mehr“- bzw. „weniger für weniger“-Prinzips.

Auch werden keine Details genannt, welche staatlichen Institutionen in den Nachbarländern in die Kooperation einbezogen und welche zivilgesellschaftlichen Institutionen unterstützt werden, nach welchen Kriterien diese ausgewählt werden sollen oder wie man mit Parteien und Organisationen umgehen will, deren Standpunkte nicht den europäischen Werten entsprechen.

Inwieweit es der EU gelingen wird, mithilfe der ENP ihre Interessen in Ägypten durchzusetzen, wird sich noch zeigen müssen. Der Fortschrittsbericht für 2012 zeichnet allerdings ein sehr gemischtes Bild. Zwar wird die politische Situation abgesehen von den offensichtlichen Problemen überwiegend vielversprechend bewertet und Ägypten weiterhin als ein wichtiger Partner in außen- und sicherheitspolitischen Themen eingeordnet.¹⁴¹ In wirtschaftlichen Themen fällt das Urteil allerdings schon deutlich kritischer aus. So wird unter anderem beklagt, dass nur geringe Fortschritte im freien Güterhandel, bei der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs oder im Zollrecht erreicht worden seien.¹⁴²

Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel?

Die neue ENP ist als Anpassungsversuch Europas an die dramatischen Veränderungen der nordafrikanischen Verhältnisse im Zuge des arabischen Frühlings zu sehen. Der thematische Schwerpunkt der europäischen Nachbarschaftspolitik lag sehr deutlich auf Wirtschaft und Sicherheit. Aus Eigeninteresse hatte man auf die autoritären Regime Nordafrikas gesetzt. Dies erwies sich nach dem arabischen Frühling als strategischer Fehler. Die Aufstände richteten sich gegen eben diese Politik und Regime, die von Europa unterstützt wurden. Mit ihrem neuen Ansatz versucht Europa nun verstärkt den Bevölkerungen der südlichen Nachbarstaaten ihre Politik besser zu verkaufen, die politischen Machthaber in der Region stehen nun nicht mehr alleine im Mittelpunkt der europäischen Einflussnahme. Wie man anhand Ägyptens aber erkennen kann, handelt es sich hier im Wesentlichen nur um kosmetische Änderungen. Lediglich rhetorisch wurde die Nachbarschaftspolitik reformiert. Demokratie, Menschenrechte, bürgerliche Freiheitsrechte und soziale Gerechtigkeit spielen nun in den offiziellen Verlautbarungen eine prominentere Rolle. Gleichzeitig findet auch eine Annäherung an die neuen Eliten statt.

Anfangs schienen in Ägypten die Muslimbrüder hierfür als die bevorzugten westlichen Partner zu gelten. Dies war auch wenig verwunderlich, denn wie das Programm der politischen Partei der Muslimbrüder beweist, verfolgen sie ein Wirtschaftsmodell, das vergleichbar ist mit den europäischen wirtschaftspolitischen Vorstellungen.¹⁴³ Aus diesem Grund waren sie auch bereit, die neoliberale Politik des Mubarak-Regimes fortzusetzen.¹⁴⁴ Als es allerdings

vor allem aufgrund der fatalen sozialen Folgen dieser Politik erneut zu Massenprotesten kam, verlor Mursi auch im Westen an Unterstützung. Nachdem es jedoch das – stark von den USA abhängige – Militär war, das im Juli 2013 gegen Mursi putschte, gehen Beobachter nicht davon aus, dass sich die ägyptische Politik auch unter dessen Nachfolger substantiell ändern wird.¹⁴⁵

Auch die neue ENP steht jedenfalls klar in der Tradition der eurozentristischen Vorgängerprogramme. Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen der EU scheinen weiterhin die tatsächliche Motivation der Nachbarschaftspolitik zu sein. Den Nachbarstaaten werden nicht nur allgemeine Werte und Normen vorgegeben, sondern Europa mischt sich mit konkreten Forderungen in eine Vielzahl von Politikbereichen ein.¹⁴⁶ Beispiele sind Erwartungen an die Eindämmung der illegalen Migration, Kooperation in Sicherheitsfragen und die Einführung einer liberalen Marktwirtschaft mit möglichst geringen Handelsbeschränkungen für europäische Waren und Dienstleistungen. Die Nachbarstaaten werden dabei weiterhin eher belehrt denn als echte Partner einbezogen. Auch die „gemeinsamen Werte“ werden nicht ausgehandelt, sondern sind in den Strategiepapieren vorgegeben.¹⁴⁷ Insgesamt aber und gerade auch in Ägypten, sind die Erfolge der Europäischen Nachbarschaftspolitik als

eher gering einzuschätzen – zumindest wenn als Gradmesser nicht allein neoliberale Umstrukturierungen herangezogen werden.

Es ist also nicht zu übersehen, dass die EU ihren imperialen Kurs gegenüber ihren Nachbarstaaten fortsetzt. Eine wirkliche Partnerschaft liegt nicht im europäischen Interesse. Stattdessen wird ein Zentrum-Peripherie Verhältnis gepflegt. Zum Vorteil des europäischen Zentrums soll die Peripherie als Absatzmarkt, Investitionszone, Rohstofflieferant und Sicherheitsgürtel, als „Ring von Freunden“ zur Abwehr von Terrorismus und „illegaler“ Migration dienen. Welcher Machthaber auch immer im Interesse dieser Ziele handelt, wird wohl auch in Zukunft die Unterstützung Europas erhalten. In Anbetracht der Tatsache, dass die EU auch mit ihrem Neuentwurf der Nachbarschaftspolitik eine neoliberale Politik postuliert, die in Ägypten schon seit Dekaden systematisch gescheitert ist, muss man annehmen, dass Europa auch in Zukunft allenfalls im eigenen Interesse versuchen wird, auf Widerstandsbewegungen in der Bevölkerung sensibler zu reagieren. Die Bedürfnisse der Bevölkerungsmehrheiten in den Nachbarländern werden in den europäischen Planungen wohl weiterhin nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Anmerkungen

- 1 Wenn im Folgenden von „Europa“ die Rede ist, so ist sich der Autor bewusst, dass die EU keineswegs sämtliche Länder des Kontinents umfasst. Auch wenn deshalb eigentlich von „EUropa“ die Rede sein müsste, wird in dieser Studie die andere, weil deutlich lesbarere Schreibweise verwendet.
- 2 Vgl. für einen Überblick über die militärischen Kapazitäten Rogers, James/Gilli, Andrea: Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues, EUISS, 06 May 2013.
- 3 Das militärische Potential Europas ist allerdings keineswegs zu unterschätzen: Moravcsik, Andrew: Europe: Rising Superpower in a Bipolar World, in: Alexandroff, Alan S., Cooper, Andrew F. (Hrsg.): Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance, Bookings Institutions Press, Baltimore 2010, S. 151-174.
- 4 Teti, Andrea: The EU's First Response to the 'Arab Spring': A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity, in: Mediterranean Politics, Nr. 3/2012, S. 266-284, S. 278.
- 5 Dimitrovova, Bohdana: Imperial re-bordering of Europe: the case of the European Neighbourhood, in: Cambridge Review of International Affairs, Nr. 2/2012, S. 249-267, S. 254.
- 6 Vgl. hierzu: Wagner, Jürgen: Die Geostrategie Europäischer Macht: 'Grand Area' - ein imperiales Raumkonzept als Rezept fürs Desaster, in: AUSDRUCK (Oktober 2011) (<http://www.imi-online.de/2011/10/12/die-geostrategie-eur/>).
- 7 http://europa.eu/pol/enlarg/index_de.htm
- 8 Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.12.2003, S. 1.

- 9 UN data Trade Profile Egypt (<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=EGYPT>).
- 10 Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, Syrien, Tunesien, Türkei, Palästinensische Autonomiegebiete, Zypern.
- 11 Barcelona Declaration-adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf).
- 12 Hinnebusch, Raymond: Europe and the Middle East: From Imperialism to Liberal Peace? In: Review of European Studies, Vol. 4, No. 3 (July 2012), S. 18-31, S. 22.
- 13 Barcelona Declaration - adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95, S. 5.
- 14 Hinnebusch: Europe and the Middle East, S. 22.
- 15 Ebd., S. 22.
- 16 Ebd., S. 22.
- 17 Ebd., S. 23.
- 18 <http://www.arte.tv/de/union-fuer-das-mittelmeer-sarkozy-muss-abstriche-hinnehmen/2114698,CmC=2108366.html>
- 19 Hinnebusch: Europe and the Middle East, S.23.
- 20 Browning, Christopher S., Joenniemi, Pertti: Geostategies of the European Neighbourhood Policy, in: European Journal of International Relations, Vol. 14 (3), S. 519-551, S. 539.
- 21 Tagesschau.de: Mehr als 1500 Flüchtlinge im Mittelmeer umgekommen, <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingemittelmeer100.html> (aufgerufen am 14.06.13).
- 22 Kasperek, Bernd: Frontex und die europäische Außengrenze, Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse Nr.

- 4, (Januar 2008), S.9-15, S. 13 ff. (<http://www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschuere.pdf>).
- 23 Del Sarto, Raffaella, Schumacher, Tobias: From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? In: European Foreign Affairs Review 10 (2005), S. 17-38, S. 28.
- 24 Ebd., S. 18.
- 25 Hinnebusch: Europe and the Middle East, S. 24.
- 26 Ebd., S. 24.
- 27 Brand, Martin: Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein liberales Projekt? In: Utopie kreativ, H. 217 (November 2008), S. 988-1006, S. 1003.
- 28 Browning, Joenniemi: Geostategies, S. 520.
- 29 „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ (Art. 49 Abs. 1 EUV).
- 30 In der Kommissionsmitteilung „Größeres Europa“ heißt es dazu: „Die durch Nähe und Nachbarschaft aufgeworfenen praktischen Fragen sind getrennt von der Frage der Aussicht auf einen EU-Beitritt zu beantworten.“ (Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Partnern, Brüssel, den 11.3.2003 KOM (2003) 104).
- 31 Ferrero-Waldner, Benita: Europa als globaler Akteur – Aktuelle Schwerpunkte Europäischer Außen- und Nachbarschaftspolitik, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, den 24.01.2005.
- 32 Mitteilung der Kommission: „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, KOM

- (2003) 104 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_de.pdf).
- 33 Del Sarto, Schumacher: From EMP to ENPean, S. 23.
- 34 KOM (2003) 104, S. 3.
- 35 Romano Prodi: A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability, „Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU“, Sixth ECSA-World Conference, Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 December 2002 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm).
- 36 Bei den „europäischen Werte“ handelt es sich nach Art.49 Abs. 2 EUV um folgende: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“
- 37 Del Sarto, Schumacher: From EMP to ENP, S.21.
- 38 Kelley, Judith: New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy, S. 31.
- 39 Ebd., S. 32.
- 40 Ebd., S. 32. Die Kopenhagener Kriterien von 1993 beziehen sich auf 3 Felder: 1) Politisch: die EU erwartet von Beitrittskandidaten institutionelle Stabilität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte und Minderheitenschutz 2) Wirtschaftlich: eine der EU angepasste, konkurrenzfähige Marktwirtschaft 3) Acquis: Übereinstimmung mit den Werten und Zielen der EU, sowie die Fähigkeit alle politischen Aufgaben und das gesamte EU-Recht (acquis communautaire) zu übernehmen (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung/Grunds%C3%A4tze_Erweiterungspolitik_node.html).
- 41 Bei den „Priorities for Action“ handelt es sich eher um unverbindliche Absichtserklärungen, die dem eigentlichen Aktionsplan vorgestellt werden. Vgl. z.B. den Aktionsplan für Ägypten, S. 3ff. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf).
- 42 Kelley: New Wine in Old Wineskins, S. 33.
- 43 Vgl. hierzu auch „Größeres Europa“ KOM (2003) 104, S. 10ff. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_de.pdf) Die aufgezählten Bereiche zeigen einen deutlichen Schwerpunkt der europäischen Interessen an Wirtschafts-, Finanz-, und Sicherheitsthemen.
- 44 Kelley: New Wine in Old Wineskins, S. 33-34.
- 45 Ebd., S. 38.
- 46 Ebd., S. 36.
- 47 Del Sarto, Schumacher: From EMP to ENP, S. 22.
- 48 Kelley New Wine in old Wineskins, S. 37.
- 49 Ebd., S. 40. Vgl. auch: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/twinning_brochure_2005_de.pdf
- 50 Europäische Nachbarschaftspolitik: Finanzierung (http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm).
- 51 VERORDNUNG (EG) Nr. 1638/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, 24. Oktober 2006 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf), S. 7.
- 52 Ebd., S. 12.
- 53 EUROPEAN COMMISSION -WEB RELEASE, 05. August 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/documents/web_release_aap_nif_2011.pdf), S. 1.
- 54 Kelley: New Wine in old Wineskins , S. 38.
- 55 KOM (2003) 104, S. 9.
- 56 Brand: Die Europäische Nachbarschaftspolitik, S. 1001.
- 57 Armbrust, Walter: A revolution against neoliberalism? 24.02.2011 (<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/02/201122414315249621.html>).
- 58 Bauer, Patricia: The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?, in: Perspectives on European Politics and Society, Vol. 12 (4), 420-439, S. 422.
- 59 Maher, Stephen: The Political Economy of the Egyptian Uprising, in: Monthly Review 2011/11/01.
- 60 Maher: The Political Economy of the Egyptian Uprising 2011/11/01.
- 61 Hibbard, Scott, Layton, Azza Salama: The origins and future of Egypt's revolt, in: Journal of Islamic Law and Culture, Vol.12, No. 3, October 2010, S. 197-214, S. 200.
- 62 Hibbard, Layton: The origins and future of Egypt's revolt, S. 202.
- 63 Loewe, Markus: Großes Potential, schlechte Umsetzung ... und wie Ägypten die Produktivität seiner Ökonomie verbessern kann, in: IP Länderportrait Ägypten, März/April 2012, S.4-13, S. 5.
- 64 Armbrust, Walter: A revolution against neoliberalism? 24.02.2011 (<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/02/201122414315249621.html>).
- 65 European Neighbourhood Policy Countries, Essential macro-economic indicators, Eurostat 2013(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-12-332/EN/KS-31-12-332-EN.PDF), S. 4.
- 66 Angenendt, Steffen, Popp, Silvia: Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern, Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln, in: SWP-Aktuell (Juni 2012) S. 3.
- 67 Loewe: Großes Potential, schlechte Umsetzung, S. 9.
- 68 IP Länderportrait Ägypten, Ägypten von A-Z, S. 20. Ägypten liegt im Korruptionsindex von 2011 auf Platz 112 von 182: <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2021.0.html>.
- 69 Hibbard, Layton: The origins and future of Egypt's revolt, S. 204.
- 70 Arab Republic of Egypt—2010 Article IV Consultation Mission, Concluding Statement, Cairo, February 16, 2010 (<http://www.imf.org/external/np/ms/2010/021610.htm>).
- 71 Hibbard, Layton: The origins and future of Egypt's revolt, S. 206.
- 72 Loewe: Großes Potential, S. 6.
- 73 Maher: The Political Economy of the Egyptian Uprising, 2011/11/01.
- 74 Angenendt, Popp: Jugendarbeitslosigkeit , S. 4.
- 75 EU-Mediterranean Agreement (http://eeas.europa.eu/egypt/aa/06_aaa_en.pdf), S.6 (eigene Übersetzung).
- 76 Ebd., S. 7.
- 77 Ebd., S. 44.
- 78 Ebd., S. 47ff.
- 79 Ebd., S. 8ff.
- 80 Ebd., S. 14.
- 81 Ebd., S. 55.
- 82 EU/Egypt Action Plan 2007, S.1.
- 83 EU/Egypt Action Plan 2007, S. 8ff.
- 84 Bauer: The Transition of Egypt, S. 428.
- 85 Marischka, Christoph: Ägypten: Revolution und Putsch vom Sicherheitssektor her gedacht, S. 252.
- 86 Armbrust, Walter: A revolution against neoliberalism? 24.02.2011 (<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/02/201122414315249621.html>).
- 87 Hibbard, Layton: The origins and future of Egypt's revolt, S. 209.
- 88 Marischka: Ägypten, S. 252-253.
- 89 Aktionsplan EU-Ägypten 2007, S. 13 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_de.pdf)
- 90 Ebd., S. 19
- 91 Bauer: The Transition of Egypt, S. 428.
- 92 EU/Egypt Action Plan 2007, S. 3-5.
- 93 Quelle: Eurostat, Internationaler Handel, langfristige Indikatoren.
- 94 Quelle: Eurostat.
- 95 EU/Egypt Action Plan 2007, S. 6.
- 96 Bauer: The Transition of Egypt, S. 428.
- 97 Ebd., S. 428.
- 98 Ebd., S. 426.
- 99 JOIN(2012) 14 final, ENP Country Progress Report 2011 – Egypt, S. 1.
- 100 JOIN(2012) 14 final, S. 3.
- 101 Ebd., S. 2.
- 102 Ebd., S. 2.
- 103 Ebd., S. 3.
- 104 Ebd., S. 3.
- 105 Ebd., S. 1.
- 106 Behr, Timo: After the Revolution: The EU and the Arab Transition, Notre Europe, S. 3.
- 107 Bergha, Sylvia I.: Introduction: Researching the effects of neoliberal reforms on local governance in the Southern Mediterranean, in: Mediterranean Politics, Nr. 3/2012, S. 303-321, S. 303.
- 108 Jamestown Foundation, Europol Identifies Security Threat to Europe from North Africa's "Arab Spring", 12 May 2011, Terror-

- rism Monitor Volume: 9 Issue: 19, (<http://www.refworld.org/docid/4e3fa3d12.html>)
- 109 Loewe: Großes Potential, S. 6.
- 110 Catherine Ashton, 25.05.2011, press release, IP/11/643 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-643_de.htm).
- 111 KOM(2011) 200 endgültig, S. 3.
- 112 Ebd., S. 3.
- 113 Ebd., S. 5.
- 114 Ebd., S. 5.
- 115 Ebd., S. 6.
- 116 Ebd., S. 8.
- 117 Ebd., S. 8.
- 118 Ebd., S. 10.
- 119 Ebd., S. 9.
- 120 Ebd., S. 10.
- 121 Ebd., S. 9.
- 122 Ebd., S. 5.
- 123 Ebd., S. 5.
- 124 Ebd., S. 22.
- 125 Ebd., S. 3.
- 126 Sanktionen wurden gegen Libyen und Syrien verhängt.
- 127 KOM(2011) 303, S. 22.
- 128 JOIN(2012) 14 final, Umsetzung einer neuen Nachbarschaftspolitik (http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_de.pdf).
- 129 Ebd., S. 3.
- 130 Ebd., S. 3.
- 131 COM(2011) 303 final, S. 19.
- 132 JOIN(2012) 14 final, S. 17.
- 133 Ebd., S. 4.
- 134 EU response to the Arab Spring: The SPRING-Programme, MEMO/11/636, 27/09/2011 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-636_en.htm).
- 135 JOIN(2012) 14 final, S. 3.
- 136 http://www.enpi-info.eu/main.med.php?id=362&cid_type=3&lang_id=450
- 137 JOIN(2012) 14 final, S. 6 und S. 19.
- 138 Ebd., S. 2.
- 139 Ebd., S. 6.
- 140 Maher: The Political Economy of the Egyptian Uprising 01.11.2011, S.1.
- 141 SWD(2013) 89 final, S. 7.
- 142 Ebd., S. 10.
- 143 „Auch die Muslimbrüder wollen eine freie Marktwirtschaft“ Interview mit Magda Kandil vom Egyptian Center for Economic Studies, IP Länderportrait, März/April 2012; Achcar, Gilbert: Extreme capitalism of the Muslim Brothers, Le monde diplomatique (June 2013).
- 144 Dementsprechend vorsichtig ging auch der Fortschrittsbericht vom 20.03.2013 mit Ägypten ins Gericht. Probleme im Demokratisierungsprozess und Proteste gegen die neue Regierung wurden zwar erwähnt, aber nicht wirklich angeprangert. Stattdessen beließ es der Bericht bei mehr oder weniger allgemeinen Empfehlungen für den ägyptischen Staat zum weiteren Vorgehen. SWD(2013) 89 final (http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_egypt_en.pdf), S. 2ff.
- 145 Chossudovsky, Michel: Was Washington Behind Egypt's Coup d'Etat? Global Research, 04.07.2013.
- 146 Behr: After the Revolution, Executive Summary.
- 147 Brand, Die Europäische Nachbarschaftspolitik, S. 1004.

Information

Die Informationsstelle Militarisierung (IMI) ist ein eingetragener und als gemeinnützig anerkannter Verein. Ihre Arbeit trägt sich durch Spenden und Mitglieds-, bzw. Förderbeiträge, die es uns ermöglichen, unsere Publikationen kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen. Wenn Sie Interesse an der Arbeit der Informationsstelle oder Fragen zum Verein haben, nehmen Sie bitte Kontakt zu uns auf. Nähere Informationen wie auch Sie IMI unterstützen können, erfahren Sie auf unserer Homepage (www.imi-online.de), per Brief, Mail oder Telefon in unserem Büro in Tübingen.

Spenden an IMI sind steuerabzugsfähig.

Unsere Spendenkontonummer ist: 1662832 bei der Kreissparkasse Tübingen (BLZ 641 500 20)

Adresse:

Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V.
 Hechingerstr. 203
 72072 Tübingen
 Telefon: 07071/49154
 Fax: 07071/49159
 e-mail: imi@imi-online.de
 web: www.imi-online.de



Der hier abgedruckte Text spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V. wieder.