

Europas Beziehungen mit Ägypten und Tunesien Handlungsoptionen für die europäische Politik

Key Points:

- Die EU spielt in Tunesien eine völlig andere Rolle als in Ägypten. Während die EU in Tunesien eine dominante Rolle einnimmt ist sie in Ägypten politisch kaum relevant.
- Eine effektive Nachbarschaftspolitik darf nicht nur auf den Staat als Gesamtheit fokussieren, sondern muss die relevanten Stakeholder benennen, ihre Diskurse aufnehmen und ansprechen. Dabei ist eine Begegnung auf Augenhöhe eine der wichtigsten Voraussetzungen.
- Die EU muss koordinierter agieren und vor allem Pilotprojekte liefern, um nicht von der Konkurrenz durch andere internationale Akteure überholt zu werden.



Dr. Cengiz Günay ist stellvertretender wissenschaftlicher Direktor am Österreichischen Institut für Internationale Politik. Seine Forschungsschwerpunkte: Europäische Nachbarschaftspolitik, Veränderung von Staatlichkeit und die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren, Islamismus in der MENA Region. Regionaler Fokus: Türkei, Ägypten und Tunesien

Der sogenannte Arabische Frühling veränderte Europas südliche Nachbarschaft grundlegend. Während Tunesien das einzige Beispiel einer friedlichen demokratischen Transition darstellt, sind die übrigen Staaten in denen Umbrüche stattfanden, entweder durch Bürgerkrieg, Staatszerfall oder die Rückkehr des Autoritarismus geprägt. Die Europäische Union selbst, durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, bzw. die britische Entscheidung über einen Austritt geschwächt, veränderte mehrfach ihre Politik gegenüber der Region. Ihre Einflussmöglichkeiten haben sich in den letzten acht Jahren seit Ausbruch des Arabischen Frühlings verändert und zum Teil verringert. Die Untersuchung der Diskurse lokaler Eliten in Ägypten und Tunesien zeigen, dass die EU als entscheidungsschwach wahrgenommen wird. Ihr Einfluss verringert oder steigert sich proportional zu den wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Partner und die EU ist immer mehr der Konkurrenz durch andere internationale oder regionale Akteure ausgesetzt.¹

Die Logik der euro-mediterranen Beziehungen

Aus europäischer Perspektive gilt die MENA Region (Middle East and North Africa) seit dem Ende des Kalten Krieges als eine potenzielle Quelle für Sicherheitsrisiken wie z.B. Migration, Terrorismus, Staatszerfall. Deshalb stellen die meisten politischen Maßnahmen, Instrumente und Politiken gegenüber der Region einen Nexus mit sicherheitspolitischen Überlegungen her. Die im Jahr 1995 ins Leben gerufene Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) gilt als erster Versuch die EU Außenpoli-

tik gegenüber der Region zu bündeln und vor allem einen multilateralen Rahmen für die „Governance“ des Mittelmeeres zu schaffen. 2005 wurde sie weitgehend von der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) abgelöst. Unter dem Eindruck der erfolgreichen Osterweiterung war die ENP davon geprägt Normen, Standards, Regeln und Prozesse in die unmittelbare Nachbarschaft zu exportieren.

In der ersten Phase nach den Umbrüchen in der arabischen Welt dominierten auf Seiten der EU Institutionen vornehmlich positive Erwartungen hinsichtlich der Transitionen in Ägypten und Tunesien. Es erwies sich allerdings recht bald, dass die EU weder die Kapazitäten, noch die Mittel bzw. den Willen hatte sich in großem Umfang zu engagieren. Die angebotenen Instrumente blieben zu gering ausgestattet, gingen weitgehend von europäischen Normen und Erfahrungen aus und berücksichtigten kaum die strukturellen Gegebenheiten in den jeweiligen Ländern. Vor allem aber fehlte, anders als bei den Transitionen in Osteuropa, für die lokalen Eliten als wichtiges Element der Demokratisierung die Perspektive auf eine sichere Zukunft in der Europäischen Union.

2015 präsentierte die EU die überarbeitete Nachbarschaftspolitik. Die neue ENP ist einerseits durch die Erkenntnis der Grenzen der eigenen Kapazitäten und andererseits durch einen stärkeren Fokus auf Real- und Sicherheitspolitik gekennzeichnet. In der neuen ENP finden die Frage der Demokratieförderung sowie andere normative Ansprüche wie Verweise auf Menschenrechte, die Förderung von Frauen und der Jugend nur mehr eine untergeordnete Rolle. Als primäres Ziel benennt die EU die Stabilisierung der Region. Auch wenn VertreterInnen der Kommission beteuern, dass die ENP weiterhin im Geiste liberaler Werte stehe, ermöglicht der sicherheitspolitische Fokus auf Stabilisierung eine pragmatischere Politik und größere Flexibilität in der

¹ Der Policy Brief baut weitgehend auf den Erkenntnissen aus den durch den Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank geförderten Projektes „Die normative Kraft der EU Außen- und Sicherheitspolitik“ (Projekt-Nr.: 16790 auf und leitet davon Handlungsoptionen ab.

Frage des Umganges mit autoritären und undemokratischen Regimen und Akteuren. Pragmatismus fördert auch die Tendenz, sektorale Partnerschaften mit den einzelnen Staaten anzustreben. Diese können flexibler gestaltet werden und kommen einerseits mehr speziellen europäischen Interessen entgegen und ermöglichen andererseits autoritären Regimen die Zusammenarbeit in sachlichen Fragen mit eingeschränkten normativen Anforderungen. Sektorale Partnerschaften betreffen z.B. Fragen des Grenzschutzes, der Sicherheitssektorreform, des Migrationsmanagements oder im wirtschaftlichen Bereich, die Umsetzung von Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements – DCFTA). Hinzu engagieren sich auch einzelne Mitgliedsstaaten verstärkt auf bilateraler Basis in Fragen des Migrationsmanagements oder Grenzschutzes. Als Beispiel gilt das Abkommen zwischen Italien und Libyen von 2017 über einen „humanitären Korridor für Flüchtlinge“.

Damit stellt sich die Frage, ob eine gemeinsame Europäische Nachbarschaftspolitik überhaupt noch möglich ist, bzw. gewünscht wird oder ob sie nur mehr einen vagen Leitfaden für normative Ansätze darstellt, während realpolitische Entscheidungen zunehmend auf bilateraler Ebene zwischen den Mitgliedsstaaten und den Partnern im Süden getroffen werden. Die Zukunft der ENP spiegelt damit die allgemeine Lage der EU wider. Die Umbrüche in der südlichen Nachbarschaft haben zu Verschiebungen bei den Eliten und zu Neuverhandlungen von Positionen, Interessen und Erwartungen geführt.

Ägypten – kein Raum für liberale Normen

Mit der Intervention des Militärs im Juni 2013 fand die Hoffnung auf eine demokratische Entwicklung Ägyptens ein jähes Ende. Das Regime von Präsident Abdel Fattah al-Sisi

baut vor allem auf das Militär. Die Armee bzw. ihr nahestehende Gruppen dominieren inzwischen auch den Wirtschaftssektor. Die Opposition und einst lebendige Zivilgesellschaft haben kaum Raum für Aktivitäten und Ausdrucksmöglichkeiten. Im Gegensatz zum Mubarak-Regime verfolgt das al-Sisi Regime keine offene Politik gegenüber dem Westen. Es steht internationalen liberalen Diskursen kritisch gegenüber und sieht insbesondere in den VertreterInnen der internationalen Zivilgesellschaft eine Gefahr für die Souveränität des Landes. Die anti-liberale Politik der totalen Kontrolle resultiert aus der Analyse, dass die Öffnung gegenüber liberalen Tendenzen in den 2000er Jahren zum Sturz Hosni Mubaraks geführt hätte. Diese Haltung äußert sich auch in der Politik gegenüber der EU. Während der Dialog mit EU VertreterInnen, unter anderen auch VertreterInnen der Kommission, klar eingeschränkt wird, bevorzugt das ägyptische Regime bilaterale Beziehungen mit einzelnen Mitgliedsstaaten bzw. sektorale Partnerschaften ohne normative Grundlagen. Vor allem die Mitglieder Ungarn, Griechenland und Zypern gelten als EU-interne Unterstützer des al-Sisi Regimes. Dadurch kann das ägyptische Regime durch separate Verhandlungen mit einzelnen EU Staaten immer wieder EU Positionen aufweichen bzw. unterminieren. Wichtige regionale Unterstützer al-Sisis sind zudem Saudi Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Der offizielle ägyptische Diskurs stellt das Land als einen unverzichtbaren Partner und Experten im Kampf gegen Terrorismus und Instabilität in der Region, sowie als Bollwerk gegen Migrationsflüsse aus Afrika dar. Dieser Diskurs dient einerseits als Legitimierung nach innen und rechtfertigt das Vorgehen gegen Islamisten und andere Oppositionelle und andererseits nach außen, als Grundlage für Kooperationen im Wirtschafts- und Sicherheitsbereich. Der EU wird oft Naivität und Unkenntnis über die Region und ihre Herausforderungen

vorgeworfen, wohingegen die VertreterInnen des Regimes sich selbst als ExpertInnen darstellen.

Tunesien - Der Musterschüler

Tunesien gilt als das einzige Beispiel einer erfolgreichen demokratischen Transition in der arabischen Welt. Förderungen und Programme der EU, bzw. einzelner Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Frankreich sind wichtige finanzielle Stützen für das neue demokratische System². Dies gewährleistet zwar Stabilität, die der Entwicklung einer Konsensdemokratie zuträglich sein kann, begünstigt aber auch die politische und finanzielle Abhängigkeit des neuen politischen Establishments. Die politischen Debatten, Lösungsansätze und Investitionspläne sind oft mehr durch die Erwartungen der europäischen Partner, europäische Ansätze und Ideen geleitet und vernachlässigen damit nur allzu oft lokale Gegebenheiten und Herausforderungen. Trotz politischer Stabilität bleiben dringend notwendige Investitionen aus. Weiterhin gibt es eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und große regionale Unterschiede. Deshalb ist trotz der kurzen demokratischen Erfahrungen bereits die Demokratieverdrossenheit relativ groß und die Hoffnung vieler TunesierInnen auf eine bessere Zukunft gering.

Die EU baut als Lösung für die wirtschaftliche Misere im Land auf die Umsetzung des Freihandelsabkommens (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements – DCFTA, französische Abkürzung ALECA). Während sich die VertreterInnen der politischen Klasse, auch die islamistische Ennahda eingeschlossen, weit-

² Um dies, sowie die engen wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Land zu würdigen, verlieh die EU Tunesien im Jahr 2013 den Titel eines „privilegierten Partners“. Die privilegierte Partnerschaft soll vor allem die Sonderstellung Tunesiens gegenüber anderen Staaten der Region unterstreichen.

gehend für das Freihandelsabkommen ausprechen, sind die starke Gewerkschaft UGTT, weite Teile der Zivilgesellschaft und die breite Öffentlichkeit in der Frage skeptisch bis ablehnend.

Der tunesische Diskurs bezieht sich damit viel stärker auf die EU als primären Akteur und erst in zweiter Linie auf einzelne Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Frankreich. Angesichts der traditionell starken Abhängigkeit von Frankreich (kulturell, wirtschaftlich und auch politisch) bedeutet das stärkere Engagement der EU bzw. auch einzelner Mitgliedsstaaten eine Diversifizierung der Partner. Allerdings ist festzuhalten, dass auch in Tunesien die EU oft als schwach, unkoordiniert und zu komplex charakterisiert wird. Dies kommt anderen internationalen (vor allem USA und China) und regionalen Akteure (VAE, Katar, Saudi Arabien, die Türkei) zugute.

Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass auf der tunesischen Seite aufgrund der erfolgreichen demokratischen Transition Erwartungen an die Unterstützung durch Europa vorherrschen. Immer wieder bringen tunesische Stakeholder ins Treffen, dass das tunesische Modell zu wichtig ist, als dass es scheitern könnte. In diesem Zusammenhang verbinden tunesische EntscheidungsträgerInnen auch immer wieder die Frage der Stabilität Tunesiens mit dem Management von Flüchtlingsströmen nach Europa. Eine immer wieder artikulierte Forderung sind europäische Investitionen in wirtschaftlich und sozial schwachen Regionen in Tunesiens Peripherie. Diese Regionen gelten auch als Herd für soziale und politische Unruhen. Damit bringen beide Länder, Ägypten sowie Tunesien, die Karte des Migrationsmanagements als Trumpf ins Spiel. Allerdings zur Legitimierung und Finanzierung unterschiedlicher Modelle; im Falle Ägyptens eines Militärregimes und im Falle Tunesiens einer fragilen, jungen Demokratie.

Ableitungen von diesen Erkenntnissen

Die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt zeigen vor allem die Lücken zwischen der Wahrnehmung und den Vorstellungen der EU Bürokratie und EntscheidungsträgerInnen auf der einen Seite und den lokalen Gegebenheiten in den einzelnen Staaten der Nachbarschaft auf der anderen Seite auf. Angesichts der Erosion staatlicher Strukturen und der wachsenden Bedeutung von einzelnen staatlichen bzw. nicht-staatlichen Akteuren, können die Schablonen von denen EU Strategien und Programme meist ausgehen, weniger denn je auf die Region umgelegt werden.

- (1) EntscheidungsträgerInnen sollten sich deshalb zunächst bewusst sein, dass sie es nicht mit einer einheitlichen, homogenen Region zu tun haben. Es ist deshalb notwendig die unterschiedlichen Entwicklungen und Erwartungen in den einzelnen Ländern bei der Erarbeitung von politischen Strategien zu berücksichtigen und nicht lediglich aus europäischen Vorannahmen abzuleiten.
- (2) Eine starre Haltung in Bezug auf Normen kann hinderlich für notwendige Kooperationen sein, allerdings verliert die EU an Glaubwürdigkeit wenn sie gänzlich darauf verzichtet. Da die Außenwahrnehmung der EU stark durch die Fürsprache für liberale Normen geprägt ist, sollten diese nicht vernachlässigt werden. Anstatt den Gesellschaften Vorgaben hinsichtlich einer richtigen Entwicklung zu machen sollte die EU Modelle anbieten.
- (3) Statt normative Forderungen zu erheben sollten mehr Trainings, Vernetzungsmöglichkeiten und Austauschprogramme angeboten werden. Eine Möglichkeit dafür bietet die Ausweitung des Erasmus + Programs.
- (4) Die Politiken, Finanzmittel und Maßnahmen auf der Ebene von Mitgliedsstaaten und der EU müssen besser abgestimmt bzw. koordiniert werden. Dies betrifft insbesondere Programme vor Ort, die oft nebeneinander laufen und kaum Synergien erzeugen.
- (5) EntscheidungsträgerInnen sollten bei ihren Überlegungen nicht nur einen staatszentrierten Fokus, der den jeweiligen Staat als eine Einheit und die jeweilige Regierung als einzigen Ansprechpartner sieht, einnehmen, sondern Gesprächskanäle zu unterschiedlichen Stakeholdern offenhalten bzw. befördern. In diesem Zusammenhang sollte die Vernetzung der Zivilgesellschaft, der Medien, Universitäten und Grassroots-Organisationen, die vielleicht auch nicht dem westlichen Muster entsprechen, gefördert werden.
- (6) Die EU sollte angesichts der wachsenden Konkurrenz durch andere Akteure verstärkt Cultural Diplomacy als Element ihrer Soft Power betonen.
- (7) Die EU sollte Pilotprojekte in wirtschaftlich unterentwickelten Regionen fördern. Diese sollten nicht nur den Charakter von Denk- und Produktionszentren haben, sondern auch nachhaltig sein und Jobs für junge Menschen schaffen.
- (8) Die EU sollte Freihandel nicht als Lösung für tiefgreifende soziale, regionale und gesellschaftliche Herausforderungen preisen sondern stattdessen einen kreativen, offenen und inklusiven Denkprozess mit ExpertInnen und Stakeholdern aus Europa und der Region, hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Probleme in einzelnen Staaten, einleiten und statt eines Grundsatzpapiers unter Einbeziehung der Wirtschaft konkrete Strategien erarbeiten.