

**Vorlesung: Die Europäische Nachbarschaftspolitik und der Nahe Osten**

## **US Außenpolitik und Stärkung autoritärer Regime im Nahen Osten**

Der bisherige außenpolitische Ansatz der USA Demokratie in den Nahen Osten zu bringen, oft mit militärischen Interventionen verbunden, führt immer mehr zu politischem Misstrauen in der Region. Der Ansatz ist stark ideologisch geprägt und führte dazu, dass auch andere politische Akteure – wie z.B. die EU, lange Zeit an dieser Doktrin festgehalten haben. In der Konsequenz führt das zu politischen Annahmen über eine gesamte Region und Personengruppen, die diesen nicht gerecht werden. Das konnten wir z.B. am öffentlichen Diskurs über Zuwanderung nach Europa feststellen. Außerdem wird dabei ignoriert, wie die politischen Systeme im Nahen Osten funktionieren. Die Kritik ist berechtigt, wenn es heißt die USA hätten in der Konsequenz Autokratien gestärkt. Deshalb ist ein anderer politischer Umgang wichtig. In der EU hat man verstanden, dass jede Krise und jeder Konflikt im Nahen Osten Auswirkungen auf die EU haben kann. Dieses Verständnis prägt nun die EU Außenpolitik.

Es ist also wichtig zu verstehen, wie Autokratien im Nahen Osten funktionieren, bevor wir uns in dieser Vorlesungsreihe mit dem Thema ENP näher auseinandersetzen.

Aber bevor wir das tun, wollen wir uns kurz mit der US Außenpolitik im Nahen Osten beschäftigen. Wer von Ihnen im vergangenen Semester den Kurs Politische Ökonomie im Nahen Osten bei mir belegt hat, weiß, dass die USA 1945 erst durch die Erschließung neuer Öl Quellen in Saudi Arabien angefangen haben sich außenpolitisch für den Nahen Osten zu interessieren. Die amerikanische Außenpolitik im Nahen Osten hat seither mehrere Phasen durchlaufen und ist von verschiedenen Faktoren wie geopolitischen Interessen, Wirtschafts- und Energiebedürfnissen, regionalen Konflikten und Terrorismus beeinflusst worden.

In den letzten Wochen haben wir gesehen, dass Bashar al-Assad nach fast einem Jahrzehnt wieder von der Arabischen Liga als aktives Mitglied empfangen wurde. Wir sehen, eine sehr lösungsorientierte und pragmatische Außenpolitik z.B. Saudi Arabiens in der Region, die sich nun dem Iran nähern, mit den Libanesen und Qataris die Beziehungen verbessert haben, den Jemen allmählich aufgeben und nun Bashar al-Assad re-integrieren. Oder auch die Golf-Staaten die mit Israel Beziehungen aufgenommen haben. D.h. man fängt an außenpolitische Beziehungen im Nahen Osten zu normalisieren. Neue Dynamiken entstehen, nicht zuletzt durch den Aufstieg Chinas als Wirtschaftsmacht und den Ansatz der BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) Staaten neue gemeinsame politische Wege zu gehen. Die Regierungen im Nahen Osten merken, dass sie langfristig ihre eigenen Interessen in den Vordergrund stellen müssen und nicht auf die USA setzen können, damit sich in der Region etwas bessert. Was in der Konsequenz heißt, dass man nach chinesischem Vorbild wirtschaftliche Performance über politische Reformen stellt.

In den letzten Jahrzehnten haben die USA im politischen Geschehen des Nahen Osten eine führende Rolle gespielt, insbesondere in Bezug auf den Konflikt zwischen Israel und Palästinensern, sowie im Kampf gegen den Terrorismus. Die USA haben auch in der Region

militärische Interventionen durchgeführt, um ihre Interessen zu schützen und ihre Verbündeten zu unterstützen.

Einige der wichtigsten Merkmale der amerikanischen Außenpolitik im Nahen Osten sind:

1. Unterstützung Israels: Die USA haben traditionell eine enge Beziehung zu Israel und haben sich oft auf die Seite Israels im Konflikt mit den Palästinensern gestellt.
2. Kampf gegen den Terrorismus: Die USA haben eine führende Rolle im Kampf gegen den Terrorismus im Nahen Osten gespielt, insbesondere seit den Anschlägen vom 11. September 2001. Die USA haben militärische Interventionen in Afghanistan und im Irak durchgeführt und unterstützen auch militärisch andere Länder in der Region im Kampf gegen den Terrorismus.
3. Öl und Energie: Die USA sind ein wichtiger Energieverbraucher und haben daher ein Interesse an der Stabilität der Ölversorgung im Nahen Osten. Die USA haben sich oft auf die Seite von Ländern gestellt, die für die Ölversorgung wichtig sind, wie Saudi-Arabien.
4. Demokratie und Menschenrechte: Die USA haben sich oft für Demokratie und Menschenrechte im Nahen Osten ausgesprochen, aber auch mit autoritären Regimen zusammengearbeitet, wenn es um ihre Interessen geht.
5. Iran: Der Iran hat sich zu einem der wichtigsten regionalen Akteure im Nahen Osten entwickelt, und die Beziehungen zwischen den USA und dem Iran sind oft angespannt. Die USA haben Sanktionen gegen den Iran verhängt und die USA und der Iran haben oft in Konflikt gestanden, insbesondere in Bezug auf das iranische Atomprogramm.

D.h. die Förderung der Demokratie und militärische Intervention sind zwei oft miteinander konkurrierende Ziele in der amerikanischen Außenpolitik. Auf der einen Seite unterstützt die USA demokratische Werte und Institutionen, auf der anderen Seite interveniert sie oft militärisch in Ländern, um ihre eigenen Interessen zu schützen oder um autoritäre Regime zu stürzen.

Im Idealfall sollten die USA die Demokratie fördern, indem sie Ländern politische, wirtschaftliche und soziale Unterstützung bieten, um den Aufbau von demokratischen Institutionen und den Schutz der Menschenrechte zu fördern. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft, der Medienfreiheit und der Stärkung demokratischer Institutionen sollte die bevorzugte Strategie sein.

Jedoch können militärische Interventionen notwendig sein, um akute Krisen zu lösen, die die nationale Sicherheit der USA bedrohen, oder um internationale Normen zu verteidigen. Zum Beispiel, wenn eine Regierung Massenmorde an ihrer Bevölkerung durchführt oder terroristische Gruppen aktiv unterstützt, kann eine Intervention notwendig sein, um das Leben von Zivilisten und die regionale Stabilität zu schützen.

Es gibt jedoch Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Ziele in der Praxis. Die Förderung der Demokratie kann schwierig und langwierig sein, und es kann schwierig sein, die Unterstützung und Zusammenarbeit von anderen Ländern und der Zivilgesellschaft zu erhalten. Militärische Interventionen können auch unbeabsichtigte Konsequenzen haben, wie zum Beispiel den Verlust von Menschenleben, die Destabilisierung der Region und den Verlust von Vertrauen und Zusammenarbeit mit anderen Ländern.

Obwohl die USA oft versucht haben, die Demokratie im Nahen Osten zu fördern, haben ihre Bemühungen manchmal dazu beigetragen, autokratische Regime zu stärken, anstatt sie zu schwächen. Einige der Gründe hierfür sind:

1. Die gezielte bzw. beabsichtigte Unterstützung autoritärer Regime: Die USA haben in der Vergangenheit autoritäre Regime in der Region unterstützt, um ihre eigenen strategischen Interessen zu schützen. Zum Beispiel haben sie Saudi-Arabien und Ägypten militärisch und wirtschaftlich unterstützt, obwohl diese Regime keine demokratischen Institutionen haben und die Menschenrechte oft verletzt werden.
2. Militärische Interventionen: Die USA haben militärische Interventionen im Nahen Osten durchgeführt, um ihre Interessen zu schützen oder um autoritäre Regime zu stürzen. In einigen Fällen haben diese Interventionen dazu geführt, dass neue Regime an die Macht kamen, die ebenfalls autoritär waren oder schwache demokratische Institutionen hatten, wie im Irak oder in Libyen.
3. Demokratie-Förderung: Obwohl die USA die Förderung der Demokratie im Nahen Osten unterstützt haben, haben sie manchmal nicht genug getan, um demokratische Institutionen zu stärken. Sie haben oft nur oberflächliche Reformen unterstützt, die keine grundlegenden Veränderungen im politischen System der Länder bewirkt haben.
4. Regionale Konflikte: Regionale Konflikte, wie der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern, haben dazu beigetragen, dass autokratische Regime an der Macht bleiben. Die USA haben oft den Friedensprozess unterstützt, aber sie haben es nicht geschafft, eine umfassende Lösung für den Konflikt zu finden, was dazu beigetragen hat, dass einige Regime in der Region ihre Macht durch die Aufrechterhaltung des Konflikts aufrechterhalten haben.

Die USA haben mit ihrem außenpolitischen Ansatz „Demokratie in den Nahen Osten zu exportieren“, maßgeblich dazu beigetragen, autokratische Regime im Nahen Osten zu stärken, indem sie sie unterstützt haben, militärisch interveniert haben oder nicht genug getan haben, um die Demokratie auf zivilgesellschaftlicher Ebene zu fördern. Dies hat dazu beigetragen, dass die Region instabil bleibt und dass die Menschenrechte und die demokratischen Institutionen oft verletzt werden. Dadurch ist das politische Vertrauen in die USA im Nahen Osten merklich gesunken.

Auf der anderen Seite haben sich auch autokratische Parteien und Herrschaftssysteme im Nahen Osten diesen Gegebenheiten angepasst und treten in neuem Gewand auf. Diese Strategien wollen wir uns heute im Einzelnen anschauen.

Hat die Demokratieförderung in ihrer jetzigen Form ausgedient? Wenn die Demokratieförderung den arabischen Regimen, wenn auch unbeabsichtigt, neue Instrumente zur Sicherung autoritärer Regierungsformen an die Hand gegeben hat, sollte sie dann fortgesetzt werden? Wenn ja, in welcher Form?

Die Annahme dieser Vorlesungsreihe lautet: Nach zwanzig Jahren sind Autokraten im Nahen Osten in der Lage, den von den USA geforderten demokratischen Wandel einzudämmen und zu entwaffnen – wenn nicht sogar, für ihre eigenen Zwecke auszunutzen. Strategien, die sich die Möglichkeiten einer autoritären Aufwertung zunutze machen, werden den demokratischen Wandel im Nahen Osten eher vorantreiben als die Fortsetzung einer Politik, die nicht berücksichtigt, wie sich die Region im Nahen Osten verändert. Was zunächst wie ein Widerspruch klingt, sehen wir aktuell im gesamten Nahen Osten. Am Verhalten autokratisch

geführter Länder wie Saudi Arabien, der Türkei, Ägypten und Iran, die gegenseitige Beziehungen normalisieren und diversifizieren. Man stellt sich gemeinsam die Frage, was kommt als nächstes? Die Internationalen Machtverhältnisse haben sich längst verändert. China ist der größte Handelspartner im Nahen Osten. Man versucht sich dieser neuen Dynamik anzupassen, und unabhängig Entscheidungen zu treffen, die die ökonomischen Interessen der Region in den Vordergrund stellen. Wir haben es also mit rational agierenden Akteuren zu tun.

Das Ziel nahöstlicher Autokraten besteht also nicht darin, ihre Länder von der Globalisierung und anderen Kräften des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels abzuschotten. Es basiert auch nicht einfach auf der Bereitschaft politische Gegner zu unterdrücken. Stattdessen geht es dabei um die Neuausrichtung autoritärer Regierungsführung, um den sich ändernden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen gerecht zu werden und diese zu bewältigen – etwa nach chinesischem Vorbild. Klar ist auch, dass die Festigung autokratischer System durch etwas geprägt ist, das man „autoritäres Lernen“ nennen könnte. Strategien, die ihren Ursprung innerhalb und außerhalb des Nahen Ostens haben, verbreiten sich in der gesamten Region, verbreiten sich von Regime zu Regime und werden dabei modifiziert. Regime lernen voneinander, oft durch expliziten Erfahrungsaustausch. Sie lernen jedoch auch durch die Beobachtung von Erfahrungen anderswo. In jüngster Zeit hat sich China zu einem Modell von besonderem Interesse für arabische Regierungen entwickelt, die nach Möglichkeiten suchen, die Wirtschaftsleistung zu verbessern, ohne die politische Kontrolle aufzugeben.

Doch Lernen geht weit über die Faszination für das chinesische Modell hinaus: Fünf Merkmale stechen als prägende Elemente autoritärer Neuausrichtung im Nahen Osten hervor. Alle diese Elemente treten in unterschiedlichen Kombinationen in großen arabischen Staaten auf, wenn auch von Fall zu Fall etwas unterschiedlich stark.

1. Aneignung und Verbot von Zivilgesellschaft;
2. Opposition einschränken;
3. Wirtschaftliche Öffnung integrieren;
4. Beherrschung neuer Kommunikationstechnologien;
5. Normalisierung und Diversifizierung regionaler- und internationaler Beziehungen.

### **Aneignung und Verbot von Zivilgesellschaft:**

In autoritären Regimen des Nahen Osten sieht man vor allem zivilgesellschaftliche Träger, wie Menschenrechtsorganisationen deshalb als gefährlich an, weil sie oft die Funktion nicht vorhandener politischer Opposition einnehmen und Korrektur einfordern. Insbesondere, wenn diese von ausländischen Staaten finanziert werden.

Das bekannteste Beispiel für Verbote von Zivilgesellschaften war die höchst umstrittene Verabschiedung eines überarbeiteten Vereinsgesetzes in Ägypten im Jahr 2002. Das neue Gesetz führte zu neuen Beschränkungen von Aktivitäten und Finanzierung von NGOs und schränkt bis heute ihren Zugang zu externen Ressourcen ein. Bis zu 16.000 NGOs mussten sich erneut beim Sozialministerium registrieren lassen. Während dieses Prozesses lehnte das Ministerium die Anträge einer Reihe bekannter Menschenrechts- und Interessenvertretungsorganisationen ab, darunter das New Women Research Center. Dieses

Gesetz legt auch neue Grenzen fest, so dürfen seither zivilgesellschaftliche Träger keine politische Arbeit machen, diese ist nur den registrierten politischen Parteien vorbehalten, sofern sie von der Regierung zugelassen werden. Das bedeutet in der Konsequenz ein generelles Verbot für nahezu jede Menschenrechtsorganisation. So werden zivilgesellschaftliche Verbände und Träger unter Generalverdacht gestellt und ihre Existenz kriminalisiert. Das soll abschrecken, vor allem sollen diese Unsicherheiten, was nun erlaubt und was unerlaubte Aktivitäten sind, Gewerkschaften schwächen, die ebenfalls Regierungen unter Druck setzen können. Außerdem ergibt sich daraus auch eine negative Konsequenz, für die immerhin zugelassenen NGOs. Diese müssen um die Gunst der Regierung buhlen, um lokale bzw. inländische Finanzierung zu erhalten. Was zu einer Konkurrenzsituation unter den erlaubten NGOs führt, dies macht sie doch ein Stückweit sowohl Arbeitsunfähig, als auch immer ein Stück regierungsfreundlicher.

So passiert es eben, dass autoritäre politische Systeme zivilgesellschaftliche Strukturen für ihre politischen Ziele aneignen. Darüber werden dann Loyalität und Regimetreue belohnt, auch die der Hilfeempfänger.

In Ägypten, Jordanien und Syrien beispielsweise sind Regimeeliten zu sichtbaren Sponsoren halboffizieller NGOs geworden, die einen geschützten Status genießen, von privilegierten Beziehungen zu mächtigen politischen Akteuren profitieren. Denen mangelt es aber an sinnvoller Autonomie. Diese sind in der Regel in den Bereichen Ausbildungsförderung, Bildung, Sport, Jugendförderung und anderen Bereichen angesiedelt, die als unpolitisch und daher nicht bedrohlich gelten. Dieses Phänomen nennen wir First-Lady-Phänomen, denn oft treten die Gattinnen der Autokraten als Schirmherrin auf, so erscheinen die Autokraten als würden sie sich für die Belange der Bevölkerung einsetzen und ihnen dienen.

Dies funktioniert aber auch andersrum, wenn z.B. Autokraten Ausschüsse und Konferenzen berufen, die den Anschein erwecken dass sie mit ernsthaften Problemen in der Gesellschaft, wie z.B. Korruption vorgehen und sich dabei als überwachendes Organ inszenieren. Auch hier scheint es so, als würden sie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten, was jedoch nur bedingt zur Besserung der Probleme führt.

### **Opposition einschränken**

Autokraten haben sich in der Vergangenheit dem Druck gebeugt und Wahlrechtsreformen erlassen. Diese führen in einigen Ländern, wie Marokko, Jordanien und Ägypten dazu, dass Oppositionsparteien zugelassen werden, aber auch hier hat man einige Instrumente eingebaut, um sich Vorteile zu verschaffen. So sind es natürlich Regierungsbeamte, die Parteien zu Wahlen unter strengen Auflagen erst zulassen. Und ebendiese Bediensteten, inkl. Polizei und Armee, im Staatsapparat stehen dem regierenden Autokraten auch zur Verfügung um seinen Wahlkampf zu organisieren, wohingegen die Opposition auf viele nicht vorhandene Ressourcen angewiesen ist, um Leute zu mobilisieren.

Ebenso das regulieren von Medien und regimekritischen Stimmen führt dazu, dass nur ein einseitiges Bild präsentiert wird. So steht der Autokrat i.d.R. als tüchtiger aktiver und wirkmächtiger da, als seine Herausforderer. Er bestimmt somit das Narrativ über die Opposition.

Auf der anderen Seite hat man sich im Nahen Osten Wahlkampf von den USA abgeschaut und bedient sogenannte „War-Room“ Methoden. D.h. Man bewertet vor den Wahlen über Umfragen und Analysen politischer Herausforderer seine Chancen und bereitet sich

genauestens auf den Wahlkampf vor. Es geht dabei um großangelegte Wahlstrategien, Meinungsforschung und Werbung. Dies konnten wir zuletzt im Wahlkampf in der Türkei beobachten.

### **Wirtschaftliche Öffnung integrieren**

In den letzten zwanzig Jahren haben wirtschaftliche Trends den Regimen oft politische Reformen abverlangt. Auch da wo, vieles in staatlicher Hand ist, verlangen Herrscher von ihren Untertanen, sich selbstständig zu machen und zum Wirtschaftswachstum des Landes beizutragen. Dafür verlangen sie ihnen aber gleichzeitig Regimetreue ab, bieten den Handeltreibenden aber viele Möglichkeiten, sich zu und andere zu bereichern. D.h. im Klartext Regimetreue wird auch wirtschaftlich belohnt. Dadurch werden neue Jobs geschaffen und auch hier profitieren Regierungstreue Leute. Die Schattenseite davon ist, da oft neue Firmen so Regierungsnah sind, haben Gewerkschaften keine Chance sich hier zu etablieren, siehe die Rentierstaaten.

Autokraten im Nahen Osten sind sicherlich offen für wirtschaftliche Räume und Wachstum, jedoch nicht um jeden Preis. Wir sehen, wie sich die öffentlichen Räume in den Gesellschaften stark verändert haben, sie werden heute Mega-Shopping-Centers in Jordanien, Ägypten, Syrien etc. vorfinden, genauso wie Weltkonzerne wie McDonalds und Starbucks, genauso wie technische Gerätschaften und Marken wie Apple. Das sagt sehr viel aus über die Autokratien im Nahen Osten und zeigt, dass sie sich nicht gänzlich dem Wandel verschlossen haben. Ganz im Gegenteil sie sind in der Lage wirtschaftliche Öffnungen und Neuerungen ziemlich gut in ihre autokratischen System zu integrieren, anders als man dies noch früher zugelassen hätte, siehe DDR.

Neben begrenzten, aber dennoch bedeutenden Reformen haben den Regierungen in Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko, Syrien und Tunesien die Ressourcen zur Verfügung gestellt, die sie zur Aufrechterhaltung von Herrschaftssystemen benötigen, die weiterhin stark auf Patronage-Netzwerken basieren. Diese Reformen sichern weiterhin auch die privilegierte Stellung militärisch-industrieller Betriebe, die somit zu großen Wirtschaftsakteuren geworden sind. Diese Strategien ermöglichen es politisch vernetzten Geschäftsleuten und ihren politischen Freunden innerhalb der autokratischen Systeme, sich zu bereichern.

Überall da wo gewinnbringende Unternehmen entstehen oder sich etablieren finden Sie ebenso Vetternwirtschaft vor. So z.B. in Syrien, wo die erste private Telekommunikationsfirma Syriatel zu 55% Rami Makhoul, dem Cousin von Bashar al-Assad, gehört. Oder in Ägypten, wo die Coca-Cola-Abfüllanlage von Mohamed Nosseir betrieben wurde, der mit den Premierministern Sidiqi und Ebid eng befreundet war.

Autoritäre Regime im Nahen Osten eignen sich Wirtschaftspolitikern an und nutzen sie aus, weil sie diese Instrumente gut in ihre politischen Systeme integrieren können, um ihren Einfluss auf die politische Macht zu stärken. Regimeeliten und ihre Verbündeten nutzen ihre politischen Privilegien, um die durch wirtschaftliche Öffnung generierten Ressourcen zu plündern, weshalb es sich lohnt sich Systemtreu zu verhalten. Gleichzeitig integrieren sie sich auch auf dem Weltmarkt und der Weltwirtschaft, wodurch sie nach außen hin liberal wirken und den Anschein erwecken, nicht den liberalen Marktreformen im Weg zustehen. So erhalten sie auch regelmäßig finanzielle Hilfen z.B. der Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds, die liberale Marktreformen, wie Privatisierung der Wirtschaft für Finanzhilfen voraussetzen.

## **Beherrschung neuer Kommunikationstechnologien**

Auf dem Campus der jordanischen Universität in Yarmouk, finden sie über 130 Orte, um kostenlos ins Internet zu gehen. Auch wenn der Trend hier nachgelassen hat, in fast jeder Nachbarschaft findet man mindestens ein Internet-Café. Genauso finden Sie heutzutage unzählige Cafés und Restaurants, die mit kostenlosen Internetzugängen ausgestattet sind. In all diesen Umgebungen spiegeln die Kunden einen vielfältigen Querschnitt der zeitgenössischen arabischen Gesellschaft wider, darunter Frauen mit Kopftüchern und Blue Jeans, Paare, junge Männer und Familien. Arabischsprachige Websites wachsen erstaunlich schnell, allein in Marokko waren im Jahr 2006 mehr als 10.000 registriert.

Für autoritäre Regime im Nahen Osten stellen diese Veränderungen jedoch eine Reihe besonderer Herausforderungen dar. Einerseits generieren sie erhebliche soziale und politische Vorteile. Projekte der technologischen Modernisierung erzeugen in der arabischen Öffentlichkeit ein Gefühl des Fortschritts. Sie ermöglichen es Regimen, sich im In- und Ausland als Förderer technologischer Innovation und Offenheit zu präsentieren, die in ihren Regierungsstilen weniger defensiv und starr sind als ihre Vorgänger und die sozialen und politischen Veränderungen eher akzeptieren.

Andererseits bergen neue Kommunikationstechnologien erhebliche Risiken. Sie haben das Potenzial, die offizielle Kontrolle über Informationen zu schwächen und die Autorität von Regimen zu untergraben und Medieninhalte zu definieren. Insbesondere das Internet bietet Räume, in denen Oppositionen mobilisieren können.

Um diesen Druck auszugleichen, hat man sich einige Strategien zur Kontrolle und Verwaltung des öffentlichen Zugangs zum Internet einfallen lassen. Zu den Kontrollen gehören auch Regelungen, die eine behördliche Genehmigung für die Eröffnung eines Internetcafés erfordern; Anforderungen an Internetdienstleister, die Namen von Abonnenten an Regierungsbehörden zu melden; Betreiber von Internetcafés rechtlich für die Handlungen ihrer Kunden haftbar machen. So kontrolliert man ebenfalls Internetzugänge für Regimekritiker und hat seine Wachhunde in Form von Betreibern, die immer ein Auge darauf haben, was ihre Kunden im Internet machen, was sie z.B. aufnehmen und ins Internet sprechen. In Jordanien beispielsweise schreiben staatliche Vorschriften vor, dass Internetzugänge in Cafés für die Öffentlichkeit zugänglich sein müssen und nicht in Kabinen eingeschlossen.

In Syrien müssen diejenigen, die sich bei einem Internetdienstleister anmelden möchten, einen Antrag ausfüllen, der nicht nur Namen und ausführliche persönliche Informationen, sondern auch ihre Benutzernamen und Passwörter enthält.

Im Großen und Ganzen hat sich in der arabischen Welt also ein hybrider Ansatz für die Beherrschung neuen Medien herausgebildet. Die Regime sind gegenüber diesen Technologien aufgeschlossener und akzeptabler geworden. Sie erkennen ihren sozialen, politischen und wirtschaftlichen Nutzen an. Sie integrieren diese Technologien jedoch auch in autoritäre Regierungsstrategien und nutzen sie, um ihre eigene Fähigkeit zu verbessern, ihre Bürger im Auge zu behalten und sie mit einer mehrschichtigen Kontrollarchitektur zu umgeben.

## **EU Außenpolitik im Nahen Osten – ENP und UfM**

Nachtrag zum Thema „rationales“ Verhalten von Staaten:

Rationales Verhalten eines Staates aus politikwissenschaftlicher Sicht ist ein Konzept, das sich mit der Entscheidungsfindung und Handlungsweise von Staaten befasst. Das Wort "rational" bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein Staat seine Ziele und Interessen klar definiert und seine Handlungen darauf ausrichtet, diese Ziele bestmöglich zu erreichen.

Um das rationale Verhalten eines Staates zu verstehen, ist es wichtig, den Begriff "Staat" zu klären. Ein Staat ist eine politische Einheit, die eine definierte Bevölkerung, ein Territorium und eine souveräne Regierung hat. Staaten handeln, um ihre nationalen Interessen zu schützen und zu fördern, wobei sie oft von ihrem Sicherheitsbedürfnis geleitet werden. Rationales Verhalten impliziert, dass Staaten ihre Handlungen auf der Grundlage von strategischer Kalkulation und Abwägung der Kosten und Nutzen vornehmen.

Ein anschauliches Beispiel für rationales Verhalten eines Staates ist das Verhalten des Iran in Bezug auf sein Atomprogramm. Der Iran hat seit den 1950er Jahren ein Atomprogramm verfolgt und beharrt darauf, dass es ausschließlich zu friedlichen Zwecken dient. Allerdings haben westliche Staaten, insbesondere die Vereinigten Staaten, Bedenken geäußert, dass der Iran möglicherweise auch an der Entwicklung von Atomwaffen arbeiten könnte.

Der Iran kann aus politikwissenschaftlicher Sicht als rationaler Akteur betrachtet werden, der seine Interessen verfolgt. Es gibt mehrere Faktoren, die das rationale Verhalten des Iran in Bezug auf sein Atomprogramm erklären können.

Erstens strebt der Iran nach regionaler Macht und Einflussnahme im Nahen Osten. Ein eigenes Atomprogramm könnte dem Iran als strategischer Hebel dienen, um seine Sicherheit zu gewährleisten und seine geopolitische Position zu stärken (Ian Lustiks Theorie).

Zweitens spielt die Sicherheitslogik eine wichtige Rolle im rationalen Verhalten des Iran. Der Iran sieht sich verschiedenen Bedrohungen gegenüber, darunter militärische Interventionen in der Region und Spannungen mit den Vereinigten Staaten und Israel. Aus Sicht des Iran könnte der Besitz von Atomwaffen als Abschreckung dienen und seine Sicherheit gewährleisten.

Um nun das rationale Verhalten des Iran in Bezug auf sein Atomprogramm zu analysieren, können wir die Theorie von Kenneth Waltz zur nuklearen Verbreitung heranziehen. Waltz argumentiert, dass der Besitz von Atomwaffen stabilisierend wirken kann, indem er Abschreckung und eine Balance der Kräfte schafft. Nach dieser Theorie könnten Staaten, die Atomwaffen besitzen, weniger wahrscheinlich in Konflikte verwickelt werden, da die hohe Zerstörungskraft der Atomwaffen als abschreckendes Mittel dient.

Der Iran könnte sich nach Waltz' Theorie für die Entwicklung von Atomwaffen entschieden haben, um eine ähnliche strategische Stabilität in der Region zu erreichen. Durch den Besitz von Atomwaffen würde der Iran potenziellen Angreifern eine höhere Kosten-Nutzen-Rechnung präsentieren, was zu einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit eines militärischen Konflikts führen könnte.

Das rationale Verhalten eines Staates aus politikwissenschaftlicher Sicht bezieht sich darauf, wie ein Staat seine Interessen klar definiert und seine Handlungen auf strategischer Kalkulation basiert. Am Beispiel des Iran und seines Atomprogramms können wir sehen, wie



der Iran seine nationalen Interessen, wie regionale Macht und Sicherheit, verfolgt. Dabei spielt die Theorie von Kenneth Waltz zur nuklearen Verbreitung eine Rolle, indem sie erklärt, wie der Besitz von Atomwaffen als Abschreckung dienen und Stabilität in einer Region schaffen kann. Es ist wichtig zu beachten, dass rationales Verhalten nicht immer mit den Interessen anderer Staaten oder internationaler Normen übereinstimmt, und daher können unterschiedliche Perspektiven und Konflikte entstehen.

XX

Nun zum eigentlichen Thema der Sitzung - die Europäische Nachbarschaftspolitik:

Seit dem Zerfall des Römischen Reiches im 5. Jahrhundert n.Chr. war Europa von zahlreichen politischen und sozialen Veränderungen geprägt. Die Region war in verschiedene kleinere Königreiche und feudale Herrschaftsgebiete zerfallen. Im Laufe der Jahrhunderte entwickelten sich jedoch die Grundlagen für die Entstehung der Europäischen Union. Dieser Prozess wurde maßgeblich durch die Bildung moderner Nationalstaaten vorangetrieben.

Mit dem Zerfall des Römischen Reiches verschwand die zentrale Macht in Europa. Die politische Macht wurde auf regionale Königreiche verteilt, die oft in Konflikte miteinander verwickelt waren. Dies führte zu einer zersplitterten europäischen Landschaft.

Im Laufe der Jahrhunderte entstanden jedoch starke nationale Identitäten und das Konzept des Nationalstaates gewann an Bedeutung. Dieser Prozess wurde durch Entwicklungen wie die Renaissance, die Reformation und die Aufklärung beeinflusst. Während der Renaissance wurden kulturelle und intellektuelle Errungenschaften gefeiert, was zur Entstehung nationaler Identitäten beitrug. Die Reformation wiederum führte zu religiösen Spaltungen und zur Herausbildung von konfessionellen Staaten. Die Aufklärung förderte politische Ideen wie die Gewaltenteilung und die Menschenrechte, die die Grundlage für moderne Demokratien legten. (Zum Nachschlagen: Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam 1990 als Gegenstück zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, weil diese zu westlich geprägt sei und die islamischen und kulturellen Werte nicht westlicher Länder nicht anerkennen würde).

Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts wurden in Europa zahlreiche Nationenstaaten gebildet. Dies geschah durch verschiedene politische und territoriale Veränderungen wie die Unabhängigkeitserklärungen, die Revolutionen und die Auflösung von Imperien. Beispiele hierfür sind die Vereinigung von Deutschland unter Otto von Bismarck, oder Italiens unter Giuseppe Garibaldi.

Die Bildung dieser modernen Nationalstaaten führte zu einer wachsenden Notwendigkeit der Zusammenarbeit und des Austauschs zwischen den Nationen. Die beiden Weltkriege im 20. Jahrhundert verdeutlichten die zerstörerischen Auswirkungen von nationalen Konflikten und bekräftigten die Bedeutung einer friedlichen und stabilen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.

Die Europäische Union wurde schließlich als Antwort auf diese Herausforderungen gegründet. Sie entstand aus der Überzeugung, dass eine engere wirtschaftliche und politische Integration zwischen den europäischen Nationen notwendig war, um dauerhaften Frieden und Wohlstand zu sichern. Die Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 markierte den Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die später zur EU weiterentwickelt wurde.

Heute besteht die Europäische Union aus 27 Mitgliedstaaten und hat ein breites Spektrum an Zuständigkeiten, die von der Wirtschafts- und Währungspolitik über den Umweltschutz bis hin zur Sicherheit und Verteidigung reichen.

Die Europäische Union bietet ihren Mitgliedern eine Vielzahl von Vorteilen und Nutzen, z.B.:

1. **Frieden und Stabilität:** Eines der Hauptziele der EU ist es, Frieden und Stabilität in Europa zu fördern. Durch die enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und den Aufbau gemeinsamer Institutionen haben sich Konflikte zwischen den Mitgliedern drastisch verringert. Die EU hat dazu beigetragen, langjährige Feindschaften zu überwinden und ein Klima des Dialogs und der Kooperation zu schaffen.
2. **Wirtschaftliche Integration und Wohlstand:** Die EU bildet einen großen Binnenmarkt mit über 500 Millionen Menschen, der den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften ermöglicht. Dies fördert den Handel und das Wirtschaftswachstum innerhalb der EU. Zudem haben die Mitgliedstaaten Zugang zu den Strukturfonds der EU, die finanzielle Unterstützung für wirtschaftlich benachteiligte Regionen bieten.
3. **Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit:** Die EU fördert die Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten. Sie setzt sich für Grundwerte wie Gleichheit, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit die ihren ideologischen Ursprung in Europa haben.
4. **Internationale Vertretung:** Als gemeinsamer Akteur auf der internationalen Bühne kann die EU ihre Mitgliedstaaten effektiver vertreten und ihre Interessen in globalen Angelegenheiten wahren. Die EU spricht mit einer Stimme in Bereichen wie Handel, Klimawandel, Sicherheit und Entwicklungshilfe und kann dadurch eine größere Wirkung erzielen.

Diese 4 Säulen der Europäischen Union prägen auch grundlegend ihr außenpolitisches Verhalten und ihre Zusammenarbeit mit anderen Regionen und internationalen Staaten - zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich stark. (Mit der Gründung der EU hatten die ehemaligen Kolonialstaaten auch ein Interesse an ihren ehemaligen Kolonien und dahin Beziehungen zu pflegen. Dies kann nach den Römischen Verträgen als Grundlage für das europäische Bedürfnis als außenpolitische Akteur aufzutreten ebenfalls von grundlegender Bedeutung. Wobei der grundlegende Fehler wie wir später sehen werden, in den Anfängen auch darin lag, dass man mit diesem Selbstverständnis also als ehemalige Kolonialmächte in Beziehungen zum Nahen Osten getreten ist und dabei außer Acht gelassen hat, dass das eben rationale Akteure und autonome Staaten sind).

**Insbesondere wenn es um Handel und Wirtschaft geht spielen die südlichen Nachbarländer eine zentrale Rolle für die EU, sowohl aufgrund ihrer geografischen Nähe, als auch aufgrund politischer und sicherheitsrelevanter Herausforderungen, die in diesem Raum vorhanden sind.**

**Diese Region ist seit vielen Jahren von Konflikten geprägt. Insbesondere die politische Instabilität in vielen Ländern der Region trägt weiterhin zu einer angespannten Lage bei, so z.B. der Bürgerkrieg in Syrien. Die These des Politikwissenschaftlers Ian Lustick lautet hierfür, dass es an einer regionalen Hegemonialmacht im Nahen Osten fehlt. Die Region wird also weiterhin von vielen verschiedenen Akteuren geprägt sein, die um Einfluss und Macht kämpfen werden, ähnlich wie in der europäischen Geschichte nach**

**dem Zerfall des Römischen Reiches. Da aber die Nationalstaats-Grenzen von Kolonialmächten gezogen wurden, wird die Region in absehbarer Zeit nicht zur Ruhe kommen. Die EU versucht mit ihrem außenpolitischen Ansatz sowohl kurzfristig auf Konflikte in der Region zu reagieren, aber auch durch ihre langfristige außenpolitische Agenda Einfluss auf die Stabilität der Region zu nehmen, was in der Konsequenz auch bedeuten kann, dass man mit Autokraten zusammenarbeitet.**

So hat man 1995 mit dem Barcelona-Prozess zum ersten Mal versucht Einfluss darauf zu nehmen, indem die EU versucht hat Partnerschaften für Frieden und Stabilität im Mittelmeerraum zu etablieren und die Zusammenarbeit in den Bereichen politischer Dialog, Sicherheit, Wirtschaft und kultureller Austausch zu fördern. Dem geht natürlich auch die Sensibilisierung der europäischen Länder aus der Öl-Krise der 70er Jahre und dem politischen Umgang im Israel-Palästina Konflikt (1980) voraus. D.h. man erkannte die Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Ländern des Nahen Ostens für die eigene Sicherheit - schon damals aus der Krise heraus.

Der von der EU angestoßene Barcelona-Prozess hatte drei Ziele:

1. Förderung des politischen Dialogs: Der Prozess sollte den politischen Dialog zwischen der EU und den Mittelmeer-Anrainerstaaten stärken und zur Konfliktprävention und -lösung beitragen.
2. Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Es sollte ein Freihandelsgebiet geschaffen werden, um den Handel und die Investitionen zwischen den Partnern zu erleichtern und so wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung zu fördern.
3. Soziale und kulturelle Zusammenarbeit: Der Barcelona-Prozess beabsichtigte, den Austausch von Wissen, Bildung und kulturellen Erfahrungen zu fördern, um das Verständnis und die Zusammenarbeit zwischen den Menschen in der Region zu stärken.

Man erhoffte sich dadurch eine Art „Vor-Europa“, dass durch die engere wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit Länder wie Ägypten, Jordanien, Libanon, Marokko etc. immer mehr die demokratischen Werte und Vorstellungen übernehmen. Also die Europäisierung über Europas Grenzen hinaus. Der europäische Kommissionspräsident Romano Prodi versprach dann 2002 den EU Nachbarländern für ihre Bereitschaft dazu euphorisch „alles außer Institutionen“ und „einen Anteil“ am europäischen Markt. Also ohne, dass sie gleich ein Teil der EU würden, könnten sie trotzdem von ihr profitieren. Aus diesem normativen Ansatz wurde 2004 die Europäische Nachbarschaftspolitik geboren, ein außenpolitisches Strategiepapier der EU.

Es gibt mehrere Gründe für das Scheitern des Barcelona-Prozesses. Man startete diesen Prozess als Reaktion auf den erfolgreichen Oslo-Friedensprozess 1993. Dabei hat die EU zum ersten Mal als außenpolitischer Akteur erfolgreich vermittelt. Mit der Vorgeschichte, also dem Frieden in Europa, hat man einen sehr stark normativen Ansatz gewählt, also Nachbarländer mit demselben „europäischem Selbstverständnis“ anzustecken. Dabei hat man die vielen anderen bereits bestehenden regionalen Konflikte übersehen. Außerdem mangelte es trotz vieler Absichtserklärungen oft an der effektiven Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen. Dies lag auch daran, dass die teilnehmenden Länder unterschiedliche politische Systeme und wirtschaftliche Entwicklungsstufen und soziale Strukturen hatten. Diejenigen, die im letzten Semester in meinen Veranstaltungen waren, werden sich noch erinnern, welche immensen Schulden einige Staaten im Nahen Osten aufgrund ihrer Rentier-Mentalität und

sozialistischen Führung hatten. Und der wichtigste Punkt war, dass der Barcelona-Prozess politisch und wirtschaftlich viel zu stark von der EU dominiert wurde (HUB).

Der Barcelona-Prozess galt deshalb schon länger als gescheitert, aber erst die Anschläge vom 11. Sept. 2001 und den Irak-Krieg, also den Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Nahen Osten, verstand man in der EU als einen Weckruf. Als Reaktion ging man sehr kritisch in die Revision der Außenpolitischen Beziehungen zum Nahen Osten.

Zeitgleich mit der EU Erweiterung 2004 wurde auch die Europäische Nachbarschaftspolitik als Strategiepapier vorgestellt, womit man den Nachbarländern der EU eine privilegierte Beziehung anbot und sich gleichzeitig auf gemeinsame Werte wie Demokratie einigen wollte. Anfangs noch ein stark normativ geprägter außenpolitischer Ansatz, der relativ schnell auf den Prüfstand gestellt wurde. Denn im Vergleich zu dem bilateralen Abkommen im Bologna-Prozess von 1995, betrachtete man nun alle Länder um Europa herum gleich. Das stieß vor allem bei den Ländern Frankreich, Italien und Spanien auf Kritik, denn sie hatten ein starkes Interesse Beziehungen zu den südlichen Nachbarstaaten auszubauen. Sie waren auch am meisten von den Unsicherheiten und Konflikten in Nordafrika betroffen. Man erkannte also dass man die östlichen und südlichen Länder unterschiedlich in dieser ENP umgehen muss. Es dauerte nicht lange, so wurden 2008 zwei Teilprojekte in Brüssel vorgestellt: 1. Die östliche Partnerschaft und 2. Die Mittelmeerunion. Somit blieben die übergeordneten Ziele der ENP, also regionale Stabilität und Sicherheit, Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und den wirtschaftlichen Wohlstand und Integration zu fördern erhalten. Der übergeordnete multilaterale und normative Ansatz bleibt und wird um pragmatische bilaterale Aktionsplänen zu einzelnen Ländern innerhalb der jeweiligen Teilprojekte Richtung Osten und Süden ergänzt.

Ich möchte Ihnen an dieser Stelle einige Beobachtungen aus der wissenschaftlichen Literatur zur ENP präsentieren, die die außenpolitischen Beziehungen der Europäischen Union zum Nahen Osten charakterisieren.

- 1. Die Entpolitisierung der EU-Außenpolitik. D.h. die EU bearbeitet seit 2008 über projektbasierte Kooperationen mit einzelnen Nachbarländern einfache politische Themen mit großer Wirkung, wie Umwelt, Handel, Infrastruktur usw. Das schafft Transparenz und Vertrauen in der Zusammenarbeit.**
- 2. Man hat durch die Mittelmeerunion und die Ost-Partnerschaft die europäische Nachbarschaft in zwei Regionen unterteilt, weil man verstanden hat dass sich die Probleme im Osten von den südlichen massiv unterscheiden. Außerdem hat man nach dem Arabischen Frühling innerhalb der Mittelmeerunion nochmal bilaterale Aktionspläne gemeinsam mit den Ländern erarbeitet.**
- 3. Eine europäische Nachbarschaft ist wohlgermerkt ein politisches Konstrukt, das in einer künstlichen Vorstellung von einer sicheren Nachbarschaft verwurzelt ist. Denn die bilaterale Zusammenarbeit ist von starken politischen, ökonomischen und kulturellen Unsicherheiten und weniger von Gemeinsamkeiten geprägt.**
- 4. Es ist kein Zufall, dass die Nachbarschaftspolitik fast zeitgleich mit dem akademischen Diskurs über die Unfähigkeit der EU als außenpolitischer Akteur zu agieren aufkam. Daran kann man sehen, dass die EU sich nun stärker von der Wissenschaft beeinflussen lässt.**
- 5. Der akademische Diskurs über die EU\_Außenpolitik ist weiterhin stark von westlichen Akademikern und ihrer Wertung nahöstlicher Gesellschaften geprägt.**

Das bringt eine westliche Dominanz in die Wertung im Umgang der EU mit anderen, vielleicht lag es auch daran dass man den Arabischen Frühling nicht kommen sah. Und zeigt sich andersrum auch darin, dass Wissenschaftler in den südlichen oder östlichen Nachbarländern nicht viel mit dem europäisch dominierten Konstrukt der Nachbarschaft anfangen können.

6. Die institutionelle Aufwertung dieser Politik. So wurde in der ersten Amtszeit von Barosso, dem ehem. Kommissionspräsidenten der EU, eine neue Generaldirektion eingerichtet, die sich explizit um auswärtige Angelegenheiten kümmert. In der zweiten Amtszeit Barossos wurde im Vertrag von Lissabon erstmalig eine Verbindlichkeit der EU-Beziehungen zu Nachbarländern in die Verfassung aufgenommen.
7. Trotz erheblicher Kritik an der ENP, hat sie sich als bemerkenswert Widerstandsfähig erwiesen so steht diese Strategie seit fast 20 Jahren im Mittelpunkt der EU-Außen und Sicherheitspolitik. Das ist auf der einen Seite darauf zurückzuführen, dass die ENP auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen verankert und so auf mehrere Agenden unterschiedlicher Ressorts gesetzt wurde. Und zum anderen, am immer aggressiveren Eindringen und politischer Einmischung Russlands in den östlichen Nachbarländern Europas.

**Unter der französischen Ratspräsidentschaft 2008 hat man die Mittelmeerunion (UfM) zusammen mit 42 europäischen und nahöstlichen Nachbarländern in Paris präsentiert. Jedoch diesmal nicht als normativen außenpolitischen Ansatz. Das wird in der Erklärung deutlich, denn die Fehler und Herausforderungen des gescheiterten Barcelona-Prozesses werden benannt. Im Vergleich dazu legt man in dieser außenpolitischen Strategie fest über konkrete Projekte, die zu mehr Stabilität führen, zu Themen wie Umweltverschmutzung, Infrastruktur, Katastrophenschutz oder Solarenergie zusammenzuarbeiten. Diese Projekte werden so gestaltet, dass sie keine politischen Konflikte zwischen den Partnerländern der EU und des Nahen Osten hervorrufen. Diese Tendenz nimmt auch generell im Umgang der EU als außenpolitischen Akteur mit Internationalen Staaten, wie China, zu. Dies könnte natürlich auch daran liegen, dass die EU kein autonomer Staat ist und sich von normativen Ansätzen, wie sie verständlicherweise von unserer Außenministerin als Leitlinien deutscher Außenpolitik vorgegeben werden, frei machen kann und darüber auf institutioneller Ebene sogar in festgefahrenen Konflikten, wie z.B. dem Atomabkommen mit Iran erfolgreich vermitteln.**

Dieser pragmatische entpolitisierte Ansatz hat auch was Ur-Europäisches in sich. Denn wenn wir an die deutsch-französische Erbfeindschaft und die europäischen Weltkriege denken, haben Deutschland und Frankreich nach 1945 ähnlich pragmatische Zusammenarbeit auf institutioneller Ebene gestaltet. Am Ende wurde über mehrere Phasen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union. (Weil vielleicht die EU immer noch als „unfertig“ und sich in mehreren Abstimmungsprozessen zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten befindend gesehen wird, die ihre Strategien auch immer wieder ergänzen, wirkt sie vielleicht auch als politisch unfähig (?). D.h. auf kurzer Sicht arbeitet man zwar projektbezogen, aber auf Langer Sicht, wie auch im Falle der EU, sollen durchaus Normen und Werte gemeinsam erarbeitet werden.).

Anfänglich haben der Israel-Palästina Konflikt mit dem Krieg in Gaza 2008 und die Welt-Finanzkrise 2009/2010 den Start der UfM ziemlich holprig gestaltet. Und durch den Umgang mit beiden Konflikten hat man dann doch gezeigt, dass man diesmal in der Lage ist

pragmatische Wege und Lösungen zu finden. Die Idee dazu entstand interessanterweise im Präsidentschaftswahlkampf Sarkozys im Jahr 2007, für alle europäischen Länder, die direkte Zugänge zum Mittelmeer haben und so mit den Nachbarländern auf der anderen Seite des Mittelmeeres verbunden sind. Das wurde durch die deutsche Bundeskanzlerin verhindert, die diesen Ansatz auf europäischer Ebene verankern wollte. Einerseits aus der Motivation heraus Stabilität in diesen Ländern zu schaffen, aber sicherlich auch um deutsche Wirtschaftsinteressen zu sichern.

Anders als die ENP verfolgt man mit der UfM, wie gesagt keinen normativen Werte-Ansatz, sondern schafft den Rahmen für pragmatische Zusammenarbeit von der beide Seiten profitieren. Dies führt dazu, dass man sich annähert. Man stellt die Macht von Autokraten nicht in Frage und lässt auch politische Kontroversen bewusst ungelöst. So beschrieb der ehem. EU-Botschafter in Jordanien Patrick Renaud die Zusammenarbeit der EU mit Ländern des Nahen Osten. Man arbeitet z.B. mit Jordanien bei nicht kontroversen Themen wie der existenziellen Problematik der Wasserversorgung, Energie und Infrastruktur. Diese Projekte haben auf dem ersten Blick keine direkten Bezüge zu den Werten der Demokratieförderung, aber bringt so zum ersten Mal israelische und jordanische Ingenieure und Verwaltungsmitarbeiter der Behörden zusammen, die voneinander lernen und zusammenarbeiten. Zu kontroversen Themen wie Palästina würde man wahrscheinlich keine Seite an den Tisch bekommen, so lernt man, ähnlich wie bei der deutsch-französischen Vergangenheit, über die pragmatische Zusammenarbeit sich anzunähern. Man erkennt seitens der EU gleichzeitig auch an, dass diese autoritären Regime im Nahen Osten einem inneren Druck unterlegen sind, wie wir es am Beispiel des arabischen Frühling gesehen haben, diese führen eher dazu dass die Region instabiler wird. Die EU sieht darin die politische, soziale und wirtschaftliche Gefahr für sich, dass instabile Nachbarländer direkte Auswirkungen auf die EU haben, also werden Themen zu politischen Reformen und Öffnung generell vertagt.

Der amerikanische Philosoph Richard Rorty kommentiert diesen pragmatischen Ansatz damit, indem er etwas zynisch meint, dass die EU sich endlich von ihren zwei Geiselnemern Platon und Marx befreit hat. Damit spielt er auf darauf an, dass sie versucht haben auf die ganz große Frage zu antworten, wie man denn die Ungerechtigkeiten der Welt lösen könne. Somit formuliert man in der UfM-Politik, im Gegensatz zum Barcelona Prozess, keine weltverändernde Ansprüche, sondern zeigt Wege zu lokalen pragmatischen Lösungen, die man gemeinsam erarbeitet.

## **Notwendigkeit für die Neuordnung der europäischen Außenpolitik (2011 und 2015)**

Knapp 20 Jahre ist es her, als die Europäische Nachbarschaftspolitik als neuer außenpolitischer Ansatz der EU der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Seither hat auch die Wissenschaft großes Interesse an dieser EU-Außenpolitik gefunden. Anfangs hat sich die Forschung noch mit den Besonderheiten und Neuerungen zu vorherigen Strategien der EU beschäftigt, dann den Fokus auf die EU als außenpolitischen Akteur im Nahen Osten gelegt und später, also nach dem Arabischen Frühling 2011, deutlich kritischer die außenpolitischen Instrumente und Maßnahmen der EU bewertet. Wir wollen heute zeitlich weitergehen und uns mit den Entwicklungen und Perspektiven beschäftigen, die die EU nach langer Vorbereitung und Abstimmung mit den südlichen Ländern im Nahen Osten, im November 2015 präsentiert hat.

Die Pressekonferenz dazu, auf der Frederica Mogherini und Johannes Hahn die überarbeitete Strategie vorgestellt haben, fand wenige Tage nach dem Islamistischen Terroranschlag in Paris statt. Das war sicherlich auch ein Grund, warum sie Sicherheit und Stabilität als neue große Herausforderung für beide Seiten des Mittelmeeres betont haben. Vielen Wissenschaftlern fällt auf, dass dabei die Zusammenarbeit beider Seiten von der EU stärker betont wurde als zuvor. Die zuvor stark europäisch geprägte Betonung auf ihre Nachbarschaft, scheint seither abzunehmen. Man setzt nun auf gleichberechtigte Partnerschaft, um gemeinsame Absichten und Interessen zu formulieren, und weniger auf Normen und Werte. Die neuen Themen auf der außenpolitischen Agenda waren deshalb gemeinsam koordinierter Grenzschutz, Bekämpfung von Terrorismus, Radikalisierungsprävention und humanitäre Hilfe bzw. Katastrophenschutz. D.h. man hat im Grunde auf die zwei großen Probleme Migration und Terror, von denen beide Seiten stark betroffen waren reagiert und knapp ein Jahr lang in gemeinsamer Zusammenarbeit eine außenpolitische Agenda erarbeitet.

Dass man rechtzeitig die Notwendigkeit für eine Neuordnung der ENP erkannt und darauf reagiert hat, zeigt, dass die EU flexibel auf neue komplexe Herausforderungen reagieren kann und gleichzeitig die Bedürfnisse der südlichen Länder im Nahen Osten nicht außer Acht lässt. Das ist deshalb so wichtig, weil der Nahe Osten unglaublich komplex und heterogen ist. Paradoxiereise führen diese komplexen sozialen, politischen, wirtschaftlichen Ungleichheiten im Nahen Osten dazu, dass diese Region von vielen Konflikten geprägt ist und deshalb wiederum alle das gleiche Sicherheitsbedürfnis haben.

**Die Theorie der gegenseitigen Abhängigkeit formulieren Buzan und Weavers der Kopenhagener Schule im Kontext regionaler Sicherheitskomplexe. Sie definieren einen Sicherheitskomplex als eine Gruppe von Staaten, deren außenpolitischen Sicherheitsbedürfnisse und -Bedenken sich stark ähneln, sich zusammenschließen und ihre inländische Politik ebenfalls danach ausrichten, siehe Russland und seine Satellitstaaten. Versucht man nun diese Definition generell auf den Nahen Osten anzuwenden scheitert man, dafür sind die sozialen und politischen Unterschiede sowohl innerhalb der Region, als auch zwischen EU und dem Nahen Osten zu groß. Trotzdem zeigt sich in dem Bedürfnis nach Stabilität und Sicherheit, insbesondere nach dem Arabischen Frühling, dem Aufkommen der Terrororganisation „Islamischer Staat“ und der Migrationswellen eine sicherheits-relevante Abhängigkeit von Staaten und Regionen. So kann man durchaus, ohne seine nationalen und regionalen politischen**

**Interessen aufzugeben mit Konkurrenten und anderen Sicherheitskomplexen pragmatisch zusammenarbeiten.**

**D.h. die regionalen Unruhen scheinen möglicherweise gegenseitige Abhängigkeiten und Gemeinsamkeiten hervorzurufen. So verhält es sich auf der Makro-Ebene auch zwischen den beiden Regionen Europa und Naher Osten. Das hat die EU erkannt und baut ihre Außenpolitik darauf auf.**

Eine andere Seite solcher Phänomene wie Migration und Terroranschläge ist, dass sie zu politischen Wahrnehmungen führen, die vor allem die zuvor schon instabilen nahöstlichen Länder, wie Jordanien, Libanon und die Türkei vor deutlich größeren Herausforderungen gestellt haben. Die Vielzahl der Flüchtlinge, die über lebensbedrohliche Wege versuchten nach Europa zu gelangen, hat auch dazu geführt wie die EU plötzlich ihre konstruierte Nachbarschaft wahrgenommen hat. Sie erinnern sich, dass man mit der ENP 2004 den Nachbarländern, „alles außer Institutionen“ versprochen hat. Diese Vorstellung von Nachbarschaft war damals sehr euro-zentrisch geprägt. Man erhoffte sich eine Art stabiles Vor-Europa. Die Krisen seit 2011- also der Arabischen Frühling, deutlich stärker dann 2014 mit dem Bürgerkrieg in Syrien und seine Folgen haben zu drastischen präventiven Maßnahmen seitens einiger europäischer Staaten im Alleingang geführt. Dieses Sicherheitsbedürfnis hat so natürlich auch die Europäische Kommission erreicht.

**Dieses Phänomen ist sehr interessant. Wir nennen es „Versicherheitlichung“. Die Versicherheitlichung ist eine extreme Form der Politisierung durch Sprachakte. Was versicherheitlichende Wortbeiträge von der normalen Politisierung unterscheidet ist, dass das Thema dramatisiert und als existenzielle Gefahr für die allgemeine Sicherheit präsentiert wird. Das führt wiederum dazu, dass dieser Diskurs von der Politik aufgegriffen wird und diese mit extremen Maßnahmen darauf reagiert, z.B. Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum durch einzelne Staaten, Mauern und Zäune hochziehen, um Migranten fernzuhalten oder andere Maßnahmen, die dazu führen, dass Menschen auf Wasserwegen ertrinken. Das Problem mit solchen drastischen Maßnahmen ist, dass die Probleme unter Umgehung demokratischer Regeln und Verfahren gelöst werden. Was Bundeskanzlerin Merkel mit ihrem berühmten Satz „Wir schaffen das“ – wahrscheinlich unbewusst, ausdrückt, würden wir dann als einen Versuch die Versicherheitlichung zu entschärfen verstehen. Der öffentliche Diskurs über Zuwanderung in Europa wurde auch durch die zeitgleichen Terroranschläge durch den IS in Paris, London, Brüssel, Madrid und Berlin immer kritischer, die die Medien auch immer mehr in Verbindung mit gescheiterter Integration von ehemaligen Migranten aus der Region in Verbindung brachten. So wurde das gesellschaftliche und politische Sicherheitsbedürfnis durch Abschottung und Grenzsicherungen befriedigt.**

Nicht nur die Reaktion einzelner europäischer Staaten, sondern auch die ungleiche Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU zeigt, dass es auf nationalstaatlicher Ebene an Konsens mangelt, wenn es um die Bewältigung von komplexen Problemen innerhalb der EU geht. Zumindest auf EU Ebene klappt es doch etwas besser, wenn es um die diplomatischen Beziehungen und Vereinbarungen geht. Um die Flüchtlingswelle zu bewältigen, wandte man sich als erstes an die Türkei. Mehrere Flüchtlingsgipfel fanden 2015 zwischen Erdogan und den europäischen Vertretern statt, dabei wurden Themen wie Grenzkontrollen und finanzielle und humanitäre Unterstützung ausführlich besprochen. Ein Ergebnis wurde dann erst 2016 erzielt, das sah 3 Mrd. Euro Sofort-Hilfe und weitere 3 Mrd. Euro in 2018 für die Türkei vor.



Außerdem hatte Erdogan Visa-Erleichterungen für Türken, die in die EU reisen wollen, ausgehandelt. Wobei man sagen muss, dass diesmal die EU, die einst der Türkei den Beitritt in Aussicht gestellt hat, später trotz merklicher Reformen in der Türkei, wieder zurückgenommen hat, nun als Bittsteller auftrat, weshalb sich Erdogan mehrmals schon der EU gegenüber in einer besseren Verhandlungsposition sah.

Neben der Türkei haben Libanon und Jordanien den Großteil der syrischen Flüchtlinge seit 2011 aufgenommen. Etwa 6 Millionen insgesamt. Dafür hat die Kommission Libanon mit 552,1 Mio Euro und Jordanien mit 583,7 Mio Euro unterstützt. Zu den über 500 Mio Euro stellte die EU Libanon über bilaterale Hilfsprojekte weitere 219 Mio Euro zur Verfügung, um bessere Maßnahmen zur internen Sicherheit vorzunehmen. Denn neben den direkten Auswirkungen des Bürgerkrieges im Nachbarland Syrien, agiert auch die Hisbollah im Libanon, die zu weiteren politischen und militärischen Konflikten beiträgt. Die EU hat offensichtlich ein Interesse daran, die Sicherheitslage insgesamt zu verbessern und nicht nur auf einen Teilaspekt einzugehen und andere Faktoren dabei auszulassen, die neue Dynamiken für Instabilität schaffen können. Wobei das Hauptziel, also Flüchtlinge an der Weiterreise zu hindern damit auch effektiv erreicht. Dabei ist interessant zu beobachten, dass syrische Flüchtlinge im Libanon, ähnlich wie syrische Arbeitsmigranten vor dem Krieg, gut auf den libanesischen Arbeitsmarkt integriert werden konnten.

Aber, wie gesagt, auch für die andere Seite des Mittelmeeres stellte die inner-regionale Migration große sicherheitsrelevante Probleme dar. Denn die Region ist deutlich instabiler und von mehreren Konflikten geprägt. In dieser gemeinsamen Herausforderung im Zusammenhang mit Migration begründet sich die Motivation auf beiden Seiten des Mittelmeeres zusammenzuarbeiten.

Ähnlich verhielt sich das auch in Bezug auf die Bekämpfung der Terrororganisation IS. Mehr als 60 Staaten haben sich zur Terrorismusbekämpfung zusammengeschlossen. Diese Strategie funktionierte auf zwei Ebenen:

1. Die militärischen Kapazitäten und Fähigkeiten nahöstlicher Militäreinheiten, sich zu verteidigen und den IS in Syrien und im Irak gezielt anzugreifen wurden aufgebaut.
2. Ein Schutzring aus Ländern, wie Jordanien, Libanon der Türkei wurde aufgebaut und gestärkt, damit sich der IS nicht in Richtung Europa ausbreiten konnte.

Bei diesen Maßnahmen handelte es sich um gemeinsame Aktivitäten wie Grenzsicherung, Austausch geheimdienstlicher Aktivitäten, Bereitstellung militärischer Unterstützung und humanitärer Hilfe. Somit sollte der Strom von ausländischen Kämpfern, die sich auf den Weg aus Europa gemacht haben, um sich den IS anzuschließen gestoppt werden, genauso wie Finanzströme zum IS. Gleichzeitig wurde eine großangelegte De-Radikalisierungskampagne z.B. in Jordanien gegen die islamistische Ideologie ins Leben gerufen.

Auch wenn man im Nachhinein sagen könnte, dass diese Maßnahmen nicht sehr gut wirksam zur raschen Bekämpfung von Terrorismus und Migration waren, kann man trotzdem aufzeigen, wie gut die EU es geschafft hat, trotz komplexer und herausfordernder Entwicklungen im Nahen Osten, über gemeinsame sicherheits-relevante Abhängigkeiten die pragmatische Zusammenarbeit über ihre Außenpolitik zu fördern.

Die Ambitionen die ENP neuauszurichten, waren nicht neu, dieser Neuordnung gingen langjährige politische Prozesse voraus. Mit der Ernennung Junkers, Mogherinis und Tusks im Jahr 2014, wurde die Neuausrichtung bzw. Überarbeitung der ENP zur Chefsache. In einer

Erklärung wurde festgestellt, dass positive Entwicklungen in Tunesien gezeigt haben, dass die demokratische Transformation, durch faire Parlaments- und Präsidentschaftswahlen und der Verabschiedung einer neuen demokratischen Verfassung, in den südlichen Nachbarländern funktionieren kann. Und dass auch Marokko einen Modernisierungs- und Demokratisierungsprozess durchmacht. Man erkannte in der EU an, dass diese Entwicklungen nicht das Ergebnis der Demokratieförderung der EU sind, sondern das Ergebnis eigenständiger Dynamiken in diesen Ländern ist. Außerdem wurde seither die EU stärker zur Unterstützung und Förderung dieser Prozesse durch politische Akteure in den südlichen Nachbarländern gerufen. Die EU hat dabei Analysen zu weiteren Ländern vorgenommen, dabei schaut man nicht nur mit Hoffnung, sondern auch Sorge in die südliche Nachbarschaft. Wenn auch nur moderat, werden die Entwicklungen in Ägypten unter el-Sisi kritisch gesehen. Obwohl das Regime repressiver ist, als noch unter Mubarak, möchte man durchaus die pragmatische Zusammenarbeit mit Kairo ausbauen. Anders fällt die Beurteilung der bedenklichen Sicherheitslage in Libyen aus. Die EU schätzt ihre Möglichkeiten dort sehr realistisch ein, keine Zusammenarbeit möglich, schließt aber die Rolle des Mediators nicht aus. D.h. man hat, bevor man die Außenpolitik neu ausgerichtet hat, sich ganz genau und realistisch mit den jew. Ländern auseinandergesetzt und Herausforderungen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit – normativ bis pragmatisch - analysiert. So hat man wie ursprünglich im Barcelona-Prozess nicht mehr allen Ländern die Möglichkeit geboten, z.B. durch Freihandelszonen vom europäischen Markt zu profitieren, sondern genau geschaut mit wem kann es wie funktionieren. So können bis heute nur leichte positive Wirtschaftsreformen in Jordanien, Tunesien und Marokko festgestellt werden.

D.h. man hat die Themen Migration, Terrorismusbekämpfung und Wirtschaft neu auf die Agenda gesetzt aus denen sich dann Aktionspläne und Kooperationsvereinbarungen ergaben. Für Länder, mit denen eine gute Zusammenarbeit möglich erscheint, sollen in Aktionsplänen konkrete Maßnahmen festgelegt werden, an denen die EU und das jew. Land pragmatisch zusammenarbeiten. Für Länder mit denen es unwahrscheinlicher ist, gibt es Kooperationsvereinbarungen – die eher als etwas konkretere Absichtserklärungen gelesen werden dürfen.

Darüber hinaus fanden Beteiligungsverfahren, an denen Mitgliedsstaaten, Partnerregierungen, EU-Institutionen, internationale Organisationen, NGOs, Wissenschaftler, Denkfabriken und wirtschaftliche Unternehmen teilnahmen, statt. Hier wurde die EU darin gelobt, dass sie diese Unterscheidung in Aktionspläne und Kooperationsvereinbarungen vornimmt.

Die Kernaussage der Pressekonferenz, auf der die Neuausrichtung der ENP präsentiert wurde lautet: Die hat ein großes Interesse die Ursachen für Instabilität im Nahen Osten ganzheitlich gemeinsam mit den Partnerländern anzugehen. Armut, Ungleichheit, Ungerechtigkeit, Korruption, schwache Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen und mangelnde Chancen, vor allem junger Menschen können die Ursachen für Instabilität, Verwundbarkeit und Radikalisierung sein. Daraus leiten sich dann konkrete Aktionen ab, wie z.B. Wirtschaftsreformen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Energiesicherheit, Wasserversorgung, humanitäre Hilfe, Bildung oder geregelte Migration.

Um Migration besser zu kontrollieren und zu regeln hat die EU einen politischen Rahmen geschaffen, der darauf abzielt die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den südlichen Nachbarländern im Nahen Osten Migration und Mobilität zu fördern. Grundsätzlich

zielt eine Mobilitätspartnerschaft darauf ab, die legale Migration zu fördern, die Verwaltungsabläufe zu koordinieren und die Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzkontrolle, Rückführung von Migranten, Visafragen, Asylverfahren, Integration sowie Bekämpfung von illegaler Migration und Menschenhandel zu stärken. Durch die Schaffung von Kanälen und Möglichkeiten für legale Migration wird versucht, irreguläre Migration und Menschenhandel einzudämmen. Dies soll Migranten die Möglichkeit geben, sicher und legal in die EU zu gelangen und dabei ihre Rechte zu wahren.

Die Mobilitätspartnerschaften werden auch oft mit Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Stärkung der Sozialsysteme in den Partnerländern verbunden. Dies soll dazu beitragen, die Ursachen für irreguläre Migration anzugehen und die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern zu verbessern.

Durch die Mobilitätspartnerschaft sollen Rechte und Pflichten sowohl für die EU-Mitgliedstaaten als auch für das Partnerland festgelegt werden, um eine geordnete und geregelte Migration zu ermöglichen. Die Partnerschaft kann auch Programme zur Förderung der Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarktintegration und Mobilität von Studierenden oder Fachkräften umfassen.

Die Europäische Union (EU) hat Mobilitätspartnerschaften mit verschiedenen Ländern, darunter Marokko, Tunesien und Jordanien, eingeführt. Lassen Sie uns kurz auf diese drei Fälle schauen:

1. Mobilitätspartnerschaft mit Marokko: Die Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Marokko wurde im Jahr 2013 vereinbart. Die Hauptziele der Partnerschaft sind die Förderung der legalen Migration, die Verbesserung des Schutzes der Rechte von Migranten, die Stärkung der Bekämpfung von illegaler Migration und Menschenhandel sowie die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung. Die Mobilitätspartnerschaft umfasst verschiedene Bereiche, darunter:

a) Visaa erleichterungen: Die EU und Marokko bemühen sich um die Erleichterung des Visumverfahrens für bestimmte Kategorien von Reisenden, wie z.B. Geschäftsleute, Studenten und Wissenschaftler. Das Ziel ist es, den Austausch und die Mobilität zwischen den beiden Partnern zu erleichtern.

b) Rückübernahmeabkommen: Ein wesentlicher Bestandteil der Mobilitätspartnerschaft ist die Vereinbarung über die Rückübernahme von irregulären Migranten. Marokko verpflichtet sich, eigene Staatsangehörige, die sich illegal in EU-Mitgliedstaaten aufhalten, wieder aufzunehmen.

c) Dialog und Zusammenarbeit: Die Mobilitätspartnerschaft umfasst einen regelmäßigen politischen Dialog zwischen der EU und Marokko zu Fragen der Migration und Mobilität. Es werden auch gemeinsame Projekte und Programme zur Förderung der Entwicklung und Integration von Migranten unterstützt.

2. Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien: Die Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Tunesien wurde im Jahr 2014 vereinbart. Die Partnerschaft zielt darauf ab, die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Mobilität und Entwicklung zu fördern. Die wichtigsten Aspekte der Mobilitätspartnerschaft umfassen:

a) Förderung der legalen Migration: Die EU und Tunesien streben die Erleichterung der legalen Migration an, insbesondere durch die Schaffung von Möglichkeiten für

Arbeitsmigration, Bildungs- und Austauschprogramme sowie die Förderung der beruflichen Qualifikation von Tunesiern.

b) Bekämpfung illegaler Migration: Die Mobilitätspartnerschaft beinhaltet Maßnahmen zur Stärkung der Grenzkontrolle, des Schutzes der Rechte von Migranten und der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schleusernetzwerken und Menschenhandel.

c) Entwicklungszusammenarbeit: Die EU unterstützt Tunesien bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen, um die Ursachen für irreguläre Migration zu bekämpfen. Es werden Programme zur Förderung von Investitionen, Ausbildung und Beschäftigung umgesetzt.

3. Mobilitätspartnerschaft mit Jordanien: Die Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Jordanien wurde im Jahr 2016 vereinbart. Ziel ist es, eine geordnete und geregelte Migration zwischen den Partnern zu fördern und gleichzeitig die Migrantenrechte zu schützen. Die Mobilitätspartnerschaft umfasst unter anderem folgende Aspekte:

a) Visae erleichterungen: Die EU und Jordanien arbeiten an der Erleichterung des Visumverfahrens für verschiedene Kategorien von Reisenden, einschließlich Geschäftsleuten, Studenten und Wissenschaftlern.

b) Arbeitsmigration und berufliche Qualifikation: Die Mobilitätspartnerschaft fördert den Austausch von Fachkräften und die berufliche Qualifikation von jordanischen Arbeitskräften, um ihre Chancen auf Beschäftigung in der EU zu verbessern.

c) Entwicklungszusammenarbeit: Die EU unterstützt Jordanien bei der Bewältigung der Herausforderungen in Bezug auf Migration und Entwicklung. Es werden Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Stärkung der Sozialsysteme implementiert.

Es ist wichtig zu beachten, dass die genauen Details und Umsetzungen der Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und den genannten Ländern durch bilaterale Vereinbarungen und den politischen Dialog festgelegt werden. Die Partnerschaften können sich im Laufe der Zeit weiterentwickeln und an die sich ändernden Anforderungen und Prioritäten angepasst werden.

Außerdem weitete man dabei den Blick auf die sog. „Nachbarn der Nachbarn“. Dabei sollte über den geografischen Rahmen geschaut werden und beispielsweise die Sub-Sahara und Sahelzone, genauso wie andere politische Organisationen, wie die Arabische Liga und die Afrikanische Union bei der Lösung von Probleme und ihrer Ursachen in Beratungen integriert werden. Die Frage bleibt offen, ob dieser Ansatz funktionieren wird oder ob man sich durch die Erweiterung der Partner nicht doch etwas zu viel vornimmt, bisher bleiben merkbare Ergebnisse seit 2015 zumindest aus...

## **Länderspezifische Maßnahmen: EU - Mashreq Beziehungen**

Heute geht es um die wichtigsten Themen in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Ländern der Mashreq-Region seit der Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2004. Der Begriff "Mashreq" bezieht sich hauptsächlich

auf Ägypten, Jordanien, Libanon und Syrien. Vorweg sei gesagt, dass die nähere Betrachtung der EU-Mashreq-Beziehungen von den sehr unterschiedlichen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Realitäten in diesen vier Ländern beeinflusst wird. Wie in einem Strategiepapier der Europäischen Kommission von 2004 festgestellt wurde, spiegelte sich dies von Anfang an in den außenpolitischen Überlegungen der ENP wider: Die Aktionspläne der ENP sollen auf gemeinsamen Prinzipien beruhen, jedoch differenziert genug sein und die Bedürfnissen und Fähigkeiten sowie gemeinsamen Interessen jedes einzelnen Landes Rechnung tragen. In der Mashreq-Region war Jordanien zusammen mit der Palästinensischen Autonomiebehörde und Israel das erste Land, das einen Aktionsplan mit der EU verhandelte. Mitte 2005 wurden die Verhandlungen über Aktionspläne mit Ägypten und Libanon im aufgenommen, während Syrien bisher keinen Assoziierungsvertrag unterzeichnet hat.

Mit dem Arabischen Frühling im Jahr 2011 standen die EU und die Mashreq-Staaten vor neuen, erheblichen Herausforderungen, nicht zuletzt aufgrund der komplexen politischen Realitäten in Ägypten nach dem Sturz von Mubarak und dem verheerenden Bürgerkrieg in Syrien, der auch Auswirkungen auf die Nachbarländer Libanon und Jordanien hatte. Als Reaktion darauf überarbeitete die EU ihre ENP, mit dem Ziel regionale Partnerschaften zu stärken und zur Stabilität in der Region beizutragen.

Nach Beratungen im Jahr 2015 mit EU-Mitgliedstaaten, Partnerregierungen, EU-Institutionen, internationalen Organisationen, Sozialpartnern, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Denkfabriken, Wissenschaft und der Öffentlichkeit wurde am 18. November 2015 die Überarbeitete ENP der Öffentlichkeit vorgestellt. Die EU-Vertreterinnen Frederica Mogherini und Johannes Hahn verwiesen auf aktuelle Herausforderungen hin und erwähnten die militärischen Konflikte sowie den Anstieg von Extremismus und Terrorismus im Nahen Osten. Dabei wurde die Stabilisierung der Region als vorrangiges politisches Ziel in den Fokus der neuen ENP gerückt.

Die Beziehungen zwischen der EU und der Mashreq-Region waren jahrzehntelang durch mangelnde Stabilität gekennzeichnet. Alle vier Staaten haben schwache Wirtschaften, hohe Arbeitslosenquoten, wenige natürliche Ressourcen und einen ziemlich korrupten Staatsapparat. Insbesondere der anhaltende Bürgerkrieg in Syrien und seine Auswirkungen in der Region schaffen weiterhin ein Umfeld, in dem es für die EU schwierig ist politischen Einfluss zu gewinnen. Darüber hinaus führen die hohe Anzahl von Flüchtlingen an den europäischen Grenzen und die Terrorakte in Europa und im Nahen Osten zu einer Situation, in der die gegenseitige Abhängigkeit der EU zu ihren Nachbarn stark spürbar wurde.

Wir wollen uns heute anschauen, wie die EU in Bezug auf die unterschiedlichen Realitäten in der Mashreq-Region pragmatische politische Ziele formuliert und gleichzeitig die Sicherheitsinteressen der EU das vorrangige Ziel bleiben.

### **Ägypten: Kooperation und Erhalt der militärischen Ordnung**

Die EU hat seit Jahrzehnten mit dem Regime in Ägypten zusammengearbeitet. Ägypten wird aufgrund seiner geostrategischen Lage und seiner einflussreichen Rolle in der arabischen Politik als wichtiger Akteur Nahen Osten seitens der EU wahrgenommen. So trat schon sehr früh ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ägypten in Kraft; später wurde die Zusammenarbeit durch den EU-Ägypten-Aktionsplan 2007 gestärkt. Der Aktionsplan verdeutlichte die besondere Rolle Ägyptens für die EU in der arabischen Region. Die Tatsache, dass Ägypten für die EU wichtig ist, wurde ebenfalls dadurch unterstrichen, dass

man Präsident Husni Mubarak im Jahr 2008 mit Präsident Nicolas Sarkozy als europäischem Gegenpart zum ersten Ko-Präsidenten der Mittelmeerunion (UfM) ernannte.

Auch wenn es so einfach klingt, war die Beziehung nicht ganz Problemlos, vor allem weil die EU stets mehr Demokratie und Transparenz von Ägyptens Militärdiktator Mubarak forderte. Das Dilemma bestand darin, dass die EU auf der einen Seite durchaus mehr Demokratie forderte, aber gleichzeitig froh darüber war und nun wieder ist, dass das Militär relativ hart durchgreift und somit Stabilität und Sicherheit herstellt, wodurch die EU ein Stück weit sicherer ist – Das kann neben den wirtschaftlichen Faktoren als Hauptmotiv der EU-Ägypten-Beziehung verstanden werden.

Während der Amtszeit von Präsident Muhammad Mursi fand die EU sich in einem weiteren Dilemma wieder, denn einerseits wollte die EU den demokratisch gewählten Präsidenten unterstützen, der wohlgerne Vertreter des politischen Islams war, aber andererseits skeptisch war angesichts offensichtlicher Anzeichen dafür, dass Mursi nicht in der Lage war, politischen und wirtschaftlichen Fortschritt zu gewährleisten.

Nach dem Arabischen Frühling startete die EU das SPRING-Programm für wirtschaftliche und politische Reformen im Rahmen der ENP. Es basierte auf dem einfachen Prinzip „mehr für mehr“ und sollte die Partnerländer wie Ägypten motivieren, mehr politische und wirtschaftliche Reformen zu wagen und im Gegenzug mehr Unterstützung von der EU zu erhalten. Anfangs hat Ägypten, neben Tunesien, davon sehr profitiert, jedoch hat man anhand der extremen Schwankungen von Geldzahlungen seitens der EU gesehen, dass die EU sehr genau hinschaut und Erfolge evaluiert, bevor weitere Zahlungen oder Hilfen erfolgen.

Außerdem spielt das Thema Migration eine wichtige Rolle in den Beziehungen zwischen der EU und Ägypten. Ägypten liefert Arbeitskräfte an seine Nachbarländer; 2012 beherbergten Libyen, die Mashreq-Staaten und die Golfstaaten zusammen schätzungsweise vier bis sechs Millionen ägyptische Arbeitsmigranten. Darüber hinaus nimmt Ägypten Flüchtlinge und Migranten aus Syrien und dem Irak auf. Die Vereinbarungen zwischen der EU und Ägypten in Bezug auf Migration sind vage und zum Teil veraltet, und im Gegensatz zu Jordanien und Libanon wurde kein Dialog mit der EU über eine Mobilitätspartnerschaft (MP) initiiert. Aus sicherheitspolitischer Sicht, wie im Aktionsplan erwähnt, hat die EU ein großes Interesse Flüchtlingsströme aus Nordafrika zu kontrollieren bzw. zu regulieren.

Um die Wichtigkeit der EU-Ägypten Beziehungen zu verdeutlichen, waren die EU Länder jahrzehntelang die größten Handelspartner und Abnehmer, wodurch die ägyptische Wirtschaft stark profitierte. Deshalb lag nach 2011-2015 der Fokus der EU die Wettbewerbsfähigkeit des ägyptischen Produktionssektors zu verbessern. Dafür flossen von 2008-13 insg. 1 Mrd. EUR in Förderprogramme. Programme zur Stärkung der Zivilgesellschaft, Menschenrechte und Bildung waren in den EU-Ägypten-Abkommen bis 2013 zweitrangig. Mit der Überarbeitung der ENP flossen von 2015-20 nun nur noch die Hälfte an Hilfen nach Ägypten und diesmal für Initiativen zur Bekämpfung von Armut, Aus- und Weiterbildung, Umweltschutz und der Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen.

Abdel Fatah al-Sisi kam nach einem Militärputsch gegen Mursi im Juli 2013 an die Macht und wurde nach seiner Wahl im Mai 2014 schließlich zum Präsidenten vereidigt. Die europäischen Vertreter waren aufgrund des extrem repressiven Charakters des neuen Regimes anfänglich sehr skeptisch, gleichzeitig empfing man al-Sisi mit allen Ehren kurz nach dem Putsch internationalen Treffen in Rom und Paris.

Durch die Ernennung al-Sisi wurde deutlich, wie sehr Ägyptens Wirtschaft schwankt, das liegt weniger an den Förderprogrammen der EU, und deutlich stärker an den politischen Entwicklungen in Ägypten.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Ägypten wurde von ebendiesen problematischen politischen Entwicklung in Ägypten beeinflusst. Die Zeit nach dem Putsch war durch politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Herausforderungen für Ägypten geprägt, die im Sommer 2013 begannen, als das ägyptische Militär gewaltsam Demonstrationen in Kairo auflöste, dabei sind mehr als 1.000 Menschen gestorben. Ein monatelanger Ausnahmezustand wurde verhängt. Die europäischen Außenminister verurteilten die Gewalt und forderten ein Ende des Ausnahmezustands, die Freilassung politischer Gefangener und die Wiederherstellung demokratischer Prozesse. Kurz gesagt, die politischen Beziehungen zwischen Ägypten und der EU kühlten damit stark ab, und aufgrund dieser Entwicklung fanden nur begrenzte Fortschritte bei der Umsetzung von Vereinbarungen im Rahmen der ENP statt.

Im Fortschrittsbericht für Ägypten im Rahmen der ENP wurde 2014 festgestellt, dass der formale EU-Ägypten-Aktionsplan im Rahmen der ENP eingestellt wurde, die EU jedoch mit Ägypten vereinbart hat, ihre Zusammenarbeit im Rahmen eines Assoziationsabkommens fortzuführen. Dies deutet darauf hin, dass die EU eine Zusammenarbeit mit Ägypten anstrebt, bei der die Stabilität des Regimes in Kairo als Garant für die Sicherheit der EU angesehen wird, ohne zu viele Versprechungen zu machen. Angesichts der neuen politischen Veränderungen in Ägypten und im Mittelmeerraum insgesamt entschied sich also die EU für einen pragmatischen Ansatz gegenüber dem al-Sisi-Regime und setzte Stabilisierung als ihre wichtigste politische Priorität in der Zusammenarbeit mit Ägypten.

### **Jordanien: Ein Vorbild?**

Das jordanische Königreich ist aufgrund seiner relativen inneren Stabilität inmitten einer instabilen Region ein wichtiger strategischer Partner für die EU. Historisch gesehen hatte Jordanien stets gute Beziehungen zum Westen, teilweise aufgrund des Friedensvertrags von 1994 zwischen Jordanien und Israel. Dieser Vertrag betont bis heute die zentrale Bedeutung Jordaniens in der Region. Ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Jordanien trat 2002 in Kraft. Der erste EU-Jordanien-Aktionsplan folgte im Januar 2005. Der Fortschrittsbericht zur ENP für Jordanien aus dem Jahr 2006 stellte fest, dass Jordanien viel Engagement bei der Umsetzung von vereinbarten Maßnahmen gezeigt hat. Der Bericht betont, wie der institutionelle Rahmen der ENP es ermöglichte, die Zusammenarbeit in Bezug auf politische Entwicklungen in Jordanien, aber auch in Bezug auf außen- und sicherheitspolitischen Fragen von gemeinsamem Interesse sowie auf die allgemeine Situation in der Region weiter auszubauen.

Trotz viel Fortschritts wurden ebenfalls Bereiche genannt, in denen die EU feststellt, dass nur begrenzte Fortschritte erzielt werden konnten, z.B. bei der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialpolitik. Weitere wichtige Rechte wie Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Sozialrechte und Arbeitssicherheit (einschließlich Rechte für Wanderarbeitnehmer) ließen ebenfalls viel Raum für Verbesserungen. Trotz dieser Mängel erkannte die EU an, dass das jordanische Regime Fortschritte bei der Bekämpfung von Korruption und Transparenz im Justizwesen machte. Das Inkrafttreten einer Gesetzes zur Stärkung eines Korruptions-Meldewesens im April 2008 wurde ebenfalls als Fortschritt angesehen.

Die EU erweiterte ihre Beziehungen mit Jordanien und ging erstmals eine „privilegierte Partnerschaft“ ein. Also eine Aufwertung des Aktionsplans, ebenfalls nach dem Motto „mehr für mehr“. Der überarbeitete Aktionsplan von 2012 erkannte an, dass Jordanien große Schritte auf dem Weg zu guter Regierungsführung und politischer Reform unternommen und gezeigt hat, dass es bereit ist weitere Verpflichtungen im Bereich Demokratisierung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einzugehen.

Von 2014-2020 erhielt Jordanien Hilfen von knapp 714 Millionen Euro. Darüber hinaus erhielt Jordanien als privilegiertes Partnerland ebenfalls Mittel aus weiteren EU-Themenprogrammen mit Schwerpunkten wie Demokratie und Menschenrechte, Stabilität und Frieden, Migration und Asyl in Höhe von insgesamt 213,7 Millionen Euro.

Auf der anderen Seite zeigt Jordanien, dass es am Ausbau seines privilegierten Status interessiert ist, indem es sehr vorbildlich syrischen Flüchtlingen in seine politischen Strukturen integriert und trotz starker Instabilität seine wirtschaftliche Stabilität erhalten kann.

Jedoch vermisst man auch in Jordanien grundlegende Fortschritte bei den Reformen des Wahlsystems. Der Nachholbedarf bei der Demokratieförderung und für die Durchführung freier, fairer und transparenter Wahlen wird seit Jahren immer wieder bei Gipfeltreffen seitens der EU thematisiert. Gleichzeitig drängt und besteht die EU nicht darauf, dadurch erhofft man sich das jordanische Königreich als wichtigsten Partner nicht zu verärgern. Man betont die Erfolge, anstatt sich an den Misserfolgen aufzuhalten und setzt mit dem Fortschreiten der Zusammenarbeit darauf zu einem späteren Zeitpunkt Einfluss nehmen zu können, wenn erstmal grundlegende Reformen und Stabilität hergestellt sind. Die Wichtigkeit des jew. Landes kann auch immer ein Stückweit an der Ko-Präsidentschaft bei der Mittelmeerunion abgelesen werden, somit löste Jordanien 2012 Ägypten als zweites Land ab.

In den letzten 15 Jahren waren Umweltfragen ein wiederkehrendes Thema in den Beziehungen zwischen der EU und der Mashreq-Region und nehmen auch eine zentrale Stellung im Aktionsplan mit Jordanien ein. Es besteht ein dringender Bedarf, das Umweltbewusstsein in Jordanien zu erhöhen, insbesondere in Bezug auf die Wasserfrage. Gesetze zum Schutz von Wassernetzwerken, Verhinderung illegaler Brunnen und Wasserverschmutzung wurden seither in Jordanien erlassen, und Jordanien nimmt an von der EU finanzierten Programmen für nachhaltiges Wassermanagement teil.

Seit 2015 hat man in der Zusammenarbeit mit Jordanien, aufgrund der sicherheitsrelevanten Lage in der Region die anderen Programme nicht aufgegeben, sondern die privilegierte Partnerschaft um diesen Bereich ergänzt. Insbesondere aufgrund der hohen Anzahl von Bürgerkriegsflüchtlingen hat man die Zusammenarbeit über humanitäre Hilfsprogramme verstärkt. Dabei hat die EU in Jordanien Instrumente geschaffen, wodurch sie Zu- und Abwanderungen, ebenso wie erfolgreiche Integration messbar werden. 2016 waren rund 650.000 syrische Flüchtlinge in Jordanien registriert. Diese Maßnahmen führen auch dazu, dass Syrer und Iraker ziemlich erfolgreich in den jordanischen Arbeitsmarkt integriert werden, insbesondere als ungelernete Arbeiter, die vor allem asiatische Gastarbeiter ersetzen.

Das offizielle jordanische Narrativ spricht von Flüchtlingen nicht als Belastung für die jordanische Wirtschaft, sondern nutzt das Phänomen, um politische Unterstützung von der jordanischen Bevölkerung zu erhalten. Durch die rasche Integration syrischer Flüchtlinge konnte man sogar die Verluste auf dem Tourismussektor, während 2015-18 ausgleichen.



Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Jordanien unterstreicht in besonderem Maße, wie differenziert die Beziehungen zwischen der EU und ihren Mashreq-Partnern sind.

Laut dem Fortschrittsbericht der ENP von 2014 haben sich die Beziehungen zwischen der EU und Jordanien im Bereich der Sicherheit erheblich verbessert, und die EU und Jordanien haben sich darauf geeinigt, einen regelmäßigen Sicherheitsdialog einzurichten, um die Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu intensivieren. Also das ist sozusagen die neue Komponente, die dem Aktionsplan hinzugefügt wurde. Der Rest scheint ziemlich gut zu laufen, d.h. man hält an den bisherigen Vereinbarungen fest.

### **Libanon: Pragmatismus**

Ein EU-Libanon Aktionsplan wurde 2006 und 2007 von der EU und Libanon verabschiedet. Das Dokument spiegelte die innere Situation im Libanon wider, die seit Jahrzehnten eine komplexe instabile politische Realität darstellt, die mit der religiösen Spaltung und dem lange bestehenden militärischen Konflikt zwischen Israel und der Hisbollah verbunden ist.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Libanon sah zunächst eine enge Zusammenarbeit vor, die die Schäden und Verwüstungen des Krieges 2006 beseitigen sollte und dadurch gleichzeitig die Armut im Land durch gezielte Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Bereich für die marginalisierten Gruppen vorsah.

Die EU verpflichtete sich zur Unterstützung bei wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Reformen im Libanon im Januar 2007. Wichtige Bereiche für Reformen waren lokale Entwicklungsprojekte und die Reform des öffentlichen Dienstes, der Polizei und der Justiz. Die Förderung der libanesischen Zivilgesellschaft war ein weiteres Feld, das über die ENP-direkte finanzielle Unterstützung für konkrete Projekte vorsah.

Mit ihren bedeutenden politischen und militärischen Ressourcen, sozialen Aktivitäten und medialen Einfluss hat die Hisbollah einen Status als eigenständiger und dominanter Akteur etabliert und damit eine "dualistische Macht" im Libanon geschaffen. Die EU hatte große Schwierigkeiten, mit dieser Realität im Libanon umzugehen, und hat durch indirekte Maßnahmen versucht, ihren Einfluss zu verringern. Im Juli 2013 gaben die Außenminister der EU eine Erklärung ab und stuften den bewaffneten Flügel der Hisbollah als terroristische Organisation ein. Dies geschah auch als Reaktion auf die Beteiligung der Hisbollah an einem terroristischen Anschlag in Bulgarien und am Krieg in Syrien. Gleichzeitig wurde betont, dass die EU mit dem politischen Flügel der Hisbollah Gespräche aufrecht erhalten würde, da er Teil des libanesischen Parlaments ist und ein wichtiger Bestandteil der komplizierten ethno-religiösen Realitäten im Libanon.

In den letzten Jahren haben sich die inneren Unruhen im Libanon aufgrund der Auswirkungen des Bürgerkriegs in Syrien verstärkt. Im ENP-Fortschrittsbericht für 2014 wurde festgestellt, dass der Libanon weiterhin eine hohe Widerstandsfähigkeit gegen die Herausforderungen und Bedrohungen von außen gezeigt hat. Der Bericht stellt jedoch gleichzeitig fest, dass der Libanon nur begrenzte Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans gemacht hat und Defizite in den Bereichen Wirtschaftsreformen, Menschenrechten und Grundrechten wie Freiheit und Gleichberechtigung aufweist.

Der Krieg in Syrien hat eine große Anzahl syrischer Flüchtlinge hervorgebracht, die im Libanon leben, was einen großen finanziellen, sozialen und politischen Einfluss auf den kleinen Staat hat. So gab es 2016 mehr als eine Million registrierte syrische Flüchtlinge im

Libanon. Der Libanon und die EU teilen gemeinsame Interessen in Bezug auf Sicherheit, nicht zuletzt aufgrund der langen und verheerenden Krise in Syrien. Neben den 552,1 Millionen Euro, für Flüchtlingshilfe, hat die EU weitere 219 Millionen Euro für den Libanon als projektbezogene finanzielle Hilfe im Rahmen der ENP bereitgestellt. Die Bedingungen scheinen nicht sehr explizit zu sein - vielmehr konzentriert sich die EU darauf, dem Libanon bei der Entwicklung seines Bildungssektors, der Gesundheitseinrichtungen und der lokalen Infrastrukturen zu helfen. Darüber hinaus weisen die erheblichen Hilfen im Zusammenhang mit den Flüchtlingen auf Stabilität und Sicherheit als wichtige Ziele hin. Mit anderen Worten, die EU hat eindeutige Interessen daran, die Sicherheit im Libanon herzustellen, und haben auch hier gute Ergebnisse bei der Integration von Flüchtlingen erzielt.

Die allgemeine Sicherheitslage hat sich im Libanon seit Beginn des Krieges in Syrien verschlechtert. Die EU stellt fest, dass sie weiterhin besonders besorgt über die akuten Sicherheitsrisiken ist, denen der Libanon ausgesetzt ist, insbesondere in Bezug auf die Ausbreitung radikaler islamistischer Gruppen, die aktuell vor allem im Libanon aktiv sind. Daher betont man in jedem Treffen mit libanesischen Vertretern, dass alle Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik genutzt werden sollen, um engere Beziehungen zwischen der EU und dem Libanon zu fördern. Gespräche über einen möglichen neuen Aktionsplan zwischen der EU und dem Libanon greifen fast ausschließlich die Themen Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit auf, alles andere politische wäre bei der komplexen Situation im Libanon unrealistisch aus Sicht der EU. Ein Dialog dazu wurde im Dezember 2014 gestartet, mit dem Ziel, in diesem Bereich weitere Netzwerke zu entwickeln. Ganz konkret heißt das, dass die EU-Politik gegenüber dem Libanon angesichts der speziell problematischen Sicherheitssituation stärker auf Sicherheit als auf die Förderung der Demokratie und politische Reformen ausgerichtet ist.

### **Syrien: Krisenbehaftet**

Im Gegensatz zu den anderen Staaten im Mashreq hat Syrien nie ein Assoziierungsabkommen (AA) oder Aktionsplan (AP) mit der EU unterzeichnet, was bedeutet, dass weiterhin das Kooperationsabkommen von 1977 die Beziehungen zwischen den beiden Parteien regelt. Ein Entwurf für ein EU-Syrisches AA wurde von 1998 bis 2004 verhandelt, und 2008 wurden Inhalte des AA aktualisiert, um Änderungen in den syrischen Zollbestimmungen und institutionelle Veränderungen seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu berücksichtigen. Ein AA hätte Syrien die Möglichkeit geben können, von den positiven dynamischen Effekten der Wirtschaftsintegration wie von Investitionen und Förderung zu profitieren, aber solche Perspektiven haben sich seither nie entwickelt. Während die EU-Mitgliedstaaten im Oktober 2009 beschlossen, das AA zu unterzeichnen, reagierte das syrische Regime mit der Bitte um mehr Zeit, um das Abkommen weiter zu prüfen.

Die lange Verhandlungszeit und der mangelnde Fortschritt waren mit einer generell schlechten Beziehung zwischen Syrien und der EU verbunden. Versuche des syrischen Präsidenten Bashar al-Asad, liberale Wirtschaftsreformen durchzuführen, wurden zunächst von der EU begrüßt, aber die außenpolitischen Beziehungen wurden durch den Zusammenbruch des Friedensprozesses mit Israel, die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Syrien und den USA und die Ermordung des libanesischen Premierministers Rafiq al-Hariri im Februar 2005, die den Syrern angelastet wurde, beeinträchtigt. Darüber hinaus trugen die ineffiziente syrische Bürokratie und die nicht wettbewerbsfähige syrische Industrie zur Zurückhaltung der Europäer bei. Das bedeutete jedoch nicht, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit vollständig zum Erliegen kam.

Die EU war lange Geldgeber für Syrien und hatte das Ziel, politische Reformen zu fördern. Vor dem Ausbruch des Bürgerkriegs war die EU-Kritik an der Menschenrechtssituation relativ moderat. Tatsächlich gab es einige nennenswerte „positive“ Fälle, wie die Freilassung politischer Gefangener, die die EU dazu veranlassten, positive Entwicklungen im Land anzuerkennen. Die EU erhoffte sich im Rahmen der ENP, zu weiteren politischen und wirtschaftlichen Reformen in Syrien beizutragen. In diesem Zusammenhang wurde ein Budget von 129 Millionen Euro für ein syrisches Reform-Programm ab 2011 ausgehandelt, jedoch im Mai 2011 aufgrund des brutalen Vorgehens des Ba'ath-Regimes gegen die Opposition ausgesetzt. Während die bilaterale Zusammenarbeit aufgrund der schweren Repression durch das Regime ausgesetzt wurde, wurden eine Reihe von Projekten im Zusammenhang mit der Zivilgesellschaft und den Flüchtlingen sowie Programmen für syrische Studenten und Universitäten fortgesetzt.

Immer wieder erklärten EU-Vertreter, dass sie Syriens Regime zur Instabilität in der Mashreq-Region beiträgt, nicht zuletzt aufgrund seiner außenpolitischen Position gegenüber Israel, bei der Syrien seit den Kriegen 1967 und 1973 eine äußerst kritische Haltung eingenommen hat. Diese generelle Wahrnehmung beeinflusste die Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber Syrien und trug zur fehlenden Entwicklung der syrisch-europäischen Beziehungen bei. Wie bereits erwähnt, wurde der Stillstand in Bezug auf das AA ab 2011 dauerhaft, hinzukamen dann politische und wirtschaftliche Sanktionen für Syrien.

Seither sind die Beziehungen und die Bereitschaft zur Wiederaufnahme von Gesprächen mit Syrien ausgesetzt. Stattdessen verhängte die EU innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne umfassende Sanktionen gegen die syrische Regierung. Schon recht früh (noch bevor der Konflikt in Syrien zu einem Krieg eskalierte, der auch externe Akteure und Terrorgruppen einschloss) unternahm die EU mit der Verordnung Nr. 442 des Rates vom 9. Mai 2011 den ersten Schritt zur Umsetzung einer Reihe von restriktiven Maßnahmen gegen das syrische Regime. Die ersten Sanktionen richteten sich gegen 13 Personen und wurden in den darauffolgenden Jahren verschärft, so dass bis zum 19. Mai 2015 222 Personen und 71 Einrichtungen in Syrien betroffen waren.

Im Gegensatz zu den US-Sanktionen gegen Syrien 1979 startete die EU ihr umfassendes Sanktionsprogramm gegen Syrien erst 2011. Vier Jahre später legte die EU eine Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus (Januar 2015) und eine regionale Strategie (März 2015) vor. Diese unterstrich die Fortsetzung der EU-Sanktionspolitik gegenüber dem syrischen Regime. Diese Strategien müssen im Kontext der ausführlichen ENP gesehen werden. Was wir nämlich hieran sehen, ist dass die EU zwar pragmatisch arbeitet, aber wie im Falle Syriens nicht den normativen Rahmen um jeden Preis verlässt.

## **Zusammenfassung**

Es wurde sehr deutlich, dass die Unterschiede in der Zusammenarbeit der EU mit den Mashreq-Ländern groß sind. Das liegt an den komplexen und instabilen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in den jew. Ländern des Nahen Ostens.

Dabei können wir feststellen, dass aktuell 5 Themenfelder die EU Außenpolitik im Nahen Osten prägen.

**1. Operative Zusammenarbeit:** Formal wurde der Dialog zwischen Ägypten und der EU im Rahmen der ENP ausgesetzt, aber das bedeutet nicht, dass keine Zusammenarbeit stattfindet.

Die Unterstützung der EU für Ägypten in Form von länderspezifischen Programmen funktioniert immer noch - ebenso wie projektbasierte Zusammenarbeit, zum Beispiel humanitäre Hilfe und Bildung. Die unterschiedliche Herangehensweise an die Mashreq-Staaten wird im Fall von Jordanien deutlich, das einen "privilegierten Status" genießt. Dieser ist auf einer Reihe von erfolgreichen ENP-basierten Aktivitäten zurückzuführen, während sich der Fokus im Fall des Libanon auf Sicherheit konzentriert - aufgrund regionaler Bedrohungen, der fragilen inneren Unsicherheit und religiöser Spaltungen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Libanon und der EU auf der Grundlage der ENP ist zwar intakt - wenn auch auf einem schwachen Niveau. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen der EU und Syrien gibt es nur begrenzten Kontakt: Das AA wurde nie unterzeichnet, und eine Wiederbelebung erscheint in der gegenwärtigen Situation illusorisch.

**2. wirtschaftliche Zusammenarbeit:** Ganzheitlich betrachtet hat Ägypten im Rahmen der ENP seither die meisten EU-Gelder empfangen, und die Unterstützung der EU konzentriert sich auf Armut und lokale Entwicklung, aber auch auf Produktivität und Arbeitslosigkeit. Auch hier verdeutlicht der Fall von Jordanien die differenzierte Herangehensweise der EU: Die jordanische Wirtschaft leidet unter gleichen Problemen wie die ägyptische Wirtschaft, aber aufgrund der insgesamt besseren Situation konzentriert sich die Unterstützung der EU mehr auf die Entwicklung des öffentlichen und privaten Sektors sowie auf Lösungen im Bereich erneuerbare Energien und Wasserfragen, die existenziell sind. Darüber hinaus befasst sich die EU mit Flüchtlingen in Jordanien, und ihrer Aus- und Weiterbildung für den jordanischen Markt. Der Libanon ist noch stärker von wirtschaftlichen Problemen betroffen und erhält - wie bereits erwähnt - Unterstützung zur Bewältigung der Flüchtlingskrise. Und die Tatsache, dass einige der syrischen Flüchtlinge als Arbeitskräfte über EU-Maßnahmen eingesetzt werden, erleichtert die sozioökonomischen Belastungen. In Bezug auf Syrien werden die Bedürfnisse der von Krieg betroffenen Bevölkerung sowohl in Syrien selbst als auch in den Nachbarländern, die syrische Flüchtlinge aufnehmen, berücksichtigt.

**3. Migration:** Die Herausforderungen in diesem Bereich sind sehr differenziert, ebenso wie das Maß an Konsens in Bezug auf Migration zwischen der EU und den Mashreq-Staaten sowie zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Wie im Fall von Jordanien gezeigt, betont die MP die Sicherheitsaspekte, während im Fall des Libanon erst über Migration, Mobilität und Sicherheit neu verhandelt werden muss. Das Flüchtlingsproblem, das in allen Mashreq-Staaten präsent ist, unterstreicht dies ebenfalls. Meine vorherigen Ausführungen zeigen, dass Migration in Verbindung mit der Überarbeitung der ENP dauerhaft ganz oben auf der Agenda stehen wird.

**4. Pragmatismus:** Nach dem arabischen Frühling hat sich das Machtgleichgewicht in der MENA-Region verändert und die Staaten im Mashreq geschwächt. Die Ambitionen der EU, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu fördern, scheinen durch pragmatische Zusammenarbeit mit den Regimen ersetzt zu werden. Dadurch soll Stabilität in einer chaotischen Region hergestellt werden. Normative Ansätze scheinen eher auf dem Papier, als in der Realität zu existieren.

**5. Sicherheit:** In Bezug auf das Flüchtlingsproblem kann ein relativ hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den politischen Zielen der EU und den von der jordanischen Regierung verfolgten Maßnahmen festgestellt werden. Ähnlich ist dies im Libanon geschehen. Der Fall Syriens zeigt, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, zur Bewältigung der großen Anzahl von Flüchtlingen und humanitärer Katastrophen in der Region erforderlich sind. Insbesondere im Hinblick auf das syrische Regime stellt die Sanktionspolitik der EU ein wichtiges außenpolitisches Element dar.