

## Wie riskant ist die EU-Politik zur Stabilisierung Nordafrikas?

### Einleitung

Die Europäische Union nimmt Instabilität im südlichen Mittelmeerraum als ein Sicherheitsproblem von zunehmender Bedeutung wahr.<sup>1</sup> Die EU-Kommission drückte 1993 ihre Sorge vor einer sich bereits vollziehenden Entwicklung zu innenpolitischen Krisen aus:

Heute gefährden die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in vielen dieser Länder [der südlichen und östlichen Randregionen des Mittelmeers sowie des Nahen Ostens] die Stabilität und führen zu Massenauswanderung, fundamentalistischem Extremismus, Terrorismus, Drogensucht und organisiertem Verbrechen. Diese schaden sowohl der Region selbst, als auch der Union.<sup>2</sup>

Die Einschätzung der EU deckt sich mit der Beurteilung des südlichen Mittelmeerraumes durch die traditionellen europäischen Sicherheitsorganisationen. NATO, WEU und OSZE bezeichnen die Region als „zunehmend instabil“ und sorgen sich vor dem „Zusammenbruch politischer Ordnungen“.<sup>3</sup> Diese sicherheitspolitischen Befürchtungen beziehen sich auf ein Risiko, das in der Wissenschaft mit dem Begriff *Staatszerfall* ausgedrückt wird.<sup>4</sup> Staatszerfall ist ein nichtlinearer Prozess, der mit dem vorübergehenden oder regionalen Verlust des Gewaltmonopols beginnt und in Sezession, Desintegration oder Anarchie endet. Staatszerfall kann in jeder Phase dieses Prozesses die europäische Sicherheit belasten, selbst lange vor dem völligen Zusammenbruch politischer Ordnung.

EU, WEU und NATO nehmen als Ursache für Staatszerfall wirtschaftliche, politische und soziale Probleme und Krisen wahr.<sup>5</sup> Diese können mit dem Begriff *Staatsversagen* beschrieben werden. Staatsversagen tritt auf, wenn ein Staat nach Ansicht des Staatsvolkes darin versagt, wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein Minimum an Lebensqualität ermöglichen. Der Staat verliert dann seine Legitimität, vor allem in etatistischen, undemokratischen Systemen. Staatsversagen ist in fast allen Fällen eine

---

1 Der Verfasser dankt allen Teilnehmern des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Internationale Risikopolitik“ an der Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der FU Berlin, insbesondere Ingo Peters, Christopher Daase und Regina Heller, für ihre sehr hilfreichen Kommentare und Anregungen zu früheren Versionen dieses Aufsatzes.

2 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Die künftigen Beziehungen und die künftige Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und dem Nahen Osten. KOM (1993) 375 endg., S. 13. In praktisch allen späteren Dokumenten zur EMP, betont die EU, dass sie an Stabilität im Mittelmeerraum sehr interessiert ist, wodurch deutlich wird, dass sie die Region für instabil hält. Fast alle Dokumente der EU und der anderen internationalen Organisationen, auf die in dieser Arbeit verwiesen wird, sind über die entsprechenden Homepages zu finden. Zu den meisten Dokumenten verweisen die Links auf der Seite <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/med\\_mideast/euro\\_med\\_partnership](http://europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/euro_med_partnership)>.

3 WEU Council of Ministers: European Security. A Common Concept of the 27 WEU Countries. Madrid, 14.11.1995, Pkt. 107. NATO: Strategisches Konzept. 1999, Pkt.e 3,38. OSZE: Charter for European Security. 1999, Pkt. 6

4 Vgl. Gerald B. Helman, Steven R. Ratner: Saving Failed States. In: Foreign Policy, 89/1992, S. 3–20. Rainer Tetzlaff: Failing States in Afrika. Kunstprodukte aus der Kolonialzeit und europäische Verantwortung. In: Internationale Politik, 7/2000, S. 8–16

5 Vgl. KOM (1993) 375 endg., NATO, WEU: a.a.O.

notwendige, aber nie eine hinreichende Bedingung für Staatszerfall.<sup>6</sup> Staatsversagen stellt jedoch nicht nur als Vorstufe zu einem Staatszerfall ein Sicherheitsrisiko für Europa dar, sondern kann zum Beispiel auch durch Anstieg der Migration und des Drogenexports *direkte* Auswirkungen auf Europas Wohlstand und Sicherheit haben.

Um Staatszerfall und Staatsversagen zu verhindern gründete die EU 1995 mit zwölf südlichen Mittelmeeranrainern die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP).<sup>7</sup> Der Kern dieser Partnerschaft ist die schrittweise Schaffung einer Freihandelszone bis 2010. Zusammen mit einer Deregulierung der südlichen Wirtschaftssysteme und der Förderung des privaten Wirtschaftssektors soll sie zu Wohlstand und Stabilität in der Region führen. In dem Bestreben, die Region dauerhaft zu stabilisieren, setzt sich die EU auch für die Achtung der Menschenrechte, die Stärkung der Zivilgesellschaft sowie für Demokratisierung ein.

Nach fünf Jahren ist jedoch in keinem nordafrikanischen Staat eine Stabilisierung aufgrund der EU-Politik zu erkennen. Die bisherigen wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen und die ersten Schritte zur Freihandelszone führten nämlich nicht zu der von der EU erwarteten Zunahme an ausländischen Direktinvestitionen.<sup>8</sup> Das Wirtschaftswachstum ist nach Ansicht der EU-Kommission nach wie vor zu niedrig und die Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, ist zu hoch, um eine weitere Verarmung in der Region zu verhindern und die politische Frustration abzubauen.<sup>9</sup> Die Förderung politischer Liberalisierung erweist sich als schwierig und ruft mitunter innenpolitische Auseinandersetzungen hervor.<sup>10</sup> Der EU-Kommissar für Außenbeziehungen, Chris Patten, stellte im Herbst 2000 enttäuscht fest, dass die bisherigen Ergebnisse der EMP weit hinter den Erwartungen zurückblieben.<sup>11</sup> Daher stellt sich die Frage, warum die Euro-Mediterrane Partnerschaft den Destabilisierungstendenzen in Nordafrika nicht erfolgreich entgegenwirkt.

Die EU macht den stockenden Friedensprozess, die zu zögerliche Liberalisierung, die mangelnde Bereitschaft der Regime zu weitreichenden wirtschaftlichen und politischen Reformen sowie – selbstkritisch – komplizierte Bewilligungsverfahren für Förderprogramme und mangelnde Prioritätensetzung für die enttäuschende Bilanz verantwortlich.<sup>12</sup> Neben effizienteren Verwaltungsverfahren und Prioritätensetzung beschloss die EU im Herbst 2000, die EMP zu „intensivieren“. Die noch fehlenden Freihandelsabkommen sollen innerhalb des Jahres 2001 unterzeichnet werden.<sup>13</sup> Die EU hält an dem 1995 formulierten Ziel fest, bis 2010 die Freihandelszone zu verwirklichen, obwohl dadurch vielen Staaten nicht mehr die ursprünglich geplante und für die Anpassung erforderliche Übergangszeit von zwölf Jahren

---

6 In Algerien trat Staatsversagen auf, als Ende der achtziger Jahre die Wirtschaft zusammenbrach. Das Staatsversagen führte aufgrund des Krieges zwischen Regierung und Opposition beinahe zu vollständigem Staatszerfall in der Mitte der neunziger Jahre. Vgl. Peter Schlotter: Der Maghreb und Europa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 17/1999, S. 3–10, hier S. 4

7 Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die nordafrikanischen Staaten Marokko, Algerien, Tunesien und Ägypten. Die weiteren Mitgliedsstaaten der EMP sind Malta, Zypern, die Türkei, Israel, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Syrien, der Libanon und Jordanien. Diese Arbeit konzentriert sich auf die nordafrikanischen Staaten aufgrund der höheren Wahrscheinlichkeit von Staatszerfall, des größeren sicherheitspolitischen Schadenspotentials für Europa und/oder den besseren Einflussmöglichkeiten der EU, diese Staaten zu stabilisieren.

8 Vgl. Französische EU-Präsidentschaft: Presidency's formal conclusions. Fourth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers. Marseille, 15./16.11.2000, Pkt. 15

9 Vgl. Europäische Kommission: Intensivierung des Barcelona-Prozesses. KOM (2000) 497 endg., S. 4. Europäische Kommission: Bericht über die Durchführung des MEDA-Programmes 1999. KOM (2000) 472 endg., S. 18, 30, 41, 48, 66

10 Vgl. KOM (2000) 497 endg., S. 5. Süddeutsche Zeitung, 30.1.2001. Economist, 18.3.2000

11 Vgl. Europäische Kommission: The Barcelona process, five years on. 1995–2000, S. 4–5

12 Vgl. KOM (2000) 497 endg., S. 5–6. KOM (2000) 472 endg., S. 11, 20

13 Vgl. Französische EU-Präsidentschaft: a.a.O., Pkt. 22

verbleibt.<sup>14</sup> Auch für politische Liberalisierung, die Achtung der Menschenrechte, Demokratisierung und die Stärkung der Zivilgesellschaft will die EU mit mehr Nachdruck eintreten.<sup>15</sup> Die EU hält also an der liberalen Stabilisierungsstrategie fest und sieht die Lösung der bestehenden Probleme in einer konsequenteren Umsetzung dieser Strategie. Dies könnte jedoch zu paradoxen Folgen führen, da die Strategie an sich problematisch ist.

Eine liberale Wirtschaft und eine liberale Demokratie sind zwar notwendige, doch nicht hinreichende Bedingungen für die dauerhafte Stabilisierung Nordafrikas und führen allenfalls langfristig zu Stabilität. Mittelfristig führen diese Reformen mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Destabilisierung. Nur wenn – wovon keineswegs ausgegangen werden kann – der Staat diese Phase übersteht, ergibt sich die Chance, aus dem eingegangenen Risiko einen Nutzen zu ziehen.

Die geplante Freihandelszone verringert die staatlichen Zolleinnahmen erheblich, so dass die Mittel für die dringend benötigten sozialen Befriedungsmaßnahmen fehlen. Die stärkere Konkurrenz mit europäischen Unternehmen wird Umsatzeinbußen mit sich bringen und Rationalisierungsmaßnahmen erfordern, wodurch die Arbeitslosigkeit noch weiter steigen wird. Aktive zivilgesellschaftliche Gruppen könnten zu einer politischen Fragmentierung beitragen und unbeabsichtigt die Organisationsform des zumeist schwachen Staates gefährden. Die Ausweitung liberaler Freiheiten begünstigt Protestmaßnahmen der Opfer der Freihandelspolitik und kann auch zu gewaltsamen Konflikten führen, solange demokratische Werte noch nicht fest verankert sind.

Die Kombination einer umfassenden wirtschaftlichen und politischen *Liberalisierung* ist riskant und droht in Nordafrika destabilisierend zu wirken. Die EMP erhöht in diesem Jahrzehnt und eventuell darüber hinaus das Risiko von Staatszerfall statt es wie geplant zu senken. Diese Arbeit zeigt und erklärt dieses potenzielle Paradox, indem die nicht intendierten und von der EU unterschätzten zukünftigen Folgen der EMP und die dazu führenden kausalen Mechanismen herausgearbeitet werden. Zunächst wird die wirtschaftliche Liberalisierung und anschließend werden die Auswirkungen der Förderung von Demokratisierung und der Stärkung der Zivilgesellschaft untersucht.

### **Wirtschaftliche Liberalisierung**

Der Kern der EMP ist die Schaffung einer Freihandelszone für Fertigerzeugnisse zwischen der EU auf der einen und ihren mediterranen Partnerstaaten auf der anderen Seite. Im Rahmen der EMP fördert die EU weitere Marktliberalisierungen und unterstützt den privaten Wirtschaftssektor. Davon erhofft sich die EU eine Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen in Nordafrika, eine Modernisierung der lokalen Ökonomien und letztlich die Entstehung einer „Zone gemeinsamen Wohlstands“.<sup>16</sup> Kommissar Patten erwartet von der Freihandelszone nicht nur eine Verbesserung der ökonomischen Lebensverhältnisse im südlichen Mittelmeerraum und damit eine Stabilisierung, sondern auch eine Demokratieförderung.<sup>17</sup> Derart optimistische Einschätzungen finden sich in praktisch allen

---

14 Während Tunesien und Marokko bereits ihre Zölle für EU-Waren schrittweise verringern, sind die für die Freihandelszone notwendigen Assoziationsabkommen mit Ägypten und Algerien noch nicht in Kraft getreten bzw. befinden sich noch in den Verhandlungen. Vgl. Europäische Kommission: *Reinvigorating the Barcelona Process - Working Document of the European Commission Services for the Think Tank Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers*. Lissabon 2000

15 Vgl. Französische EU-Präsidentschaft: a.a.O., Pkt. 12, 17, 28

16 Europäische Union: Auf der Europa-Mittelmeer-Konferenz angenommene Erklärung von Barcelona, 27.–28.11.1995

17 Vgl. *The Euro-Mediterranean Partnership, Four Years After*. In: *Euromed Special Feature*, Nr. 11, 12/1999

EU-Dokumenten, während es an einem Bewusstsein für die nicht intendierten, destabilisierenden Folgen, die langfristig die Zielsetzungen der EMP in Frage stellen, mangelt.

Die geplante Freihandelszone bringt den Partnern nämlich wenig unmittelbare Vorteile. Der EU-Markt für Fertigerzeugnisse aus Nordafrika ist bereits weitgehend geöffnet. In Sektoren mit Importquoten wurden diese oft gar nicht ausgeschöpft.<sup>18</sup> Die Assoziationsabkommen verbessern vor allem den Marktzugang der nordafrikanischen Unternehmen im Bereich Landwirtschaft und zum Teil im Dienstleistungsbereich. Außerdem erwartet die EU positive Entwicklungen aufgrund der größeren Konkurrenz zwischen nordafrikanischen und europäischen Unternehmen in einer Freihandelszone. Die nordafrikanischen Industrien würden von einem Modernisierungsdruck profitieren, der sie zu „internationaler Marktfähigkeit und Innovation“ führt.<sup>19</sup>

Neben diesen potenziellen langfristigen Gewinnen verursacht der Freihandel mit der EU jedoch erhebliche unmittelbare soziale Kosten, da die nordafrikanischen Staatshaushalte stark auf Importzölle angewiesen sind. Nach einer Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) betragen die Zolleinnahmen Algeriens allein durch den Import von EU-Gütern zwischen 1994 und 1996 im jährlichen Durchschnitt fast ein Fünftel (19,2 Prozent) der gesamten Steuereinnahmen. In Marokko machen Importzölle auf EU-Güter 10,3 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus, in Tunesien sind es 15,9 Prozent und in Ägypten 7,9 Prozent.<sup>20</sup> Da die EU der größte Handelspartner für diese Staaten ist, stellt eine Freihandelszone einen besonders gravierenden Einschnitt in die Staatshaushalte dar. Es ist zu erwarten, dass der Verlust an Steuereinnahmen nach der Errichtung der Freihandelszone die genannten Zahlen noch weit übersteigt. Denn die Freihandelszone verbilligt EU-Güter gegenüber Nicht-EU-Gütern, da für Letztere die Zölle weiterhin bestehen bleiben. Aufgrund dieses *trade diversion*-Effektes wird der Anteil von EU-Gütern am Import zunehmen und die Zolleinnahmen werden weiter sinken.<sup>21</sup>

Die Zollsenkungen verringern den Schutz der lokalen Unternehmen vor der europäischen Konkurrenz. Anders als die optimistische EU befürchten die meisten Wissenschaftler, dass die nordafrikanischen Industrien keine Chance im freien Wettbewerb mit ihren europäischen Gegenspielern haben.<sup>22</sup> George Joffé verweist auf Schätzungen, wonach 60 Prozent der marokkanischen und ein Drittel der tunesischen Industrieunternehmen vom Markt verdrängt werden. Außerdem wird ein weiteres Drittel der tunesischen Unternehmen vom Bankrott bedroht sein.<sup>23</sup> Wenn die nordafrikanischen Unternehmen gegenüber der europäischen Konkurrenz Marktanteile verlieren, dann werden sie weniger Gewinne beziehungsweise Verluste machen, Konkurs erklären oder zumindest Arbeiter entlassen beziehungsweise

---

18 Vgl. Patricia Alonso-Gamo: Adjusting to New Realities. MENA, The Uruguay Round, and the Euro-Mediterranean Initiative. International Monetary Fund, Working Paper 97/5, 1997, S. 36. Eberhard Kienle: Destabilization through Partnership? Euro-Mediterranean Relations after the Barcelona Declaration. In: Mediterranean Politics, 2/1998, S. 1–20, hier S. 6

19 Dr. Michael Köhler, EU-Kommission, Interview am 12.8.2000. Vgl. Kommissar Patten in The Euro-Mediterranean Partnership, Four Years After

20 Vgl. George T. Abed: Trade Liberalization and Tax Reform in the Southern Mediterranean Region. International Monetary Fund, Working Paper 98/49, 1998, S. 7f

21 Vgl. Peter Schlotter: a.a.O., S. 7

22 Vgl. Martin Köhler: Unequal Development, Conflict Prevention. Network 1997, S. 105–111, hier S. 105. Anette Jünemann: Deutsche Mittelmeerpoltik im europäischen Rahmen. Defizite im Nahen Osten und der Türkei. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 17/1999, S. 11–19, hier S. 14

23 Vgl. George Joffé: The Euro-Mediterranean Partnership Initiative. Problems and Prospects. In: Journal of North African Studies, 2/1998, S. 247–266, hier S. 252

Löhne kürzen. Jede einzelne dieser Folgen von Freihandel wird dazu führen, dass die Steuereinnahmen um mehr als die oben erwähnten Prozentzahlen sinken.<sup>24</sup>

Durch die Verringerung der Zoll- und Steuereinnahmen senkt die Freihandelszone unbeabsichtigt die Handlungsfähigkeit der nordafrikanischen Staaten. Dieses Problem ist in einer wirtschaftlichen Transformationsphase besonders gravierend, weil die Anforderungen an den Staat dann besonders hoch sind. Schließlich schadet die Freihandelszone nicht nur dem Staatshaushalt, sondern auch unmittelbar vielen Bürgern, die ihren Arbeitsplatz verlieren werden, weil ihr Arbeitgeber im Wettbewerb mit EU-Unternehmen die Arbeitsproduktivität erhöhen muss oder sogar Bankrott geht. Die EMP könnte bis zu 40 Prozent der industriellen Arbeitsplätze in den Partnerländern zerstören und zu sozialen Unruhen führen.<sup>25</sup>

Das innenpolitische Konfliktpotenzial wird zusätzlich dadurch erhöht, dass der Staat aufgrund des Wegfalls der Zolleinnahmen „soziale Befriedungsmaßnahmen“, wie etwa die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln, kaum noch finanzieren kann.<sup>26</sup> Zudem wurden die staatliche Sozialfürsorge und die Subventionen bereits in bisherigen Liberalisierungsprogrammen erheblich reduziert. Diese Programme haben „vor allem die zahlreichen Angestellten in der öffentlichen Verwaltung zunehmend marginalisiert und ihrer Zukunftsperspektiven beraubt“.<sup>27</sup> Die Verringerung der Steuereinnahmen sowie die Deregulierung und langfristig auch die Privatisierung der Wirtschaft schwächen zudem das Patronagesystem, mit dem die Eliten sich bisher an der Macht halten.<sup>28</sup>

Die gravierenden sozialen Kosten des Freihandels können zu schweren Ausschreitungen führen. Auf jeden Fall erhöhen sie das Risiko von Staatszerfall erheblich. Gewerkschaftler und fast alle Wissenschaftler bezeichnen die sozialen Kosten als gravierend beziehungsweise destabilisierend. Isabel Romeo ist besonders deutlich: „The present response [of the EMP] may even be counter-productive, threatening to create a truly unsafe Mediterranean for Europe.“<sup>29</sup> Selbst in einer Studie des IWF wird die euro-mediterrane Freihandelszone aufgrund der hohen Kosten und des ungewissen Nutzens als ein riskantes Glücksspiel bezeichnet. Die südlichen Mittelmeeranrainer seien die „Wette“ eingegangen, weil es die beste und möglicherweise einzige Chance für ihre kleinen Ökonomien in einer sich rasant verändernden Weltwirtschaft sei.<sup>30</sup>

Die Aussichten der „Freihandelswette“ sind schlecht, da die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF, denen die EMP-Maßnahmen ähneln, sich in Bezug auf Investitionen

---

24 Vgl. George T. Abed: a.a.O., S. 8

25 Vgl. Martin Köhler: Die neue Mittelmeerpolitik der Europäischen Union. FES Analyse, Friedrich Ebert Stiftung, 1995, S. 6. Die EU-Kommission bezeichnet bereits die derzeitige Arbeitslosenrate von durchschnittlich 20–25 % als hoch; besonders gravierend sei mit bis zu 50 % die Jugendarbeitslosigkeit, vor allem in Marokko und Algerien. Vgl. Europäische Kommission: Annual Report of the MEDA Programme 1998/1999, S. 3, 9, 23

26 Peter Schlotter: a.a.O., S. 6

27 Andreas Jakobs, Carlo Masala: Der Mittelmeerraum als Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik. Konrad Adenauer Stiftung. Interne Studie 156/1998, S. 23

28 Vgl. George Joffé: Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region. In: Mediterranean Politics, 2/1997, S. 12–29, hier S. 27

29 Isabel Romeo: The European Union and North Africa: Keeping the Mediterranean Safe for Europe. In: Mediterranean Politics, 2/1998, S. 21–38, hier S. 34. Vgl. Euro-Med Trade Union Forum: Civil Forum – Conclusions. Trade Union Forum for Development and Cooperation in the Framework of the Euro-Mediterranean Partnership. Stuttgart, 12.–17.4.1999. George Joffé: Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region, S. 12. Eberhard Kienle: a.a.O., S. 10

30 Henri Ghesquiere: Impact of European Union Association Agreements on the Mediterranean Countries, International Monetary Fund, Working Paper 98/116, 1998, S. 22

als enttäuschend erwiesen und das Wirtschaftswachstum nur minimal gesteigert haben.<sup>31</sup> Stattdessen führten sie 1977 zu massiven stabilitätsgefährdenden Ausschreitungen in Ägypten, 1984 in Tunesien und Marokko und 1988 in Algerien.<sup>32</sup> Die EU unterschätzt die hohen sozialen Kosten, die mit der Freihandelszone verbunden sind, und leistet daher nur vergleichsweise wenig Transformationshilfe.<sup>33</sup> Diese betrug für die ersten fünf Jahre für alle nordafrikanischen Länder zusammen 1 934 Milliarden Euro.<sup>34</sup> Finanzielle Hilfe für den Staatshaushalt war zudem an Privatisierungen und Deregulierungen gebunden.<sup>35</sup> Die EU erwartet vor allem eine Zunahme der privaten ausländischen Direktinvestitionen, die den Verlust an Zolleinnahmen durch das Anziehen von vermehrten Investitionen mehr als kompensieren und eine erfolgreiche Transformation gewährleisten sollen. Dieser Plan geht bisher jedoch nicht auf. Die südlichen Mittelmeerländer ziehen lediglich zwei Prozent aller europäischen Direktinvestitionen außerhalb des EU-Gebietes an. Patrick Laurent, Abteilungsleiter in der Generaldirektion Außenbeziehungen, nennt dies eine „extremely serious situation“.<sup>36</sup>

Selbst Investoren halten anscheinend die Strategie der EU für zu riskant. In der wissenschaftlichen Literatur gilt die politische Instabilität als einer der wichtigsten Gründe für den Mangel an Investitionen in Nordafrika.<sup>37</sup> Der Mangel an ausländischen Investitionen und das Risiko des Staatszerfalls bilden somit einen Teufelskreis: Wegen dieses Risikos wird kaum in Nordafrika investiert. Infolgedessen verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und das Risiko eines Staatszerfalls steigt, was zu einem weiteren Rückgang der Investitionen führt usw. Die EU will diesen Teufelskreis durchbrechen, riskiert jedoch, ihn zu beschleunigen. Die EU ist überzeugt, dass wirtschaftliche und politische Liberalisierungsmaßnahmen die Region attraktiver für ausländische Investoren machen. Wahrscheinlich erkennen potenzielle Investoren den langfristig möglichen Nutzen einer Freihandelszone, fürchten jedoch, dass ihre Investitionen die Wirtschaft nicht rechtzeitig verbessern werden, um Staatszerfall und damit einen Verlust ihrer Investitionen zu verhindern.<sup>38</sup>

---

31 Vgl. Eberhard Kienle: a.a.O., S. 7. George Joffé: *The Euro-Mediterranean Partnership Initiative*, S. 257

32 Vgl. Yahya Sadowski: *Political Vegetables? Businessmen and Bureaucrats in the Development of Egyptian Agriculture*. Washington D.C. 1991, S. 254

33 Die EU-Außenminister halten gezielte Fördermaßnahmen zu Gunsten besonders benachteiligter Gruppen für ausreichend, um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern und die soziale Situation zu verbessern. Vgl. Deutsche EU-Präsidentschaft: *Chairman's Formal Conclusions. Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers*, 15.–16.4.1999

34 Romeo nennt die Höhe der Zahlungen „lächerlich“. Die Mittel- und Osteuropäischen Staaten erhalten etwa doppelt so viel finanzielle Hilfe als die südlichen und östlichen Mittelmeerländer, obwohl letztere mit einer Bevölkerung von 209 Millionen fast doppelt so viele Menschen zählen. Isabel Romeo: a.a.O., S. 30–31. Vgl. auch G. Pinar Tank: *Security Issues Emanating from the Mediterranean Basin*. In: Kjell A. Eliassen (Hg.): *Foreign and Security Policy in the European Union*. London 1998, S. 161–183, hier S. 179

35 Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Jordanien, Libanon und Syrien erhielten von 1995 bis 1999 über die MEDA-Hilfen hinaus zusammen 1 155 Milliarden Euro im Rahmen der Finanzprotokolle I bis IV, die alle vor 1992 beschlossen wurden und daher nicht in Verbindung mit der Errichtung einer Freihandelszone stehen. Die EU bezieht die Finanzprotokolle in die in der Barcelona-Deklaration versprochenen Finanzmittel von 4 685 Milliarden Euro mit ein, zusammen mit der finanziellen Unterstützung des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses, den Gelder für den Abkauf marokkanischer Fischfangrechte sowie den Finanzprotokollen für Malta, Zypern und die Türkei. Vgl. Europäische Gemeinschaft: *Endgültige Festlegung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 1997*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L44, Jg. 40, 14.2.1997, S. 1123–1127

36 *Investment. A Key Element of Development in the Mediterranean*. Euromed Special Feature, Nr. 14, 19.4.2000

37 Infrastruktur, Ausbildungsniveau, Arbeitskosten, Transaktionskosten und Korruption zählen zu den weiteren Gründen für die geringen Investitionen in Nordafrika im Vergleich zu anderen Regionen, z.B. Mittel- und Osteuropa. Vgl. George Joffé: *Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region*, S. 25. Ders.: *The Euro-Mediterranean Partnership Initiative*, S. 257f

38 Vgl. Eberhard Kienle: a.a.O., S. 7

## Politische Liberalisierung

### DEMOKRATISIERUNG

In der Präambel der Barcelona-Deklaration erklärte die EU, dass es zur Gewährleistung von „Frieden, Stabilität und Wohlstand“ erforderlich ist, für die „Stärkung von Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte ... Sorge zu tragen“.<sup>39</sup> Die EU geht von einem kausalen Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Stabilität aus. Demnach geben freie und faire Wahlen einer Regierung Legitimität. Unzufriedenheit werde parlamentarisch, das heißt gewaltfrei, gebunden. In ähnlicher Weise stabilisiere auch die Einhaltung der Menschenrechte einen Staat, weil die Beziehungen zwischen einem Regime und seinen Kritikern auf einer gewissen Gegenseitigkeit beruhen. Staaten, die kritische Meinungsäußerungen und andere Rechte brutal unterdrücken, legitimieren in gewisser Weise die Bildung radikaler Oppositionsgruppen, gewaltsame Aufstände und auch terroristische Aktivitäten.

Die EU beschränkt sich nicht auf Rhetorik, sondern bindet wirtschaftliche Hilfe an politische Liberalisierung. Die Einhaltung der Menschenrechte wird in den Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Partnern völkerrechtlich bindend als eine Grundlage der Assoziation bezeichnet. Eine Verletzung der Menschenrechte durch einen Partner stellt somit einen Vertragsbruch dar, welcher der EU erlaubt, wirtschaftliche Hilfe zu kürzen oder zu streichen.<sup>40</sup> Im Rahmen des *MEDA Democracy Programme* fördert die EU Demokratie und Menschenrechte auch konkret vor Ort. Sie finanziert Projekte von gemeinnützigen Vereinen, Universitäten und Forschungsinstituten, die sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit einsetzen, sich um den Schutz sozial schwacher Gruppen bemühen sowie das Bewusstsein für sozioökonomische Rechte steigern. Zwischen 1996 und 1998 wurden 148 Projekte im Gesamtwert von 22,85 Millionen Euro finanziert.<sup>41</sup> Verglichen mit dem Budget für die wirtschaftliche Hilfe ist diese Summe zwar sehr gering, allerdings nahm sie in den letzten Jahren zu und ist hoch genug, um spürbar Einfluss zu nehmen.<sup>42</sup> Daher werden einige Projekte, so ist anzunehmen, von den Regierungen der Partnerstaaten als Aufforderungen zur Revolution betrachtet. Dies zeigen die Verhaftung des ägyptischen Soziologieprofessors Saad Eddin Ibrahim vom *Ibn Khaldun Center* und die Beschlagnahmung seines privaten Tresors im Juni 2000. Die Justiz- und Sicherheitsbehörden beschuldigen ihn, Gelder der Europäischen Kommission zur Herstellung eines Dokumentarfilmes über die Parlamentswahlen in Ägypten angenommen zu haben. Die EU-Delegation in Kairo sprach von einem Missverständnis, denn die Regierung sei über die finanzielle Unterstützung dieses Projektes informiert gewesen. Das ägyptische Regime setzte sich über die Vereinbarung mit der EU wahrscheinlich deshalb hinweg, weil ihm sein Eintreten für Demokratie und Menschenrechte angesichts der Parlamentswahlen im Oktober und November 2000 zu riskant geworden war. Aufgrund des internationalen Drucks wurde Ibrahim nach sechs Wochen Haft auf Kautionsfreilassung.<sup>43</sup> Durch die finanzielle Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen und den Druck auf die Regime stärkt die

---

39 Auch drei Jahre nach der Gründung der EMP sieht die EU weiterhin einen kausalen Zusammenhang zwischen politischer Liberalisierung und Stabilisierung. Vgl. Europäische Union: a.a.O. Deutsche EU-Präsidenschaft: a.a.O.

40 Vgl. Nadim Karkutli, Dirk Bützler: Evaluation of the MEDA Democracy Programme 1996–1998. Finanziert von der Europäischen Kommission. 1999, S. 5. Rat der Europäischen Union: The MEDA Regulation. Council Regulation No. 1488/96 of July 1996 on financial and technical measures to accompany the reform of economic and social structures in the Framework of the Euro-Mediterranean partnership. Official Journal No. L 189, 30.7.1996, S. 1–9, hier S. 3

41 Vgl. Nadim Karkutli, Dirk Bützler: a.a.O., S. 1

42 Vgl. Volker Perthes: Der Mittelmeerraum, der nahöstliche Friedensprozeß und die Europäische Union. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/1999, S. 1–10, hier S. 5. Peter Schlotter: a.a.O., S. 3

43 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.8.2000

EU die bisher schwächere Seite im Konflikt zwischen den Demokratieaktivisten und den Machthabern. Ob dieser Konflikt in Zukunft zu gewaltsamen Auseinandersetzungen eskaliert und die Staaten Nordafrikas zerfallen werden, kann nicht prognostiziert werden. Hier kann lediglich auf das erhebliche Risiko einer Strategie hingewiesen werden, die versucht, Demokratie und Pluralismus gegen den Willen der Regime zu fördern.

Doch selbst wenn die EMP einen Bewusstseinswandel bei den Regimen auslösen sollte und diese von sich aus Demokratisierungsmaßnahmen einleiten, so ist das damit verbundene Risiko von Staatszerfall noch immer groß. Quantitative Untersuchungen zeigen, dass der Fortbestand einer jungen Demokratie entscheidend von einer positiven Wirtschaftsentwicklung abhängt, vor allem, wenn das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen so gering ist wie in Nordafrika.<sup>44</sup> Da während der freihandelsbedingten Transformationszeit mit einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung zu rechnen ist, ist der Zeitpunkt der politischen Liberalisierung sehr ungünstig.

Es ist vor allem die Gleichzeitigkeit umfassenden Wandels, die Staatszerfall begünstigt. In Europa bildeten sich zivile, politische und soziale Rechte über mehrere Jahrhunderte heraus.<sup>45</sup> Von den nordafrikanischen Staaten erwartet die EU jedoch die simultane Herausbildung aller drei Elemente des *citizenship*. Neben der Achtung der Menschenrechte und der Demokratisierung fordert die Barcelona-Deklaration auch die Wahrung der grundlegenden sozialen Rechte. Diese dreifache politische Transformation soll zudem während einer „turbulenten“ wirtschaftlichen Transformation erfolgen.<sup>46</sup> Dies stellt für jedes politische System eine immense Herausforderung dar, aber insbesondere für Staaten mit schwacher Institutionalisierung. Demokratie beinhaltet öffentlichen Streit um kollektiv verbindliche Entscheidungen. Dieser Streit kann gewaltsam werden, wenn demokratische und zivile Werte noch nicht verankert sind. Bürgerkriege beginnen häufig, wenn die Verlierer einer Parlaments- oder Präsidentschaftswahl das Ergebnis nicht akzeptieren oder die Gewinner den Verlierern keine parlamentarischen Oppositionsrechte einräumen beziehungsweise die Verlierer dies befürchten.<sup>47</sup>

Der algerische Bürgerkrieg ist die Folge einer solchen abgebrochenen Demokratisierung. Nachdem die Wirtschaft in den achtziger Jahren „kollabierte“, kam es im Oktober 1988 in den meisten Städten zu gewaltsamen Ausschreitungen, die sich nicht nur gegen bestimmte Politiker richteten, sondern gegen den Staat als Autorität.<sup>48</sup> Daraufhin führte das Regime Gesetzesänderungen durch, die den Weg für eine vollständige politische Liberalisierung freimachten.<sup>49</sup> Unzählige Parteien, Bürgerinitiativen, Berufs- und Kulturverbände wurden zugelassen; die bedeutendsten hatten Verbindungen zu islamischen Fundamentalisten. Nachdem die *Front Islamique du Salut* (FIS) in der ersten Runde der Parlamentswahlen im Dezember 1991 die meisten Stimmen bekam, wurde das demokratische Experiment beendet, die FIS verboten und viele ihrer Führer verhaftet. Die Sicherheitskräfte und die um ihren Wahlsieg betrogenen Islamisten begannen einen erbitterten Kampf auf Kosten vieler

---

44 Vgl. Adam Przeworski, Fernando Limongi: Modernization – Theories and Facts. In: *World Politics*, 2/1997, S. 155–183, hier S. 167f und 177

45 Vgl. Thomas H. Marshall: *Citizenship and Social Class*. Cambridge 1950, S. 14

46 Vgl. Anette Jünemann: a.a.O., S. 13

47 Vgl. Robert Dorff: Democratization and Failed States. The Challenge of Ungovernability. In: *Parameters*, 2/1996, S. 17–31, hier S. 23f

48 Vgl. Azzedine Layachi: Algeria. Reinstating the State or Instating a Civil Society. In: I. William Zartman (Hg.): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Co. 1995, S. 171–189, hier S. 176. Peter Schlotter: a.a.O., S. 4

49 Vgl. Azzedine Layachi: a.a.O., S. 177



Zivilisten. Der Konflikt eskalierte und ähnelte 1994 einem Bürgerkrieg, als Dorfgemeinschaften zunehmend aneinander Rache für die wöchentlichen Anschläge nahmen.<sup>50</sup>

Die EU fordert von den nordafrikanischen Staaten nun das gleiche riskante Experiment, das in Algerien schon einmal beinahe in Anarchie endete.<sup>51</sup> Es ist anzunehmen, dass die EMP die islamistischen Kräfte eher stärkt als schwächt. Der ökonomische Transformationsprozess verstärkt aufgrund der sozialen Verwerfungen die ohnehin schon große Unzufriedenheit. Ein politischer Liberalisierungsprozess begünstigt zusätzlich die Organisation und den Ausdruck dieser Unzufriedenheit.<sup>52</sup> Die gegenwärtige Abwesenheit von größeren sozialen Unruhen in Ägypten, Marokko und Tunesien darf nicht als eine Akzeptanz des ökonomischen Liberalisierungsprozesses durch die Bevölkerungsmehrheit verstanden werden. Vielmehr verhindert die allgegenwärtige Präsenz der Sicherheitskräfte und ihrer Informanten das Entstehen von Aufständen.<sup>53</sup> Es kann, so Eberhard Kienle, jedoch nicht erwartet werden, dass jene sozialen Gruppen, deren Lebensstandard seit Jahren sinkt, auch die zukünftigen Opfer widerstandslos hinnehmen werden.<sup>54</sup> Zudem fordert die EU durch die *MEDA Democracy*-Projekte die Menschen gezielt auf, aktiv zu werden und für ihre politischen und sozialen Rechte einzutreten.<sup>55</sup>

#### STÄRKUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT

Um Demokratisierung und Wirtschaftswachstum zu fördern, kooperiert die EU mit zivilgesellschaftlichen Organisationen der südlichen Mittelmeerländer im Rahmen der MEDA-Projekte zur Transformationshilfe und der MED-Programme. Gefördert werden Nichtregierungsorganisationen, die im Entwicklungs- oder Sozialsektor tätig sind, Wirtschafts- und Berufsverbände, zahlreiche Netzwerke zivilgesellschaftlicher Akteure von beiden Seiten des Mittelmeeres sowie Kooperationen im Kulturbereich.<sup>56</sup>

Das Ziel der EU, eine „freie und prosperierende Zivilgesellschaft“ zu schaffen<sup>57</sup>, birgt Chancen und Risiken gleichermaßen. Eine starke Zivilgesellschaft kann Wirtschaftswachstum fördern und Voraussetzungen für das Funktionieren von Demokratie schaffen, indem sie zur Sozialisation in demokratische Normen beiträgt, „soziales Kapital“ produziert und durch pluralistische Strukturen Totalitarismus verhindert.<sup>58</sup> Eine aktive Zivilgesellschaft kann zwar in autoritären Staaten mit friedlichen Mitteln zu Demokratisierung beitragen, wie zum Beispiel in Polen und der DDR geschehen. Allerdings kann eine aktive Zivilgesellschaft auch die umgekehrte Entwicklung provozieren: Die blühende Zivilgesellschaft der Weimarer Republik zum Beispiel schwächte die politischen Parteien, trug zur Fragmentierung der

---

50 Vgl. Hugh Roberts: Algeria's veiled drama. In: International Affairs, 2/1999, S. 383–392, hier S. 389

51 Vgl. Azzedine Layachi: a.a.O., S. 179

52 Vgl. Peter Schlotter: a.a.O., S. 9

53 Vgl. Eberhard Kienle: a.a.O., S. 9. In Tunesien soll die Zahl der Geheimpolizisten seit Beginn der ökonomischen Reformen 1987 vervier- bis verfünffacht worden sein. Vgl. Fernanda Faria, Alvara Vasconcelos: Security in Northern Africa. Ambiguity and Reality. Western European Union Institute of Security Studies, 1996, S. 18

54 Vgl. Eberhard Kienle: a.a.O., S. 10

55 Vgl. Nadim Karkutli, Dirk Bützler: a.a.O., S. 1

56 Vgl. Europäische Kommission: Reinvigorating the Barcelona Process: a.a.O. Maurizio Giammusso: Civil Society Initiatives and Prospects of Economic Development. The Euro-Mediterranean Decentralized Co-operation Networks. In: Mediterranean Politics, 1/1999, S. 25–52, hier S. 30

57 The European Union's External Policy and the Mediterranean – Speech by the RT Hon Christopher Patten, CH European Commissioner for External relations. Euromed Report Nummer 8, 4.4.2000

58 Vgl. Axel Hadenius, Frederik Uggla: Making Civil Society Work. Promoting Democratic Development. What Can States and Donors Do? In: World Development, 10/1996, S. 1621–1639, hier S. 1622f. Robert D. Putnam: Bowling Alone. America's Declining Social Capital. In: Journal of Democracy, 1/1995, S. 65–78

Gesellschaft bei, bildete die späteren Nazi-Kader in organisatorischen Fähigkeiten aus und bereitete so eine Grundlage für die Machtübernahme der Nazis. Eine starke Zivilgesellschaft ist daher kein Bollwerk gegen Totalitarismus, sondern kann ihn sogar fördern.<sup>59</sup> Die Beispiele der positiven und der katastrophalen Wirkung der Zivilgesellschaft haben gemeinsam, dass sie zum Zusammenbruch einer politischen Ordnung geführt haben, was in jedem Fall mit großen Risiken verbunden ist. Denn Staatszerfall kann entweder zu einem neuen, demokratischen Staat, zu Totalitarismus oder zu Anarchie führen.

Ob eine aktive Zivilgesellschaft zu Stabilität und Effektivität einer Demokratie beiträgt oder ob sie diese untergräbt, hängt von der Stärke der politischen Institutionen sowie von der öffentlichen Unterstützung für die Regierung ab.<sup>60</sup> Es ist zu bezweifeln, dass die Institutionen der nordafrikanischen Staaten von derartiger Qualität sind. Aufgrund der geringeren Zoll- und Steuereinnahmen infolge der Freihandelspolitik und der Deregulierungen werden viele staatliche Institutionen noch mehr geschwächt. Durch die relative Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber den staatlichen Institutionen und den politischen Parteien könnte die EMP die staatliche Ordnung in Nordafrika destabilisieren.

## Fazit

Da nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr die Stärke, sondern die Schwäche von Staaten an der europäischen Peripherie die Sicherheit Europas gefährdet, gründete die EU 1995 die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP).<sup>61</sup> Diese präventive Stabilisierungspolitik ist jedoch selbst ein großes Sicherheitsrisiko. Nach den ersten fünf Jahren ist keine stabilisierende Wirkung dieser Partnerschaft zu erkennen. Vielmehr zeichnen sich in Marokko, Algerien, Tunesien und Ägypten zukünftige Destabilisierungstendenzen aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Liberalisierungsmaßnahmen ab. Diese potentiellen paradoxen Auswirkungen der EU-Politik können mit den kausalen Mechanismen der Liberalisierung erklärt werden.

Mittelfristig führt die Schaffung der euro-mediterranen Freihandelszone aufgrund der Zollsenkungen und der größeren Konkurrenz mit europäischen Unternehmen zu einem Wegfall der sehr hohen staatlichen Zolleinnahmen und zu einer Verdrängung der nordafrikanischen Unternehmen. Dadurch kommt es sowohl zu Massenentlassungen infolge von Umsatzeinbußen, Bankrott und Rationalisierungsmaßnahmen als auch zu einer Verringerung der Steuereinnahmen, die in einer solchen ökonomischen Krise ganz besonders dringend für soziale Befriedungsmaßnahmen benötigt werden. Die ausländischen Direktinvestitionen, in die die EU sehr große Erwartungen für die Entwicklung der Region setzt, bleiben auch nach den ersten fünf Jahren der Partnerschaft sehr gering, weil Nordafrika im Vergleich zu Mittel- und Osteuropa, Südostasien und selbst Lateinamerika nicht attraktiv ist.

---

59 Sheri Berman zieht Parallelen zwischen dem Untergang der Weimarer Republik und dem Wachstum des islamischen Teils der Zivilgesellschaft in einigen arabischen Ländern. Dieses Wachstum beruhe auf der Frustration vieler Bürger mit ihren Regierungen und würde die bestehende politische Ordnung unterminieren, indem es eine organisatorische Basis für die Regimegegner biete. In Ägypten stellen Islamisten die Mehrheit in vielen Berufsverbänden und Studentenregierungen der Universitäten. Sheri Berman: *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*. In: *World Politics*, 3/1997, S. 401–429, hier S. 402, 428. Mustafa K. Al-Sayyid: *A Civil Society in Egypt?* In: *Middle East Journal*, 2/1993, S. 228–242, hier S. 239

60 Vgl. Sheri Berman: a.a.O., S. 427. Samuel P. Huntington: *Political Order in Changing Societies*. New Haven 1968, S. 82–83

61 Der vergleichsweise kleine Markt im südlichen Mittelmeerraum hat keine so große Bedeutung für die EU, dass Handelsinteressen die Gründung der EMP angemessen erklären könnten. Vgl. Eberhard Kienle: a.a.O., S. 1–2. Andreas Jakobs, Carlo Masala: a.a.O., S. 40–41

Die Wirkung der politischen Liberalisierungsmaßnahmen ist zwar viel geringer als die der wirtschaftlichen, jedoch ist sie groß genug, um mit den entscheidenden Tropfen das Fass der Frustration zum Überlaufen bringen zu können und eventuell zu Staatszerfall beizutragen. Größere Presse-, Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit fördern Massendemonstrationen gegen die Freihandelspolitik und die Bildung und Arbeit von nicht unbedingt liberalen und demokratischen Regimegegnern. Die Stärkung der Zivilgesellschaft fördert politische Handlungen außerhalb des staatlichen Systems und schwächt die bereits schwachen staatlichen Institutionen. Die Bedingungen für die Stabilität einer Demokratie sind zudem ungünstig, weil die Wirtschaftsentwicklung in der Transformationsphase angesichts der geringen und teilweise wenig effizienten EU-Unterstützung wahrscheinlich rückläufig sein wird.

Die gleichzeitige Umsetzung dieser *liberalen* Reformen ist riskant und droht in Nordafrika destabilisierend zu wirken.<sup>62</sup> Ob es in Zukunft zu massiven gewaltsamen Konflikten zwischen den Regimen und Teilen ihrer Kritiker kommt und ob die Staaten Nordafrikas zerfallen werden, kann jedoch nicht mit Gewissheit prognostiziert werden. Weitere Forschung ist notwendig, um die Risiken genauer und vor allem länderspezifisch abzuschätzen. Jedenfalls aber erhöht die EU-Politik das Risiko von Staatszerfall statt die Staaten zu stabilisieren, geschweige denn eine „Zone gemeinsamen Wohlstands“ zu schaffen, wie in der Barcelona-Deklaration versprochen.

Diese Warnung vor den nicht intendierten Folgen der Liberalisierung darf jedoch nicht missverstanden werden. Die EU sollte sich nämlich *auf keinen Fall* der „Chaosmacht“<sup>63</sup> der Regime beugen und auf politische und wirtschaftliche Liberalisierung verzichten. Die Stützung der korrupten Regime macht Staatszerfall nämlich langfristig noch wahrscheinlicher als die Liberalisierung entsprechend der EMP.<sup>64</sup> Vielmehr sollte die EU die notwendige wirtschaftliche Liberalisierung durch ein stärkeres finanzielles Engagement besser abfedern. Zudem ist regionaler Freihandel zwischen den südlichen Mittelmeerstaaten mindestens genauso wichtig wie Freihandel zwischen diesen Staaten und der EU, wird jedoch bisher kaum gefördert. Außerdem sollte die EU ihren Markt für landwirtschaftliche Güter aus den Partnerländern vollständig und unilateral öffnen.<sup>65</sup> Dies würde Nordafrika mehr helfen als manche Entwicklungshilfeprojekte.

Politische Liberalisierung ist zwar ebenfalls erforderlich. Allerdings sollte sie weniger durch die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und durch Druck auf Demokratisierung, sondern primär durch umfassende Maßnahmen zur Schaffung eines Rechtsstaates und zur Stärkung der politischen Institutionen erfolgen. Unabhängige, korruptionsarme, effektive und effiziente Justizbehörden, Kartell-, Finanz- und Gewerbeaufsichtsämter sowie andere Behörden werden in Nordafrika dringend gebraucht, da sie die Marktwirtschaft fördern, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt verbessern, das Vertrauen in die Institutionen des Staates stärken und die Grundlage für eine funktionierende Demokratie herstellen.<sup>66</sup> Diese Politikfelder wurden bisher von der EU sträflich vernachlässigt, obwohl Liberalisierung ohne einen funktionierenden Rechtsstaat nicht möglich ist.

---

62 Allerdings darf der Einfluss der EMP auf die Staaten Nordafrikas auch nicht überschätzt werden, da die EMP nur einer von vielen Einflussfaktoren ist, die die politische und wirtschaftliche Entwicklung Nordafrikas bestimmen.

63 Mit „Chaosmacht“ bezeichnet Dieter Senghaas das Verhandlungsargument von Regimen, die die Sorge des Westens vor Instabilität auszunützen wissen. Dieter Senghaas: *Regionalkonflikte in der Dritten Welt*. Baden-Baden 1989, S. 22

64 Vgl. Anette Jünemann: a.a.O., S. 13

65 Vgl. Jon Marks: *The European Challenge to North African Economies. The Downside to Euro-Med Policy*. In: *Journal of North African Studies*, 2/1998, S. 47–58, hier S. 56f. Isabel Romeo: a.a.O., S. 30

66 Vgl. Thomas Carothers: *The Rule of Law Revival*. In: *Foreign Affairs*, 2/1998, S. 95–106

Politische und wirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen, wie die EU sie durchführt, bestimmen seit dem Beginn der neunziger Jahre zunehmend die Politik der Industrieländer gegenüber schwachen Staaten auf der ganzen Welt. Das ist gefährlich. Liberale Staaten mögen zwar stabil sein, liberalisierende Staaten sind es aber nicht.

Jörg Wolf  
Arbeitsstelle Transatlantische  
Außen- und Sicherheitspolitik,  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft,  
Freie Universität Berlin