

Wandel der EU-Außenpolitik nach dem Arabischen Frühling?

Eine Untersuchung anhand des
Friedensmachtmodells nach Ehrhart

Ann-Christin Damm

01.10/2014

Ann-Christin Damm

Wandel der EU-Außenpolitik nach dem Arabischen Frühling? Eine Untersuchung anhand des Friedensmachtmodell nach Ehrhart

Der vorliegende Text beleuchtet vor dem Hintergrund der Umbrüche in der Arabischen Welt seit dem Jahr 2010 die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und die außenpolitische Rolle der EU. Anhand der Reaktion auf den sogenannten „Arabischen Frühling“ soll geklärt werden, inwieweit sich das außenpolitische Verhalten der EU dem Rollenmodell der Friedensmacht nach den Umbrüchen angenähert hat. Zu Beginn wird zunächst das von Hans-Georg Ehrhart geprägte Rollenkonzept der Friedensmacht vorgestellt und in den Kontext der Theorien der Internationalen Beziehungen eingeordnet. Anhand von den drei ausgewählten Kriterien „Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren“, „Zivile und militärische Konfliktbearbeitung“ und „Multilateralismus“ wird das Handeln der EU während und nach dem Arabischen Frühling mit der ENP davor verglichen und somit untersucht, ob sich eine Veränderung im außenpolitischen Handeln vollzogen hat. Trotz unterschiedlichen Ergebnissen in den untersuchten Bereichen impliziert die Untersuchung insgesamt eine Hinwendung der EU zur Friedensmacht und drängt somit die Konzepte der Zivil- oder Militärmacht weiter zurück.

1. Einleitung

Die internationalen sicherheitspolitischen Herausforderungen und daraus entstehenden Aufgaben der EU sind im 21. Jahrhundert komplexer als noch vor 30 Jahren. Das Selbstverständnis der EU als Zivilmacht wird diesen Herausforderungen nicht mehr unbedingt gerecht.¹ Dies hat auch Konsequenzen für die europäische Außenpolitik.

So stellte 2007 der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier fest, dass, um Frieden, Stabilität und Wohlstand für Europa zu festigen, Sicherheit global verstanden werden müsse.² Er spricht von einer „Zivilmacht mit Zähnen“, betont also auch die militärischen Mittel der EU. Neben dieser Ausweitung der militärischen Mittel sind jedoch auch andere Kapazitäten wichtig, um internationalen Aufgaben zu begegnen. Vermehrt gefordert wird eine Anbindung an das Völkerrecht und ein effektiver Multilateralismus, ein Ausbau der zivilen Mittel der Konfliktbearbeitung und eine Abwendung von rein normativem Handeln, um international Einfluss zu behalten. Deshalb wird in dieser Arbeit das maßgeblich durch Hans-Georg Ehrhart geprägte Rollenkonzept der Friedensmacht verwendet. Der südliche Mittelmeerraum ist eine Region, die für die EU wirtschaftlich, sicherheitspolitisch und historisch wichtig ist. Angefangen mit der Euro-mediterranen Partnerschaft (EMP) über die ENP von 2004 bis zur Union für das Mittelmeer (UfM), zeugt die Zusammenarbeit der EU mit der Region von dem Wunsch, einen institutionellen Rahmen mit den Mittelmeeranrainerstaaten zu schaffen und somit Sicherheit dort und in Europa zu gewährleisten.³ Gerade die historischen Umbrüche in der arabischen Welt seit 2010 haben die vorherige Zusammenarbeit in Frage gestellt und können als Zäsur der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit der MENA-Region gesehen werden. Im Hinblick auf diese Zäsur soll deshalb untersucht werden, inwieweit sich die EU dem Modell der Friedensmacht nach den Umbrüchen annähert. Da sich das Modell u.a. auch auf Multilateralismus und eine Ausrichtung auf das Völkerrecht bezieht, also auf Inhalte, die die EU schon länger kommuniziert, kann eine neue Orientierung am Konzept der Friedensmacht

¹ Vgl. Opitz, Anja: Politische Vision oder praktische Option? Herausforderungen eines zivilmilitärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP, Baden-Baden 2012, S. 54.

² Vgl. Steinmeier, Frank-Walter: „Zivilmacht mit Zähnen“: Die EU in Krisenregionen, in: Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2007.

³ Kernic, Franz: Die Außenbeziehungen der Europäischen Union: Eine Einführung, Frankfurt am Main 2007, S. 77.

angenommen werden, die über eine bloße Zivilmacht mit Zähnen hinausgeht.

Um diese Hypothese zu prüfen, wird zunächst das Modell der Friedensmacht in den Kontext der außenpolitischen Theorien eingeordnet und anschließend die Analyse-kriterien aufgestellt. Nach einer kurzen Vorstellung der wichtigsten EU-Dokumente soll im anschließenden empirischen Teil die Reaktionen der EU während und nach den Umbrüchen mit den zuvor genannten Analyse-kriterien verglichen werden. Somit wird die Frage geklärt, ob sich die EU durch ihre Reaktionen auf den arabischen Frühling zu einer Friedensmacht entwickeln und vorherige Defizite in den zu untersuchenden Bereichen beheben konnte. Da die Ereignisse in der Arabischen Welt noch nicht lange zurückliegen und zum Teil noch immer andauern, gibt es wenig Literatur über die Reaktion der EU auf die Umbrüche. Sekundärliteratur wird deshalb eher im Bereich Kritik- und Problemeingrenzung herangezogen.

2. Theoretischer Rahmen

2.1. Einordnung der Rollentheorie in die Theorien der Internationalen Beziehungen

Nach der historischen Wende von 1989 erfolgte neben einer Aufsplitterung und Verknüpfung von alten Ansätzen der Theorien der Internationalen Beziehungen⁴ eine Vermischung mit anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen, wie z.B. der Soziologie. Harnisch argumentiert, dass damit auch der Schwerpunkt Außenpolitikforschung an Eigenständigkeit verlor und sich wieder an den Theorien der Internationalen Beziehungen anlehnte.⁵

⁴ Vgl. Harnisch, Sebastian: Theoriegeleitete Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus, Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland, Baden-Baden 2003, S. 313-360, S. 313.

⁵ Vgl. ebd., S. 313. Die Herausbildung des Schwerpunktes Außenpolitikforschung innerhalb der Inter-

Die Rollentheorie ist als ein Strang der sozialkonstruktivistischen Außenpolitikforschung zu verstehen. Sie ist von der Frage geleitet, wie sich die innenpolitische Kultur auf außenpolitisches Verhalten auswirkt und wie institutionelle Entscheidungsprozesse die Rollenkonzepte von Staaten beeinflussen.⁶ So können verschiedene Außenpolitiken verglichen werden. Wichtige Autoren sind Peter Gaupp, der 1983 den Begriff „Staaten als Rollenträger“⁷ einführte, und Kalevi J. Holsti, der erstmals versuchte, den Begriff der „Rolle“ in der Außenpolitik zu definieren.⁸ Bei ihm prägen sowohl die nationalen Rollenkonzepte, die durch die innerstaatliche öffentliche Meinung, traditionelle Rollen und sozioökonomische Grundlagen gebildet werden, als auch die Fremderwartung, also die Struktur des internationalen Systems und Abkommen, die außenpolitische Rolle eines Akteurs.⁹ Ein mögliches Vorgehen in der rollentheoretischen Forschung ist die vergleichende Untersuchung anhand von Idealtypen.¹⁰ Laurent Goetschel reißt zwei Problemfelder innerhalb der Rollentheorie an: Zum einen kann es zu einer Divergenz

nationalen Beziehungen war seit den 1950er Jahren erfolgt.

⁶ Vgl. Goetschel, Laurent: Außenpolitikanalyse in der Schweiz: Paradigma oder Sonderfall? Zum Einfluss von Entscheidungsprozessen auf nationale Rollenkonzepte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6 (1999), Nr.2, S. 349-370, S. 349.

⁷ Gaupp, Peter: Staaten als Rollenträger. Die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Außenpolitik und internationalen Beziehungen, Bern 1983., zit. nach Wilhelm, Andreas: Außenpolitik: Grundlagen, Strukturen und Prozesse, München 2006, S. 66.

⁸ Vgl. Holsti, K.J.: National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, in: International Studies Quarterly 14, (1970), Nr. 3, S. 233-309, S. 238.

⁹ Vgl. ebd., S. 245.

¹⁰ Vgl. Harnisch, Theoriegeleitete Außenpolitikforschung, a.a.O., S. 334f. In seinem Beitrag zu den Rollenkonzepten innerhalb des Sozialkonstruktivismus führt Harnisch neben der vergleichende außenpolitische Untersuchung anhand von Idealtypen noch zwei weitere Entwicklungslinien innerhalb der rollentheoretischen Außenpolitikforschung an: 1. Vergleichende Untersuchungen zur Eigenerwartung von Staaten, 2. Untersuchung von Rollen-segmenten wie u.a. Mediator, Initiator und Führer und deren Einfluss auf nationale Rollen.

zwischen nationaler Identität und den Erwartungen kommen, die von außen an den Staat herangetragen werden.¹¹ Desweiteren kann auch innerhalb des Staates eine Divergenz zwischen Rollenkonzepten herrschen.¹² Dies leitet zu der Frage über, inwiefern die Rollenkonzepte der staatlichen Realität entsprechen. Hier muss betont werden, dass es sich wie oben erwähnt um Idealtypen handelt, die nie in Reinform vorkommen. Ein Staat wird sein Verhalten eher an eine Rolle annähern als ihr völlig zu entsprechen. Außerdem kann sich das Rollenkonzept eines Staates oder einer Organisation auch im Wandel befinden. Im Weiteren soll das Rollenkonzept als Annäherung verstanden werden.

2.2. Friedensmacht nach Ehrhart

Zunächst muss die Frage geklärt werden, ob die EU überhaupt in der Lage ist, eine Rolle auszubilden, da sie eventuell zu heterogen ist und nicht als Akteur gesehen werden kann. Die EU als Akteur entsprach schon seit ihrer Entstehung nicht völlig den Begriffen der politikwissenschaftlichen Analyse.¹³ Jedoch gibt es in der Literatur viele Annäherungsversuche an eine „traditionelle Staatskonzeption“¹⁴. In dieser Untersuchung soll der Argumentation Ehrharts gefolgt werden, die besagt, dass die EU zum einen durch die Einführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mehr als einheitlicher Akteur gesehen werden kann.¹⁵ Zum anderen müsse der Akteur nicht nur aus sicherheitspolitischer Sicht gesehen werden, denn die Ak-

teursqualität sei auch durch „normative[...] Festlegungen und Aktivitäten“¹⁶ gegeben.

In der Literatur gibt eine Vielzahl von Rollenkonzepten, die sich mit dem außenpolitischen Verhalten von Staaten befassen. Da sich die vorliegende Untersuchung auf eine Rolle der EU bezieht, sollen im Folgenden nur kurz zwei weitere, oft diskutierte Rollenmodelle, die sich auf die EU übertragen lassen, vorgestellt werden. Nach den politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre und während der Bemühungen um die Gründung einer GASP in Europa entstand eine Diskussion über ein Leitbild im Bereich Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, wodurch zwei Rollenkonzepte wieder auf die politische Agenda kamen: die Zivil- und Militärmacht.¹⁷ Letztere lässt sich dem Neorealismus zuordnen und ist dadurch gekennzeichnet, dass eigene Interessen auch militärisch durchgesetzt werden. Das Konzept der Militärmacht geht auf Hedley Bull zurück, der sich gegen das Leitbild einer Zivilmacht stellte.¹⁸ Die Zivilmacht hingegen wurde von Francois Dûchène popularisiert, zentrale Begriffe waren hierbei zivilisatorischer Fortschritt, Demokratie und Normen.¹⁹ Dieses Konzept der Zivilmacht wurde von Hanns W.

¹⁶ Ebd., S. 110.

¹⁷ Vgl. Ehrhart, Hans Georg: Friedensmacht, in: Gießmann, Hans J./Rinke, Bernhard (Hrsg): Handbuch Frieden, Wiesbaden 2011, S. 219-224, S. 119.

¹⁸ Vgl. Bull, Hedley: Civilian Power Europe. A Contradiction in Terms, in: Journal of Common Market Studies 1-2 (1982/83), S. 149-170., zit. nach Ehrhart, Friedensmacht, a.a.O., S.220. Auch neuere Autoren beschreiben eine zunehmende Militarisierung der EU. Adrian Treacher spricht von einer „emergence of the Union as a military actor“ (Treacher, Adrian: From Civilian Power to Military Action: The EU's Resistable Transformation, in: European Foreign Affairs Review 9 (2004), S. 49-66, S. 65). Dabei versucht er nicht wie Bull die Entwicklung hin zur Militärmacht zu unterstützen, sondern sieht die Militarisierung der EU eher als problematisch und kritisch.

¹⁹ Vgl. Ehrhart, Friedensmacht, a.a.O., S. 220. Ehrhart beschreibt auch, wie diese Rolle der EU von Ian Manners zur normativen Macht weiterentwickelt wurde.

¹¹ Vgl. Goetschel, Außenpolitikanalyse in der Schweiz, a.a.O., S. 350.

¹² Vgl. ebd., S. 350

¹³ Vgl. ebd., S. 13.

¹⁴ Kernic, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, a.a.O., S. 14.

¹⁵ Vgl. Ehrhart, Hans-Georg: Die EU im Einsatz. Friedensmacht oder Wolf im Schafspelz?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 4 (2011), S. 109-127, S. 110.

Mauß ab 1990 weiterentwickelt,²⁰ welcher z.B. auch die Gewalt als „ultima ratio“ anerkennt.

Das Rollenkonzept der Friedensmacht nach Ehrhart kann als „Weiterentwicklung des klassischen Konzepts der Zivilmacht“²¹ verstanden werden und steht ideell zwischen der klassischen Militärmacht und der Zivilmacht, der die EU nach Ehrhart nicht mehr gerecht wird.²² Desweiteren gebe es neue internationale Sicherheitsprobleme für die EU, denen eine Zivilmacht nicht mehr gewachsen sei.²³ Neben der Betonung des Multilateralismus ist die Friedensmacht stärker an Normen gebunden als die Zivilmacht und verfolgt die Konfliktbewältigung mit zivilen und/oder militärischen Mitteln.²⁴ Nach Anja Opitz kann die EU gerade deswegen eine Friedensmacht werden, da sie dieses „umfassende Instrumentarium [...] für eine integrierte Konfliktbewältigung“²⁵, also die notwendigen zivilen und militärischen Instrumente, besitzt. Nach Ehrhart macht „zivil-militärische Vernetzung alleine [...] noch keine Friedensmacht aus“²⁶, deshalb wird auch die völkerrechtliche Rückbindung von Gewalteinsetzungen als Kriterium der Zivilmacht betont.²⁷ Somit können fünf Grundsätze der Friedensmacht aufgestellt werden, die sich aus dem Selbstbild der

EU und der veränderten Sicherheitslandschaft ergeben.²⁸ Erstens eine normative Ausrichtung auf kooperative Sicherheit und friedlichen Wandel, zweitens der Vorrang für präventive Strategien, die aber „regelkonforme Intervention mit Zwangsmitteln“²⁹ nicht ausschließen, drittens der Besitz von notwendigen zivilen und militärischen Instrumenten für die Konfliktbearbeitung und die strukturelle Verbindung in einen holistischen Ansatz, viertens die enge Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren, vor allem „mit lokalen Interessensvertretern und Nichtregierungsorganisationen“³⁰ und fünftens die Unterhaltung von intensiven „Beziehungen zu internationalen und regionalen Sicherheitsorganisationen“³¹, vor allem zu den Vereinten Nationen, und die Ausrichtung auf internationales Recht. Nach Ehrhart seien gerade durch das veränderte internationale Umfeld im 21. Jahrhundert mehr interne und externe Zusammenarbeit der EU, Ausbau von Instrumenten der Konfliktbearbeitung und Multilateralismus und Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren wichtig.³² Deswegen bilden die letzten drei Punkte die Grundlage der Untersuchung. Da die Reaktionen auf den Arabischen Frühling hier nicht chronologisch nacherzählt und nicht alle Reaktionen analysiert werden sollen, wird ein Schwerpunkt auf der Analyse der Reaktion der EU in ihren Dokumenten liegen. Der Nahostkonflikt als Sonderfall wird dabei ausgeklammert.³³

²⁰ Vgl. Mauß, Hanns W.: Germany and Japan: The new civilian powers, in: Foreign Affairs 69 (1990) Nr.5, S. 91-106.

²¹ Opitz: Politische Vision oder praktische Option?, a.a.O., S. 75.

²² Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 123.

²³ Vgl. Ehrhart, Friedensmacht, a.a.O., S. 220.

²⁴ Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 112.

²⁵ Opitz: Politische Vision oder praktische Option?, a.a.O., S. 76.

²⁶ Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 112.

²⁷ Vgl. Zellner, Wolfgang: Friedensmacht Europa – gibt es seine geopolitische Alternative zur US-Hegemonie?, in: Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, Heft 134 (2003), S. 21-24, S. 22. Siehe hierzu auch den Teil des Lissabon-Vertrags über die GSVP, wonach Missionen zur internationalen Friedensbewahrung bzw. –wiederherstellung nur auf Grund der Charta der Vereinten Nationen erfolgen sollen, bei: Algieri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien 2010., S. 93.

²⁸ Unter Einbezug der zuvor genannten Merkmale wie Multilateralismus und völkerrechtliche Anbindung von Missionen wurden die fünf Grundsätze von Ehrhart von der Autorin leicht modifiziert, um diese beiden Merkmale in die Analyse miteinbeziehen zu können.

²⁹ Ehrhart, Friedensmacht, a.a.O., S. 221.

³⁰ Ebd., S. 221.

³¹ Ebd., S. 221.

³² Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

³³ Vgl. Schlotter, Peter: Kohärenz und Akteursqualität? – Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hrsg.): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007, S. 279-314, S. 280.

2.3. *SPRING und die Neuauflage der ENP – Reaktionen auf die Umbrüche*

Die EU ist viel für ihr langsames und spätes Handeln in Bezug auf die Ereignisse des Arabischen Frühlings 2011 kritisiert worden.³⁴ Letztlich hat die EU aber auf vielfältige Weise auf die Ereignisse des Arabischen Frühlings reagiert, nicht zuletzt auch durch vermehrte Publikationen.³⁵ Diese als Reaktion auf den Arabischen Frühling veröffentlichten Dokumente sind für die Untersuchung ausschlaggebend. Dazu gehören zwei gemeinsame Mitteilungen der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: „A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean“³⁶ vom 8. März 2011, welches das SPRING-Programm inhaltlich unterstützen will, und „A new response to a changing Neighbourhood“³⁷, die Neuauflage der European Neighbourhood Policy vom 25. März

2011. Im September 2011 wurde zudem das Programm „Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth (SPRING)“³⁸ von der Europäischen Kommission angenommen. Es besteht aus vier Säulen: das eigentliche SPRING-Programm zur Unterstützung des politischen Übergangsprozesses, eine Initiative für arme Gegenden in Tunesien, eine Aufstockung des Erasmus Mundus Programms und die neue Neighbourhood Civil Society Facility für 2011-2012.³⁹ Für die nachfolgende Analyse werden davon nur das SPRING-Programm und die Neighbourhood Civil Society Facility untersucht, da es sich um neue Programme handelt und sich die Inhalte dieser auf die zu untersuchenden Punkte beziehen. Zu den sechs inhaltlichen Grundpfeilern der neuen ENP gehört außerdem der am 25. Juni 2012 beschlossene Europäische Demokratiefond (EED).⁴⁰ Zusammen mit der neuen ENP bilden diese Dokumente also die Grundlage der Untersuchung.

³⁴ Vgl. Aggad, Faten: Is the EU's new SPRING Programme so new? Commentary on the EU's new package for North Africa. European Centre for Development Policy Management 2011 (<http://www.ecdpm-talkingpoints.org/is-the-eu-spring-programme-new/>), letzter Zugriff am: 30.09.2012).

³⁵ Neben einem fortlaufenden Dialog z.B. innerhalb der G8 und innerhalb der EU-Institutionen fanden Besuche von Catherine Ashton und José Barroso in der Krisenregion statt. Zur vollständigen Übersicht der Soforthilfe, Besuche und Mitteilungen siehe das Papier „EU response to the Arab Spring“ (Vgl. European Union: EU response to the Arab Spring. Overview, Brüssel 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/arabspring/index_en.htm), letzter Zugriff am: 24.09.2012).

³⁶ Vgl. Europäische Kommission: Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions. A partnership for democracy and shared prosperity with the southern Mediterranean, COM (2011) 200, Brüssel 8.3.2011.

³⁷ Vgl. Europäische Kommission: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: A new response to a changing Neighbourhood, COM (2011) 303, Brüssel 25.5.2011.

3. *Empirische Anwendung*

3.1 *Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren*

3.1.1 *Kritik und Problemeingrenzung*

Die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren in der MENA-Region vor dem

³⁸ Vgl. Europäische Kommission: Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme. Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING), Brüssel 2011.

³⁹ Vgl. Europäische Kommission: Action Fiche for the Neighbourhood Civil Society Facility 2011, Brüssel 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi.pdf), letzter Zugriff am: 30.09.2012).

⁴⁰ Der EED ist zwar ein allgemeines und global geltendes Instrument zur Demokratieförderung, soll jedoch nach einem Bericht des Parlament von Anfang 2012 einen Schwerpunkt auf die ENP-Länder haben (Vgl. Europäisches Parlament: Bericht A7-0061/2012 mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Modalitäten der möglichen Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Demokratie, Brüssel 2012).

Arabischen Frühling hatte viele Schwachpunkte und Probleme. Diese sind vielfältig, weswegen im Folgenden nur drei ausgewählte Aspekte behandelt werden. Mit der ENP wollte die EU erstens einen Ring verantwortungsvoll regierter Staaten schaffen und somit Stabilität und Sicherheit erreichen.⁴¹ Diese beiden Ziele nahmen jedoch letztlich eine hervorgehobene Stellung ein und der demokratische Wandel blieb ein theoretisches Konzept.⁴² Grimme drückt die eigentliche Ironie des Themas wie folgt aus:

„Die bisherige Demokratieförderung der EU in autoritären Regimen ist vor allem durch die enge Kooperation mit den Akteuren, die eigentlich die Ursache für die Notwendigkeit von Reformen sind, gekennzeichnet.“⁴³

Somit habe die EU nach Pace letztlich einen „ring of states governed under the firm grip of these regimes“⁴⁴ geschaffen. Die Zusammenarbeit mit den autoritären Regimen führte somit nicht zu einem Demokratiefortschritt.⁴⁵ Die EU verlor vor und während des Arabischen Frühlings an Glaubwürdigkeit und an Potential, ein globaler Friedensakteur zu werden.⁴⁶ Zweitens waren viele EU Programme langfristig ausgerichtet und konnten auf Grund fehlender Flexibilität nicht auf akute Probleme reagieren.⁴⁷ Die Wirkung des Europäischen Instruments für Demokratie und Men-

schenrecht (EIDHR) beispielsweise litt an eingeschränkten Mandaten und den bürokratischen Verfahren.⁴⁸ Das damit zusammenhängende Problem der fehlenden Differenzierung ist der dritte Schwachpunkt, der hier behandelt werden soll.⁴⁹ Die Demokratieunterstützung erfolgte viel zu allgemein und konnte nicht auf nationale Gegebenheiten eingehen. Dies lag auch daran, dass vor dem Arabischen Frühling der Kontakt der EU zur Zivilgesellschaft zu distanziert war, somit wurden auch die Warnzeichen für eine sich androhende Krise nicht erkannt.⁵⁰

3.1.2 Neue Ansätze der EU – mehr Demokratie wagen

Die EU hat diese Problematik erkannt und betont im SPRING Aktionsbogen, dass die Unterstützung der Zivilbevölkerung oft schwierig war.⁵¹ Eines der Hauptziele der neuen ENP ist es, eine stärkere Partnerschaft mit der Bevölkerung aufzubauen.⁵² Deshalb werden die EIDHR, EED und die Neighbourhood Civil Society Facility unterstützt.⁵³ Auch in der gemeinsamen Mitteilung „Partnership for Democracy and shared prosperity in the Southern Mediterranean“ wurde die Partnerschaft mit dem Volk als zentrale Handlungsaufgabe der EU gesehen.⁵⁴ Fraglich ist nun, ob die EU die oben genannten Probleme lösen kann und sich im Bereich Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft dem Konzept der Friedensmacht annähert. In einer bedeutungsschwangeren Einleitung für die Neighbourhood Civil Society Facility

⁴¹ Vgl. Pace, Michelle: The European Union, security and the southern dimension, in: European Security 3 (2010) Nr.19, S. 431-444, S. 432.

⁴² Vgl. ebd., S. 432.

⁴³ Grimme, Steffen: Demokratieimpulse von außen. Legitimationsmöglichkeiten extern angestoßener Demokratisierung der EU, Marburg 2011, S. 72.

⁴⁴ Vgl. Pace, The European Union, security and the southern dimension, a.a.O., S. 432.

⁴⁵ Vgl. Leininger, Julia/ Richter, Solveig: Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU? Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: SWP-Aktuell (2012) A 46, S. 2.

⁴⁶ Vgl. Pace, The European Union, security and the southern dimension, a.a.O., S. 432.

⁴⁷ Vgl. Youngs, Richard/ Brudzinska, Kinga: The European Endowment for Democracy: will it fly? Policy Brief Nr. 128, FRIDE, 2012 (<http://www.fride.org/publication/1019/the-european-endowment-for-democracy-will-it-fly>, letzter Zugriff am: 22.09.2012), S. 2.

⁴⁸ Vgl. Europäisches Parlament, Bericht A7-0061/2012, a.a.O., S.6 und Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S. 1.

⁴⁹ Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O., S.3 und Pace, The European Union, security and the southern dimension, a.a.O., S. 431.

⁵⁰ Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O., S. 3.

⁵¹ Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 2.

⁵² Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 16.

⁵³ Vgl. ebd., S. 4-5.

⁵⁴ Vgl. ebd., S. 16.

schreibt die EU-Kommission der Zivilgesellschaft eine herausragende Rolle zu:

*„Acknowledging civil society's role to contribute to policy-making and hold governments to account, the Communication commits to supporting a greater role for non-state actors through a partnership with societies.“*⁵⁵

Einer der Schwerpunkte der neuen ENP ist die sogenannte „Partnership with people“, welche auf Zivilgesellschaft und Studentennobilität abzielt. Die Unterstützung ist unabhängig von der Performanz der Regierungen.⁵⁶ Außerdem soll der EED Entwicklungen nach dem Bottom-up-Prinzip von der „Basis der Gesellschaft bis zu den höchsten Regierungsinstanzen“⁵⁷ unterstützen. Dazu wird sich der EED dort engagieren, wo direkte intergouvernementale Beziehungen nicht greifen: bei nicht-registrierten Organisationen, lokalen und islamischen Gruppen.⁵⁸ Auch im SPRING-Programm wird betont, dass nicht mehr nur mit den Regierungen gearbeitet werden soll, sondern Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, Sozialpartnern und verschiedenen Gruppen unterhalten werden.⁵⁹ Somit soll die Zivilgesellschaft insgesamt einen höheren Stellenwert bekommen. Desweiteren ist die Unterstützung von nicht-staatlichem Engagement in der Planung, Implementierung und Beobachtung von EU Hilfe und Politik eines der Hauptziele der Neighbourhood Civil Society Facility in der Region.⁶⁰ Damit die nicht-staatlichen Akteure auch fähig für diese professionelle Zusammenar-

beit mit den Regierungen und der EU sind, sollen diese der CSF nach technische und politische Hilfe bekommen. Dazu gehören Beratungen über finanzielles Management, Lobbying und Anwaltstätigkeiten. Dafür soll ein besseres Umfeld für nicht-staatliche Akteure und bessere Teilhabe an nationalen Reformen auch auf politischer Ebene gefördert werden.⁶¹ Diese Forderung bleibt jedoch wagen und es ist fraglich, wie genau diese Themen auch wirklich kommuniziert werden.

Bei der zweiten Frage der Flexibilität ist positiv hervorzuheben, dass die EU, um nicht noch unflexibler und komplizierter zu werden, in der Neighbourhood Civil Society Facility eine Rationalisierung und Straffung der vielen bestehenden Konsultationen fordert.⁶² Sie werden keine neuen doppelten Strukturen schaffen, sondern vorhandene Projekte und Programme nutzen. Dennoch wurde mit der Gründung der EED eine neue Einrichtung geschaffen, diese muss sich, um das Wirken von EIDHR und Neighbourhood Civil Society Facility auch sinnvoll zu ergänzen, inhaltlich von diesen abgrenzen und keine parallelen Strukturen schaffen.⁶³ Der EED soll die Problematik der fehlenden Flexibilität angehen und unbürokratisch arbeiten und somit nicht mehr reaktiv, sondern auch kurzfristig auf Ereignisse reagieren können und kontextspezifischer sein.⁶⁴ Positiv ist, dass es ein einfacheres Entscheidungsverfahren und es unter anderem durch freiwillige Beiträge der Mitglieder weniger bürokratischen Aufwand gibt.⁶⁵ Außerdem wurde der EED als unabhängige private

⁵⁵ Europäische Kommission, Civil Society Facility-Fiche, a.a.O., S. 1.

⁵⁶ Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 3.

⁵⁷ Europäisches Parlament, Bericht A7-0061/2012, a.a.O., S. 6.

⁵⁸ Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O., S. 3.

⁵⁹ Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 7.

⁶⁰ Vgl. Europäische Kommission, Civil Society Facility-Fiche, a.a.O., S.6-9. Die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren hat auch rein pragmatische Gründe, denn die Regierungen verfolgen teilweise die demokratische Transformation und gemeinsame Ziele nicht mehr (vgl. Europäische Kommission SPRING, a.a.O., S. 6) und können somit kein glaubwürdiger Partner für die EU sein.

⁶¹ Vgl. ebd., S. 2.

⁶² Vgl. ebd., S. 3.

⁶³ Vgl. Tocci, Nathalie: State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU's

Response, 2011 (<http://www.ceps.eu/book/state-un-sustainability-southern-mediterranean-and-scenarios-2030-eu%E2%80%99s-response>, letzter Zugriff am: 30.09.2012), S. 12.

⁶⁴ Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O., S.2-3 und Europäisches Parlament, Bericht A7-0061/2012, a.a.O., S. 6.

⁶⁵ Vgl. Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S. 3.

Stiftung konzipiert, die der direkten Kontrolle der EU nicht mehr untersteht.⁶⁶ Dennoch muss betont werden, dass die Ziele des EED eher unpräzise sind, Leininger spricht von einem „losen Rahmen für das Engagement des EED“⁶⁷. Die Akteure sind nicht eng umrissen und der Zeitpunkt des Engagements ist vage. Jedoch kann diese Ungenauigkeit auch ein Vorteil sein. So wird eine weite Spannbreite von Akteuren unterstützt und man ist nicht an eine starre Begrenzung dieser gebunden und kann flexibel auf Veränderungen der Sozialstruktur reagieren. Somit bleibt der Ansatz flexibel und kontextorientiert.⁶⁸

Sowohl die neue ENP als auch die Neighbourhood Civil Society Facility betonen im Theoretischen gerade den Aspekt der zuvor als fehlend kritisierten Differenzierung sehr stark. Dies zeigt sich auch an einer weiterhin bilateral ausgerichteten Partnerschaft, welche sich somit konkret auf ein Land ausrichtet und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft stark verbessern kann. Nur muss die EU im Gegensatz zur vorherigen ENP den bilateralen Ansatz auch wirklich praktisch differenziert gestalten und nicht die gleichen Maßstäbe auf jedes Land anwenden. Zumindest theoretisch will die EU, wie in der Neighbourhood Civil Society Facility betont, der unterschiedlichen Stellung der Zivilgesellschaft von Land und somit der Differenzierung gerecht werden.⁶⁹ Dafür müssen die prodemokratischen Kräfte überhaupt erst einmal identifiziert werden, was nach Leininger problematisch werden kann.⁷⁰ Des-

wegen wurde unter anderem von Youngs und Brudzinska gefordert, mit lokalen Experten wie Botschaften und Stiftungen zusammenzuarbeiten,⁷¹ um mit Ortskenntnis die zu unterstützenden Akteure zu identifizieren. Dennoch wird immer das Problem bestehen, dass vormals friedliche Organisationen in einer Transitionsphase gewaltbereit werden können.⁷²

3.2 Nach Lissabon: Die Konfliktbearbeitung der EU

3.2.1 Kritik und Problemeingrenzung

Die veränderten Risiken und Sicherheitsherausforderungen der EU im 21. Jahrhundert haben nach Ehrhart drei Konsequenzen für die Sicherheitspolitik, deren Umsetzung durch die EU in der nachfolgenden Analyse untersucht werden sollen.⁷³ Erstens müssen die zivilen Mittel mittel- und langfristig eine größere Rolle als die militärischen spielen.⁷⁴ Da die EU selbst keine militärischen Operationen in Syrien und Libyen durchführte, sei es durch EU Battlegroups oder andere militärische Instrumente, wird hier nur als erstes die kurzfristige und dann die mittel- bis langfristige Anwendung und eventuelle Verbesserung von zivilen Instrumenten untersucht. Zweitens muss es mehr interne und internationale Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich geben.⁷⁵ In Bezug auf die interne Zusammenarbeit stellt sich somit die Frage, ob die GASP als gemeinsame Außenpolitik in den Dokumenten verstärkt wird.⁷⁶ Desweiteren wird das Verhältnis

⁶⁶ Vgl. ebd., S.3. Eine indirekte Anbindung entsteht durch den Stiftungsrat, der aus Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlament, der Kommission und der EAD und drei Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen besteht.

⁶⁷ Ebd., S. 4.

⁶⁸ Vgl. Europäische Kommission, Civil Society Facility-Fiche, a.a.O., S.11: Dazu gehören u.a. Minderheitenorganisationen, NGOs, lokale Handelsorganisationen, Gewerkschaften, Frauen- und Jugendorganisationen, Lehr- und Wissenschaftsorganisationen, religiöse Vereinigungen.

⁶⁹ Vgl. ebd., S. 2.

⁷⁰ Vgl. Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S.5. Dies wird dann nicht nur

durch die EED geschehen sondern ist auch im Neighbourhood Civil Society Facility vorgesehen (Europäische Kommission Civil Society Facility-Fiche, a.a.O., S. 8).

⁷¹ Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O, S. 4.

⁷² Vgl. Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S. 5.

⁷³ Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

⁷⁴ Vgl. ebd., S. 124.

⁷⁵ Vgl. ebd., S. 124.

⁷⁶ Im Vertrag von Lissabon wird der CSDP die Aufgaben „Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“ (Art. 42(1) EUV-L, zit. nach Algieri, Die Gemeinsame

zur NATO untersucht. Als drittes müssen die Instrumente der Konfliktbearbeitung auf europäischer Ebene mehr vernetzt werden.⁷⁷

3.2.2 Die EU und die Konflikte in der arabischen Welt – effiziente Konfliktbearbeitung?

In Bezug auf den ersten Aspekt der Bedeutung der zivilen Mittel betonte die EU in einer ihrer ersten Reaktionen auf den Arabischen Frühling, dass sie nicht passiv bleiben, sondern den betroffenen Ländern die nötige Expertise und Unterstützung als internationaler Akteur bieten wolle.⁷⁸ Während der akuten Konfliktbewältigung erließ die EU einen Beschluss über restriktive Maßnahmen gegenüber Libyen und ein Waffenembargo gegen Syrien.⁷⁹ In Syrien versucht die EU, durch nicht-militärische Mittel eine Lösung des Konflikts zu erreichen und bringt dafür das Thema immer wieder vor die UN und unterstützt die Arabische Liga.⁸⁰ Positiv kann auch gewertet werden, dass die EU Debatten innerhalb der UN und dessen Beobachtungsmissionen nutzt. Die abwartende Haltung der EU muss nicht nur negativ gesehen werden, sondern beruht eventuell auf weiteren Parametern, die die EU mit einberechnet. So zeigt Gowan, dass der Fall Syriens sehr kompliziert ist und zum einen das Ende der Gewalt akzeptabel für die Nachbarländer sein muss, und zum anderen ein langanhaltender Frieden geschaffen und das Aufblühen von erneuter Gewalt unterbunden

Außen- und Sicherheitspolitik der EU, a.a.O., S. 94) zugeschrieben.

⁷⁷ Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

⁷⁸ Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 2.

⁷⁹ Vgl. Europäische Kommission: Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions: Increasing the impact of EU Development policy: an Agenda for Change, COM (2011) 637, Brüssel 2011.

⁸⁰ Vgl. Gowan, Richard: The EU and Syria: Everything but force?, 2012

(<http://www.iss.europa.eu/de/publikationen/detail/article/the-eu-and-syria-everything-but-force/>, letzter Zugriff am: 30.09.2012).

werden muss.⁸¹ Die EU setzt somit auf Zeit, um große Flüchtlingsströme und größere Gewalt zu verhindern.

Zu den mittel- und langfristigen Mitteln der zivilen Konfliktbewältigung zählen humanitäre Hilfe, die Entwicklungszusammenarbeit und auch Instrumente aus dem ehemaligen Bereich Justiz und Inneres.⁸² Dies betrifft Bereiche wie Menschenrechte, Bekämpfung des Terrorismus und Stärkung verantwortungsvoller Staatsführung.⁸³ Schon in der ENP von 2004 wurden diese Bereiche besonders betont und als Grundlage für eine privilegierte Partnerschaft genannt.⁸⁴ Zu oft standen die oben genannten Werte jedoch hinter Sicherheits- und Stabilitätsfragen zurück. Ehrhart kritisiert, dass die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung in bestimmten Regionen meist nur theoretisches Ziel blieb,⁸⁵ im südlichen Mittelmeer zeigt sich dies an der Tolerierung der autoritären Regime bis zum gewaltsamen Umsturz. In ihrer direkten schriftlichen Reaktion auf die Ereignisse des Arabischen Frühlings musste die EU Probleme bei der zivilen Konfliktprävention eingestehen. Die Förderung von Demokratie, Good Governance, Justiz und Rechtsstaatlichkeit sei oft problematisch gewesen.⁸⁶ Deshalb betont sie in allen Dokumenten ihre drei Schwerpunkte demokratische Transformation und Institutionenaufbau, Partnerschaft mit Menschen und ökonomische Entwicklung und Wachstum.⁸⁷ Diese können einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktprävention und auch –nachsorge leisten. Im ersten Schwerpunkt werden Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte unter-

⁸¹ Vgl. ebd.

⁸² Vgl. Opitz, Politische Vision oder praktische Option?, a.a.O., S. 85 und 118.

⁸³ Vgl. ebd., S. 118.

⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, Brüssel 2004, S. 13.

⁸⁵ Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 118.

⁸⁶ Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 2-3.

⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 200, a.a.O., S. 2.

stützt.⁸⁸ Auch der dritte Schwerpunkt ist zentral, denn zu einer effektiven Entwicklungshilfe, die auch der Konfliktprävention dienen soll, gehört Wirtschaftsförderung. Diesen Zusammenhang betont die EU auch in ihrer Neuauflage der Entwicklungspolitik „An Agenda for Change“⁸⁹. Die Bewegungen des Arabischen Frühlings hätten gezeigt, dass Entwicklungshilfe vorangetrieben und dafür auch eine wirtschaftliche Zukunft für junge Menschen geschaffen werden muss.⁹⁰ In der neuen ENP werden hierfür konkret direkte Investitionen für bestimmte Wirtschaftsfelder und eine Stärkung der Mobilität der Bewohner der Partnerländer vorgeschlagen, man bräuchte gerade in der alternden EU neue gut ausgebildete Fachkräfte.⁹¹ Diese Lösung ist jedoch nur für einen Teil der dortigen Bevölkerung adäquat, denn schlecht ausgebildete Arbeiter werden weiterhin durch die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), dessen Operation auch während des Arabischen Frühlings ausgeweitet wurden,⁹² zurückgehalten. Dies ist auch wegen der ökonomischen Lage Europas verständlich, fraglich ist jedoch, ob die wirtschaftlichen Probleme in den Ländern somit umfassend behoben werden können.

Im Bereich der zweiten von Ehrhart beschriebenen Forderung nach mehr interner und internationaler Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich sieht er zwei Szenarien, wie sich die EU im verteidigungspolitischen Bereich entwickeln könnte. Zum einen könnte sie eine alleinige Unterstützung der NATO forcieren und somit für eine globale Einsatzfähigkeit sorgen, welche aber nicht immer unbedingt

an das Völkerrecht gebunden ist.⁹³ Zum anderen könnte die EU ihre eigene Verteidigungskompetenz verstärken und sich die EU zur Friedensmacht entwickeln. Nötig sei dies auch wegen dem zurückgehenden Interesse der USA an Europa, welches in der amerikanischen ISS nicht mehr primäres Ziel ist,⁹⁴ weshalb sich die EU mehr auf ihre eigene Verteidigung besinnen müsse. Auch sinkende Verteidigungshaushalte der EU erfordern mehr Kooperation, so können durch Pooling und spezielle Integration die gemeinsame Verteidigungskompetenz gestärkt werden.⁹⁵ Jedoch fehlt dafür ein kohärentes außenpolitisches Verhalten, was sich gerade am Libyen-Einsatz zeigt. Die Enthaltung Deutschlands, zu dem Zeitpunkt ein nicht-ständiges Mitglied des Sicherheitsrates, bei der Entscheidung über eine Militäroperation zur Durchsetzung einer Flugverbotszone über Libyen wurde als internationale Isolierung kritisiert.⁹⁶ Insgesamt beteiligten sich neun EU-Staaten an dem Militäreinsatz in Libyen, Posener schreibt dieses Verhalten unterschiedlichen innenpolitischen Erwägungen zu.⁹⁷ Für die Kooperation im militärischen Bereich sind die EU-Länder zurzeit nicht bereit. Die EU betont deshalb in ihren Dokumenten, dass die gemeinsame Außenpolitik gestärkt und einheitlicher werden muss und die GASP-Instrumente mehr genutzt werden sollen.⁹⁸ Es bleibt jedoch bei einem bloßen Aufruf dazu und bezieht sich nicht direkt auf die Ereignisse im Maghreb. Ein Eingreifen war somit nur

⁹³ Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 123.

⁹⁴ Vgl. Wyllie, J.: *European Security in the new political Environment*, New York 1997. S. 81.

⁹⁵ Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 123.

⁹⁶ Vgl. Handelsblatt: „Deutschland hat sich selbst international isoliert“, in: Handelsblatt (<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/enthaltung-im-uno-sicherheitsrat-deutschland-hat-sich-international-selbst-isoliert/3969114.html>, letzter Zugriff am: 29.09.2012).

⁹⁷ Vgl. Posener, Alan. „Arabischer Frühling“ – Europäischer Herbst?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61. Jahrgang (2011) Nr.39, S. 57-62, S. 58.

⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S.5 und Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 5.

⁸⁸ Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 5.

⁸⁹ Europäische Kommission COM (2011) 637, a.a.O.

⁹⁰ Vgl. ebd., S. 2.

⁹¹ Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 7-11.

⁹² Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 3.

durch die NATO möglich. Zwar soll der durch den Vertrag von Lissabon geschaffene Europäische Auswärtige Dienst die Außenpolitiken der EU besser koordinieren, aber es gibt immer noch einige Staaten, die eine Führungsrolle bei bestimmten Gebieten der Außenpolitik innehaben möchten.⁹⁹ Die völlige Loslösung der EU von der NATO kann somit als nicht realistisch eingestuft werden. Nach Zellner sei Amerikas Rüstung und Militärmacht so groß, dass es zu teuer und aufwändig für die EU wäre, diese Lücke zu schließen.¹⁰⁰ Die verteidigungspolitische Zusammenarbeit wird somit noch intergouvernemental bleiben.¹⁰¹ Durch das Verhalten der EU während des Konflikts in Libyen zeichnet sich somit eher ein neuer Zwischenweg ab, indem sich die EU nicht aus der Struktur der NATO löst, sondern ihre eigenen Fähigkeiten für die zivile Konfliktbearbeitung erweitert. Für Kernic ist gerade das Fehlen einer EU-Armee die Chance, sich als Friedensmacht zu etablieren.¹⁰²

Eine Verbindung von zivilen und militärischen Maßnahmen, somit die dritte oben genannte Forderung, ist vorgesehen. So sollen mehr Synergien zwischen militärischer Präsenz und Reformunterstützung im Bereich Recht und Sicherheit geschaffen werden.¹⁰³ Außerdem können Instrumente für ökonomische Integration und sektorale Kooperation für zivile Mittel der Konfliktresolution gebraucht werden. Jedoch ist dieses Vorhaben nicht direkt auf die Krisen im Mittelmeerraum fokussiert, sondern bezieht sich auf die Konflikte der EU-Nachbarschaft im Allgemeinen.¹⁰⁴ Eine

⁹⁹ Vgl. Pace, *The European Union, security and the southern dimension*, a.a.O., S. 440.

¹⁰⁰ Vgl. Zellner, *Friedensmacht Europa*, a.a.O., S. 21.

¹⁰¹ Vgl. Kernic, *Die Außenbeziehungen der EU*, a.a.O., S. 18 und Algieri, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, a.a.O., S. 93.

¹⁰² Vgl. Kernic, *Die Außenbeziehungen der EU*, a.a.O., S. 125.

¹⁰³ Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 6.

¹⁰⁴ Es werden der Israel-Palästina Konflikt, der Südliche Kaukasus, Moldau, die Genfgespräche für Georgien und die 5+2 Gespräche in Transnistrien

spezifische Evaluierung der Ereignisse und des EU-Verhaltens und Verbesserungsvorschläge in Bezug zu den Ereignissen während des arabischen Frühlings steht noch aus.

3.3 Multilateralismus und die Beziehungen zur UN

3.3.1 Kritik und Problemeingrenzung

Für die Entwicklung zu einer Friedensmacht ist neben dem Besitz eigener Instrumente der Konfliktbearbeitung auch die Einbindung in ein System für Frieden und Sicherheit und die Teilhabe und Gestaltung einer „regionalen und internationalen security governance“¹⁰⁵ von Nöten. Deshalb werden in diesem Abschnitt folgende Aspekte untersucht: Erstens wird analysiert, inwiefern die UN weiterhin eine Rolle in der Europäische Nachbarschaftspolitik gegenüber der MENA-Region spielt. Zweitens stellt sich die Frage, inwiefern die EU in den neu erschienenen Dokumenten das Prinzip des Multilateralismus verfolgt und dabei auch regionale Aspekte beachtet. Drittens soll die Frage geklärt werden, ob die Maßnahmen der EU im völkerrechtlichen Rahmen erfolgten und eine Ausrichtung auf internationales Recht stattfindet.

3.3.1 Effektiver Multilateralismus?

Die EU handelt auf Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und will mehr Kooperation auf internationaler Ebene. Außerdem forciert sie die Zusammenarbeit u.a. mit dem UN Democracy Fund. Die EU ist in den UN nicht nur durch ihre Mitglieder vertreten, sondern ist auch selbst Mitglied in einigen Sonderorganisationen und hat sich teilweise zu einem eigenständigen Akteur innerhalb der UN entwickelt.¹⁰⁶ In

genannt (Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 6).

¹⁰⁵ Ehrhart, *Die EU im Einsatz*, a.a.O., S. 124.

¹⁰⁶ Vgl. Jørgensen, Knud Erik/Wessel, Ramses A.: *The position of the European Union in (other) international organizations: confronting legal and*

Abstimmungen der Generalversammlung gibt es mehrheitlich viel Einigkeit der Mitgliedstaaten, jedoch ist dies bei sicherheitspolitischen Fragen nicht immer der Fall.¹⁰⁷ Im Falle Libyens arbeitete die EU bei der Evakuierung nach dem Ausbruch der Unruhen in Zusammenarbeit mit der UN und auch langfristig will die EU gemeinsam mit internationalen Organisationen Szenarios für den Wiederaufbau nach Konflikten entwickeln.¹⁰⁸ Eine enge Beziehung ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die EU durch ihre Aktivitäten und die Finanzierung auch direkt die UN oder andere Hilfsorganisationen oder Unterorganisationen der UN unterstützt. Die EU legt auch weiterhin Wert darauf, bilaterale und internationale Hilfsprogramme zu unterstützen.¹⁰⁹ Außerdem sind gemeinsame Initiativen zwischen EU und Gebern möglich. Diese Unterstützung ist auch durch eine gemeinsame „ordnungspolitische Ausrichtung der EU und der Vereinten Nationen an einem multilateralen System“¹¹⁰ möglich.

Zur zweiten Frage des Multilateralismus hat die EU im Verlauf der Aufstände im südlichen Mittelmeerraum von Beginn an

political approaches, in: Koutrakos, Panos (Hrsg): *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Northampton 2011, S. 261-286, S. 268-282. Seit 1974 hat die EU einen Beobachterstatus in der Generalversammlung der Vereinten Nation und ist Mitglied der Food and Agriculture Organization, der World Trade Organization und der European Bank of Reconstruction and Development. Jørgensen und Wessel weisen darauf hin, dass die Mitgliedschaft in anderen I.O.s noch sehr begrenzt ist. Die Tätigkeit hängt zum einen von der Teilung der Kompetenzen der EU und ihren Mitgliedstaaten auf bestimmten Gebieten und zum anderen von dem jeweiligen Statut der Organisation ab. Nur wenige Organisationen können rein rechtlich andere I.O.s als Mitglieder aufnehmen.

¹⁰⁷ Vgl. Algieri, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, a.a.O., S. 140.

¹⁰⁸ Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 5 und Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 4.

¹⁰⁹ Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 3 und 7.

¹¹⁰ Algieri, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, a.a.O., S. 140.

versucht, sich auf internationaler Ebene zu koordinieren. So wurde am 23. Februar, also zu Beginn der Aufstände, ein internationales Koordinierungstreffen in Brüssel organisiert.¹¹¹ Außerdem wurde im März 2011 unter Teilnahme der EU eine internationale Kontaktgruppe für Libyen auf einer internationalen Konferenz in London gegründet. Sie dient u.a. als Forum für die Diskussion über humanitäre Unterstützung und die Koordinierung der internationalen Politik.¹¹² Auch in der neuen ENP wird betont, dass gemeinsam mit internationalen Organisationen eine Entwicklung für Szenarios für den Wiederaufbau nach Konflikten vorgesehen ist. Der Multilateralismus bezieht sich auch auf die ENP-Staaten, so sollen gemeinsame Aktionen zu zentralen Sicherheitsfragen in internationalen Foren unterstützt werden.¹¹³ Die Ausrichtung auf effektiven Multilateralismus ist also weiterhin gegeben und wird auch praktisch verfolgt. Fraglich ist, inwieweit dies auch auf den Regionalismus zutrifft. In diesem Bereich werden zum einen die mangelnden Kenntnisse und die Unterschätzung der „Aktivitäten von Nicht-EU-Akteuren in der Region“¹¹⁴ kritisiert. Zum Beispiel wird die Rolle der Türkei als Vorbild in der arabischen Welt unterschätzt, weshalb z.B. Posener eine Aufnahme der Türkei in die EU fordert, um ein wirklicher „global player“ zu werden.¹¹⁵ Zwar wird dies in absehbarer Zeit zunächst nicht geschehen und ist auch nicht Teil dieser Untersuchung, jedoch muss mehr regionale Zusammenarbeit nicht mit Aufnahme gleichgesetzt werden. Zum Teil hat die EU dieses Problem anscheinend erkannt, wenigstens wird es in ihrer direkten Reaktion auf

¹¹¹ Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 3.

¹¹² Vgl. Auswärtiges Amt: Libya Contact Group: Chairs' statement, 2011 (<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/572908/publicationFile/150847/110413-ChairStatement.pdf>, letzter Zugriff am: 27.09.2012).

¹¹³ Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 5.

¹¹⁴ Algieri, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, a.a.O., S. 98.

¹¹⁵ Vgl. Posener, *Arabischer Frühling*, a.a.O., S. 57.

den Arabischen Frühling genannt. So wird bei der Nennung der regionalen Dimension der europäischen Nachbarschaftspolitik die Türkei sowohl als zentraler regionaler Akteur als auch als wichtiges Vorbild einer Mehrparteiendemokratie in einem mehrheitlich muslimischen Land hervorgehoben.¹¹⁶

Bei der dritten Frage nach der Ausrichtung auf internationales Recht muss auf den Vertrag von Lissabon hingewiesen werden, in dem definiert wird, dass Missionen nur auf Grundlage der Charta der Vereinten Nationen erfolgen sollen.¹¹⁷ Diese Ausrichtung auf das Völkerrecht wurde während des Arabischen Frühlings verfolgt, so wurden die Sanktionen vom 28. Februar 2011 als Reaktion auf vorherige UN-Sanktionen erlassen¹¹⁸ und auch der Militäreinsatz in Libyen war durch die UN-Resolution 1973 gestützt. Insgesamt betont die EU in allen Dokumenten einen Willen zu mehr Diskussionen und Kooperation in internationalen Foren. Dies verdeutlicht somit auch einen Willen zur Gestaltung einer internationalen normativen Struktur. Die völkerrechtliche Ausrichtung ist somit gegeben.

4. Fazit

Insgesamt deuten die Ergebnisse aus der Untersuchung größtenteils auf die Entwicklung zur Friedensmacht hin, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. So machen die Umbrüche der MENA-Region für den Bereich Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren eine Art Neuanfang möglich. Bisherige Probleme wurden benannt und Lösungsvorschläge aufgeführt. Im Bereich Konfliktbearbeitung kann festgehalten werden, dass zivile Mittel insgesamt eine hervorgehobene Rolle spielen, was von Ehrhart als Kriterium für

eine Friedensmacht gesehen wird.¹¹⁹ Jedoch sind nicht-militärische Mittel wie Wirtschaftssanktionen nicht immer erfolgreich, wie man in Syrien beobachten kann. Langfristig jedoch ist die EU auf einem guten Weg, ihre Fähigkeiten zur Konfliktprävention zu stärken, was man durch die umfassende Behandlung dieses Themas in den Dokumenten sehen kann. Auch die in jedem Dokument herausgehobene Stellung des Multilateralismus lässt eine Zustimmung zu dieser Annahme vermuten.

Die Wirkung der ENP in den Zielländern als auch die Felder Krisenprävention, Wohlstand und Demokratie hängen nachweislich nicht nur von der EU ab. Zwar kann sie wie eingangs beschrieben als internationaler Akteur gelten, zumindest hat sie wie in dieser Arbeit eine Rolle, die ihr von außen und innen herangetragen wird. Jedoch darf die Rolle der Nationalstaaten nicht vernachlässigt werden. Insgesamt werden in der Außenpolitik der EU gleichzeitig zwei Wege verfolgt: zum einen erfolgt eine Besinnung auf die eigene Effizienz und Instrumente, zum anderen will sich die EU nicht von der NATO abkoppeln, sondern einen vertieften Multilateralismus verfolgen. Eine Vernetzung der Mittel wird angestrebt, jedoch bleibt dieser Teil in den Dokumenten sehr vage. Es muss jedoch betont werden, dass die Dokumente zum arabischen Frühling nicht unbedingt das passende Format für eine umfangreiche Studie zur zivil-militärischen Vernetzung bieten.

Insgesamt geht die EU weiter auf ihrem Weg Richtung Friedensmacht und emanzipiert sich sowohl von der Militär- als auch der Zivilmacht mit Zähnen. Das Konzept der Friedensmacht betrifft aber alle Bereiche der ENP und geht über die MENA-Dimension hinaus. An anderer Stelle könnte des Weiteren untersucht werden, wie die zivil-militärische Verzahnung bei bestehenden EU-Missionen erfolgt, dies würde

¹¹⁶ Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 11.

¹¹⁷ Algieri, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, a.a.O., S. 94.

¹¹⁸ Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 4.

¹¹⁹ Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

den Umfang dieses Beitrags jedoch sprengen.

Literaturverzeichnis

- Aggad, Faten*: Is the EU's new SPRING Programme so new? Commentary on the EU's new package for North Africa. European Centre for Development Policy Management 2011 (<http://www.ecdpm-talkingpoints.org/is-the-euspring-programme-new/>), letzter Zugriff am: 30.09.2012).
- Algieri, Franco*: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien 2010.
- Auswärtiges Amt*: Libya Contact Group: Chair's statement, 2011 (<http://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/572908/publicationFile/150847/110413-ChairStatement.pdf>), letzter Zugriff am: 27.09.2012).
- Bull, Hedley*: Civilian Power Europe. A Contradiction in Terms, in: Journal of Common Market Studies 1-2 (1982/83), S. 149-170.
- Eran, Oded*: The West responds to the Arab Spring, in: Strategic Assessment, 14 (2011) Nr. 2, S. 15-28.
- Ehrhart, Hans-Georg*: Die EU im Einsatz. Friedensmacht oder Wolf im Schafspelz?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 4 (2011), S. 109-127.
- Ehrhart, Hans Georg*: Friedensmacht, in: Gießmann, Hans J./Rinke, Bernhard (Hrsg): Handbuch Frieden, Wiesbaden 2011, S. 219-224.
- Europäische Kommission*: Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme. Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING), Brüssel 2011.
- Europäische Kommission*: Action Fiche for the Neighbourhood Civil Society Facility 2011, Brüssel 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi.pdf), letzter Zugriff am: 30.09.2012).
- Europäische Kommission*: Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions: Increasing the impact of EU Development policy: an Agenda for Change, COM (2011) 637, Brüssel 2011.
- Europäische Kommission*: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, Brüssel 2004.
- Europäische Kommission*: Joint Communication to the European Council, the European

- Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions. A partnership for democracy and shared prosperity with the southern Mediterranean, COM (2011) 200, Brüssel 8.3.2011.
- Europäische Kommission:* Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: A new response to a changing Neighbourhood, COM (2011) 303, Brüssel 25.5.2011.
- Europäisches Parlament:* Bericht A7-0061/2012 mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Modalitäten der möglichen Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Demokratie, Brüssel 2012.
- Europäische Union:* Beschluss 2011/137/GASP des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen, Brüssel 2011.
- European Union:* EU response to the Arab Spring. Overview, Brüssel 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-south/documents/eu_response_to_the_arab_spring_en.pdf, letzter Zugriff 24.09.2012).
- Grimme, Steffen:* Demokratieimpulse von außen. Legitimationsmöglichkeiten extern angestoßener Demokratisierung der EU, Marburg 2011.
- Gaupp, Peter:* Staaten als Rollenträger. Die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Außenpolitik und internationalen Beziehungen, Bern 1983.
- Goetschel, Laurent:* Außenpolitikanalyse in der Schweiz: Paradigma oder Sonderfall? Zum Einfluss von Entscheidungsprozessen auf nationale Rollenkonzepte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6 (1999), Nr.2, S. 349-370.
- Gowan, Richard:* The EU and Syria: Everything but force?, 2012 (<http://www.iss.europa.eu/de/publikationen/detail/article/the-eu-and-syria-everything-but-force/>, letzter Zugriff am 30.09.2012).
- Harnisch, Sebastian:* Theoriegeleitete Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus, Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland, Baden-Baden 2003, S. 313-360.
- Handelsblatt:* „Deutschland hat sich selbst international isoliert“, in: Handelsblatt (<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/enthaltung-im-uno-sicherheit-srat-deutschland-hat-sich-international-selbst-isoliert/3969114.html>, letzter Zugriff am: 29.09.2012).
- Holsti, K.J.:* National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, in: International Studies Quarterly 14, (1970), Nr.3, S. 233-309.
- Jaeger, Hans-Martin:* Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3 (1996), Nr.2, S. 341-366.
- Jørgensen, Knud Erik/Wessel, Ramses A.:* The position of the European Union in (other) international organizations: confronting legal and political approaches, in: Koutrakos, Panos (Hrsg): European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives, Northampton 2011, S. 261-286.
- Kernic, Franz:* Die Außenbeziehungen der Europäischen Union: Eine Einführung, Frankfurt am Main 2007.
- Leininger, Julia/ Richter, Solveig:* Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU? Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: SWP-Aktuell (2012) A 46.
- Mauß, Hanns W.:* Germany and Japan: The new civilian powers, in: Foreign Affairs 69 (1990) Nr.5, S. 91-106
- Opitz, Anja:* Politische Vision oder praktische Option? Herausforderungen eines zivilmilitärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP, Baden-Baden 2012.
- Pace, Michelle:* The European Union, security and the southern dimension, in: European Security 3 (2010) Nr.19, S. 431-444.
- Posener, Alan.* „Arabischer Frühling“ – Europäischer Herbst?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 61. Jahrgang (2011) Nr.39, S. 57-62.
- Schlotter, Peter:* Kohärenz und Akteursqualität? – Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union, in: Jopp, Matthias/Schlotter, Peter (Hrsg): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007, S. 279-314.

- Steinmeier, Frank-Walter*: „Zivilmacht mit Zähnen“: Die EU in Krisenregionen, in: Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2007.
- Streb, Sebastian*: Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Externe Europäisierung zwischen Anziehung, Zwang und Legitimität, Marburg 2008.
- Tocci, Nathalie*: State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU's Response, 2011 (<http://www.ceps.eu/book/stateunsustainability-southern-mediterranean-and-scenarios-2030-eu%E2%80%99s-response>, letzter Zugriff am: 30.09.2012).
- Treacher, Adrian*: From Civilian Power to Military Action: The EU's Resistable Transformation, in: European Foreign Affairs Review 9 (2004), S. 49-66.
- Wilhelm, Andreas*: Außenpolitik: Grundlagen, Strukturen und Prozesse, München 2006.
- Wyllie, J.*: European Security in the new political Environment, New York 1997.
- Youngs, Richard/ Brudzinska, Kinga*: The European Endowment for Democracy: will it fly? Policy Brief Nr. 128, FRIDE, 2012 (<http://www.fride.org/publication/1019/the-european-endowment-for-democracy-will-it-fly>, letzter Zugriff am 22.09.2012).
- Zellner, Wolfgang*: Friedensmacht Europa – gibt es seine geopolitische Alternative zur US-Hegemonie?, in: Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, Heft 134 (2003), S. 21-24.

Zu diesem Paper

Das vorliegende Paper entstammt der Sonderausgabe der Passauer Jean Monnet Papiere 01/2014: Alexandra M. Schmid (Hg.): „Arabische Zeitenwende? Chancen, Herausforderungen und Perspektiven für die Europäische Union“. Die gesamte Ausgabe ist abrufbar unter: <http://www.phil.uni-passau.de/die-fakultaet/lehrstuehle-professuren/politikwissenschaft/european-studies/passauer-jean-monnetpapiere.html>.

Zu den Passauer Jean Monnet Papieren

Die Passauer Jean Monnet Papiere werden vom Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau herausgegeben. Sie dienen der Veröffentlichung der verschiedenen, von der Europäischen Kommission geförderten Projektaktivitäten des Jean-Monnet-Lehrstuhls und stehen darüber hinaus auch besonders qualifizierten Studierenden zur Publikation ihrer Arbeiten offen. Interessierte Autoren können Manuskripte unter jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de einreichen.

Impressum

Universität Passau
Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik
Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14, 94032 Passau
E-mail: jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de
Fon: +49 (0)851 509 2981
Fax: +49 (0)851 509 2977
www.uni-passau.de/goeler

ISSN: 2194-1580

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Programm für
lebenslanges
Lernen