

## Arabische Zeitenwende?

Chancen, Herausforderungen und  
Perspektiven für die Europäische Union

Alexandra Schmid (Hg.)

01/2014

Alexandra M. Schmid

## Vorwort

Ratlos und mit Skepsis hat die Europäische Union auf die politischen Umwälzungen in den arabischen Staaten reagiert. Nur widerwillig haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingestanden, dass ihre bislang praktizierte Mittelmeerpolitik und die Kooperation mit den autoritären Regimen Nordafrikas gescheitert ist. Zudem hat die Politik der vergangenen Jahrzehnte das Vertrauen der arabischen Bevölkerung in die EU nachhaltig erschüttert. Nichtsdestotrotz sind die Entwicklungen vor Ort für die Europäische Union relevanter denn je, befinden sich die Staaten der MENA-Region (Middle East North Africa) doch nicht nur in unmittelbarer Nachbarschaft der EU, sondern sind auch in vielerlei Hinsicht mit dieser verflochten.

Der vorliegende Sammelband der Passauer Jean-Monnet-Papiere stellt eine Zusammenschau der besten Seminararbeiten des Proseminars „Externe EU-Governance im Fokus: Die Arabische Welt. Chancen, Herausforderungen und Perspektiven durch die revolutionären Umbrüche“ im Sommersemester 2012 an der Universität Passau dar. Zielsetzung des Seminars war es, den Studierenden bereits kurz nach der „Arabellion“ die Möglichkeit zu bieten, die sich überschlagenden Ereignisse analytisch zu erfassen und jenseits von tagespolitischen Entwicklungen tiefere politikwissenschaftliche Einblicke in die Thematik zu erlangen.

Ausgehend von der bisherigen Mittelmeerpolitik der EU und der komprimierten Analyse der Ereignisse des Arabischen Frühlings hat sich das Seminar daher intensiv mit den Auswirkungen und politisch-ökonomischen Implikationen der Veränderungen in der Arabischen Welt auseinandergesetzt. Ein besonderes Augenmerk lag hierbei auf den sicherheitspolitischen Konsequenzen der Umbrüche für die Europäische Union.

Im ersten Teil wurde der Governance-Begriff theoretisch erfasst und sowohl verschiedene traditionelle Interaktionsmuster des EU-Politiktransfers auf Drittstaaten als auch verschiedene Governance-Modi analysiert. Im zweiten Teil lag der inhaltliche Fokus auf der Rolle der EU als externer Akteur in der MENA-Region sowie den zivilen, militärischen und diplomatischen Instrumenten und Strategien, die der EU im Umgang mit Drittstaaten zur Verfügung stehen. Im dritten und letzten Teil wurden die zukünftigen Chancen und Möglichkeiten, aber auch Herausforderungen für die EU in der MENA-Region analysiert. Diskutiert wurden hierbei beispielsweise aktuelle Entwicklungen der Europäischen Migrations- und Asylpolitik, Fragen der Grenzsicherung sowie die Menschenrechtslage von Migranten und Flüchtlingen aus den arabischen Ländern.

Den Analysen vorangestellt wurde ein Erfahrungsbericht von Julie Ament, zum damaligen Zeitpunkt studentische Hilfskraft am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, die darin ihre im Jahr 2013 bei einem deutsch-ägyptischen Jugendaustausch gewonnenen Eindrücke schildert. Diese subjektive Perzeption der dortigen Ereignisse stellt eine interessante Ergänzung der ansonsten wissenschaftlichen Ausrichtung der Seminararbeiten dar.

Mein Dank gilt an dieser Stelle unseren studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräften Julie Ament, Annabell Grimm, Monika Seidel, Nadja Tanke und Marcel Böttcher, die mich tatkräftig bei der Endredaktion der ausgewählten Seminararbeiten unterstützt haben. Bedanken möchte ich mich auch bei allen Seminar Teilnehmerinnen und -teilnehmern für ihre engagierte Mitarbeit und ihr großes Interesse an der Thematik. Auch wenn bereits einige Zeit zwischen der Erstellung der Arbeiten und deren Veröffentlichung verstrichen ist, hat das Thema nichts von seiner Aktualität und Relevanz eingebüßt und können Analysen der ersten Stunde einen wertvollen Beitrag zum Verständnis der

Entwicklungen leisten. Während der Demokratisierungsprozess in Tunesien erfolgreich verläuft und mit der Verabschiedung der neuen Verfassung im Januar 2014 einen vorläufigen Höhepunkt erlangt hat, existiert in Ägypten nach wie vor ein bedenkliches Machtvakuum und hat sich der Bürgerkrieg in Syrien zur schlimmsten humanitären Katastrophe des 21. Jahrhunderts entwickelt. Die Rede ist hier bereits von einem Arabischen Winter. Die vielfältige und komplexe Struktur der Ereignisse spiegelt sich auch in der Bandbreite der Beiträge dieses Sammelbands wider.

**Inhaltsverzeichnis**

Julie Ament <b>Ein Erfahrungsbericht aus Kairo</b>	5
<i>Bestandsaufnahme</i>	
Paul Scherer <b>Das heterogene Agieren der EU-Mitgliedsstaaten bei der Libyen-Intervention</b>	8
Katharina Wagner <b>Die MENA-Politik der Europäischen Union – moralischer Anspruch und politische Wirklichkeit im Arabischen Frühling</b>	24
Corinna Korn <b>Die Zivilgesellschaft Nordafrikas und des Nahen Ostens und ihre Rolle im Arabischen Frühling</b>	36
<i>Neue Chancen und Herausforderungen für die EU</i>	
Christian Schmidt <b>Das Erstarken islamistischer Kräfte in Ägypten als Herausforderung für die externe EU-Governance</b>	49
Susanne Kuch <b>Alte Ziele in neuem Gewand: „Security Partnership“ versus „Mobility Partnership“</b>	60
Judith Heigermoser <b>Israelisch-ägyptische Beziehungen im Wandel: Einflüsse kollektiver Identität und des Arabischen Frühlings</b>	72
Simone Kreutz <b>Good Governance in den Außenbeziehungen der Europäischen Union. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Arabischen Republik Ägypten im Wandel des Arabischen Frühlings.</b>	83
Elena Wasserheß <b>Wirtschaftliche und gesellschaftliche Voraussetzungen für einen erfolgreichen Systemwandel. Ein Vergleich zwischen Tunesien und Jemen</b>	95
Ann-Christin Damm <b>Wandel der EU-Außenpolitik nach dem Arabischen Frühling? Eine Untersuchung anhand des Friedensmachtmodells nach Ehrhart</b>	107



Julie Ament

### Ein Erfahrungsbericht aus Kairo

*Julie Ament, studentische Hilfskraft am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, war Anfang April 2013 in Kairo und nahm an einem interreligiösen Dialog zum Thema Demokratie teil. Der Teilnehmerkreis bestand aus einer deutschen und einer ägyptischen Gruppe à 12 jungen Menschen mit verschiedenen religiösen und kulturellen Hintergründen. Gemeinsam lernten sie unterschiedlichste Menschen, was einen Einblick in die vielschichtige Bevölkerung Ägyptens zuließ; darunter waren junge Blogger, die die Revolution mitangetrieben hatten: Bothaina Kamel, die erste und einzige Präsidentschaftskandidatin Ägyptens, eine verwitwete und nun alleinerziehende Frau auf dem Land, die Frauenbeauftragte der Regierung und viele mehr. Mit der folgenden bunten Reportage versucht Julie Ament den LeserInnen den Alltag Kairos nach der Revolution etwas näher zu bringen.*

„Allah u Akbar, Allah u Akbar. Ash-hadu al-la Ilaha ill Allah, Ash-hadu al-la Ilaha ill Allah. (...) La Ilaha ill Allah.“ – Gott ist groß, Gott ist groß, es gibt keinen Gott außer Allah. 5 Uhr früh und der Ruf des Muezzins hallt schon jetzt laut durch die Straßen Kairos und weckt Millionen Muslime zum ersten Gebet des Tages - dem Fadschr. Die ersten Sonnenstrahlen blitzen am Horizont auf und versuchen den Smog des letzten Tages zu verscheuchen. Dann sind auch allmählich die Konturen der vielen Hochhäuser und der hohen Minarette im Nebel zu erkennen. Der Anblick dieser in Ockerfarben getünchten Stadt fasziniert: die vielen alten verzierten Minarette dominieren das Stadtbild und es scheint als wäre man zusammen mit ein paar modernen Wolkenkratzer 1400 Jahre in der Zeit zurückversetzt worden. Mit diesem Bild ist man ganz plötzlich in Kairo, einer orientalischen Metropole, angekommen.

Vom Ruf des Muezzins geweckt, erhebt sich auch Mohammad in seiner Wohnung

im schicken Stadtviertel Maadi aus dem Bett; Husseyni, der in einem Mietshaus unter der Treppe geschlafen hat, weckt seine Familie auf und auch Salma, eine junge Studentin, schlurft wie die anderen, halbverschlafen, zu ihren Gebetsteppich. Das Gesicht Richtung Mekka gewandt und versunken im Gebet, dass von draußen einer tiefen Meditation ähnlich sieht, scheint die Müdigkeit dann aber wie weggeblasen.

Mit dem Fadschr beginnt der neue Tag. Obwohl sich die Straßen erst spät nachts geleert haben, werden nun schon wieder die Rollläden einiger Läden krachend hochgezogen. Auch die Foulverkäufer bauen ihre Straßenstände in der noch klaren Luft auf um den ersten Frühaufstehern schon bald das günstigste Frühstück Kairos anbieten zu können. Für umgerechnet weniger als 20 Cent können die Hungrigen dann das duftende Fladenbrot gefüllt mit Bohnen, Tomaten, Gurken und Zwiebeln genießen und gesättigt in den Tag starten.

Erst einmal wach legt sich Salma nicht, wie viele andere, zurück ins Bett, sondern setzt sich an ihren Schreibtisch um vor Unibeginn am Morgen noch etwas erledigen zu können. Salma ist 22 Jahre alt, kommt aus der Mittelschicht und hat in Kairo Architektur studiert. Jetzt engagiert sie sich neben ihrem neuen Job, wie tausende andere junge Ägypter, bei Sunna' Al Hayat - Livemakers, einer der größten gemeinnützigen Organisationen Ägyptens. Das Ziel dieser Organisation ist es, den Analphabetismus zu minimieren, was bei einer AnalphabetInnenquote von fast 40%, d.h. ca. 20 Millionen Ägypter (über 14 Jahre), ehrgeizig ist. Außerdem leistet die Organisation durch Workshops in Schulen Aufklärungsarbeit über Drogenkonsum und unterstützt arme Familien und Alleinstehende dabei Existenzen zu gründen. Die Erfolge der Organisation können sich sehen lassen: Seit 2004 haben 92.415 Menschen erfolgreich Alphabetisierungskurse absolviert. Und genau daran arbeitet Salma gerade – sie schreibt ein neues

Lehrbuch für diese Alphabetisierungskurse. Im Schneidersitz sitzt sie auf ihrem Schreibtischstuhl und lässt einen wunderschönen arabischen Buchstaben nach dem anderen auf das Blatt vor ihr fließen.

„Die Kunst des Schreibens ist das Handwerk um die Heilige Schrift, die Worte Allahs zu verbreiten. Mein Glaube motiviert mich bei Sunna' Al Hayat mitzumachen. Denn wenn ich anderen helfe, hilft mir Allah sicherlich auch in meinem Leben“, sagt Salma später an diesem Tag.

Etwas später, wenn die Sonne schon etwas höher steht, das Thermometer auf 25°C klettert und die Töpfe der Foulverkäufer sich leeren, wird es auf den Straßen Kairos laut und hektisch. Straßen wie vierspurige Autobahnen schlängeln sich durch die Stadt. Der Verkehr fließt sehr zäh, da Spuren auf den vollen Straßen fehlen, fahren die Kairoer nach Gefühl, versuchen gleichzeitig zu überholen und dies durch andauerndes Hupen kundzutun. Die Kairoer wirken erstaunlich gelassen im Angesicht des Chaos und nehmen die Situation einfach hin. Kracht ein Auto dann mal in ein anderes so schimpfen die Fahrer laut, werfen ihre Hände in die Höhe, schütteln dann den Kopf und fahren weiter – nach dem Motto „eine Beule mehr fällt auch nicht weiter auf“.

Aber was sollten die Städter denn anderes machen? In Zeiten in denen ein starkes Bevölkerungswachstum die Stadt aus allen Nähten platzen lässt und kaum neue Infrastruktur geschaffen wird, ist es kein Wunder dass die Verkehrssituation eskaliert. Auf kaum einem Feld kann Kairo momentan mit der eigenen Entwicklung Schritt halten.

Bezahlbarer Wohnraum ist knapp und oft werden Baupläne für neue Gebäude nicht genehmigt. Daher ziehen die Menschen ihre Häuser selbst und ohne Genehmigung in die Höhe. So entstehen an den Stadträndern ganze Siedlungen aus instabilen Rohbauten, die absichtlich nicht fertig gestellt werden, sodass wenigstens keine Steuern anfallen. Obwohl so der dringende Wohn-

raum geschaffen wird, fehlt es an wichtigster Infrastruktur: Die Straßen in diesen Gegenden sind oftmals so eng, dass kaum Autos und schon gar keine Krankenwagen durchpassen, Elektrizität- und Wasserversorgung gibt es nicht und auch an Platz für Schulen wird nicht gedacht.

Ein Viertel dieser Art, etwas extremer als die anderen, ist die sogenannte Müllstadt Moytamadea in Kairo, wo mehrheitlich koptische Christen leben. Ein Gang durch die schmalen Gassen von Moytamadea entführt einen in eine fremde, schmutzige Welt. Hier sitzen Menschen in der brütenden Mittagshitze zwischen hohen Abfallhaufen barfuß auf den Straßen und sortieren nach Plastik, Papier und Metallen. Dazwischen picken Hühner, huschen Ratten und jagen Hunde einander. Ein Großteil des Mülls können die sogenannten Müllmenschen an Recyclingfirmen verkaufen. Der Rest des Abfalls bleibt jedoch auf den Straßen liegen. Er ist hier gleichzeitig Fluch und Segen: Einerseits verhilft er zu lebensnotwendigem Einkommen und andererseits ist er auch Ursprung von hygienischen Problemen und somit vieler Krankheiten. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt in diesem Teil Kairos bei 50 Jahren. Schulen, die mangels Platz in Wohnhäusern entstehen, werden nicht vom Staat bezuschusst. Nur durch ausländische Spendengeldern konnte hier die El-Salam-Schule entstehen. „Wenn die Eltern es sich leisten können, dass ihre Kinder nicht mehr bei der „Müllarbeit“ helfen, ist es ihre erste Priorität die Kinder in diese Schule zu schicken. Ein Schulbesuch ist die einzige Chance dem Elend in der Müllstadt einmal zu entfliehen“, erklärt der junge deutsche Schulleiter der El-Salam-Schule. Doch schon lange reicht der Platz in der Schule nicht mehr für alle Kinder und die Warteliste wird immer länger.

Im Gespräch mit jungen Leuten hört man oft, dass Bildung für sie das Wichtigste sei. Doch im Bildungswesen gibt es erhebliche Probleme, erzählt Nada, eine junge Deutschlehrerin aus Alexandria. „Weil die

Lehrer hier so wenig verdienen, geben sie nach der Schule noch Nachhilfeunterricht. Und weil die Schüler mehr Nachhilfe brauchen wenn der Unterricht schlecht ist, gestalten sie den Unterricht nicht gut genug. Ich will nicht alle unter Generalverdacht stellen- aber man muss ja doch sehen wo man bleibt.“, sagt sie und guckt resigniert.

Nur wenige Kilometer von Moytamadea entfernt befindet sich eine völlig andere Welt: Anstatt barfuß Müll zu sortieren, schlendern hier meist junge Ägypterinnen in hochmodernen Outfits, eisschleckend durch das glänzende Einkaufszentrum. Eher an eine amerikanische Shoppingmall erinnert ist der Unterschied eklatant: In einem riesigen „Foodcourt“ buhlen mehr als zwei Dutzend Fastfoodketten mit aufdringlicher Leuchtreklame um ihre jungen Gäste, es gibt einen riesigen Kinderspielbereich, der an einen Freizeitpark erinnert, Modeketten wie Zara und Gerry Weber werben mit Bikinimodelplakaten um ihre potentiellen Kundinnen und die Preise sind für ägyptische Verhältnisse astronomisch hoch. In einem neumodischen Café im Innenhof der Mall sitzt Mohamed mit übergeschlagenen Beinen freundlich lächelnd an einem kleinen Tisch. Er trägt eine schwarze Sonnenbrille, ein schickes Sakko, ein perfekt gebügeltes weißes Hemd und eine feine blaue Hose. „Mit so etwas rechnet man wohl nicht, wenn man nach Kairo kommt!“, sagt er und grinst. Mohamed gehört zu den wenigen jungen wohlhabenden Kairoern, die die Chance haben ihre Träume zu verwirklichen. Man glaubt es kaum, aber sein Traum war es Designer zu sein; und so ist er jetzt kaum noch in Kairo anzutreffen, weil er hauptsächlich die europäischen Hauptstädte bereist um seine Modeschauen zu betreuen oder Kunden zu treffen. Mohamed stammt aus einer wohlhabenden Kairoer Familie, sein Vater hatte eine hohe Stellung beim Militär unter dem Mubarak-Regime. „Natürlich war meine Familie anfangs gegen die Revolution! Man wusste einfach nicht was als nächstes passieren wird. Und na-

türlich hatten wir auch Angst, dass mein Vater seinen Job verliert. Ich selbst war generell für die Revolution, da es um die Rechte des Volkes ging. Der Fehler war jedoch, dass die Leute nur nach dem Rücktritt Mubaraks schrien, aber keine Ideen hatten wie es weitergehen soll. Und jetzt sind unfähige und korrupte sogenannte „Politiker“ im Amt, die mit Hilfe der Religion versuchen soviel Macht wie nur möglich an sich zu reißen. Den Menschen hier geht es momentan sehr schlecht und ich hoffe einfach, dass sich so schnell wie möglich etwas ändern wird. Vielleicht kam die Revolution etwas zu früh.“

Paul Scherer  
**Das heterogene Agieren der EU-Mitgliedstaaten bei der Libyen Intervention**

*Paul Scherer untersucht in diesem Essay das heterogene Agieren der EU-Mitgliedstaaten bei der Libyen-Intervention 2011 und bietet eine Antwort auf die Frage, weshalb diese nicht gemeinsam handelten. Diese Frage ist besonders hinsichtlich des Normengefüges der responsibility to protect (R2P), welches von den EU-Mitgliedstaaten offiziell anerkannt wird und Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1973 zum Eingreifen im Libyen-Konflikt war, relevant. Bei der vergleichenden Analyse beschränkt sich der Autor auf die beiden EU-Mitgliedstaaten Großbritannien und Deutschland, da diese im Libyen-Konflikt konträr zueinander vorgingen und sich somit das heterogene Agieren der EU verdeutlichen lässt. Als theoretisches Fundament und zur Herleitung des Konzepts der R2P wird die Just War Theory, wie sie u. A. von Michael Walzer entwickelt wurde, herangezogen. Um den Einfluss der R2P auf die Außenpolitiken der beiden genannten Staaten zu untersuchen wird sowohl auf deren sicherheitspolitischen Diskurs, als auch auf die Umsetzung des Konzepts der R2P im Vorfeld der Libyen-Intervention Bezug genommen. Das unterschiedliche Handeln der EU-Mitgliedstaaten wird mit Divergenzen zwischen Normanerkennung und Normverhalten der verschiedenen Akteure erklärt. Das Konzept der R2P hat folglich unterschiedlich großen Einfluss auf das außenpolitischen Handeln der EU-Mitgliedstaaten. Dies hat sich schlussendlich bei der Entscheidung für bzw. gegen eine humanitäre Intervention im Libyen-Konflikt manifestiert.*

## 1. Einleitung

### 1.1 Eingrenzung des Themenbereichs

Nicht zuletzt die Enthaltung Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Resolution 1973, gemeinhin als Libyen-Resolution bezeichnet, hat gezeigt, dass die Europäische Union häufig nicht als homogener Akteur auf der Ebene internationaler Sicherheits- und Verteidigungspolitik auftritt.

Das Verhalten Deutschlands ist in diesem Zusammenhang besonders relevant, da die Resolution 1973 die Grundlage für eine Humanitäre Intervention<sup>1</sup> in Libyen durch Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der UN-Charta ermöglichte und sich dabei deutlich auf das Konzept der Schutzverantwortung (responsibility to protect) beruft.<sup>2</sup>

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union befürworteten diese Norm<sup>3</sup>, zu der sie sich in der Generalversammlung beziehungsweise dem Reformgipfel der Vereinten Nationen im Jahre 2005 die Staatengemeinschaft verpflichteten.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Als Humanitäre Intervention ist eine unter Anwendung von Gewalt stattfindende Zwangsmaßnahme eines oder mehrerer Staaten mit dem Ziel der Verhinderung schwerer Menschenrechtsverletzungen zu verstehen. Vgl. dazu die Definitionen bei Gärtner, Heinz: Internationale Sicherheit. Definitionen von A-Z, Baden-Baden 1. Aufl. 2005, S. 65 f.

<sup>2</sup> Vgl. United Nations Security Council: Resolution 1973. The Situation in Libya, 17.03.2011.

<sup>3</sup> Göler, Daniel: Die Europäische Union in der Libyen-Krise. Die ‚responsibility to protect‘ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa in: integration. Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, 1 (2012), Nr. 35, S. 3.

<sup>4</sup> Vgl. Benner, Thorsten: Gegen den Strich - Responsibility to Protect - Schwierige Schutzverantwortung in: Internationale Politik - Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2 (2012), Nr. 67, S. 62; Brock, Lothar/Deitelhoff, Nicole: Schutzverantwortung und Friedenspflicht in: Blätter für deutsche und internationale Politik (7) 2012, Nr. 57, S. 83. Zu der Entwicklung der R2P auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen 2005 vgl. ebenfalls Wenzel, Matthias: Schutzverantwortung im Völkerrecht. Zu Möglichkeiten und Grenzen der

In diesem Zusammenhang beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit der Frage, weshalb die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Libyen-Intervention uneinheitlich handelten, gleichwohl eine zumindest *ähnliche* Auffassung über Normen und Werte bei diesen Staaten vorliegt.

Die Forschungshypothese lautet hierbei: Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union agieren unterschiedlich, da sie das Konzept der responsibility to protect (R2P) in unterschiedlicher Intensität in ihr außenpolitisches Denken und Handeln implementiert haben und die verschiedenen Bestandteile der R2P unterschiedlich gewichten und somit zu unterschiedlichen Schlüssen über das notwendige außenpolitische, insbesondere militärische, Handeln kommen. Die Frage, inwieweit im Fall Libyen das Konzept der R2P tatsächlich angewendet werden kann, beziehungsweise ob die einzelnen Kriterien der R2P im Libyen-Konflikt bejaht werden können, wird in dieser Arbeit nicht behandelt. Es wird vorausgesetzt, dass im Falle der Libyen-Intervention ein Fall der R2P vorlag.

## 1.2 Aufbau der Arbeit

Bei der Analyse beschränkt sich diese Arbeit auf die EU-Staaten Großbritannien und Deutschland. Zum einen, weil eine umfassende Analyse der Außenpolitiken aller Mitgliedstaaten der EU zu umfangreich wäre, zum Anderen, da diesen beiden Staaten neben Frankreich die bedeutsamsten hinsichtlich ihres militärischen Potentials sind und zudem eine Schlüsselrolle bei der Diskussion um die Libyen-Intervention einnehmen.

Zunächst wird die *Just War Theory* sowie das aus dieser Theorie stammende Konzept der R2P dargestellt. Im analytischen Teil wird untersucht, inwiefern das Konzept der R2P in den unterschiedlichen Außenpolitiken der zwei genannten Staaten, sowohl aus historischer als auch aus aktueller Perspektive, vorzufinden ist, und welche Ent-

wicklung der Gedanke der Schutzverantwortung jeweils erfahren hat. Dabei wird auf zentrale Strategiepapiere der Verteidigungsministerien sowie Äußerungen der politischen Elite zurückgegriffen.

In den Abschnitten drei und vier wird anhand folgender Kriterien vergleichend untersucht, inwieweit das Konzept der R2P im außenpolitischen Handeln der beiden Staaten vorzufinden ist:

1. Wie hat der jeweilige Staat die Entwicklung der R2P vorangetrieben?
2. Wie ist das Konzept der Schutzverantwortung in den jeweiligen Sicherheitsstrategischen Dokumenten wiederzufinden?
3. Wie ist die Einstellung zum Prinzip der R2P aktuell unter der politischen Elite im Zusammenhang mit der Libyen-Intervention?
4. Wie haben sich die beiden Staaten im Zusammenhang mit der R2P bei der Libyen-Intervention verhalten?

Um die oben genannte Forschungsfrage zu beantworten, liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Darstellung und Analyse des außenpolitischen Handelns im Hinblick auf den Libyen-Konflikt.

## 1.3 Literaturbericht

Hinsichtlich der Just War Theory kann auf ein breites Spektrum an Literatur zurückgegriffen werden. Wichtige Werke sind in diesem Zusammenhang die Monographien von Walzer und Elshtain (beide 1992). Das Konzept der Responsibility to Protect, wie es in dieser Arbeit angewandt wird, kommt erstmalig mit dem im Jahr 2001 von der ICISS veröffentlichten Bericht auf, weshalb dieser eine entscheidende Primärquelle darstellt. Einen historischen Überblick zur Genese der R2P geben Verlage (2009) sowie Wenzel (2010) in ihren Dissertationen zum Thema R2P. Während Verlage einen mehr positiven Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der R2P gibt, argumentiert Wenzel eher resignativ und gibt der R2P keine große Chance für die Zukunft. Auch weil er die Gefahr einer In-

strumentalisierung der Kriterien der R2P durch intervenierende Staaten sieht.<sup>5</sup> Bezüglich des vergleichenden Abschnittes von Deutschland und Großbritannien sind auf der einen Seite diverse Primärquellen wie die Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Dokumente der jeweiligen Ministerien, aber auch Reden und Interviews der Staats- und Regierungschefs, zu nennen. Auch der Artikel von Göler (2012) in der Zeitschrift „integration“ beschäftigt sich mit einer ähnlichen Thematik, weshalb seine Gedanken als wichtige Sekundärquelle in diese Arbeit eingeflossen sind. Aufgrund der hohen Aktualität in Folge der Libyen-Resolution finden sich auch in diversen weiteren politikwissenschaftlichen Zeitschriften entsprechende Artikel, z.B. Benner (2012). Einhellig wird dort ein recht negatives Bild Deutschlands im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung gezeichnet.

## 2. Die *Just War Theory* und das Konzept der *Responsibility to Protect*

### 2.1 *Just War Theory*

„Die Lehre vom gerechten Krieg stellt die wohl zentrale westliche Kriegsethik dar [...]. Trotz der grundsätzlichen Ablehnung von Gewaltanwendung akzeptiert sie einen Krieg in bestimmten Fällen als gerecht und sogar notwendig [...].“<sup>6</sup>

Die Lehre vom gerechten Krieg (*jus ad bellum*) im ursprünglichen Sinne geht auf eine lange Tradition zurück, in der sie sich immer weiter spezialisierte. Ausgehend von Schriften Ciceros geht sie maßgeblich auf Augustinus zurück. Später wurde sie von Thomas von Aquin und Francisco de Vitoria weiterentwickelt. Auch „[...] die Entwicklungen um den Westfälischen Frieden von 1648 und das Werk von Hugo Grotius

[...]“<sup>7</sup> setzten neue Akzente, bis die Lehre vom gerechten Krieg im 20. Jahrhundert ihre heutige Form fand.<sup>8</sup> Die Lehre ist zwar eng mit dem Katholizismus verknüpft, hat aber ein breites Interesse, auch durch säkulare und protestantische Theoretiker, erfahren. So ist sie trotz ihrer katholischen Wurzeln als eine weltliche Lehre zu verstehen.<sup>9</sup> Dies auch, da sie neben dem religiösen Einfluss auch durch „Recht, politische Theorie und militärische Erfahrungen“<sup>10</sup> geformt wurde.

Differenziert werden muss zwischen *jus in bello* und *jus ad bellum*. *Jus in bello* beschäftigt sich mit dem Recht im Krieg zu dem Zeitpunkt, zu dem der Krieg bereits begonnen hat. Probleme, die hier auftreten, sind die Legitimität des Tötens von Nicht-Kämpfenden, der Umgang mit Gefangenen oder die Verwendung von Giften.<sup>11</sup> *Jus ad bellum* bestimmt hingegen die Regeln, die den Weg zum Krieg, *resort to war*, festlegen und zudem diejenigen Verhältnisse feststellen, in denen ein Krieg vertretbar ist bzw. das Recht zum Krieg besteht.<sup>12</sup> Hier bleibt festzuhalten, dass ein Krieg *unjust* sein kann, allein auf Grund der Art und Weise, wie er beginnt.<sup>13</sup> Die Differenzierung zielt hier also auf eine klare Unterscheidung zwischen moralisch gerechtfertigtem und legal gerechtfertigtem Krieg.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Gruber, Die Lehre vom Gerechten Krieg, a.a.O., S. 29.

<sup>8</sup> Vgl. zu den Ursprüngen der Lehre des Gerechten Krieges u.a. Gruber, die Lehre vom Gerechten Krieg, a.a.O.; Elshstain, Jean Bethke (Hrsg.): *Just war theory*, New York 1. Aufl. 1992.

<sup>9</sup> Walzer, Michael: *Erklärte Kriege – Kriegserklärungen*, Hamburg 2003, S. 37.

<sup>10</sup> Gruber, Die Lehre vom Gerechten Krieg, a.a.O., S. 25.

<sup>11</sup> Vgl. Holmes, Robert L./Elshstain, Jean Bethke (Hrsg.): *Can War Be Morally Justified? The Just War Theory*, New York 1. Aufl. 1992, S. 203.

<sup>12</sup> Vgl. Gruber, Die Lehre vom Gerechten Krieg, a.a.O., S. 25.

<sup>13</sup> Vgl. Holmes/Elshstain (Hrsg.), *Can War Be Morally Justified?*, a.a.O., S. 203.

<sup>14</sup> Vgl. Holmes/Elshstain (Hrsg.), *Can War Be Morally Justified?*, a.a.O., S. 208.

<sup>5</sup> Wenzel, Schutzverantwortung im Völkerrecht, a.a.O., S. 49.

<sup>6</sup> Gruber, Stefan: *Die Lehre vom gerechten Krieg. Eine Einführung am Beispiel der NATO-Intervention im Kosovo*, Marburg 2008, S. 25.

Die Frage, wie ein Krieg gerecht geführt werden kann und wann er gerechtfertigt, *justified*, ist, wird der *Just War Theory* folgend an bestimmte Konditionen geknüpft, welche erfüllt sein müssen, um den fraglichen Krieg als gerecht bezeichnen zu können. Diese Kriterien sollen dabei nicht dazu dienen, Kriege *an sich* zu legitimieren, sondern gewisse moralische Grundwerte in den internationalen Beziehungen abzusichern.<sup>15</sup>

Der Kriterienkatalog ist bei den verschiedenen, insbesondere modernen, Theorien über den Gerechten Krieges nicht einheitlich, der Gerechte Grund *just cause* ist jedoch allen gemein.<sup>16</sup> Eine moderne Ausarbeitung der Bedingungen, welche bereits Augustinus aufgeführt hat, nahm 1983 die *National Conference of Catholic Bishops* vor. Sieben Kriterien werden hier unterschieden: 1) just cause, 2) competent authority, 3) comparative justice, 4) right intention, 5) last resort, 6) probability of success, 7) proportionality.<sup>17</sup> Um die Entscheidung eines militärischen Eingreifens als gerecht sehen zu dürfen, müssen alle

<sup>15</sup> Vgl. Gruber, Die Lehre vom Gerechten Krieg, a.a.O., S. 25.

<sup>16</sup> Vgl. Holmes/Elshstain (Hrsg.), *Can War Be Morally Justified?*, a.a.O., S. 212. Kriterienkataloge sind zu finden u.a. bei Calhoun, Laurie: *Legitimate Authority and "Just War" in: the Modern World in: Peace and Change* (1) 2002, Nr. 27; Fixdal, Mona/Smith, Dan: *Humanitarian Intervention and Just War in: Mershon International Studies Review* Nr. 42, 1998; Frame, Tom: *Living by the Sword: The Ethics of Armed Intervention*, u.O., 2003; Gorry, Jon: "Just War" or Just War? *The Future(s) of a Tradition in: Politics* (20) Nr. 3, 2000, S.177-183; Graham, Gordon: *Ethics and international relations*, Cambridge 1. Aufl. 1997; Johnson, James Turner: *Just war tradition and the restraint of war. A moral and historical inquiry*, Princeton, New Jersey 1. Aufl. 1984; Mayer, Peter: *War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation „Allied Force“ im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen* Nr. 2 1999, S. 287-321; Walzer, Michael: *Just and unjust wars. A moral argument with historical illustrations*, New York 1992.

<sup>17</sup> Vgl. *United States Conference of Catholic Bishops Inc. (Hrsg.): The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response. A Pastoral Letter on War and Peace by the National Conference of Catholic Bishops*, Washington 1983, S. 17 ff.

dieser Kriterien unabhängig voneinander erfüllt sein und sind zudem *a priori* zu prüfen.<sup>18</sup>

## 2.2 Die Responsibility to Protect

Während die ursprüngliche Form des *ius ad bellum* theoretisch auf jede Art kriegerischer Handlung anwendbar ist, wird mit dem Konzept der R2P klar auf humanitäre Interventionen abgezielt.<sup>19</sup> Die Begrifflichkeit geht auf den im Dezember 2001 veröffentlichten ICISS-Report (*Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*) zurück. Die Idee des R2P-Konzepts ist folgende:

„[S]overeign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states.“<sup>20</sup>

Souveränität wird hier also als die Verantwortung der Nationalstaaten verstanden, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten, welche im Falle des Nichterfüllens dieser Pflichten auf die Internationale Gemeinschaft übertragen wird.<sup>21</sup> Einen massiven Einfluss bei der Entwicklung des Konzepts der R2P hatten die Völkermorde von Ruanda und Srebrenica.<sup>22</sup>

Die ICISS stellt fest, dass die Entscheidung zu einer humanitären Intervention nur in extremen Fällen zulässig ist und zunächst immer das Prinzip der Nicht-Intervention in die Innen-Angelegenheiten souveräner

<sup>18</sup> Vgl. Gruber, Stefan: *Die Lehre vom gerechten Krieg*, a.a.O., S. 47.

<sup>19</sup> Vgl. *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, 2001: Abschnitt VII.

<sup>20</sup> ICISS: *The responsibility to protect*, a.a.O., Abschnitt VII.

<sup>21</sup> Vgl. ICISS: *The responsibility to protect*, a.a.O., S. 13.

<sup>22</sup> Vgl. Pattison, James: *Humanitarian intervention and the responsibility to protect. Who should intervene?*, Oxford 1. Aufl. 2010, S. 2.

Staaten Geltung haben muss.<sup>23</sup> Dies entspricht der grundsätzlichen Ablehnung von Gewaltanwendung, aber der ausnahmsweisen Akzeptanz kriegerischer Maßnahmen in begründeten Einzelfällen nach der *Just War Theory*.<sup>24</sup> Eine militärische Intervention muss der ICISS zu Folge immer *ultima ratio* sein. Das Konzept der Responsibility to Protect sieht drei verschiedene Verantwortungen der Internationalen Gemeinschaft im humanitären Krisenfall vor: *responsibility to prevent*, *responsibility to react* und *responsibility to rebuild*. Präventive Maßnahmen werden dabei als am Wichtigsten beurteilt, aber auch nach einer humanitären Intervention besteht weiterhin Verantwortung zu Aufbaumaßnahmen und Hilfsleistungen.<sup>25</sup>

Für eine militärische Intervention aus humanitären Gründen stellt die ICISS sechs Kriterien fest, welche erfüllt sein müssen, um die Intervention zu legitimieren. Diese sechs Kriterien sind der *Just War Theory* entnommen und lauten: 1) *right authority*, 2) *just cause*, 3) *right intention*, 4) *last resort*, 5) *proportional means*, 6) *reasonable prospects*.<sup>26</sup>

### 1) Right Authority

Zunächst liegt die zuständige Autorität bei den Vereinten Nationen und im Besonderen beim UN-Sicherheitsrat, welcher das Nichtinterventionsgebot (Artikel 2.4, 2.7 der UN-Charta) in begründeten Fällen nach Kapitel VII der UN-Charta aufheben kann. Sollte sich der Sicherheitsrat als handlungsunfähig erweisen, so besteht die Möglichkeit nach Kapitel IV der UN-Charta einen entsprechenden Antrag in der UN-Vollversammlung zu stellen. Die UN-Vollversammlung kann jedoch nur Empfehlungen, in diesem Fall zu einer Inter-

vention, aussprechen – diese wären im Falle einer Zwei-Drittel-Mehrheit nach Meinung der ICISS jedoch ausreichend legitimiert.<sup>27</sup> Sollte auf UN-Ebene die Autorität scheitern, so können regionale Organisationen als kollektive Institutionen eine entsprechende „Resolution“ verabschieden. Sollten sowohl die Vereinten Nationen, als auch regionale Organisationen sich als blockiert und unfähig erweisen, so besteht die Möglichkeit der Intervention, in einer entsprechenden Situation, durch einzelne Staaten. Sollte diese erfolgreich sein, so warnen die ICISS jedoch vor einem massiven Glaubwürdigkeitsverlust der UN.

### 2) Just Cause

Der Gerechte Grund ist das Schwellenkriterium für eine militärische Intervention in einen Drittstaat. Nur ausnahmsweise und aus außergewöhnlichen Gründen darf vom Prinzip der Nicht-Intervention eine Ausnahme gemacht werden. Nur zwei Umstände berechtigen zu einer solchen Intervention: Erstens die Gefahr oder das Vorkommen eines massiven („large scale“) Verlustes an Menschenleben, egal ob vom jeweiligen Staat intendiert oder nicht und zweitens, stattfindende oder befürchtete ethnische Säuberungen.<sup>28</sup> Bei Erfüllung eines oder beider dieser Kriterien ist der Gerechte Grund gegeben. Entscheidend ist weiterhin, dass eine militärische Intervention auch als antizipatorische Maßnahme legitimiert sein kann, um „in response to clear evidence of likely large scale killing“<sup>29</sup> zu reagieren. Somit gerät die Internationale Gemeinschaft nicht in eine passive Rolle bis zum Beginn eines Genozides sondern kann zuvor bereits eingreifen. Weiterhin ist der Nachweis des *just cause* durch eine unabhängige und universal respektierte, nicht regierungsabhängige Institution notwendig. Die ICISS schlägt dazu

<sup>23</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 31.

<sup>24</sup> Vgl. Gruber: Die Lehre vom gerechten Krieg, a.a.O., S. 25.

<sup>25</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., Abschnitt XI.

<sup>26</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 32.

<sup>27</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 48.

<sup>28</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 32.

<sup>29</sup> ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 32.

bspw. die Hochkommissare für Menschenrechte und Flüchtlinge vor.<sup>30</sup> Eine solche Unabhängigkeit ist auch aufgrund der verschiedenen Interessenslagen unterschiedlicher Interventionswilliger Staaten unentbehrlich.

### 3) Right Intention

Die wichtigste Absicht einer militärischen Intervention muss immer das Abwenden menschlichen Leidens sein. Das Herbeiführen eines Regimewechsels ist dabei kein legitimes Ziel.<sup>31</sup> Die *right intention* (richtige Absicht) kann dadurch gesichert werden, dass multilateral agiert wird und die Absicht somit auf eine breitere Basis gestellt wird. Auch ob die Intervention von den Betroffenen in dem entsprechenden Land befürwortet wird, und ob Regionalorganisationen eine etwaige Intervention unterstützen, wird von der ICISS zur Sicherstellung der *right intention* angeführt.<sup>32</sup> Außerdem müssen bei einer Intervention die altruistischen Motive immer überwiegen, auch wenn andere Gründe oder Absichten für den oder die intervenierenden Staaten mit hineinspielen mögen.<sup>33</sup>

### 4) Last Resort

Vor Beginn einer Intervention muss jedwede diplomatische, nichtmilitärische Möglichkeit der friedvollen Lösung der humanitären Krise ausgeschöpft sein. Die „responsibility to react“ gilt nur dann, wenn die „responsibility to prevent“ voll ausgeschöpft wurde oder dafür aufgrund der akuten Bedrohung keine Zeit mehr bleibt.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 35.

<sup>31</sup> ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 35.

<sup>32</sup> ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 36.

<sup>33</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 36; sowie United States Conference of Catholic Bishops Inc. (Hrsg.): The Challenge of Peace, a.a.O., S. 17 ff.

<sup>34</sup> Vgl. United States Conference of Catholic Bishops Inc. (Hrsg.): The Challenges of Peace, a.a.O., S.17.

### 5) Proportional Means

Größenordnung, Dauer und Intensität der angewendeten Mittel sollen zur Beilegung der humanitären Krise kleinstmöglich sein. Die verwendeten Mittel müssen dabei gegenüber den festgelegten Zielen angemessen und zudem sollen die Auswirkungen der humanitären Intervention auf das politische System des Staates nach Möglichkeit eng begrenzt sein.<sup>35</sup>

### 6) Reasonable Prospects

Eine humanitäre Intervention darf nur stattfinden, wenn eine angemessene Aussicht auf Erfolg besteht. Dem *just cause*, also der Verhinderung des Verlustes von Menschenleben in großem Ausmaß muss jederzeit Sorge getragen werden. Des Weiteren ist eine Intervention dem ICISS zu Folge nicht akzeptabel, wenn durch sie ein weiterer Konflikt angestoßen würde.<sup>36</sup>

## 3. Das Konzept der R2P im Sicherheitspolitischen Diskurs der Staaten Deutschland und Großbritannien

Eine Reihe von Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat sich zum Gedanken der Schutzverantwortung positiv geäußert, insbesondere nach dem Kosovo Krieg 1999 stieß das Konzept auf Zustimmung, da sich hier die Frage eines militärischen Eingreifens zur Verhinderung ethnischer Säuberungen gestellt hatte. Im Folgenden wird diesbezüglich die Haltung von Großbritannien und Deutschland beschrieben und analysiert.

### 3.1 Großbritannien

Seitdem Großbritannien sich als *force for good*<sup>37</sup> sieht, ausgehend von der Doktrin

<sup>35</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 37.

<sup>36</sup> Vgl. ICISS: The responsibility to protect, a.a.O., S. 37.

<sup>37</sup> Robertson, George: Introduction in: Strategic Defense Review. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, London 1998, S. 4 ff.

der *ethical foreign policy*<sup>38</sup>, etabliert unter Außenminister Cook (1997), ist eine deutliche Wertorientierung der Außenpolitik zu erkennen.

Die *ethical foreign policy* sieht dabei folgendes vor:

*„foreign policy must have an ethical dimension and must support the demands of other peoples for the democratic right on which we insist for ourselves.“*<sup>39</sup>

Dies führte dazu, dass die Labour Regierung Menschenrechte und deren Förderung im Ausland als Hauptbestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik in ihr außenpolitisches Handeln implementierte.<sup>40</sup>

Ein vormalig an der realistischen Schule ausgerichtetes Handeln, orientiert an den vitalen Interessen des Britischen Empires, erfuhr so eine Verlagerung auf einen neuen Schwerpunkt: Moralische Verantwortung und Werte.<sup>41</sup>

Aus britischer Sicht ist der ICISS-Report der Vereinten Nationen eine Fortführung der sogenannten *Blair Doktrin*, welche der damalige britische Premierminister Tony Blair anlässlich des Kosovo Krieges im April 1999 in Chicago hielt. Eine Reihe von Kriterien<sup>42</sup>, welche bei einer rechtmä-

ßigen humanitären Intervention erfüllt sein müssten, wurden damals von ihm genannt. Die Ähnlichkeit der von Blair genannten Kriterien mit denen der ICISS ist dabei nicht zu verkennen. Ebenfalls vor dem Bericht der ICISS im Jahr 2001 schlug der damalige britische Außenminister Robin Cook in einem dem UN-Sicherheitsrat vorgelegten Positionspapier eine Definition von Kriterien für völkerrechtlich rechtmäßige Interventionen zum Menschenrechtsschutz vor. Die britische Forderung, die von Cook genannten Leitlinien zur Beurteilung künftiger humanitärer Notlagen im UN-Sicherheitsrat zu beschließen scheiterte zwar, deutlich wird aber, dass Großbritannien zu diesem Zeitpunkt eine Rolle als *norm carrier* zukommt.<sup>43</sup>

In seinem Statement zum Beginn des Afghanistan Krieges im Jahr 2001 gab Tony Blair einen deutlichen Bezug der britischen Außen- und Sicherheitspolitik auf den *just cause* als Schwellenkriterium für militärische Aktionen:

*„ [W]e know that sometimes to safeguard peace, we have to fight. Britain has learnt that lesson many times in our history. We only do it if the cause is just. This cause is just.“*<sup>44</sup>

Bereits vor dem Weltgipfel im September 2005 setzte sich Großbritannien für eine Akzeptanz der R2P durch die UN-Mitgliedstaaten ein,<sup>45</sup> dieses Engagement wurde infolge des Weltgipfels verstärkt. So sprach der damalige britische Außenminis-

terly undertake? (4) Are we prepared for the long term? (5) Do we have national interest involved?

<sup>43</sup> Vgl. Verlage, Christopher: Responsibility to protect. Ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Tübingen 2009, S. 80.

<sup>44</sup> Blair, Tony: Statement given after the start of the US and British military strikes on targets in Afghanistan, 07.10.2001. Online verfügbar unter [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/1585238.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1585238.stm), letzter Zugriff am 09.03.2013.

<sup>45</sup> Vgl. Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 67. So wurde beispielsweise bei einer Stellungnahme des Unterhauses zur Linderung der Darfur-Krise im Jahr 2005 ein klarer Bezug zur R2P gezogen.

<sup>38</sup> Vgl. zur Ethical Foreign Policy Self, Robert C. (Hrsg.): British foreign and defence policy since 1945. Challenges and dilemmas in a changing world, Basingtoke 1. Aufl, 2010.

<sup>39</sup> Cook, Robin: Speech on the government's ethical foreign policy, 1997. Online verfügbar unter <http://www.guardian.co.uk/world/1997/may/12/indonesia.ethicalforeignpolicy>, letzter Zugriff am 09.03.2013.

<sup>40</sup> Vgl. Cook: Speech on the government's ethical foreign policy, a.a.O. sowie Reichinger, Martin: Sharing the burden - sharing the lead? Euro-atlantische Arbeitsteilung im Zeichen des allianzinternen Sicherheitsdilemmas, Baden-Baden 1. Aufl. 2010, S. 204.

<sup>41</sup> Vgl. Self: British foreign and defence policy since 1945, a.a.O., S. 217.

<sup>42</sup> Vgl. Sloboda, John/Abbott, Chris: The "Blair doctrine" and after. Five years of Humanitarian Intervention, u.O., 2004. Online verfügbar unter [http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions\\_government/article\\_1857.jsp](http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/article_1857.jsp), letzter Zugriff am 09.03.2013. Die von Blair genannten Kriterien lauten (1) Are we sure of our case? (2) Have we exhausted all diplomatic options? (3) Are there military operations we can sensibly and pru-

ter Jack Straw davon, dass durch eine Ausrichtung der britischen Außen- und Sicherheitspolitik an der R2P ein Schritt „zur Verhinderung eines neuen Ruanda getan werden könne“<sup>46</sup>. Im Jahr 2006 wurde von der britischen Regierung das Konzept der *responsibility to protect* im Zusammenhang mit der Darfur-Krise sowohl im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, als auch vor der UN-Vollversammlung erwähnt und auf eine stärkere Geltung der durch die Sicherheitsratsresolution 1674 anerkannten Norm gedrungen.<sup>47</sup>

Die britische National Security Strategy aus dem Jahre 2010 formuliert neben den konventionellen Sicherheitsbedrohungen ebenfalls eine deutliche Wertorientierung der britischen Außen- und Sicherheitspolitik:

*„Our national interest requires us to stand up for the values our country believes in – the rule of law, democracy, free speech, tolerance and human rights. [...] To do so requires us to project power.“*<sup>48</sup>

Und weiter:

*„Our [...] responsibilities could in some circumstances justify the [...] use of military force. There will [...] be occasions when it is*

<sup>46</sup> Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 68: „[...] most important of all, a new recognition that sovereign states themselves and the nations of the world as a whole, have a clear ‚responsibility to protect‘ all citizens from genocide, from ethnic cleansing and crimes against humanity. And if this new responsibility had been in place a decade ago, thousands of Srebrenica and Rwanda would have been saved [...]“

<sup>47</sup> Vgl. Becket, Margaret: Erklärung der britischen Außenministerin vor der Generalsversammlung der Vereinten Nationen am 22.09.2006, S. 5. Online verfügbar unter <http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/unitedkingdom-e.pdf>, letzter Zugriff am 09.03.2013 sowie United Nations Security Council: 5528th meeting of the UN Security Council on the Sudan, 18.09.2006 und United Nations Security Council: Resolution 1674. Protection of civilians in armed conflicts, 28.04.2006.

<sup>48</sup> Cameron, David/Clegg, Nick: Foreword. In: Her Majesty's Government (Hg.): A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty October 2010, 2010, S. 4

*in our interests to take part in humanitarian interventions.“*<sup>49</sup>

Die Verteidigung der Menschenrechte, die Förderung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen sowie der Schutz von Menschen vor Übergriffen durch (diktatorische) Regime wird in den britischen Strategiepapieren somit als Ziel betrachtet, das auch mit militärischen Mitteln zu verfolgen ist.<sup>50</sup>

Hervorzuheben ist, dass Großbritannien beachtliche Anstrengungen unternommen hat und unternimmt, um der R2P Eingang in das kodifizierte Völkerrecht zu verschaffen.<sup>51</sup>

### 3.2 Deutschland

Die Regierung Schröder stand dem Konzept der R2P zunächst ablehnend gegenüber,<sup>52</sup> jedoch vollzog sich bis zum Weltgipfel der Vereinten Nationen im September 2005 ein Stimmungswandel, sodass Deutschland hier als klarer Befürworter des Norm hervorging. Bereits vor diesem Reformgipfel wurde das Konzept der R2P mit einem deutlichen Bezug zum Report der ICISS vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt.<sup>53</sup>

Im Jahr 2005 bezog die damalige Bundesregierung Stellung zur R2P aufgrund einer Anfrage der FDP-Fraktion und bekannte sich deutlich zur Unterstützung des Konzepts und zum eigenen Beitrag zur „Verankerung des Konzepts im Abschlussdo-

<sup>49</sup> Cameron/Clegg: Foreword, a.a.O., S. 4.

<sup>50</sup> Vgl. auch Göler: Die Europäische Union in der Libyen-Krise, a.a.O., S. 12.

<sup>51</sup> Gehindert wurde GB davon u.a. durch die deutsche Regierung unter Schröder, welche die Sorge hatte, dass die R2P als nachträgliche Rechtfertigung des Irak-Krieges genutzt werden könnte. Vgl. dazu Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 68 f.

<sup>52</sup> Vgl. Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 68 f., S. 80 sowie Fn. 48.

<sup>53</sup> Vgl. Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 81.

kument des Weltgipfels der Vereinten Nationen vom September 2005.<sup>54</sup>

Im Zusammenhang mit der Darfur-Krise sprachen der damalige Bundesverteidigungsminister Jung sowie Bundesaußenminister Steinmeier von einer möglichen militärischen Beteiligung Deutschlands im Sudan aus humanitären Gründen<sup>55</sup> und auch der damalige Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung, Günter Nooke, würdigte die R2P als „wichtiges Instrument, um Völkermord, schwere Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in künftigen Konflikten zu verhindern.“<sup>56</sup> Die R2P werfe die „wesentliche Frage auf, wann selbst Kriege besser seien, als bei Menschenrechtsverbrechen tatenlos zuzusehen.“<sup>57</sup> Die Ergebnisse der ICISS waren zu diesem Zeitpunkt in die deutsche politische Elite vorgedrungen und auch teilweise anerkannt.<sup>58</sup> Christopher Verlage schloss aus der damaligen Entwicklung in seiner Dissertation aus dem Jahr 2009, dass auch in der Staatspraxis

Deutschlands die R2P als neue Rechtsnorm weiter verankert werden würde.<sup>59</sup>

Aktuell scheint sich jedoch, insbesondere nach der Enthaltung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei der Resolution 1973 (welche einen klaren Bezug zum Konzept der Schutzverantwortung herstellt) eine gegensätzliche Entwicklung abzuzeichnen.

Die R2P „scheint [für die deutsche Regierung] kein Thema von Belang zu sein“<sup>60</sup> schlussfolgert Thorsten Benner im März 2012, rund ein Jahr nach der Libyen-Resolution. Bundeskanzlerin Merkel hatte sich zu diesem Thema, welches im Rahmen der Resolutionen 1970 und 1973 des UN-Sicherheitsrates ganz oben auf der weltpolitischen Tagesordnung stand, nicht geäußert.<sup>61</sup>

Im Vorwort der Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministeriums der Verteidigung aus dem Jahr 2011 wird das Selbstverständnis der Bundeswehr durch den aktuellen Verteidigungsminister Thomas de Maizière als Dreiklang aus Nationalen Interessen, Internationaler Verantwortung und dem gemeinsamen Gestalten von Sicherheit definiert.<sup>62</sup> Der Abschnitt über die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik beinhaltet auch, dass Deutschland für die „[...] internationale Geltung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze [...]“<sup>63</sup> einzutreten gewillt ist. Spezifiziert wird dies im folgenden Abschnitt:

*„Deutschland ist bereit, als Ausdruck nationalen Selbstbehauptungswillens und staatlicher Souveränität zur Wahrung seiner Sicherheit das gesamte Spektrum nationaler*

<sup>54</sup> Deutsche Bundesregierung: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Burkhardt Müller-Sönksen, Dr. Werner Hoyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Berlin, BT-Drucks. 16/343, S.6: „Die Bundesregierung unterstützt das Konzept der sog. Responsibility to protect. Zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der EU hat sie dies im Beitrag der EU zur Arbeit der „Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ deutlich gemacht. Vgl. zu Deutschlands Rolle auf dem Weltgipfel 2005 auch Wenzel: Schutzverantwortung im Völkerrecht, a.a.O., S. 38

<sup>55</sup> Vgl. Jung schließt deutschen Einsatz in Darfur nicht mehr aus in: F.A.Z. vom 30.11.2006, Frankfurt 2006, S. 4.

<sup>56</sup> Nooke, Günther: Neue Akzente in der Menschenrechtspolitik. Zur Schaffung des neuen Menschenrechtsrates in: Die Politische Meinung Nr. 453 2007, S. 8–12, S.12. Online verfügbar unter [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_11508-544-1-30.pdf?070831095231](http://www.kas.de/wf/doc/kas_11508-544-1-30.pdf?070831095231), letzter Zugriff am 09.03.2013.

<sup>57</sup> Vgl. Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 70 sowie Nooke: Neue Akzente in der Menschenrechtspolitik, a.a.O., S. 12.

<sup>58</sup> Vgl. Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 81.

<sup>59</sup> Vgl. Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 82.

<sup>60</sup> Benner: Schwierige Schutzverantwortung, a.a.O., S. 67.

<sup>61</sup> Vgl. Benner: Schwierige Schutzverantwortung, a.a.O., S. 67.

<sup>62</sup> Maizière, Thomas de/Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Vorwort in: Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin 2011.

<sup>63</sup> Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin 2011, S. 5.

*Handlungsinstrumente einzusetzen. Dies beinhaltet auch den Einsatz von Streitkräften.*<sup>64</sup>

Hieraus könnte geschlossen werden, dass unter „Wahrung seiner Sicherheit“ auch der vorgenannte Punkt, sprich die Geltung von Menschenrechten und demokratischer Grundsätze, fällt, was als Bezug zur R2P verstanden werden könnte. Jedoch wird im Abschnitt zu den Aufgaben der Bundeswehr kein Rückbezug auf die Geltung von Menschenrechten und Demokratie vorgenommen und auch das Prinzip der Schutzverantwortung wird hier nicht erwähnt.<sup>65</sup>

Auch im dritten Kapitel der verteidigungspolitischen Richtlinien, welches sich mit Werten, Zielen und Interessen der Verteidigungspolitik befasst, wird nur in einem allgemeinen Satz auf die internationale Verantwortung für Frieden und Sicherheit hingewiesen.<sup>66</sup>

Im Sicherheitspolitischen Weißbuch der Bundesregierung<sup>67</sup> aus dem Jahre 2006 wird das Prinzip der R2P zwar erwähnt, jedoch nur im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Völkerrechts als Reaktion auf die Kosovo-Intervention. Die möglichen zukünftigen Auswirkungen des Prinzips der Schutzverantwortung auf künftige Interventionen wird hier zwar erkannt, jedoch vermeidet die Bundesregierung eine inhaltliche Positionierung hinsichtlich der R2P.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 5..

<sup>65</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 11.

<sup>66</sup> Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 4.

<sup>67</sup> Das Weißbuch wird nach §§ 21, 24 GOBReg vom Kabinett als Kollegialorgan verabschiedet und ist somit nicht als Positionspapier des Bundesministeriums der Verteidigung, sondern als außenpolitischer Konsens der verschiedenen Ressorts zu verstehen.

<sup>68</sup> Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch der Bundesregierung 2006, S. 53-54. Vgl. ebenfalls Göler: Die Europäische Union in der Libyen-Krise, a.a.O. S. 13.

Neu sind in diesem Kontext wiederum Äußerungen von Verteidigungsminister Thomas de Maizière, welcher Anfang Juli 2012 gegenüber dem Mitteldeutschen Rundfunk von einer „Verpflichtung, gegebenenfalls unabhängig von nationalen Interessen internationale Verantwortung wahrzunehmen, auch unter Einschluss des Einsatzes von Soldaten“<sup>69</sup> sprach. Ein Bezug zur R2P wird von ihm zwar nicht direkt aufgebaut, seine Äußerungen können jedoch in eine solche Richtung gedeutet werden. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Bundeswehr aktuell die größten Reformen seit ihres Bestehens erfährt und sich möglicherweise zu einer hochspezialisierten Interventionsarmee weiterentwickeln soll.

#### **4. Umsetzung der R2P im außenpolitischen Handeln von Großbritannien und Deutschland im Libyen-Konflikt**

Hinsichtlich der Implementierung des Prinzips der *responsibility to protect* ergibt sich in Deutschland ein gegenüber der britischen Position zunehmend deutlich divergierendes Bild, welches seinen vorläufigen Höhepunkt bei der Abstimmung im UN-Sicherheitsrat zur Resolution 1973 fand. Großbritannien, als Norm-Entrepreneur dem Prinzip der R2P verpflichtet, stimmte für das Einrichten einer Flugverbotszone über Libyen und Deutschland, als skeptischer Akteur in Sachen Schutzverantwortung, enthielt sich – und verunsicherte damit seine Partner in NATO und EU.

In der außenpolitischen Haltung Großbritanniens ist deutlich geworden, dass, im Vergleich zu Deutschland, „eine größere

<sup>69</sup> Vgl. Deutsche Soldaten sollen auch für andere Länder in den Krieg ziehen in: Handelsblatt vom 03.06.2011, Düsseldorf 2011 sowie De Maizière sieht keine Tabus für Auslandseinsätze in: MDR-Nachrichten vom 01.07.2012. Online verfügbar unter [http://www.mdr.de/nachrichten/bundeswehr180\\_cp\\_age-1\\_zc-aae7aa91.html](http://www.mdr.de/nachrichten/bundeswehr180_cp_age-1_zc-aae7aa91.html), letzter Zugriff am 09.03.2013.

Klarheit und besondere Relevanz der Geltung von Demokratie und Menschenrechten<sup>70</sup> existiert. Nicht zuletzt durch die Doktrin der *ethical foreign policy* wird eine stärkere Wertorientierung der Außenpolitik deutlich, als es in Deutschland der Fall ist. Das Handeln entsprechend der Prinzipien der R2P wird auch am rhetorischen Agieren des Britischen Premiers David Cameron im Zusammenhang mit der Libyen-Intervention deutlich. Am 18.03.2011 spricht dieser hinsichtlich der Resolution 1973 von einem moralischen Interesse Großbritanniens „of [...] stopping the slaughter of civilians.“<sup>71</sup> Noch deutlicher wird dies in seinem Statement vom 29.03.2011, also einem Zeitpunkt, zu dem GB bereits in Libyen militärisch aktiv ist:

„we have no selfish interest in Libya, no strategic interest in Libya, this is not about Libyan oil, this is literally: we want to stop this dictator murdering his people at the invitation of the Arab League, according to the United Nations. That is our interest.“<sup>72</sup>

Auch das multilaterale Handeln, welches für GB neben der priorisierten Partnerschaft zu den USA bei Interventionen eine wichtige Rolle spielt,<sup>73</sup> spricht Cameron an. Die arabischen Staaten haben den Westen um Hilfe gebeten und unter dem Dach der Vereinten Nationen kommt der Westen seiner Schutzverantwortung nach. Dieser Multilateralismus entspricht dem Konzept der R2P, wie die ICISS es vorgestellt hat.

<sup>70</sup> Göler: Die Europäische Union in der Libyen-Krise, a.a.O., S. 15.

<sup>71</sup> Vgl. Interview with David Cameron vom 18.03.2011 in: BBC, u.O., 2011. Online verfügbar unter

<http://www.youtube.com/watch?v=nhPfpVTRmCE>, letzter Zugriff am 09.03.2013. Weiter: „in order to save those people, to protect those lives [...] if he doesn't stop those attacks, that action should be taken, to protect those people[...]“

<sup>72</sup> Vgl. Interview with David Cameron, a.a.O.

<sup>73</sup> Vgl. Reichinger: Sharing the burden – sharing the lead?, a.a.O., S. 244 oder auch früher: Knudsen, Tonny Brems/Knud, Erik Jørgensen (Hrsg.): European Approaches to Humanitarian Intervention: From Just War to Assistance – and Back Again? In European approaches to crisis management, u.O. 1997, S. 191.

Multilaterales Handeln ist auch für Deutschland ein Grundsatz der Außen- und Sicherheitspolitik. „Einsätze der Bundeswehr im Ausland werden grundsätzlich gemeinsam mit Verbündeten und Partnern im Rahmen von VN, NATO und EU geplant und durchgeführt.“<sup>74</sup> Laut Daniel Göler ist in Deutschland jedoch ein *negativer Multilateralismus* vorzufinden.<sup>75</sup>

Hinsichtlich der Verteidigungsstrategischen Schüsseldokumente ist in den deutschen Verteidigungspolitischen Richtlinien die Geltung von Menschenrechten und Demokratie oder eine Schutzverantwortung nicht unter den Aufgaben der Bundeswehr subsumiert.<sup>76</sup> Dies steht im Gegensatz zum britischen Dokument, welches davon ausgeht, dass es auch eine militärische Aufgabe sein kann, Menschenrechte durchzusetzen.<sup>77</sup>

Die deutsche Bundesregierung hat ihren Fokus in der Libyen-Krise auf die *responsibility to prevent* gelegt und sehr früh Sanktionen für das Gaddafi-Regime gefordert.<sup>78</sup> Als, als *ultima ratio* zur Verhinderung eines wahrscheinlichen Massenmordes, die *responsibility to react* zum Tragen kam (mit der SR Resolution 1973) verweigerte Deutschland seine Zustimmung.

In einer Rede des Außenministers Westerwelle vom 16.03.2011, also zwei Tage vor der Resolution des UN-Sicherheitsrates, erklärt dieser:

„Wir wollen und dürfen nicht Kriegspartei in einem Bürgerkrieg in Nordafrika werden. Wir wollen nicht auf eine schiefe Ebene geraten, an deren Ende dann deutsche Soldaten Teil eines Krieges in Libyen sind.“<sup>79</sup>

<sup>74</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 13.

<sup>75</sup> Vgl. zu diesem Begriff Göler: Die Europäische Union in der Libyen-Krise, a.a.O., S. 12.

<sup>76</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O., S. 11.

<sup>77</sup> Vgl. Cameron/Clegg: Foreword, a.a.O., S. 4.

<sup>78</sup> Jung schließt Einsatz in Darfur nicht mehr aus, a.a.O., S. 4.

<sup>79</sup> Rede von Außenminister Guido Westerwelle in der 96. Sitzung des Deutschen Bundestages in: Deutscher Bundestag. 96. Sitzung des Deutschen

Und am 18.03.2011 spricht er in einer Regierungserklärung von einem äußerst schwierigen Abwägungsprozess, an dessen Ende die genannte Enthaltung gestanden habe. Westerwelle nimmt in dieser Regierungserklärung und auch danach bei dem genannten Abwägungsprozess eine klare Trennung zwischen einer humanitären Intervention und dem weltweiten Eintreten für freiheitliche Werte vor – obwohl er in selbiger Rede auch anspricht, dass „Gaddafi [...] einen Krieg gegen das eigene Volk [führt]“<sup>80</sup>, was wiederum einen Bezug zum Schwellenkriterium der R2P, dem *just cause* darstellt. Auf das Prinzip der Schutzverantwortung, auf welches die Resolution 1973 Bezug nimmt, geht der deutsche Außenminister jedoch nicht ein.

Während also Großbritannien die R2P in seinem außenpolitischen Handeln bei der Libyen-Intervention umgesetzt hat, ist dies für Deutschland zu verneinen. Die Bundesregierung schweigt dazu, wie und ob die R2P in der BRD verankert ist oder werden soll. Auch wenn laut Bundeskanzlerin Merkel „nachhaltige [...] Krisenbewältigung [...] ein Miteinander von diplomatischen, entwicklungspolitischen, polizeilichen, kulturpolitischen und *militärischen* Maßnahmen“ erfordere.<sup>81</sup>

## 5. Fazit und Kritik

Das Konzept der R2P hat bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in unterschiedlicher Weise Einfluss auf das außenpolitische Handeln. Dies hat sich bei der Entscheidung für oder gegen eine humanitäre Intervention in Libyen manifestiert. Der UN-Sicherheitsrat bezieht sich in der

Resolution 1973 auf die „Schutzverantwortung als normativen Bezugsrahmen seiner Entscheidung.“<sup>82</sup> Deutschland ist als einstmaliger Mitentwickler der Norm seiner Unterstützerfunktion mit seiner Enthaltung in der Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates nicht gerecht geworden,<sup>83</sup> während Großbritannien als „Geburtshelfer“ der R2P<sup>84</sup> sein außenpolitisches Handeln konsequent an diesem Konzept ausgerichtet hat.

Während GB den Gedanken der R2P seit der Jahrtausendwende vertieft hat und das Konzept in sein außenpolitisches Handeln implementierte, wendete Deutschland sich von der R2P ab. Eine institutionelle Umsetzung der R2P in Deutschland ist nicht existent und auch auf EU Ebene ist die Norm derzeit nicht integriert.<sup>85</sup> Die Forschungshypothese kann diesbezüglich somit bestätigt werden.

Es sind Divergenzen zwischen Normanerkennung und Normverhalten zu erkennen. Die Norm ist noch nicht für alle europäischen Staaten handlungsleitend, gleichwohl auf dem Weltgipfel 2005 alle europäischen Staaten für eine Etablierung der R2P gestimmt haben. Für Deutschland wird dies auch an einer Debatte des Deutschen Bundestages vom 28.06.2012 deutlich. Nur rund 30 Parlamentarier und kein Mitglied der Bundesregierung nahmen an der Debatte zu diesem wichtigen außenpolitischen Thema teil. Die Opposition wirft der Bundesregierung hier vor, sie interpretiere, „die Schutzverantwortung, was das militärische Engagement angeht [...] restriktiv.“<sup>86</sup>

Bundestages, Berlin 2011, Plenarprotokoll 17/95, S. 10816.

<sup>80</sup> Stellungnahme von Außenminister Guido Westerwelle in der 97. Sitzung des Deutschen Bundestages in: Deutscher Bundestag. 97. Sitzung des Deutschen Bundestages, Berlin 2011, Plenarprotokoll 17/97, S. 11137.

<sup>81</sup> Merkel, Angela: Rede auf der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung, Berlin, 09.09.2011. Hervorhebungen durch den Autor.

<sup>82</sup> Brock/Deitelhoff: Schutzverantwortung und Friedenspflicht, a.a.O., S. 84.

<sup>83</sup> Vgl. Lehman, Volker/Schütte, Robert: Die Zukunft der »Responsibility to Protect« nach dem Fall Gaddafis. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011, online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08553.pdf>, letzter Zugriff am 09.03.2013.

<sup>84</sup> Verlage: Responsibility to protect, a.a.O., S. 80.

<sup>85</sup> Vgl. Benner: Schwierige Schutzverantwortung, a.a.O., S. 67.

<sup>86</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: 187. Sitzung des Deutschen Bundestages 2012, Plenarprotokoll 17/187, S. 22452 ff. Auszunehmen ist von der Kritik an der Haltung der Bundesregierung die Partei

Hinsichtlich der nationalen Strategiepapierer der Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden die Herausforderungen bzw. die Bedrohungslage der nächsten Jahre bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in ähnlicher Weise formuliert.<sup>87</sup> Genannt werden der internationale Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, die Zunahme regionaler Konflikte, das Problem von „failed“ und „failing states“, die organisierte Kriminalität, Ressourcen- und Umweltkonflikte sowie Cyberwar. Bei dieser Bedrohungslage gibt es weite Überschneidungen mit der von den USA in ihrem Strategiepapier vom Januar 2012 formulierten Bedrohungslage.<sup>88</sup> Ein massiver Unterschied ist dagegen bezüglich der sich daraus für die jeweiligen Staaten ergebenden Handlungsfelder sowie des möglichen Einsatzes von Streitkräften zu erkennen.<sup>89</sup> Verwunderlich ist zudem, dass die Deutschen Richtlinien zur Verteidigung, obwohl sie im Umfeld der Libyen-Intervention veröffentlicht wurden, dem Prinzip der R2P ausweichend begegnen. Begrüßenswert ist jedoch der Vorstoß von de Maizière hinsichtlich einer deutschen Schutzverantwortung. Generell muss allerdings zunächst ein Umdenken in breiten Teilen der Bevölkerung stattfinden. Die deutsche Bevölkerung ist seit jeher eher Kriegsabweisend eingestellt und steht somit auch Interventionen mit Beteiligung deutscher Soldaten eher kritisch gegenüber.

Zu erwähnen bleibt, dass die R2P mit einer Lebenszeit von knapp mehr als zehn Jah-

ren noch ein verhältnismäßig junges Konzept ist. Auch die Menschenrechte brauchen eine lange Zeit, bis sie sich entfalten und universelle Anerkennung genießen konnten.

---

die Linke, welche sich gegen jeglichen Einsatz der Bundeswehr im Ausland stellt.

<sup>87</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O.; Her Majesty's Government (Hrsg.): A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, London Oktober 2010.

<sup>88</sup> Vgl. United States of America - Department of Defense: Sustaining Global Leadership. Priorities for 21<sup>st</sup> century defense, Washington Januar 2012, S. 4-6.

<sup>89</sup> Vgl. Göler: Die Europäische Union in der Libyen-Krise, a.a.O., S. 10.

## Literaturverzeichnis

- BBC*: Interview with David Cameron, 18.03.2011 (<http://www.youtube.com/watch?v=nhPfpVTRmcE>, letzter Zugriff am 02.10.2013)
- BBC Arabic*: Interview with David Cameron, 29.03.2011 (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-12899147>, letzter Zugriff am 02.10.2013)
- Becket, Margaret*: Erklärung der britischen Außenministerin vor der Generalsversammlung vom 22.09.2006 (<http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/unitedkingdom-e.pdf>, letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Benner, Thorsten*: Gegen den Strich - Responsibility to Protect - Schwierige Schutzverantwortung. In: Internationale Politik - Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 67 (2), 2012 S. 62–67 (<https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/20726/print>, letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Blair, Tony*: Statement given after the start of the US and British military strikes on targets in Afghanistan, 07.10.2001. ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/1585238.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1585238.stm), letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Brock, Lothar/ Deitelhoff, Nicole*: Schutzverantwortung und Friedenspflicht. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 57 (7), 2012 S. 79–88.
- Bundesministerium der Verteidigung*: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006.
- Bundesministerium der Verteidigung* (Hrsg.): Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin 2012.
- Busse, Nikolas; Sattar, Majid*: Nach innen gespalten, nach außen mild. In: F.A.Z., 23.02.2011, S. 4.
- Calhoun, Laurie*: Legitimate Authority and "Just War" in the Modern World. In: Peace and Change 27 (1), 2002 S. 37–58.
- Cameron, David/ Clegg, Nick/ Her Majesty's Government* (Hrsg.): A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty October 2010.
- Cameron, David/ Clegg, Nick*: Foreword. In: Her Majesty's Government (Hg.): A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty October 2010.
- Cook, Robin*: Speech on the government's ethical foreign policy, 1997. (<http://www.guardian.co.uk/world/1997/may/12/indonesia.ethicalforeignpolicy>, letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Deutscher Bundestag*: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Burkhardt Müller-Sönksen, Dr. Werner Hoyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. BT-Drucks. 16/343, Berlin 2006.
- Deutscher Bundestag*: 95. Sitzung des Deutschen Bundestages. Plenarprotokoll 17/95 vom 16.03.2011.
- Deutscher Bundestag*: 97. Sitzung des Deutschen Bundestages. Plenarprotokoll 17/97 vom 18.03.2011.
- Deutscher Bundestag*: 187. Sitzung des Deutschen Bundestages. Plenarprotokoll 17/187 vom 28.06.2012.
- Elshtain, Jean Bethke* (Hrsg.): Just war theory. 1. Aufl. New York: New York Univ. Press (Readings in social and political theory) 1992.
- Fixdal, Mona/ Smith, Dan*: Humanitarian Intervention and Just War. In: Mershon International Studies Review 42, 1998 S. 283–312.
- Frame, Tom*: Living by the Sword: The Ethics of Armed Intervention. The Ethics of Armed Intervention: NewSouth Publishing 2004.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Jung schließt deutschen Einsatz in Darfur nicht mehr aus. In: F.A.Z., 30.11.2006, S. 4.
- Gärtner, Heinz*: Internationale Sicherheit. Definitionen von A - Z. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl-Ges (Wiener Schriften zur internationalen Politik, 9) 2006.
- Göler, Daniel*: Die Europäische Union in der Libyen-Krise: Die ‚responsibility to protect‘ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa. In: Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration 35 (1), 2012 S. 3–18.
- Gorry, Jon*: "Just War" or Just War? The Future(s) of a Tradition. In: Politics 20 (3), 2000 S. 177–183.
- Graham, Gordon*: Ethics and international relations. 1. Aufl. Cambridge, Mass: Blackwell 1997.
- Gruber, Stefan*: Die Lehre vom gerechten Krieg. Eine Einführung am Beispiel der NATO-Intervention im Kosovo. Marburg: Tectum-Verlag 2008.
- Handelsblatt*: Deutsche Soldaten sollen auch für andere Länder in den Krieg ziehen. In:

- Handelsblatt, 03.06.2011  
(<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/de-maiziere-plaene-deutsche-soldaten-sollen-auch-fuer-andere-laender-in-den-krieg-ziehen/4251556.html>, letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Her Majesty's Government* (Hrsg.): *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty*, London 2010.
- Holmes, Robert L.* (1992): *Can War Be Morally Justified? The Just War Theory*. In: Jean Bethke Elshtain (Hg.): *Just war theory*. 1. Aufl. New York: New York Univ. Press (Readings in social and political theory), 1992 S. 197–233.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*: *The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa 2001.
- Johnson, James Turner*: *Just war tradition and the restraint of war. A moral and historical inquiry*. 1. Aufl. Princeton 1984.
- Knudsen, Tonny Brems*: *European Approaches to Humanitarian Intervention: From Just War to Assistance - and Back Again?* In: Knud Erik Jørgensen (Hg.): *European approaches to crisis management. The Hague: Kluwer Law Internat*, 1997 S. 171–197.
- Lehman, Volker/ Schütte, Robert*: *Die Zukunft der »Responsibility to Protect« nach dem Fall Gaddafis*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin 2011 (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/08553.pdf>, letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Maizière, Thomas de*: *Vorwort*. In: *Bundesministerium der Verteidigung* (Hrsg.): *Verteidigungspolitische Richtlinien*. Berlin 2011.
- Mayer, Peter*: *War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation "Allied Force" im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (2), 1999 S. 287–321.
- MDR*: *De Maizière sieht keine Tabus für Auslandseinsätze*, 01.07.2012. ([http://www.mdr.de/nachrichten/bundeswehr180\\_cpage-1\\_zc-aae7aa91.html](http://www.mdr.de/nachrichten/bundeswehr180_cpage-1_zc-aae7aa91.html), letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Merkel, Angela*: *Rede auf der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung*. Berlin, 09.09.2011.
- Nooke, Günter*: *Neue Akzente in der Menschenrechtspolitik. Zur Schaffung des neuen Menschenrechtsrates*. In: *Die Politische Meinung* (453), 2011 S. 8–12. ([http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_11508-544-1-30.pdf?070831095231](http://www.kas.de/wf/doc/kas_11508-544-1-30.pdf?070831095231), letzter Zugriff am 02.10.2013).
- Pattison, James*: *Humanitarian intervention and the responsibility to protect. Who should intervene? 1. Aufl.* Oxford 2010.
- Reichinger, Martin*: *Sharing the burden - sharing the lead? Euro-atlantische Arbeitsteilung im Zeichen des allianzinternen Sicherheitsdilemmas*. 1. Aufl. Baden-Baden 2010.
- Robertson, George*: *Introduction*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty. In: *Strategic Defense Review. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty*, 1998 S. 4–7.
- Self, Robert C.* (Hrsg.): *British foreign and defence policy since 1945. Challenges and dilemmas in a changing world*. 1. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010.
- Sloboda, John; Abbott, Chris* (2004): *The "Blair doctrine" and after. five years of humanitarian intervention*. Online verfügbar unter [http://opendemocracy.net/globalization-institutions\\_government/article\\_1857.jsp](http://opendemocracy.net/globalization-institutions_government/article_1857.jsp), letzter Zugriff am 02.10.2013.
- United Nations Security Council* (2006): *Resolution 1674. Protection of civilians in armed conflict*, 28.04.2006.
- United Nations Security Council* (2006a): *5528th meeting. Reports of the Secretary-General on the Sudan*, 18.09.2006.
- United Nations Security Council* (2011): *Resolution 1973. The Situation in Libya*, 17.03.2011.
- United States Conference of Catholic Bishops Inc.* (1983): *The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response. A Pastoral Letter on War and Peace by the National Conference of Catholic Bishops*. Hg. v. United States Conference of Catholic Bishops Inc. Washington D.C.
- United States of America - Department of Defense* (2012): *Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st century defense*, January 2012.
- Verlage, Christopher* (2009): *Responsibility to protect. Ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck (*Jus Internationale et Europaeum*, 29).
- Walzer, Michael* (1992): *Just and unjust wars. A moral argument with historical illustrations*. New York: Basic Books.
- Walzer, Michael* (2003): *Erklärte Kriege - Kriegserklärungen*. Hamburg: Europ. Verl.-Anst.

*Wenzel, Matthias* (2010): Schutzverantwortung im Völkerrecht. Zu Möglichkeiten und Grenzen der 'Responsibility to Protect'-Konzeption. Hamburg: Kovač (Schriftenreihe Studien zum Völker- und Europarecht, 80)

Katharina Wagner

## **Die MENA-Politik der Europäischen Union – moralischer Anspruch und politische Wirklichkeit im Arabischen Frühling**

*Der Essay argumentiert, dass das Selbstverständnis der Europäischen Union dem Konzept der Normativmacht nach Manners entspricht. Dieses Selbstbild muss sich vor dem Hintergrund des Arabischen Frühlings an der Wirklichkeit messen lassen. Die MENA-Politik der EU wird dazu auf drei zeitlichen Ebenen betrachtet. Vor dem Ausbruch der Unruhen in der arabischen Welt stand die offizielle Politik in Form des Barcelona-Prozesses und der ENP im Widerspruch zur Realität, die durch die enge, durch Eigeninteressen motivierte Zusammenarbeit mit autoritären Regimen geprägt war. Die unmittelbare Reaktion der EU auf den Ausbruch des Arabischen Frühlings fiel dagegen äußerst zögerlich aus. An den Beispielen Tunesiens und Libyens werden zwei zentrale Merkmale der europäischen Politik während der Unruhen deutlich. Das primäre Leitmotiv der EU waren nicht ihre Core Values, sondern Eigeninteressen, die zu widersprüchlichen Signalen an die betroffenen Länder führten. Daneben fehlte es der Europäischen Union infolge mangelnder interner Einigkeit an geschlossenem Auftreten.*

*Beide Ebenen erweisen sich als geprägt von einem Widerspruch zwischen Anspruch und Realität, der zum Glaubwürdigkeitsverlust der Europäischen Union in der arabischen Welt führt. Die bisherige europäische MENA-Politik wird damit als obsolet betrachtet.*

*Der zukünftige Kurs der EU, in Reaktion auf den Arabischen Frühling, soll von der Neuen ENP bestimmt sein, welche in ihren Hauptpunkten jedoch nicht wirklich neu ist. Ihr Erfolg wird daher von ihrer konsequenten Umsetzung und einem geänderten Verhalten der EU abhängen.*

## **1. Einleitung**

“[T]he EU has a responsibility to work for the "global common good".

That is a fitting way of describing the EU's global role and ambition.”<sup>1</sup>  
(Javier Solana)

Diese aus dem Jahr 2005 stammende Erklärung des damaligen Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik beschreibt kurz und prägnant das Bild, das sich die EU von sich selbst macht und mit welchem sie auch gerne vom Rest der Welt wahrgenommen werden möchte. Die Europäische Union versteht sich als „Kraft für das Gute“<sup>2</sup>, die sich nicht nur im Inneren, im Umgang mit den eigenen Bürger, sondern auch in ihrer Außenpolitik von einer Reihe von *Core Values* leiten lässt, welche sie auch in den Drittstaaten propagiert.

Diesen grundlegenden Werte – Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung der Menschenrechte – in unmittelbarer Nachbarschaft der EU, nur getrennt durch das Mittelmeer, im sogenannten Arabischen Frühling folgend, entbrannten im Maghreb und dem Mittleren Osten – kurz MENA – eine Serie von Unruhen und Protesten, die teilweise jahrzehntealte Diktaturen stürzte und die Region bis heute nicht zur Ruhe kommen lässt.

Eingedenk ihres Selbstbildes sollte die Union diesen Wunsch nach Selbstbestimmung nicht nur begrüßt, sondern auch nach Kräften unterstützt haben. Vielleicht sogar teilweise auf ihre eigenen außenpolitischen Bemühungen der letzten Jahrzehnte zurückführen können. Inwieweit dies der Fall ist und die EU ihren formulierten Werten gerecht wurde oder ob die politische Reali-

<sup>1</sup> Solana, Javier: Shaping an Effective EU Foreign Policy. Rede vor der Konrad Adenauer Stiftung vom 24.01.2005 ( [http://www.europa.eu/articles/fr/article\\_4251\\_fr.htm](http://www.europa.eu/articles/fr/article_4251_fr.htm), letzter Zugriff am: 19.09.2012).

<sup>2</sup> Niemann, Arne/Junne, Gerd: Europa als normative Macht?, in: Simonis, Georg/Elbers, Helmut (Hrsg.): Externe EU-Governance, Wiesbaden 2011, S. 110.

tät letztlich doch hinter den eigenen moralischen Ansprüchen zurückbleibt, soll in der vorliegenden Arbeit genauer betrachtet werden.

Dazu soll als erstes das Konzept der Normativmacht als Idealtypus der EU-Politik eingeführt und erläutert werden. Auf Basis dessen wird die europäische MENA-Politik der vergangenen Jahrzehnte kritisch beleuchtet, bevor das konkrete Verhalten der Union im Arabischen Frühling an den Beispielen Tunesien und Libyen auf ihre Konformität mit den eigenen Werten hin untersucht wird. Abschließend soll auf den zukünftigen Kurs der EU in der Region und die davon zu erwartenden Änderungen eingegangen werden.

## 2. Das Konzept der ‚normative power‘

### 2.1 Definition nach Manners (2002)

Das Konzept der Normativen Macht wurde maßgeblich von dem Politologen Ian Manners in seinem 2002 erschienen Essay *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?* geprägt und erfreute sich in den letzten zehn Jahren großer Aufmerksamkeit im Diskurs um die externen Beziehungen der EU.

Manners beschreibt dabei normative power als die „power of ideas and norms“, die die Fähigkeit verleiht, „to shape conceptions of ‘normal‘ in international relations“<sup>3</sup> Eine weitere Definition von Niemann und Junne definiert normative Macht als die „Möglichkeit, Standards zu setzen hinsichtlich eines angemessenen Verhaltens, nach dem sich die Erwartungen von Akteuren richten“.<sup>4</sup>

Der Begriff der Normativen Macht wurde in Abgrenzung bzw. als Ergänzung zu den Konzepten der Militär- und der Zivilmacht explizit im Hinblick auf die Europäische Union entwickelt, da dieser ein normativer Unterschied zu anderen internationalen

Akteuren zugeschrieben wird. Dieser resultiert aus ihrem historischen Kontext, der hybriden Form aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen und des auf Verträgen basierenden Regelwerks.<sup>5</sup> Davon ausgehend orientiert sich die Normativmacht nicht nur in ihrem eigenen Handeln an einer Reihe von grundlegenden Werten; da diese Normen als nicht spezifisch europäisch, sondern als universell verstanden werden, sollen sie auch über die Beziehungen zu Drittstaaten weiter verbreitet werden.

Zu diesen *Core Values*, die u.a. im Vertrag von Lissabon verankert sind, zählen Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. In Art. 21 des Vertrages wird dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Werte nicht nur für das Zusammenleben innerhalb der EU gelten, sondern auch in ihrer Außenpolitik Anwendung finden und so deren Einhaltung in Drittstaaten gefördert werden sollen<sup>6</sup>. Niemann und Junne machen daneben noch vier weitere, untergeordnete Normen aus: soziale Solidarität, Antidiskriminierung, nachhaltige Entwicklung und good governance.<sup>7</sup> Die Verbreitung der *Core Values* durch die normative Macht kann bei Manners auf sechs Arten erfolgen<sup>8</sup>, die alle einem soft power-Ansatz entsprechen. Ihre Übernahme durch die Empfängerstaaten bzw. -gesellschaften erfolgt freiwillig infolge positiver Anreize durch die EU oder weil sie als wünschenswert und richtig erkannt werden.

<sup>5</sup> Vgl.: Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz: Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“. Hegemoniale Politik im neuen Gewand? Diskussionspapier, Berlin 2008, S. 15.

<sup>6</sup> Vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union: Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 09.05.2008, Art. 21 ([http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M\\_DE.pdf](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_DE.pdf), letzter Zugriff am: 19.09.2012).

<sup>7</sup> Vgl.: Niemann /Junne: Europa als normative Macht?, a.a.O., S. 107.

<sup>8</sup> Vgl.: Manners: Normative Power Europe, a.a.O., S. 244f.

<sup>3</sup> Manners, Ian: Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies, 40 (2002), Nr. 2, S. 238f.

<sup>4</sup> Niemann /Junne: Europa als normative Macht?, a.a.O., S. 106.

## 2.2 Normativmacht und Eigeninteressen

Das Konzept der Normativmacht ist ein Idealtypus. Selbst in Ländern, wo bestimmte Werte und Normen als erstrebenswert und als universeller Leitfaden verstanden werden, werden in der Realität immer Eigeninteressen auftreten – Handelsinteressen, Sicherheitsinteressen, etc. – welche zu einem Zielkonflikt führen können. Eigeninteressen und Normen müssen sich natürlich nicht immer ausschließen; doch genau dort, wo sie divergieren, muss sich die normative Macht beweisen.<sup>9</sup> Bei Konfliktlosigkeit ist es leicht moralische Überzeugungen zu vertreten; ihre Wahrheithaftigkeit zeigt sich erst, wenn ihre Einhaltung auf Kosten von Eigeninteressen geht. Auch für die EU und ihre Mitgliedsstaaten, die sich als normative Macht im Sinn einer Kraft für das Gute verstehen, bedeutet dies, dass sie sich in der Realität als „genuin normativer Akteur“<sup>10</sup> erst beweisen müssen. Ob dies in Hinblick auf die Beziehungen zu den Staaten der MENA-Region gelungen ist oder doch Eigeninteressen das politische Handeln leiteten, soll im Weiteren untersucht werden.

## 3. Die MENA-Politik der EU im Vorfeld des Arabischen Frühlings

### 3.1 Anspruch und Wirklichkeit

Die EU wurde vom Ausbruch des Arabischen Frühlings zweifelsohne überrascht. Die seit den 90er Jahren angestrebte engere Kooperation mit der MENA-Region und die Demokratisierungsbemühungen hatten offensichtlich nicht ausgereicht, um bei den europäischen Partnern ein Verständnis für die Bedürfnisse und Probleme der Bevölkerung zu schaffen und so die Welle von Aufständen vorzusehen.

Um diesen vermeintlichen Widerspruch zu verstehen, soll ein genauerer Blick auf die

EU-Politik der letzten eineinhalb Jahrzehnte geworfen werden. Die 1995 im Barcelona-Prozess entstandene Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) und die 2004 beschlossene Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zielten beide – zumindest auf dem Papier – auf eine Förderung westlicher *Core Values* wie Demokratie, Freiheit und Menschenrechte und auf eine engere Zusammenarbeit und eine nachhaltige Entwicklung der MENA-Region ab.<sup>11</sup> In der Realität waren die Beziehungen der EU zu den Staaten südlich des Mittelmeeres geprägt von der engen Zusammenarbeit mit den autoritären antidemokratischen Regimen. Besondere Verhältnisse herrschten infolge der kolonialen Vergangenheit vor allem zwischen Frankreich und dem tunesischen Diktator Ben Ali und zwischen Italien und Muammar Gaddafi, der aufgrund der geographischen Nähe zwischen Libyen und Italien als zentraler Verbündeter in der Abwehr afrikanischer Flüchtlinge galt.<sup>12</sup>

Die 2007 maßgeblich von Nicolas Sarkozy ins Leben gerufene Union für das Mittelmeer (UfM) machte nicht nur die Uneinigkeit innerhalb der EU in außenpolitischen Fragen deutlich (siehe 4.3), sondern klammerte auch ganz offen reformpolitische Fragen aus, indem sie sich ganz auf die wirtschaftliche Kooperation konzentrierte und diese unabhängig von demokratischen Reformen machte. Zudem wurde die UfM unter französisch-ägyptischer Co-Präsidentschaft gegründet und zeigte somit auch die Akzeptanz des Mubarak-Regimes durch die EU und dessen Unterstützung.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Vgl.: Elbers, Helmut/Fiebich-Dinkel, Carina: Mittelmeergovernance, in: Simonis, Georg/Elbers, Helmut (Hrsg.): Externe EU-Governance, Wiesbaden 2011, S. 198.

<sup>12</sup> Vgl.: Saif, Ibrahim: Arabische Führer und westliche Länder. Tausch der Demokratie gegen Geschäftsinteressen, vom 21.03.2012, S. 1

(<http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabische-r-fruehling/125329/arabische-fuehrer-und-westliche-laender>, letzter Zugriff am: 19.09.2012).

<sup>13</sup> Vgl.: Hollis, Rosemary: No friend of democratization. Europe's role in the genesis of the "Arab spring", in: International Affairs, 88 (2012), Nr. 1, S. 88.

<sup>9</sup> Vgl.: Niemann /Junne: Europa als normative Macht?, a.a.O., S. 111.

<sup>10</sup> Ebd., S. 110.

Während die geschäftlichen Beziehungen zur Region beständig wuchsen und z.B. Syrien bis 2011 90% seines Erdöls in die EU exportierte, zahlte die EU finanzielle Hilfen an die Regime, ohne irgendeine Kontrolle über deren Verwendung zu haben.<sup>14</sup>

So muss sich die EU den Vorwurf gefallen lassen, Werte wie Demokratie und Menschenrechte zwar bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu propagieren, tatsächlich jedoch durch die realpolitische Zusammenarbeit mit autoritären Regimen ebendiese Werte mit Füßen zu treten.

### 3.2 Motive für die Unterstützung autoritärer Regime

Die Gründe hierfür sind vielfältig, laufen aber letztlich alle darauf hinaus, dass die Diktatoren, die oft seit Jahrzehnten an der Macht waren, als Stabilitätsgaranten betrachtet wurden und so aufgrund der geographischen Nähe der MENA-Region zu Europa dem Sicherheitsbestreben der EU Rechnung trugen.<sup>15</sup>

Zum einen sah man, vor allem nach dem 9. September 2001 in den Regimen den wirksamsten Schutz gegen den Terrorismus und Islamismus. 2005 erhielt die Muslimbruderschaft in Ägypten knapp 20% der Parlamentssitze, im Libanon gelangte die Hisbollah in die Regierungskoalition und die Hamas ging 2006 als Sieger aus den Wahlen in Palästina hervor – und das alles über demokratische Instrumente. Dies schürte die Angst vor einer Stärkung islamistischer Kräfte im Falle einer verstärkten Demokratisierung und bestätigte die EU in ihrem Festhalten an den autoritären Regimen.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vgl.: Saif: Arabische Führer und westliche Länder, a.a.O., S. 1.

<sup>15</sup> Vgl.: Freudenstein, Roland: The Arab Spring. What's in it for us?, in: European View, 10 (2011), S. 68.

<sup>16</sup> Vgl.: Schäfer, Isabel: Revolution bei den südlichen Nachbarn – Zeit für eine neue Politik der EU gegenüber der arabischen Welt, vom 07.03.2011 ([http://www.boell.de/weltweit/europa\\_nordamerika/europa-nordamerika-revolution-eu-tunesien-libyen-aegypten-mittelmeerunion-11388.html](http://www.boell.de/weltweit/europa_nordamerika/europa-nordamerika-revolution-eu-tunesien-libyen-aegypten-mittelmeerunion-11388.html), letzter Zugriff am: 19.09.2012).

Außerdem sah die Europäische Union in diesen Herrschern enge Verbündete bei der Eindämmung von Migrationsströmen und befürchtete, dass politische Umbrüche und Instabilität in der MENA mit neuen Flüchtlingswellen nach Europa einhergehen würden.<sup>17</sup>

Die Sorge um die Sicherheit und die Stabilität der Region schloss darüber hinaus auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Autokraten zum Vorteil europäischer Staaten und die Abhängigkeit Europas vom Import von Erdöl und Erdgas mit ein, das heißt die Angst vor Engpässen in der Energieversorgung, die aus einer Instabilität der arabischen Welt resultieren könnten.<sup>18</sup>

Die jahrzehntelange Unterstützung autoritärer Regime in der Region war somit Ergebnis und Ausdruck kurzfristiger sicherheitspolitischer Überlegungen und ökonomischer Interessen der EU-Staaten, denen Priorität über Demokratisierung und nachhaltige Entwicklung der südlichen Nachbarn eingeräumt wurden.<sup>19</sup> Eben diese *Securitisation* und das Vertrauen in Diktaturen als endgültigem Garant für Kontinuität haben sich mit Ausbruch der Unruhen in der arabischen Welt im Dezember 2010 als grundlegende Fehleinschätzung des Westens erwiesen. Es hat sich gezeigt, dass die Regime anstatt zu vermeintlicher Stabilität in Wirklichkeit nur zu jahrelanger Stagnation geführt hatten.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Vgl.: Saif: Arabische Führer und westliche Länder, a.a.O., S. 1.

<sup>18</sup> Vgl.: Eran, Oded: The West Responds to the Arab Spring, in: Strategic Assessment, 14 (2011), Nr. 2, S. 23.

<sup>19</sup> Vgl.: Tocci, Nathalie: State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030. The EU's Response, in: MEDPRO Policy Papers, Nr. 1 (2011), S. 2.

<sup>20</sup> Vgl.: Driss, Ahmed: The EU Response to the Arab Uprising. A Show of Ambivalence, in: Alcaro, Riccardo/Haubrich-Seco, Miguel (Hrsg): Rethinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings, Rom 2012, S. 101f.

#### 4. Die unmittelbare Reaktion der EU auf den Arabischen Frühling

Die Motive für die enge Kooperation mit den autoritären Regimen erklären natürlich auch die zunächst sehr zögerliche Unterstützung der EU für die Demonstranten. Während der Arabische Frühling, gerade zu Beginn mit der Jasmin-Revolution in Tunesien, in vielen Teilen der Welt Euphorie auslöste und als friedlicher Kampf der arabischen Völker um mehr Selbstbestimmung und Freiheit gefeiert wurde, reagierte die EU äußerst zurückhaltend.<sup>21</sup> Schließlich bedeuteten die Unruhen genau die Instabilität gegen die sich die EU-Politik abzusichern versuchte, auch wenn sie grundsätzlich Ziele verfolgten welche die Union begrüßen mochte.

##### 4.1 Das Beispiel Tunesien

Das volle Ausmaß dieser Zurückhaltung zeigt sich am Fall Tunesiens. Der Staat galt lange als der *Musterschüler* des Maghreb und konnte sich Hoffnungen darauf machen, aufgrund der von der EU-Kommission attestierten „weiteren Fortschritte in Sachen Demokratie, Menschenrechte und Regierungsführung“<sup>22</sup> noch im Sommer 2011 den Status eines *fortgeschrittenen Partners* der EU zu erlangen. Trotz dieser Einschätzung des Westens brach sich im Dezember 2010 die Unzufriedenheit der Bevölkerung in Tunesien als erstes Bahn und löste ein Flächenbrand in der arabischen Welt aus.

Während der vier Wochen andauernden, friedlichen Demonstrationen war die EU vollkommen abwesend: man beschränkte sich auf ein verschärftes Beobachten der Lage und erklärte bis zuletzt noch nicht einmal verbal seine Solidarität mit den

Aufständischen<sup>23</sup>. Da es sich um die ersten Unruhen handelte, hatte man offensichtlich die Hoffnung, es würde sich nur um ein Strohfeuer handeln; blieben die Aufstände erfolglos und Ben Ali im Amt, wollte man das tunesische Regime nicht unnötig aufbringen.<sup>24</sup>

Während also die Mehrheit der Mitgliedsstaaten einen *wait and see*-Ansatz verfolgte, stellte sich Frankreich offen hinter den Diktator. Die französische Außenministerin Alliot-Marie bot dem Regime noch drei Tage vor seinem Sturz das „Knowhow unserer Streitkräfte“ an, um „die Sicherheit zu regeln“<sup>25</sup> und am 14. Januar 2011, am Tag der Flucht Ben Alis ins Ausland, lagerten am Pariser Flughafen Tränengas und schussichere Westen, die laut Frachtpapieren für das tunesische Innenministerium bestimmt waren.<sup>26</sup> Erst nach dem Sturz Ben Alis gratulierte die EU plötzlich den Aufständischen und erst Wochen später begann die Union mit einer Reihe von Besuchen hochrangiger Offizieller, die politische und finanzielle Unterstützung zusagten, konkret zu handeln<sup>27</sup>; die EU selbst sieht dieses Vorgehen als „swift political support for the transition“.<sup>28</sup>

Die Europäische Union präsentierte sich also im Fall Tunesiens als in sich heterogener Zuschauer, der in seiner Passivität keinerlei Beitrag zur Jasmin-Revolution leistete und dessen plötzliche Unterstützung der siegreichen Demonstranten nur

<sup>21</sup> Vgl.: Perthes, Volker: Europa muss positiver auf die Umbrüche reagieren. Interview vom 09.02.2012 (<http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/62675/interview-mit-volker-perthes>, letzter Zugriff am: 18.09.2012).

<sup>22</sup> Nordhausen, Frank/Schmid, Thomas: Die arabische Revolution, Berlin 2011, S. 32.

<sup>23</sup> Vgl.: Driss: The EU Response to the Arab Uprising, a.a.O., S. 103.

<sup>24</sup> Vgl.: Schumacher, Tobias: The EU and the Arab Spring. Between Spectatorship and Actorness, in: Insight Turkey, 13 (2011), Nr. 3, S.115.

<sup>25</sup> Vgl.: Bensedrine, Sihem: Tunesien und Europa. "Ich oder die Taliban", in: Süddeutsche Zeitung vom 21.01. 2011, S. 1

(<http://www.sueddeutsche.de/politik/tunesien-und-europa-ich-oder-die-taliban-1.1049184>, letzter Zugriff am: 19.09.2012).

<sup>26</sup> Vgl.: Nordhausen, Frank/Schmid, Thomas: Die arabische Revolution, Berlin 2011, S. 33.

<sup>27</sup> Vgl.: Driss: The EU Response to the Arab Uprising, a.a.O., S. 103f.

<sup>28</sup> EU press release: The EU's response to the 'Arab Spring', MEMO/11/918 vom 16.12.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>, letzter Zugriff am: 20.09.2012).

noch weiter zum Glaubwürdigkeitsverlust der EU beitrug. Die mangelnde Solidarität, die in den Folgemonaten durch den vor allem von Frankreich und Italien geführten harten Kurs in der medial hochgespielten Flüchtlingskrise deutlich wurde, half nicht, diesen Eindruck zu zerstreuen.<sup>29</sup>

## 4.2 Das Beispiel Libyen

Im Gegensatz dazu gelangte man im Falle Libyens auf dem EU-Sondergipfel am 11. März 2011 zunächst schnell zu einer Einigung. Einer deutsch-britischen Initiative folgend, beschloss die Europäische Union, dass „the EU member states will not cooperate or work with Gaddafi“<sup>30</sup> und forderte die Abdankung des Diktators als Voraussetzung für einen demokratischen Wandel in Libyen. Die EU ließ also, anders als im Fall Ben Ali, ihren ehemaligen Verbündeten Gaddafi ohne viel Federlesens fallen.

Freilich versäumte sie es in der Folgezeit, weitere konkrete Maßnahmen zu treffen: nicht alle Mitgliedsstaaten stimmten der von Frankreich geforderten Anerkennung des libyschen Übergangsrates zu; über die Einrichtung einer Flugverbotszone herrschte ebenfalls Uneinigkeit und der innereuropäischen Solidarität wurden angesichts der Konflikte zwischen Frankreich und Italien um die Aufnahme libyscher Migranten ihre Grenzen deutlich aufgezeigt.<sup>31</sup>

Auch die im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertretenen EU-Mitglieder fanden zu keinem einheitlichen Kurs. Während Großbritannien, Frankreich und Portugal am 17. März der UNO-Resolution 1973 zu einem militärischen Eingreifen in Libyen zustimmten, enthielt sich Deutschland trotz anfänglichen Engagements seiner Stimme – was angesichts der unmittel-

bar bevorstehenden Landtagswahlen in mehreren Bundesländern als innenpolitisches Kalkül gesehen werden muss, das Vorrang über die EU-Linie in der internationalen Krise genoss.<sup>32</sup> Letztlich beteiligten sich neun EU-Mitgliedsstaaten unter französisch-britischer Führung an der Libyen-Intervention. Vor allem der französische Präsident Sarkozy versuchte, sich medial als Helfer in der Krise zu inszenieren, um so sowohl das passive Verhalten Frankreichs und der EU in Tunesien und Ägypten als auch die frühere enge Partnerschaft mit Gaddafi vergessen zu machen.<sup>33</sup> Unabhängig davon stellte die aktive Intervention im Fall Libyen eine Ausnahme in der westlichen Reaktion auf den Arabischen Frühling dar; im Hinblick auf die Art des militärischen Eingreifens musste jedoch freilich nicht mit größeren Verlusten gerechnet werden und angesichts des eskalierenden Bürgerkrieges konnte eine schnelle Beendigung des Konfliktes den Interessen der EU nur entgegenkommen.<sup>34</sup> Insgesamt war das Verhalten der EU im Libyenkonflikt also geprägt von internem Dissens und war laut Colombo und Tocci als Antwort „too slow, too weak, too divided and essentially too incoherent“<sup>35</sup>

## 4.3 Prägende Merkmale der EU-Reaktion auf die Unruhen

Damit zeigen sich an den Beispielen Tunesien und Libyen zwei entscheidende Kennzeichen der EU-Politik in den Unruhen in der arabischen Welt.

<sup>29</sup> Vgl.: Driss: *The EU Response to the Arab Uprising*, a.a.O., S. 104.

<sup>30</sup> Vgl.: Schumacher: *The EU and the Arab Spring*, a.a.O., S. 116.

<sup>31</sup> Vgl.: Colombo, Silvia/Tocci, Nathalie: *The EU Response to the Arab Uprising. Old Wine in New Bottles?*, in: Alcaro, Riccardo/Haubrich-Seco, Miguel (Hrsg): *Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings*, Rom 2012, S. 80.

<sup>32</sup> Vgl.: Annen, Nils: *Arabellion und die Ratlosigkeit der deutschen Politik*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4 (2011), S. 13.

<sup>33</sup> Vgl.: Simons, Stefan/Volkery, Carsten/Weiland, Severin: *Angst vor einem zweiten Afghanistan*, in: *Spiegel Online* vom 19. 04. 2011 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nato-einsatz-in-libyen-angst-vor-einem-zweiten-afghanistan-a-758032.html>, letzter Zugriff am: 18.09.2012).

<sup>34</sup> Vgl.: Eran: *The West Responds to the Arab Spring*, a.a.O., S. 18.

<sup>35</sup> Colombo/Tocci: *The EU Response to the Arab Uprising*, a.a.O., S. 80.

Zum einen machten die unterschiedlichen Reaktionen auf die Unruhen in den einzelnen MENA-Staaten und die ungleichen Signale, die an die Regime gesandt wurden deutlich, dass das Leitmotiv der EU nach wie vor primär die individuellen ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten und nicht moralische Beweggründe waren. Dies zeigte sich einerseits an der mehr als zögerlichen, passiven Zustimmung zum Arabischen Frühling und am langen Festhalten an ehemaligen Verbündeten wie Ben Ali und Mubarak, selbst als deren Rücktritt von der breiten Masse des eigenen Volkes so vehement gefordert wurde. Bei einem Staatenverbund, der Demokratie und Selbstbestimmung als Grundwerte versteht, lässt sich eine solche Haltung kaum nachvollziehen. Das aktivere Vorgehen der EU im Falle Libyens erklärt sich andererseits vor allem dadurch, dass der libysche Bürgerkrieg aufgrund seiner geographischen Nähe und seines Potentials, auf andere Länder überzugreifen, als viel größeres Sicherheitsrisiko für Europa und als Unruheherd in der unmittelbaren Nachbarschaft empfunden wurde. Dass auch hier letztendlich das Gefühl moralischer Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte eher eine Nebenrolle gespielt haben dürfte, zeigt der Fall Syrien, wo der Ruf nach einer Intervention erst laut wurde, als die zivilen Opferzahlen bereits um ein vielfaches höher als in Libyen waren; allerdings ist Syrien eben aus europäischer Sicht weiter entfernt, und zugleich ist es geopolitisch - als Allierter Irans und Frontstaat zu Israel - erheblich wichtiger.<sup>36</sup> Die EU-Politik im Arabischen Frühling war also geprägt von widersprüchlichem Vorgehen und Doppelstandards, die zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der Europäischen Union nicht nur durch ihre frühere MENA-Politik, sondern eben auch durch ihren plötzlichen Kurs-

<sup>36</sup> Vgl.: Musharbash, Yassin: Warum niemand in Syrien eingreifen will, in: Spiegel Online vom 27.04.2011 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/proteste-warum-niemand-in-syrien-eingreifen-will-a-759249.html>), letzter Zugriff am: 20.09.2012).

wechsel in Bezug auf einzelne Staaten führten.

Zum zweiten war das Verhalten der Europäischen Union während der Revolutionen von der mangelnden internen Einigkeit beeinflusst; es fehlte an einem geschlossenen Auftreten und gemeinsamen Signalen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, wie das Beispiel Libyen hinreichend deutlich macht. Dabei waren es meist weniger divergierende außenpolitische Ansichten, die einem gemeinsamen Vorgehen im Weg standen, als vielmehr innenpolitische Interessen, denen die einzelnen Staaten Vorrang über eine einheitliche EU-Linie gaben. Diese Haltung ist keineswegs ein neu entstandenes Problem vor dem Hintergrund der arabischen Unruhen. Bereits die Debatten, die um den Vorschlag Sarkozys zur Gründung der UfM entbrannten und für die schließlich mehr schlecht als recht eine Kompromisslösung gefunden wurde, waren geprägt von der Uneinigkeit zwischen den zentral- und nordeuropäischen Mitgliedsstaaten einerseits und der mediterranen EU und Frankreich andererseits und zugleich von der Skepsis der südlichen Staaten selbst gegen einen französischen Alleingang zum eigenen Vorteil.<sup>37</sup> Ein weiteres Beispiel wäre auch das Ölembargo gegen Syrien, das die EU im September 2011 beschloss, das jedoch auf Druck Italiens erst im November in Kraft treten konnte: im November lief der Syrien-Vertrag des italienischen Ölkonzerns ENI aus, der durch die Libyenkrise ohnehin schon Einbußen verzeichnete.<sup>38</sup> Wo jedoch auf solche innenpolitischen Interessen einzelner Länder Rücksicht genommen werden muss, ist ein effektives und schnelles gemeinsames Handeln nicht möglich. Insgesamt wurden also uneinheitliche, teils mehrdeutige Signale an die Bevölkerung

<sup>37</sup> Vgl.: Posener, Alan: „Arabischer Frühling“ – Europäischer Herbst?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 61 (2011), Nr. 39, S. 57f.

<sup>38</sup> Vgl.: Aufstand gegen Assad: EU verhängt Ölembargo gegen Syrien, in: Spiegel Online vom 02.09.2011 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/aufstand-gegen-assad-eu-verhaengt-oelembargo-gegen-syrien-a-784043.html>), letzter Zugriff am: 20.09.2012).

und Regime der betroffenen Staaten gesandt und scheinen sich die einzelnen EU-internen Interessen eher auseinander denn aufeinander zu entwickeln, sodass die bisherige europäische Außen- und Sicherheitspolitik in der MENA-Region und die ENP im Licht des Arabischen Frühlings sicherlich als gescheitert betrachtet werden muss.<sup>39</sup>

## 5. Der zukünftige Kurs der EU

### 5.1 Eine überarbeitete ENP

Diese Tatsache musste natürlich auch die EU selbst erkennen und man muss ihr zugestehen, dass eine Überarbeitung der Europäischen Nachbarschaftspolitik bereits beschlossen und in Gang war, als die Unruhen in der arabischen Welt im Dezember 2010 ausbrachen.<sup>40</sup> So wurde bereits im März 2011, also ungewöhnlich schnell, als erste Reaktion auf die Geschehnisse eine *Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit dem südlichen Mittelmeer* vorgeschlagen, welche im Mai 2011 mit dem Beschluss einer *New Response to a Changing Neighbourhood* erweitert wurde und letztlich eine neue ENP bedeutet.<sup>41</sup> Diese soll die MENA-Staaten bei zwei großen Herausforderungen unterstützen, beim Aufbau einer *Deep Democracy* und bei der Sicherung von „inclusive and sustainable economic growth and development“<sup>42</sup>, welches als notwendige Grundlage eines nachhaltigen demokratischen Wandels erkannt wurde. Die Hilfen, die auf bilateraler Basis den länderspezifischen Bedürfnissen gerecht werden sollen, wurden unter dem Schlag-

wort der 3 *M's* zusammengefasst – *money*, *mobility* und *markets*.<sup>43</sup>

Der monetäre Aspekt beinhaltet dabei eine Aufstockung der finanziellen Hilfen, z.B. durch das im September 2011 lancierte, 350 Millionen Euro schwere *SPRING-Programm*<sup>44</sup>, und der Gewährung umfangreicher zusätzlicher Kredite an die MENA-Staaten durch die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Dadurch soll eine nachhaltige ökonomische und soziale Entwicklung in Gang gesetzt und politische Reformen unterstützt werden.<sup>45</sup>

Ein Ausbau des *Erasmus Mundus*-Programms, das universitäre Austauschstipendien finanziert und Mobilitätspartnerschaften mit einzelnen Ländern der Region, welche unter anderem eine Liberalisierung des Visa-Systems beinhalten, sollen die zirkuläre Migration fördern.<sup>46</sup> Zudem wurde den MENA-Staaten ein verbesserter Zugang und die mögliche Aufnahmen in den EU-Binnenmarkt über *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, wie sie teils mit den ehemaligen Ostblockstaaten geschlossen wurden, in Aussicht gestellt.

Die neue ENP geht dabei nicht von bedingungslosen Hilfen aus, sondern macht ihre Unterstützung unter dem Schlagwort *more for more* abhängig von den Fortschritten bei demokratischen Reformen und bei der Rechtsstaatlichkeit.<sup>47</sup> Dieses Kernprinzip der Konditionalität ist nicht neu, soll jedoch jetzt ganz anderes Gewicht erhalten und wurde um ihr negatives Gegenstück, einem *less for less*, ergänzt. Das heißt, dass Hilfen und Begünstigungen bei ausblei-

<sup>39</sup> Vgl.: Schumacher: *The EU and the Arab Spring*, a.a.O., S. 117.

<sup>40</sup> Vgl.: Colombo/Tocci: *The EU Response to the Arab Uprising*, a.a.O., S. 86.

<sup>41</sup> Vgl.: Driss: *The EU Response to the Arab Uprising*, a.a.O., S.105.

<sup>42</sup> EU press release: *The EU's response to the 'Arab Spring'*, MEMO/11/918 vom 16.12.2011, S. 1 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>, letzter Zugriff am: 20.09.2012).

<sup>43</sup> Vgl.: ebd.

<sup>44</sup> Vgl.: EU press release: *EU response to the Arab Spring: the SPRING Program*, MEMO/11/636 vom 27.09.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/636&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, letzter Zugriff am: 20.09.2012).

<sup>45</sup> Vgl.: Tocci: *State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030*, a.a.O., S. 10f.

<sup>46</sup> Vgl.: Freudenstein: *The Arab Spring*, a.a.O., S. 71.

<sup>47</sup> Vgl.: Eran: *The West Responds to the Arab Spring*, a.a.O., S. 24.

benden Reformen oder Rückschritten auch wieder entzogen werden können.<sup>48</sup>

Eine neue Komponente der überarbeiteten ENP soll die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft sein, die in die verschiedenen Partnerschaften miteingeschlossen werden soll und mit deren Akteuren die EU den verstärkten Dialog suchen will.<sup>49</sup>

## 5.2 Beurteilung der neuen ENP

Die EU hat ihre Lehren aus der gescheiterten Politik der letzten Jahrzehnte gezogen und – zumindest auf den ersten Blick – umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um auf die Herausforderungen einer veränderten politischen Lage in der MENA-Region zu reagieren.

Allerdings sind die Hauptpunkte der neuen ENP, allen voran das Prinzip der Konditionalität, nicht wirklich etwas neues, sondern waren schon Bestandteil des 2004 aufgelegten Frameworks und wurden nur, aus bereits aufgeführten Gründen, nicht konsequent verfolgt. Der Erfolg der EU-Politik in den kommenden Jahren hängt also nach wie vor von der Umsetzung ab. Auch wenn zumindest im Moment mehr Wille zum Handeln gegeben zu sein scheint, muss sich die EU in den nächsten Jahren erst beweisen. Sowohl in der energischen Kontrolle der Einhaltung der Konditionalität durch die Empfängerstaaten als auch im Umgang mit den eigenen *Core Values*.<sup>50</sup> Doch auch wie diese Kontrolle erfolgen soll und wer entscheidet, welche reformpolitischen Fortschritte welcher Entlohnung verdienen, muss im Grunde erst geklärt werden.

Eine ähnliche Problemlage findet sich beim Aspekt der Zivilgesellschaft. Wenn die Umsetzung gelingt, wäre die stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen – als Vertreter aller Gruppen der Bevölkerung und als Basis demokratischer

Opposition – sicherlich ein guter und wichtiger Ansatz, der auch den Wünschen der Betroffenen selbst entspräche. Allerdings muss sich eben auch hier erst noch zeigen, wie die Umsetzung in die Praxis erfolgen soll und aus EU-Sicht förderwürdige Gruppen aus der Masse vor Ort ausgewählt werden sollen.<sup>51</sup>

Die *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, die einigen arabischen Staaten als erweiterter Zugang zum EU-Markt in Aussicht gestellt wurden, bieten keinen echten Anreiz. Für die osteuropäischen Staaten, mit denen solche Abkommen nach dem Fall der Sowjetunion geschlossen wurden und die hier als Vorbild dienten, waren die DCFTAs ein Mittel zur ökonomischen Annäherung, die langfristig die Chance bieten sollte, in die EU aufgenommen zu werden. Für die MENA-Region ist diese Möglichkeit weder realistisch, noch von der EU oder den betroffenen Staaten gewollt. Ohne diese Option erfordern die Agreements aber nur eine starke, einseitige Anpassung der Wirtschaft an EU-Regulierungen, ohne dass von Seiten der EU eine entsprechende Gegenleistung erfolgen würde.<sup>52</sup> Im Kontext der neuen ENP solche Verträge zu schließen, kostet die EU also wenig, bringt aber eben auch als vermeintliche Hilfe der Gegenseite wenig Nutzen und offenbart letztlich doch wieder die Priorität des europäischen Sicherheitsdenkens.

Das gleiche Prinzip liegt den Mobilitätspartnerschaften zugrunde. Hier wurden den vorsichtigen Visa-Liberalisierungen zugunsten der arabischen Länder weitreichende Vorgaben zur Deckung der EU-Sicherheitsvorstellungen und Bestimmungen zu Frontex gegenübergestellt.<sup>53</sup> Diese relativieren die Demokratisierungsbemühungen der EU wieder; vor allem in der Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand. Damit soll nicht gesagt werden, dass die Europäische Union sich

<sup>48</sup> Vgl.: Tocci: State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030, a.a.O., S.11.

<sup>49</sup> Vgl.: Colombo/Tocci: The EU Response to the Arab Uprising, a.a.O., S. 91.

<sup>50</sup> Vgl.: Driss: The EU Response to the Arab Uprising, a.a.O., S. 108ff.

<sup>51</sup> Vgl.: ebd.

<sup>52</sup> Vgl.: Colombo/Tocci: The EU Response to the Arab Uprising, a.a.O., S. 92.

<sup>53</sup> Vgl.: Driss: The EU Response to the Arab Uprising, a.a.O., S. 106.

nicht um die Sicherheit ihrer Grenzen und Bürger kümmern darf und muss. Aber eine *Partnerschaft*, die letztlich einseitig nur dem einen Partner Vorteile bringt, dient nicht dazu, die Glaubwürdigkeit der EU wieder herzustellen.

Insgesamt ist die neue ENP, trotz genannter Grenzen, ein richtiger Ansatz und es soll ihr an dieser Stelle nicht der Wille abgesprochen werden, demokratische Grundwerte in der MENA-Region zu fördern; sie muss sich aber in der Realität erst noch in ihrer konsequenten Umsetzung beweisen. Sicherlich stellt sie nicht mehr als einen ersten Schritt dar, über deren Bestimmungen hinaus die EU weitere Mittel und Wege finden muss, um die MENA-Staaten wirksam und nachhaltig zu unterstützen. Freudenstein regt hierzu z. B. an, die osteuropäischen Länder stärker mit einzubeziehen und deren direkte Erfahrungen mit dem Wandlungsprozess und dem Aufbau demokratischer Strukturen besser zu nutzen.<sup>54</sup>

## 6. Fazit

Die europäische MENA-Politik der letzten Jahrzehnte war geprägt von einem Widerspruch zwischen dem moralischen Anspruch, der in den Frameworks verankert wurde und der Realität, in der eigene ökonomische und sicherheitspolitische Interessen Priorität genossen. Die propagierten und von anderen Staaten geforderten Werte wurden nicht nach allen Kräften gefördert bzw. wurde um einer - wie sich zeigte trügerischen - Stabilität willen mit Diktaturen kooperiert, die diese Werte mit Füßen traten, was für die EU heute zu einem Mangel an Glaubhaftigkeit führt. Im Arabischen Frühling fehlte es der Europäischen Union an einer klaren Linie und an einheitlichen Signalen an die Aufständischen und Regime. Wie in der Arbeit erläutert wurde, wurde das Verhalten der EU weiterhin in offensichtlicher Weise von den eigenen

Interessen geleitet und war teilweise, wie im Fall der *schnellen* Unterstützung der Demonstranten *nach* dem Sturz Ben Alis in Tunesien, nicht glaubwürdig. Die Europäische Union wurde in ihrem Umgang mit der Krise ihren eigenen Werten und Ansprüchen nicht gerecht und büßte ihre Glaubwürdigkeit als normative Macht ein. Selbst dort wo es von der Union angestrebt wurde, war ein schnelleres, effektiveres Handeln in den Unruhen aufgrund interner Differenzen und der Priorisierung innenpolitischer Interessen durch einzelne Länder kaum möglich. Letztendlich fehlt es der EU trotz des Vertrages von Lissabon an geschlossenem Auftreten und der Möglichkeit, eine effektive, einheitliche Außenpolitik zu betreiben.

Der Arabische Frühling war sicher nicht EU-gemacht und es muss auch in erster Linie Sache der betroffenen Staaten und Völker und nicht Europas sein, die Weichen für ihre neue Gesellschaftsordnung zu stellen. Wenn die Europäische Union jedoch all diejenigen Gefahren einer instabilen Nachbarschaft, die sie ehemals mithilfe von Despoten zu verhindern versuchte - Terrorismus, Migrationsströme, Handelsverluste, etc. -, auch in Zukunft eindämmen will, muss sie sich in Zukunft klar von früheren Methoden distanzieren und ehrlich darum bemühen, Lösungen anzubieten, die nicht nur für die EU selbst, sondern auch für die MENA-Region von Vorteil sind; nur so kann sie ihre Glaubwürdigkeit zurückgewinnen. Dass die neue ENP wirklich neu ist, wird sie erst noch in ihrer Umsetzung beweisen müssen.

---

<sup>54</sup> Vgl.: Freudenstein: *The Arab Spring*, a.a.O., S. 70f.

## Literaturverzeichnis

- Alcaro, Riccardo/Haubrich-Seco, Miguel* (Hrsg.): Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings, Rom 2012.
- Amtsblatt der Europäischen Union*: Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 09.05.2008 ([http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M\\_DE.pdf](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_DE.pdf), letzter Zugriff am: 19.09.2012).
- Annen, Nils*: Arabellion und die Ratlosigkeit der deutschen Politik, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4 (2011), S. 11-17.
- Aufstand gegen Assad*: EU verhängt Ölembargo gegen Syrien, in: Spiegel Online vom 02.09.2011 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/aufstand-gegen-assad-eu-verhaengt-oelembargo-gegen-syrien-a-784043.html>, letzter Zugriff am: 20.09.2012).
- Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz*: Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“. Hegemoniale Politik im neuen Gewand? Diskussionspapier, Berlin 2008.
- Bensedrine, Sihem*: Tunesien und Europa. "Ich oder die Taliban", in: Süddeutsche Zeitung vom 21.01.2011 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/tunesien-und-europa-ich-oder-die-taliban-1.1049184>, letzter Zugriff am: 19.09.2012).
- Colombo, Silvia/Tocci, Nathalie*: The EU Response to the Arab Uprising: Old Wine in New Bottles?, in: Alcaro, Riccardo/Haubrich-Seco, Miguel (Hrsg.): Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings, Rom 2012, S. 71-96.
- Driss, Ahmed*: The EU Response to the Arab Uprising: a Show of Ambivalence, in: Alcaro, Riccardo/Haubrich-Seco, Miguel (Hrsg.): Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprisings, Rom 2012, S. 97-110.
- Georg/Elbers, Helmut* (Hrsg.): Externe EU-Governance, Wiesbaden 2011, S. 197-220.
- Eran, Oded*: The West Responds to the Arab Spring, in: Strategic Assessment, 14 (2011), Nr. 2, S. 15-28.
- EU press release*: EU response to the Arab Spring: the SPRING Program, MEMO/11/636 vom 27.09.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/636&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, letzter Zugriff am: 20.09.2012).
- EU press release*: The EU's response to the 'Arab Spring', MEMO/11/918 vom 16.12.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>, letzter Zugriff am: 20.09.2012).
- Freudenstein, Roland*: The Arab Spring. What's in it for us?, in: European View, 10 (2011), S. 67-72.
- Hollis, Rosemary*: No friend of democratization. Europe's role in the genesis of the "Arab spring", in: International Affairs, 88 (2012), Nr. 1, S. 81-94.
- Manners, Ian*: Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies, 40 (2002), Nr. 2, S. 235-252.
- Musharbash, Yassin*: Warum niemand in Syrien eingreifen will, in: Spiegel Online vom 27.04.2011 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/prot-este-warum-niemand-in-syrien-eingreifen-will-a-759249.html>, letzter Zugriff 20.09.2012).
- Niemann, Arne/Junne, Gerd*: Europa als normative Macht?, in: Simonis, Georg/Elbers, Helmut (Hrsg.): Externe EU-Governance, Wiesbaden 2011, S. 103-131.
- Nordhausen, Frank/Schmid, Thomas*: Die arabische Revolution, Berlin 2011.
- Perthes, Volker*: Europa muss positiver auf die Umbrüche reagieren. Interview vom 09.02.2012 (<http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/62675/interview-mit-volker-perthes>, letzter Zugriff am: 18.09.2012).
- Posener, Alan*: „Arabischer Frühling“ – Europäischer Herbst?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 61 (2011), Nr. 39, S. 57-62.
- Saif, Ibrahim*: Arabische Führer und westliche Länder. Tausch der Demokratie gegen Geschäftsinteressen, vom 21.03.2012 (<http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/125329/arabische-fuehrer-und-westliche-laender>, letzter Zugriff am: 19.09.2012).
- Schäfer, Isabel*: Revolution bei den südlichen Nachbarn – Zeit für eine neue Politik der EU gegenüber der arabischen Welt, vom 07.03.2011 (<http://www.boell.de/weltweit/europanordamerika/europa-nordamerika-revolution-eu-tunesien-libyen-aegypten-mittelmeerunion-11388.html>, letzter Zugriff am: 19.09.2012).
- Schumacher, Tobias*: The EU and the Arab Spring. Between Spectatorship and Actorness, in: Insight Turkey, 13 (2011), Nr. 3, S. 107-119.

- Simonis, Georg/Elbers, Helmut (Hrsg.):* Externe EU-Governance, Wiesbaden 2011.
- Simons, Stefan/Volkery, Carsten/Weiland, Severin:* Angst vor einem zweiten Afghanistan, in: Spiegel Online vom 19.04.2011 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nato-einsatz-in-libyen-angst-vor-einem-zweiten-afghanistan-a-758032.html>, letzter Zugriff am: 18.09.2012).
- Solana, Javier:* Shaping an Effective EU Foreign Policy. Rede vor der Konrad Adenauer Stiftung vom 24.01.2005 ([http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article\\_4251\\_fr.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_4251_fr.htm), letzter Zugriff am: 19.09.2012).
- Tocci, Nathalie:* State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030. The EU's Response, in: MEDPRO Policy Papers, Nr. 1 (2011) (updated April 2012).

Corinna Korn

## **Die Zivilgesellschaft Nordafrikas und des Nahen Ostens und ihre Rolle im Arabischen Frühling**

*Die Seminararbeit untersucht, welchen Anteil die Zivilgesellschaft an den arabischen Umbrüchen im Jahr 2011 hatte und welche Rolle sie in einem möglichen, fortschreitenden Demokratisierungsprozess spielen wird. Da sich die Vorgänge schwer anhand einer einzelnen Theorie erklären lassen, werden mehrere Ansätze miteinbezogen: Mit Hilfe der Diffusionstheorie wird dargestellt, wie es zur Ausbreitung revolutionären Gedankenguts kommt, das schließlich zu einem Identitätswandel in der Gesellschaft führen kann. Danach lässt sich anhand der Überlegungen der zwei deutschen Politikwissenschaftler Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Merkel der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf Transformationsprozesse in drei Phasen untergliedern: die Liberalisierungsphase, die Demokratisierungsphase und die Konsolidierungsphase.*

*Die Zivilgesellschaft wird in dieser Arbeit - angelehnt an die Definition des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - als „Bereich innerhalb der Gesellschaft [gesehen], der zwischen dem staatlichen, dem wirtschaftlichen und dem privaten Sektor angesiedelt ist“. Die Diffusionstheorie erklärt, dass sich im Falle der Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens ein Wertewandel vollzogen hat, der zur Bildung von sozialen Bewegungen und zur Ausweitung zivilgesellschaftlicher Strukturen geführt hat. Lauths und Merkels Schema der Transformation zeigt, dass sich die arabischen Staaten noch in der Demokratisierungsphase befinden und diesen Prozess noch lange nicht abgeschlossen haben. Traditionelle religiöse Denkweisen könnten den Einfluss der Zivilgesellschaft in Zukunft schwächen. Hier kommt die Europäische Union ins Spiel, die mit Hilfe des linkage-Modells transnationale Verbindungen fördern und so dazu beitragen kann, dass eine dynamische*

*Zivilgesellschaft den Staat kontrollieren und Input zu Entscheidungsprozessen liefern kann.*

### **1. Die arabischen Staaten im Umbruch**

Mit der Grundstimmung der arabischen Bevölkerung hat sich der libanesische Historiker und Journalist, Samir Kassir, genauestens befasst. Er spricht von einer „Ohnmacht“ in der arabischen Seele, einer „Ohnmacht zu handeln, um den eigenen Lebenswillen zu bestätigen“<sup>1</sup>. Eingeschüchtert seien die Bewohner der arabischen Welt, nicht nur von der Macht des Westens, sondern auch von den autoritären Strukturen, die innerhalb ihrer Staaten herrschten.

Somit wurden auch von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) die politischen Strukturen der Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens als stabil und unverwundlich angesehen. Die Zusammenarbeit mit autoritären Herrschern und Monarchen und eine positive Nachbarschaftspolitik sollten eine potentielle Gefahr seitens der südlichen Anrainer eindämmen. Umso mehr wurde die Weltgemeinschaft überrascht, als die arabische Ohnmacht im Jahr 2010 zu bröckeln begann: Die Aufstände, die in Tunesien ihren Ursprung hatten, breiteten sich auf die angrenzenden Länder und bald auf die gesamte Region aus. Mit Massendemonstrationen zwangen Revolutionäre ihre Despoten zum Rückzug: Zunächst in Tunesien und Ägypten, gegen Ende des Jahres 2011 auch in Libyen und im Jemen. Der Arabische Frühling war geboren.

Es stellt sich die Frage, welche Einflüsse zu diesem Wandel in der arabischen Identität geführt haben. In der folgenden Arbeit soll untersucht werden, welchen Anteil die Zivilgesellschaft an den Umbrüchen hatte und welche Rolle sie in einem möglichen fortschreitenden Demokratisierungsprozess einnehmen wird. Da sich die Vorgänge

<sup>1</sup> Kassir, Samir: Das arabische Unglück, Berlin 2006, S.13.

schwer anhand einer einzelnen Theorie erklären lassen, werden mehrere Ansätze miteinbezogen, die einen Beitrag zur Untersuchung leisten: Ein genauer Blick auf den Begriff der 'Zivilgesellschaft', ihre Entstehungsvoraussetzungen und die Wirkung von Diffusionsprozessen soll helfen, den Identitätswandel der arabischen Bevölkerung zu erklären, der zur Entstehung sozialer Bewegungen und einer Etablierung zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt hat. Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Merkel, zwei deutsche Politikwissenschaftler und Sozialforscher, haben den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf Transformationsprozesse untersucht<sup>2</sup>. Ihre Überlegungen sollen helfen zu belegen, dass die Zivilgesellschaft einen nicht unerheblichen Einfluss auf die arabischen Revolutionen hatte. Zu guter Letzt wird die Rolle der Europäischen Union als externer Akteur analysiert. Es soll festgestellt werden, ob eine Einmischung ihrerseits angebracht ist und welche Mittel sie zur Stärkung der arabischen Zivilgesellschaft einsetzen kann.

## 2. Die Rolle der Zivilgesellschaft in der arabischen Welt

### 2.1 Zivilgesellschaft – eine Begriffserklärung

#### 2.1.1 Begriffsgeschichte und Definition

Mit dem Phänomen der Zivilgesellschaft haben sich bereits zahlreiche Wissenschaftler auseinandergesetzt. Besondere Beachtung fand das Thema während der Transformationsprozesse in Lateinamerika und Osteuropa. Doch Überlegungen zu bürgerlicher und ziviler Gesellschaft gehen bis in die Antike zurück und lassen sich in drei Diskussionslinien unterteilen.<sup>3</sup> Der

<sup>2</sup> Vgl. Lauth, Hans-Joachim/ Merkel, Wolfgang: Zivilgesellschaft und Transformation, Mainz 1997, S.15-49.

<sup>3</sup> Vgl. Thiery, Peter: Zivilgesellschaft – ein liberales Konzept?, in: Lauth, Hans-Joachim/ Mols, Manfred/ Weidenfeld, Werner (Hrsg): Zur Relevanz politischer Diskurse. Überlegungen zu Zivilgesellschaft, Toleranz, Grundbedürfnissen, Normanwen-

traditionelle Teil der Diskussion bezieht sich auf Aristoteles' Polis, eine bürgerliche bzw. politische Gesellschaft in Abgrenzung zur Familie. Ihm folgten Alexis de Tocqueville, der die Grundlagen der amerikanischen Demokratie anhand der Gesellschaft und des Staates analysierte<sup>4</sup>, und die neorepublikanische Theoretikerin Hannah Arendt, die Zivilgesellschaft als „politisch-öffentliche[n] Raum [sieht], in dem in kommunikativen Prozessen Macht und politische Legitimation überhaupt erst entstehen“<sup>5</sup>. Der deutsche Philosoph Jürgen Habermas knüpft mit seiner „Theorie des kommunikativen Handelns“<sup>6</sup> an diese Sichtweise an und fasst soziale Bewegungen und kritische Öffentlichkeit, die von den Massenmedien beeinflusst zwischen System und Lebenswelt agieren, in seinem späteren Werk „Faktizität und Geltung“<sup>7</sup> unter dem Begriff Zivilgesellschaft zusammen.<sup>8</sup>

Die neuzeitliche Diskussionslinie liberaler Denker wie John Locke sieht die „Civil Society [als] [...] vopolitische Gesellschaft“, die „dem staatlichen Bereich strikt entgegengesetzt ist“<sup>9</sup>. Die dritte Linie geht auf Georg Wilhelm Friedrich Hegels „Grundlinien der Philosophie des Rechts“<sup>10</sup> aus dem Jahr 1821 zurück, die von Karl Marx und Friedrich Engels unter Einbezug von Änderungen und kritischen

und sozialen Gerechtigkeitsutopien, Mainz 1992, S.71.

<sup>4</sup> Vgl. Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1959.

<sup>5</sup> Klein, Ansgar: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Opladen 2001, S.381.

<sup>6</sup> Vgl. Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt am Main 1981.

<sup>7</sup> Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992.

<sup>8</sup> Vgl. Adloff, Frank: Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis, Frankfurt am Main 2005, S.79-81.

<sup>9</sup> Thiery, Zivilgesellschaft – ein liberales Konzept?, a.a.O., S.71.

<sup>10</sup> Vgl. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, Frankfurt am Main 1986.

Überlegungen fortgeführt wurden. Auch für Hegel liegt die bürgerliche Gesellschaft zwischen Staat und Familie, allerdings ist dies eine Gesellschaft nutzenmaximierender Wirtschaftsbürger, wodurch für ihn die „mit dem Kapitalismus verbundene Gefahr einer wachsenden sozialen Ungleichheit“<sup>11</sup> steigt. Der marxistische Philosoph Antonio Gramsci schließlich untersuchte im frühen 20. Jahrhundert den Grund für das Scheitern des Kommunismus im Westen und stieß dabei auf eine starke westliche 'società civile', die im „öffentlichen Raum teil[nimmt] am Kampf um die kulturelle Hegemonie“<sup>12</sup> und damit zu einer Stabilisierung des Kapitalismus beiträgt.

Eine moderne Definition des Begriffs gibt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Zivilgesellschaft als „Bereich innerhalb der Gesellschaft [sieht], der zwischen dem staatlichen, dem wirtschaftlichen und dem privaten Sektor angesiedelt ist“.<sup>13</sup> Angehörige des Staatsapparates und Mitglieder politischer Parteien werden somit nicht als zivilgesellschaftliche Akteure bezeichnet, ebenso wenig wie Familien oder Unternehmen. Vielmehr ist es die „Gesamtheit des Engagements der Bürger eines Landes [...] in Vereinen, Verbänden und vielfältigen Formen von Initiativen und sozialen Bewegungen“.<sup>14</sup> Diese Begriffsauslegung wird für die Ausführungen dieser Arbeit Gültigkeit haben, auch wenn es verschiedene Betrachtungsweisen gibt, die den Begriff enger oder weiter definieren.

<sup>11</sup> Adloff, Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis, a.a.O., S.32.

<sup>12</sup> Klein, Der Diskurs der Zivilgesellschaft, a.a.O., S.109.

<sup>13</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Lexikon der Entwicklungspolitik: Zivilgesellschaft, <http://www.bmz.de/de/service/glossar/Z/zivilgesellschaft.html>, letzter Zugriff am 31.07.12

<sup>14</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Lexikon der Entwicklungspolitik: Zivilgesellschaft, <http://www.bmz.de/de/service/glossar/Z/zivilgesellschaft.html>, letzter Zugriff am 31.07.12.

## 2.1.2 Voraussetzungen für eine dynamische Zivilgesellschaft und ihre Aufgaben

Aus den oben genannten Denkweisen ergeben sich zusammengefasst wichtige Eigenschaften einer Zivilgesellschaft. Ihre Akteure müssen die Möglichkeit haben, autonom zu handeln, also ohne das Eingreifen oder die Kontrolle des Staates fürchten zu müssen. Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Merkel betonen in ihren Ausführungen zu Zivilgesellschaft und Transformation zudem die „Prinzipien der Toleranz, der Fairness [und] des Bürger sinns“.<sup>15</sup> Gewaltanwendung durch zivilgesellschaftliche Akteure ist somit ausgeschlossen.

Ziel einer pluralistischen und dynamischen Zivilgesellschaft ist es, die Effizienz staatlichen Handelns zu kontrollieren, gegebenenfalls Kritik zu üben und Beiträge zur Entscheidungsfindung zu leisten. Diese Mechanismen können nur sichergestellt werden, wenn in den betroffenen Gesellschaften Meinungs- und Versammlungsfreiheit gegeben ist. Eine funktionierende Zivilgesellschaft kann nur entstehen, wenn sie Raum hat, sich zu entfalten. Sie braucht eine Öffentlichkeit, einen Ort, an dem Meinungen gebildet, ausgetauscht, reflektiert und geändert werden können. Schon Aristoteles' Polis brauchte die Agora, den Versammlungsplatz. Denn „ohne Orte der Versammlung ist bürgerliche oder zivile Gesellschaft, ist auch Demokratie nicht denkbar“.<sup>16</sup>

Ein weiterer wichtiger Faktor einer dynamischen Zivilgesellschaft ist eine freie Medienlandschaft, die durch die großflächige Verbreitung unzensurierter, umfassender Informationen eine freie Meinungsbil-

<sup>15</sup> Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, S.22.

<sup>16</sup> Wettig, Hannah: Zivilgesellschaft und arabische Revolution, in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte Nr.1+2/2012, <http://schattenblick.net/infopool/buerger/fakten/bfai0082.html>, letzter Zugriff am 05.08.12.

dung und einen freien Meinungsaustausch erst ermöglicht.

### 2.1.3 Diffusionsprozesse und ihre Wirkung

Nun gilt es zu untersuchen, welche Faktoren dazu führen, dass sich unter erfüllten Voraussetzungen eine Zivilgesellschaft bildet. Um dies zu verstehen, muss berücksichtigt werden, dass praktisch jede Gesellschaft bestimmten externen Einflüssen ausgesetzt ist, welche mit Hilfe des Konzepts der Diffusion näher betrachtet werden können. Hans-Joachim Lauth untersuchte das Phänomen der Demokratiediffusion und kommt, gemeinsam mit dem Soziologen und Politikwissenschaftler Gert Pickel, zu folgender Definition: „Das grundlegende Phänomen der Diffusion bezieht sich im Allgemeinen auf eine Idee oder Innovation, die sich ohne spezifische Förderung über Grenzen hinweg verbreitet.“<sup>17</sup> Es ist also möglich, dass sich bestimmte Werte, Normen, Denkweisen und Handlungsmuster zwischen Menschen übertragen und so in verschiedenen Regionen neue Impulse hervorrufen können. Dabei werden drei Stufen der Verbreitung unterschieden.<sup>18</sup> 1. Die kognitive Kenntnis einer Information, d.h. ihr Erreichen des Empfängers, ist noch nicht ausreichend, zusätzlich muss die Idee 2. akzeptiert und für gut befunden werden. Im 3. Schritt wird die neue Erkenntnis umgesetzt, und erst mit dieser Verhaltensänderung ist die Diffusion abgeschlossen.

Es gibt mehrere Wege, auf denen eine Innovation übertragen werden kann.<sup>19</sup> Den einfachsten stellen wohl die Massenkommunikationsmittel dar, da sie Informationen schnell und flächendeckend verbreiten

<sup>17</sup> Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert: Diffusion der Demokratie - Transfer eines erfolgreichen Modells?, in: Erdmann, Gero/ Kneuer, Marianne (Hrsg): Externe Faktoren der Demokratisierung, Baden Baden 2009, S. 39/40.

<sup>18</sup> Vgl. Lauth/ Pickel, Diffusion der Demokratie - Transfer eines erfolgreichen Modells?, a.a.O., S.40.

<sup>19</sup> Vgl. Lauth/ Pickel, Diffusion der Demokratie - Transfer eines erfolgreichen Modells?, a.a.O., S.41.

können. Diffusionsprozesse können aber auch über Akteursnetzwerke erfolgen, unter die beispielsweise die Kommunikationswege internationaler Organisationen fallen. Weitere Möglichkeiten ergeben sich durch Migranten und Personen, die sich in Schulen, Universitäten oder Unternehmen im Ausland Regeln und Wissen angeeignet haben und dieses nach ihrer Rückkehr in die Heimat propagieren. Lauth und Pickel betonen, dass bei solchen Prozessen nicht nur Regierungen und Eliten angesprochen werden, sondern „alle Akteure, die auf politische Entscheidungen Einfluss haben, damit auch intermediäre Gruppen und alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger“<sup>20</sup>.

Die Übertragung von demokratischen Werten ist für die Zivilgesellschaft besonders entscheidend. Denn nach oben genannter Definition verfügen zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur über demokratische Eigenschaften und Ansichten, sie ermöglichen mit ihrer Arbeit auch eine Etablierung und Festigung demokratischer Strukturen. Demokratiediffusion stellt somit den Ausgangspunkt einer dynamischen Zivilgesellschaft dar. Sie kann entweder durch die direkte Verbreitung demokratischer Werte oder Institutionen und Verfahren erfolgen oder durch eine Veränderung des Rezeptors zustande kommen, der eine bereits bekannte Information plötzlich als attraktive Neuigkeit erkennt. Auch veränderte Handlungsspielräume können zu einsetzenden Diffusionsprozessen führen.<sup>21</sup>

### 2.1.4 Einflüsse der Zivilgesellschaft auf Transformationsprozesse

Eine kontrollierende Zivilgesellschaft entsteht also oftmals, wenn sich demokratisches Gedankengut durch Diffusion und Meinungsaustausch in einer Gesellschaft verbreitet und dieses mit Hilfe von Institutionen durchgesetzt werden soll. Uneinigkeit herrscht jedoch bisher bei der Frage, ob die Zivilgesellschaft bei der Demokrati-

<sup>20</sup> Lauth/ Pickel, Diffusion der Demokratie - Transfer eines erfolgreichen Modells?, a.a.O., S.41/42.

<sup>21</sup> Vgl. Lauth/ Pickel, Diffusion der Demokratie - Transfer eines erfolgreichen Modells?, a.a.O., S.47.

sierung eines Staatsapparats wirklich einen ernsthaften Stellenwert einnimmt und sogar einen Regimewechsel einleiten kann.

Dabei unterscheiden Lauth und Merkel drei Schritte der Transformation:<sup>22</sup> In der Liberalisierungsphase bildet sich ein zivilgesellschaftliches Gegengewicht zum autoritären oder totalitären Staat. Dabei verbünden sich Individuen, die Demokratie und Menschenrechte durchsetzen wollen, und stellen sich meist kollektiv gegen den Staat, um diesen zur Übernahme ihrer Werteinstellungen zu bewegen. „Abhängig von ihren Mobilisierungspotentialen kann 'die' Zivilgesellschaft [dabei] durchaus zu den stärksten Protagonisten des Systemwechsels avancieren“<sup>23</sup>. In der zweiten, der Demokratisierungsphase, kommt die Bewegung zu ihrem Höhepunkt. Denn das Ende der autoritären oder totalitären Herrschaftsform gibt der Zivilgesellschaft viel Freiraum, sich zu entfalten. In der Konsolidierungsphase hingegen stagniert die Ausbreitung der Zivilgesellschaft meist wieder. Denn zum einen sind die Ambitionen der Akteure, Freiheit und Menschenrechte zu etablieren, realisiert worden, zum anderen entstehen Parteien und andere politische Akteure, die über eine breitere Legitimation und einen größeren Handlungsspielraum verfügen.

Jedoch machen Lauth und Merkel auch auf die Probleme der Zivilgesellschaft aufmerksam, die häufig erst in der Konsolidierungsphase bewusst werden und ihrer Demokratisierungsfunktion möglicherweise im Wege stehen.<sup>24</sup> Denn auch in zivilgesellschaftlichen Organisationen können ausgeprägte Machthierarchien vorherrschen, die einseitig ausgenutzt werden und zu Spannungen führen. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die Akteure entlang bereits bestehender gesellschaftlicher Trenn-

linien eines Staates gruppieren und es damit zu „wachsender Ignoranz und Fremdheit gegenüber der jeweils anderen Gruppe“<sup>25</sup> kommt. Eine übertriebene Differenzierung zwischen Zivilgesellschaft und Staat könnte ferner ein gegenseitiges Misstrauensverhältnis verursachen, was eine effektive Arbeit beider Seiten behindern würde.

In jede Situation muss also differenziert betrachtet werden, ob eine entstehende Zivilgesellschaft an einer ernsthaften Demokratisierung interessiert ist oder anfällig für die genannten Probleme wird. Durchaus können zivilgesellschaftliche Akteure aber Veränderungen hervorrufen und die Festigung demokratischer Strukturen unterstützen.

## 2.2 Arabische (Zivil-)Gesellschaft

### 2.2.1 Ausgangssituation

Basierend auf den Erläuterungen zur Rolle der Zivilgesellschaft während Transformationen stellt sich die Frage, ob auch die arabische Zivilgesellschaft einen Beitrag zu den dortigen Revolutionen leistete. Um dies beantworten zu können, wird im Folgenden zunächst ein Überblick über die Ausprägung einer Zivilgesellschaft vor Beginn der Umbrüche gegeben. Dabei wird ersichtlich, dass die Lage in den einzelnen Ländern Nordafrikas bzw. des Nahen Ostens recht unterschiedlich war. Während beispielsweise das Regime Muammar al-Gaddafis in Libyen durch ständige Überwachung praktisch jede Form einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit unterbunden hatte, hatten sich in Ägypten und Tunesien durchaus einige Akteure in Menschenrechtsgruppen oder wissenschaftlichen Instituten zusammengeschlossen. Trotzdem waren die bestehenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oft nicht autonom, sondern laut Cilja Harders, Leiterin der Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients an der Freien

<sup>22</sup> Vgl. Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, a.a.O., S.31-40.

<sup>23</sup> Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, a.a.O., S.34

<sup>24</sup> Vgl. Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, a.a.O., S.28-30.

<sup>25</sup> Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, a.a.O., S.28.

Universität Berlin, vom Staat „kontrolliert, eingeschüchtert oder auch eingebunden als System-Opposition“<sup>26</sup>. Experten sprechen hierbei von Quasi-Nicht-Regierungsorganisationen (QUANGOs) oder Regierungs-Nicht-Regierungsorganisationen (GONGOs) als Mittel der autoritären Herrscher, das Bedürfnis der Menschen, ihre Werte zivilgesellschaftlich zu institutionalisieren, zwar zu erfüllen, die Kontrolle über Inhalte und Mitarbeiter aber nicht aus der Hand zu geben.<sup>27</sup> Tobias Schumacher, Politikwissenschaftler der Universität Lissabon, spricht im Falle Marokkos zum Beispiel von 35.- 40.000 vom König überwachten NGOs, die nur so lange unabhängig agieren können, wie sie sich nicht in dessen Belange einmischen.<sup>28</sup>

### 2.2.2 Wandel der arabischen Identität

Schumacher bezeichnet die arabische Bevölkerung als eine „Bürgergesellschaft, die in vielen Bereichen prämodern organisiert und strukturiert ist, tradierten Werten folgt und sich vor allem an religiösen Institutionen orientiert“.<sup>29</sup> Lange Zeit haben der politische Wille und die Durchsetzungskraft der Menschen gefehlt, um sich der Kontrolle durch die Despoten zu entziehen. Doch es sind Veränderungen beobachtbar, die das von Samir Kassir beschriebene „Ohnmachtsgefühl“ widerlegen. Die Diffusion von demokratischen Werten und Ideen in die Gesellschaft stößt bei den Ju-

gendlichen der arabischen Welt auf fruchtbaren Boden. Bereits Lauth und Pickel beschreiben als Möglichkeit einer erfolgreichen Demokratiediffusion einen veränderten Empfänger.<sup>30</sup> So vollzieht sich auch in den arabischen Ländern ein Identitätswechsel, weil die junge und modern eingestellte Generation die Missstände in ihren Ländern - hohe Jugendarbeitslosigkeit, Wohlstandsgefälle, Korruption und Unterdrückung - nicht mehr hinnehmen will.

Als Diffusionsweg spielen moderne Massenkommunikationsmittel eine wichtige Rolle. Überregionale und weitgehend unzensurierte Fernsehsender wie Al Jazeera fördern die Verbreitung von Informationen, das Internet und soziale Netzwerke schaffen die Basis für weitere Vernetzung und einen beschleunigten Meinungsaustausch. Außerdem entstehen in sozialen Netzwerken die für eine Zivilgesellschaft erforderlichen Orte des Austauschs. Mit Beginn der 2000er Jahre breitete sich nicht nur eine, von heimkehrenden Migranten ins Leben gerufene, „Kaffeehauskultur“ in den arabischen Städten aus, die einen Ort für Diskussionen und Debatten schuf<sup>31</sup>. Auch nutzen die „jungen Menschen [- die] bisher im öffentlichen Leben nur eingeschränkt die Freiheit [hatten], ihre Ideen und Vorstellungen zu äußern und zu diskutieren – [...] [heute] länderübergreifend virtuelle und mediale Freiräume zur intensiven Kommunikation“.<sup>32</sup> Jörg Armbruster, der bei seiner Arbeit als Korrespondent der ARD in Kairo den direkten Kontakt zu Einheimischen sucht, konnte beobachten, dass Meinungsfreiheit und die Übernahme von Verantwortung für das Gemeinwesen viel wichtiger geworden sind. Die arabischen Jugendlichen hätten „entdeckt [...],

<sup>26</sup> Kroll, Janina: Zivilgesellschaftliche Bewegungen im arabischen Raum. Interview mit Prof. Dr. Cilja Harders, in: BBE Europa-Nachrichten 2/2011, o.O., S.3, [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/02/en2\\_harder\\_s.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/02/en2_harder_s.pdf), letzter Zugriff am 05.08.12.

<sup>27</sup> Vgl. Kroll, Zivilgesellschaftliche Bewegungen im arabischen Raum, o.O., S.3.

<sup>28</sup> Vgl. Wurzel, Hanne: Internationale Gemeinschaften und Konsequenzen für die EU-Politik. Workshop mit Almut Möller und Prof. Dr. Tobias Schumacher, Bensberger Gespräche der bpb 2012, S.2, <http://www.bpb.de/veranstaltungen/dokumentation/bensberger-gespraech>, letzter Zugriff am 02.08.12

<sup>29</sup> Wurzel, Internationale Gemeinschaften und Konsequenzen für die EU-Politik. Workshop der bpb 2012, S. 2.

<sup>30</sup> Vgl. Lauth/ Pickel, Diffusion der Demokratie - Transfer eines erfolgreichen Modells?, a.a.O., S.47

<sup>31</sup> Vgl. Wettig, Zivilgesellschaft und arabische Revolution, in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte Nr.1+2/2012

<sup>32</sup> El Difraoui, Asiem: Die Chance zum echten Dialog, Berlin 2012, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/dialog-mit-der-arabischen-jugend.html>, letzter Zugriff am 02.08.12.

dass es lohnt, sich in Politik einzumischen<sup>33</sup> und wüssten genau, auf welche Weise dies erfolgen soll. Religion soll sich aus der Politik heraushalten, denn „im Koran stünde nichts davon, dass man mit Religion Politik machen muss“.<sup>34</sup> Ein Wandel in der arabischen Mentalität ist deutlich spürbar, Engagement hat Politikverdrossenheit verdrängt – zumindest in den jüngeren Generationen.

## 2.2.3 Etablierung einer Zivilgesellschaft

### 2.2.3.1 Liberalisierungsphase

Infolge der wachsenden Unzufriedenheit in der Bevölkerung und der erleichterten Kommunikation entwickelten sich zahlreiche soziale Bewegungen, vor allem der jungen Leute, aber auch von Arbeitern, Gewerkschaftlern, Frauen und Bürgerrechtlern. Schon 2002 beobachtete Michael Lange, damals Leiter des Länderprogramms Ägypten der Konrad-Adenauer-Stiftung, „Vorstellungen von Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit“ und einen sich infolgedessen „weiter diversifizierenden 'Freiraum [...] des politischen Diskurses' mit erkennbaren Pluralisierungs- und Verjüngungstendenzen“<sup>35</sup>. Die Menschen bestehen also auf die Realisierung von Menschenrechten und möchten sie – wenn schon nicht vom Staat garantiert – notfalls auch selbst umsetzen.

Einerseits zweifeln einige Wissenschaftler noch immer an der Verwendung des Begriffes einer arabischen Zivilgesellschaft. Denn zum einen fanden viele Protestaktionen unter Einfluss von Gewalt statt. In Libyen und Syrien eskalierten die Proteste sogar zu Bürgerkriegen, was nicht mehr unter dem zivilgesellschaftlichen Attribut der friedlichen Wertedurchsetzung steht.

<sup>33</sup> Armbruster, Jörg: Der arabische Frühling. Als die islamische Jugend begann, die Welt zu verändern, Frankfurt 2011, S.218

<sup>34</sup> Armbruster, Der arabische Frühling, a.a.O., S.218

<sup>35</sup> Lange, Michael: Globalisierung, Zivilgesellschaft und Konfliktprävention in Ägypten, Sankt Augustin 2002, <http://www.kas.de/wf/de/33.493>, letzter Zugriff am 04.08.12

Zum anderen war und ist der Einfluss von autoritären Herrschern, Monarchen oder Militärregimen groß. Für Tobias Schumacher „gibt es in Nordafrika [...] gar keine Zivilgesellschaft im eigentlichen Sinne, sondern lediglich ein sehr disparates Feld vermeintlich zivilgesellschaftlicher Akteure im Sinne des englischsprachigen Verständnisses [sic!] von 'civic society'“<sup>36</sup>.

Andererseits können Wissenschaftler vermehrt positive Entwicklungen einer entstehenden Zivilgesellschaft feststellen, nicht nur in Ägypten<sup>37</sup>. In Tunesien gibt es zahlreiche Gewerkschaften, Verbände und Interessengruppen, außerdem findet in Tunis das Weltsozialforum 2013 unter dem Thema „Würde“ statt, das an den dortigen Beginn des arabischen Frühlings erinnern soll. Auch in Libyen, wo unter Gaddafis Herrschaft „jegliche politische Meinungsäußerung, und sei es im engsten Freundeskreis, zur sofortigen Verhaftung führen“<sup>38</sup> konnte, bilden sich heute Gruppierungen, die für ihre Rechte eintreten. Ende 2011 debattierten auf Einladung der Organisation „The Voice of Libyan Women“ Aktivistinnen fünf Tage lang über die Rolle der Frau im neuen Libyen. Sie gaben sich nicht mit einfachen Antworten der Politiker zufrieden, sondern verlangten, „Frauenrechte explizit in der Verfassung festzuschreiben [sic!] und die Sharia frauenfreundlich zu interpretieren“<sup>39</sup>. Es ist ein neues Phänomen in den arabischen Ländern, dass Frauen – teilweise sogar gegen den Willen ihrer Männer – auf die Straße gehen und für ihre Rechte eintreten. So leisteten sie keinen unwesentlichen Beitrag zur Etablie-

<sup>36</sup> Wurzel, Internationale Gemeinschaften und Konsequenzen für die EU-Politik. Workshop der bpb 2012, S.2

<sup>37</sup> Vgl. Kroll, Zivilgesellschaftliche Bewegungen im arabischen Raum, o.O., S.1

<sup>38</sup> Wettig, Zivilgesellschaft und arabische Revolution, in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte Nr.1+2/2012

<sup>39</sup> Al-Zubaidi, Layla: Die Rolle der Frauen nach dem Bürgerkrieg in Libyen: Eine zweite Revolution, Tripolis 2011, <http://www.boell.de/weltweit/nahost/naher-mittlerer-osten-frauen-libyen-konferenz-13334.html>, letzter Zugriff am 04.08.12

rung einer neuen arabischen Identität und zur Einleitung der Reformprozesse.

### 2.2.3.2 Demokratisierungsphase

Die sozialen Bewegungen haben somit unbestreitbar eine große Rolle für die Regimewechsel in den arabischen Ländern gespielt. In der Tat streitbar ist jedoch, ob diese stark genug sein werden, die Demokratisierungsphase zu überstehen und eine Konsolidierungsphase einzuleiten. Lauth und Merkel gehen davon aus, dass „bei Systembrüchen, die durch Revolutionen beziehungsweise durch außerordentliche soziale Mobilisierungen erzwungen werden, [...] der temporäre Einfluß der Zivilgesellschaft möglicherweise am größten“<sup>40</sup> ist, da der Regimewechsel unkontrolliert geschieht und sich somit große Gestaltungsspielräume für die Zivilgesellschaft ergeben. Dies würde bedeuten, dass Länder wie Ägypten, Tunesien oder Libyen, in denen revolutionäre Systemwechsel stattgefunden haben, über eine besonders ausgeprägte Zivilgesellschaft verfügen könnten. Jedoch verfügen die genannten Staaten zwar über sichtbares, aber doch eher langsames Wachstum demokratischer Eigen-dynamik. Gründe dafür sind zum einen repressive Gesetze, die Eingriffe in NGOs und Medien seitens des Staates erlauben. Das „civil society law“ in Ägypten hätte sogar Mindestbeträge an Eigenmitteln vorausgesetzt, welche das Ende für viele Organisationen bedeuten würden<sup>41</sup>. Es wurde zwar nicht in seiner vollen Wirkungskraft verabschiedet, dennoch bringen derartige Gesetzesvorschläge oftmals Autonomieverluste für die Zivilgesellschaft mit sich. Zum anderen sind „civic traditions“ dafür verantwortlich, dass verfestigte kulturelle Verhaltensmuster beibehalten werden und

eine Demokratisierung behindern.<sup>42</sup> Obwohl säkular eingestellte Jugendliche eine Trennung von Religion und Politik fordern, ist der religiöse Einfluss in den arabischen Ländern trotzdem noch so groß, dass „Ansprüche auf Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und politische[...] Partizipation [...] durch Elemente des islamischen Rechts eingeschränkt bzw. relativiert“<sup>43</sup> werden. In der Demokratisierungsphase ist also eine starke Entwicklung der Zivilgesellschaft möglich, aber nicht zwingend gegeben. Es ist ebenso denkbar, dass die arabischen Länder eine Islamisierung mit Besinnung auf die Scharia einer Annäherung an westliche Standards vorziehen. So entschied sich die ägyptische Bevölkerung 2012 für Mohammed Mursi als neuen Präsidenten, einen religiös konservativen Muslimbruder, für den der Islam die Lösung zu Ägyptens Problemen sein kann. Auch in Tunesien regiert die moderat islamistische Ennahda als führende Partei in einer Koalitionsregierung und in Libyen soll die Scharia Grundlage einer neuen Gesetzgebung werden.

### 2.2.3.3 Konsolidierungsphase

Wie die Zukunft der arabischen Umbruchstaaten aussehen wird, kann nicht genau gesagt werden. Eine gefestigte demokratische Konsolidierungsphase hat bisher keines der Länder erreicht. Die gewählten Präsidenten müssen es erst schaffen, Ungleichheiten abzubauen und vor allem Arbeitsplätze zu schaffen. Hoffnungen und Forderungen der jungen Demonstranten müssen ernst genommen werden, denn ohne die Unterstützung der Studenten und Jugendlichen wird eine neue Staatsordnung schwer durchzusetzen sein. Jörg Armbruster weist zusätzlich darauf hin, dass im Falle einer Verwirklichung von demokratischen Systemen, „diese Demokratien [...] am Ende anders aussehen [werden] als unsere [westlichen], islamisch sicherlich,

<sup>40</sup> Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, S.36.

<sup>41</sup> Vgl. Internationale Gesellschaft für Menschenrechte: Ein repressives Gesetz soll die Zivilgesellschaft strangulieren. Gemeinsame Erklärung von 71 ägyptischen Nichtregierungsorganisationen, o.O. 2010, <http://www.igfm.de/AEgypten-Ein-repressives-Gesetz-soll-die-Zivilgesellschaft-stra.1453.0.html>, letzter Zugriff am 04.08.12

<sup>42</sup> Vgl. Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, S.36/37

<sup>43</sup> Lange, Globalisierung, Zivilgesellschaft und Konfliktprävention in Ägypten, a.a.O.

aber nicht automatisch islamistisch<sup>44</sup>. Europa sollte dies akzeptieren und den jungen Demokratien zu Stärkung verhelfen. Denn die Zivilgesellschaft darf nicht außer Acht gelassen werden in einer Phase, in der sie oft an Kraft verliert und ihre Probleme offenbart<sup>45</sup>. Nur mit Hilfe einer starken Zivilgesellschaft können Reformen des neuen Staatsapparats überwacht, um Ideen und Innovationen ergänzt und die Bewahrung demokratischer Werte gewährleistet werden. Der EU als externer Akteur wird hierbei eine wichtige Aufgabe zuteil.

## 2.3 Die Europäische Union als externer Akteur

### 2.3.1 Bottom-up linkage zur Förderung von Demokratisierung

Es gibt zwei traditionelle Wege, Demokratisierung zu fördern. Die erste Möglichkeit - das leverage-Modell - sieht eine intergouvernementale Kooperation mit den Regierungen vor, also eine Demokratisierung von oben nach unten („top-down“). Die zweite Möglichkeit dagegen - das linkage-Modell - wendet sich an die Zivilgesellschaft eines Staates und versucht so, „soziale[...], ökonomische[...] und politische[...] Verflechtungen (*linkage*) zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Staaten“<sup>46</sup> zu fördern. Dadurch werden die Akteure des betroffenen Landes aktiviert, die Demokratisierung selbst in die Hand zu nehmen. Geschehen kann dies auf direktem Wege durch Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisati-

onen oder indirekt durch den Ausbau von Handelsbeziehungen.<sup>47</sup>

#### 2.3.1.1 Politische Stiftungen

Transnationale Verbindungen zwischen Europa und den Staaten Nordafrikas bzw. des Nahen Ostens bestehen seit langem durch die Präsenz politischer Stiftungen und Kulturinstitutionen wie dem Goethe-Institut. Die Zusammenarbeit geht teilweise bis in die 60er Jahre zurück, wodurch die deutschen Mitarbeiter intensives Wissen über die jeweiligen Ländern erwerben konnten. In Kooperation mit lokalen Gruppen und Organisationen werden Projekte dementsprechend individuell auf jedes Land angepasst. Die Aktivistin Fidé Hamami von der „Tunesischen Liga für die Verteidigung der Menschenrechte“ weist auf die Bedeutung von Netzwerken zwischen NGOs in arabischen und europäischen Ländern hin, um „den Aktivismus aufrecht zu erhalten“. So könnten „praktische methodische Dinge [...] wie Interessenvertretung und Kampagnenorganisation“<sup>48</sup> erlernt werden. Ziel der europäischen Stiftungen ist es außerdem, die arabische Bevölkerung über ihre Rechte aufzuklären, Workshops und Diskussionen zu aktuellen politischen Geschehnissen zu organisieren, Konfliktbearbeitung zu leisten und somit nachhaltig eine entstehende Zivilgesellschaft zu stärken.<sup>49</sup>

#### 2.3.1.2 Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel

Auch die EU hat ihre wichtige Rolle als externer Akteur erkannt und begegnet den Geschehnissen des arabischen Frühlings

<sup>44</sup> Armbruster, Der arabischer Frühling, a.a.O., S.231.

<sup>45</sup> Vgl. Lauth/ Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation, a.a.O., S.38-42.

<sup>46</sup> Freyburg, Tina/ Lavenex, Sandra/ Schimmelfenig, Frank/ Scholtz, Hanno/ Skripka, Tatiana/ Wetzel, Anne: Neue Wege der externen Demokratieförderung. Demokratisches Regieren in der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Erdmann, Gero/ Kneuer, Marianne (Hrsg): Externe Faktoren der Demokratisierung, Baden Baden 2009, S.170.

<sup>47</sup> Vgl. Freyburg et al., Neue Wege der externen Demokratieförderung, a.a.O., S.174.

<sup>48</sup> Dinkelake, Christopher: Interview mit tunesischer Menschenrechtsaktivistin Fidé Hamami: „Unsere Revolution ist nicht in Gefahr“, o.O. 2011, <http://www.alsharq.de/2011/11/interview-mit-tunesischer.html>, letzter Zugriff am 05.08.12

<sup>49</sup> Vgl. z.B. Friedrich Ebert Stiftung: Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika, <http://www.fes.de/international/nahost>, letzter Zugriff am 05.08.12.

mit „eine[r] neue[n] Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“. <sup>50</sup> Darin ist vorgesehen, nicht nur mit den Regierungen zusammenzuarbeiten, sondern eine „Partnerschaft mit der Gesellschaft“ aufzubauen und gemäß des „bottom-up-Prinzips“ die Zivilgesellschaft zu stärken. Dafür soll vor allem die Medien-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit sichergestellt und Pluralismus gefördert werden. Ein „Europäischer Fond für Demokratie“ soll Parteien, NGOs und Gewerkschaften, die sich für Demokratisierung einsetzen, unterstützen. Zudem werden 22 Millionen Euro EU-Mittel in einer „Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft“ gebündelt, um lokale NGOs finanziell und durch entsprechendes Know-How zu stützen. <sup>51</sup>

Die EU möchte außerdem eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung sicherstellen und effiziente regionale Partnerschaften aufbauen. Dafür sind intensivierte Handelsbeziehungen und Direktinvestitionen, auch in peripheren, strukturschwachen Gebieten, vorgesehen. In sektorbezogener Zusammenarbeit soll ein gemeinsamer Raum für Wissen und Innovation geschaffen werden, der Mobilitätsmaßnahmen für Studierende erleichtert und Menschen, die in europäischen Ländern Arbeitserfahrung sammeln wollen, den Erhalt eines Visums ermöglicht. <sup>52</sup>

### 2.3.2 Einmischung – ja oder nein?

Die Arbeit der EU in der arabischen Welt wird jedoch nicht von allen Seiten positiv gesehen. Europäische Politiker kooperierten lange Zeit mit den Despoten, weshalb vielen Wissenschaftlern der plötzlich starke Einsatz für Demokratie unglaubwürdig vorkommt. Zudem bestehen Zweifel, ob mit den EU-Geldern tatsächlich NGOs

unterstützt werden, oder ob zum Teil Staat oder Militär weiterhin die Kontrolle über einige der Organisationen haben. Negativ bewertet wird auch die Abhängigkeit vom Ausland. Der Politikwissenschaftler Carsten Albrecht spricht hierbei von spendenfinanzierten Nichtregierungsorganisationen (DONGOs), die „ihre Agenda stark von den Präferenzen der Spender“ <sup>53</sup> abhängig machen. Häufig seien Entscheidungen der autoritären Herrscher – wenn überhaupt – nur auf Druck des zahlungskräftigen Auslands und unter Androhung der Aussetzung von Hilfszahlungen beeinflusst worden. Die Meinung der eigenen Bevölkerung bliebe dagegen häufig ungehört.

Schließlich konnten die Regime dem Druck der unzufriedenen Bevölkerung aber nicht mehr standhalten, was die Situation weitreichend verändert hat. Volker Perthes, Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, vertritt die Meinung, dass „die Aufbruchsgeneration [...] Europa gegenüber [mittlerweile] ausgesprochen freundlich gesinnt [sei und sie] [...] durchaus konkrete Erwartungen an Europa“ <sup>54</sup> habe, die eben genau die Maßnahmen der neuen Nachbarschaftspolitik beinhalten. Um die europäische Glaubwürdigkeit zu bewahren, sollten die Interessen die die EU an der Stabilisierung der Region hat, klar benannt werden. Auch muss die EU freie Wahlen und Reformen der arabischen Länder anerkennen, selbst wenn deren Ergebnisse nicht immer in ihrem Interesse liegen mögen. Das heißt jedoch nicht, dass an der Verletzung von demokratischen Werten wie Menschenrechten oder Gleichheit nicht Kritik geübt werden darf bzw. sogar

<sup>50</sup> Vgl. EU-Kommission: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel 2011.

<sup>51</sup> Vgl. EU-Kommission, Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, a.a.O., S.5.

<sup>52</sup> Vgl. EU-Kommission, Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, a.a.O., S.7-15.

<sup>53</sup> Albrecht, Carsten: Kolonialismus mit anderen Mitteln. Hintergrund: Westliche Entwicklungshilfe- und Menschenrechtsgruppen meinen es gut mit Ägypten – verstärken aber die Abhängigkeit des Landes von interessierten Spendern, in: Junge Welt, o.O. 08/2011, <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Aegypten/kolonial.html>, letzter Zugriff am 06.08.12.

<sup>54</sup> Perthes, Volker: Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen, München 2011, S.201/202.

muss.<sup>55</sup> Dazu gehört auch die Förderung der Demokratisierung und damit einhergehend die Stärkung der Zivilgesellschaft, die unbedingt nötig ist, um die Arbeit der jungen Demokratien zu stützen.

### **3. Fazit: Eine ganze Region erhebt sich gegen die Unterdrückung**

Die Diffusionstheorie eignet sich gut dazu, den Wandel in der arabischen Identität zu erklären, der zur Bildung sozialer Bewegungen und zur Ausweitung zivilgesellschaftlicher Strukturen in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens geführt hat. Es kann mit relativer Sicherheit festgestellt werden, dass soziale Bewegungen und die vom Volk getragene Zivilgesellschaft einen erheblichen Anteil daran hatten, Protestbewegungen ins Leben zu rufen, welche letztendlich zum Sturz der autoritären Herrscher in Tunesien, Ägypten, Libyen und im Jemen geführt haben.

Dennoch muss relativiert werden, dass viele der NGOs, Vereine, Verbände und Gewerkschaften von einer langjährigen Periode der Kontrolle durch den Staat geprägt sind und sich oft noch in der Aufbauphase befinden. Lauths und Merckels Schema der Transformation beschreibt die verschiedenen Einflussphasen der Zivilgesellschaft, die je nach Stärke und externen Einwirkungen eine Demokratisierung mehr oder weniger fördern kann. Die arabischen Länder stecken noch inmitten eines solchen Demokratisierungsprozesses, dessen Ausgang ungewiss ist. Denn traditionelle religiöse Denkweisen, die in den arabischen Ländern oftmals stark verwurzelt sind, könnten demokratische Strömungen einschränken und verlangsamen. Hier kommt die Europäische Union ins Spiel, die den Willen der Bevölkerung nach einer auf dem Islam basierenden Politik zwar akzeptieren muss, dennoch aber dazu beitragen kann, dass eine dynamische Zivilgesellschaft ihre Aufgaben wahrnehmen, also den Staat kontrollieren und Input in Entscheidungsprozessen liefern kann. Unter

diesen Voraussetzungen besteht die Möglichkeit, die jungen Demokratien zu konsolidieren, ihre Institutionen zu festigen und ihre Werte durchzusetzen. Es bleibt abzuwarten, ob die Forderungen der jungen Generationen nach Partizipation, Bildung und Arbeitsplätzen erfüllt werden.

---

<sup>55</sup> Vgl. Perthes, Der Aufstand, a.a.O., S.212/213.

## Literaturverzeichnis

- Adloff, Frank*: Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis, Frankfurt 2005.
- Albrecht, Carsten*: Kolonialismus mit anderen Mitteln. Hintergrund: Westliche Entwicklungshilfe- und Menschenrechtsgruppen meinen es gut mit Ägypten – verstärken aber die Abhängigkeit des Landes von interessierten Spendern, in: *Junge Welt*, o.O. 08/2011, <http://www.agfriedensfor-schung.de/regionen/Aegypten/kolonial.html>, letzter Zugriff am 06.08.12.
- Armbruster, Jörg*: Der arabische Frühling. Als die islamische Jugend begann, die Welt zu verändern, Frankfurt 2011.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*: Lexikon der Entwicklungspolitik: Zivilgesellschaft, <http://www.bmz.de/de/service/glossar/Z/zivilgesellschaft.html>, letzter Zugriff am 31.07.12.
- Dinkelake, Christopher*: Interview mit tunesischer Menschenrechtsaktivistin Fidé Hamami: „Unsere Revolution ist nicht in Gefahr“, o.O. 2011, <http://www.alsharq.de/2011/11/interview-mit-tunesischer.html>, letzter Zugriff am 05.08.12.
- El Difraoui, Asiem*: Die Chance zum echten Dialog, Berlin 2012, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/dialog-mit-der-arabischen-jugend.html>, letzter Zugriff am 02.08.12.
- Erdmann, Gero/ Kneuer, Marianne*: Externe Faktoren der Demokratisierung, Baden Baden 2009.
- EU-Kommission*: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel 2011.
- Freyburg, Tina/ Lavenex, Sandra/ Schimmelfennig, Frank/ Scholtz, Hanno/ Skripka, Tatiana/ Wetzell, Anne*: Neue Wege der externen Demokratieförderung. Demokratisches Regieren in der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Erdmann, Gero/ Kneuer, Marianne (Hrsg): Externe Faktoren der Demokratisierung, Baden Baden 2009.
- Friedrich Ebert Stiftung*: Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika, <http://www.fes.de/international/nahost>, letzter Zugriff am 05.08.12.
- Habermas, Jürgen*: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992.
- Habermas, Jürgen*: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt am Main 1981
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, Frankfurt am Main 1986.
- Internationale Gesellschaft für Menschenrechte*: Ein repressives Gesetz soll die Zivilgesellschaft strangulieren. Gemeinsame Erklärung von 71 ägyptischen Nichtregierungsorganisationen, o.O. 2010, <http://www.igfm.de/AEgypten-Ein-repressives-Gesetz-soll-die-Zivilgesellschaft-stra.1453.0.html>, letzter Zugriff am 04.08.12.
- Kassir, Samir*: Das arabische Unglück, Berlin 2006.
- Klein, Ansgar*: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Opladen 2001.
- Kroll, Janina*: Zivilgesellschaftliche Bewegungen im arabischen Raum. Interview mit Prof. Dr. Cilja Harders, in: BBE Europa-Nachrichten 2/2011, o.O., [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/02/en\\_2\\_harders.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/02/en_2_harders.pdf), letzter Zugriff am 05.08.12.
- Lange, Michael*: Globalisierung, Zivilgesellschaft und Konfliktprävention in Ägypten, Sankt Augustin 2002, <http://www.kas.de/wf/de/33.493>, letzter Zugriff am 04.08.12.
- Lauth, Hans-Joachim/ Merkel, Wolfgang*: Zivilgesellschaft und Transformation, Mainz 1997.
- Lauth, Hans-Joachim/ Mols, Manfred/ Weidenfeld, Werner*: Zur Relevanz politischer Diskurse. Überlegungen zu Zivilgesellschaft, Toleranz, Grundbedürfnissen, Normanwendung und sozialen Gerechtigkeitsutopien, Mainz 1992.
- Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert*: Diffusion der Demokratie - Transfer eines erfolgreichen Modells?, in: Erdmann, Gero/ Kneuer, Marianne (Hrsg): Externe Faktoren der Demokratisierung, Baden Baden 2009.
- Perthes, Volker*: Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen, München 2011.
- Thiery, Peter*: Zivilgesellschaft – ein liberales Konzept?, in: Lauth, Hans-Joachim/ Mols, Manfred/ Weidenfeld, Werner (Hrsg): Zur Relevanz politischer Diskurse. Überlegungen zu Zivilgesellschaft, Toleranz, Grundbedürfnissen, Normanwendung und sozialen Gerechtigkeitsutopien, Mainz 1992.
- Tocqueville, Alexis de*: Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1959.
- Wettig, Hannah*: Zivilgesellschaft und arabische Revolution, in: *Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte* Nr.1+2/2012,

<http://schattenblick.net/infopool/buerger/fakten/bfai0082.html>, letzter Zugriff am 05.08.12.

*Wurzel, Hanne*: Internationale Gemeinschaften und Konsequenzen für die EU-Politik. Workshop mit Almut Möller und Prof. Dr. Tobias Schumacher, Bensberger Gespräche der bpb 2012, <http://www.bpb.de/veranstaltungen/dokumentation/bensberger-gespraech>, letzter Zugriff am 03.08.12.

Christian Schmidt

## **Das Erstarken islamistischer Kräfte in Ägypten als Herausforderung für die externe EU-Governance**

*In dem vorliegenden Artikel wird aufgezeigt, in welchem Ausmaß das Erstarken der Muslimbruderschaft und anderer islamistischer Kräfte in Ägypten den Zielen der externen Governance der Europäischen Union (EU) im Wege steht. Die externe EU-Governance setzt im Kern auf eine schrittweise Implementierung von demokratischen Strukturen und Menschenrechten in ihrer unmittelbaren Peripherie. In Bezug auf die Umbrüche des arabischen Frühlings erwuchs innerhalb der EU die Hoffnung auf eine positive Entwicklung in diesem Bereich. Grundvoraussetzung für ein Gelingen dieses Unterfangens ist jedoch das Vorhandensein von Akteuren, die bereit sind, diesen Normentransfer zuzulassen. Entgegen den übermäßig positiven Erwartungen einiger westlicher Politiker befindet sich Ägypten unter der Ägide der Muslimbruderschaft auf dem Weg zu einem islamistischen Staat, in dem zurzeit keinesfalls von Stabilität gesprochen werden kann. Ziel dieses Artikels ist es, eine weit aus realistischere Einschätzung der signifikanten Einschränkungen für den potentiellen Einfluss einer externen EU-Governance im Ägypten der Muslimbrüder aufzuzeigen. Es wird deutlich werden, dass die Muslimbruderschaft durch ihre Forderung nach einem Primat der Scharia in allen Belangen des Staates auf eine weitreichende Veränderung der ägyptischen Gesellschaft abzielt, die aufgrund ihrer islamistischen Ausprägung im diametralen Gegensatz zu den europäischen Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten steht.*

### **1. Einleitung**

Die Ereignisse des arabischen Frühlings haben die politischen Machtkonstellationen in der südlichen Hemisphäre EU verändert. Aufgrund der Entmachtung von autokratischen Systemen, die aus Sicht der EU-

Mitgliedsstaaten lange als Garanten für Stabilität in der europäischen Nachbarschaft galten, wird die EU zunehmend mit neuen Akteuren im sich entwickelnden politischen System der einzelnen arabischen Staaten konfrontiert. In diesem Zusammenhang rücken vor allem islamistische Bewegungen in den Vordergrund, die nach dem Ende ihrer Unterdrückung durch die autokratischen Systeme in Ägypten und Tunesien an Bedeutung innerhalb der Bevölkerung gewinnen. Insofern ist es für die EU von Interesse die politische Ideologie jener Akteure zu analysieren, um im Rahmen der externen EU-Governance erfolgreich agieren zu können. Die vorliegende Arbeit legt den Fokus auf die politischen Prozesse in Ägypten und beschäftigt sich mit der Fragestellung:

Inwiefern ist das Erstarken islamistischer Kräfte in Ägypten als eine politische Herausforderung für die externe EU-Governance zu sehen?

Zu Beginn der vorliegenden Arbeit gilt es zunächst einmal die Rahmenbedingungen der externen EU-Governance herauszuarbeiten. Im Sinne eines späteren Abgleichs mit der politischen Ideologie islamistischer Akteure in Ägypten wird hierbei eine thematische Eingrenzung auf den Bereich der Demokratie und Menschenrechte vorgenommen. Gleichzeitig soll in diesem ersten Teil der Arbeit deutlich werden, welche Chancen für eine effektive Umsetzung der externen Governance in Bezug auf Ägypten aus den Umbrüchen des arabischen Frühlings erwachsen.

Der zweite Teil dieser Arbeit zeigt die Herausforderungen für die EU, die aus der politischen Ideologie der Muslimbruderschaft als Referenzobjekt einer islamistischen Bewegung hervorgehen. In diesem Kontext soll zudem geklärt werden, ob perspektivisch eine gewalttätige Radikalisierung der islamistischen Muslimbrüder zu befürchten ist. In Bezug auf die Ideologie und Geschichte der Muslimbruderschaft ist aufgrund ihrer Bedeutung für andere islamistische Bewegungen ausrei-

chend Literatur vorhanden. Hervorzuheben sind als informativer Überblick die Ausführungen von Murtaza.<sup>1</sup> Da sich Ägypten zurzeit in einer Umbruchsphase befindet und somit auch die zukünftige Ausrichtung der Muslimbrüder ungewiss ist, gibt es bezüglich der politischen Einschätzung der Bewegung zwei verschiedene Lager in der Wissenschaft. Während die einen davon ausgehen, dass die Reformkräfte in der Bruderschaft an Bedeutung gewinnen,<sup>2</sup> argumentieren andere, dass die politische Ideologie der Muslimbruderschaft weiterhin stark von den radikalen Thesen von Sayyid Qutb geprägt sei.<sup>3</sup> Im zweiten Teil der Arbeit wird daher eine Analyse der Gründungserklärung der neu gegründeten Partei der ägyptischen Muslimbrüder durchgeführt, um eine eigene Einschätzung bezüglich der ideologischen Ausrichtung zu treffen.

## 2. Ziele und Perspektiven einer externen EU-Governance

### 2.1 Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Ägypten

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll das Politikfeld der Demokratie- und Menschenrechtsförderung im Vordergrund stehen. Die nachfolgenden Ausführungen skizzieren das Konzept der externen EU-Governance daher in diesem Kontext.

Das theoretische Konzept der externen Governance bietet sich insofern an, da diese Arbeit aufzeigen will, inwiefern Demokratie und Menschenrechte durch eine aktive Politik der EU als Normen in Ägypten etabliert werden können. Externe Governance thematisiert folgerichtig den „[...]

process of norm diffusion and policy transfer.“<sup>4</sup> Damit einhergehend wird innerhalb dieses Ansatzes eine Vertiefung und variable Ausgestaltung von Außenpolitik aufgezeigt. In Bezug auf die EU geht es dabei nicht unbedingt um die Heranführung potentieller Mitgliedsstaaten durch Normentransfer, sondern vielmehr um eine enge An- und Einbindung von Staaten in der europäischen Peripherie an die Werte und Normen der EU.<sup>5</sup> Auch wenn Lavenex den Begriff der externen EU-Governance vor allem für netzwerkartige Kooperations- und Interaktionsprozesse zwischen der EU und Nachbarstaaten verwendet, wird der theoretische Ansatz in der vorliegenden Abhandlung generell als ein Konzept verstanden,

*„um die Externalisierung von internen EU-Regeln und Verfahren sowie deren Aneignung und Implementation durch Drittstaaten zu beleuchten.“<sup>6</sup>*

Insofern können die von Lavenex aufgestellten Kategorien der Integration<sup>7</sup> nach außen auch unter dem Begriff „externe Governance“ subsumiert werden. Entscheidend für die vorliegende Analyse im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung in Ägypten ist dabei das Modell eines hegemonialen Normentransfers von Seiten der EU. Die EU versucht innerhalb dieses Ansatzes in Ägypten eine Demokratie nach europäischen Standards zu fördern, die zugleich für universelle Menschenrechte eintritt, ohne bei diesem Export von Normen und Werten eine Ein-

<sup>1</sup> Vgl. Murtaza, Muhammad S.: Die ägyptische Muslimbruderschaft. Geschichte und Ideologie, Berlin 2011.

<sup>2</sup> Vgl. Künzl, Jan: Islamisten – Terroristen oder Reformer. Die ägyptische Muslimbruderschaft und die palästinensische Hamas, Marburg 2008.

<sup>3</sup> Vgl. Farschid, Olaf: Staat und Gesellschaft in der Ideologie der ägyptischen Muslimbruderschaft, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Texte zur inneren Sicherheit. Islamismus, Berlin 2003, S. 48-94.

<sup>4</sup> Lavenex, Sandra / Schimmelpfennig, Frank: EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics, in: dieselben (Hrsg.): EU External Governance - Projecting EU Rules beyond Membership. Abingdon 2010, S. 4.

<sup>5</sup> Vgl. ebd. S. 6.

<sup>6</sup> Simonis, Georg (Hrsg.): Externe EU-Governance, Wiesbaden 2011, S. 22

<sup>7</sup> Vgl. Lavenex, Sandra / Lehmkuhl, Dirk / Wichmann, Nicole: Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union - Governance und Policy-Making, Wiesbaden 2008, S. 368-370.

bindung Ägyptens in institutionelle Strukturen der EU vorzunehmen.<sup>8</sup>

Die konkrete Zielsetzung einer derartigen externen Governance im Bereich Demokratie und Menschenrechte findet sich in verschiedenen Dokumenten der EU wieder. Schon im Vertrag der Europäischen Union ist in Bezug auf die Außenpolitik von einer aktiven Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit die Rede.<sup>9</sup> Ganz im Sinne eines hegemonialen Transfers spricht die EU-Außenbeauftragte von einer notwendigen Verpflichtung für Anrainerstaaten wie Ägypten in Bezug auf diese Werte.<sup>10</sup> Sie führt dabei explizit auf, welche Werte dafür implementiert werden müssten. Dem zu Grunde liegt die Überzeugung, dass Stabilität und Frieden in der europäischen Nachbarschaft letztlich nur erreicht werden können, wenn die EU von demokratischen Staaten umgeben ist.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang wird das sicherheitspolitische Kalkül der EU-Mitgliedsstaaten ersichtlich. Abschließend formuliert die EU auch in Hinblick auf den arabischen Frühling ihre Ziele in Bezug auf Staaten wie Ägypten perspektivisch gesehen relativ deutlich:

*Die EU ist bereit, alle südlichen Nachbarländer zu unterstützen, die in der Lage und gewillt sind, einen solchen Reformweg im Rahmen einer „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ einzuschlagen. Voraussetzung dafür ist das gemeinsame Engagement für Demokratie, Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, gute*

<sup>8</sup> Vgl. ebd. S. 368 zum Konzept und zur Bedeutung einer solchen hegemonialen Struktur.

<sup>9</sup> Vgl. Vertrag über die Europäische Union: Titel V, Art. 21 Nr. 1, in: Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Völker- und Europarecht, Hamburg 2010, S. 643

<sup>10</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): A new response to a changing neighbourhood. A review of European neighbourhood policy, 2011a, S. 2 ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf), letzter Zugriff am 28.06.2012).

<sup>11</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (Hrsg.): Europäische Sicherheitsstrategie 2003 – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 2003, S. 8 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>, letzter Zugriff am 26.06.2012).

*Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit.*<sup>12</sup>

## 2.2 Chancen nach dem arabischen Frühling in Ägypten

Betrachtet man die Fortschritte bei der Implementierung von zentralen Werten der externen EU-Governance in den arabischen Staaten bis zu den Ereignissen des arabischen Frühlings, so kann bezweifelt werden, ob „European governments have actually wanted to see systemic democratic change in Arab countries“.<sup>13</sup> Gerade in Bezug auf Ägypten stand das Regime von Hosni Mubarak für regionale Stabilität in der südlichen Peripherie der EU und spiegelte somit aus der Sicht einiger Wissenschaftler die kurzfristige geostrategische Ausrichtung der EU-Mitgliedsstaaten wider.<sup>14</sup> Gestützt wird diese Annahme dadurch, dass sich als Folge der Anschläge vom 11. September 2001 der Fokus externer EU-Governance von der Förderung von Demokratie und Menschenrechten, hin zu Sicherheitsthemen verlagert hatte.<sup>15</sup>

In Anbetracht der politischen Umwandlungsprozesse, die der Arabische Frühling in Gang gesetzt hat, stellt sich nun die Frage, inwiefern sich neue Chancen für die Proliferation von Demokratie und Menschenrechten durch die externe EU-Governance ergeben. Angesichts der bisher zu beobachtenden mangelnden Erfolge der EU in Bezug auf eine grundlegende Änderung der politischen Situation unter dem Mubarak-Regime, bieten sich nach dem arabischen Frühling theoretisch erweiterte Möglichkeiten zur Förderung von Demo-

<sup>12</sup> Europäische Kommission (Hrsg.): Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, Brüssel 2011b, S. 2 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:DE:PDF>, letzter Zugriff am 27.06.2012).

<sup>13</sup> Youngs, Richard: Democracy promotion as external governance?, in: Lavenex / Schimmelpfennig, EU External, a.a.O., S. 122.

<sup>14</sup> Vgl. beispielsweise ebd. S. 111.

<sup>15</sup> Vgl. Bichi, Federica: European foreign policy making toward the Mediterranean. Basingstoke, 2007, S. 171.

kratie und Menschenrechten in Ägypten.<sup>16</sup> Auf der anderen Seite sollte jedoch beachtet werden, dass zwischen der islamisch geprägten ägyptischen Gesellschaft und beispielsweise den ehemaligen osteuropäischen Transformationsstaaten wesentliche Unterschiede bestehen, sodass eine ähnlich schnelle Anpassung von politischen Strukturen eher unwahrscheinlich erscheint.<sup>17</sup> Nichtsdestotrotz bieten die politischen Umbrüche in der arabischen Welt die Möglichkeit, mit Hilfe einer effektiven EU-Governance richtungsweisende Reformen im Bereich von Demokratie und Menschenrechten voranzutreiben. Im Gegensatz zu den meist autoritären Beharrungskräften,<sup>18</sup> wie sie unter dem Regime Mubarak vorzufinden waren, ergibt sich im Rahmen des revolutionären Prozesses die Möglichkeit, im Sinne eines demokratischen Friedens ebenfalls wieder Stabilität im Verhältnis der EU-Mitgliedsstaaten zu Ägypten zu erlangen. Dazu ist es jedoch erforderlich, dass die externe EU-Governance in Ägypten auf politische und zivilgesellschaftliche Akteure trifft, die bereit sind, in den Dialog über eine mögliche Kooperation in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie einzutreten.

<sup>16</sup> Vgl. Roll, Stephan: Ägypten: Komplexe Herausforderungen der gleichzeitigen politischen und wirtschaftlichen Transformation, in: Asseburg, Muriel (Hrsg.): Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt - Akteure, Herausforderungen, Implikationen und Handlungsoptionen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2011, S. 33

([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S27\\_ass\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S27_ass_ks.pdf), letzter Zugriff am 28.06.2012).

<sup>17</sup> Vgl. Asseburg, Muriel: Der Arabische Frühling - Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2012, S. 6

([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S17\\_ass\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S17_ass_ks.pdf), letzter Zugriff am 28.06.2012).

<sup>18</sup> Vgl. Jünemann, Annette: Realpolitisches Nutzenkalkül oder konstruktivistischer Rollenkonflikt? Erklärungsansätze für die Inkohärenz europäischer Demokratieförderung im südlichen Mittelmeerraum, in: Jünemann, Annette / Knodt, Michèle (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union, Baden-Baden 2007, S. 296.

Davon wird letztlich auch der Erfolg externer Governance-Programme in der südlichen Peripherie der EU abhängen. Festzustellen ist, dass

*The influence of domestic conditions remains most potent as an independent variable in determining the degree of effectiveness of European policies.*<sup>19</sup>

Im Sinne dieser Feststellung sollen daher im folgenden Abschnitt die Herausforderungen für die externe EU-Governance aufgezeigt werden, falls es in Ägypten zu einer wesentlichen Machbeteiligung der Muslimbruderschaft kommen sollte.

### 3. Erstarken islamistischer Kräfte in Ägypten

Im Rahmen der, in den vorangegangenen Ausführungen thematisierten, Umbrüche in der politischen Landschaft Ägyptens rücken angesichts der Ergebnisse der Parlamentswahlen von 2012 islamistische Kräfte in den Vordergrund, wenn es um die Benennung potentieller Akteure geht, mit denen die EU auf der Ebene ihrer externen Governance in Zukunft voraussichtlich konfrontiert sein wird. Im Folgenden soll dabei der Fokus auf der Bewegung der Muslimbruderschaft liegen, da diese in den ersten freien ägyptischen Parlamentswahlen mit ihrem Wahlbündnis „Demokratische Allianz“ 46,25% der Stimmen auf sich vereinen konnten.<sup>20</sup> Auch wenn diese Wahlen wiederholt werden sollten, so gibt es mit Mohammed Mursi einen neuen ägyptischen Präsidenten, der der Muslimbruderschaft angehört. Angesichts der bereits herausgearbeiteten Zielsetzung externer EU-Governance im Sinne einer Etablierung von demokratischen Strukturen in Ägypten, unter Beachtung der Menschenrechte, gewinnt somit die politische Ideologie der Muslimbruderschaft an Bedeutung, wenn es um eine Bewertung hinsichtlich möglicher Herausforderungen für die externe EU-Governance geht.

<sup>19</sup> Ebd. S. 111.

<sup>20</sup> Vgl. Lange, Michael A.: Quo vadis, Ägypten?, in: Die Politische Meinung, Ausgabe 03/2012, Nr. 508, Ein Jahr Arabellion, S. 24.

### 3.1 Die politische Ideologie der Muslimbruderschaft als Herausforderung für die EU

Bei der ägyptischen Muslimbruderschaft handelt es sich keinesfalls um eine Bewegung, die sich erst im Zusammenhang mit den Ereignissen des arabischen Frühlings entwickelt hat, sondern vielmehr bildete sie seit ihrer Gründung im Jahr 1928 die Basis für die grundsätzliche Entstehung islamistischer Gruppierungen in der islamischen Welt.<sup>21</sup> Von Beginn an war die Muslimbruderschaft als eine soziale und politische Bewegung konzipiert, die in Ägypten nationalistisch-religiöse Ziele verfolgte.<sup>22</sup> In diesem Sinne opponierten die Muslimbrüder bis zum Sturz des Präsidenten Hosni Mubarak gegen den ägyptischen Staat und seine jeweiligen politischen Repräsentanten. Auch nachdem die Bruderschaft in den 1970er Jahren unter der Führung von Umar al-Tilmisani beispielsweise einen künftigen Verzicht auf die Anwendung von Gewalt proklamierte, so blieben die politisch-ideologischen Grundüberzeugungen unangetastet.<sup>23</sup>

In Anbetracht des zentralen Ziels der externen EU-Governance, in Ägypten eine Demokratie zu etablieren, muss folglich in diesem Kontext an erster Stelle eine Überprüfung hinsichtlich der Kompatibilität des Demokratieverständnisses der Muslimbruderschaft mit europäischen Vorstellungen vorgenommen werden.

Betrachtet man die Gründungserklärung der von den Muslimbrüdern neu gegründeten Partei für Fortschritt und Gerechtigkeit (FJP), so findet sich dort eine Aussage, die den Kern der politischen Ideologie der Muslimbruderschaft widerspiegelt.

*We also confirm our deep belief in the need to state in the Constitution that [...] the principles of Islamic Sharia are the main source of legislation, and thus, the application of Sharia in all walks of life.*<sup>24</sup>

Obwohl die Muslimbrüder gleichzeitig propagieren, dass sie für eine demokratische Entwicklung in Ägypten einstünden, zeigt sich anhand dieses Zitats die häufig praktizierte Methode der Zustimmung zur Demokratie unter dem Vorbehalt einer Vereinbarkeit mit den Regeln der Scharia.<sup>25</sup> Diese Position kann dahingehend erweitert werden, dass für den populärsten Gelehrten der Muslimbruderschaft, Yusuf al-Qaradawi, kein Unterschied zwischen Politik und Islam zu erkennen ist.<sup>26</sup> Daraus wiederum erwächst die Grundüberzeugung, wonach es letztlich nur einen islamischen Staat geben könne. Auch wenn sich die Muslimbruderschaft von den Lehren ihres einstigen Vordenkers Sayyid Qutb, der mit seinen Schriften das ideologische Fundament für die meisten islamistischen Gruppierungen legte<sup>27</sup>, distanziert hat, so zeigt sich in der Forderung nach dem Primat der Scharia eine geistige Nähe zu seinen Überlegungen. Entgegen Qutb's Aussage, wonach die einzige legitime Quelle der Macht Allah sei, erklärt die FJP in ihrer Gründungserklärung zwar, dass die Souveränität beim ägyptischen Volke liege.<sup>28</sup> Nichtsdestotrotz folgen die Muslimbrüder durch ihre Forderung nach einem Staat mit islamischem Recht der zentralen These Qutb's, in der dieser proklamiert, dass „[...]“

<sup>21</sup> Vgl. Lia, Brynjar: *The Society of the Muslim Brothers in Egypt - The Rise of an Islamic Mass Movement 1928-1942*, o.O. 1998, S. 155.

<sup>22</sup> Vgl. Künzl, Islamisten, a.a.O., S. 71.

<sup>23</sup> Vgl. Murtaza, *Die ägyptische Muslimbruderschaft*, a.a.O., S. 185-186.

<sup>24</sup> Freedom and Justice Party (Hrsg.): *The Founding Statement of the Freedom and Justice Party*, 2011, S. 2

(<http://www.fjponline.com/view.php?pid=1>, letzter Zugriff am 13.06.2012).

<sup>25</sup> Vgl. Flores, Alexander: *Die innerislamische Diskussion zu Säkularismus, Demokratie und Menschenrechten*, in: Ende, Werner / Steinbach, Udo (Hrsg.): *Der Islam in der Gegenwart*. 5. Auflage 2005. München 2005, S. 631.

<sup>26</sup> Vgl. Wöhler-Khalfallah, Katja K.: *Islamischer Fundamentalismus - Von der Urgemeinde bis zur deutschen Islamkonferenz*, Berlin 2008, S. 207.

<sup>27</sup> Vgl. Künzl, Islamisten, S. 31.

<sup>28</sup> *The Founding Statement of the Freedom and Justice Party*, a.a.O., S. 6.

a society whose legislation does not rest on divine law (shari'at allah) is not Muslim“.<sup>29</sup> Diese Vorstellung negiert also eine volle Volkssouveränität zu Gunsten einer absoluten Autorität Gottes, die sich in der Anwendung der Scharia äußert.<sup>30</sup> Bei konsequenter Verfolgung des Ziels von der Implementierung der Scharia in allen Lebensbereichen wird letztlich also doch der Zustand einer Gottesherrschaft, wie sie Qutb fordert, verwirklicht,<sup>31</sup> da das von den Muslimbrüdern favorisierte Staatsbild ein Parlament beinhalten würde, welches „ein Gotteshaus ist, das sich mit der Interpretation von Gottes Wort beschäftigt“.<sup>32</sup> Als logische Schlussfolgerung können, auch in Anbetracht der im Laufe des ägyptischen Präsidentschaftswahlkampfes geäußerten Forderung nach der Errichtung eines islamischen Kalifats,<sup>33</sup> partielle Bekenntnisse zur Demokratie westlicher Ausprägung angezweifelt werden.

Um zu zeigen, dass demokratische Prozesse bereits im Islam angelegt seien, führen die Islamisten der Muslimbruderschaft das Konzept der Shura an. Durch eine solche Shura könne der Wille des ägyptischen Volkes artikuliert werden.<sup>34</sup> In der Tradition des Korans bedeutet Shura jedoch lediglich das Wort Beratung und wurde beispielsweise angewandt, um das Berater-

gremium des Kalifen zu beschreiben.<sup>35</sup> So stellt Murtaza in diesem Kontext fest, dass es inkorrekt sei Demokratie und Shura gleichzusetzen.<sup>36</sup> Eine deutliche Vorstellung von dem, was das Konzept einer Shura beinhalten könnte, erhält man daran anknüpfend aus den Ausführungen eines marokkanischen Islamisten, in denen die Shura definiert wird als

*die Anstrengung der Interpretation, der Anpassung und des Verstehens mit dem Ziel, das offenbarte Recht, das zu verändern die Menschen nicht befugt sind, in die Praxis umzusetzen.*<sup>37</sup>

In diesem Zusammenhang existiert innerhalb der Führung der Muslimbruderschaft auch weiterhin die Idee bezüglich einer Prüfung von zukünftigen Gesetzen durch einen Rat von religiösen Gelehrten der al-Azhar-Universität.<sup>38</sup>

Ein weiteres Indiz für das Verständnis der Muslimbruderschaft hinsichtlich der strikten Bindung eines demokratischen Systems an die Scharia offenbart sich, wenn man sich vor Augen führt, dass diejenigen Muslimbrüder, die auf die Forderung nach einem islamischen Staat verzichteten<sup>39</sup> und die Partei al-Wasat gründeten, umgehend von der Führung der Bruderschaft verurteilt wurden.<sup>40</sup>

Insgesamt gesehen plädieren die Muslimbrüder also für einen islamischen Staat, in dem die drei Gewalten dem religiösen

<sup>29</sup> Qutb, Sayyid: Signposts, Kairo 1980, World Islamic Union of Students, S. 116, zit. nach: Kepel, Gilles: The roots of radical Islam. London 2005, S. 50.

<sup>30</sup> Vgl. Gemein, Gisbert / Redmer, Hartmut: Islami-scher Fundamentalismus, Münster 2005, S. 192.

<sup>31</sup> Zur gleichen Einschätzung der Auswirkungen von einer konsequenten Einführung der Sharia auf das politische System Ägyptens gelangt auch Foda. Vgl. hierzu: Foda, Farag Ali: Qabla as-suqut, Kairo 1985, S. 60, zit. nach: Farschid, Staat und Gesellschaft in der Ideologie der ägyptischen Muslimbruderschaft, S. 79.

<sup>32</sup> Murtaza, Die ägyptische Muslimbruderschaft, a.a.O., S. 227.

<sup>33</sup> Vgl. Rubin, Barry: Foot Notes: Understanding the Muslim Brotherhood, 2012, S. 5 (<http://www.fpri.org/footnotes/1708.201206.rubin.muslim-brotherhood.html>, letzter Zugriff am 12.06.2012).

<sup>34</sup> Vgl. The Founding Statement of the Freedom and Justice Party, a.a.O., S. 6.

<sup>35</sup> Vgl. Tibi, Bassam: Im Schatten Allahs - Der Islam und die Menschenrechte, Düsseldorf 2003, S. 40.

<sup>36</sup> Vgl. Murtaza, Die ägyptische Muslimbruderschaft, a.a.O., S. 223f.

<sup>37</sup> Yassine, Abdessalam: Islamischer Vernunftappell an die Moderne, Düsseldorf 2006, S. 271, zit. nach ebd. S. 225.

<sup>38</sup> Vgl. Brown, Nathan J.: Egypt and Islamic Sharia: A guide for the perplexed, 2012, S. 7 (<http://egyptelections.carnegieendowment.org/2012/05/17/egypt-and-islamic-sharia-a-guide-for-the-perplexed>, letzter Zugriff: 12.06.2012).

<sup>39</sup> Vgl. Metzger, Albrecht: Der Himmel ist für Gott, der Staat für uns - Islamismus zwischen Gewalt und Demokratie, Göttingen 2000, S. 71.

<sup>40</sup> Vgl. Murtaza, Die ägyptische Muslimbruderschaft, a.a.O., S. 217.

Recht der Scharia untergeordnet sind<sup>41</sup> und der dadurch maßgeblich von der Interpretation religiöser Schriften durch theologische Gelehrte abhängig wäre. Das Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit<sup>42</sup> muss daher zwangsläufig mit der Erkenntnis verknüpft werden, dass das ihr zugrunde liegende Recht aus Sicht der Muslimbrüder die Sharia darstellt. Eine solche Abhängigkeit des staatlichen Systems von religiösen Prinzipien und Gremien widerspricht nicht nur in eklatanter Weise dem westlichen Demokratiekonzept, sondern zeigt vielmehr, dass sich die Muslimbruderschaft des Begriffs „Demokratie“ bedient, um die Forderung nach einem islamischen Staat öffentlich abzumildern. Dies entspricht der Taktik von der beabsichtigten langsamen Veränderung der ägyptischen Gesellschaft durch das Wirken islamischer Rechtsvorschriften in allen Lebensbereichen.<sup>43</sup> Gerade weil die Scharia keine eindeutig kodifizierte Rechtsabhandlung darstellt, käme es folglich darauf an, ob es den Islamisten gelingt, ein eventuelles religiöses Beratergremium mit ihnen nahe stehenden Gelehrten zu besetzen und somit die Deutungshoheit über die ägyptische Gesetzgebung zu erlangen. In Hinblick auf die externe EU-Governance gilt es somit festzuhalten, dass Begriffe wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit von der Muslimbruderschaft zwar propagiert werden, es auf Grund inhaltlicher Deutungen seitens der Islamisten jedoch zu Einschränkungen der beiden Konzepte kommen kann.

Eng verbunden mit der islamistischen Forderung nach einer Orientierung an der Scharia ist die Frage nach dem Umgang mit den Menschenrechten durch die Muslimbruderschaft. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Muslimbrüder in der Gründungserklärung ihrer Partei FJP eine

Reihe von Menschenrechten aufführen. Aufgrund der noch ausstehenden politischen Entwicklungen in Ägypten kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit lediglich eine Aussage über die bisherige Akzeptanz universeller Menschenrechte von Seiten islamischer Staaten getroffen werden. Daher wird in diesem Abschnitt auf die Kairoer Erklärung der Menschenrechte von 1990 als dezidiert islamische Deklaration eingegangen. Grundsätzlich orientiert sich die Kairoer Erklärung an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1948.<sup>44</sup> Von entscheidender Bedeutung ist hierbei jedoch, dass alle aufgeführten Rechte unter den Generalvorbehalt einer Vereinbarkeit mit der islamischen Scharia gestellt werden.<sup>45</sup> Wie bereits im Rahmen der Erläuterung der politischen Ideologie der Muslimbruderschaft dargestellt, unterliegen damit auch die eigentlich als universell gedachten Menschenrechte einer Interpretation durch religiöse Gelehrte. Hieran anknüpfend werden im Folgenden kurz zwei der aufgeführten Menschenrechte skizziert, um Problemfelder für die Durchsetzung einer externen EU-Governance, die auf einem westlichen Menschenrechtsverständnis beruht, aufzuzeigen.

In Artikel 5 der Erklärung wird das Recht auf Eheschließung festgelegt, welches unabhängig von Rasse, Nationalität oder Hautfarbe gelte.<sup>46</sup> Interessant ist dabei die Auslassung der Religion als Diskriminierungsgrund. Dieser Aspekt betrifft dabei die islamischen Frauen, da es ihnen im Gegensatz zu den Männern verboten ist, eine gemischt-religiöse Ehe einzugehen.<sup>47</sup> Dies steht in Verbindung mit Artikel 6, in

<sup>41</sup> Vgl. Farschid, Staat und Gesellschaft in der Ideologie der ägyptischen Muslimbruderschaft, a.a.O., S. 79.

<sup>42</sup> Vgl. The Founding Statement of the Freedom and Justice Party, a.a.O., S. 7.

<sup>43</sup> Vgl. Brown, Egypt and Islamic Sharia, a.a.O., S. 7.

<sup>44</sup> Vgl. Tibi, Im Schatten Allahs, a.a.O., S. 402.

<sup>45</sup> Vgl. Organisation der Islamischen Konferenz (Hrsg.): Kairoer Erklärung der Menschenrechte, Art. 24-25, o.O. 1990 (<http://zukunftsfinder.files.wordpress.com/2011/04/internationale-menschenrechte-im-islam.pdf>, letzter Zugriff am 16.06.2012).

<sup>46</sup> Vgl. ebd. Art. 5a.

<sup>47</sup> Vgl. Petersohn, Alexandra: Islamisches Menschenrechtsverständnis unter Berücksichtigung der Vorbehalte muslimischer Staaten zu den UN-Menschenrechtsverträgen, Bonn 1999, S. 95.

dem Frauen lediglich in Bezug auf ihre Würde gleichgesetzt werden mit Männern. Eine solche Diskriminierung von Frauen widerspricht dem Grundsatz der allgemeinen Gleichberechtigung als Bestandteil eines europäischen Menschenrechtsverständnisses.

Artikel 22 beinhaltet das Recht auf Meinungsfreiheit, welches bei näherer Betrachtung jedoch in erheblichem Maße von einer umfassenden Meinungsfreiheit abweicht. Wie bereits erwähnt stünde diese laut der Kairoer Erklärung unter dem Generalvorbehalt der Scharia. Setzt man das mit dem Ziel der Muslimbruderschaft in Verbindung, den absoluten Wahrheits- und Geltungsanspruch des Korans in der ägyptischen Gesellschaft voranzutreiben<sup>48</sup>, so wird ersichtlich, dass Wahrheit und Weltanschauung sich aus islamischen Werten ableiten sollen. Damit folgen sie, wenn auch verklausuliert, den radikalen Vorstellungen des islamistischen Ideologen Abu A'la al-Maududi.<sup>49</sup> In diesem Zusammenhang wird in der Gründungserklärung der FJP lediglich angedeutet, was jene zu erwarten haben, die aus der Sicht der Muslimbrüder gegen Wahrheit und Tugend opponieren.

*Yet for the few people who would not respond to this moral line of reform [...], there would be another course of legislation and regulatory sanctions to discipline them. This goes along with the wise saying that states that "Allah disciplines those who require the legislation and regulatory sanctions of the ruling power as long as they are not drawn closer to better attitudes with the teachings of the Holy Quran".<sup>50</sup>*

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Ideologie und das Men-

schenrechtsverständnis der Muslimbruderschaft eine politische Herausforderung für die EU darstellen.

### 3.2 Gefahr einer gewalttätigen Radikalisierung?

Abgesehen von den dargestellten Herausforderungen an die externe EU-Governance durch die politische Ideologie der Muslimbruderschaft stellt sich weiterhin die Frage, ob gerade angesichts der aktuellen weitreichenden Eingriffe des ägyptischen Militärrats in den Aufbau eines staatlichen Systems eine gewalttätige Radikalisierung der Muslimbrüder drohen könnte.

Die Geschichte der Bruderschaft ist geprägt von Abspaltungen kleiner Gruppierungen, die den seit den 1970er Jahren vertretenen Verzicht auf jegliche Gewaltanwendung nicht hinnehmen und vielmehr mit terroristischen Aktionen gegen den ägyptischen Staat vorgehen wollten. Der damalige Führer der Muslimbruderschaft, al-Tilmisani, hatte zu dieser Zeit erkannt, dass ein Beharren auf der Militanz der Bewegung weitere staatliche Repressionen nach sich ziehen würde.<sup>51</sup> In diesem Sinne stellte er fest: „Wir stürzen keine Regierungen, begehen keine Attentate. Wir haben keine Mordpläne.“<sup>52</sup> Auch wenn einige Forscher davon ausgehen, dass die Bruderschaft auch weiterhin einen „ideologischen Bezugspunkt und organisatorischen Kern“<sup>53</sup> für den gewalttätigen Islamismus darstelle, so lässt sich doch nachweisen, dass diejenigen Mitglieder der Bewegung, die wie Aiman al-Zawahiri den Weg des Terrorismus eingeschlagen haben, die Muslimbruderschaft verließen, um radikale Splittergruppen wie den „Islamischen Dschihad“ zu gründen.<sup>54</sup> Diese Gruppierung

<sup>48</sup> Vgl. The Founding Statement of the Freedom and Justice Party, a.a.O., S. 3f.

<sup>49</sup> Vgl. Petersohn, Islamisches Menschenrechtsverständnis unter Berücksichtigung der Vorbehalte muslimischer Staaten zu den UN-Menschenrechtsverträgen, a.a.O., S. 234. Al-Maududi gilt neben Qutb als der maßgebliche ideologische Bezugspunkt der heutigen islamistischen Bewegungen.

<sup>50</sup> The Founding Statement of the Freedom and Justice Party, a.a.O., S. 4.

<sup>51</sup> Vgl. Murtaza, Die ägyptische Muslimbruderschaft, a.a.O., S. 184f.

<sup>52</sup> Dietl, Wilhelm (1983): Heiliger Krieg für Allah - Als Augenzeuge bei den geheimen Kommandos des Islam, München 1983, S. 92.

<sup>53</sup> Dietl, Wilhelm / Hirschmann, Kai / Tophoven, Rolf: Das Terrorismus-Lexikon-Täter, Opfer, Hintergründe. Frankfurt am Main 2006, S. 146.

<sup>54</sup> Vgl. ebd. S. 147.

rungen waren unter Anderem für die Ermordung von Anwar al-Sadat und das Massaker in der Tempelanlage von Luxor verantwortlich. Letzteres führte dazu, dass die gewaltbereiten Islamisten in Ägypten nahezu jede Unterstützung in der Bevölkerung verloren. So konstatiert Lawrence Wright:

*In den fünf Jahren vor Luxor hatten islamistische Terroristen in Ägypten mehr als 1200 Menschen getötet, darunter viele Ausländer. Doch nach Luxor hörten die islamistischen Anschläge einfach auf.<sup>55</sup>*

Angesichts der aufgezeigten Entwicklungen und in Anbetracht der Tatsache, dass die Muslimbruderschaft nicht erst seit den Ereignissen des Arabischen Frühlings als politische Kraft in Ägypten wirkt, erscheint es relativ unwahrscheinlich, dass es zu einer gewaltbereiten Radikalisierung der Bewegung kommt. Einzige Ausnahme ist die wiederholte Befürwortung eines palästinensischen Dihad gegen den israelischen Staat durch führende Muslimbrüder.<sup>56</sup> Zieht man jedoch die dominante Stellung des ägyptischen Militärs in Betracht, so gehen Analysten davon aus, dass dieses sich umfassende Rechte in außen- und verteidigungspolitischen Fragen sichern könnte und es somit zu keiner weitreichenden Änderung der Politik gegenüber Israel kommen würde, zumal das jährliche ägyptische Rüstungsbudget zu 80% von den USA finanziert wird.<sup>57</sup>

#### 4. Fazit

Die vorliegende Arbeit hatte das Ziel, die Auswirkungen der Ereignisse des arabischen Frühlings in Ägypten auf die externe EU-Governance zu beleuchten. In diesem

Zusammenhang wurde zunächst herausgearbeitet, dass die externe EU-Governance ein Instrument zum Transfer von Werten und Normen in die Nicht-Mitgliedsstaaten der europäischen Peripherie darstellt. Aufgrund der thematischen Ausrichtung wurde der Fokus in dieser Arbeit auf den Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung gelegt. Hier wurde festgestellt, dass diese beiden Bereiche zentrale Bestandteile der externen EU-Governance sind, da die EU von der Überzeugung geleitet wird, dass in ihrer Nachbarschaft Stabilität langfristig nur entstehen kann, wenn Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Staaten etabliert werden können. Mit dem Sturz der autokratischen Beharrungskräfte in Ägypten bietet sich für die EU die Möglichkeit, Fortschritte hinsichtlich einer solchen externen Governance zu erreichen. Es wurde jedoch deutlich, dass dies maßgeblich von den zukünftig entscheidenden politischen Akteuren abhängt. Da die Muslimbruderschaft sowohl den neuen ägyptische Präsidenten stellt, als auch in den ersten freien Parlamentswahlen eine Mehrheit erringen konnte, wurde die politische Ideologie der Bruderschaft einer Kompatibilitätsanalyse hinsichtlich der Implementierung von Demokratie und Menschenrechten unterzogen. Hierbei wurde ersichtlich, dass die Muslimbrüder und ihre Partei, die FJP, weiterhin die Errichtung eines islamischen Staates, der auf der Scharia basiert, zum Ziel haben und damit öffentliche Bekenntnisse zum Konzept der Demokratie langfristig untergraben werden. Durch die Forderung nach einer Unterwerfung des ägyptischen Staates unter die Regeln der Scharia werden die Prinzipien der Volkssouveränität und der Rechtsstaatlichkeit in Frage gestellt. Aus der Sicht der Muslimbruderschaft ist das Recht von Gott offenbart und kann daher nicht von Menschen gemacht, sondern lediglich gedeutet werden. Die Idee der FJP, dass jene Deutungs-hoheit bei religiösen Gelehrten liegen sollte, zeigt weiterhin eine Negation des Prinzips der Gewaltenteilung.

Auch in Bezug auf das Menschenrechtsverständnis der Muslimbrüder ergeben sich

<sup>55</sup> Wright, Lawrence: Der Tod wird euch finden - Al-Qaida und der Weg zum 11. September. München 2007, S. 323.

<sup>56</sup> Vgl. Kepel, Gilles: The roots of radical Islam, o.O. 2005, S. 17

<sup>57</sup> Vgl. Roll, Stephan: Das Militär und die Muslimbrüder - Kommt es zu einer Machtteilung in Ägypten?, in: SWP-Aktuell Nr. 6, 02/2012, Berlin, S. 1f. ([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A06\\_rll.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A06_rll.pdf), letzter Zugriff am 28.06.2012).

Probleme für die Durchsetzung einer externen EU-Governance. So stellen die Islamisten die Grundrechte des Menschen grundsätzlich wieder unter den Generalvorbehalt der Scharia und schränken diese damit ein. Konkrete Abweichungen in Bezug zu den universellen Menschenrechten finden sich zudem hinsichtlich der Meinungsfreiheit und der Rechte der Frauen. So steht der Meinungsfreiheit im westlichen Sinne aus Sicht der Muslimbruderschaft der absolute Wahrheitsanspruch des Korans entgegen.

Abschließend wurde im Rahmen dieser Arbeit dargestellt, dass eine gewalttätige Radikalisierung der Muslimbrüder eher unwahrscheinlich erscheint, da sich zum einen gewaltbereite ehemalige Mitglieder in Splittergruppen außerhalb der Bruderschaft organisiert haben, und sich zum anderen das ägyptische Militär weitreichende Rechte im verteidigungs- und außenpolitischen Bereich gesichert hat und somit als Gegenspieler zu den Muslimbrüdern agiert.

Insgesamt gesehen wurde anhand der vorangehenden Ausführungen deutlich, dass es sich bei der Muslimbruderschaft auch weiterhin um eine islamistische Bewegung handelt, die aufgrund ihrer politischen Ideologie als eine Herausforderung für den Erfolg der externen Governance der EU im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung anzusehen ist. Auch wenn die FJP mit Begriffen wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wirbt, offenbart ihre Gründungserklärung weiterhin Bestandteile der radikalen Vorstellungen von Vordenkern wie Qutb oder Maududi. Aus diesem Grund deckt sich die Argumentationslinie der vorliegenden Arbeit mit den Analysen derer, die wie Farschid und Tibi nicht von einer tiefgreifenden Reform der politischen Ideologie der Muslimbruderschaft ausgehen.

## Literaturverzeichnis

- Asseburg, Muriel*: Der Arabische Frühling - Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, Berlin 2012, Stiftung Wissenschaft und Politik ([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S17\\_ass\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S17_ass_ks.pdf), letzter Zugriff am 28.06.2012).
- Bichi, Federica*: European foreign policy making toward the Mediterranean, Basingstoke 2007.
- Brown, Nathan J.*: Egypt and Islamic Sharia: A guide for the perplexed, o.O. 2012, S. 7 (<http://egyptelections.carnegieendowment.org/2012/05/17/egypt-and-islamic-sharia-a-guide-for-the-perplexed>, letzter Zugriff am 12.06.2012).
- Dietl, Wilhelm / Hirschmann, Kai / Tophoven, Rolf*: Das Terrorismus-Lexikon. Täter, Opfer, Hintergründe, Frankfurt am Main 2006.
- Dietl, Wilhelm*: Heiliger Krieg für Allah - Als Augenzeuge bei den geheimen Kommandos des Islam. München 1983.
- Europäische Kommission (Hrsg.)*: A new response to a changing neighbourhood - A review of European neighbourhood policy, 2011a ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf), letzter Zugriff am 28.06.2012).
- Europäische Kommission (Hrsg.)*: Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, Brüssel 2011b (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:DE:PDF>, letzter Zugriff am 27.06.2012).
- Rat der Europäischen Union (Hrsg.)*: Europäische Sicherheitsstrategie 2003 – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 2003, S. 8 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>, letzter Zugriff am 26.06.2012).
- Farschid, Olaf*: Staat und Gesellschaft in der Ideologie der ägyptischen Muslimbruderschaft, in: Bundesministerium der Innern (Hrsg.): Texte zur inneren Sicherheit - Islamismus, Berlin 2003, S. 48-94.
- Flores, Alexander*: Die innerislamische Diskussion zu Säkularismus, Demokratie und Menschenrechten. In: Ende, Werner / Steinbach, Udo (Hrsg.): Der Islam in der Gegenwart. 5. Aufl., München 2005, S. 620-632.
- Foda, Farag Ali*: Qabla as-suqut, Kairo 1985, S. 60, zit. nach: Farschid, Olaf: Staat und Gesellschaft in der Ideologie der ägyptischen

- Muslimbruderschaft, in: Bundesministerium der Innern (Hrsg.): Texte zur inneren Sicherheit-Islamismus, Berlin 2003. S. 48-94.
- Gemein, Gisbert / Redmer, Hartmut*: Islamischer Fundamentalismus. Münster 2005.
- Jünemann, Annette*: Realpolitisches Nutzenkalkül oder konstruktivistischer Rollenkonflikt? Erklärungsansätze für die Inkohärenz europäischer Demokratieförderung im südlichen Mittelmeerraum, in: Jünemann, Annette / Knodt, Michèle (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. Baden-Baden 2007, S. 295-315.
- Kepel, Gilles*: The roots of radical Islam, London 2005.
- Künzl, Jan* (2008): Islamisten-Terroristen oder Reformer. Die ägyptische Muslimbruderschaft und die palästinensische Hamas, Marburg 2008.
- Lange, Michael A.* (2012): Quo vadis, Ägypten?, in: Die Politische Meinung, Ausgabe 03/2012 Nr. 508. Ein Jahr Arabellion. S. 23-29.
- Lavenex, Sandra / Schimmelpfennig, Frank*: EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics, in: Lavenex, Sandra / Schimmelpfennig, Frank (Hrsg.): EU External Governance - Projecting EU Rules beyond Membership, Abingdon 2010, S. 1-22.
- Lavenex, Sandra / Lehmkuhl, Dirk / Wichmann, Nicole*: Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union - Governance und Policy-Making, Wiesbaden 2008, S. 367-388.
- Lia, Brynjar*: The Society of the Muslim Brothers in Egypt-The Rise of an Islamic Mass Movement 1928-1942, o.O. 1998.
- Metzger, Albrecht*: Der Himmel ist für Gott, der Staat für uns - Islamismus zwischen Gewalt und Demokratie, Göttingen 2000.
- Murtaza, Muhammad S.*: Die ägyptische Muslimbruderschaft - Geschichte und Ideologie, Berlin 2011.
- Organisation der Islamischen Konferenz* (Hrsg.): Kairoer Erklärung der Menschenrechte, 1990 (<http://zukunftsKinder.files.wordpress.com/2011/04/internationale-menschenrechte-im-islam.pdf>, letzter Zugriff am 16.06.2012).
- Petersohn, Alexandra*: Islamisches Menschenrechtsverständnis unter Berücksichtigung der Vorbehalte muslimischer Staaten zu den UN-Menschenrechtsverträgen, Bonn 1999.
- Qutb, Sayyid*: Signposts, Kairo 1980, World Islamic Union of Students, zit. nach: Kepel, Gilles: The roots of radical Islam, London 2005.
- Roll, Stephan*: Das Militär und die Muslimbrüder - Kommt es zu einer Machtteilung in Ägypten?, S. 1f., in: SWP-Aktuell Nr. 6, 02/2012, Berlin. ([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A06\\_rll.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A06_rll.pdf), letzter Zugriff am 28.06.2012).
- Roll, Stephan*: Ägypten: Komplexe Herausforderungen der gleichzeitigen politischen und wirtschaftlichen Transformation, in: Asseburg, Muriel (Hrsg.): Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt - Akteure, Herausforderungen, Implikationen und Handlungsoptionen. Berlin 2011, Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 33-35.
- Rubin, Barry*: Foot Notes: Understanding the Muslim Brotherhood, o.O. 2012, S. 5 (<http://www.fpri.org/footnotes/1708.201206.rubin.muslim-brotherhood.html>, letzter Zugriff am 12.06.2012).
- Simonis, Georg* (Hrsg.): Externe EU-Governance, Wiesbaden 2011.
- The Freedom and Justice Party* (Hrsg.): The Founding Statement of the Freedom and Justice Party, o.O. 2011 (<http://www.fjponline.com/view.php?pid=1>, letzter Zugriff am 13.06.2012).
- Tibi, Bassam*: Im Schatten Allahs - Der Islam und die Menschenrechte, Düsseldorf 2003.
- Vertrag über die Europäische Union*: Titel V, Art. 21 Nr. 1, in: Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Völker- und Europarecht. Hamburg 2010.
- Wöhler-Khalfallah, Katja K.*: Islamischer Fundamentalismus - Von der Urgemeinde bis zur deutschen Islamkonferenz, Berlin 2008.
- Wright, Lawrence*: Der Tod wird euch finden - Al-Qaida und der Weg zum 11. September, München 2007.
- Yassine, Abdessalam*: Islamischer Vernunftappell an die Moderne. Düsseldorf 2006, zit. nach: Murtaza, Muhammad S.: Die ägyptische Muslimbruderschaft - Geschichte und Ideologie, Berlin 2011.
- Youngs, Richard*: Democracy promotion as external governance?, in: Lavenex, Sandra / Schimmelpfennig, Frank (Hrsg.): EU External Governance - Projecting EU Rules beyond Membership, o.O. 2010, S. 105-125.

Susanne Kuch

## **Alte Ziele in neuem Gewand: „Security Partnership“ versus „Mobility Partnership“**

*An Europas Peripherie fanden im Jahr 2010 und 2011 enorme Umbrüche statt, die auch Europa vor neue Herausforderungen stellen und letztendlich zu einem erneuten Aufflammen der Debatte über die Migrationspolitik der Europäischen Union (EU) und einer neuen Ausgestaltung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) führten. Die nachfolgende Arbeit befasst sich damit, ob sich durch den Transformationsprozess in Tunesien die EU auf neue Handlungsweisen im Bereich der ENP-Migrationspolitik einlässt. Dabei soll vor allem das Verhältnis zwischen Sicherheit und Migration geklärt werden.*

*Ergebnis der Analyse ist, dass bis zum jetzigen Zeitpunkt keine wesentlichen Änderungen in der Migrationspolitik der EU nachweisbar sind. Nach wie vor stellt die EU ihre sicherheitspolitischen Interessen in den Vordergrund und nützt ihre Unterstützung im Wiederaufbauprozess Tunesiens und in anderen Ländern als Druckmittel dafür.*

### **1. Einleitung**

#### **1.1 Problemaufriss**

In den letzten zwei Jahren hat sich die politische Welt in unvorhersehbarer Art und Weise verändert. Die Selbstverbrennung des tunesischen Gemüsehändlers Mohamed Bouazizi am 17.12.2010 führte zum Ausbruch einer massiven Protestwelle in Tunesien und schließlich in der gesamten arabischen Welt. Die Verzweiflungstat des jungen Mannes war für viele Tunesier das Zeichen, auf das sie gewartet hatten. Tausende von Menschen strömten auf die Straße, um sich in Bouazisis Namen gegen das Regime Ben Alis aufzulehnen. Sie protestierten gegen die extremen sozialen Missstände, die hohe Arbeitslosigkeit, die polizeiliche Willkür und für mehr Freiheit in ihrem Land. Letztendlich trieb der

Volksaufstand den tunesischen Präsidenten Zine el-Abidine Ben Ali am 14.01.2011, nach 23 Regierungsjahren, aus dem Amt.

Doch nicht nur die arabische Welt ist von den Umbrüchen betroffen; sie stellen auch Europa vor neue Herausforderungen. Aufgrund des politischen Umbruchs in Tunesien kam es innerhalb kurzer Zeit zu enormen Flüchtlingswellen. Insbesondere die italienische Mittelmeerinsel Lampedusa hatte mit einer stark erhöhten Zahl an Flüchtlingen zu kämpfen, was dazu führte, dass die italienische Regierung den Notstand erklärte. Diese Situation entfachte eine Debatte über die Ausgestaltung der Europäischen Nachbarschaftspolitik und einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU.

#### **1.2 Forschungsinteresse und Fragestellung**

Das Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik unterstützt die EU in ihrem Bestreben, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in und um Europa aufzubauen. Dabei enthält beispielsweise der bilaterale Aktionsplan mit Tunesien viele verschiedene Ansätze, um diesen Raum zu garantieren. Auch Wanderungsbewegungen spielen zunehmend eine entscheidende Rolle, da sie die Stabilität und somit die Sicherheit eines Landes gefährden können, wenn sie unkontrolliert vorstattengehen. Aufgrund dessen wurde eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Herkunfts- und Transitland Tunesien, vor allem im Bereich der irregulären Migration, vereinbart. In den letzten zwei Jahrzehnten hat die EU deswegen auch mit dem autoritären tunesischen Regime zusammengearbeitet, um ihre sicherheitspolitischen Interessen im Austausch gegen finanzielle Unterstützung zu gewährleisten. Dabei hat die EU entgegen ihrer grundlegenden Prinzipien der Demokratie, gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und gegen den Schutz der Menschenrechte gehandelt und immer wieder massive Verletzungen in diesen Bereichen in Kauf genommen. Infolge der Umbrüche in Tunesien und der

damit einhergehenden Flüchtlingswelle nach Europa, geriet die Politik der EU gegenüber Tunesien jedoch immer mehr in die Kritik. Die Union bemühte sich daraufhin einen neuen Ansatz in der bilateralen Beziehung zu finden. Die vorliegende Arbeit befasst sich demzufolge mit der zentralen Fragestellung:

*Welche Folgen hat der politische Transformationsprozess Tunesiens in Bezug auf die Migrationspolitik der EU im Rahmen der Nachbarschaftspolitik?*

Folglich gilt es zu analysieren, inwieweit sich durch die politischen Umbrüche in Tunesien neue Möglichkeiten der Kooperation für die EU mit ihrem südlichen Nachbarn ergeben und sich eine gleichwertige Partnerschaft im Rahmen der ENP entwickeln kann. Durch die aktuellen Umbrüche in Tunesien gilt es zu klären, ob und inwieweit die EU ihre grundlegenden Prinzipien der Demokratie, der Rechtstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte über ihre sicherheitspolitischen Interessen stellt. Die Arbeit will eine potentielle Entwicklung erörtern, wie sich die Politik der ENP mit Tunesien ändern könnte. Der Schwerpunkt der Hausarbeit liegt auf der Untersuchung der ENP im Bereich der Migrationspolitik vor und nach der Revolution in Tunesien und auf dem neuen Ansatz der ENP, der als unmittelbare Antwort auf die Veränderungen in der südlichen Nachbarschaft entwickelt wurde.

### **1.3 Untersuchungsgang und Literaturbericht**

Die Arbeit ist in zwei Teilbereiche gegliedert. In einem ersten Schritt gilt es die Interessen der EU bezüglich der Demokratieförderung an ihrer Peripherie zu beleuchten. Dabei wird vertieft auf die strategischen Ziele der Migrationspolitik und der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingegangen und die ENP mit dem vorrevolutionären Tunesien dargestellt. Der zweite Teil der Arbeit befasst sich mit den Umbrüchen in Tunesien und den daraus resultierenden Folgen. Zunächst werden die

Hintergründe der Revolution und deren Auswirkungen auf Tunesien und die EU beleuchtet. Neben dem Ansatz einer veränderten Nachbarschaftspolitik soll auch das Konzept der Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien aufgezeigt werden. Auf Grundlage der vorangegangenen Erkenntnisse wird abschließend ein Ausblick auf eine mögliche Veränderung hinsichtlich der nachbarschaftlichen Migrationspolitik gegeben.

Die vorliegende Arbeit stützt sich einerseits auf Primärliteratur und andererseits auf die einschlägige Fachliteratur. Genauer Bezug genommen wird auf die Strategiepapiere der EU, die ENP-Aktionspläne und Länderfortschrittsberichte, sowie auf die im Mai 2011 eingerichtete "EU-Tunesien Task Force" und den neuen ENP-Ansatz. Wegen der Aktualität des Themas stützt sich die Analyse v. a. auf wissenschaftliche Kurzanalysen.

### **1.4 Definitionen**

Der Begriff Transformation beschreibt Wandlungsprozesse des politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Systems.<sup>1</sup> Ein politischer Transformationsprozess besteht aus drei Phasen: Übergang von einer Regierungsform in eine andere (Transition), Austausch von grundlegenden Strukturen, Normen, Rechtsregeln und Personalkörpern (Transformation) und Normalisierung der erneuerten Ordnung (Posttransformation).<sup>2</sup> Gemäß dieser Definition lässt sich feststellen, dass sich Tunesien

---

<sup>1</sup> Vgl. Proost, Simon / Winter, Sven: Die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Das Ende des Ost-West-Konflikts und Probleme der MOE-Staaten, Münster o.J., S. 8 ([http://reinhardmeyers.uni-muens-ter.de/docs/Erw/Referat\\_Transformationsstaaten\\_MOE.pdf](http://reinhardmeyers.uni-muens-ter.de/docs/Erw/Referat_Transformationsstaaten_MOE.pdf), letzter Zugriff am 16.09.2012).

<sup>2</sup> Vgl. Holtmann, Everhard / Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Dossier: Lange Wege der Deutschen Einheit. Politischer Systemwechsel, Bonn 2010, S. 2, (<http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47082/politischer-systemwechsel>, letzter Zugriff am 16.09.2012).

sien in einer Zwischenphase von Transition und Transformation befindet.

Laut dem „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951“ (Genfer Flüchtlingskonvention) gilt eine Person als Flüchtling, die

*aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...].<sup>3</sup>*

Die Begriffsdefinition der Europäischen Union für irreguläre Migration lautet:

*Als irregulärer Migrant [Hervorhebung im Original] wird eine Person bezeichnet, die ohne ein gültiges Visum oder eine gültige Aufenthaltsgenehmigung in die EU kommt oder die nach Ablauf der Gültigkeit ihres Visums in der EU verbleibt. Dabei kann es sich um Asylsuchende handeln, aber auch um Personen, die lediglich wegen eines Arbeitsplatzes oder der Familie gekommen sind.<sup>4</sup>*

## 2. Strategien und praktische Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarn

### 2.1 Interessen der EU

Die EU hat sich zu einem globalen, handlungsfähigen Akteur entwickelt, der sich den weltweiten Herausforderungen stellen muss. Gerade die Öffnung der Grenzen durch die Errichtung eines gemeinsamen

Binnenmarktes stellen sich als internes und externes Sicherheitsrisiko heraus.<sup>5</sup> Jedoch ist „Sicherheit [...] eine Vorbedingung für Entwicklung“<sup>6</sup>, weshalb der beste Schutz für die Sicherheit der EU „eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten“<sup>7</sup> ist. Auf Grundlage dieser Sicherheitsstrategie ist das Interesse der EU nachvollziehbar, auf den Transformationsprozess in Tunesien Einfluss zu nehmen. Die EU strebt danach, einen „Ring sicherer Drittstaaten“<sup>8</sup> um sich herum aufzubauen. Ziel ist dabei, Flüchtlingsströme und die illegale Migration in die EU weiter zu vermindern sowie Stabilität und Wohlstand in den angrenzenden Gebieten zu schaffen. Dieses neu entfachte Bestreben der EU zeugt davon, dass die EU die Theorie des „Demokratischen Friedens“ unterstützt. Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler haben allgemein anerkannt, dass Demokratien untereinander keine Kriege führen<sup>9</sup>, da sie durch Handel und Kooperation weitestgehend miteinander vernetzt sind und Kriege nicht möglich wären ohne dem eigenen Staat Schaden zuzufügen. Darüber hinaus können „Internationale Institutionen zwischen Demokratien [...] Sicherheitsrisiken [minimieren] und [...] Vorwarnzeiten [schaffen]“<sup>10</sup>, die mögliche Konflikte schon vorher beheben. Folglich ergeben sich durch eine Demokratisierung in der arabischen Welt neue Möglichkeiten für die EU ihren Einfluss auf die

<sup>5</sup> Europäische Union (Hrsg.): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S.1f.

<sup>6</sup> Ebd. S.2.

<sup>7</sup> Ebd. S.10.

<sup>8</sup> PRO Asyl (Hrsg.): Pressekonferenz „20 Jahre PRO ASYL“. Einsatz gegen die europäische Flüchtlingsabwehrpolitik. „Der Einzelfall zählt“, Frankfurt/Main 2006, S.1, ([http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteu-re/WIR\\_UEBER\\_UNSGeschichte/PE\\_7.9.2006\\_zu\\_20\\_Jahren\\_Pro\\_AsyL.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteu-re/WIR_UEBER_UNSGeschichte/PE_7.9.2006_zu_20_Jahren_Pro_AsyL.pdf), letzter Zugriff am 06.09.2012).

<sup>9</sup> Hasenclever, Andreas: Europa und der demokratische Frieden, Tübingen 2001, S.1f (<http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2001/274/pdf/tap38.pdf>, letzter Zugriff am 06.09.2012).

<sup>10</sup> Ebd. S.20.

<sup>3</sup> The UN Refugee Agency / United Nations High Commissioner for Refugees (Hrsg.): Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Genf 1951, S. 3, Artikel 1 Abs. 2, ([http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/03\\_profil\\_begriffe/genfer\\_fluechtlingskonvention/Genfer\\_Fluechtlingskonvention\\_und\\_New\\_Yorker\\_Protokoll.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf), letzter Zugriff am 16.09.2012).

<sup>4</sup> Castagnoli, Cristina: Einwanderungspolitik, o.O. 2012, S.1, ([http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_4.1.2.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.1.2.3.pdf), letzter Zugriff am 16.09.2012).

Maghreb-Staaten auszudehnen und weitere Interessen im sicherheits- und wirtschafts-politischen Bereich durchzusetzen.

## 2.2 Die Migrationspolitik der EU

Mit der Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Zuge des „Schengen-Abkommens“ 1985 und eines gemeinsamen Binnenmarktes durch die „Einheitliche Europäische Akte“ von 1986, ergab sich die Notwendigkeit eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik zu verfolgen. Den Aktionsrahmen bildete das 1999 für fünf Jahre eingesetzte „Tampere-Programm“. Kernziele des Programms waren der Aufbau einer „Partnerschaft mit Herkunftsländern“<sup>11</sup>, um die Ursachen von ungewünschten Migrationsströmen aufgrund von Armut, fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten und Verletzung von Menschenrechten etc. zu unterbinden.<sup>12</sup> Weitere Ziele waren die Schaffung eines „gemeinsame[n] europäische[n] Asylsystem[s]“<sup>13</sup> (GEAS) und die „Steuerung von Migrations- und Fluchtbewegungen“<sup>14</sup>, die sowohl „Informationskampagnen in Herkunfts- und Transitländern über legale Einreisemöglichkeiten“<sup>15</sup> sowie Rückführungsabkommen vorsieht, als auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit bei Grenzkontrollen, Visapolitik und Bekämpfung von illegaler Migration.<sup>16</sup> Das „Haager Programm“ im Zeitraum 2004–2009 war die Fortführung der Ziele, die im „Tampere-Programm“ festgelegt wurden. Der Schwerpunkt des Haager Programms lag auf der Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems sowie auf dem Bekenntnis eines einheitlichen Rechtsstatus für Personen, die internationalen

Schutzes bedürfen.<sup>17</sup> Das Hauptziel der Migrationspolitik der EU ist die Sicherheit in den EU-Mitgliedsstaaten zu gewährleisten und sich vor unkontrollierten Migrationsströmen zu schützen.<sup>18</sup>

## 2.3 Die Ausgestaltung und Ziele der ENP

Die Europäische Nachbarschaftspolitik geht aus der im Jahre 1995 entstandenen „Euro-Mediterranen Partnerschaft“ (EMP) im Rahmen des „Barcelona-Prozess[es]“ hervor. Das Ziel dieser Politik ist „die Schaffung eines Raumes des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstandes“<sup>19</sup>.

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft setzt sich aus drei Körben zusammen: „Korb (1) die politische und Sicherheitspartnerschaft, Korb (2) die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft und Korb (3) die Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich“.<sup>20</sup> Weitere Ziele der EMP sind die Demokratisierung des Raumes, die Einbindung der Zivilgesellschaft und die Rechtsstaatlichkeit.

Seit 2004 hat die EU ihre Außenpolitik zu ihren Nachbarn – auch im Zuge der EU-Osterweiterung – neu ausgerichtet. Das ergänzende Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) umfasst die 16 unmittelbaren Nachbarn der EU: „Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, Syrien, Tunesien, Ukraine und das besetzte palästinensische Gebiet“.<sup>21</sup>

<sup>11</sup> Haase, Marianne / Jugl, Jan C.: Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU, Berlin 2007, S.2, (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=1>, letzter Zugriff am: 11.09.2012).

<sup>12</sup> Vgl. ebd.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Vgl. ebd.

<sup>17</sup> Vgl. ebd.

<sup>18</sup> Vgl.: Holz, Steffi: Europäische Migrationspolitik – harmonisierte Abwehr?, Peru 2006, (<http://www.asa-programm.de/aktiv/themen/migration/europaeische-migrationspolitik.html>), letzter Zugriff am 06.09.2012).

<sup>19</sup> Jünemann, Annette: Zehn Jahre Barcelona-Prozess. Eine gemischte Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 45 (2005), S.7-13.

<sup>20</sup> Ebd. S.7.

<sup>21</sup> Europäische Kommission (Hrsg.): Europäische Nachbarschaftspolitik. Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?, Brüssel 2009

Hauptziel ist weiterhin die Absicherung von Wohlstand, Stabilität und Sicherheit in der Region, wobei die EU den Nachbarstaaten engere Beziehungen anbietet. Diese basieren auf gemeinsam anerkannten Werten<sup>22</sup> wie „Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, marktwirtschaftliche Prinzipien und nachhaltige Entwicklung“<sup>23</sup>. Kern der ENP sind die bilateralen Aktionspläne der EU mit den jeweiligen Nachbarländern. In diesen Plänen wird eine Agenda von kurz- und mittelfristigen politischen und wirtschaftlichen Reformzielen festgelegt, die die Nachbarstaaten erfüllen müssen, um weitere Unterstützung durch die EU zu erhalten. Die ENP ist jedoch flexibler als die EMP, da sie individuell auf die einzelnen Länder abgestimmt ist. Dies wird vor allem durch die leistungsgebundene Mittelvergabe, dem 2011 als Antwort auf den arabischen Frühling neuen „more for more“-Ansatz, deutlich, der reformbereiten Ländern mehr finanzielle Hilfe und wirtschaftliche Zusammenarbeit zusichert.<sup>24</sup>

#### 2.4 Die ENP mit Tunesien vor der „Jasminrevolution“ (2004–2010)

Grundlage der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Europäischen Union und der Republik Tunesien war das 1998 in Kraft getretene Assoziationsabkommen, das den „politischen Dialog“<sup>25</sup> zwischen

den Vertragspartnern fördern sollte und alle Themenbereiche umfasst, die von gemeinsamen Interessen geprägt sind, so zum Beispiel in den Bereichen Handel, Wirtschaft und Kultur und Soziales.<sup>26</sup> Tunesien war eines der ersten Länder der Mittelmeer-Anrainer, die einen Assoziationsvertrag mit der EU abgeschlossen haben.

Auf dieser Grundlage baut die Europäische Nachbarschaftspolitik mit ihrem Aktionsplan von 2004 und den dazugehörigen Länderberichten auf. In der Einleitung wird speziell auf die Achtung der Prinzipien des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit hingewiesen.<sup>27</sup> Im Rahmen der Migrationspolitik wurden in dem Vertrag bestimmte Prinzipien festgelegt. Zunächst sind internationale Standards anzuerkennen (Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das erste Protokoll von 1967) und in die nationale Rechtsetzung einzugliedern. Des Weiteren soll ein „capacitybuilding“ im Verwaltungsbereich das Stellen eines Asylantrages vereinfachen und im Grenzschutzbereich sollen dadurch die Grenzkontrollen u.a. auch durch neue Überwachungssysteme optimiert werden. Darüber hinaus wird die Möglichkeit geboten über Visa-Liberalisierungen zu diskutieren. Es wird auch eine verstärkte Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern angestrebt, um die Migration in und von den Mittelmeer-Anrainerstaaten einzugrenzen. Als zentraler Punkt im Vertrag mit Tunesien gilt es, die illegale Migration nach und via Tunesien einzugrenzen, z. B. durch Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitländern.<sup>28</sup>

Der EU-Mitgliedstaat Italien hatte bereits 1999 mit Tunesien unter Ben Ali ein Rückübernahmeabkommen ausgehandelt, weshalb bis zu den Umbrüchen Anfang

([http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm), letzter Zugriff am: 11.09.2012).

<sup>22</sup> Vgl. ebd.

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Vgl.: Lang, Kai-Olaf / Lippert Barbara: Zur Neuausrichtung der ENP. Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation, in: Bendiek, Annegret / Lippert, Barbara / Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, SWP-Studien 2011, Berlin 2011, S. 109-115.

<sup>25</sup> Europäische Union (Hrsg.): EUROPA-MITTELMEER-ABKOMMEN zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits. 21998A0330(01), Amtsblatt Nr. L 097 vom 30/03/1998 S. 0002 – 0183, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CEL>

EX:21998A0330%2801%29:DE:HTML, letzter Zugriff am 07.09.2012).

<sup>26</sup> Ebd. Artikel 1-4.

<sup>27</sup> Vgl.: Europäische Union (Hrsg.): EU/Tunisia Action Plan, Brüssel 2004, S.1 ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/tunisia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf), letzter Zugriff am 07.09.2012).

<sup>28</sup> Vgl. ebd. S.18f.

2011 kaum illegale Migrationsbewegungen von Tunesien ausgingen.<sup>29</sup>

Darüber hinaus wurde die Grenzüberwachung in Europa sowie in Tunesien vor allem durch neue Überwachungs- und Kontrolltechnologien optimiert und eine bessere Ausbildung der (tunesischen) Grenzschrützer ermöglicht, um illegale Einwanderung weiter einzudämmen. Wie auch schon im Aktionsplan der ENP mit Tunesien zum Ausdruck kommt, sollen der Informationsaustausch und das „capacity-building“ Migrationsströme kontrollieren und überwachen. Dabei liegt die Priorität der EU bei der Kooperation im Bereich der illegalen Migration, die durch einen verbesserten Grenzschutz und Rückübernahmeabkommen vermieden werden soll. Dies zieht eine „Exterritorialisierung“ der EU-Sicherheitspolitik nach sich, da die EU auf Nachbarländer wie Tunesien den Schutz ihrer Grenzen überträgt.<sup>30</sup> Aus der autoritären Politik unter Ben Ali und dem repressiven Sicherheitsapparat<sup>31</sup> lässt sich ableiten, dass dies einen aus EU-Sicht effektiven Grenzschutz nach sich zog. Im Gegenzug wurden dafür massive Menschenrechtsverletzungen sowie die Unwilligkeit bei Reformen zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie hingenommen.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Vgl.: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Blickpunkt Tunesien. Politische Entwicklung und aktuelle Lage, Berlin 2011, S.13.

<sup>30</sup> Vgl.: Bilgiç Ali / Bilgin, Pinar: Consequences of European Security Practices in the Southern Mediterranean and Policy Implications for the EU, in: IN: EX Policy Brief, Nr. 11, Brüssel 2011, S.3.

<sup>31</sup> Vgl.: Arieff, Alexis: Political Transition in Tunisia, Washington 2012, Summary, (<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21666.pdf>, letzter Zugriff am 11.09.2012).

<sup>32</sup> Vgl.: International Federation for Human Rights (FIDH) (Hrsg.): EU-Tunisia Association Council. Stop trading Human Rights for security, Brüssel 2002 (<http://fidh.org/EU-TUNISIA-ASSOCIATION-COUNCIL>, letzter Zugriff am: 08.09.2012).

### 3. Die Umbrüche in Tunesien und deren Auswirkungen

#### 3.1 Hintergründe der Revolution in Tunesien

Auslöser der sogenannten „Jasminrevolution“ in Tunesien war die Selbstverbrennung des jungen Gemüsehändlers Mohammed Bouazizi und die darauf folgenden Solidaritäts- und Protestbewegungen, die sich über das ganze Land ausbreiteten. Die Hintergründe, die zu dieser immensen Protestwelle führten, waren vor allem die wirtschaftlich prekäre Lage in Tunesien und die staatliche Repression und Willkür<sup>33</sup>. Die Verzweiflungstat von Bouazizi wurde von vielen Tunesiern als Weckruf empfunden, gegen die staatlichen Ungerechtigkeiten vorzugehen und sich nicht wie in früheren Protesten vom Regime unterdrücken zu lassen. In Tunesien gingen zu Beginn der Proteste zwei unterschiedliche Bevölkerungsgruppen auf die Straße. Einerseits junge, gebildete, aber arbeitslose Jugendliche aus dem städtischen Bereich, die sich über soziale Netzwerke wie Twitter oder Facebook formierten. Andererseits „sozial, konfessionell, ethnisch oder regional diskriminiert[e] Gruppen“<sup>34</sup> aus den ländlichen Gebieten. Aufgrund dieser breiten Unterstützung in der Bevölkerung war diese Revolution so erfolgreich. Angesichts der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen waren auch die Forderungen sehr umfassend: von materiellen Ansprüchen, wie bessere Versorgung mit Lebensmitteln, Wohnungen und Energie, über verbesserte Dienstleistungen und Arbeitsmöglichkeiten bis hin zu Reformen des Staatswesens, die Demokratie, Gewaltenteilung und zuverlässige Institutionen betreffen.<sup>35</sup> Dieser breite Druck der Bevölkerung endete schließlich im Sturz des Regimes Ben Alis.

<sup>33</sup> Vgl.: Rosiny, Stephan: Ein Jahr „Arabischer Frühling“. Auslöser, Dynamiken und Perspektiven, in: GIGA Focus, Nummer 12 (2011), S. 2-4.

<sup>34</sup> Ebd. S.4.

<sup>35</sup> Ebd.

### 3.2 Tunesien nach Ben Ali und die Flüchtlingswellen nach Europa

Tunesien befand sich während und unmittelbar nach den Protesten in einer prekären Sicherheitslage, da das staatliche Gewaltmonopol durch ein politisches Machtvakuum praktisch nicht mehr existierte. Viele Polizisten erschienen nicht mehr zur Arbeit, was zu einem Zusammenbruch des Grenzschutzes führte, den viele Tunesier, aber auch Schwarzafrikaner, zur Ausreise nach Italien nutzten.<sup>36</sup> Im Jahr 2011 gelangten 28.000 tunesische Flüchtlinge über das Mittelmeer nach Italien und insgesamt 58.000 Flüchtlinge von Nordafrika mit Booten nach Europa.<sup>37</sup> Der Großteil dieser Flüchtlinge waren Armutsflüchtlinge, die nicht durch die Genfer Flüchtlingskonvention geschützt sind und deswegen als irreguläre Migranten zählen. Das führt dazu, dass die EU-Mitgliedstaaten diese Menschen nicht aufnehmen müssen, da sie weder durch Terror, noch Krieg oder ähnliches in ihren Heimatstaaten bedroht sind.<sup>38</sup> Diese immense Anzahl an Flüchtlingen und Migranten bewirkte 2011 eine weitere Abschottung der Außengrenzen Europas. „Europa schützt die Grenzen, aber nicht die Flüchtlinge“<sup>39</sup>, dieses Zitat aus einem Kommentar von Heribert Prantl beschreibt

<sup>36</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Blickpunkt Tunesien. Politische Entwicklung und aktuelle Lage, Berlin 2011, S. 2f.

<sup>37</sup> Vgl.: UNHCR (Hrsg.): Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011, Genf 2012, (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4f27e01f9&query=tunisian%20refugees%202011#>, letzter Zugriff am 11.09.2012).

<sup>38</sup> Vgl.: Laux, Andreas: EU-Flüchtlingspolitik. Europa macht es sich zu einfach, in: Focus Online vom 15.02.2011, ([http://www.focus.de/politik/ausland/tid-21365/eu-fluechtlingspolitik-europa-macht-es-sich-zu-einfach\\_aid\\_600306.html](http://www.focus.de/politik/ausland/tid-21365/eu-fluechtlingspolitik-europa-macht-es-sich-zu-einfach_aid_600306.html), letzter Zugriff am 08.09.2012).

<sup>39</sup> Prantl, Heribert: Europäische Flüchtlingspolitik. Gestorben an der Hoffnung, in: Süddeutsche.de vom 04.08.2011, (<http://www.sueddeutsche.de/politik/europaeische-fluechtlingspolitik-gestorben-an-der-hoffnung-1.1128073>, letzter Zugriff am 11.09.2012).

die EU-Migrationspolitik aus der Perspektive des Kritikers sehr gut. Daraus kann man folgern, dass Europa Flüchtlinge und Migranten eher als sicherheitspolitisches Risiko sieht, denn als Menschen in einer Notsituation.

### 3.3 Die Migrationspolitik der ENP nach der Revolution (2011–2012)

Die grundlegenden Umbrüche in Tunesien und anderen Staaten der MENA-Region sowie die Überprüfung der Effektivität der Europäischen Nachbarschaftspolitik haben zu einem neuen Ansatz der ENP geführt. Dieser wurde in einer gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik vorgestellt. Der neue Ansatz basiert auf „einer gegenseitige[n] Rechenschaftspflicht und eine[r] gemeinsame[n] Verpflichtung zur Achtung universeller Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“<sup>40</sup>. Darüber hinaus bestehen im Gegensatz zum alten Ansatz der ENP Bedingungen, die Staaten erfüllen müssen, um von der EU unterstützt zu werden. Hier greift der „more for more“-Ansatz, der besagt, dass Staaten, die bedeutende Fortschritte in ihren Reformen hin zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorweisen können, mehr Unterstützung von der EU bekommen. Die Unterstützung durch die EU ist sehr vielfältig und auf verschiedenen Ebenen angesetzt. So zum Beispiel im Bereich des Institutionenaufbaus, der Mittel für die Entwicklung im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, hinsichtlich des Zugangs zum EU-Binnenmarkt und der Erleichterung der Mobilität. Grundlage für die Mittelzuweisung ab 2014 an die Länder werden die Fortschrittsberichte bzw. die Reformbilanzen der Jahre 2010–2013 sein, um den

<sup>40</sup> Europäische Kommission / Hohe Vertreterin der Europäischen Kommission für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.): Gemeinsame Mitteilung KOM (2011) 303: Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel 2011, S.2.

„more for more“-Ansatz auch effektiv umsetzen zu können. Zentrale Eckpfeiler auch im Hinblick auf die Migrationspolitik der EU sind dabei die Unterstützung der Entwicklung der Zivilgesellschaft als Trägerin der Demokratie, eine Intensivierung der Zusammenarbeit im (sicherheits-) politischen Bereich, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Zusammenarbeit im Bereich Migration und Mobilität.<sup>41</sup>

Bei Letzterem liegt das Augenmerk neben der Bekämpfung der irregulären Migration auf einem effektiven Grenzmanagement und dem Aufbau von Kapazitäten und Rechtssicherheit im Asylbereich als Grundvoraussetzungen für eine weitere Mobilitätspartnerschaft.<sup>42</sup> Daraus lässt sich erkennen, dass die neuen Pläne alte Ziele verfolgen: Oberste Priorität bleibt die Bekämpfung der irregulären Migration von Armutsflüchtlingen als sicherheitspolitische Prämisse. Der neue Ansatz dient dazu, die Versäumnisse der EU bei Menschenrechtsverletzungen unter den alten Regime durch finanzielle Hilfen wieder auszugleichen und die jetzigen Regierungen zum Abschluss von neuen bilateralen Abkommen zur Rückübernahme zu bewegen. Außerdem dient der Institutionenauf- und -ausbau im Bereich Migration und Asyl einer weiteren „Exterritorialisierung“. Flüchtlinge können zukünftig in einem dann demokratischen und menschenrechtsfreundlichen Tunesien ihren Asylantrag stellen. Europa wäre so vor Flüchtlingen und unerwünschten Migrant\*innen geschützt.

### 3.4 Die Mobilitätspartnerschaft

Seit Ende 2011 laufen Verhandlungen zwischen der EU und Tunesien über den Abschluss einer Mobilitätspartnerschaft. Tunesien ist das erste Land der südlichen Nachbarländer, mit dem Verhandlungen geführt werden.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Vgl. ebd. S.3-15.

<sup>42</sup> Vgl. ebd. S.14.

<sup>43</sup> Vgl.: Tunesien / Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.): Abschlusserklärung der Tunesien - EU Task Force, Tunis 28./29.09.2011, S.6

Die Mobilitätspartnerschaft soll den „Gesamtansatz Migration“ der EU in die Praxis umsetzen. In dieser Partnerschaft werden alle Maßnahmen zusammengefasst, die einerseits die reguläre Migration zwischen den Ländern, z.B. durch Visa-Liberalisierungen, fördern, und andererseits die Grenzkontrollen optimieren und die irreguläre Migration weiter eindämmen. Dabei spielen die ausgehandelten Rückübernahmeabkommen mit den Nachbarländern eine zentrale Rolle, da diese Zugeständnisse Grundvoraussetzung für weitere Verhandlungen über Visa-Liberalisierungen sind.<sup>44</sup> Ein demokratisches Tunesien mit gut ausgebildeten Fachleuten – auch durch das europäische Hochschulprogramm TEMPUS<sup>45</sup> oder Erasmus MUNDUS<sup>46</sup> gefördert – könnte für die EU zukünftig die Ressourcenquelle sein, um dem Fachkräftemangel in der Union entgegenzuwirken. Ansätze hierfür lassen sich schon in den vorgeschlagenen Visaerleichterungen feststellen, die die EU für bestimmte Personengruppen festgelegt hat. Hiervon sollen insbesondere Wissenschaftler, Studierende und Geschäftsleute profitieren, deren Potential auch einen Mehrwert für die EU darstellt.<sup>47</sup>

([http://eeas.europa.eu/tunisia/docs/20110929\\_taskforce\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/tunisia/docs/20110929_taskforce_en.pdf), letzter Zugriff am: 09.09.2012).

<sup>44</sup> Vgl.: Europäische Kommission / Hohe Vertreterin der Europäischen Kommission für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung KOM (2011) 303: Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Brüssel 2011, a.a.O., S.14f.

<sup>45</sup> TEMPUS ist ein europäisches Hochschulprogramm, das mit Hochschulen aus verschiedenen Partnerländern zusammenarbeitet, um die Qualität der ausländischen Hochschulen an den EU-Stand anzupassen und diese zu modernisieren.

<sup>46</sup> Erasmus Mundus External Co-operation Window (EM ECW) soll den Austausch von Personen, Wissen und Fähigkeiten von EU- Hochschulen und Hochschulen aus Drittländern fördern. Dazu dienen v.a. erleichterte Mobilitätsgrundlagen für Studenten und Akademiker und Partnerschaften zwischen den Hochschulen.

<sup>47</sup> Vgl.: Europäische Kommission / Hohe Vertreterin der Europäischen Kommission für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung KOM (2011) 303: Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Brüssel 2011, a.a.O., S.14.

### 3.5 Kritik an der Mobilitätspartnerschaft

Voraussetzung für die Mobilitätspartnerschaft ist die umfassende Verpflichtung Tunesiens über die Rücknahme von irregulären Migranten aus der EU, die gemeinsame Grenzkontrolle mit FRONTEX<sup>48</sup> und die Kontrolle der Migrationsströme. Im Gegenzug besteht die Möglichkeit von Visaerleichterungen für bestimmte Personengruppen im Bereich der Arbeitsmigration, die auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten angepasst sind.<sup>49</sup> Daraus wird erkennbar, dass die Mobilitätspartnerschaft keinesfalls auf eine gleichrangige Partnerschaft zwischen EU und Drittstaat abzielt, sondern lediglich darauf, eine potentielle Migration zwischen Staatsbürgern der Partnerstaaten besser zu regeln.<sup>50</sup> Die politische Konditionalität und vor allem der „more for more“-Ansatz setzen dabei kaum auf eine Förderung und Intensivierung der Beziehungen mit Ländern, die Fortschritte in ihrem Menschen- und Migrantenrechtsschutz machen, sondern auf Länder, die an der Seite der EU erfolgreich gegen die illegale Migration kämpfen. Die EU gibt damit kaum Anreize, die fundamentalen Menschenrechte und die Rechte von Migranten und Asylbewerbern zu schützen.<sup>51</sup> Im Bereich der Migration lässt sich bei der ENP und auch bei der Mobilitätspartnerschaft keine wesentliche Änderung der EU-Politik feststellen. Der Fokus liegt nach wie vor auf Grenzkontrollen und der Bekämpfung illegaler Migration und

<sup>48</sup> FRONTEX ist eine Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie koordiniert die operative Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, unterstützt diese bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, erstellt Risikoanalysen und unterstützt Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, sofern diese zum Schutz der Grenzen Hilfe benötigen.

<sup>49</sup> Vgl.: Euro-Mediterranean Human Rights Network, Statement (Hrsg.): EU Mobility Partnerships with Tunisia and Morocco. Guarantees for the respect of rights must be a prerequisite to any agreement, o.O. 2012, S.1.

<sup>50</sup> Vgl. ebd. S.9f.

<sup>51</sup> Vgl. ebd. S.7f.

geht bei beiden Partnern zu Lasten von Menschenrechten und Flüchtlingsschutz.<sup>52</sup>

### 4. Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der neue Ansatz der ENP im Wesentlichen keine Änderung der Migrationspolitik der EU in naher Zukunft erkennen lässt. Die Verhandlungen zur Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien sind eher Vorwand, um die eigentliche Prämisse der EU, Sicherheit vor Flüchtlingsströmen und irregulärer Migration, abzusichern.

Die Unterstützung des demokratischen Wandels und der wirtschaftliche Aufbau in Tunesien ist Teil dieser Prämisse. Tunesien muss sich als demokratischer Staat verpflichten, Menschenrechte und den Flüchtlingsschutz einzuhalten sowie Kapazitäten aufzubauen, um Asylbewerber aufzunehmen. Erst dann kann es weitere finanzielle Hilfen der EU in Anspruch nehmen. Die EU baut dadurch an ihrer südlichen Peripherie eine „Pufferzone“ auf, die sie vor ungewollten Migranten und Flüchtlingen schützt und erkaufte sich durch die finanzielle Unterstützung Tunesiens eine ausgelagerte Einwanderungskontrolle.<sup>53</sup> Das langfristige Ziel der EU – Demokratieförderung in der Nachbarschaft – wird zum Druckmittel, um die kurzfristigen sicherheitspolitischen Ziele durchsetzen zu können.

Bei einer positiv verlaufenden Transformation Tunesiens, auch nach den aktuellen Ausschreitungen und dem Rücktritt des Premierministers Hamadi Jebali<sup>54</sup>, besteht für Tunesien die Möglichkeit, dass zukünftig eine wirkliche Mobilitätspartnerschaft aufgebaut werden kann, von der beide Sei-

<sup>52</sup> Vgl. ebd. S.7.

<sup>53</sup> Lutterbeck, Derek / The Geneva Centre for Security Policy (Hrsg.): Essay: Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics, Genf März 2006, Vol. 11, No.1, S.59-82, S.73.

<sup>54</sup> Vgl. Al Jazeera (Hrsg.): Tunisia at a crossroads? How will Prime Minister Jebali's resignation affect the country's transition to democracy? in: Al Jazeera.com Inside Story vom 22.02.2013, (<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2013/02/201322285527964916.html>, letzter Zugriff am 01.03.2013).

ten gleich profitieren. Denn die EU muss ihre Migrationspolitik gegenüber den südlichen Nachbarn ändern, um auch zukünftig wettbewerbsfähig zu bleiben. Aufgrund des demographischen Wandels in der Union ist diese auf die jungen Gesellschaften aus dem Süden angewiesen, um ihren Mangel an Arbeitskräften ausgleichen zu können. Allerdings droht die erfolgreiche Transformation in Tunesien aufgrund der aktuellen Vorkommnisse und wegen der Enttäuschung in der Bevölkerung zu scheitern. Die neue Ausrichtung der ENP und der Aufbau von potentiellen „mobility partnerships“ mit Tunesien und anderen nordafrikanischen Staaten bleibt bei der derzeitigen Lage ein Wunschdenken aller Beteiligten. Für jede weitere Entwicklung nimmt die Sicherheitslage in Nordafrika eine Schlüsselstellung ein.

## Literaturverzeichnis

- Al Jazeera (Hrsg.):* Tunisia at a crossroads? How will Prime Minister Jebali's resignation affect the country's transition to democracy? in: Al Jazeera.com Inside Story vom 22.02.2013, (<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2013/02/201322285527964916.html>, letzter Zugriff am 01.03.2013).
- Arief, Alexis:* Political Transition in Tunisia, Washington 2012, (<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21666.pdf>, letzter Zugriff am 11.09.2012).
- Bendiek, Annegret/ Lippert, Barbara / Daniela Schwarzer (Hrsg.):* Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, SWP-Studien 2011, Berlin 2011.
- Bilgiç Ali/ Bilgin, Pinar:* Consequences of European Security Practices in the Southern Mediterranean and Policy Implications for the EU, in: IN:EX Policy Brief, Nr. 11, Brüssel 2011, S.1–7.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.):* Blickpunkt Tunesien. Politische Entwicklung und aktuelle Lage, Berlin 2011.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.):* Maghreb, Bonn 2002, (<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/islam-lexikon/21543/maghreb>, letzter Zugriff am 06.09.2012).
- Castagnoli, Cristina:* Einwanderungspolitik, o.O. 2012, S.1, ([http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_4.12.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.12.3.pdf), letzter Zugriff am 16.09.2012).
- Euro-Mediterranean Human Rights Network, Statement (Hrsg.):* EU Mobility Partnerships with Tunisia and Morocco. Guarantees for the respect of rights must be a prerequisite to any agreement, o.O. 2012.
- Euro-Mediterranean Human Rights Network, Statement (Hrsg.):* Migrants rights. The big losers in the new European strategy directed at the countries in the southern Mediterranean in transition to democracy, o.O. 2011.
- Europäische Kommission (Hrsg.):* Europäische Nachbarschaftspolitik. Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?, Brüssel 2009, ([http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm), letzter Zugriff am: 11.09.2012).
- Europäische Kommission / Hohe Vertreterin der Europäischen Kommission für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.):* Gemeinsame Mitteilung KOM (2011) 303: Eine Neue

- Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel 2011.
- Europäische Union (Hrsg.):* Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003.
- Europäische Union (Hrsg.):* EU/Tunisia Action Plan, Brüssel 2004, ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/tunisia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf), letzter Zugriff am 07.09.2012).
- Europäische Union (Hrsg.):* EUROPA-MITTELMEER-ABKOMMEN zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits. 21998A0330(01), Amtsblatt Nr. L 097 vom 30/03/1998 S.0002–0183, (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21998A0330%2801%29:DE:HTML>, letzter Zugriff am 07.09.2012).
- Haase, Marianne / Jugl, Jan C.:* Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU, Berlin 2007, S.2, (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=1>, letzter Zugriff am: 11.09.2012).
- Hasenclever, Andreas:* Europa und der demokratische Frieden, Tübingen 2001, (<http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2001/274/pdf/tap38.pdf>, letzter Zugriff am 06.09.2012).
- Holtmann, Everhard/ Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.):* Dossier: Lange Wege der Deutschen Einheit. Politischer Systemwechsel, Bonn 2010, S.2, (<http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47082/politischer-systemwechsel>, letzter Zugriff am 16.09.2012).
- Holz, Steffi:* Europäische Migrationspolitik – harmonisierte Abwehr?, Peru 2006, (<http://www.asa-programm.de/aktiv/themen/migration/europaeische-migrationspolitik.html>, letzter Zugriff am 06.09.2012).
- International Federation for Human Rights (FIDH) (Hrsg.):* EU-Tunisia Association Council. Stop trading Human Rights for security, Brüssel 2002, (<http://fidh.org/EU-TUNISIA-ASSOCIATION-COUNCIL>, letzter Zugriff am: 08.09.2012).
- Jünemann, Annette:* Zehn Jahre Barcelona-Prozess. Eine gemischte Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 45 (2005), Bonn 2005, S.7–13.
- Lang, Kai-Olaf / Lippert Barbara:* Zur Neuausrichtung der ENP. Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation, in: Bendiek, Annegret/ Lippert, Barbara/ Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik., SWP-Studien 2011, Berlin 2011, S.102–117.
- Laux, Andreas:* EU-Flüchtlingspolitik. Europa macht es sich zu einfach, in: Focus Online vom 15.02.2011, ([http://www.focus.de/politik/ausland/tid-21365/eu-fluechtlingspolitik-europa-macht-es-sich-zu-einfach\\_aid\\_600306.html](http://www.focus.de/politik/ausland/tid-21365/eu-fluechtlingspolitik-europa-macht-es-sich-zu-einfach_aid_600306.html), letzter Zugriff am 08.09.2012).
- Lutterbeck, Derek / The Geneva Centre for Security Policy (Hrsg.):* Essay: Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics, Genf März 2006, Vol. 11, No.1, S.59–82.
- Prantl, Heribert:* Europäische Flüchtlingspolitik. Gestorben an der Hoffnung, in: Süddeutsche.de vom 04.08.2011, (<http://www.sueddeutsche.de/politik/europaeische-fluechtlingspolitik-gestorben-an-der-hoffnung-1.1128073>, letzter Zugriff am 11.09.2012).
- PRO Asyl (Hrsg.):* Pressekonferenz „20 Jahre PRO ASYL“. Einsatz gegen die europäische Flüchtlingsabwehrpolitik. „Der Einzelfall zählt“, Frankfurt/Main 2006, ([http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/WIR\\_UEBER\\_UNG/Geschichte/PE\\_7.9.2006\\_zu\\_20\\_Jahren\\_Pro\\_Asy1.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/WIR_UEBER_UNG/Geschichte/PE_7.9.2006_zu_20_Jahren_Pro_Asy1.pdf), letzter Zugriff am 06.09.2012).
- Proost, Simon / Winter, Sven:* Die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Das Ende des Ost –West-Konflikts und Probleme der MOE-Staaten, Münster o.J., S.8, ([http://reinhardmeyers.uni-muens-ter.de/docs/Erw/Referat\\_Transformationsstaaten\\_MOE.pdf](http://reinhardmeyers.uni-muens-ter.de/docs/Erw/Referat_Transformationsstaaten_MOE.pdf), letzter Zugriff am 16.09.2012).
- Rosiny, Stephan:* Ein Jahr „Arabischer Frühling“. Auslöser, Dynamiken und Perspektiven, in: GIGA Focus, Nummer 12 (2011).
- The UN Refugee Agency / United Nations High Commissioner for Refugees (Hrsg.):* Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Genf 1951, S. 3, Artikel 1 Abs. 2, ([http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/03\\_profil\\_begriffe/genfer\\_fluechtlingskonvention\\_Genfer\\_Fluechtlingskonvention\\_und\\_N](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention_Genfer_Fluechtlingskonvention_und_N)

ew\_Yorker\_Protokoll.pdf, letzter Zugriff am 16.09.2012).

*Tunesien / Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.): Abschlusserklärung der Tunesien-EU Task Force, Tunis 28./29.09.2011, S.6, ([http://eeas.europa.eu/tunisia/docs/20110929\\_taskforce\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/tunisia/docs/20110929_taskforce_en.pdf), letzter Zugriff am: 09.09.2012).*

*UNHCR (Hrsg.): Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011, Genf 2012, (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4f27e01f9&query=tunisian%20refugees%202011#>, letzter Zugriff am 11.09.2012).*

Judith Heigermoser  
**Israelisch-ägyptische Beziehungen im Wandel: Einflüsse kollektiver Identität und des Arabischen Frühlings**

*Der Nahe Osten ist im Umbruch. Bestimmen vor kurzem noch Meldungen über den Nahostkonflikt die Nachrichten aus der Region, so liegt der Fokus seit Anfang 2011 auf dem Arabischen Frühling und seinen Folgen. In diesem Zusammenhang ist besonders das Verhältnis zweier Länder interessant: Wie verhalten sich Israel und Ägypten zueinander und welche Prämissen bestimmen das ägyptische Handeln? Seit der Gründung des Staates Israel – regional isoliert inmitten arabischer Länder und dadurch einer permanenten Bedrohungswahrnehmung ausgesetzt – pflegen die beiden Staaten eine besondere Beziehung: sie führten Kriege gegeneinander, von denen jeder für Israel existenzzerstörend hätte sein können. Außerdem hat Ägypten als erstes arabisches Land einen Friedensvertrag mit dem jüdischen Nachbarn unterzeichnet. Diese Arbeit soll eine Antwort auf folgende Leitfrage geben: Wie beeinflusst der Arabische Frühling die kollektive ägyptische Identität und damit die israelisch-ägyptischen Beziehungen? Nach der Definition zentraler Begriffe wird das Nationalbewusstsein Ägyptens vor und nach der Revolution analysiert. Welches Selbstbild prägt das Land? Unterscheidet sich das Selbstbild der Herrschenden (Top-Down) von dem des Volkes (Bottom-Up)? Im Rahmen der Umstürze des Arabischen Frühlings wird das Selbstbild des Volkes stärker als bisher in den Vordergrund treten; islamische und islamistische Parteien dominieren das Parlament. Welchen Einfluss haben diese zwei Faktoren auf die israelisch-ägyptischen Beziehungen, wenn außenpolitische Entscheidungen von einer demokratisch legitimierten Regierung getroffen werden? Die Prognose im letzten Teil der Arbeit versucht, diese Frage zu beantworten.*

*Die Literaturlage ist als sehr gut zu bezeichnen. Als besonders hilfreich für die Anfertigung dieser Arbeit erwiesen sich die*

*Aufsätze von Reem Abou-El-Fadl zum Antizionismus im Arabischen Frühling<sup>1</sup> und von Shadi Hamid zum Aufstieg der Islamisten<sup>2</sup> sowie der Beitrag von Hanna Röbbelen<sup>3</sup>, in welchem sie die Evaluation der ägyptischen Identität unter den verschiedenen Präsidenten analysiert.*

## 1. Begriffliche Vorklärungen

Im Folgenden werden zentrale Begriffe so definiert, wie sie in der vorliegenden Arbeit verstanden und verwendet werden.

Zionismus ist auf den hebräischen Begriff *Sion* zurückzuführen, der ursprünglich den symbolischen Wohnort des Gottes Jahwe bezeichnete. Im Laufe der Zeit gewann er eine weitere Bedeutungsebene hinzu und drückte die Sehnsucht der weltweit verstreuten, teilweise diskriminierten und verfolgten Juden nach einer gemeinsamen Heimat und Identität aus.<sup>4</sup> Der jüdische Wiener Journalist Theodor Herzl verfasste 1896 das Buch „*Der Judenstaat. Versuch einer modernen Lösung der Judenfrage*“ und prägte damit die politische Bewegung des Zionismus, die sich die Bildung eines eigenen Nationalstaates zum Ziel gesetzt hatte. Dies wurde 1948 mit der Gründung des Staates Israel verwirklicht.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Abou-El-Fadl, Reem: The road to Jerusalem through Tahrir Square. Anti-Zionism and Palestine in the 2011 Egyptian Revolution, in: Journal of Palestine Studies, Winter 2012 (<http://www.palestine-studies.org/journals.aspx?id=11315&jid=1&href=fulltext#id005>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).

<sup>2</sup> Hamid, Shadi: The rise of the Islamists. How Islamists will change politics and vice versa, in: Foreign Affairs Magazine, May/June 2011.

<sup>3</sup> Röbbelen, Hanna: Ägypten: Pharaonismus, Pan-Arabismus und Pan-Islamismus, in: Robert, Rüdiger / Schlicht, Daniela / Saleem, Shazia (Hrsg.): Kollektive Identitäten im Nahen und Mittleren Osten, Studien zum Verhältnis von Staat und Religion, Münster 2010.

<sup>4</sup> Vgl. Verleger, Rolf: Der humanistische Zionismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2011, S. 104f.

<sup>5</sup> Vgl. Dachs, Gisela / Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Israel kurzgefasst. 2. Aufl. Bonn 2010, S. 13 f.

Antizionismus negiert das Existenzrecht des Staates Israel und das Recht auf freie Selbstbestimmung der Juden. Dabei darf er nicht mit Antisemitismus gleichgesetzt werden: Dieser ist die „Sammelbezeichnung für alle Einstellungen und Verhaltensweisen, die den als Juden geltenden Einzelpersonen oder Gruppen aufgrund dieser Zugehörigkeit negative Eigenschaften unterstellen, um damit eine Abwertung [...] ideologisch zu rechtfertigen.“<sup>6</sup> Eine dezidiert antizionistische Haltung ist vor allem im arabischen Raum verbreitet und entstand parallel zum zionistischen Territorialismus, ausgelöst durch arabischen Nationalismus, politischen Widerstand und Angst vor ökonomischer Konkurrenz.<sup>7</sup> In diesem Fall sind Antizionismus und Antisemitismus schwer zu trennen, da eine Auflösung des Staates Israel aus antizionistischen Gründen eine Benachteiligung der Juden aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit einschließt.

Panarabismus ist „eine arabischnationalistische Ideologie, die als einigendes Identitätsmerkmal eines anzustrebenden gemeinsamen arab[ischen] Nationalstaates die arab[ische] Sprache zugrundelegt“<sup>8</sup> und damit überkonfessionell sein könnte. Im Gegensatz dazu sieht der Panislamismus die gemeinsame Religion und nicht die Sprache als identitätsstiftendes Merkmal an.

## 2. Ägypten auf der Suche nach nationaler Identität

Die Konstruktion eines Selbstbildes ist der Versuch, „kollektive Identität [sic] auf der Basis einer Kombination von primordialen

(historischen, territorialen, sprachlichen, ethnischen) Faktoren bzw. Symbolen und politischen Grenzen herzustellen“.<sup>9</sup> Die Schaffung einer gemeinsamen Basis impliziert damit auch die Abgrenzung von Außenstehenden, die diese Merkmale nicht teilen.

Grundsätzlich muss zunächst in jeder Identitätsdebatte zwischen einer *Top-Down* und einer *Bottom-Up* konstruierten Identität unterschieden werden. *Top-Down* geht in diesem Zusammenhang von einer „staatlich-politischen Verfasstheit von Identität aus. [...] Freie, auf Diskurs beruhende Willensbildung ist zu diesem Zweck nicht zwingend erforderlich.“<sup>10</sup> Im Gegensatz zur von oben „verordneten“ Identität wird im *Bottom-Up*-Prozess das Nationalbewusstsein in der Zivilgesellschaft erzeugt und gibt „einer Vielfalt, einem Patchwork von identitätsstiftenden Merkmalen und Selbstverständnissen Raum“.<sup>11</sup>

*Egypt has known a continuous debate on identity [...]. More than once Egypt's veteran nationhood has been invited to be absorbed into broader categories of neighbourhood: medieval Islamic, modern Arab and, perhaps more recently, Middle Eastern.*<sup>12</sup>

Ägypten existiert als einer von wenigen Staaten im Nahen und Mittleren Osten seit rund fünf Jahrtausenden als Territorialstaat; seine Grenzziehung war somit keiner kolonialen Willkür ausgeliefert. „Entscheidend für die Identitätskonstruktion Ägyptens ist deshalb [...] die Frage nach dem

<sup>6</sup> Pfahl-Traugher, Armin: Antizionistischer Antisemitismus, Bonn 2006 (<http://www.bpb.de/politik/extremismus/antisemitismus/37954/antizionistischer-antisemitismus>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).

<sup>7</sup> Vgl. Bunzl, John: Israel im Nahen Osten. Eine Einführung, Wien 2008, S. 20.

<sup>8</sup> Szyska, Christian: Panarabismus. Bonn o.J. (<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/islamlexikon/21615/panarabismus>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).

<sup>9</sup> Eisenstadt, Shmuel Noah: Die Konstruktion nationaler Identitäten in vergleichender Perspektive, in: Giesen, Bernhard (Hrsg.): Nationale und kulturelle Identität, Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewusstseins in der Neuzeit, Frankfurt am Main 1999, S. 21.

<sup>10</sup> Robert, Rüdiger / Schlicht, Daniela: Kollektive Identitäten im Nahen und Mittleren Osten im Kontext von Staat und Religion, in: ders. / dies. / Saleem, Shazia (Hrsg.): Kollektive Identitäten im Nahen und Mittleren Osten, Studien zum Verhältnis von Staat und Religion, Münster 2010, S. 25

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Abdalla, Ahmed: Anti-Americanism in Egypt, in: Sigrid Faath (Hrsg.): Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Inhalte, Träger und Perspektiven. Hamburg 2004, S. 55.

Inhalt und dem Charakter des kollektiven Selbstverständnisses.“<sup>13</sup>

Der Nahostkonflikt dient exemplarisch als Gradmesser für das ägyptische Nationalitätsbewusstsein. Neben der territorialen Dimension schließt er noch weitere Ebenen ein, die ihn zu einem Identitätskonflikt werden lassen:

Religion (*muslimisch versus jüdisch*), Nationalismus (*jüdisch-israelisch versus palästinensisch*), Kolonialismus (*der „Westen“ in Gestalt der jüdischen Siedler versus die „Einheimischen“ in Gestalt der palästinensischen Bevölkerung*) [...]; sowie wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten.<sup>14</sup>

Die Haltung der ägyptischen Regierung den beteiligten Parteien gegenüber war je nach eigener politischer Ausrichtung und eigenem Selbstverständnis eine andere.

## 2.1 Kollektive Identität zur Zeit der Präsidenten

### 2.1.1 Der Panarabismus Nassers

Mit der Unabhängigkeit stand die Bevölkerung Ägyptens auch vor der Frage, wie sie sich selbst vorrangig betrachteten: als Ägypter? Araber? Muslime? Unter der Präsidentschaft Gamal Nassers<sup>15</sup> (1954-1970) erfuhren der Panarabismus im Geiste des arabischen Nationalismus großen Zuspruch und verdrängte den exklusiv-ägyptischen Pharaonismus, der als unvereinbar mit dem monotheistischen Islam galt. Nasser sah Ägypten als Anführer einer zu einenden, panarabischen Welt, trat der Arabischen Liga bei und betrachtete die Lösung des Nahostkonflikts als Ehrensache unter Arabern<sup>16</sup>: „Palestine [...] is not only an Arab but an Egyptian prob-

lem.“<sup>17</sup> Im Laufe der 1960er Jahre standen in der Region zunächst innerarabische Konflikte im Vordergrund. Nach der Gründung der *Fatah* durch Jassir Arafat und der *Palestinian Liberation Organization* (PLO) sowie terroristischen Angriffen auf Israel von syrischem Gebiet aus geriet der arabisch-israelische Konflikt wieder in den Fokus.<sup>18</sup>

Als Nasser im Mai 1967 die Besetzung des israelischen Hafens Eilat anordnete, brach kurz darauf der Sechstagekrieg aus. Israel kämpfte gegen eine Allianz arabischer Staaten, die ihre Stärke demonstrieren und den jüdischen Nachbarn besiegen wollten: Ägypten, Syrien und Jordanien waren unter anderem beteiligt; die Sowjetunion stand auf der Seite des arabischen Bündnisses, die USA unterstützten Israel. Überraschend dominierte Israel den Konflikt und eroberte das Westjordanland, Gaza, den Sinai, die Golanhöhen und die Altstadt Jerusalems.<sup>19</sup> Der arabische Nationalismus hatte einen großen Rückschlag erhalten.

Im Gegensatz zum Panarabismus Nassers strebten die 1928 gegründeten Muslimbrüder eine gesamtarabische Einheit an, die auf dem Islam und dem islamischen Recht, der *Scharia*, gründen sollte (Panislamismus). Sie lehnten „das tendenziell säkular ausgerichtete transnational-arabische Zugehörigkeitsmodell Nasirs [sic] ab, zugleich missbilligten sie jede ansatzweise Konstruktion einer partikular-ägyptischen nationalstaatlichen Identität. Sie propagierten [...] ihr universalistisch-islamisches Identitätsverständnis“<sup>20</sup> und fanden durch karitatives Engagement Anklang in der gläubigen Bevölkerung. Damit wird zum ersten Mal deutlich, dass sich *Top Down*- und *Bottom Up*-Identität Ägyptens unterscheiden.

<sup>13</sup> Röbbelen, Ägypten: Pharaonismus, Pan-Arabismus und Pan-Islamismus, a.a.O., S. 359.

<sup>14</sup> Kratt, Heike: Zivile Konfliktbearbeitung in Israel und Palästina. Aus Politik und Zeitgeschichte, 9/2012, S. 43.

<sup>15</sup> In dieser Arbeit werden für die Namen der ägyptischen Präsidenten die Schreibweisen Gamal Nasser, Anwar Sadat und Husni Mubarak verwendet. Wörtliche Zitate weichen ggf. davon ab.

<sup>16</sup> Vgl. Abdalla: Anti-Americanism in Egypt, a.a.O., S. 58f.

<sup>17</sup> Lorenz, Joseph P.: Egypt and the Arabs. Foreign policy and the search for national identity, Boulder 1990, S. 24.

<sup>18</sup> Vgl. Krupp, Michael: Zionismus und Staat Israel. Ein geschichtlicher Abriss. Gütersloh 198, S. 164f.

<sup>19</sup> Vgl. Bunzl, Israel im Nahen Osten, a.a.O., S. 113.

<sup>20</sup> Röbbelen, Ägypten: Pharaonismus, Pan-Arabismus und Pan-Islamismus, a.a.O., S. 368.

### 2.1.2 Öffnung in Richtung Westen unter Anwar Sadat

Nassers Nachfolger Sadat (1970-1981) vollzog einen Wechsel im Identitätsdiskurs. Er orientierte sich in Richtung Israel und USA und ersetzte den transnationalen Panarabismus durch partikularen ägyptischen Nationalismus und eine Politik der Öffnung. Auf dem Weg zum Abkommen von Camp David wird dies besonders deutlich. Während israelische Politiker bereit waren, nach dem Prinzip „Land für Frieden“ mit ihren Kriegsgegnern zu verhandeln, beschloss die Arabische Liga noch im August 1967 im sudanesischen Khartum die drei „Neins“: „Nein zum Frieden mit Israel, nein zur Anerkennung Israels, nein zu Verhandlungen mit Israel.“<sup>21</sup>

Sechs Jahre nach dem Sechs-Tage-Krieg erschütterte ein weiterer kurzer Krieg die Region. Ägypten griff Israel überraschend am Versöhnungstag (*Jom Kippur*) an und von Norden rückte Syrien auf die Golanhöhen vor. Unterstützt von den USA konnte Israel, nach anfänglichen gegnerischen Erfolgen, den Angriff beenden und an Territorium gewinnen. Trotz des israelischen Sieges löste der Jom-Kippur-Krieg auf beiden Seiten einen Mentalitätswandel aus, der den Weg zu einem Frieden ebnete. „Der Mythos der Unbesiegbarkeit der Israelis war verflogen, und die Araber hatten ihr Selbstvertrauen wieder gefunden. In Israel wurden kritische Stimmen laut, die dazu aufriefen, [...] selbstkritischer zu werden und weniger selbstgefällig zu sein.“<sup>22</sup>

Vor diesem Hintergrund hielt Sadat 1977 eine Rede vor dem israelischen Parlament, der *Knesset*, und unterstrich seine Friedensbedingungen: 1. kein Separatfrieden zwischen Israel und Ägypten; 2. Räumung aller seit 1967 durch Israel eroberten Gebiete; 3. Lösung des Konflikts mit den Palästinensern.<sup>23</sup> Unter Vermittlung der USA

näherten sich die Positionen der beiden Länder soweit an, dass die Unterzeichnung des Abkommens von Camp David möglich wurde. Ägypten erhielt die Sinai-Halbinsel zurück und erkannte als erstes arabisches Land die Existenz Israels an. Im Gegenzug durfte Israel Jerusalem, das Westjordanland, den Gazastreifen und die Golanhöhen behalten.<sup>24</sup> Unmittelbar in der Region war nun – zumindest zwischenstaatlicher – Frieden hergestellt. Ägypten jedoch hatte sich durch seine USA- und israelfreundliche Politik sowie durch die Anerkennung des Erzfeindes unter den arabischen Ländern isoliert.<sup>25</sup>

Woher kommt dieser Gesinnungswandel von Nasser zu Sadat, weg von panarabischem Streben hin zu partikularischer Westorientierung, Richtung USA und Israel? Einige Autoren, u.a. John Rose und Edward Said, vermuten dahinter monetäre Anreize sowie die Aussicht auf militärische Unterstützung durch die USA. Diese wiederum seien daran interessiert, die Einheit der arabischen Staaten zu brechen und den Einfluss der Sowjetunion auf die Region zu schwächen<sup>26</sup>:

*[Es war] Kissinger nach der militärischen Niederlage [Ägyptens im Jom-Kippur-Krieg, d. Verf.] möglich, Ägypten aus dem arabischen Oppositionslager gegen Israel herauszulösen. Als Dankeschön erhielt es ganze Lastwagen voll US-Dollar.*<sup>27</sup>

Während John Rose – etwas polemisch – die USA als aktiven Part sieht, beschreibt Edward Said einen ausgeklügelten Plan Sadats: Sein Ziel war es, „Israels Monopol auf die Unterstützung durch die Vereinig-

S. 141 (3.). Zusammengefasst in Krup, *Zionismus und Staat Israel*, a.a.O., S. 178.

<sup>24</sup> Vgl. Bunzl, *Israel im Nahen Osten*, a.a.O., S. 114.

<sup>25</sup> Vgl. Röbbelen, *Ägypten: Pharaonismus, Panarabismus und Pan-Islamismus*, a.a.O., S. 371.

<sup>26</sup> Vgl. Krell, Gert: *Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt. Studie über die demokratische Außenpolitik im 20. Jahrhundert*. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung: Report 14/2004, S. 23.

<sup>27</sup> Rose, John: *Mythen des Zionismus. Stolpersteine auf dem Weg zum Frieden*, Zürich 2006, S. 241.

<sup>21</sup> Dachs: *Israel kurzgefasst*, a.a.O., S. 74.

<sup>22</sup> Krupp: *Zionismus und Staat Israel*, a.a.O., S. 177.

<sup>23</sup> Vgl. Rede Sadats vor der *Knesset*, in: Lorenz, *Egypt and the Arabs*, a.a.O., S. 136 (1.), S. 140 (2.),

ten Staaten zu attackieren<sup>28</sup>, selbst wenn es ihm das Ansehen Ägyptens in der arabischen Welt kosten sollte. Eine zunehmend nationalistisch-ägyptische Tendenz seiner Politik sowie die Aussicht auf eine Partnerschaft mit den USA ließen Sadat die Isolation Ägyptens in der Region in Kauf nehmen.<sup>29</sup>

Michael Lüders teilt ebenfalls die Meinung, dass Sadats Handlungen wohlkalkuliert waren:

*Unter Historikern ist unbestritten, dass Sadat einen begrenzten Konflikt mit Israel plante und Washington das nach Kriegsbeginn auch wissen ließ. [...] Nach Unterzeichnung des Friedensvertrages mit Israel 1979 erlebte Ägypten einen regelrechten Boom an Zahlungen und Investitionen aus dem Westen.<sup>30</sup>*

Auch Henri Kissinger auf Seiten der USA erkannte, dass Sadats Haltung kompromissbereit und grundsätzlich moderat war. 1976 kündigte Ägypten den Freundschafts- und Kooperationsvertrag mit der Sowjetunion und erhielt dafür erste US-amerikanische Waffenlieferungen; drei Jahre später wurde das Friedensabkommen von Camp David geschlossen. Mit Hilfe der Dreiecksbeziehung Israel – USA – Ägypten wurde somit der Macht- und Sicherheitskonflikt im Nahen Osten entscheidend entschärft.<sup>31</sup>

Auch wenn Sadat außenpolitische Erfolge vorweisen konnte, gelang es ihm nicht, „das Volk für seine neuen partikular ägyptischen Vorstellungen zu gewinnen. [...] Sie [die Ägypter, d. Verf.] waren aufgrund der prowestlichen Politik und aufgrund des Verrats an der gesamtarabischen Sache, insbesondere aufgrund des Friedensschlusses mit Israel, irritiert.“<sup>32</sup> Als Folge der Diskrepanz zwischen verordneter Identität

und Empfinden des Volkes erhielten islamische und zunehmend auch islamistische Kräfte Aufwind.

### 2.1.3 Mubarak als Garant des Friedens

Die Rückkehr zur Betonung des pharaonischen Erbes Ägyptens als identitätsstiftendes Merkmal unter Husni Mubarak (1981-2011) führte zu gewalttätigen Anschlägen islamistischer Kräfte<sup>33</sup>. Die mangelnde Legitimität des Herrschaftsapparats und die Repression gegenüber der eigenen Bevölkerung vertiefte die Kluft zwischen Staat und Volk. Im Gegensatz dazu gewannen religiöse Aktivisten zunehmend an Autorität und Akzeptanz: sie betätigen sich karitativ und sozial, geben den Menschen Orientierung und stiften dadurch eine breit akzeptierte Identität.<sup>34</sup>

*The over-all position of the Islamists in Egypt is being strengthened by a combination of abundance and shortage: the abundance of Israeli/American fortification on regional and global levels; and the local and national abundance of despotism and corruption within Egypt, coupled with a shortage of reform and development.<sup>35</sup>*

Zusätzlich zur pharaonischen Rückbesinnung, die als „Verrat an der arabisch-islamischen Kultur“<sup>36</sup> Unmut im gläubigen Volk auslöste, diente Mubarak laut Abou-El-Fadl als „Handlanger Israels und der USA“<sup>37</sup> und setzte den Israel- und westlich orientierten außenpolitischen Kurs seines Vorgängers fort. „Auf Wunsch des Westens vermittelte Präsident Husni Mubarak [...] im innerpalästinensischen oder im israelisch-palästinensischen Konflikt.“<sup>38</sup>

<sup>28</sup> Said, Edward W.: Zionismus und palästinensische Selbstbestimmung, Stuttgart 1981, S. 211.

<sup>29</sup> Vgl. Abou-El-Fadl: The road to Jerusalem through Tahrir Square, a.a.O., ohne Seitenangabe.

<sup>30</sup> Lüders, Michael: Tage des Zorns. Die arabische Revolution verändert die Welt, München 2011, S. 34f.

<sup>31</sup> Vgl. Krell, Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt, a.a.O., S. 23f.

<sup>32</sup> Röbbelen: Ägypten, Pharaonismus, Pan-Arabismus und Pan-Islamismus, a.a.O., S. 372.

<sup>33</sup> Vgl. Abdalla, Anti-Americanism in Egypt, a.a.O., S. 64.

<sup>34</sup> Vgl. Röbbelen, Ägypten: Pharaonismus, Pan-Arabismus und Pan-Islamismus, a.a.O., S. 373, 375.

<sup>35</sup> Abdalla, Anti-Americanism in Egypt, a.a.O., S. 66.

<sup>36</sup> Röbbelen: Ägypten: Pharaonismus, Pan-Arabismus und Pan-Islamismus, a.a.O., S. 373.

<sup>37</sup> Vgl. Abou-El-Fadl, The road to Jerusalem through Tahrir Square, a.a.O., im Original: „Mubarak and his officials acting as a channel for U.S. and Israeli pressure“.

<sup>38</sup> Yaron, Gil: Der schiitische Halbmond wird rund. Und der Westen verliert seine ehemaligen

Mubarak war zudem ein verlässlicher Partner Israels, auch wenn es gegenüber der eigenen Bevölkerung gerne anders dargestellt wurde.

Wie Benjamin Nethanjahu sah er in der Hamas seinen politischen Hauptfeind – wohl auch deshalb, weil deren Mutterorganisation, die Muslimbrüder, seine eigene Herrschaft in Ägypten untergraben wollte – und versuchte, die Grenze zum Gaza-Streifen weitestgehend abzuriegeln.<sup>39</sup> Diese Tatsachen wurden im Westen sehr geschätzt: Rund eine Woche nach dem Sturz Mubaraks gab der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer der Frankfurter Rundschau ein Interview, in welchem er erklärte: „Mubarak war für den Nahost-Friedensprozess ein entscheidender Akteur. Das kann man einfach nicht von der Hand weisen.“<sup>40</sup>

Da der ägyptische Präsident den Frieden im Nahen Osten stets gefördert hatte, war die Fortdauer seiner Herrschaft dem Westen sehr gelegen gewesen:

*Mubarak hatte das wohl verstanden und 30 Jahre lang jede Kritik von außen mit dem Argument weggewischt: Entweder ich oder die Islamisten. Amerikaner wie Europäer folgten dieser Logik, den Frieden mit Israel stets im Blick.*<sup>41</sup>

Denn Frieden zwischen Ägypten und Israel bedeutete mit großer Wahrscheinlichkeit auch Stabilität im gesamten Nahen Osten.

## 2.2 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Bezug auf die kollektive Identität Ägyptens unterschieden werden muss zwischen der *Top-Down*-Identität des Staates

auf der einen Seite, die im Laufe der Geschichte zunehmend ägyptisch-nationalistisch geprägt wurde; und einer dem Panarabismus bzw. Panislamismus zugeneigten *Bottom Up*-Identitätsvorstellung des Volkes, die durch die Umbrüche des Arabischen Frühlings und eine demokratisch legitimierte Regierung auch in Bezug auf die Außenpolitik Ägyptens in den Vordergrund rücken könnte.

„Egyptian rulers have played an unusually dominant role in the foreign policy decisionmaking process“.<sup>42</sup> Institutionelle Akteure (Parlament, Exekutive, Parteien) waren nur untergeordnet beteiligt, wenn es um die Ausrichtung der Außenpolitik Ägyptens ging.<sup>43</sup> Wie in den vorherigen Kapiteln gezeigt wurde, hatte dies zur Folge, dass persönliche Ansichten und Interessen der Präsidenten – für sich oder für sein Land – überproportional in die Entscheidungsfindung eingeflossen sind. Die Rolle des Präsidenten wird im Zuge der weiteren Entwicklungen des Arabischen Frühlings neu definiert werden müssen, um institutionelle Akteure sowie die Meinung des Volkes stärker in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

## 2.3. Antizionismus im Arabischen Frühling

Im vorhergehenden Kapitel wurde deutlich, dass die kollektive ägyptische Identität stark panislamistisch und damit antizionistisch geprägt ist. Auch Jörg Armbruster schreibt: „Gegen Israel zu sein war fester Bestandteil des politischen Brauchtums in den arabischen Ländern“<sup>44</sup>. Einseitige, Israel-feindliche Berichterstattung in arabischen Zeitungen und die Behinderung von offenem Dialog – oder auch nur von nicht-negativen Äußerungen – durch die ägyptische Regierung förderten diese Ressenti-

Verbündeten, in: Internationale Politik, März/April 2011, S. 39.

<sup>39</sup> Vgl. Armbruster, Jörg: Der arabische Frühling. Als die islamische Jugend begann, die Welt zu verändern, Frankfurt am Main 2011, S. 205f.

<sup>40</sup> Frank, Joachim / Scholz, Martin: Es war ein dauernder Ausnahmezustand. Interview mit Joschka Fischer. o.O., 16.02.2011 (Internetfassung: <http://www.fr-online.de/politik/joschka-fischer--es-war-ein-dauernder-ausnahmezustand-,1472596,7201530.html>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).

<sup>41</sup> Lüders, Tage des Zorns, a.a.O., S. 37.

<sup>42</sup> Lorenz, Egypt and the Arabs, a.a.O., S. 21.

<sup>43</sup> Vgl. ebd.

<sup>44</sup> Armbruster, Der arabische Frühling, a.a.O., S. 204.

ments. Als Folge ist jeder zweite Ägypter gegen den Friedensvertrag mit Israel.<sup>45</sup>

Obwohl zu Beginn der Proteste gegen Mubarak innenpolitische Themen im Vordergrund standen, wurden hebräische Sprache und jüdische Symbole als Zeichen verwendet, um den Hass gegen den Präsidenten auszudrücken:

*Images of Mubarak adorned with Israeli symbols appeared, along with banners in Hebrew asking him to leave and chants and signs saying that he would be welcome in Tel Aviv.*<sup>46</sup>

Nach dem Sturz Mubaraks rückte das Thema Palästina zunehmend in den Mittelpunkt der Proteste. Am 18. Februar, eine Woche nach dem Fall des Präsidenten, skandierten die Massen auf dem Tahrir-Platz den Slogan „To Jerusalem we’re going, martyrs in our millions“<sup>47</sup>.

Anti-israelische Rhetorik wird laut Shadi Hamid auch gerne von oppositionellen Gruppierungen verwendet, um sich von der Regierung abzugrenzen und diese zu kritisieren:

*Taking a hard line against Israel, for example, has been an effective way for Islamists in opposition to criticize regimes that they see as beholden to Western interests and antidemocratic.*<sup>48</sup>

Diese sind nun an der Macht: Von November 2011 bis Januar 2012 fanden die ersten freien Parlamentswahlen statt. Sie bescheren den islamistischen Parteien eine überwältigende Mehrheit: Die *Freedom and Justice Party* (FJP), die politische Gruppierung der Muslimbruderschaft, erreichte 47 Prozent, die konservativ-salafistische *al-Nur*-Partei (*al Nur = das Licht*) 24 Prozent. Zusammen erreichen die beiden islamistischen Parteien somit etwas über 70 Prozent und dominieren das neue Parlament klar. Andere Parteien erreichten jeweils nur Ergebnisse im einstelligen Prozentbereich.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Vgl. ebd. S. 204f.

<sup>46</sup> Abou-El-Fadl: *The road to Jerusalem through Tahrir Square*, a.a.O.

<sup>47</sup> Ebd.

<sup>48</sup> Hamid: *The rise of the Islamists*, a.a.O., S. 42.

<sup>49</sup> Alle Zahlen zu den Parlamentswahlen: vgl.

Büchs, Annette: *Wahlsieg der Islamisten in Ägypten. Der Aufstieg der Muslimbrüder und der Salafisten*, in: GIGA Focus 1/2012, S. 1.

„Ägypten unter einer Regierung der Muslimbruderschaft würde für Israel zu einer existenziellen Bedrohung“<sup>50</sup>, schreibt Gil Yaron. Damit ist er der gleichen Meinung wie viele israelische Politiker: „Der Prozess der Islamisierung in den arabischen Ländern ist sehr beunruhigend“<sup>51</sup>, meint beispielsweise der israelische Verteidigungsminister Ehud Barak. Dass diese Ansicht nicht unbegründet ist, zeigen Äußerungen der Muslimbruderschaft. Teile der Gruppierung wollen den Friedensvertrag von Camp David annullieren. Zudem war Mubaraks Ägypten stets ein wichtiger Verbündeter Israels im Kampf gegen die palästinensische Hamas – eine „Tochtergesellschaft“ der Muslimbrüder, die durch die offiziell legitimierte Macht der „Mutterorganisation“ auf wichtige Unterstützung hoffen kann.<sup>52</sup>

Seit Juni 2012 hat Ägypten offiziell einen neuen Präsidenten: den Muslimbruder Mohammed Mursi. In seiner ersten offiziellen Ansprache versicherte er, die bestehenden internationalen Verträge und somit auch das Abkommen von Camp David einhalten zu wollen. Nachdem Nethanjahu zuvor erklärt hatte, den Demokratisierungsprozess im Nachbarstaat zu schätzen sowie das Wahlergebnis zu respektieren, schwächte Mursi damit die Befürchtungen Israels ab, dass eine Revision des Friedensvertrages bevorstehen könnte.<sup>53</sup>

Der auf Frieden ausgerichteten Rhetorik zum Trotz finden sich auf beiden Seiten

<sup>50</sup> Yaron: *Der schiitische Halbmond wird rund*, a.a.O., S. 40.

<sup>51</sup> Süddeutsche Zeitung (Hrsg.): *Neues Parlament. Muslimbrüder gewinnen Wahlen in Ägypten*. o.O., 21.01.2012

(<http://www.sueddeutsche.de/politik/neues-parlament-muslimbrueder-gewinnen-wahlen-in-aegypten-1.1263705>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012)

<sup>52</sup> Vgl. Yaron: *Der schiitische Halbmond wird rund*, a.a.O., S. 40.

<sup>53</sup> Vgl. *Der Spiegel* (Hrsg.): *Muslimbruder Mursi will internationale Verträge einhalten*, o.O., 24.06.2012

(<http://www.spiegel.de/politik/ausland/aegyptenspraesident-mohammed-mursi-will-internationale-vertraege-achten-a-840691.html>, zuletzt aufgerufen am 24.06.2012).

Ereignisse, die an der reinen Friedfertigkeit zweifeln lassen: Israel hat begonnen, einen bis zu 240 Kilometer langen Zaun an der ägyptisch-israelischen Grenze auf der Sinai-Halbinsel zu errichten. Solange Husni Mubarak an der Macht war, sorgte er dafür, dass die Grenze undurchlässig war. Seit seinem Sturz häufen sich Grenzzwischenfälle, Attentate und Schmuggel.<sup>54</sup> Der Zaun soll für Abhilfe sorgen – doch er verstärkt auch die „Wagenburgmentalität“ Israels und untergräbt die Worte der Regierung.

In Ägypten kam es nach einem tödlichen Zwischenfall an der israelisch-ägyptischen Grenze auf dem Sinai, bei dem fünf ägyptische Soldaten getötet wurden, zu gewalttätigen anti-israelischen Ausschreitungen – entgegen aller friedlichen Rhetorik. Im August 2011 besetzten Aktivisten die israelische Botschaft in Kairo. Obwohl die ägyptische Regierung im Schnellverfahren eine Mauer um das Gebäude errichtet hatte, stürmte der Mob am 9. September das Gebäude. Das diplomatische Personal wurde evakuiert und die ägyptische Polizei schlug die Demonstration gewaltsam nieder.<sup>55</sup> Auch wenn dieses Ereignis keinen Sieg im eigentlichen Sinne brachte, besteht Einigkeit über seine symbolische Strahlkraft.<sup>56</sup>

### 3. Prognose

Wie wird sich das ägyptisch-israelische Verhältnis in naher Zukunft entwickeln? Pessimistische Szenarios fürchten eine Verschlechterung der Beziehungen bis hin zu einer Revision des Abkommens von Camp David. Als erstes Anzeichen könnte

die Öffnung des Grenzübergangs von Rafah gewertet werden: Nachdem die Grenze zwischen Ägypten und dem Gazastreifen unter Husni Mubarak abgeriegelt war – was von der israelischen Regierung sehr begrüßt wurde –, wurde sie im Frühjahr 2012 für Ein- und Ausreise geöffnet; der palästinensische Gazastreifen ist nun nicht mehr von der Außenwelt abgeschottet.<sup>57</sup>

*Laut einer Umfrage des Pew Research Center vom Dezember 2010 sympathisieren rund [...] 49 Prozent [der Ägypter, d. Verf.] mit der Hamas.<sup>58</sup>*

Während despotische Diktatoren vorrangig ihre eigenen Interessen durchsetzen konnten, müssen demokratische Regierungen die Meinung des Volkes berücksichtigen, um ihre Legitimierung zu halten. Die öffentliche Meinung in Ägypten ist tendenziell anti-israelisch eingestellt: Sollte sich der Nahostkonflikt verschärfen oder sogar Krieg ausbrechen, wäre die Regierung angehalten, die Palästinenser im Sinne arabischer Solidarität zu unterstützen.<sup>59</sup>

Auf der anderen Seite der öffentlichen Meinung steht die Unterstützung aus dem Westen, die zwar Demokratisierungsprozesse begrüßt, jedoch weiterhin an Stabilität im Nahen Osten interessiert ist. Das wissen auch die neuen Machthaber – und daher ist es laut Shadi Hamid – aller Rhetorik zum Trotz – sehr unwahrscheinlich, dass islamistisch dominierte Regierungen ihre anti-israelischen Ankündigungen in die Tat umsetzen:

*Islamists are well aware that getting tied up in controversial foreign policy efforts would cause the international community to withdraw support from the new democracies, thus undermining the prospects for a successful transition.<sup>60</sup>*

<sup>54</sup> Vgl. Rössler, Hans-Christian: Israel und Ägypten. Ein Land zäunt sich ein. Ein Netafim, 16.04.2012 (<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/israel-und-aegypten-ein-land-zaeunt-sich-ein-11720188.html>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).

<sup>55</sup> Vgl. Die Zeit (Hrsg.): Ägyptische Demonstranten stürmen israelische Botschaft. o.O., 10.09.2011 (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-09/israelische-botschaft-kairo-2>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).

<sup>56</sup> Vgl. Abou-El-Fadl: The road to Jerusalem through Tahrir Square, a.a.O.

<sup>57</sup> Vgl. Verenkotte, Clemens: Ägypten öffnet Grenzübergang zum Gazastreifen. Es wird leichter, sich frei zu bewegen. Tel Aviv, 28.05.2011 (<http://www.tagesschau.de/ausland/rafah128.html>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).

<sup>58</sup> Yaron: Der schiitische Halbmond wird rund, a.a.O., S. 41.

<sup>59</sup> Vgl. Hamid: The rise of the Islamists, a.a.O., S. 4  
<sup>60</sup>Ebd. S. 44.

#### 4. Fazit

Shadi Hamid bringt es auf den Punkt: „There is no question that democracy will make the region more unpredictable“<sup>61</sup>. Das despotisch regierte Ägypten war stabil und berechenbar seit sich von Nasser zu Sadat ein Wandel in der Ausrichtung des ägyptischen Staates vollzogen hatte: vom Panarabismus bzw. -islamismus hin zur Betonung des pharaonischen Erbes und zur Öffnung gen Westen. Mubarak wirkte als Garant des israelisch-ägyptischen Friedens, indem er als Vermittler im israelisch-arabischen Konflikt oder im innerpalästinensischen Machtkampf agierte und zudem Israel in der Abriegelungspolitik unterstützte.

Während die herrschenden Eliten – wohl hauptsächlich aus Eigeninteresse – daran interessiert waren, mit Israel und dem Westen zu kooperieren, ist die öffentliche Meinung eine andere. Wie herausgearbeitet wurde, herrscht in der ägyptischen Bevölkerung ein teils offener, teils latenter Antizionismus vor. Dieser entstand u.a. aus Angst vor der Bedrohung der eigenen Kultur und der Negation des Rechts auf jüdische Selbstbestimmung. Paradoxerweise lag dem Regime wenig daran diese Ressentiments zu entkräften: lenkte der „äußere Feind“ das Volk von den Problemen und der Unterdrückung im eigenen Land ab.

Zwei Faktoren könnten nach dem Sturz Mubaraks dazu führen, dass diese Stabilität ins Wanken gerät. Das Parlament wird von islamistischen Parteien dominiert und der neue Präsident Mursi stammt ebenfalls aus den Reihen der Muslimbrüder. Diese waren oft mit anti-israelischer Rhetorik präsent und forderten teilweise die Revision des Friedensabkommens. Zu dieser tendenziell antizionistischen Grundlage kommt, dass eine demokratisch legitimierte Regierung den Willen des Volkes stärker in die Entscheidungsfindung einbeziehen muss und das *Bottom-Up*-Bewusstsein in den Vordergrund tritt. In Ägypten

herrscht Sympathie für die Hamas sowie ein allgemeines Interesse an der Lösung des Nahostkonflikts im Sinne der Palästinenser. Auf Druck des Volkes könnte die Regierung folglich angeleitet werden sich stärker für das arabische Nachbarvolk zu engagieren. Insgesamt bleibt abzuwarten, in welche Richtung sich das Land entwickelt. Äußerlich sind zwar die Voraussetzungen einer Destabilisierung der arabisch-israelischen Region als Folge einer Prioritätenverschiebung ägyptischer Außenpolitik gegeben. Letztendlich wird sich jedoch auch eine islamistisch orientierte Regierung der Frage stellen müssen, ob und zu welchem Preis sie bereit ist, die Unterstützung des Westens aufzugeben.

<sup>61</sup> Hamid: The rise of the Islamists, a.a.O., S. 40.

## Literaturverzeichnis

- Abdalla, Ahmed:* Anti-Americanism in Egypt, in: Sigrid Faath (Hrsg.): Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Inhalte, Träger und Perspektiven. Hamburg 2004: Deutsches Orient-Institut, 59-82.
- Abou-El-Fadl, Reem:* The road to Jerusalem through Tahrir Square: Anti-Zionism and Palestine in the 2011 Egyptian Revolution, in: Journal of Palestine Studies, Winter 2012. (<http://www.palestine-studies.org/journals.aspx?id=11315&jid=1&href=fulltext#id005> (zuletzt aufgerufen am 20.09.2012))
- Armbruster, Jörg:* Der arabische Frühling. Als die islamische Jugend begann, die Welt zu verändern, Frankfurt am Main 2011.
- Büchs, Annette:* Wahlsieg der Islamisten in Ägypten. Der Aufstieg der Muslimbrüder und der Salafisten, in: GIGA Focus, Januar 2012.
- Bunzl, John:* Israel im Nahen Osten. Eine Einführung, Wien 2008.
- Dachs, Gisela / Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.):* Israel kurzgefasst. 2. Aufl. Bonn 2010.
- Der Spiegel (Hrsg.):* Muslimbrüder Mursi will internationale Verträge einhalten, o.O., 24.06.2012 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/egyptens-praesident-mohammed-mursi-will-internationale-vertraege-achten-a-840691.html>, zuletzt aufgerufen am 24.06.2012).
- Die Zeit (Hrsg.):* Ägyptische Demonstranten stürmen israelische Botschaft, in: Die Zeit vom 10.09.2011 (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-09/israelische-botschaft-kairo-2>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).
- Eisenstadt, Shmuel Noah:* Die Konstruktion nationaler Identitäten in vergleichender Perspektive, in: Bernhard Giesen (Hrsg.): Nationale und kulturelle Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewusstseins in der Neuzeit, Frankfurt am Main 1991, S. 21-38
- Faath, Sigrid (Hrsg.):* Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Inhalte, Träger und Perspektiven, Hamburg 2004.
- Frank, Joachim / Scholz, Martin:* Es war ein dauernder Ausnahmezustand. Interview mit Joschka Fischer. o.O., 16.02.2011 (<http://www.fr-online.de/politik/joschka-fischer--es-war-ein-dauernder-ausnahmezustand-,1472596,7201530.html>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).
- Giesen, Bernhard (Hrsg.):* Nationale und kulturelle Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewusstseins in der Neuzeit, Frankfurt am Main 1991.
- Hamid, Shadi:* The rise of the Islamists. How Islamists will change politics and vice versa, in: Foreign Affairs Magazine, May/June 2011, S. 40-47.
- Kratt, Heike:* Zivile Konfliktbearbeitung in Israel und Palästina, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, September 2012, S. 41-46.
- Krell, Gert:* Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt. Studie über die demokratische Außenpolitik im 20. Jahrhundert, in: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.): Report 14/2004.
- Krupp, Michael:* Zionismus und Staat Israel. Ein geschichtlicher Abriss, Gütersloh 1985.
- Kurth, Alexandra (Hrsg.):* Insel der Aufklärung. Israel im Kontext, Giessen 2005.
- Lorenz, Joseph P.:* Egypt and the Arabs. Foreign policy and the search for national identity, Boulder 1990.
- Lüders, Michael:* Tage des Zorns. Die arabische Revolution verändert die Welt, München 2011.
- Pfahl-Traughber, Armin:* Antizionistischer Antisemitismus, Bonn 2006 (<http://www.bpb.de/politik/extremismus/antisemitismus/37954/antizionistischer-antisemitismus>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).
- Röbbelen, Hanna:* Ägypten: Pharaonismus, Pan-Arabismus und Pan-Islamismus, in: Rüdiger Robert, Daniela Schlicht und Shazia Saleem (Hrsg.): Kollektive Identitäten im Nahen und Mittleren Osten. Studien zum Verhältnis von Staat und Religion. Münster 2010: Waxmann 359-378
- Robert, Rüdiger / Schlicht, Daniela / Saleem, Shazia (Hrsg.):* Kollektive Identitäten im Nahen und Mittleren Osten. Studien zum Verhältnis von Staat und Religion, Münster 2010.
- Robert, Rüdiger / Schlicht, Daniela:* Kollektive Identitäten im Nahen und Mittleren Osten im Kontext von Staat und Religion, in: R. Robert, D. Schlicht und S. Saleem (Hrsg.): Kollektive Identitäten im Nahen und Mittleren Osten. Studien zum Verhältnis von Staat und Religion, Münster 2010: S. 9-32.
- Rose, John:* Mythen des Zionismus. Stolpersteine auf dem Weg zum Frieden, Zürich 2006.
- Rössler, Hans-Christian:* Israel und Ägypten. Ein Land zäunt sich ein. Ein Netafim, 16.04.2012

- (<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/israel-und-aegypten-ein-land-zaeunt-sich-ein-11720188.html>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012)
- Said, Edward W.:* Zionismus und palästinensische Selbstbestimmung, Stuttgart 1981.
- Salzborn, Samuel:* Demokratie im Ausnahmezustand. Israels Kampf um Existenz aus staatstheoretischer Perspektive, in: Alexandra Kurth (Hrsg.): Insel der Aufklärung. Israel im Kontext. Giessen 2005: NBKK, S. 35-52.
- Süddeutsche Zeitung (Hrsg.):* Neues Parlament. Muslimbrüder gewinnen Wahlen in Ägypten. o.O., 21.01.2012 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/neues-parlament-muslimbrueder-gewinnen-wahlen-in-aegypten-1.1263705>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).
- Szyska, Christian:* Panarabismus. Bonn o.J. (<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/islam-lexikon/21615/panarabismus>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).
- Verenkotte, Clemens:* Ägypten öffnet Grenzübergang zum Gazastreifen. Es wird leichter, sich frei zu bewegen. Tel Aviv, 28.05.2011 (<http://www.tagesschau.de/ausland/rafah128.html>, zuletzt aufgerufen am 20.09.2012).
- Verleger, Rolf:* Der humanistische Zionismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Oktober 2011, S. 104-110.
- Yaron, Gil:* Der schiitische Halbmond wird rund. Und der Westen verliert seine ehemaligen Verbündeten, in: Internationale Politik, März/April 2011, S. 38-43.

Simone Kreutz

## **Good Governance in den Außenbeziehungen der Europäischen Union. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Arabischen Republik Ägypten im Wandel des Arabischen Frühlings.**

*Der Arabische Frühling stellte nicht nur die Staaten der MENA-Region (Middle East and North Africa) vor neue Herausforderungen, sondern erhöhte auch den Druck auf deren internationale Partner, die Situation gewinnbringend zu nutzen. Am Beispiel von Ägypten befasst sich die vorliegende Arbeit mit der Frage, inwiefern die EU ihrem Anspruch als normative Macht gerecht wird und zu einer Stärkung von Good Governance in der Region beitragen kann. Hierzu erfolgen zunächst eine Definition von (Good) Governance, sowie eine Analyse der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der Union für den Mittelmeerraum (UfM) als Governance-Instrumente der Europäischen Union (EU). Die nachfolgende Gegenüberstellung der Situation vor und nach dem Arabischen Frühling zeigt, dass zwar eine leichte Stärkung der Förderung von Good Governance zu beobachten ist, diese jedoch weiterhin hinter Wirtschaftsinteressen zurücksteht und vorrangig nur auf dem Papier stattfindet.*

### **1. Einleitung**

*We believe that now is the time for a qualitative step forward in the relations between the EU and its Southern neighbours<sup>1</sup>*

– dies ist einer der ersten offiziellen Sätze, welche die EU Anfang 2011 im Hinblick auf den Arabischen Frühling<sup>2</sup> in einigen Staaten der MENA-Region verkünden ließ. Es wird von gleichen Werten und Normen

<sup>1</sup> European Commission/HR [2]: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, Brüssel 2011, S. 2.

<sup>2</sup> Für weitere Informationen bezüglich des Arabischen Frühling, siehe z.B.: Vasconcelos, Alvaro de: The Arab democratic wave. How the EU can seize the moment, Paris 2011. Hierauf basieren auch die vorkommenden Anmerkungen bezüglich des Arabischen Frühling innerhalb dieser Arbeit.

gesprochen, von gleichen Standards auf die man in der Zusammenarbeit mit den vom Arabischen Frühling betroffenen Staaten setzen möchte. Die Ziele sind jedoch nicht wirklich neu, auch die zu diesem Zeitpunkt bereits bestehenden Abkommen bauen schon auf diesem Grundgedanken auf. Neu sind vor allem die Umstände in den Partnerländern der EU und die Frage, ob die EU die unerwartet entstanden Chancen der Einflussnahme, die Förderung der Menschen in dieser Region nach Demokratie, für sich nutzen kann.<sup>3</sup>

In ihrer Zusammenarbeit mit Drittstaaten verfolgt die EU ein weites Spektrum an Zielen, setzt verschiedene Schwerpunkte – ein Aspekt davon stellt „Good Governance“ (verantwortungsvolle Staatsführung) dar.<sup>4</sup> Während die EU in Artikel 41 der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“<sup>5</sup> jedem seiner Bürger das „Recht auf eine gute Verwaltung“ zusichert und bereits 2001 ein White Paper<sup>6</sup> hinsichtlich der „Principles of Good Governance“ rausgegeben hat, ist jedoch unklar, inwiefern sie diese Bestrebungen auch überzeugend in der Zusammenarbeit mit ihren Partnerländern zeigt und vor allem einen Wandel, wie die „Demokratisierungswelle“ in der arabischen Welt, positiv beeinflussen kann.

Die vorliegende Arbeit soll untersuchen, inwiefern es durch den Arabischen Frühling zu einem Wandel in der Förderung von Good Governance innerhalb der Governance-Instrumente der Europäischen Union kam. Stellvertretend für die, durch

<sup>3</sup> Vgl. Commission/HR [2]: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity, a.a.O., S. 2-3.

<sup>4</sup> Vgl. European Commission [4]: Increasing the Impact of EU Development Policy. An Agenda for Change, Brüssel 2011, S. 3.

<sup>5</sup> Für eine Volltext-Version der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, siehe: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf).

<sup>6</sup> Für das White Paper „European Governance“, siehe: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).

den Arabischen Frühling betroffenen Staaten der MENA-Region werden hierbei die Beziehungen zwischen der EU und der Arabischen Republik Ägypten (im weiteren Verlauf: Ägypten) analysiert.

Die Entscheidung die Beziehungen zu der Arabischen Republik Ägypten zu untersuchen ist damit zu begründen, dass Ägypten zwar nicht Ursprungsland der Protest war, jedoch auf Grund seiner, auch durch die EU immer wieder betonten, Schlüsselrolle innerhalb der arabischen Staaten und des langanhaltenden Ausnahmezustands (state of emergency) und der zuvor bestehenden Militärordnung, eine Sonderstellung innerhalb der MENA-Region einnimmt.<sup>7</sup>

Einleitend erfolgt zuerst eine Definition des Governance-Begriffs, sowie dessen Abgrenzung zur klassischen Außenpolitik. Dieser Schritt ist notwendig, um im weiteren Verlauf der Arbeit darzustellen, ob es sich bei den untersuchten EU-Institutionen überhaupt um Governance-Instrumente handelt. Daraufhin wird der Begriff „Good Governance“ definiert. Dies bildet den Rahmen für die spätere Analyse hinsichtlich der zu beantwortenden Forschungsfrage. Im Anschluss werden die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Union für den Mittelmeerraum dargestellt. Dieser Punkt geht mit einer Untersuchung der aufgezeigten Institutionen hinsichtlich möglicher Governance-Strukturen in die weitere Analyse über. Diese umfasst einen zeitlichen Rahmen von rund 10 Jahren, da die Grundlagen für die laufende Zusammenarbeit bereits 2004 zu finden sind. Aus diesem Grund erfolgt sowohl eine Auswertung früherer als auch aktueller Dokumente, um eventuelle Veränderungen bezüglich Good Governance-Themen durch den Arabischen Frühling aufzuzeigen. Abschließend soll durch eine zusammenfassende Auswertung der Ergebnisse eine Beantwortung der Forschungsfrage erfolgen.

<sup>7</sup> Vgl. European Union (Hrsg.): Sixth Meeting of the EU-Egypt Association Council. Statement of the European Union, Luxemburg 2010, S. 1, 4.

## 2. Literaturbericht

Hinsichtlich des Themenkomplexes Governance kam es seit Anfang der 1990er Jahre nicht nur in den Politikwissenschaft, sondern auch in anderen Disziplinen wie den Rechtswissenschaften und der Politischen Ökonomie<sup>8</sup> zu einem starken Anstieg an Publikationen. Im Rahmen dieser Hausarbeit wurden jedoch vor allen Dingen Veröffentlichungen aus dem Bereich der Politikwissenschaft verwendet. Die verwendete Literatur deckt mit den Publikationen von James Rosenau (1992) bis Gunnar Folke Schuppert (2008) einen Großteil des bisherigen Veröffentlichungszeitraums ab.

Zeitgleich mit der steigenden Popularität von Governance in der Literatur erfuhr auch das hiermit verbundene Themengebiet von Good Governance einen steigenden Zuspruch, wobei hier vor allem internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (UNO), die Weltbank und die Europäische Union aktiv wurden.<sup>9</sup> An unabhängiger Fachliteratur wurde hierbei unter anderem der 2012 von Sören Holmberg und Bo Rothstein herausgegebene Sammelband „Good Governance. The Relevance of Political Science“ und „The Intelligent Person’s Guide to Good Governance“ von Abraham Munshi und Chaudhuri (2009) verwendet.

Zur Kurzdarstellung der Beziehungen zwischen der EU und der MENA-Region bzw. Ägypten wurde sich neben EU-Dokumenten vorrangig auf Veröffentli-

<sup>8</sup> Siehe zum Beispiel: Maldonado-Pyschny, Nicole: Good Governance: Begriff, Inhalt und Stellung zwischen allgemeinem Völkerrecht und Souveränität, Köln 2013 oder Brühl, Kai: Corporate Governance, Strategie und Unternehmenserfolg, Wiesbaden 2009.

<sup>9</sup> Weitere Informationen hierzu sind auf der jeweiligen Internetseite der Organisationen zu finden (z.B. unter <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>) oder in weiterführender Literatur, z.B. Maldonado, Nicole: The World Bank’s Evolving Concept of Good Governance and its Impact on Human Rights, Stockholm 2010.

chungen von Barbara Lippert und Michele Comelli bezogen.

Für die Analyse des Wandels der EU-Strategie hinsichtlich Good Governance wurden hauptsächlich Dokumente der EU-Institutionen, vor allem der Europäischen Kommission, verwendet, welche zwischen den Jahren 2004 und Mitte 2013 veröffentlicht wurden. Auf aktuelle Veröffentlichungen seit den erneuten Protestwellen im Sommer 2013 wurde verzichtet, da deren Verlauf und Ausgang zum Zeitpunkt der Entstehung dieser Arbeit nicht absehbar war.

### 3. Governance

„Governance“ ist als Konzept der Politikwissenschaften seit den 1990er Jahren auf dem Vormarsch. Entscheidend war hierfür einerseits die stärkere Emanzipation vom Government-Begriff, welcher sich allein auf formal legitimierte Regel- und Sanktionsapparate bezieht.<sup>10</sup> Andererseits mag vor allem die noch immer fehlende Eindeutigkeit des Governance-Begriffs, sowie das Bedürfnis nach neuen Werkzeugen zur Bearbeitung erstmalig auftretender politischer Phänomene, zur erhöhten Verwendung beigetragen haben.<sup>11</sup>

James Rosenau liefert mit seiner Definition von Governance als

*activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities*<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Stoker, Gerry: Governance as Theory. Five Propositions, in: International Social Science Journal, 50 (1998), Nr. 155, S. 17. Für eine genauere Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Government und Governance, siehe zum Beispiel: von Blumenthal, Julia/Bröchler, Stephan: Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat, Hamburg, 2006.

<sup>11</sup> Schuppert, Gunnar Folke: Governance. Auf der Suche nach Konturen eines „anerkennt uneindeutigen Begriffs“, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, 2008, S. 3.

<sup>12</sup> Rosenau, James: Governance Order and Change in World Politics, in: Rosenau, James/Czempiel, Ernst Otto (Hrsg.): Governance without Govern-

eine der vielen Definitionen. Rosenau bezieht hiermit eine eher weiter ausgerichtete Begriffsposition, da weder ein bestimmter Kernbereich, noch bestimmte Akteure – welche in seiner Definition sowohl formal, also staatlich kodifizierter Regelsystemen entstammend als auch informell, sprich ohne staatliche Kodifizierung, sein können – entscheidend sind. Besondere Relevanz kommt somit dem Aspekt der „shared goals“ zu, welcher die zentrale Ursache für das Zusammenkommen verschiedener Partner ist.<sup>13</sup>

Neben einer generellen Definition von Governance muss allerdings auch eine Abgrenzung des Begriffs zur klassischen Außenpolitikforschung erfolgen. Governance bedient sich zwar ähnlicher Interaktionsmodi wie die Außenpolitik, jedoch ist entscheidend, dass es sich bei Governance

*um eine substanzielle, institutionalisierte Form partizipativer und auf Freiwilligkeit basierender gemeinsamer Politikgestaltung handelt.*<sup>14</sup>

Sie unterscheidet sich damit von den beiden Handlungsformen der Außenpolitik – Hegemonie und Kooperation – einerseits durch die Inklusivität und Freiwilligkeit des Handelns und andererseits durch die Existenz eines institutionalistischen Rahmens. Dieser institutionalistische Rahmen wird oftmals als Netzwerk bezeichnet, in welchem sich die beteiligten Akteure auf einer horizontalen Ebene begegnen und gleichberechtigt am Prozess der Problemlösung beteiligt sind. Zu beachten sind hierbei einerseits die regulativen Grenzen der Beziehungen, welche die Reichweite des Acquis Communautaire der EU beschreiben und andererseits der organisatio-

ment. Order and Change in World Politics, Cambridge/New York 1992, S. 4.

<sup>13</sup> Vgl. Lauth, Hans-Joachim: Good Governance, Hagen 2006, S. 8.

<sup>14</sup> Lavenex, Sandra/Lehmkuhl, Dirk/Wichmann, Nicole: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Zwischen Hegemonie und erweiterter Governance, in: Trömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance and Policy-Making, Wiesbaden 2007, S. 369.

nelle Rahmen, welcher den Prozess der Entscheidungsfindung bezeichnet.<sup>15</sup>

#### 4. Ein normatives Konzept: Good Governance

Insofern man Governance deskriptiv versteht, kann Good Governance als dessen normative Komponente aufgefasst werden.

*Konzepte von Good Governance gehen somit der Frage nach, welche Form von Governance sich für den Entwicklungsprozess am angemessensten erweist.<sup>16</sup>*

Mitte der 1990er Jahre fand innerhalb der Sozialwissenschaften ein Paradigmenwechsel, ein sogenannter „institutional turn“, statt. Dieser führte dazu, dass politischen Institutionen wieder eine stärkere Relevanz im Hinblick auf politische, soziale und wirtschaftliche Phänomene zugesprochen wurde – entsprechend dem Motto: „bringing the state back in“.<sup>17</sup> Ausschlaggebend war hierfür einerseits das Scheitern des Washington Konsensus, der eine liberale Wirtschaftsordnung als Schlüssel für Entwicklung und Wohlstand ansah. Andererseits brachte die Demokratisierungswelle in Osteuropa, Lateinamerika und Ostasien die Erkenntnis mit sich, dass mit dem Wandel zur Demokratie nicht automatisch auch demokratiefähige Institutionen vorhanden sind, sondern alte Muster von Korruption, Klientelismus und ehemaligen Machteliten bestehen bleiben. Folglich geriet die Qualität von Governance, beziehungsweise das Setzen von Maßstäben für Good Governance, verstärkt in den Fokus der Diskussionen.<sup>18</sup>

Besondere Beachtung erhielt Good Governance vor allem von Seiten internationaler

und regionaler Organisationen, wie der UNO, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der EU. Das Good Governance jedoch stark normativ gewichtet ist wird auch daran deutlich, dass sich alle diese Organisationen unterschiedlicher Begriffsdefinitionen bedienen, welche auf jeweils spezifischen Werteordnungen basieren. Allgemein kann Good Governance als Maßstab für gute (Entwicklungs-)Politik verstanden werden, worunter Berechenbarkeit, Effektivität, Effizienz, der Kampf gegen Korruption, Rechenschaftspflicht, Transparenz, eine vernünftige Finanzverwaltung, aber auch Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit fallen können.<sup>19</sup>

Innerhalb dieser Arbeit und in Bezug auf die folgende Analyse wird sich vorrangig auf die Begriffsdefinition der EU bezogen. Die Einflussnahme auf Faktoren von Good Governance kann hierbei sowohl intergouvernemental (durch staatliche Akteure) oder transnational (durch nichtstaatliche Akteure) erfolgen und unabhängig vom Empfänger durch den politischen Dialog, Konditionalitäten oder Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten und Institutionen vorgenommen werden.<sup>20</sup>

Grundlegend für Good Governance sind für die EU fünf Indikatoren, welche sie sowohl in Bezug auf sich selbst als auch auf ihre Partnerländer anwendet, dies sind: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.<sup>21</sup>

#### 5. Die Beziehungen zwischen der EU und Ägypten

<sup>15</sup> Vgl. Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, a.a.O., S. 367-371.

<sup>16</sup> Lauth: Good Governance, a.a.O., S. 9.

<sup>17</sup> Rothstein, Bo/Teorell, Jan: Defining and Measuring Quality of Government, in: Holmberg, Sören/Rothstein, Bo (Hrsg.): Good Government. The Relevance of Political Science, Cheltenham 2012, S. 16.

<sup>18</sup> Vgl. Rothstein/Teorell: Defining and Measuring Quality of Government, a.a.O., S. 13-22.

<sup>19</sup> Vgl. Munshi, Surendra/Abraham, Biju Paul/Chaudhuri, Soma: The Intelligent Person's Guide to Good Governance, New Delhi 2009, S. 1-17.

<sup>20</sup> Vgl. Börzel, Tanja/Pamuk, Yasemin/Stahn, Andreas: Good Governance in the European Union. Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr. 7, Berlin 2008, S. 4-6, 8-10.

<sup>21</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.): European Governance. A White Paper, Brüssel 2001, S. 10.

Die Europäische Union und Ägypten blicken bereits auf fast 50 Jahre diplomatische Beziehungen zurück. Die neueren Beziehungen waren vor allem durch die seit 1995 bestehende Euro-mediterrane Partnerschaft (EUROMED) geprägt, welche zur Ausgestaltung von Assoziierungsabkommen beigetragen hat. Diese traten im Jahr 2004 in Kraft und schufen damit die Europäische Nachbarschaftspolitik, welche die bestehenden Beziehungen ergänzen und vertiefen sollte. Die konkrete Ausgestaltung der Assoziierungsabkommen fand durch länderspezifische Aktionspläne statt, welche im Falle Ägyptens 2007 in Kraft traten. 2008 erfuhren die EUROMED eine Umstrukturierung, wobei eine Aufspaltung in die Union für den Mittelmeerraum für die südlichen Partnerländer und die Östlichen Partnerschaften (ÖP)<sup>22</sup> für die östlichen Partnerländer stattfand. Diese sollten als Unterbau der ENP fungieren und eine stärker regional orientierte Zusammenarbeit garantieren.<sup>23 24</sup>

### 5.1 Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die ENP wurde im Jahr 2004 gegründet und soll eine bessere Kooperation zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten ermöglichen, sowie den Entwicklungsprozess dieser durch eine positive Einflussnahme der EU unterstützen. Die ENP soll eine Art privilegierte Partnerschaft darstellen, welche durch einen gemeinsamen Werte-Konsens (Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung) ermöglicht wird. Leitli-

nien und Programme sind in individuell beschlossenen Assoziierungsabkommen und Aktionsplänen festgehalten, welche ein Spektrum von guter Regierungsführung über eine dynamische Wirtschaft hin zur Annäherung an EU-Standards umfassen. Auf Grund der individuellen Ausrichtungen der einzelnen Programme stellen diese jedoch keine einheitliche Vergleichsbasis innerhalb der Partnerländer dar.<sup>25 26</sup>

### 5.2 Die Union für den Mittelmeerraum

Die Euro-mediterrane Partnerschaft (EUROMED), welche seit 1995 besteht und auch unter der Bezeichnung „Barcelona-Prozess“ bekannt ist, wurde im Jahre 2008 in die neugegründete UfM überführt. Diese soll als Unterbau der bereits bestehenden ENP verstanden werden und eine stärkere regionale Ausrichtung der EU-Außenbeziehungen ermöglichen. Sie umfasst mit Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, dem Libanon, Libyen, Marokko, der Palästinensischen Autonomiebehörde, Syrien und Tunesien zehn der 16 Partnerländer der ENP – die restlichen sechs sind unter dem Schirm der ÖP zusammengefasst worden. Im Vergleich zur ENP ist die UfM wesentlich sektoraler ausgerichtet und soll durch Projektarbeit zu schnelleren Ergebnissen führen. Die Arbeit der UfM geriet auf Grund der Angriffe von Israel auf den Gazastreifen im Winter 2008 jedoch schon kurz nach ihrer Gründung ins Stocken. Fraglich ist auch, inwiefern die UfM in Fragen von Good Governance Fortschritte verzeichnen kann, da der EU auf Grund der Gleichberechtigung der südlichen Mittelmeerländern kaum Mittel der Konditionalität zur Verfügung stehen und sie somit auf ein freiwilliges Engagement

<sup>22</sup> Auf die Östliche Partnerschaft wird in dieser Arbeit nicht tiefgehender eingegangen, da diese keine Relevanz für die zu beantwortende Forschungsfrage aufweist.

<sup>23</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.) [1]: ENP Country Progress Report 2012. Egypt, Brüssel 2013, S. 2.

<sup>24</sup> Vgl. Comelli, Michele: Dynamics and Evolution of the EU-Egypt Relationship within the ENP Framework, Rom 2010, S. 2 (<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1002.pdf>, letzter Zugriff am: 17.09.2013).

<sup>25</sup> Vgl. Lippert, Barbara: Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, Baden-Baden 2010, S. 229-230.

<sup>26</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.) [2]: European Neighbourhood Policy (ENP). Fact Sheet, Brüssel 2013, S. 1 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-236\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-236_en.htm), letzter Zugriff am: 15.10.2013).

der Staaten in diesem Bereich angewiesen ist.<sup>27</sup>

### 5.3 Interaktions-Modi

Sowohl die ENP als auch die UfM sind nach der Definition Rosenaus als Governance-Instrumente zu deuten, auch wenn sie in ihrer Ausprägung variieren. Beide sollen grundsätzlich zu dem gemeinsamen Hauptziel („shared goals“) beitragen, in der MENA-Region Stabilität, Frieden und Wohlstand zu schaffen. Dies soll auf Ebene der Gleichberechtigung und freiwilligen Zusammenarbeit geschehen, wobei beide sowohl formale als auch informelle Akteure mit einbeziehen. Dabei ist festzuhalten, dass die UfM durch ihre generelle Projektausrichtung und die Einbeziehung anderer regionaler und internationaler Gruppierungen wie der Arabischen Liga und der Weltbank stärkere Governance-Tendenzen aufweist als die ENP, die sich erst mit der Verabschiedung der Neighbourhood Civil Society Facility 2011 von einer eher intergouvernementalen Ausrichtung gelöst hat.<sup>28 29</sup>

Laut Comelli war die Einbindung Ägyptens und der anderen südlichen Nachbarländer in den Initiierungsprozess der ENP jedoch vor allem stark hegemonial geprägt, anstatt auf einer Ebene der gleichberechtigten Beteiligung abzulaufen. Allerdings zeigte Ägypten, auch im Vergleich zu anderen Staaten der ENP, starke Verhandlungsbestrebungen und den damit verbundenen Versuch der gleichberechtigten Einflussnahme, woraus resultierte das der Abschluss länderspezifische Vereinbarung, wie der Aktionsplan, verhältnismäßig viel Zeit in Anspruch nahm<sup>30</sup>. Dabei findet die gleichberechtigte Zusammenarbeit der

Partner an möglichst vielen Stellen der ENP Dokumente Erwähnung – was wohl auch dazu beiträgt, dass kaum von Konditionalitäten gesprochen wird. Stattdessen sollen

*joint ownership, common interests, reciprocal commitments, differentiation, [and] shared values*<sup>31</sup>

zum Erfolg der ENP beitragen. Bezüglich bestehender regulativer Grenzen sind die ENP-Abkommen zwar eher perspektivisch und ohne konkreten thematischen und zeitlichen Rahmen angelegt, jedoch kann von einer zunehmenden Heranführung der Drittstaaten an den EU Acquis Communautaire ausgegangen werden. Dass ein Ungleichgewicht hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten der EU und den beteiligten Drittstaaten besteht, zeigt sich jedoch auch in den Evaluationsmechanismen, welche nicht nur durch gemeinsame Assoziationsinstrumente, sondern auch noch einmal gesondert durch die Europäische Kommission, vorgenommen werden. Deutlichere Governance-Strukturen zeigen sich dafür in den Unterausschüssen der ENP, welche jedoch keine Kontinuität im Sitzungsverlauf aufweisen.<sup>32</sup>

Wesentlich stärkere Ansätze von Governance sind in der UfM anzutreffen. Diese ist stark institutionell ausgerichtet und verfügt auf fast allen Ebenen über Doppelposten, um eine gleichwertige und gleichzeitige Beteiligung der EU und den Partnerländern zu gewährleisten. Neben dem Aspekt der Inklusivität, wird auch die Freiwilligkeit des Handelns ermöglicht. Die Arbeit der UfM ist vorrangig sektor- und projektorientiert aufgestellt, um Projekte umzusetzen benötigt es innerhalb der UfM jedoch nicht der Zustimmung aller, sondern nur derjenigen, die zu einer Beteiligung bereit sind. Eine gezielte Heranführung an

<sup>27</sup> Vgl. Lippert: Europäische Nachbarschaftspolitik, a.a.O., S. 229-236.

<sup>28</sup> Vgl. European Union: Sixth Meeting of the EU-Egypt Association Council, a.a.O., S. 1.

<sup>29</sup> Vgl. Paris Summit for the Mediterranean: Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris 2008, S. 1-7.

<sup>30</sup> Vgl. Comelli: Dynamics and Evolution of the EU-Egypt Relationship, a.a.O., S. 2-3.

<sup>31</sup> European Commission (Hrsg.): EU/Egypt Action Plan, Brüssel 2007, S. 1.

<sup>32</sup> Vgl. Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, a.a.O., S. 371-375.

den EU Acquis Communautaire ist zudem nicht zu beobachten.<sup>33</sup>

## 6. Die Förderung von Good Governance

Wie bereits im Verlauf dieser Arbeit festgestellt wurde (Kapitel 4), handelt es sich bei Good Governance um einen vielfach definierten und dennoch nach wie vor unklaren Begriff. Für die Analyse der Förderung von Good Governance von Seiten der EU wurde deshalb einerseits auf die fünf von der EU aufgestellten Governance-Kriterien (Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz) geachtet, sowie andererseits auf die generelle Erwähnung von dem Begriff „Good Governance“. Da es sich um EU-Dokumente handelt kann davon ausgegangen werden, dass die Begriffsverwendung, die oben genannten fünf Kriterien beinhaltet.

### 6.1. Vor dem Arabischen Frühling

Die entscheidenden Grundlagen-Dokumente für die Beziehungen zwischen der EU und Ägypten, welche auch heute noch Gültigkeit beanspruchen, wurden mit dem Assoziierungsabkommen (2004), dem Aktionsplan (2007) und dem Gründungsdokument der Union für den Mittelmeerraum (2008) bereits vor dem Arabischen Frühling verabschiedet.

Als rechtliche Grundlage der ENP richtet sich das Assoziierungsabkommen in seinem 355-seitigen Umfang zum Großteil nur an wirtschaftliche Interessen. Aspekte von Good Governance finden keine Beachtung und auch andere politische Initiativen sind nur am Rande erwähnt.<sup>34</sup>

Erst der Aktionsplan, welcher für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren angelegt und damit bis in die Zeit nach dem Arabischen Frühling reicht, berücksichtigt auch politische Aspekte der Zusammenarbeit. Laut dem offiziellen Dokument soll dieser, neben wirtschaftlichen Aspekten, dazu beitragen

*[to] consolidate the role of institutions, [to] promote the protection of human rights and fundamental freedoms; [to] continue maintaining and ensuring judiciary independency; [to] expand the participation in political life; [and to] enhance human resources and institutional capacity building.*<sup>35</sup>

Generell nehmen Aspekte von Good Governance jedoch verhältnismäßig wenig Raum in dem Aktionsplan ein: nur ein Punkt der 19 aufgelisteten „Priorities for Action“, welche einen Kurzüberblick über die Zusammenarbeit geben sollen, ist hiermit zu vereinbaren – bei einer weiteren Auslegung von Good Governance kann noch ein weiterer Punkt bezüglich der Achtung der Menschenrechte miteinbezogen werden.<sup>36</sup> Bezüglich der konkreten Aktionen im Rahmen des Aktionsplans bleibt dieser jedoch eher oberflächlich, Bezüge zu Good Governance finden sich lediglich in den Unterpunkten „Democracy and rule of law“ und „Promoting transparency“. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit liegt in Anbetracht von 44 weiteren Unterpunkten eindeutig nicht im Bereich der Good Governance. Innerhalb der beiden Punkte sollen vor allem Fortschritte hinsichtlich der Partizipation der Zivilgesellschaft am politischen Leben und bei Wahlen, der Dezentralisierung, der Unabhängigkeit der Justiz und der Korruptionsbekämpfung erreicht werden. Als Mittel hierfür wird jedoch nur der Dialog genannt.<sup>37</sup> Die Rolle, die Good Governance auf dem Papier zugeschrieben wurde, steht zudem in keinem Verhältnis zu den niedrigen finanziellen Investitionen in diesen Bereich. Auch wurde die Chance nicht genutzt, über die Vergabe von Hilfsmittel-

<sup>33</sup> Vgl. Lippert, Europäische Nachbarschaftspolitik, a.a.O., S. 233-234.

<sup>34</sup> Vgl. „Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one Part, and the Arab Republic of Egypt, of the other Part“, unter: [http://eeas.europa.eu/egypt/aa/06\\_aaa\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/egypt/aa/06_aaa_en.pdf)

<sup>35</sup> European Commission, EU/Egypt Action Plan, a.a.O., S. 2.

<sup>36</sup> Vgl. ebd. S. 3-4.

<sup>37</sup> Vgl. ebd. S. 5-35.

zahlungen Druck auszuüben. Zwar sind Mittel aus dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) im Rahmen der ENP an die Achtung von Demokratie und Menschenrechte gebunden, ausbleibende Erfolge wurden jedoch nicht durch Kürzungen der Mittel geahndet. Die EU weißt zwar innerhalb der Evaluationsmechanismen auf Verfehlungen im Bereich von Good Governance hin, liefert jedoch keine konkreten Verbesserungsvorschläge.<sup>38</sup>

Auch im Gründungsdokument der Union für den Mittelmeerraum ist Good Governance mehr als unterrepräsentiert. Zwar wird Governance als Grundstein der Beziehungen genannt, ist jedoch nicht weiter ausgeführt. Nur vereinzelt wird noch auf den Aspekt der Partizipation der Zivilgesellschaft eingegangen, welche durch die Projektausrichtung der UfM gewährleistet werden soll. Good Governance direkt findet nur in einem Nebensatz Erwähnung.<sup>39</sup>

## 6.2. Nach dem Arabischen Frühling

„EU support to governance should feature more prominently in all partnerships“<sup>40</sup> verkündet die EU 2011 und reagierte damit sehr zeitnah auf den durch den Arabischen Frühling ausgelösten Wandel in einigen Staaten der MENA-Region. Bereits im März 2011 veröffentlichte sie ein Papier bezüglich einer „Partnership for Democracy and Shared Prosperity“. Auf Grund der noch offenen Ausgangslage sind noch keine konkreten Projekte benannt, jedoch sind im Vergleich zu früheren ENP-Dokumenten Good Governance relevante Aspekte stärker vertreten. Vor allem die Betonung einer intensiveren Zusammenarbeit mit der Zivilbevölkerung und Nichtre-

gierungsorganisationen zur Umsetzung der benannten Ziele ist auffällig.<sup>41</sup>

In diesem Zusammenhang kam es auch zur Gründung der „Neighbourhood Civil Society Facility“, welche regional, national und international agierende Nichtregierungsorganisationen (NRO) stärker in die ENP einbinden soll. Dies sollte nicht nur durch einen Anstieg finanzieller Fördermittel, sondern auch durch eine Aufwertung des Dialogs erfolgen. Durch die Evaluierung der ENP durch NROs soll vorrangig eine höhere Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung erreicht werden und durch die Finanzierung von NRO geleiteten Projekten, die Effektivität der Mittel erhöht werden. Neben einer stärkeren Einbindung in den Dialog, sollen auch EU geleitete Trainings und Schulungen zu einer besser vertretenden Zivilgesellschaft beitragen.<sup>42</sup>

Als neues Instrument für den Dialog wurde im November 2012 unter gemeinsamer Leitung beider Partner die erste Egypt-European Union Task Force abgehalten, um Vertreter unterschiedlichster Gruppen, sowohl staatlich als auch nichtstaatlicher Natur, zusammenzubringen. Jedoch konnten hinsichtlich politischer Fragen, neben Floskeln des Zuspruchs und der Unterstützung, keine relevanten Ergebnisse erzielt werden.<sup>43</sup>

Verhandlungen über weitere, vor allem länderspezifische, Abkommen im Rahmen der ENP wurden als Reaktion auf den durch den Arabischen Frühling herbeigeführten Machtwechsel in Ägypten vorerst eingestellt und erst im Februar 2013 wieder aufgenommen. Jedoch gab die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen,

<sup>38</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (Hrsg.): Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung, Luxemburg 2013, S. 8-19.

<sup>39</sup> Vgl. Paris Summit for the Mediterranean: Joint Declaration, a.a.O., 10-12-

<sup>40</sup> European Commission (Hrsg.) [4]: Increasing the Impact of EU Development, a.a.O., S. 5.

<sup>41</sup> Vgl. European Commission/HR (Hrsg.) [2]: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity, a.a.O., S. 3-11.

<sup>42</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.) [1]: Action Fiche for Neighbourhood Civil Society Facility 2011, Brüssel 2011, S. 1-4, 7-9.

<sup>43</sup> Vgl. EU/Egypt Task Force (Hrsg.): Eu-Egypt Task Force. Co-Chairs Conclusion, Kairo 2012, S. 1-5.

die Aufhebung des Ausnahmezustandes und der Wandel zu einer zivilen Ordnung, Hoffnung auf eine weiter voranschreitende Demokratisierung des Landes. Kritisch werden hierbei jedoch das Scheitern der Volksversammlung, die Zuschreibung absoluter Macht an den Präsidenten und die voreilige Verabschiedung einer neuen Verfassung betrachtet.<sup>44</sup>

Allerdings wird nicht in allen Bereichen der Zusammenarbeit ein Wandel angestrebt, bezüglich des Länderstrategiepapers und des Nationalen Reformprogramms wird kein Bedarf für eine Anpassung gesehen.<sup>45</sup> Auch hat die EU nicht die Chance genutzt die UfM zur Förderung von Good Governance verstärkt zu nutzen, so wurden keine neuen Projekte in diesem Bereich in Angriff genommen beziehungsweise deren Planung eingeleitet.<sup>46</sup>

In der bisherigen Zusammenarbeit konnten durch stärkere Sanktionsmechanismen und positive Konditionalitäten vor allem in wirtschaftlichen Bereichen Erfolge erzielt werden.<sup>47</sup> Die EU reflektiert den mehr oder weniger ausbleibenden Erfolg in politischen Fragen zwar kritisch und stellt gerade bei der Implementierung von Projekten großen Nachholbedarf fest. Jedoch rechtfertigt sie das langsame Voranschreiten auch damit, dass „the ENP can support, but not replace“<sup>48</sup> politische Bestrebungen in Ägypten.<sup>49</sup>

Auch wenn keine großen inhaltlichen Änderungen vorgenommen werden sollten, ist

immerhin das Budget des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) für Projekte im Bereich Good Governance im Vergleich zum Zeitraum von 2007 bis 2010 aufgestockt worden. Dieser entspricht mit einer Summe von 50 Millionen Euro für „Reforms in the Areas of Democracy, Human Rights & Justice“ 11,1 Prozent des gesamten Budgets für die Zeit von 2011 bis 2013 und liegt damit mit 4,1 % über dem Budgetanteil der letzten Periode (7%). Beachtet man hierbei jedoch nur den Unterbereich für „Political Development, Decentralisation & Promotion of Good Governance“ liegt das Budget nur noch bei 5 Millionen (1,1 %)<sup>50</sup>. Besonders hervorzuheben ist das neuentwickelte SPRING (Support for Partnership Reform and Inclusive Growth)-Programm der EU, welches nach dem „mehr-für-mehr“ Prinzip funktionieren soll. Hiermit versucht die EU erstmals auch im politischen Bereich mit positiven Konditionalitäten Erfolge zu erzielen. Umso stärker also Fortschritte im Partnerland zu erkennen sind, umso umfangreicher wird die finanzielle Förderung der EU ausfallen – hierbei ist zu betonen, dass mehr als die Hälfte der geförderten Bereiche politische Aspekte, wie Good Governance, betreffen<sup>51</sup>.

## 7. Fazit

Bevor ein Vergleich gezogen wird, hinsichtlich der Förderung von Good Governance vor und nach dem Arabischen Frühling durch die EU in Ägypten, kann allgemein festgehalten werden: Good Governance, wird zwar genau wie die Themen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, in jedem Dokument und jedem Abkommen meist als einer der vorersten Punkte aufgeführt und als Grund-

<sup>44</sup> Vgl. European Commission/HR (Hrsg.) [2]: Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt. Progress in 2012 and Recommendations for Action, Brüssel 2013, S. 2-4.

<sup>45</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof: Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten, a.a.O., S. 25.

<sup>46</sup> Vgl. <http://ufmsecretariat.org/social-civil-affairs/>

<sup>47</sup> Vgl. European Commission/HR [1]: A new Response to a Changing Neighbourhood. A Review of European Neighbourhood Policy, Brüssel, 2011, S. 1-3.

<sup>48</sup> European Commission/HR (Hrsg.) [1]: European Neighbourhood Policy. Working towards a Stronger Partnership, Brüssel 2013, S. 4.

<sup>49</sup> Vgl. ebd. S. 2-8.

<sup>50</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.) [3]: European Neighbourhood and Partnership Instrument. Arab Republic of Egypt National Indicative Programme 2011-2013, Brüssel 2011, S. 5-9.

<sup>51</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.) [2]: Action Fiche for the Southern Neighbourhood Region Programme. Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth (SPRING), Brüssel 2011, S. 2-5.

voraussetzung für erfolgreiche Beziehungen benannt – in Anbetracht des verhältnismäßig niedrigen Budgets, dem Verzicht auf Benchmarks und Richtlinien und einer generell wenig konkreten Ausformulierung von Zielen und Programmen, zeigt sich jedoch ein nur schwach ausgeprägtes Interesse, sowohl von Seiten der EU als auch von Seiten Ägyptens, in diesen Bereichen langfristige Erfolge zu erzielen.

Der größte „Erfolg“ hinsichtlich Good Governance wurde damit bereits 2007 erzielt, indem Good Governance relevante Aspekte erstmals neben wirtschaftlichen Themen Beachtung fanden. Wesentlich weiter als zur Benennung der Wichtigkeit dieses Themenkomplexes ist es seither nicht gekommen.

Zwar konnte nach dem Arabischen Frühling ein Wandel beobachtet werden, jedoch schreitet dieser nur sehr langsam voran. Wurden politische Aspekte wie Good Governance im Assoziierungsabkommen von 2004 noch nicht erwähnt, gestand sich die EU spätestens nach dem Arabischen Frühling ein, eine bisher zu einseitig auf wirtschaftliche Interessen ausgelegte Beziehungspolitik zu verfolgen, woraufhin politische Themen vor allem seit 2011 stärker in den Fokus der Beziehungen rückten. Dies geschah unter anderem durch ein Papier bezüglich einer „Partnership for Democracy and Shared Prosperity“ und der „Neighbourhood Civil Society Facility“, sowie einer Aufstockung der Finanzmittel. In Anbetracht der Umstände des Arabischen Frühlings, welcher einen durch die Bevölkerung herbeigeführten Wandel beschreibt, ist vor allem die stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in die ENP zu begrüßen. Diese kann jedoch nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn die EU auf Worte Taten folgen lässt und zwar nicht wie bisher nur im Hinblick auf wirtschaftliche Interessen. Ob dies jedoch tatsächlich passiert ist zu diesem Zeitpunkt schwer abzuschätzen, da auf Grund der immer noch ungewissen politischen Lage in Ägypten, die Vereinbarung neuer länder-

spezifischer Abkommen immer wieder verschoben wurde.

Auffällig ist jedoch auch die Tatsache, dass vor allem in der sich durch stärkere Governance-Strukturen auszeichnenden UfM keine Änderungen hinsichtlich Good Governance zu beachten sind, beziehungsweise dass diesem Aspekt seit Gründung der Institution kaum Beachtung zukam. Dies macht auch noch einmal deutlich, dass das Interesse von Seite Ägyptens an diesem Themenbereich kaum vorhanden zu sein scheint. Jedoch muss man sich auch gerade unter diesen Umständen fragen, ob es nicht gerade hier wichtig wäre, dass die EU versucht mit allen verfügbaren Mitteln weitere Erfolge zu erzielen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Arabische Frühling zwar dazu beigetragen hat, dass es durch das Abhalten von freien Wahlen und der Abschaffung der Militärordnung Richtung Good Governance geht, die EU kann am Geschehen diesen Ereignissen jedoch nicht allzu viel Teilhabe beanspruchen, da auch nach dem Arabischen Frühling eine konkrete und handlungsorientierte Förderung von Good Governance ausblieb und man in Beziehungen zwischen der EU und Ägypten beim gesprochenen beziehungsweise geschriebenen Wort verbleibt.

Wie es scheint, besteht die Problematik innerhalb der Good Governance Förderung jedoch nicht nur bezüglich der EU und der MENA-Region. Wie Monika Bauhr und Naghme Nasiritousi zeigen, mangelt es darüber hinaus generell an Effektivität bei der Good Governance Förderung durch internationale Organisationen. Die Gründe sind meist die gleichen: der Vorrang wirtschaftliche Interessen, die niedrige Priorität von Governance und unklare Politikkonzepte.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Vgl. Bauhr, Monika/Nasiritousi, Naghme: Do international Organizations promote Quality of Governance?, in: Holmberg, Sören/Rothstein, Bo (Hrsg.): Good Government. The Relevance of Political Science, Cheltenham 2012, S. 178-186.

In Anbetracht der aktuellen Lage in Ägypten ist es fraglich inwiefern und wann die EU weitere Erfolge hinsichtlich Good Governance erzielen beziehungsweise bisher Erreichtes festigen kann oder ob der ehemalige libanesische Staatspräsident Emile Ladud nicht Recht behalten soll mit der Aussage, dass

*democracy, good governance and modernity cannot be imported or imposed outside a country.*

## Literaturverzeichnis

- Bauhr, Monika/ Nasiritousi, Naghmeh:* Do international Organizations promote Quality of Governance?, in: Holmberg, Sören / Rothstein, Bo (Hrsg.): Good Government. The Relevance of Political Science, Cheltenham 2012, S. 174 – 190.
- Börzel, Tanja/ Pamuk, Yasemin/ Stahn, Andreas:* Good Governance in the European Union. Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr. 7, Berlin 2008.
- Comelli, Michele:* Dynamics and Evolution of the EU-Egypt Relationship within the ENP Framework, Rom 2010 (<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1002.pdf>, letzter Zugriff am: 17.09.2013).
- EU/Egypt Task Force (Hrsg.):* EU-Egypt Task Force – Co-Chairs Conclusion, Kairo, 2012.
- Europäischer Rechnungshof (Hrsg.):* Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung, Luxemburg 2013.
- European Commission (Hrsg.) [1]:* Action Fiche for Neighbourhood Civil Society Facility 2011, Brüssel 2011.
- European Commission (Hrsg.) [1]:* ENP Country Progress Report 2012 – Egypt, Brüssel 2013.
- European Commission (Hrsg.) [2]:* Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme. Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING), Brüssel 2011.
- European Commission (Hrsg.) [2]:* European Neighbourhood Policy (ENP) - Fact Sheet, Brüssel 2013 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-236\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-236_en.htm), letzter Zugriff am: 15.10.2013).
- European Commission (Hrsg.) [3]:* European Neighbourhood and Partnership Instrument. Arab Republic of Egypt National Indicative Programme 2011-2013, Brüssel 2011.
- European Commission (Hrsg.) [4]:* Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, Brüssel 2011.
- European Commission (Hrsg.):* European Governance. A White Paper, Brüssel, 2001.
- European Commission/ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR) (Hrsg.) [1]:* A new Response to a Changing Neighbourhood. A Review of European Neighbourhood Policy, Brüssel 2011.
- European Commission/ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security*

- Policy (HR) (Hrsg.) [2]: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, Brüssel 2011.
- European Commission/ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR) (Hrsg.) [1]: European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, Brüssel 2013.
- European Commission/ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR) (Hrsg.) [2]: Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2012 and Recommendations for Action*, Brüssel 2013.
- European Commission: EU/Egypt ENP Action Plan*, Brüssel 2007.
- European Union (Hrsg.): Sixth Meeting of the EU-Egypt Association Council. Statement of the European Union*, Luxemburg, 2010.
- Holmberg, Sören/ Rothstein, Bo (Hrsg.): Good Government. The Relevance of Political Science*, Cheltenham 2012.
- Lauth, Hans-Joachim: Good Governance*, Hagen, 2006.
- Lavenex, Sandra/ Lehmkuhl, Dirk/ Wichmann, Nicole: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance*, in: Trömmel, Ingeborg (Hrsg.): *Die Europäische Union – Governance and Policy-Making*, Wiesbaden 2007, S. 367-388.
- Lippert, Barbara: Europäische Nachbarschaftspolitik*, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2009*, Baden-Baden 2010, S. 229 – 240.
- Munshi, Surendra/ Abraham, Biju Paul/ Chaudhuri, Soma: The Intelligent Person's Guide to Good Governance*, New Delhi, 2009.
- Paris Summit for the Mediterranean: Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paris, 2008.
- Rosenau, James/ Czempel, Ernst Otto (Hrsg.): Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge/ New York 1992.
- Rosenau, James: Governance Order and Change in World Politics*, in: Rosenau, James/ Czempel, Ernst Otto (Hrsg.): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge/ New York 1992, S. 1-29.
- Rothstein, Bo/ Teorell, Jan: Defining and measuring quality of government*, in: Holmberg, Sören/ Rothstein, Bo (Hrsg.): *Good Government. The Relevance of Political Science*, Cheltenham 2012, S. 13 – 39.
- Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008.
- Schuppert, Gunnar Folke: Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“*, in: Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008, S. 13-40.
- Stoker, Gerry: Governance as theory: five propositions*, in: *International Social Science Journal*, 50 (1998), Nr. 155, S. 17-28.
- Trömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union – Governance and Policy-Making*, Wiesbaden 2007.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009*, Baden-Baden 2010.

Elena Wasserheß

## **Wirtschaftliche und gesellschaftliche Voraussetzungen für einen erfolgreichen Systemwandel. Ein Vergleich zwischen Tunesien und Jemen**

*Der Arabische Frühling ist ein Phänomen, das die gesamte MENA-Region auf unterschiedlichste Art und Weise betraf. Auch Tunesien und der Jemen wurden von der Welle der Proteste nach Würde, Gerechtigkeit und Freiheit erfasst und ein Transformationsprozess wurde in beiden Ländern in Gang gesetzt. Dass trotz der Verschiedenheit der beiden Länder, die Basis für einen Systemwechsel geschaffen wurde, ist insofern überraschend, dass daraus resultierend das Interesse entstand, die Bedingungen, die einem erfolgreichen Systemwechsel, im Sinne der Demokratiekonsolidierung, zu Grunde liegen, zu untersuchen.*

*Hierbei liegt der Fokus auf einem Vergleich der wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Strukturen Tunesiens und des Jemens, um feststellen zu können, inwiefern deren Ausprägung als Voraussetzung für einen erfolgreichen Systemwechsel gelten. Angesichts der schwierigeren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation des Jemens, liegt der Schluss nahe, dass dort ein Transformationsprozess eher scheitern wird. Anlehnend an die Transformationsforschung Seymour Martin Lipsets gilt jedoch, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen eines Landes nicht als ausschließliche Demokratisierungsbedingung gelten. Dennoch, je besser diese herausgebildet sind, desto erfolgsversprechender sei die Grundlage für einen gelungenen Systemwechsel. Die Ergebnisse des Vergleichs bestätigen genau diesen Ansatz: Beide Länder ringen mit den Herausforderungen, die ein Transformationsprozess mit sich bringt. Die besser ausgebildeten wirtschaftlichen Strukturen sowie die relativ homogene Gesellschaft Tunesiens wirken zu bei diesem Prozess unterstützend, während der Jemen zusätzlich mit den schwierigen Grundbedingungen kämpfen muss. Angesichts des-*

*sen, dass sowohl in Tunesien als auch im Jemen der Übergangsprozess noch nicht abgeschlossen ist, ist jedoch eine sichere Prognose nicht möglich. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass sich dabei nicht auf vergangene Systemwechselprozesse gestützt werden kann, da die Umbrüche in der arabischen Welt ein völlig neues Forschungsfeld darstellen.*

### **1. Einleitung**

Die Selbstverbrennung des 23-jährigen Gemüsehändlers Muhammad Bouazizis in Tunesien war Auslöser einer Welle des Protests, die die gesamte MENA-Region erfasste. Die Menschen forderten Gerechtigkeit und Freiheit, aber auch Arbeitsplätze oder die Senkung der Lebensmittelpreise. So einheitlich diese Forderungen waren, so unterschiedlich reagierten die Regime. Die einen setzten auf Repression und Gewalt, die anderen auf Reformen und Zugeständnisse. Es ließ sich beobachten, dass ressourcenarme Monarchien wie Marokko zu Reformen und einer Konstitutionalisierung tendierten, während in allen Öl exportierenden Staaten, bis auf Libyen, eine Revolution, bspw. durch Geldgeschenke wie in Saudi-Arabien, verhindert werden konnte. Jene Staaten die über keine monarchische Tradition verfügten wurden am heftigsten von den Aufständen erfasst. In Syrien mündeten die zuvor friedlichen Demonstrationen in einen Bürgerkrieg, in Ägypten wurden ein neues Parlament und ein Präsident vom Volk gewählt. Auch in Tunesien und im Jemen kam es zu nationalen Protesten, die zur Auflösung der autokratischen Regime führten.

Zwar stütze sich das autokratische Regime in beiden Ländern weder auf eine traditionell legitimierte Herrschaft, noch auf einen besonderen Ressourcenreichtum, auf der anderen Seite sind die geographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unterschiede evident. So mag es überraschen, dass trotz der Verschiedenheit der beiden Ländern ein Transitionsprozess in Gang gesetzt worden ist.

In diese Arbeit sollen die Bedingungen untersucht werden, unter denen ein erfolgreicher Systemwechsel möglich ist. Um eine allgemeingültige Aussage treffen zu können, wäre die Analyse aller betroffenen Umbruchsländer nötig, was jedoch den Rahmen dieser Seminararbeit sprengen würde. Deshalb soll ein Vergleich Tunesiens und des Jemens die Bedeutung gewisser Bedingungen für einen Systemwechsel extrahieren. Die Verschiedenheit der Länder ermöglicht dabei eine breitere Anwendung der Gültigkeit der Bedingungen als bspw. ein Vergleich Tunesiens mit Ägypten.

Es existieren diverse Erklärungsansätze für Ursache, Erfolg und Misserfolg von Transformationsprozessen. Sie zentrieren sich auf das System, die Struktur, die Kultur oder die Akteure. Für eine umfassende Transformationsanalyse ist letztendlich eine Theoriesynthese nötig. Dem Rahmen der Arbeit entsprechend, liegt der Fokus dieser Untersuchung jedoch auf einem Teilaspekt der Transformationstheorien, auf der Systemebene. Es sollen die sozioökonomischen Bedingungen für einen erfolgreichen Systemwechsel untersucht werden, da diese, gerade im Vergleich zu kulturell-religiösen Bedingungen, am ehesten intern wie extern – positiv - beeinflussbar sind. Bei der Fokussierung auf die Systemebene, stellt sich die Frage, inwiefern wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen als Voraussetzung für einen erfolgreichen Systemwechsel vor dem Hintergrund des „Arabischen Frühlings“ gelten.

Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden. Dazu werden die sozioökonomischen Strukturen länderspezifisch anhand eines Kriterienkatalogs verglichen. Dieser Kriterienkatalog basiert auf Indikatoren, die Seymour Martin Lipset als relevante Demokratisierungskriterien in seiner Modernisierungstheorie (1959) formulierte.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Lipset, Seymour Martin: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: The American Political Science Review, 1959.

Ausgehend von Lipsets Ansatz lässt sich die These formulieren, dass aufgrund der im Vergleich zu Tunesien mangelhaft ausgebildeten sozioökonomischen Erfordernissen, der Transformationsprozess im Jemen scheitert.

Zur Untersuchung des Forschungsgegenstands ist zum einen die Klärung von Begriffen notwendig, die den ersten Teil charakterisiert. Nachdem Begriffe wie Systemwechsel und dessen Erfolg geklärt werden sowie im Detail auf Lipsets Modernisierungstheorie eingegangen wird, schließt sich im zweiten Teil dieser Arbeit der Vergleich Tunesiens und Jemens an. Dazu wird zuerst der Verlauf der Umbrüche in Tunesien und im Jemen kurz skizziert, damit eine einheitliche Informationsbasis gewährleistet ist und die vergleichenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen in ihrem Kontext besser nachvollzogen werden können. Auf jene Kurzbeschreibung folgt der Vergleich der beiden Länder anhand der sozioökonomischen Requisiten nach Lipsets Modernisierungstheorie. Abschließend werden die Forschungsfrage und die These auf Basis der gewonnenen Kenntnisse im abschließenden Teil beantwortet.

## **2. Transformationsforschung und Seymour Martin Lipsets Modernisierungstheorie**

### **2.1 Systemwandel – Systemwechsel**

Wenn die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Systemwechsel analysiert werden sollen, muss vorab geklärt werden was unter diesem überhaupt verstanden wird. Der Begriff Systemwechsel wurde in der Zeit der aufkommenden Transformationsforschung in den 1950er Jahren geprägt. In Abgrenzung zum Systemwandel begreift man unter ihm Transformationsprozesse, die nachhaltig zu einem anderen Systemtypus führen. Er beinhaltet neben den Wandlungsprozessen der politischen Herrschaftsstruktur (Regimewechsel) auch die Wandlung der sozioökonomischen Ver-

hältnisse. Dabei kann nur dann von einem Wandlungsprozess der politischen Herrschaftsstrukturen gesprochen werden, wenn sich der Herrschaftszugang, die Herrschaftsstrukturen, der Herrschaftsanspruch und die Herrschaftsweise eines Regimes grundlegend verändert haben.<sup>54</sup>

Die Art des Wechsels des politischen Systems lässt jedoch diese Minimalcharakterisierung des Begriffs offen – der Systemwechsel kann beispielweise sowohl die Veränderung eines demokratischen Systems in ein autokratisches System beinhalten, als auch umgekehrt.

## 2.2 Erläuterung des Begriffs Systemwechsel

In dieser Hausarbeit soll der Ausdruck des Systemwechsels jedoch enger gefasst und mit dem Begriff der Transition in Verbindung gebracht werden.

Transition bedeutet im semantischen Sinne „Übergang zur Demokratie“.<sup>55</sup> Nach der Definition von Wolfgang Merkel wird davon ausgegangen, dass ein Systemwechsel eine Art Intervall darstellt, begrenzt zum einen durch das Auflösen des autokratischen Systems und zum anderen durch das etablierte demokratische System.<sup>56</sup>

Dieses Intervall wird in 3 Phasen des Systemwechsels unterteilt:

- a) Ende des autokratischen Regimes
- b) Institutionalisierung der Demokratie
- c) Konsolidierung der Demokratie

Die allgemeine Formulierung der Phasen ermöglicht das Zusammenfassen der historischen Vielfalt aller erfolgreichen Systemübergänge von autokratischen zu demokratischen Systemen, so Merkel.

Auch in dieser Arbeit wird von einer Demokratisierung des vorhandenen Systems

ausgegangen, wenn von einem erfolgreichen Systemwechsel die Rede ist. Friedbert W. Rüb definiert dabei die Demokratisierung als einen Prozess

„in dem die unbegrenzte, unkontrollierte und kompromisslos eingesetzte politische Macht von einer sozialen Gruppe oder Person auf institutionalisierte Verfahren verlagert wird, die die exekutive Macht begrenzen, laufend kontrollieren, regelmäßig verantwortbar machen und kontingente Ergebnisse ermöglichen.“<sup>57</sup>

Diese Vorstellung eines erfolgreichen Systemwechsels deckt sich zusätzlich mit den grundlegend einheitlichen Forderungen der Protestbewegungen des „Arabischen Frühlings“ Dies trifft auch auf Tunesiens und den Jemen zu - Gerechtigkeit und Freiheit, die eine politische Teilhabe sowie ein Ende der Korruption, Kooptation und Vetternwirtschaft mit sich ziehen. Parallel steht das Dringen auf die Veränderung der sozioökonomischen Verhältnisse, wie beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätze oder die Senkung der Lebensmittelpreise.<sup>58</sup>

Ein erfolgreicher Systemwechsel ist also dann vollzogen, wenn die Auflösung des autokratischen Regimes, die Institutionalisierung der Demokratie sowie deren Konsolidierung erfolgreich durchlaufen sind und die Grundforderung der Protestbewegung unter Berücksichtigung von Kompromissen umgesetzt werden.

Tunesien und Jemen stehen noch ganz am Anfang des Transitionsprozesses. Durch die Analyse der Bedeutung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen für den Demokratisierungsprozess, soll deren Rolle als Voraussetzung für den Erfolg des Prozesses geklärt werden.

<sup>54</sup> Beyme, Klaus von/ Nohlen, Dieter: Systemwechsel, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien, München 1995, S. 636-649.

<sup>55</sup> Vgl. Sandschneider, Eberhard: Stabilität und Transformation politischer Systeme, Opladen 1995.

<sup>56</sup> Vgl. Merkel, Wolfgang: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Wiesbaden 2. Aufl. 2010, S.94.

<sup>57</sup> Rüb, Friedbert W.: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 2. Aufl. 1996, S. 111-140.

<sup>58</sup> Vgl. Perthes, Volker: Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen, Bonn 2011, S. 25-26, 33-34.

### 2.3 Die Modernisierungstheorie als Bezugsrahmen zur Erklärung erfolgreicher Systemwechsel

Es gibt vier große Theoriestränge, die Ursache, Erfolg und Misserfolg demokratischer Systemwechsel zu erklären versuchen: System-, Struktur-, Kultur- und Akteurstheorien.

Die Modernisierungstheorie von Seymour Martin Lipset (1959) zählt zum Systemtheoriestrang und beleuchtet diesem Strang entsprechend den

„Zusammenhang von funktionalen Erfordernissen sozioökonomischer Systeme und der Herausbildung von sozialen und politischen Strukturen, die diese Anforderungen erfüllen“<sup>59</sup>

und legt somit die Korrelation zwischen wirtschaftlichen Entwicklungen und dem Demokratiestandard dar. In einem 1959 veröffentlichten Aufsatz formuliert er die Hauptaussage seiner Theorie:

„The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy.“<sup>60</sup>

Empirisch bewiesen wurde diese Wechselbeziehung anhand des aggregierten ökonomischen Indikators des Bruttoinlandsprodukts (BIP) per capita: Je höher dieses war, desto demokratischer das Land. Doch nur mit der Betrachtung der Volkswirtschaft wird man dem umfassenden Prozess der Demokratisierung nicht gerecht und um differenzierte Sachverhalte und Kausalitäten zu ermitteln, sind weitere sozioökonomische Kriterien, die hinter dem BIP per capita stehen, notwendig. Diese sieht Lipset als „requisites“ (Erfordernisse) für eine erfolgreiche und stabile Demokratisierung an. Dazu zählen:

a) Ein relativ hohes Niveau sozioökonomischer Entwicklung gemessen an ausgewählten Indikatoren wie ökonomischer Entwicklung, allg. Bildungsniveau, Urbanisierung, technischen Informations- und Kommunikationsmittel

- b) Eine hohe vertikale Mobilität
- c) Eine große, zumindest rasch wachsende Mittelschicht sowie Arbeiter- und Unterschicht, die nicht von existenzieller Unsicherheit bedroht ist
- d) Ein hinreichender Ausbildungsstand
- e) Ein relativ egalitäres System von Werten
- f) Ein hohes Organisations- und Partizipationsniveau in Vereinen und Verbänden<sup>61</sup>

Zwar sieht Lipset die Sachverhalte weder als notwendige, gar als hinreichende Voraussetzung für die Demokratisierung und Überlebensfähigkeit der Demokratie an. Noch schließt sein Ansatz nicht aus, dass Gesellschaften, die diesen Indikatoren nicht entsprechen, dennoch zentrale demokratische Institutionen und Verfahren einführen könnten. Aber er schätzt die Überlebenschancen des neu implementierten Systems sowie eine weitere Demokratisierung und Konsolidierung als außerordentlich gering ein. Um den Einfluss vorhandener wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen auf den Systemwechsel zu extrahieren, werden Tunesien und der Jemen anhand der neun sozioökonomischen Indikatoren Seymour Martin Lipsets verglichen.

Die Modernisierungstheorie Lipsets scheint für die Beantwortung der Forschungsfrage, also inwiefern sozioökonomische Strukturen als Voraussetzung für einen erfolgreichen Systemwechsel eines Landes gelten, besonders gut geeignet zu sein, denn wie Wolfgang Merkel es zusammenfasst, kann die Theorie gute kausale Argumente und überzeugende empirisch-statistische Testergebnisse dafür aufbieten, dass längerfristig marktwirtschaftliche Modernisierung der Wirtschaft und (...) der Gesellschaft die fundamentale Voraussetzung für die Entwicklung von Demokratie ist.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Merkel, Wolfgang, Systemtransformation, a.a.O. S.67.

<sup>60</sup> Lipset, Seymour Martin: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in The American Political Science Review, 1959 Nr. 53, S. 75.

<sup>61</sup> Lipset, Seymour Martin: Political Man. The Social Basis of Politics, Baltimore 1981, S. 64ff.

Vgl. Merkel, Wolfgang, Systemtransformation, a.a.O. S.71.

<sup>62</sup> Merkel, Wolfgang: Systemtransformation a.a.O. S. 74.

Da die Phase der Demokratisierung sowohl in Tunesien als auch im Jemen noch nicht abgeschlossen ist, sollen nicht die aktuellen, sich im ständigen Wandel befindenden Strukturen analysiert werden, sondern vielmehr die strukturellen Anfangsbedingungen 2010/2011. Je nachdem wie stark und schwach die den Indikatoren entsprechenden Strukturen ausgebildet waren, lässt sich möglicherweise ein Rückschluss auf die Entwicklung der Demokratisierung und Konsolidierung Tunesiens und Jemens ziehen.

## 2.4 Quellenlage

Dank des Bertelmann Transformationsindex (BTI) 2010 sowie des Human Development Reports (HDR) und Human Development Indexes (HDI) 2010 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) stehen seriöse, länderspezifische Werte für die vergleichenden Indikatoren zur Verfügung. Es besteht jedoch ein Mangel an Daten zur hohen vertikalen Mobilität sowie zu einem ausgebildeten System relativ egalitärer Werte, daher werden diese Indikatoren im Vergleich lediglich benannt.

Des Weiteren waren die verschiedenen Sammelbände unter der Herausgabe von Wolfgang Merkel, insbesondere die 2. Auflage „Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung“, als Einführung in die Materie sehr aufschlussreich.

Es gilt jedoch, dass das Phänomen des „Arabischen Frühlings“ ein völlig neues ist und nicht mit bereits vergangenen Transformationsprozessen bspw. in Lateinamerika oder (Süd-) Osteuropa zu vergleichen ist. Daher boten sich für diese Seminararbeit vor allem allgemein gefasste Gültigkeiten der Transformation-/ Transitionsforschung an.

## 3. Hauptteil

### 3.1 Situationsbeschreibung Tunesien

Die nationale Protestwelle, initiiert durch die Selbstverbrennung des 23-jährigen Gemüsehändlers Muhammad Bouazizis in Sidi Bouzid, gipfelte am 14.01.2011 in die Flucht des Präsidenten Zine al-Abidine Ben Ali. Drei Tage später, am 17.01.2011, wurde ein Übergangsrat gegründet, zuerst unter dem Vorsitz Mohamed Ghannouchis, ehemaliger Ministerpräsident unter Ben Ali, der jedoch wegen massiver Proteste des tunesischen Volks abtrat. Ab dem 27.02.2011 führte Béji Caïd el Sebsi den Vorsitz des Übergangsrats. Im Oktober fanden die ersten freien Wahlen in Tunesien zur verfassungsgebenden Versammlung statt. Aus den Wahlen ging die islamische Ennahda Partei als Sieger hervor, die in Koalition mit dem linksliberalen „Kongress für die Republik“ CPR und der sozialdemokratischen Ettakatol die Übergangsregierung bildete. Als Vorsitzender der Verfassungsgebenden Versammlung wurde Mustafa Ben Jafaar (Parteichef Ettakatol) gewählt, am 12.12.2011 Moncef Marzouki (Parteichef CPR) als Interimspräsident und am 24.12.2011 Hamadi Jebali (Generalsekretär Ennahda) von Marzouki als Ministerpräsident ernannt. Am 10.12.2011 wurde von der Verfassungsgebenden Versammlung eine Übergangsverfassung verabschiedet, die bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung, an deren Ausarbeitung die Versammlung gerade tätig ist, gültig ist.

Probleme, denen sich die Übergangsregierung stellen muss, sind insbesondere die Konfliktstrukturen zwischen islamischen und säkularen Kräften, die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sowie die soziogeographischen Disparitäten von Land-Küste/Norden-Süden.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Vgl. Schmid, Thomas: Wo alles begann, in: Edition Le Monde diplomatique, o. Jhg. (2012), Nr. 11, S. 29-31.

### 3.2 Situationsbeschreibung Jemen

Ende Januar 2011 erreichte die Welle des Aufruhrs auch den Jemen. Auf die friedlichen Proteste der „urbanen Intelligenzija“<sup>64</sup> in Großstädten wie Sanaa regierte das Regime zunehmend mit Gewalt. Mit der Zeit ließ sich eine Verdrängung des zivilgesellschaftlichen Protestes durch tribale und innerfamiliäre Machtkämpfe bis hin zu kriegsähnlichen militärischen Auseinandersetzungen feststellen, da zunehmende Gewalteskalation zwischen Regierungsgegnern, wie rivalisierenden Stämmen und Oppositionsparteien, Regimegetreuen und dem Militär auftraten. Aus der einst homogenen Protestbewegung entwickelte sich eine vielfältige Opposition gegen das Regime von Ali Abdallah Saleh, deren Forderungen von Reformen bis zu einem radikalen Systemwechsel und der Strafverfolgung des Präsidenten und seiner Verwandten reichte.

Saleh reagierte auf die Eskalationen stetig wechselnd mit Versprechen und Gewalt, Zustimmung sowie Ablehnung. Zum Beispiel gegenüber dem Vorschlag des Golf-Kooperationsrats (GCC), der die zunehmende Dramatisierung der Lage mit Unbehagen sah. Dieser Vorschlag beinhaltete die Befugnisübertragung an Salehs Stellvertreter sowie seinen Rücktritt innerhalb 30 Tagen. Des Weiteren die Bildung einer nationalen Einheit aus Vertretern der dominierenden Kraft des Allgemeinen Volkskongresses (AVK) und der Oppositionsparteien, insbesondere der Koalition Joint Meeting Parties (JMP), ein Zusammenschluss der islamischen Islah Partei und der Jemenitischen Sozialistischen Partei (JSP).

Der GCC Plan sah außerdem die Wahl eines neuen Präsidenten nach 60 Tagen vor. Im Gegenzug wurde Saleh und seinen Angehörigen Schutz vor juristischer Verfolgung zugesichert. Die AVK sowie die JMP stimmten der Initiative zu und ebenso

wie Saleh selbst, der sich jedoch weigerte diese zu unterschreiben.

Salehs Spiel auf Zeit wurde beendet nachdem insbesondere der internationale Druck seitens GCC, USA und UN stieg. Am 23.11.2011 unterzeichnete er die GCC-Initiative. AVK und JMP bildeten eine „Regierung der nationalen Eintracht“ unter dem Vorsitz Mohammed Salem Basendwa und einigten sich auf Abed Rabbo Mansur Hadi, Vizepräsident unter Saleh, als gemeinsamen Kandidaten für die Wahl des Interimspräsidenten am 21.02.2012. Dieser wurde am 25.02.2012 vereidigt und übernimmt die Aufgabe gemeinsam mit der „Regierung der nationalen Eintracht“ in einem zweijährigen Übergangsprozess unter Einberufung des „Kongresses des nationalen Dialogs“ zwischen allen politischen Kräften, einschließlich der Jugend, der Süd-Bewegung, der Huthis und aller Parteien sowie der Zivilgesellschaft und der Frauen, eine neue Verfassung herauszuarbeiten und den Weg zu neuen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu ebnen.

Trotz Unterstützung der Mehrheit des Volkes, muss sich der Übergangspräsident Hadi vielen ungelösten Problemen stellen – die katastrophale wirtschaftliche und humanitäre Lage, die gesplante Gesellschaft mit ihren Stämmen und separatistischen Bewegung, die heterogene Oppositionsbewegung und der stetigen Möglichkeit der Gewalteskalation.<sup>65</sup>

### 3.3 Vergleich Tunesien - Jemen anhand Lipset Requisitenbündel

Um die Rolle wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen eines Landes auf einen erfolgreichen Systemwechsel zu untersuchen, wird das „Requisitenbündel“ der in Lipsets Modernisierungstheorie formulierten sozioökonomischen Kriterien als Vergleichsindikatoren verwendet. Lipset entwickelt mithilfe dieser Kriterien eine

<sup>64</sup> Büchs, Anette: Pro-demokratische Proteste im Jemen. Gefangen im Patt der Eliten, o.O. 18.10.2011, S.1 (<http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/52404/jemen?p=all>, letzter Zugriff am: 1.9.2012).

<sup>65</sup> Vgl. Balke, Fritz: Glückliches Arabien? Schwieriger Übergang in Jemen, in: Winter/Heinz-Dieter (Hrsg.): Arabischer Frühling. Zwischen hohen Erwartungen und enttäuschten Hoffnungen, Berlin 2012, S. 70-76.

Kausalkette zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung. Nach Lipset und Merkel lässt diese sich wie folgt skizzieren.

### 3.3.1 Kausalkette wirtschaftliche Entwicklung – Demokratisierung

Wirtschaftliche Entwicklung führt zu einem Anstieg des Bildungsniveaus. Das beinhaltet zusätzlich eine erhöhte Nutzung von Informations- und Kommunikationsmitteln sowie eine Urbanisierung. Aus dem Anstieg des Bildungsniveaus resultiert die politische Mäßigung der Gesellschaft und somit die Herausbildung eines Systems relativ egalitärer Werte. Folglich wird die Mittelschicht demokratisiert und durch den Wandel der Sozial- und Klassenstruktur die vertikale Mobilität einer Gesellschaft verbessert. Die Herausbildung einer demokratisierten Mittelschicht hat die Konsequenz eines hohen Partizipations- und Organisationsniveau in Vereinen und Verbänden um Raum für politisch-demokratische Partizipation zu bieten.<sup>66</sup>

Eine positive Lesart der 9 Kriterien belegt die chancenreiche Demokratisierung und dessen Konsolidierung. Im Folgenden soll der Entwicklungsstand der Kriterien während des autokratischen Regimes vor dem „Arabischen Frühling“ analysiert und verglichen werden, um ihren Einfluss auf den darauffolgenden Transitionsprozess aufzuzeigen.

### 3.3.2 Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung und des Bildungsniveaus

Wie Seymour Martin Lipset gleich zu Anfang seines Aufsatzes zur Modernisierungstheorie aufzeigt, ist die wichtigste Erfolgsbedingung gelungener Demokratisierung die wirtschaftliche Entwicklung. Diese überprüft er anhand des aggregierten ökonomischen Indikators des Bruttoinlandsprodukts per capita. In Tunesien be-

trug dieses 2010 in der US-Währung von 2011 \$9800 in Jemen \$2700.<sup>67</sup>

Eine steigende wirtschaftliche Entwicklung führt zu einem ansteigenden Bildungsniveau – wer über wenig Mittel verfügt hat häufig keine Zeitkontingente für politisches Engagement, im Umkehrschluss gilt je gebildeter, desto größer die Fähigkeit sich politisch zu artikulieren und zu engagieren.

Der Ausbildungsstand 2010 gemessen an der durchschnittlichen Schuldauer beträgt in Tunesien 6,5 Jahre, im Jemen 2,5 Jahre. Aus dem Wert der durchschnittlichen Schuldauer der über 25-jährigen und der erwarteten Schuldauer von 7-jährigen ergibt sich der von der UNDP ermittelte Education Index – dabei gilt 0 als niedrigster und 1 als höchster Wert. Der Education Index 2010 Tunesiens liegt bei 0,6, der Jemens bei 0,3.<sup>68</sup>

### 3.3.3 Auswirkungen eines höheren Bildungsniveaus

Es lässt sich die Tendenz feststellen, dass in Ländern mit einem höheren Bildungsniveau die Verteilung von Informations- und Kommunikationsmitteln ebenso höher ist, als in Ländern mit niedrigerem Bildungsniveau. So besaßen im Jemen 2009 nur 35,52 % der Bevölkerung Mobiltelefone und 2010 galten 1,2% der Bevölkerung als Internetnutzer, während in Tunesien 2009 95,38% der Bevölkerung Mobiltelefone besaßen und 2010 34,0% Internetnutzer waren.<sup>69</sup> Insbesondere Informations- und

<sup>67</sup> Central Intelligence Agency: The World Factbook. Tunisia, o.O. letztes Update: 24.8.12 in: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ts.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ts.html) (letzter Zugriff: 2.9.12).

<sup>68</sup> United Nations Development Programme: The Arab Human Development Data Yemen, o.O. 2011, in: [www.arab-hdr.org/data/profiles/TUN.aspx](http://www.arab-hdr.org/data/profiles/TUN.aspx) (letzter Zugriff: 2.9.12).

United Nations Development Programme: The Arab Human Development Data Tunisia, o.O. 2011, in: [www.arab-hdr.org/data/profiles/YEM.aspx](http://www.arab-hdr.org/data/profiles/YEM.aspx) (letzter Zugriff: 2.9.12).

<sup>69</sup> Mobiltelefone: International Telecommunications Union: Mobile Cellular Subscriptions per 100 Inhabitants, o.O. 2009 in: [www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/excel/MobileCellularSubscriptions00-09.xls](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/excel/MobileCellularSubscriptions00-09.xls) (letzter Zugriff: 2.9.2012).

<sup>66</sup> Vgl. Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, a.a.O., S. 70-73.

Kommunikationsmittel wie das Internet und das Handy ermöglichen eine schnellere und bessere Informationsverbreitung und Vernetzungsmöglichkeit zu Protestgruppierungen während der Demonstrationen.<sup>70</sup>

Ein höheres Bildungsniveau führt zudem zu einer politischen Mäßigung der Gesellschaft und sowie zu der Entwicklung toleranterer und gemäßigtere Wertvorstellungen. Dies führt des Weiteren zu der Herausbildung eines Systems relativ egalitärer Werte.<sup>71</sup>

### 3.3.4 Auswirkungen einer steigenden wirtschaftlichen Entwicklung

Die ökonomische Modernisierung hat neben dem Anstieg des Bildungsniveaus aber noch zwei weitere Auswirkungen – zum einen beinhaltet sie eine hohe Urbanisierung. 2010 lebten 67% der tunesischen Bevölkerung in der Stadt, während der Jemen noch ein sehr ländlicher Staat ist, dort gehören nur 32% der Jemeniten der Stadtbevölkerung an. Zum anderen führt eine ökonomische Modernisierung zu einem höheren Einkommen breiter Teile der Bevölkerung und der Existenzsicherung. Dies bewirkt die Stärkung und Förderung der Herausbildung einer Mittelklasse. Das begünstigt wiederum den Wandel der Klassen- und Sozialstrukturen und mit ihm auch die Verringerung von Konflikten wie Klassenkampf oder Verteilungsungerechtigkeiten. Die vertikale Mobilität verbessert sich, da die Klassenstruktur zunehmend durchlässiger wird.

Nach dem Bertelsmann Transformationsbericht 2010 machen in Tunesien bereits rund 80% der Bevölkerung die Mittel-

schicht aus.<sup>72</sup> Der Jemen besitzt hingegen keine gefestigte Mittelschicht – vielmehr setzt sich die Gesellschaft aus einem kleinen Anteil an wohlhabenden, reichen Eliten und einer Mehrheit der Unterschicht zusammen. 2010 lebten 38,59% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze von \$2 am Tag, 17,5% der Bevölkerung lebten 2010 sogar nur mit weniger als \$1,25.<sup>73</sup> Im Vergleich: In Tunesien waren es 2,6% der Bevölkerung, die mit weniger als \$1,25 auskommen mussten.<sup>74</sup>

Aus der Herausbildung einer Mittelschicht resultiert die zunehmende Forderung nach Mitsprache sowie Partizipation und die Entstehung einer Zivilgesellschaft. Schon Tocqueville thematisiert die wachsende Neigung der Bürger, sich mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung in unabhängigen zivilen Vereinigungen zu engagieren.<sup>75</sup> So gab es 2010 in Tunesien ca. 9400 registrierte zivilgesellschaftliche Organisationen, im Jemen ca. 6000.<sup>76</sup> Gerade unter der Herrschaft des autokratischen Regimes waren die meisten dieser Organisationen jedoch abhängig von der Legitimierung seitens des Staates bzw. die unabhängigen Organisationen standen unter ständigem staatlichen Druck.

Der Vergleich Tunesiens und Jemens anhand der sozioökonomischen Faktoren nach Lipset zeigt auf, dass in Tunesien während des autokratischen Regimes bereits demokratieförderliche wirtschaftliche wie gesellschaftliche Strukturen bis zu einem bestimmten Grad ausgebildet wor-

---

Internet: Internet World Stats: Internet Usage in the Middle East, o.O. 2010, in: [www.internetworldstats.com/stats5.htm](http://www.internetworldstats.com/stats5.htm) (letzter Zugriff: 2.9.2012).

Internet World Stats, Internet Usage Statistics for Africa, o.O. 2010, in: [www.internetworldstats.com/stats1.htm](http://www.internetworldstats.com/stats1.htm) (letzter Zugriff: 2.9.2012).

<sup>70</sup> Vgl. Perthes, Volker: Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen, Bonn 2011, S. 25-30.

<sup>71</sup> Vgl. Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, a.a.O., S. 72-73.

---

<sup>72</sup> Bertelsmann Stiftung: BTI 2010. Country Report Tunisia, Gütersloh 2009, S.19.

<sup>73</sup> United Nations Development Programme: UNDP Yemen Focus Areas. Poverty Reduction, o.O. 2012, in: [www.undp.org/ye/poverty.php](http://www.undp.org/ye/poverty.php) (letzter Zugriff: 2.9.2012).

<sup>74</sup> United Nations Development Programme: Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, New York 2010, S.163.

<sup>75</sup> Vgl. Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1985 [1835].

<sup>76</sup> Bertelsmann Stiftung: BTI 2010. Country Report Tunisia, a.a.O., S.11.

U.S. Department of State: 2010 Human Rights Report: Yemen, o.O. 2011, in: [www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/nea/154476.htm](http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/nea/154476.htm) (letzter Zugriff: 2.9.2012).

den sind, während im Jemen diese Strukturen eher unterentwickelt waren.

### 3.4 Kritik an Lipsets Modernisierungstheorie

Die Modernisierungstheorie Lipsets ist ein Teil der Theoriesynthese zur Erklärung von Systemwechsel und fundiert empirisch belegt,

*„dass längerfristig die marktwirtschaftliche Modernisierung der Wirtschaft und mit ihr der Gesellschaft die fundamentale Voraussetzung für die Entwicklung von Demokratie ist.“<sup>77</sup>*

Dennoch weist die Theorie Schwachstellen auf, unter anderem kann sie weder den Zusammenbruch sozioökonomisch relativ hoch entwickelter Gesellschaften, wie Deutschland in der Weimarer Republik, noch Demokratisierung unterentwickelter Staaten (BIP per capita unter \$1000) erklären.<sup>78</sup> Für die Untersuchung der Forschungsfrage spielt vor allem das Außerachtlassen der Beschaffenheit der Gesellschaft, also der Homo- bzw. Heterogenität bedingt durch kulturelle und religiöse Faktoren, eine große Rolle.

Tunesiens Gesellschaft kann als weitestgehend homogen betrachtet werden - 99% der Bevölkerung sind Sunniten, die Gesellschaft ist im Vergleich zum Jemen nicht in tribale Einheiten fragmentiert. Konfliktstrukturen bestehen vergleichsweise rudimentär zwischen moderaten und islamistischen Gesellschaftsgruppen.

Die jemenitische Gesellschaft hingegen gilt als gespalten, sowohl in verschiedene Stämme und militärische Splittergruppen, als auch religiös in eine separatistische schiitische Huthi-Bewegung im Norden und der sunnitischen Mehrheit des Landes. Die Struktur der Stammesgesellschaft hat zudem einen großen politischen Einfluss – insbesondere ohne die Unterstützung bzw. Tolerierung der größten Stammesföderati-

onen Hasched und Bakil kann keine Regierung auf Dauer bestehen.<sup>79</sup>

Somit muss auch die Gesellschaftsstruktur in Betracht gezogen werden, wenn untersucht werden soll, unter welchen Voraussetzungen ein erfolgreicher Systemwechsel, am Beispiel Tunesiens und des Jemens, möglich ist.

## 4. Zusammenfassung

Anhand des Vergleichs lässt sich feststellen, dass sowohl in Tunesien als auch im Jemen ein Regimewechsel stattfand: 2011 wurde in Tunesien das autokratische Regime unter Präsident Ben Ali von der Übergangsregierung unter dem Interimspräsidenten Jebali ersetzt, im Jemen wurde die Saleh-Ära 2012 durch die Wahl des Interimspräsidenten Hadi und der Bildung der „Regierung der nationalen Einheit“ und der Einberufung des „Kongresses des nationalen Dialogs“ beendet. In beiden Ländern wird an der Ausarbeitung einer neuen Verfassung gearbeitet. Beide Länder befinden sich im Prozess des Systemwechsels mit dem selbsterklärten Ziel der Demokratisierung.

Ob dies letztendlich ein erfolgreicher Systemwechsel sein wird, ist jetzt noch nicht absehbar.

Erkennbar ist jedoch, dass die von Lipset formulierten sozioökonomischen Strukturen, die eine Demokratisierung chancenreicher machen, in Tunesien besser ausgebildet sind als im Jemen. So beträgt zum Beispiel das Pro-Kopf-BIP Tunesiens von \$9700 mehr als drei mal so viel wie das jemenitische, das Bildungsniveau in Tunesien ist mit dem Education Index Wert von 0,6 doppelt so hoch wie im Jemen und in Tunesien lässt sich eine gefestigte Mittelschicht ausmachen, während im Jemen 2010 38,59% der Bevölkerung mit weniger als \$2 am Tag leben mussten.

Trotz alledem fand auch im Jemen der Übergang eines 21 Jahre bestehenden au-

<sup>77</sup> Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, a.a.O., S. 74.

<sup>78</sup> Vgl. Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, a.a.O., S.75.

<sup>79</sup> Vgl. Winter, Heinz-Dieter: Arabische Frühling, a.a.O. S. 71.

tokratischen Regimes in die Transformationsphase der Institutionalisierung statt.

Der Vergleich bestätigt, dass die Beziehung zwischen ökonomischer Modernisierung und Demokratie keineswegs monokausal ist, sie stellt weder eine notwendige noch hinreichende Vorbedingung für Demokratisierung dar. Dennoch in dem ‚Requisitenbündel‘ der Demokratie ist sie laut Merkel

*„jene fundamentale Voraussetzung, die sowohl die sozialen Bedingungen und gesellschaftlichen Akteure als auch die Handlungsbedingungen hervorbringt, die autoritäre Regime herausfordern und demokratisierungswillige Akteure stärken.“<sup>80</sup>*

Insofern gilt, je mehr und besser die Requisiten aus dem Bündel in einem Land bereits vorhanden und ausgebildet sind, desto erfolgversprechender ist die Möglichkeit eines stabilen Systemwechsels. Da der Prozess in beiden Ländern noch nicht abgeschlossen ist, lässt sich jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht durch den vorgenommenen Vergleich empirisch bestätigen, dass die Chancen eines Landes mit unterentwickelten Requisiten geringer sind.

Feststeht, dass jede Übergangsregierung mit ähnlichen Problemen in der Transformationsphase zu kämpfen hat- zum Beispiel mit der Verschlechterung der Wirtschaftslage oder politischen Gestaltungsfragen. Dem Prozess der Institutionalisierung kommt letztendlich jene erfolgversprechende Grundlage aus gut ausgebildeten sozioökonomischen Faktoren zugute: Wie in dem Fall Tunesiens, in dem das Transformationsland auf einen gewissen Entwicklungsstandard der Wirtschaft und eine gut ausgebildete, in der Mehrheit politisch gemäßigte, Gesellschaft als Stütze zurückgreifen kann.

Der Jemen sieht sich zusätzlich zu diesen Herausforderungen noch mit weiteren

Problemen wie der Heterogenität der Gesellschaft konfrontiert, deren Lösung die selbe Priorität haben wie die Frage nach der zukünftigen Art des politischen Systems.

Aus Sicht des theoretischen Konstrukts Lipsets ist also ein Transitionsprozess im Jemen trotz schwacher Ausbildung sozioökonomischer Requisiten nicht von vorneherein zum Scheitern verurteilt, jedoch werden die Chancen auf eine stabile Institutionalisierung und fortwährende Demokratisierung gering eingeschätzt.<sup>81</sup> Im Umkehrschluss gilt aus dieser Sicht Tunesien als ein Demokratiekonsolidierer, aufgrund der vergleichsmäßig starken Ausbildung der Requisiten.

Ein Kritikpunkt an Lipsets Ansatz ist jedoch, dass die Modernisierungstheorie weitere, die Transition beeinflussende, religiöse und kulturelle Faktoren außen vor lässt. Diese spielen gerade im Jemen eine große Rolle: Für einen erfolgreichen Systemwechsel muss ein Konsens zwischen den verschiedenen Stämmen/ Stammesföderationen, der schiitischen Huthi-Minderheit im Norden und der sunnitischen Mehrheit, moderaten und islamistischen Kräften gefunden werden, damit eine Legitimationsbasis des neuen politischen Systems geschaffen werden kann. Der „Kongress des nationalen Dialogs“ stellt hierbei den Versuch da, einen solchen Konsens zu entwickeln.

Dennoch – eine sichere Prognose über den Erfolg der Systemwechsel in Tunesien und im Jemen lässt sich nicht formulieren, da die Übergangsprozesse noch im Vollzug sind und die verschiedensten, unvorhersehbaren Faktoren diesen beeinflussen und behindern könnten.

Unumstößlich ist die Voraussetzung, dass für einen chancenreichen Systemwechsel, die Demokratisierung vom Volke ausgehen muss, um die nötige Legitimität des neuen

<sup>80</sup> Lipset, Seymour Martin: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, a.a.O., S. 99-100, 103-105.  
Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, a.a.O., S. 72

<sup>81</sup> Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, a.a.O., S. 72.

politischen Systems zu garantieren. Nichtsdestotrotz gibt es auch Anknüpfungspunkte für externe Akteure, um positiv auf den Transformationsprozess einzuwirken, wenn dies von den Transformationsländern gewünscht ist.

Insbesondere die Europäische Union hat bereits ausgiebige Erfahrungen mit Transformationsprozessen durch die Demokratisierungswellen in Süd- und Osteuropa. Anknüpfungspunkte fokussieren sich hierbei vor allem auf Erfahrungs- und Wissensaustausch, sowie Hilfestellungen bei bspw. der Organisation von Wahlen oder der Reformierung des nationalen Rechts sammeln können. Allen voran stellt die Verbesserung der Wirtschaftslage einen entscheidenden Faktor für externe Akteure dar, durch bspw. die Förderung arbeitsplatzschaffender Investitionen. Denn wie es Lipset formulierte:

*„Eine der wichtigsten Erfolgsbedingungen gelungener Demokratie ist die ökonomische Entwicklung.“<sup>82</sup>*

## 5. Quellenanhang

Requisiten	Tunesien	Jemen
BIP per capita	\$9800	\$2700
Ausbildungsstand (durchschnittliche Schulbildung in Jahren)	6,5	2,5
Bildungsniveau	0,6	0,3
Informations- und Kommunikationsmittel	95,38 %	35,52 %
Mobiltelefon	34,00 %	1,2 %
Internet		
Urbanisierung	67%	32%
Mittelschichten Bevölkerung, die unter \$1,25 am Tag leben	80 %	17,5 %
Bevölkerung, die unter \$2 am Tag leben	2,6%	38,59%
Partizipation in Verbänden/ Vereinen (Anzahl an registrierten zivilen Organisationen)	9400	6000

Tabelle I: Werte der Vergleichsindikatoren nach Lipsets „Requisiten“

<sup>82</sup> Vgl. Lipset, Seymour Martin: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, a.a.O., S.75.

## Literaturverzeichnis

- Balke, Fritz*: Glückliches Arabien? Schwieriger Übergang in Jemen, in: Winter/Heinz-Dieter.(Hrsg.): Arabischer Frühling. Zwischen hohen Erwartungen und enttäuschten Hoffnungen, Berlin 2012.
- Bertelsmann Stiftung*: BTI 2010. Country Report Tunisia, Gütersloh 2009.
- Bertelsmann Stiftung*: BTI 2010. Country Report Yemen, Gütersloh 2009.
- Beyme, Klaus von/ Nohlen, Dieter*: Systemwechsel, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien, München 1995.
- Büchs, Anette*: Pro-demokratische Proteste im Jemen. Gefangen im Patt der Eliten, o.O. 18.10.2011, in: <http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischerfruehling/52404/jemen?p=all> (letzter Zugriff am: 1.9.2012).
- Central Intelligence Agency*: The World Factbook. Tunisia, o.O. letztes Update: 24.8.12, in: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ts.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ts.html) (letzter Zugriff: 2.9.12).
- Central Intelligence Agency*: The World Factbook. Yemen, o.O. letztes Update: 24.8.12, in: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ym.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ym.html) (letzter Zugriff: 2.9.12).
- International Telecommunications Union*: Mobile Cellular Subscriptions per 100 Inhabitants, o.O. 2009, in: [www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/excel/MobileCellularSubscriptions00-09.xls](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/excel/MobileCellularSubscriptions00-09.xls) (letzter Zugriff: 2.9.2012).
- Internet World Stats*: Internet Usage in the Middle East, o.O. 2010, in: [www.internetworldstats.com/stats5.htm](http://www.internetworldstats.com/stats5.htm) (letzter Zugriff: 2.9.2012).
- Internet World Stats*: Internet Usage Statistics for Africa, o.O. 2010, in: [www.internetworldstats.com/stats1.htm](http://www.internetworldstats.com/stats1.htm) (letzter Zugriff: 2.9.2012).
- Lipset, Seymour Martin*: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: The American Political Science Review, 1959 Nr. 53, S.105.
- Lipset, Seymour Martin*: Political Man. The Social Basis of Politics, Baltimore 1981.
- Merkel, Wolfgang*: Systemtransformation, Wiesbaden 2. Aufl. 2010.
- Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (Hrsg.)*: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 2. Aufl. 1996.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.)*: Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien, München, 1995.
- Perthes, Volker*: Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen, Bonn 2011.
- Rüb, Friedbert W.*: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 2. Aufl. 1996.
- Sandschneider, Eberhard*: Stabilität und Transformation politischer Systeme, Opladen 1995.
- Schmid, Thomas*: Wo alles begann, in: Edition Le Monde diplomatique, o. Jhg. (2012), Nr. 11, S. 29-31.
- Tocqueville, Alexis de*: Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1985 [1835].
- United Nations Development Programme*: The Arab Human Development Data Yemen, o.O. 2011, in: [www.arab-hdr.org/data/profiles/TUN.aspx](http://www.arab-hdr.org/data/profiles/TUN.aspx) (letzter Zugriff: 2.9.12).
- United Nations Development Programme*: The Arab Human Development Data Tunisia, o.O. 2011, in: [www.arab-hdr.org/data/profiles/YEM.aspx](http://www.arab-hdr.org/data/profiles/YEM.aspx) (letzter Zugriff: 2.9.12).
- United Nations Development Programme*: Human Development Report 2010. The Real.
- Wealth of Nations*: Pathways to Human Development, New York 2010.
- United Nations Development Programme*: UNDP Yemen Focus Areas. Poverty Reduction, o.O. 2012, in: [www.undp.org/ye/poverty.php](http://www.undp.org/ye/poverty.php) (letzter Zugriff: 2.9.12).
- U.S. Department of State*: 2010 Human Rights Report: Yemen, o.O. 2011, in: [www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/nea/154476.htm](http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/nea/154476.htm) (letzter Zugriff: 2.9.12).

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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup> 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

<sup>83</sup> Vgl. Opitz, Anja: Politische Vision oder praktische Option? Herausforderungen eines zivilmilitärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP, Baden-Baden 2012, S. 54.

<sup>84</sup> Vgl. Steinmeier, Frank-Walter: „Zivilmacht mit Zähnen“: Die EU in Krisenregionen, in: Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2007.

<sup>85</sup> 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 Beziehungen<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Vgl. ebd., S. 313. Die Herausbildung des Schwerpunktes Außenpolitikforschung innerhalb

der 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.<sup>88</sup> So können verschiedene Außenpolitiken verglichen werden. Wichtige Autoren sind Peter Gaupp, der 1983 den Begriff „Staaten als Rollenträger“<sup>89</sup> einführte, und Kalevi J. Holsti, der erstmals versuchte, den Begriff der „Rolle“ in der Außenpolitik zu definieren.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> Ein mögliches Vorgehen in der rollentheoretischen Forschung ist die vergleichende Untersuchung anhand von Idealtypen.<sup>92</sup> Laurent Goetschel reißt zwei Problemfelder innerhalb der Rollentheorie an: Zum einen

---

der Internationalen Beziehungen war seit den 1950er Jahren erfolgt.

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Vgl. ebd., S. 245.

<sup>92</sup> 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.

kann es zu einer Divergenz zwischen nationaler Identität und den Erwartungen kommen, die von außen an den Staat herangetragen werden.<sup>93</sup> Desweiteren kann auch innerhalb des Staates eine Divergenz zwischen Rollenkonzepten herrschen.<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup> Jedoch gibt es in der Literatur viele Annäherungsversuche an eine „traditionelle Staatskonzeption“<sup>96</sup>. 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.<sup>97</sup> Zum anderen müsse der Akteur nicht nur aus sicherheitspolitischer Sicht gesehen werden, denn die Ak-

teursqualität sei auch durch „normative[...] Festlegungen und Aktivitäten“<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> Die Zivilmacht hingegen wurde von Francois Dûchène popularisiert, zentrale Begriffe waren hierbei zivilisatorischer Fortschritt, Demokratie und Normen.<sup>101</sup> Dieses Konzept der Zivilmacht wurde von Hanns W.

<sup>98</sup> Ebd., S. 110.

<sup>99</sup> Vgl. Ehrhart, Hans Georg: Friedensmacht, in: Gießmann, Hans J./Rinke, Bernhard (Hrsg): Handbuch Frieden, Wiesbaden 2011, S. 219-224, S. 119.

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> Vgl. Ehrhart, Friedensmacht, a.a.O., S. 220.

Ehrhart beschreibt auch, wie diese Rolle der EU von Ian Manners zur normativen Macht weiterentwickelt wurde.

<sup>93</sup> Vgl. Goetschel, Außenpolitikanalyse in der Schweiz, a.a.O., S. 350.

<sup>94</sup> Vgl. ebd., S. 350

<sup>95</sup> Vgl. ebd., S. 13.

<sup>96</sup> Kernic, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, a.a.O., S. 14.

<sup>97</sup> 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,<sup>102</sup> welcher z.B. auch die Gewalt als „ultima ratio“ anerkennt.

Das Rollenkonzept der Friedensmacht nach Ehrhart kann als „Weiterentwicklung des klassischen Konzepts der Zivilmacht“<sup>103</sup> verstanden werden und steht ideell zwischen der klassischen Militärmacht und der Zivilmacht, der die EU nach Ehrhart nicht mehr gerecht wird.<sup>104</sup> Desweiteren gebe es neue internationale Sicherheitsprobleme für die EU, denen eine Zivilmacht nicht mehr gewachsen sei.<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup> Nach Anja Opitz kann die EU gerade deswegen eine Friedensmacht werden, da sie dieses „umfassende Instrumentarium [...] für eine integrierte Konfliktbewältigung“<sup>107</sup>, also die notwendigen zivilen und militärischen Instrumente, besitzt. Nach Ehrhart macht „zivil-militärische Vernetzung alleine [...] noch keine Friedensmacht aus“<sup>108</sup>, deshalb wird auch die völkerrechtliche Rückbindung von Gewalteinsetzungen als Kriterium der Zivilmacht betont.<sup>109</sup> Somit können fünf Grundsätze der Friedensmacht aufgestellt werden, die sich aus dem Selbstbild

der EU und der veränderten Sicherheitslandschaft ergeben.<sup>110</sup> Erstens eine normative Ausrichtung auf kooperative Sicherheit und friedlichen Wandel, zweitens der Vorrang für präventive Strategien, die aber „regelkonforme Intervention mit Zwangsmitteln“<sup>111</sup> 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“<sup>112</sup> und fünftens die Unterhaltung von intensiven „Beziehungen zu internationalen und regionalen Sicherheitsorganisationen“<sup>113</sup>, 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.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup>

<sup>102</sup> Vgl. Mauß, Hanns W.: Germany and Japan: The new civilian powers, in: Foreign Affairs 69 (1990) Nr.5, S. 91-106.

<sup>103</sup> Opitz: Politische Vision oder praktische Option?, a.a.O., S. 75.

<sup>104</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 123.

<sup>105</sup> Vgl. Ehrhart, Friedensmacht, a.a.O., S. 220.

<sup>106</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 112.

<sup>107</sup> Opitz: Politische Vision oder praktische Option?, a.a.O., S. 76.

<sup>108</sup> Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 112.

<sup>109</sup> 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: Algeri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien 2010., S. 93.

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> Ehrhart, Friedensmacht, a.a.O., S. 221.

<sup>112</sup> Ebd., S. 221.

<sup>113</sup> Ebd., S. 221.

<sup>114</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

<sup>115</sup> 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.<sup>116</sup> Letztlich hat die EU aber auf vielfältige Weise auf die Ereignisse des Arabischen Frühlings reagiert, nicht zuletzt auch durch vermehrte Publikationen.<sup>117</sup> 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“<sup>118</sup> vom 8. März 2011, welches das SPRING-Programm inhaltlich unterstützen will, und „A new response to a changing Neighbourhood“<sup>119</sup>, 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)“<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup> 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).<sup>122</sup> Zusammen mit der neuen ENP bilden diese Dokumente also die Grundlage der Untersuchung.

<sup>116</sup> 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).

<sup>117</sup> 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](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/arabspring/index_en.htm), letzter Zugriff am: 24.09.2012).

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> 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

<sup>120</sup> Vgl. Europäische Kommission: Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme. Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING), Brüssel 2011.

<sup>121</sup> 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](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi.pdf), letzter Zugriff am: 30.09.2012).

<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup> Diese beiden Ziele nahmen jedoch letztlich eine hervorgehobene Stellung ein und der demokratische Wandel blieb ein theoretisches Konzept.<sup>124</sup> 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.“<sup>125</sup>*

Somit habe die EU nach Pace letztlich einen „ring of states governed under the firm grip of these regimes“<sup>126</sup> geschaffen. Die Zusammenarbeit mit den autoritären Regimen führte somit nicht zu einem Demokratiefortschritt.<sup>127</sup> Die EU verlor vor und während des Arabischen Frühlings an Glaubwürdigkeit und an Potential, ein globaler Friedensakteur zu werden.<sup>128</sup> Zweitens waren viele EU Programme langfristig ausgerichtet und konnten auf Grund fehlender Flexibilität nicht auf akute Probleme reagieren.<sup>129</sup> Die Wirkung des Europäi-

schen Instruments für Demokratie und Menschenrecht (EIDHR) beispielsweise litt an eingeschränkten Mandaten und den bürokratischen Verfahren.<sup>130</sup> Das damit zusammenhängende Problem der fehlenden Differenzierung ist der dritte Schwachpunkt, der hier behandelt werden soll.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup>

### 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.<sup>133</sup> Eines der Hauptziele der neuen ENP ist es, eine stärkere Partnerschaft mit der Bevölkerung aufzubauen.<sup>134</sup> Deshalb werden die EIDHR, EED und die Neighbourhood Civil Society Facility unterstützt.<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup> 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

<sup>123</sup> Vgl. Pace, Michelle: The European Union, security and the southern dimension, in: European Security 3 (2010) Nr.19, S. 431-444, S. 432.

<sup>124</sup> Vgl. ebd., S. 432.

<sup>125</sup> Grimme, Steffen: Demokratieimpulse von außen. Legitimationsmöglichkeiten extern angestoßener Demokratisierung der EU, Marburg 2011, S. 72.

<sup>126</sup> Vgl. Pace, The European Union, security and the southern dimension, a.a.O., S. 432.

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> Vgl. Pace, The European Union, security and the southern dimension, a.a.O., S. 432.

<sup>129</sup> 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.

<sup>130</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Bericht A7-0061/2012, a.a.O., S.6 und Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S. 1.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O., S. 3.

<sup>133</sup> Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 2.

<sup>134</sup> Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 16.

<sup>135</sup> Vgl. ebd., S. 4-5.

<sup>136</sup> 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.“*<sup>137</sup>

Einer der Schwerpunkte der neuen ENP ist die sogenannte „Partnership with people“, welche auf Zivilgesellschaft und Studententmobilität abzielt. Die Unterstützung ist unabhängig von der Performanz der Regierungen.<sup>138</sup> Außerdem soll der EED Entwicklungen nach dem Bottom-up-Prinzip von der „Basis der Gesellschaft bis zu den höchsten Regierungsinstanzen“<sup>139</sup> unterstützen. Dazu wird sich der EED dort engagieren, wo direkte intergouvernementale Beziehungen nicht greifen: bei nicht-registrierten Organisationen, lokalen und islamischen Gruppen.<sup>140</sup> 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.<sup>141</sup> 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.<sup>142</sup> Damit die nicht-staatlichen Akteure auch fähig für diese professionelle Zusammen-

arbeit 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.<sup>143</sup> 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.<sup>144</sup> 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.<sup>145</sup> 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.<sup>146</sup> Positiv ist, dass es ein einfacheres Entscheidungsverfahren und es unter anderem durch freiwillige Beiträge der Mitglieder weniger bürokratischen Aufwand gibt.<sup>147</sup> Außerdem wurde der EED als unabhängige private

<sup>137</sup> Europäische Kommission, Civil Society Facility-Fiche, a.a.O., S. 1.

<sup>138</sup> Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 3.

<sup>139</sup> Europäisches Parlament, Bericht A7-0061/2012, a.a.O., S. 6.

<sup>140</sup> Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O., S. 3.

<sup>141</sup> Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 7.

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> Vgl. ebd., S. 2.

<sup>144</sup> Vgl. ebd., S. 3.

<sup>145</sup> 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-unsustainability-southern-mediterranean-and-scenarios-2030-eu%E2%80%99s-response>, letzter Zugriff am: 30.09.2012), S. 12.

<sup>146</sup> Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O., S.2-3 und Europäisches Parlament, Bericht A7-0061/2012, a.a.O., S. 6.

<sup>147</sup> Vgl. Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S. 3.

Stiftung konzipiert, die der direkten Kontrolle der EU nicht mehr untersteht.<sup>148</sup> Dennoch muss betont werden, dass die Ziele des EED eher unpräzise sind, Leininger spricht von einem „losen Rahmen für das Engagement des EED“<sup>149</sup>. 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.<sup>150</sup>

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.<sup>151</sup> Dafür müssen die prodemokratischen Kräfte überhaupt erst einmal identifiziert werden, was nach Leininger problematisch werden kann.<sup>152</sup>

<sup>148</sup> 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.

<sup>149</sup> Ebd., S. 4.

<sup>150</sup> 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.

<sup>151</sup> Vgl. ebd., S. 2.

<sup>152</sup> Vgl. Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S.5. Dies wird dann nicht nur

Deswegen wurde unter anderem von Youngs und Brudzinska gefordert, mit lokalen Experten wie Botschaften und Stiftungen zusammenzuarbeiten,<sup>153</sup> um mit Ortskenntnis die zu unterstützenden Akteure zu identifizieren. Dennoch wird immer das Problem bestehen, dass vormalig friedliche Organisationen in einer Transitionsphase gewaltbereit werden können.<sup>154</sup>

## 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.<sup>155</sup> Erstens müssen die zivilen Mittel mittel- und langfristig eine größere Rolle als die militärischen spielen.<sup>156</sup> 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.<sup>157</sup> In Bezug auf die interne Zusammenarbeit stellt sich somit die Frage, ob die GASP als gemeinsame Außenpolitik in den Dokumenten verstärkt wird.<sup>158</sup> Desweiteren wird das Verhältnis

---

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

<sup>153</sup> Vgl. Youngs/Brudzinska, the EED, a.a.O, S. 4.

<sup>154</sup> Vgl. Leininger/Richter, Demokratieförderung durch die EU, a.a.O., S. 5.

<sup>155</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

<sup>156</sup> Vgl. ebd., S. 124.

<sup>157</sup> Vgl. ebd., S. 124.

<sup>158</sup> 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.<sup>159</sup>

### 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.<sup>160</sup> Während der akuten Konfliktbewältigung erließ die EU einen Beschluss über restriktive Maßnahmen gegenüber Libyen und ein Waffenembargo gegen Syrien.<sup>161</sup> 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.<sup>162</sup> 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 werden muss.<sup>163</sup> 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.<sup>164</sup> Dies betrifft Bereiche wie Menschenrechte, Bekämpfung des Terrorismus und Stärkung verantwortungsvoller Staatsführung.<sup>165</sup> Schon in der ENP von 2004 wurden diese Bereiche besonders betont und als Grundlage für eine privilegierte Partnerschaft genannt.<sup>166</sup> 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,<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup> Deshalb betont sie in allen Dokumenten ihre drei Schwerpunkte demokratische Transformation und Institutionenaufbau, Partnerschaft mit Menschen und ökonomische Entwicklung und Wachstum.<sup>169</sup> Diese können einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktprävention und auch –nachsorge leisten. Im ersten Schwerpunkt werden Rechtsstaatlichkeit,

---

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

<sup>159</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

<sup>160</sup> Vgl. Europäische Kommission, COM (2011)

200, a.a.O., S. 2.

<sup>161</sup> 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.

<sup>162</sup> 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).

---

<sup>163</sup> Vgl. ebd.

<sup>164</sup> Vgl. Opitz, Politische Vision oder praktische Option?, a.a.O., S. 85 und 118.

<sup>165</sup> Vgl. ebd., S. 118.

<sup>166</sup> Vgl. Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, Brüssel 2004, S. 13.

<sup>167</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 118.

<sup>168</sup> Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 2-3.

<sup>169</sup> Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 200, a.a.O., S. 2.

Demokratie und Menschenrechte unterstützt.<sup>170</sup> 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“<sup>171</sup>. Die Bewegungen des Arabischen Frühlings hätten gezeigt, dass Entwicklungshilfe vorangetrieben und dafür auch eine wirtschaftliche Zukunft für junge Menschen geschaffen werden muss.<sup>172</sup> 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.<sup>173</sup> 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,<sup>174</sup> 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.<sup>175</sup> 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,<sup>176</sup> 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.<sup>177</sup> 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.<sup>178</sup> Insgesamt beteiligten sich neun EU-Staaten an dem Militäreinsatz in Libyen, Posener schreibt dieses Verhalten unterschiedlichen innenpolitischen Erwägungen zu.<sup>179</sup> 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.<sup>180</sup> Es bleibt jedoch bei einem bloßen Aufruf dazu und bezieht sich nicht direkt auf die Ereignisse im Maghreb. Ein Eingreifen

<sup>170</sup> Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 5.

<sup>171</sup> Europäische Kommission COM (2011) 637, a.a.O.

<sup>172</sup> Vgl. ebd., S. 2.

<sup>173</sup> Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 7-11.

<sup>174</sup> Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 3.

<sup>175</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 123.

<sup>176</sup> Vgl. Wylie, J.: *European Security in the new political Environment*, New York 1997. S. 81.

<sup>177</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 123.

<sup>178</sup> 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).

<sup>179</sup> Vgl. Posener, Alan. „Arabischer Frühling“ – Europäischer Herbst?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61. Jahrgang (2011) Nr.39, S. 57-62, S. 58.

<sup>180</sup> Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S.5 und Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 5.

war somit nur 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.<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup> Die verteidigungspolitische Zusammenarbeit wird somit noch intergouvernemental bleiben.<sup>183</sup> 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.<sup>184</sup>

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.<sup>185</sup> 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.<sup>186</sup> Eine 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“<sup>187</sup> 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

<sup>181</sup> Vgl. Pace, *The European Union, security and the southern dimension*, a.a.O., S. 440.

<sup>182</sup> Vgl. Zellner, *Friedensmacht Europa*, a.a.O., S. 21.

<sup>183</sup> 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.

<sup>184</sup> Vgl. Kernic, *Die Außenbeziehungen der EU*, a.a.O., S. 125.

<sup>185</sup> Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 6.

<sup>186</sup> Es werden der Israel-Palästina Konflikt, der Südliche Kaukasus, Moldau, die Genfgespräche für Georgien und die 5+2 Gespräche in Transnistrien genannt (Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 6).

<sup>187</sup> Ehrhart, *Die EU im Einsatz*, a.a.O., S. 124.

Akteur innerhalb der UN entwickelt.<sup>188</sup> In Abstimmungen der Generalversammlung gibt es mehrheitlich viel Einigkeit der Mitgliedstaaten, jedoch ist dies bei sicherheitspolitischen Fragen nicht immer der Fall.<sup>189</sup> 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.<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup> 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“<sup>192</sup> möglich.

<sup>188</sup> Vgl. 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, S. 268-282. Seit 1974 hat die EU einen Beobachterstatus in der Generalversammlung der Vereinten Nationen 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.

<sup>189</sup> Vgl. Algieri, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, a.a.O., S. 140.

<sup>190</sup> Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 5 und Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 4.

<sup>191</sup> Vgl. Europäische Kommission, SPRING, a.a.O., S. 3 und 7.

<sup>192</sup> Algieri, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, a.a.O., S. 140.

Zur zweiten Frage des Multilateralismus hat die EU im Verlauf der Aufstände im südlichen Mittelmeerraum von Beginn an versucht, sich auf internationaler Ebene zu koordinieren. So wurde am 23. Februar, also zu Beginn der Aufstände, ein internationales Koordinierungstreffen in Brüssel organisiert.<sup>193</sup> 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.<sup>194</sup> 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.<sup>195</sup> 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“<sup>196</sup> 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.<sup>197</sup> Zwar wird dies in absehbarer Zeit zunächst nicht geschehen und ist auch nicht Teil dieser Untersuchung, jedoch muss mehr regionale Zusammenarbeit nicht mit Aufnahme gleich-

<sup>193</sup> Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 3.

<sup>194</sup> Vgl. Auswärtiges Amt: Libya Contact Group: Chairs' statement, 2011 (<http://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/572908/publicationFile/150847/110413-ChairStatement.pdf>, letzter Zugriff am: 27.09.2012).

<sup>195</sup> Vgl. Europäische Kommission COM (2011) 303, a.a.O., S. 5.

<sup>196</sup> Algieri, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, a.a.O., S. 98.

<sup>197</sup> Vgl. Posener, Arabischer Frühling, a.a.O., S. 57.

gesetzt werden. Zum Teil hat die EU dieses Problem anscheinend erkannt, wenigstens wird es in ihrer direkten Reaktion auf 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.<sup>198</sup>

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.<sup>199</sup> 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 erlassen<sup>200</sup> 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 Mit-

tel insgesamt eine hervorgehobene Rolle spielen, was von Ehrhart als Kriterium für eine Friedensmacht gesehen wird.<sup>201</sup> 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 beste-

<sup>198</sup> Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 11.

<sup>199</sup> Algieri, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, a.a.O., S. 94.

<sup>200</sup> Vgl. Europäische Kommission, COM (2011) 200, a.a.O., S. 4.

<sup>201</sup> Vgl. Ehrhart, Die EU im Einsatz, a.a.O., S. 124.

henden EU-Missionen erfolgt, dies würde 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: Chairs'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](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](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 dieser Ausgabe

Die Beiträge für die vorliegende Sonderausgabe beruhen auf studentischen Seminararbeiten aus dem Proseminar „Externe EU-Governance im Fokus: Die Arabische Welt. Chancen, Herausforderungen und Perspektiven durch die revolutionären Umbrüche“ (Sommersemester 2012) unter der Leitung von Alexandra Schmid, Universität Passau.

## 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](mailto: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](mailto:jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de)  
Fon: +49 (0)851 509 2981  
Fax: +49 (0)851 509 2977  
[www.uni-passau.de/goeler](http://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