

Prämissen europäischer Mittelmeerpolitik vor dem Arabischen Frühling

2

Historische „Überraschungen“ haben ein hohes Potential, politische Lernprozesse auszulösen. Nicht nur in den Ländern selbst, sondern auch außerhalb. Der Arabische Frühling ist für die EU eine solche historische Überraschung, weil er für nahezu alle mit der Region vertrauten Politiker, Wissenschaftler und Geheimdienstler gleichermaßen unerwartet kam (vgl. auch Perthes 2011). Völlig unvorbereitet stand die EU von einem Moment auf den anderen vor dem Scherbenhaufen ihrer verfehlten Regionalpolitik. Eine ebenso simple wie klare politische Lehre, die sich daraus ziehen ließe, könnte sein: Kollaboration mit Diktatoren zum Erhalt von Stabilität und Sicherheit zahlt sich nicht aus. Das wäre allerdings keine wirklich neue Erkenntnis, denn darauf basierte bereits ein regionalpolitischer Ansatz, den die EU Mitte der 1990er Jahre zur Gestaltung ihrer Beziehungen zum südlichen Mittelmeerraum entwickelt hatte. Zu dieser Zeit gründete die EU-Mittelmeerpolitik auf der Überzeugung, dass es im ureigenen Sicherheitsinteresse Europas sei, von Demokratien umgeben zu sein. Die externe Demokratieförderung wurde deshalb zu einem Kernelement des sogenannten Barcelona-Prozesses, der im November 1995 auf Initiative der EU zur Neugestaltung der interregionalen Beziehungen mit der südlichen Nachbarschaft aus der Taufe gehoben wurde. Der Name Barcelona-Prozess hat sich als Bezeichnung für die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) durchgesetzt. Grundlegende Dokumente der EMP sind die Erklärung von Barcelona (1995) sowie die Assoziierungs-Abkommen, die sukzessive mit den einzelnen Mittelmeerdrittländern abgeschlossen wurden.

2.1 Sicherheitspolitik unter dem Paradigma des ‚demokratischen Friedens‘

Die im Barcelona-Prozess hervorgehobene Bedeutung der externen Demokratieförderung muss im zeitgeschichtlichen Kontext gesehen werden. Der Kalte Krieg war gerade überwunden und es schien, als ob damit „das Ende der Geschichte“ (vgl. Fukuyama 1992) erreicht worden sei, also das Ende aller großen ideologischen Auseinandersetzungen. Damit hatte sich scheinbar ein Zeitfenster geöffnet, um der Demokratie weltweit zum Durchbruch zu verhelfen, auch in der arabischen Welt, deren Autokratien bisher allen Demokratisierungswellen standgehalten hatten.

Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, dass in den 1990er Jahren das Theorem des *demokratischen Friedens* zur Leitlinie europäischer Außen- und Sicherheitspolitik avancierte. Essenz dieses auf Immanuel Kant zurückgehenden Theorems des *ewigen Friedens* ist die Aussage, dass Demokratien ihre Konflikte untereinander friedlich lösen (kritisch dazu vgl. Müller 2002). Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Sicherheit einer Demokratie wächst, wenn sie von anderen Demokratien umgeben ist. Unter Berufung auf den *demokratischen Frieden* legitimiert sich Demokratieförderung in benachbarten Staaten nicht mehr nur normativ, sondern auch realpolitisch, denn sie dient der eigenen Sicherheit. Das Zeitfenster, innerhalb dessen der *demokratische Frieden* Leitlinie europäischer Außenpolitik war, währte kaum ein Jahrzehnt, determinierte in dieser Dekade jedoch die institutionelle und vertragliche Ausgestaltung der EU-Außenbeziehungen. Die externe Demokratieförderung wurde 1993 als politisches Ziel im EU-Vertrag von Maastricht und in allen internationalen Verträgen mit Drittstaaten festgeschrieben, womit sich ideelle Strukturen in verbindlichen Verträgen materialisierten. Das generelle Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten findet sich in Art. F EUV, das Ziel der externen Demokratieförderung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Art. J.1 Abs. 2 EUV und für die Entwicklungspolitik in Art. 130u Abs. 2 EGV. Mit Einführung des Barcelona-Prozesses wurde die EU-Mittelmeerpolitik eines der ersten Testfelder für die externe Demokratisierungspolitik der EU. In Analogie zur Demokratisierungspolitik im Rahmen des Beitrittsprozesses der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) entwickelte die EU einen umfangreichen Instrumentenkasten zur Förderung von Demokratisierungsprozessen auch in ihrer südlichen Nachbarschaft, allerdings unterhalb der Schwelle einer Beitrittsperspektive. Kernstück des Instrumentariums ist die politische Konditionalisierung der Wirtschafts- und Finanzkooperation, derzufolge Fortschritte der südlichen Partnerländer im wirtschaftlichen und politischen Reformprozess von der EU belohnt werden können bzw. deren Ausbleiben sanktioniert werden kann. Dazu enthalten die euro-mediterranen Assoziierungsabkommen eine entsprechen-

de *essential elements*-Klausel, die die Respektierung von Demokratie und Menschenrechten als wesentliches Element des Vertragswerks festlegt.

Priorität wurde allerdings den wirtschaftlichen Reformen beigemessen, ausgehend von der modernisierungstheoretisch unterfütterten Annahme, dass wirtschaftliche Liberalisierung zeitversetzt eine politische Öffnung und damit langfristig auch die Einleitung eines Demokratisierungsprozesses bewirke (kritisch dazu vgl. Horst 2010). Die Etablierung von Instrumenten zur Einflussnahme auf die innenpolitische Entwicklung der südlichen Mittelmeerländer war nur möglich aufgrund der wirtschafts- und machtpolitischen Asymmetrien in den inter-regionalen Beziehungen zugunsten der EU. Die Vorgaben der EU wurden von den südlichen Partnerländern akzeptiert in der (weitgehend enttäuschten) Erwartung engerer Handelsbeziehungen und in der (berechtigten) Hoffnung, dass die Dinge nicht so heiß gegessen wie gekocht werden.

Die Empirie zeigt, dass die EU ihre vielfältigen Instrumente zur Förderung der Demokratie nur halbherzig zum Einsatz gebracht hat: Aus Angst vor den Folgen eines unkontrollierten Demokratisierungsprozesses, der radikalen Islamisten zur Macht verhelfen oder Staaten zerfallen lassen könnte, setzte die EU sehr bald schon auf eine kurzfristiger angelegte reine Stabilitätspolitik und erfüllte damit die unausgesprochenen Hoffnungen der arabischen Autokratien auf die Persistenz normfreier Realpolitik (vgl. Jünemann 2009). Politische Reformprozesse wurden seitens der EU nicht wirklich eingefordert, und auch mit Blick auf die priorisierten Wirtschaftsreformen drückte die EU beide Augen zu, wenn sich die politische Klasse im Zuge der Privatisierung hemmungslos bereicherte (vgl. Schumacher 2011). Ähnlich unscharf blieben die sogenannten *bottom-up*-Ansätze der Demokratisierungspolitik; kleinere Kooperationsprojekte auf der Ebene der Zivilgesellschaften, mit denen die EU in den südlichen Partnerländern Demokratisierungsprozesse von unten anstoßen wollte (vgl. Jünemann 2002).

Blickt man auf die Entwicklung der letzten zehn Jahre zurück, so fällt auf, dass die entsprechenden Programme immer unpolitischer wurden. In den laufenden Programmen Euro-Med Heritage, Euro-Med Audiovisual und Euro-Med Youth dominiert der kulturelle Dialog gegenüber einer expliziten Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik (vertiefend zur Kooperation im kulturellen Bereich vgl. Jünemann 2003 und Pace 2005). Somit ist auch beim *bottom-up*-Ansatz der EU-Demokratisierungspolitik sichtbare Zurückhaltung zu konstatieren. Während für MEDA I, das wichtigste Instrument zur Finanzierung der Euro-Mediterranen Partnerschaft, das 2007 mit dem TACIS Programm (Finanzinstrument für die GUS-Staaten) zum Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) zusammengefasst wurde, von 1995 bis 1999 ca. 3,5 Mrd. Ecu ausgegeben wurden, beliefen sich die Gelder für das so genannte MEDA Democracy-Programm im gleichen Zeitraum auf 27 Mio. Ecu. Auch bei den nachfolgenden Programmen

blieb die Relation ähnlich. Damit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die EU entgegen ihrer eigenen Demokratisierungsrhetorik faktisch zu einer Stütze der autoritären Regime in der Region geworden war, da gesicherte Machtverhältnisse in der als Krisenregion wahrgenommenen arabischen Welt auch im Sicherheitsinteresse der EU liegen (vgl. Borchardt 2011).

2.2 Vom ‚Demokratischen Frieden zur ‚Versicherheitlichung‘: ein Paradigmenwechsel

Zu den ideellen Strukturen, die die *Handlungslogiken* politischer Akteure determinieren, gehören auch politische und gesellschaftliche Diskurse, die zu bestimmten Zeiten den Charakter von Leitmotiven annehmen können. Auf Diskursebene wurde der *demokratische Frieden* nach den terroristischen Anschlägen auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 weitgehend von einem Diskurs der *Versicherheitlichung* (vgl. Buzan et al. 1998) abgelöst, demzufolge die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus vital sei und deshalb außergewöhnliche Maßnahmen zu seiner Abwehr erlaube. Dieses neue Sicherheitsparadigma ist jedoch mit dem Paradigma des *demokratischen Friedens*, das in der EU ohnehin an Bindekraft verloren hatte, nicht kompatibel, sodass man nach 9/11 von einem Paradigmenwechsel in den internationalen Beziehungen im Allgemeinen und in den EU-Außenbeziehungen im Besonderen sprechen kann. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass die Förderung von Demokratie und Menschenrechten weiterhin in Präambeln und politischen Absichtserklärungen auftauchte. Der Umsetzung dieser Absichtserklärungen wurde jedoch sukzessive die materielle Grundlage entzogen (vgl. Horst 2010). Folgt man den einzelnen Etappen der EU-Mittelmeerpolitik von der Einführung des Barcelona-Prozesses über die Ausweitung zur Nachbarschaftspolitik (ENP) 2004 bis hin zu ihrer letzten Etappe 2008, der Union für das Mittelmeer, so kann man feststellen, dass die externe Demokratisierungspolitik immer weiter marginalisiert wurde und lediglich als rhetorische Hülle überlebte (vgl. Bichi und Gillespie 2011). Die UfM bildet den Schlusspunkt dieser Entwicklung, da keine nennenswerte Mitwirkung der Zivilgesellschaft mehr vorgesehen ist und die intergouvernementale Zusammenarbeit auf politisch unkonditionalisierte, rein funktionale und technische Projekte konzentriert ist. Dem Vorwurf der Marginalisierung der Zivilgesellschaft wird zwar gerne die Gründung der Anna Lindh Foundation (ALF) 2005 zur Pflege des interregionalen Kulturaustauschs entgegengesetzt.¹ Diese interkulturellen, unpolitischen Projekte und Austauschprogramme

¹ Für weiterführende Informationen bzgl. Programm, Ressourcen etc. vgl. <http://www.euromedalex.org>.

sind einerseits interkulturell und sehr unpolitisch angelegt und richten sich zudem nur an einen eng begrenzten Adressatenkreis innerhalb der Partnergesellschaften.

2.3 Legale und normative Entgrenzung in der Europäischen Mittelmeerpolitik

Durch die Legitimation außergewöhnlicher Abwehrmaßnahmen gemäß dem Konzept der *Versicherheitlichung* erlebte der europäische Kampf gegen den internationalen Terrorismus eine normative und legale Entgrenzung. Bislang hatte man in Europa einfach nur weggesehen, wenn autokratische Regime Menschenrechtsverletzungen an Regimegegnern verübten. Nun tolerierten es EU-Mitgliedstaaten sogar, wenn der amerikanische Geheimdienst CIA europäische Staatsbürger unter Terrorismusverdacht zum Verhör in arabische Länder oder nach Afghanistan verschleppte, wie den deutschen Staatsbürger Khaled el-Masri (vgl. FAZ 6. 3. 2006: 3). Europäer folterten nicht selber, sondern überließen dies den Regimen, die zu Alliierten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus avanciert waren. Je mehr die Europäer jedoch auf die Kooperation mit den Geheimdiensten und Sicherheitsbehörden der arabischen Autokratien bauten, desto mehr verschoben sich die politischen Interdependenzen zu deren Gunsten. Unter diesen neuen Rahmenbedingungen blieb wenig Platz für die Einforderung von Demokratie und Menschenrechten; Europäer waren ja teilweise indirekt an den begangenen Menschenrechtsverletzungen beteiligt. In diesen Kontext gehört im weiteren Sinne (ohne den hier diskutierten Regionalbezug) auch die heimliche Errichtung sogenannter Foltergefängnisse in Litauen und Polen sowie das Versagen der deutschen Regierung im Falle des unrechtmäßig in Guantanamo festgehaltenen türkischstämmigen Staatsbürgers muslimischen Glaubens Murat Kurnaz (vgl. Council of Europe 2006).

Eng verflochten mit der *Versicherheitlichung* des internationalen Terrorismus ist die zunehmende *Versicherheitlichung* der sogenannten „illegalen“ Migration (vgl. u. a. Krause 2009; van Munster 2009; Nuscheler 2010). Wurden „illegale“ Migranten in den 1990er Jahren als Sicherheitsproblem im Kontext von Menschenhandel, Drogenhandel und Organisierter Kriminalität wahrgenommen, spielte nach 9/11 auch im Migrationsdiskurs die Angst vor der Infiltration durch Terroristen eine zunehmende Rolle. Die Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Grenzüberschreitungen wurden seitdem auf nationaler und europäischer Ebene massiv verschärft. Auch hier ist eine enge Kooperation mit den nordafrikanischen Autokratien zu verzeichnen, insbesondere zwischen Italien und Libyen (vgl. HRW 2009). Den Schlussstein dieser Architektur bilden Rücknahmeabkommen mit den

nordafrikanischen Autokratien. Mit den proklamierten Werten der normativen oder Zivilmacht Europa sind diese Praktiken nicht in Einklang zu bringen (vgl. Manners 2002). Dabei hat sich bereits die Europäische Gemeinschaft (EG) in den 1970er Jahren zum normativen Leitbild einer Zivilmacht Europa bekannt, dessen Konzept sich verkürzt auf ein Streben nach Zivilisierung der internationalen Beziehungen durch Verregelung und Verrechtlichung herunterbrechen lässt (vgl. Duchêne 1972; Kirste und Maull 1996). Die *Versicherheitlichung* von Terrorismus und „illegaler“ Migration hat diese Praktiken zu einer neuen Normalität werden lassen. Ertrunkene Bootsflüchtlinge sind Teil des europäischen Alltags geworden und werden auch von den Medien kaum mehr skandalisiert. Derartige Normverschiebungen bleiben nicht folgenlos, sondern wirken sich auch auf die innergesellschaftlichen Diskurse in Europa aus, die wiederum auf die Wahrnehmung der Entscheidungsträger zurückwirken. Dieses Bild mag düster erscheinen, gehört aber mit in das größere Tableau der insgesamt sehr viel facettenreicheren euro-mediterranen Beziehungen. Politischer Wandel, wenn er denn grundlegend sein soll, müsste an diesen neuralgischen Punkten ansetzen, weshalb sie ins Zentrum des vorliegenden Beitrags gerückt wurden.

Der Arabische Frühling

Eine Analyse der Determinanten europäischer
Mittelmeerpolitik

Jünemann, A.; Simon, J.

2015, IX, 27 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-07019-9