

Deutsche Nahost- und Nordafrikapolitik: Plädoyer für eine Anpassung der Dynamik politischer Strategien an die Dynamik der Akteure

Inken Wiese

Die politischen Umbrüche in verschiedenen arabischen Staaten seit Ende 2010 bieten Anlass, um über die Politik Deutschlands gegenüber der Region Nordafrikas und des Nahen Ostens zu reflektieren. Regionalwissenschaftlern wurde das Scheitern ihrer Zunft vorgeworfen, weil sie die politischen Entwicklungen nicht vorhergesehen hätten. Angesichts der über Jahre hinweg geäußerten Warnungen zahlreicher Nahost-Experten, dass die Politik nicht die langfristige gesellschaftliche Stabilisierung der Region zugunsten einer kurzfristigen Stabilisierung der autokratischen Regime vernachlässigen dürfe (u.a. Steinberg 2009b: 79), überzeugt dieser Vorwurf jedoch nicht. Kenner der Region hatten auf die Unglaubwürdigkeit der westlichen Politik in der Region hingewiesen, denn trotz Forderungen nach mehr Demokratisierung hatte die Unterstützung für die Regime einer Einschränkung demokratischer Partizipation und massiven Menschenrechtsverletzungen Vorschub geleistet und dadurch radikale Kräfte gestärkt. Experten hatten außerdem auf die wachsenden Herausforderungen durch demographische und soziale Entwicklungen in der Region aufmerksam gemacht. Es war eine Frage der Zeit, dass die Machthaber der – mit Ausnahme der öl- und gasreichen Golfregion – schwachen arabischen Volkswirtschaften nicht mehr die Folgen der steigenden Arbeitslosigkeit, Verarmung und Perspektivlosigkeit und den damit einhergehenden gesellschaftlichen Unmut mit repressiven Maßnahmen würden einhegen können. Angesichts des Alters einiger Herrscher waren innenpolitische Spannungen über mögliche Nachfolgeregelungen ebenfalls absehbar. Es erscheint daher wie eine Ablenkung von der eigenen Verantwortung, wenn die Politik den Regionalexperten zum Vorwurf macht, den Zeitpunkt der Explosion dieses Pulverfasses und ihre Strahlkraft auf die Nachbarländer nicht genauer bestimmt zu haben.

Ziel dieses Artikels ist ein Blick nach vorn. Es ist noch zu früh, um Aussagen darüber zu treffen, wie sich die deutsche und mit ihr die europäische Nahost- und Nordafrikapolitik in Folge der Umbrüche wandeln wird und ob die aktuelle Politik den Herausforderungen in der Region gerechter wird als in der Vergangenheit. Zu bestimmen ist zunächst, welche neuen Herausforderungen zu den bereits hinreichend bekannten hinzugetreten sind beziehungsweise welche Herausforderungen an Dringlichkeit gewonnen haben. Wie der neuen Situation strategisch zu begegnen sein wird, bemisst sich daran, wie die Risiken politisch bewertet werden. Dies wiederum hängt von den Interessen und Zielen deutscher Außenpolitik im Nahen Osten und Nordafrika ab. Die Debatte darüber ist derzeit in vollem Gange.

Debatten über eine interessengeleitete und zielorientierte Außenpolitik folgen jedoch in Deutschland vertrauten Dynamiken, die die Debatten nicht selten

im Keim ersticken. Für eine Entwicklung effektiver und ressourceneffizienter Strategien wären sie jedoch unerlässlich. Die politischen Umbrüche in der arabischen Welt stellen eine Chance dar, die bisherige Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik kritisch zu überdenken und für die Zukunft effizient zu gestalten.

Der Artikel wird in einem ersten Schritt die Grundsätze deutscher Außenpolitik und die deutschen Ziele und Interessen in Bezug auf die arabische Welt aufzeigen und in einem zweiten Schritt die daraus resultierenden Herausforderungen analysieren. Vor diesem Hintergrund werden in einem dritten Schritt die derzeitigen außenpolitischen Instrumente beleuchtet, die eine enge Koordinierung mit unterschiedlichen Partnern umfassen. Abschließend werden einige Empfehlungen für die deutsche Nahost- und Nordafrikapolitik formuliert.

1. Grundsätze deutscher Außenpolitik und ihre Ausstrahlung auf die arabische Welt

Das Auswärtige Amt (2012a) nennt als Grundsätze deutscher Außenpolitik „Europa als Fundament“, „Friedenspolitik“ und die „Gestaltung der Globalisierung nach verbindlichen Regeln“. Darüber hinaus verweist es explizit auf die historische Verantwortung Deutschlands für den Holocaust, aus der eine besondere Beziehung und Verpflichtung gegenüber dem Staat Israel und den Juden in aller Welt erwachse (Auswärtiges Amt 2012b). Auf diese Grundsätze nimmt Eberhard Sandschneider (2012: 4) in seiner Einschätzung Bezug, dass „die Koordinaten deutscher Außenpolitik klar erkennbar [sind], auch wenn sie in Einzelentscheidungen verwischt und in kritischen Debatten infrage gestellt werden“. Durch die Bezeichnungen außenpolitischer Inhalte als *Grundsätze* und *Koordinaten* wird ein jahrelanger Streit darüber umgangen, ob es lediglich einen semantischen Unterschied darstellt, von Grundsätzen und Zielen deutscher Außenpolitik oder von nationalen Interessen zu sprechen. Kritiker eines Interessen-Diskurses wie Gunther Hellmann (2004) vertreten die Meinung, dass das Definieren und Verfolgen nationaler Interessen auf einer konfliktfördernden Denkweise basiere, welche Gegenmachtbildungen provoziere, die die deutsche Politik hinter sich gelassen haben sollte. Als weiteres Argument führen Vertreter dieser Position an, dass eine Interessenpolitik der Werteorientierung deutscher Politik nicht in ausreichendem Maß entspricht. Dabei wird häufig übersehen, dass Werte zu den Interessen gezählt werden können, die es im Fall von Entscheidungs- und Zielkonflikten abzuwägen gilt. Als weitere nationale Interessen Deutschlands führt das Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands von 2006 u.a. die Vorbeugung und Lösung von regionalen Konflikten, die die Sicherheit Deutschlands gefährden, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Förderung des freien und ungehinderten Welthandels als Grundlage des deutschen Wohlstands auf (BMVg 2006: 23). Sandschniders Einschätzung nach fehlt es der deutschen Politik nicht an einer Orientierung an Zielen oder

Interessen, sondern allenfalls an der Bereitschaft, für außenpolitische Ziele die notwendigen Instrumente bereitzustellen. Nicht nur Sandschneider, sondern auch außenpolitische Partner, wie Polen, Israel und die USA, kritisieren jedoch zunehmend, dass Deutschland seinem Anspruch, *Gestaltungsmacht* zu sein, nicht gerecht wird (Sandschneider 2012: 6; Annen 2011: 12).

Das Auswärtige Amt (2012a) versteht Grundsätze als „Prinzipien, die ausstrahlen auf die Art und Weise, wie Deutschland seine Interessen verfolgt“. Nicht nur das Bekenntnis zu Israel hat Folgen für das politische Engagement Deutschlands im Nahen und Mittleren Osten, auch die anderen Grundsätze strahlen auf die deutsche Politik in der Region aus. Deutschland betreibt seine Nahost- und Nordafrikapolitik nicht nur im Rahmen seiner bilateralen Beziehungen, sondern auch konzentriert mit seinen europäischen Partnern. Die deutsche Außenpolitik bemüht sich daher um eine mit den anderen EU-Mitgliedstaaten koordinierte Nachbarschaftspolitik, was sowohl für Osteuropa als auch für die südliche Mittelmeerregion und damit die arabische Welt gilt. Friedenspolitisch ist die deutsche Konzentration auf den Friedensprozess zwischen Israelis und Palästinensern sowie den Atomkonflikt mit Iran ein Ausfluss außenpolitischer Grundsätze. Auch dem Piraterie-Problem am Horn von Afrika versucht Deutschland mit diversen politischen Instrumenten, darunter dem Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der NATO, Herr zu werden. Globalisierungsgestaltung schließlich umfasst für die Bundesregierung das *Nutzen von Chancen und das Minimieren von Risiken*. Dazu zählen im Nahen Osten und Nordafrika vor allem die Sicherung der Versorgung Deutschlands mit Rohstoffen, die Regulierung legaler und illegaler Migration insbesondere aus Subsahara-Afrika, für die die arabischen Staaten in Nordafrika Durchgangsländer darstellen, und der Umgang mit den knappen Wasserressourcen in der Region. Der enge Dialog mit dem Mittelmeerstaat Türkei ist Teil des letztgenannten Grundsatzes.

Immer wieder wird in Deutschland das Fehlen politischer Strategien und Konzepte für die Region des Nahen und Mittleren Ostens und für Nordafrika kritisiert (Steinberg 2009b: 77 f.). Dabei spiegelt die politische Ausgestaltung der Schwerpunkte, Grundsätze und Interessen durchaus strategische Ansätze wieder. So konzentriert sich Deutschland auf die Eindämmung von Regionalkonflikten, zum Beispiel zwischen Saudi-Arabien und Iran einerseits und zwischen Israel und Palästina andererseits. Diese Regionalkonflikte bedrohen die Stabilität der Region und stellen eine legitimatorische Grundlage der Mobilisierung und Motivierung von Terroristen dar (Steinberg 2009b: 75), welche sowohl die Sicherheit Deutschlands als auch die Israels gefährden. Die Verhinderung der Destabilisierung und des Zerfalls von Staaten soll außerdem die organisierte Kriminalität eindämmen und Folgeproblemen, wie Flüchtlingswellen und irreguläre Migration nach Europa, vorbeugen. Dabei gilt es nicht nur Flüchtlingsbewegungen nach Europa zu verhindern. Auch innerregionale Flüchtlings-

bewegungen, zum Beispiel von irakischen Flüchtlingen nach Jordanien und Syrien oder von syrischen Flüchtlingen nach Jordanien, Libanon und Türkei, stellen eine Gefahr für deutsche Interessen dar: Sie destabilisieren die Region als Ganzes und erschweren Konfliktlösungen zusätzlich (Steinberg 2009b: 77). Von nicht minder großem Interesse ist die Versorgung Deutschlands und Europas mit Energie zu kalkulierbaren Preisen. Dem Nahen Osten und Nordafrika kommt hier eine große Bedeutung zu, da der regionale Anteil an der globalen Ölproduktion bei etwa 35% und an der globalen Gasproduktion bei etwa 20% liegt, wodurch die Förderländer die Weltmarktpreise nachhaltig beeinflussen. Die regionalen Anteile an den Reserven liegen sogar noch darüber (Westphahl 2011: 55). Stabile politische Strukturen sind daher nicht nur in den Förderländern von Öl und Gas wichtig, sondern auch in den Ländern an den Transportrouten.

Sandschneider (2012: 5) fordert für die Entwicklung von Strategien und Konzepten mehr „kleinteiligen Diskurs“ als „vollmundige Strategiebekundungen“. In Bezug auf den Nahen Osten und die arabischen Staaten Nordafrikas verspricht beziehungsweise droht ein solcher Diskurs jedoch, die zahlreichen Zielkonflikte sichtbar zu machen, mit denen die deutsche Außenpolitik konfrontiert ist und die widersprüchliche Strategien nach sich ziehen. Dazu zählt zum Beispiel die deutsche Israelpolitik mit ihrer mangelnden Problematisierung von Israels Atompolitik, die politische Abrüstungsforderungen und die atomare Nichtverbreitungspolitik gegenüber Israels arabischen Nachbarn und Iran schwächt. Die deutsche Inkonsequenz bezüglich Israels Siedlungspolitik wiederum ist wenig geeignet, glaubhaften politischen Druck in den Friedensverhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern auszuüben. In der Politik gegenüber den so genannten *Gestaltungsmächten* China, Indien und Russland muss zudem stärker berücksichtigt und entsprechend thematisiert werden, dass diese in der Region eigene geo-, handels- und sicherheitspolitische Interessen verfolgen, wie sich derzeit an der Haltung Russlands und Chinas zum Syrien-Konflikt zeigt. Schließlich stellen auch die bilateralen Sonderwege von Deutschlands europäischen Partnern und der USA in Nahost und Nordafrika große Herausforderungen für eine Politik aus einem Guss dar.

Während die meisten dieser Zielkonflikte auch durch den geforderten Diskurs nicht kurzfristig aus dem Weg geräumt werden können, so lässt doch eine offenere Abwägung von Interessen in Verbindung mit einer Debatte über Art und Umfang einzusetzender Mittel auf eine Steigerung der Ressourceneffizienz deutscher Außenpolitik hoffen (Steinberg 2009a: 5). Die Effektivität der daraus resultierenden Strategien ist allerdings nicht allein von Deutschland abhängig, sondern auch von Deutschlands außenpolitischen Partnern. Auf deren Politik sollte Deutschland daher im Rahmen der Europäischen Union, der NATO und weiterer internationaler Organisationen stärker gestaltend einwirken.

2. Herausforderungen deutscher Außenpolitik in Nahost und Nordafrika

Die Herausforderungen für die deutschen außenpolitischen Interessen in Nahost und Nordafrika sind durch die soziopolitischen Entwicklungen der letzten beiden Jahre nicht kleiner geworden, zumal sich die Handlungsoptionen der jeweiligen arabischen Regime verengt haben. Dies liegt nach Muriel Asseburg (2011b: 5) vor allem daran, dass es sich bei den Umbrüchen bisher nicht um Revolutionen und damit wirkliche Regimewechsel, sondern lediglich um die ersten Schritte in einem Transformationsprozess handelt, auch wenn dieser ultimativ einen grundlegenden Regimewechsel einleiten könnte. Den neuen Machthabern mangelt es zudem an echter Durchsetzungsfähigkeit, weil ihre Wählerschaft nicht klar definiert und innenpolitisch nicht loyal ist (Agha & Malley 2013). Zur Gestaltung einer langfristigen neuen Bündnispolitik mit Akteuren in der Region dürfte es daher noch zu früh sein. Eher pragmatisch denn strategisch mutet deshalb der derzeit zu verzeichnende Kurswechsel in der deutschen und europäischen Nahost- und Nordafrikapolitik an, allem voran die Bereitschaft, in den Umbruchstaaten mit den Muslimbrüdern zu kooperieren, die man zuvor mit einem Bannstrahl belegt hatte. Die westliche Politik wäre gut beraten, sich die Fallstricke eines starren *Freund-Feind-Schemas* in Erinnerung zu rufen. Dies hatte in der Vergangenheit zu einer allzu einseitigen Unterstützung der autokratischen Regime geführt, die die Furcht der westlichen Politik vor Islamisten und Terroristen nutzten, um die eigene interne Opposition zu unterdrücken. Volker Perthes (2011b: 63) gibt daher der deutschen Nahostpolitik als Empfehlung auf den Weg: „Vorsicht vor Regimen, die behaupten, Garanten unserer geopolitischen Interessen zu sein“. Die Muslimbrüder verweisen schon jetzt externe Akteure auf das Schreckgespenst der Salafisten, um sich Unterstützung für die eigene Agenda zu sichern. Agha & Malley (2013: 12) fragen daher: „Wie lange wird es dauern, bis sich die Salafisten als die bessere Alternative zu Dschihadisten anbieten?“

Mehr noch als bisher gilt es außerdem, vom Ansatz „one size fits all“ (Hanrath 2011: 19) Abstand zu nehmen und Strategien stärker an die Heterogenität der arabischen Staaten anzupassen. Die als MENA (Middle East and North Africa) bezeichnete Region umfasst 21 arabische Staaten, die nicht unabhängigen palästinensischen Gebiete sowie Israel und das umstrittene Territorium der Westsahara. Auch die nicht-arabischen Staaten Türkei und Iran müssen mitgedacht werden. Auf die zwei Kontinente Asien und Afrika verteilt, leben hier über 350 Millionen Menschen, von denen etwa 290 Millionen Araber sind,

die zu 90 % Muslime und mehrheitlich Sunniten sind. Darüber hinaus unterscheiden sich die einzelnen Staaten aber in mehreren Faktoren massiv. Der Konzentration von etwa 40 % der regionalen Bevölkerung in nur zwei Staaten (Ägypten und Iran) stehen eine Vielzahl von Klein- und Kleinststaaten mit Bevölkerungen von einer bis fünf Millionen gegenüber (Gärber 2007: 117). Wenngleich der Anteil junger Menschen bis 25 Jahre an der Gesamtbevölkerung in allen Staaten mit 50-65 % hoch ist (Fuller 2003: 2) und das Problem der Jugend Arbeitslosigkeit angesichts nur gering diversifizierter Wirtschaften allerorten pressiert, so unterscheidet sich die Struktur dieser Arbeitslosigkeit von Land zu Land (Angenendt & Popp 2012: 2). Außerdem herrschen große regionale Einkommensunterschiede, denn einige der öl- und gasreichen Monarchien am Golf gehören gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu den reichsten Staaten der Welt. Ein Mangel an Wasserressourcen, die überwiegend oberirdisch vorkommen, eint wiederum große Teile der Region.

Zur Entwicklung individueller Strategien für die Länder der Region kann die von Michael Emerson (2012: 16) vorgeschlagene Gruppierung herangezogen werden, für die Herrschaftslegitimation und Regierungsform (Monarchien versus Republiken) einerseits und fossile Bodenschätze (Petro-Staaten versus Non-Petro-Staaten) andererseits als Kriterien zugrunde gelegt werden. Als besonders anfällig für Destabilisierung sieht Emerson die ressourcenarmen Staaten ohne traditionell legitimierte Herrschaft an (siehe Abbildung 1). Denn sie sind, anders als die Petro-Staaten, nicht in der Lage, politische Forderungen durch finanzielle Subventionen an die Bevölkerung abzdämpfen. Die vergleichsweise ressourcenärmeren Monarchien Oman und Bahrain bedürfen allerdings einer erhöhten Aufmerksamkeit, wobei im Fall Bahrains die religiösen Spannungen zwischen der sunnitischen Minderheit und der schiitischen Mehrheit erschwerend hinzukommen. Wegen tribaler, ethnischer und religiöser Konflikte sieht er auch Irak, Libyen, Syrien und Jemen als besonders instabil an (Emerson 2012: 22).

Abbildung 1: Gruppierung von arabischen Staaten

	Petro-states	Non-petro-states
Monarchies	Saudi Arabia Bahrain Kuwait Oman Qatar United Arab Emirates	Jordan Morocco
Non-monarchies (republics)	Libya Algeria Iraq	Egypt Tunisia Lebanon Palestinian Territories Syria Yemen

Quelle: Emerson (2012: 17)

Zugegebenermaßen ist die Entwicklung von Strategien für eine derart heterogene Region schwierig. Umso mehr gilt es, die innereuropäische Diskussion und Koordinierung zu intensivieren. Große Einigkeit von Seiten der westlichen Politik wie der Regionalexperten besteht darüber, den Schwerpunkt auf Sozial- und Wirtschaftsförderung in den besonders instabilen Staaten mit besonderer strategischer Bedeutung für die Europäische Union zu legen. Gerade die Mittelmeerpolitik wurde jedoch bislang in weiten Zügen den südlichen EU-Mitgliedern und Mittelmeeranrainern Spanien, Italien und Frankreich überlassen. Jedoch sind Spanien und Italien aktuell mit eigenen innen- und finanzpolitischen Krisen ausgelastet. Zudem musste ihre Nordafrikapolitik bereits vor den arabischen Protesten kritisch betrachtet werden, zum Beispiel bezüglich sicherheitspolitischer Kooperationen und Absprachen über den Umgang mit afrikanischen Flüchtlingen zwischen dem Gaddafi-Regime in Libyen und Italien. Spanien und Frankreich sind außerdem in bilaterale Verpflichtungen und Interessen aufgrund ihrer langen kolonialen Geschichte in der nordafrikanischen Maghreb-Region sowie im Fall Frankreichs in Libanon und Syrien verstrickt. Großbritannien wiederum verfügt über derartige koloniale Verbindungen zu einigen östlichen Mittelmeerstaaten und den arabischen Golfstaaten, auf die es sicherheits- und wirtschaftspolitisch großen Einfluss zu nehmen vermag. Erschwerend kommen zu einer derartigen aktiven bilateralen Politik der europäischen Partner die sicherheits- und energiepolitischen Interessen des transatlantischen Partners USA hinzu. All dies schränkt die Spielräume deutscher Nahostpolitik und die Schlagkraft konzeptioneller Beiträge aus Deutschland erheblich ein.

Vor dem Hintergrund der finanziellen und ressourcenbedingten Machtverschiebung in der arabischen Welt hin zu den arabischen Staaten am Persischen Golf hält Guido Steinberg (2013) die Hinwendung der deutschen Politik zu dieser Region für folgerichtig. Aufmerksamkeit sollte allerdings auch dem zunehmenden Einfluss außereuropäischer Akteure geschenkt werden, die aufgrund ihres wachsenden Ressourcenbedarfes als Konkurrenten für europäische Interessen betrachtet werden. Wenn die deutsche Bundesregierung also von der Minimierung von Risiken spricht, die der Globalisierung entwachsen, ist damit auch das Engagement von Staaten wie Indien und China in Nahost und Nordafrika gemeint. Allerdings verweist Muriel Asseburg (2011b: 7) darauf, dass derzeit der Einfluss aller externen Akteure auf „Verlauf und Ergebnisse der Umwälzungen gering ist“. Sie plädiert jedoch dafür, dies nicht als „Freibrief“ für passives Abwarten zu verstehen, sondern dass Europa nachbarschaftliche Verantwortung dafür tragen muss, die Umbruchstaaten „im Sinne dynamischer Stabilität zu begleiten“.

3. Instrumente und Partner

Deutschland agiert politisch in der MENA-Region als Teil seiner außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Strategien mit verschiedenen Instrumenten.

Dazu gehören vor allem die multilaterale Konfliktmediation, die nukleare Nichtverbreitungspolitik sowie die regionale Entwicklungs-, Struktur- und Kulturpolitik. Elementarer Bestandteil dieser Strategien ist die Kooperation und Koordinierung mit verschiedenen internationalen, europäischen und innerdeutschen Akteuren. Nicht immer sprechen Deutschland und seine Partner dabei mit einer Stimme. Auch innerdeutsch widersprechen sich manchmal die Interessen: So liegt eine Zusammenarbeit mit den arabischen Geheimdiensten zwar im Interesse des Bundesinnenministeriums, für die allgemeine deutsche Außenpolitik ist dies aus menschenrechtlichen Erwägungen jedoch zunehmend problematisch (Samour & Würth 2011).

Für eine multilaterale Konfliktmediation setzt sich Deutschland sowohl im Rahmen der Europäischen Union als auch der Vereinten Nationen (VN) ein. Dazu zählt beispielsweise die Stärkung des internationalen Strafrechts und damit Deutschlands jahrelanger Beitrag für das Sonder-Tribunal zur Aufklärung der Ermordung des libanesischen Premierministers Rafiq Hariri im Jahr 2005. Außerdem war Deutschland als nicht-ständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat in den Jahren 2011/2012 direkt mit den Umbrüchen in der arabischen Welt am Beispiel Jemen, Libyen und Syrien befasst, wo es jedoch notgedrungen eher reaktiv als aktiv agieren musste und sich zudem durch die Veto-Rechte der ständigen Mitglieder beschränkt sah. Die deutsche Enthaltung bei der Abstimmung über einen militärischen Eingriff in Libyen stand dabei im Widerspruch zum Handeln der europäischen Partner und der USA. Angesichts der Entwicklungen in den Umbruchländern gerieten zudem die Bemühungen um die Wiederaufnahme von Friedensgesprächen zwischen Israel und Palästina zeitweilig ins Hintertreffen. Auch in der Reaktion auf den palästinensischen Vorstoß bezüglich einer Anerkennung Palästinas als volles VN-Mitglied im Jahr 2011 bzw. einer Aufwertung seines Mitgliedsstatus in 2012 zeigten sich die Staaten der Europäischen Union uneinig, was die deutsche Verhandlungsposition erschwerte.

Auch mit regionalen multilateralen Organisationen kooperiert Deutschland. Dazu gehören vor allem die Arabische Liga und der Golfkooperationsrat, über die sich Deutschland zur Eindämmung des Regionalkonflikts der arabischen Staaten mit Iran bezüglich Abrüstung und atomarer Nichtverbreitung einsetzt. Ob die in jüngster Zeit kontrovers diskutierten Waffenlieferungen Deutschlands an Staaten wie Saudi-Arabien oder Katar der deutschen Verhandlungsposition zugute kommen, scheint daher sowohl aus regionalpolitischer als auch aus friedenspolitischer Perspektive fraglich. Aus Sicht einer ernsthaften Menschenrechtspolitik muss kritisch konstatiert werden, dass diese Staaten deutsche Waffen vermutlich auch gegen die Opposition im eigenen Land einsetzen würden (Steinberg 2013).

Gleichzeitig agiert Deutschland seit Jahrzehnten in vielen MENA-Staaten zur Förderung demokratischer Institutionen über seine parteinahen Stiftungen, deren Arbeit durch finanzielle Mittel des Auswärtigen Amtes

und des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ermöglicht wird. Das Beispiel Ägypten, wo ausländische politische Stiftungen, wie die Konrad-Adenauer-Stiftung, seit Ende 2011 unter starker Beobachtung stehen, zeigt jedoch, dass der Handlungsspielraum etablierter deutscher Organisationen durch die politischen Umbrüche nicht unbedingt gewachsen ist (Renvert 2012). Auch die auswärtige Kulturpolitik Deutschlands, die unter anderem über die Goethe-Institute oder das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) mit seinen NRO-Kooperationen in der Region betrieben wird, steht daher vor neuen Herausforderungen.

Angesichts der finanziellen Misere vieler Umbruchstaaten stellen somit die Instrumente der regionalen Entwicklungs- und Strukturpolitik und die damit verbundenen Zuschüsse derzeit den aussichtsreichsten Hebel für die deutsche Nahost- und Nordafrikapolitik dar, um Einfluss auf die Entwicklungen und Akteure in der Region zu nehmen. Neben einer Unterstützung für soziale Maßnahmen sind Wirtschaftsförderung und Investitionen erforderlicher denn je. Angesichts der zahlreichen internationalen, regionalen und innerdeutschen Akteure in diesem Feld ist allerdings auch hier enge Koordination und Kooperation gefragt. Zu nennen sind hier vor allem der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, die zusammen mit verschiedenen Golfstaaten im Rahmen der 2011 initiierten Deauville-Partnerschaft Kredite von über 20 Milliarden US-Dollar für die Umbruchstaaten in Aussicht gestellt haben, wovon jedoch bisher kaum Geld geflossen ist. In dieser Summe sind unter anderem 3,5 Milliarden Euro von Seiten der Europäischen Investitionsbank enthalten. Zusammen mit der Europäischen Union hat Deutschland außerdem 5,7 Milliarden Euro für die Umbruchstaaten sowie weitere 1,24 Milliarden Euro für die allgemeine Nachbarschaftspolitik reserviert, wobei letztere auch Osteuropa zustehen (Asseburg 2011a: 32).

Hinzu kommen bilaterale Mittel über Programme diverser Bundesministerien. Für die Durchführung und Umsetzung von Projekten kann die Bundesrepublik auf eine Vielzahl von staatlichen Organisationen wie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie auf zahlreiche Unternehmen und NRO zurückgreifen. Im Rahmen der Koordinierung mit den diversen europäischen Partnern legte Deutschland bisher den Schwerpunkt auf die Themen Wasser und Abwasser, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sowie Berufs- und Hochschulbildung. Geographisch liegt der Schwerpunkt zunächst auf Ägypten und Tunesien, denen Deutschland eine *Transformationspartnerschaft* angeboten hat. Diese könnte perspektivisch auf Jordanien und Marokko erweitert werden, während in Bezug auf Syrien zunächst weitere Entwicklungen abgewartet werden. Jemen und die Palästinensischen Gebiete sind unabhängig davon deutsche Schwerpunktländer in der Region. Auch andere Staaten kommen, wenn

auch in geringerem Umfang, in den Genuss deutscher Entwicklungshilfe. Dabei wird von den Ölstaaten in der Region erwartet, dass sie sich insbesondere technische Expertise mit eigenen Mitteln einkaufen, wofür sie aber staatliche deutsche Durchführungsorganisationen unter Vertrag nehmen können.

Zur Stabilisierung des Demokratisierungsprozesses hat die Bundesrepublik ein Programm in Höhe von 5,25 Millionen Euro aufgesetzt, die von den politischen Stiftungen und kirchlichen Hilfswerken abgerufen werden können. Zur Stärkung der Zivilgesellschaft können lokale NRO zudem bis 2013 insgesamt 30 Millionen Euro abrufen, weitere drei Millionen Euro stehen für Projekte zur Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit zur Verfügung. Die unklaren rechtlichen Bedingungen für die Arbeit von deutschen Stiftungen und lokalen NRO erschwert, wie gesagt, die Umsetzung von derartigen Projekten.

Neben Unterstützung für gute Regierungsführung, Verwaltungsreformen und Korruptionsbekämpfung bietet Deutschland Hilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung vor allem im Bereich der Berufsbildungs- und Beschäftigungsförderung an. Acht Millionen Euro sind für einen Bildungsfonds reserviert, und Schulden in Höhe von 300 Millionen Euro sollen in Zuschüsse für die Schaffung von neuen Ausbildungs- und Arbeitsplätzen umgewandelt werden. Darüber hinaus sollen weitere Kooperationen im Bildungs- und Wissenschaftsbereich finanziell unterstützt werden.

Außerdem will das BMZ auch weiterhin Maßnahmen zur Verbesserung der energiepolitischen Rahmenbedingungen und regionalen Integration, zur Einführung marktnaher Technologien und Förderung der Energieeffizienz fördern. Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung soll auch über die Förderung der Privatwirtschaft erreicht werden.

4. Ausblick und Empfehlungen

Die aktuelle thematische Schwerpunktsetzung deutscher Entwicklungspolitik in der MENA-Region und in den Umbruchstaaten spiegelt die zuvor genannten Interessen Deutschlands in der Region wider. Die besondere Aufmerksamkeit, die sozialpolitischen Maßnahmen wie dem Ausbildungs- und Beschäftigungssektor geschenkt wird, zeigt zudem, dass man sich verstärkt bemüht, den Bedürfnissen der ärmeren und jüngeren Bevölkerungsschichten entgegen zu kommen. Doch wird damit der notwendigen langfristigen gesellschaftlichen Stabilisierung in ausreichendem Maß Genüge getan? Von vielen Seiten wird kritisiert, dass die in Aussicht gestellten Summen nur ein Tropfen auf den heißen Stein sind. Volker Perthes (2011a) weist darauf hin, dass „mehr Geld für Großinvestitionen bereit zu stellen, (...) langfristig sinnvoll sein [kann], aber eben auch nur langfristig [wirkt]“. Er empfiehlt daher kurzfristige Maßnahmen wie eine auf zwei Jahre beschränkte Öffnung der Europäischen Union für Produkte und Fachkräfte aus der Region: „Vernünftig und kurzfristig realisierbar wäre eine Aussetzung noch bestehender Zölle, vor allem aber von Quoten

und anderen nichttarifären Handelshemmnissen“ (ebd.). In der Zwischenzeit sollten seines Erachtens langfristige Maßnahmen verhandelt werden. Insbesondere bringt er die Idee eines „Paktes für Arbeit, Ausbildung und Energie“ auf (ebd.). Er argumentiert, dass ein solcher Pakt den Interessen beider Seiten – der arabischen Welt und der Europäischen Union – entgegen käme. Im Rahmen eines Traineeships könnten Zehntausende junger Araberinnen und Araber in europäischen Firmen weitergebildet und dann für mehrere Jahre als Nachwuchskräfte beschäftigt werden, wodurch auch dem deutschen Fachkräftemangel begegnet würde. Für die anschließende Rückkehr würden sie mit günstigen Starthilfekrediten ausgestattet werden, um in ihren Heimatländern einen eigenen Betrieb aufzumachen und dort selbst neue Arbeitsplätze zu schaffen. Darüber hinaus macht Perthes Vorschläge für die privatwirtschaftliche Förderung von Solarenergie-Gewinnung, von der sowohl die regionalen als auch die europäischen Verbraucher profitieren würden.

Allerdings wird weiterhin davon auszugehen sein, dass die Region instabil bleibt. Perthes (2011b: 63) fordert daher von Politikern und Experten, zukünftig aktiver Brüche zu antizipieren und diese auch zu thematisieren. Teil des notwendigen kleinteiligen politischen Diskurses über Strategien und Konzepte für die Region muss daher sein, die politische Öffentlichkeit vor weiteren Umbrüchen zu warnen und den Umgang mit selbigen zu thematisieren. Guido Steinberg (2013: 35) weist bereits darauf hin, dass es nicht nur „widersprüchlich, sondern kontraproduktiv“ sei, dass die Bundesrepublik keine Änderungen in ihrer bisherigen Politik gegenüber Ländern wie Saudi-Arabien und den kleinen Golfstaaten, Jordanien, Marokko und auch Algerien vorgenommen hat. Drängende innenpolitische Konflikte in diesen Ländern sowie angesichts des Alters einiger Regenten anstehende Machtwechsel sollten in der Strategieplanung daher nicht außer Acht gelassen werden.

Zusätzlich ist ein Lernprozess im Umgang mit unbekanntem und unbequemem Akteuren wie salafistischen

und auch dschihadistischen Gruppierungen gefordert, deren Ausgrenzung gemäß Samour & Würth (2011: 22) weder klug noch machbar ist. Hätte man bereits früher einen aktiven und breit aufgestellten Dialog mit Islamisten verschiedener Couleur geführt, würde die Bestimmung der politischen Einstellungen einiger Gruppierungen und somit von Handlungsspielräumen nun leichter fallen. Auch für die deutschen Interessen hinsichtlich der Sicherheit Israels muss ein solcher Dialog nicht schädlich sein. Denn es ist Agha & Malley (2013) darin zuzustimmen, dass eine Verschiebung der Debatte über einen unabhängigen palästinensischen Staat an der Seite eines Staates Israel ganz im Sinne der Islamisten ist, deren Ziel ein Staat Palästina auf seinem gesamten historischen Territorium ist. Der sich aktuell abzeichnende Kompromiss der neuen Machthaber, westliche Interessen – auch in Bezug auf Israel – im Tausch gegen wirtschaftliche Hilfe und politische Unterstützung zu garantieren, verspricht wegen der Aussparung kritischer Themen mittelfristig in eine Sackgasse zu führen. Deutschland wäre allerdings in einem solchen Dialog mehr denn je gefordert, sich kritischer zur israelischen Siedlungspolitik zu äußern.

Die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik für den Nahen Osten und Nordafrika steht somit nicht nur vor der Aufgabe, Strategien und Konzepte an die neuen politischen Realitäten anzupassen, sondern selbige auch kontinuierlich zu hinterfragen und zu überarbeiten. Hoffnungen auf einen ebenso langfristigen Status Quo wie mit den früheren Machthabern sind von vornherein zum Scheitern verurteilt, worauf auch die deutsche Öffentlichkeit vorbereitet werden muss. Effektive und effiziente Strategien für die Region machen allerdings auch Bewegungen auf Seiten von europäischen Partnern und von den USA erforderlich. Um auf die Dynamik in der Region reagieren zu können, sind auch neue Dynamiken unter den zahlreichen externen Akteuren gefordert.

Literatur

- Agha, H. & R. Malley (2013):** Das ist keine Revolution. Aus dem Arabischen Frühling wurde der Winter unseres Unbehagens. In: Internationale Politik (DGAP), Jg. 68, Heft 1, S. 8-19.
- Angenendt, S. & S. Popp (2012):** Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern. Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln. SWP-Studie 34. Berlin.
- Annen, N. (2011):** Arabellion und die Ratlosigkeit der deutschen Politik. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Jg. 18, Nr. 4. S. 11-17.
- Asseburg, M. (2011a):** Der Arabische Frühling. Herausforderungen und Chancen für die deutsche und europäische Politik. SWP-Studie 17. Berlin.
- Asseburg, M. (2011b):** Einführung. In: Asseburg, M. (Hrsg.): Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt. Akteure, Herausforderungen, Implikation und Handlungsoptionen. SWP-Studie 27. Berlin. S. 5-7.
- Auswärtiges Amt (2012a):** Grundsätze/Schwerpunkte deutscher Außenpolitik. Berlin. http://www.auswaertiges-amt.de/sid_7AFBA56BE26D208B66342CA3715C9226/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/111027-ZweijahreAupo-node.html . 07.01.2013.

- Auswärtiges Amt (2012b):** Außenpolitik in Historischer Verantwortung. Berlin. <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/120419-DeutschjuedischeBeziehungen-Node.html>. 07.01.2013.
- BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) (2006):** Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr. Online Ausgabe. Berlin.
- Emerson, M. (2012):** The Arab Revolution of 2011: Prospects viewed through the lense of history. In: Biscop, S./ Balfour, R./Emerson, M. (eds.): An Arab Springboard for EU Foreign Policy. Egmont Papers 54. Brüssel. S. 11-25.
- Fuller, G. (2003):** The Youth Factor: The new demographics of the Middle East and the implications for U.S. policy. The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution. Analysis Paper Nr. 3. Washington D.C.
- Gärber, A. (2007):** Die blockierte Region: Perspektiven für Nahost. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Jg. 14, Nr. 4. S. 117-139.
- Hanrath, J. (2011):** Umbrüche im Nahen Osten – Hintergründe und Handlungsoptionen für westliche Politik und Zivilgesellschaft. INEF Policy Brief 9. Duisburg/Essen.
- Hellmann, G. (2004):** „Ziele“ statt „Interessen deutscher Außenpolitik“. Bundeszentrale für Politische Bildung, Berlin/Bonn. <http://www.bpb.de/mediathek/399/ziele-statt-interessen-deutscher-aussenpolitik> 07.01.2013.
- Perthes, V. (2011a):** Ein Pakt für Arbeit, Ausbildung und Energie. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin. 28.2.2011. <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/ein-pakt-fuer-arbeit-ausbildung-und-energie.html>
- Perthes, V. (2011b):** Über Nordafrika und den Nahen Osten hinaus: Implikation der arabischen Umbrüche für die internationale Politik. In: Asseburg, M. (Hrsg.): Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt. Akteure, Herausforderungen, Implikation und Handlungsoptionen. SWP-Studie 27. Berlin. S. 63-65.
- Renvert, N. (2012):** Gefährdet oder gefährlich? Politische Stiftungen und der arabische Frühling. In: Internationale Politik Online Exklusiv. DGAP. Berlin. 10.01.2012. <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/regionen/naher-mittlerer-osten-nordafrika/nordafrika/gypten/gef%C3%A4hrdet-oder>
- Samour, N. & A. Würth (2011):** Menschenrechte dringend gesucht. Neue Strategien für die Menschenrechtspolitik gegenüber dem Nahen Osten und Nordafrika. Essay. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.
- Sandschneider, E. (2012):** Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Jg. 62, Nr. 10. S. 3-9.
- Steinberg, G. (2009a):** Einleitung. In: Steinberg, G. (Hrsg.): Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik. Interessen, Strategien, Handlungsoptionen, SWP-Studie 15, Berlin. S. 5-6.
- Steinberg, G. (2009b):** Schlussfolgerungen: Deutsche Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika. In: Steinberg, G. (Hrsg.): Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik. Interessen, Strategien, Handlungsoptionen, SWP-Studie 15, Berlin. S.74-80.
- Steinberg, G. (2013):** Deutschland und die Diktatoren. Berlins Politik gegenüber der arabischen Welt ist korrekturbedürftig. In: Internationale Politik (DGAP), Jg. 68, Heft 1, S. 35-43.
- Steinhilber, J. (2007):** Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven. Kompass 2020. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Westphahl, K. (2011):** Energiesicherheit und –kooperation auf dem Prüfstand. In: Asseburg, M. (Hrsg.): Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt. Akteure, Herausforderungen, Implikation und Handlungsoptionen. SWP-Studie 27. Berlin. S. 55-57.