

Steinberg, Guido (Ed.)

**Research Report**

## Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik: Interessen, Strategien, Handlungsoptionen

SWP-Studie, No. S 15/2009

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,  
Berlin

*Suggested Citation:* Steinberg, Guido (Ed.) (2009) : Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik:  
Interessen, Strategien, Handlungsoptionen, SWP-Studie, No. S 15/2009, Stiftung Wissenschaft und  
Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252710>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Guido Steinberg (Hg.)*

# Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik

Interessen, Strategien, Handlungsoptionen

S 15  
Mai 2009  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Einleitung**  
*Guido Steinberg*
- 7 **Maghreb**  
*Isabelle Werenfels*
- 16 **Terrorismusbekämpfung**  
*Guido Steinberg*
- 24 **Der israelisch-arabische Konflikt**  
*Muriel Asseburg*
- 33 **Irak**  
*Guido Steinberg*
- 41 **Migration**  
*Steffen Angenendt*
- 51 **Iran**  
*Johannes Reissner*
- 59 **Die Staaten des Golfkooperationsrats**  
*Katja Niethammer*
- 66 **Energie**  
*Jens Hobohm*
- 74 **Schlussfolgerungen:  
Deutsche Politik gegenüber dem Nahen und  
Mittleren Osten und Nordafrika**  
*Guido Steinberg*
- 81 **Anhang**
- 81 Abkürzungen
- 82 Die Autoren



# Einleitung

Guido Steinberg

Bei den Beiträgen dieser Studie handelt es sich um die aktualisierten und leicht erweiterten Vorträge eines Workshops, der im Oktober 2008 von der Stiftung Wissenschaft und Politik veranstaltet wurde (»Deutsche Nahostpolitik: Interessen, Strategien und Optionen«). Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass Deutschland sich weiterhin schwertut, seine Interessen im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika zu definieren. Tatsächlich findet man die Vokabel »Interessen« nur selten im Wortschatz deutscher Politiker. Das liegt wohl vor allem daran, dass »Interessen« zu sehr nach der in der deutschen Debatte weithin verpönten harten Machtpolitik klingt. Dies gilt in besonderem Maße für die Beziehungen zum Nahen Osten im engeren Sinne, wo von deutscher Seite ohnehin gerne auf Werte als wichtigeres handlungsleitendes Moment verwiesen wird.

Dem steht die Überzeugung der Autorinnen und Autoren gegenüber, dass unabhängig von der Bedeutung von Werten für die Außenpolitik Klarheit über die deutschen Interessen herrschen sollte. Diese Klarheit kann nur das Ergebnis einer langfristigen, ergebnisoffenen Debatte sein. Statt ihrer werden in Deutschland aber, häufig veranlasst durch konkrete Ereignisse, lediglich kurzlebige Debatten geführt. Dabei geht es meist auch nicht um die Gesamtregion. Die Politik zum israelisch-palästinensischen Konflikt oder die Politik gegenüber dem Iran sind wichtige Bestandteile des außenpolitischen Diskurses in Deutschland. Andere Regionen wie der Irak, die Arabische Halbinsel oder der Maghreb und Themen wie Migration, islamistischer Terrorismus oder Energie jedoch spielen (mit Blick auf die Region) in der deutschen Politik und Öffentlichkeit eine weit untergeordnete Rolle.

Das ist vor allem insofern problematisch, als die deutsche Politik beginnt, über Israel/Palästina und den Iran hinaus im weiteren Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika aktiv zu werden. Zum einen tritt Deutschland als Mitglied der Europäischen Union (EU) auf, die ihre Aktivitäten gegenüber der Region in den letzten Jahren intensiviert hat. Dies betrifft beispielsweise den multilateralen Barcelonaprozess, der im Juli 2008 in die Union für das Mittelmeer überführt wurde, und die 2004 ins Leben gerufene Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Zum anderen betreibt die Bundesrepublik auch außerhalb des EU-Rahmens eine sehr viel aktivere Politik als in der Vergangenheit. So nimmt sie gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien, den sogenannten EU-3, an den Verhandlungen über das iranische Atomprogramm teil. Außerdem patrouillieren Schiffe der deutschen Marine seit Herbst 2006 an der libanesischen Küste, um im Rahmen der UNIFIL-Mission Waffenschmuggel zu unterbinden. Dass Deutschland auch hier nicht als Einzelstaat, sondern im Verbund der

Vereinten Nationen (VN) oder anderer Koalitionen auftritt, ist ein wichtiges Kennzeichen seiner Politik.

Wenn ein Staat aber in dieser Form aktiv wird, sollte er zunächst seine Ziele und Interessen definieren. Dies ist schon deshalb notwendig, weil Deutschlands Handlungskapazitäten begrenzt sind. Insofern müssen immer wieder die eigenen Prioritäten benannt und – je nach aktueller Situation – gegebenenfalls neu definiert werden, um die verfügbaren Ressourcen wirksam zu konzentrieren. Ein solches Vorgehen erfordert jedoch Klarheit über die eigenen Zielvorstellungen.

In den folgenden Beiträgen beschränken sich die Autorinnen und Autoren aber nicht auf die Identifizierung deutscher Interessen. Sie prüfen auch, inwieweit die deutsche Politik Konzepte und Strategien zur Umsetzung ihrer Interessen entwickelt hat, und gehen der Frage nach, inwieweit die identifizierten Strategien und Vorgehensweisen den deutschen Zielen entsprechen. Es geht hier vor allem darum, sinnvolle Ansätze der deutschen Politik herauszustellen, die möglicherweise intensiver genutzt werden sollten, aber auch darum, auf Fehlentwicklungen hinzuweisen.

Eine solche Analyse muss nicht zuletzt prüfen, wie groß die Handlungsspielräume und -kapazitäten deutscher Politik in einem bestimmten Themenfeld sind. Diese werden zum einen durch die Einbindung in die Politik der Europäischen Union bestimmt – die deutsche Handlungsspielräume nicht nur begrenzt, sondern teils auch erweitert – und zum anderen durch externe Akteure von überragender Bedeutung begrenzt, in erster Linie die USA. So wird Nahostpolitik häufig auch zu einer Dimension der transatlantischen Beziehungen. Darüber hinaus ergeben sich je nach Land, Region oder Politikfeld spezielle Beschränkungen, über die sich die deutsche Politik klar werden muss. Abschließend bieten die Teilstudien Empfehlungen, welche Optionen die deutsche Politik besser nutzen sollte.

Dabei enthält die Studie zwei Arten von Artikeln: Einerseits werden die für die deutsche Politik wichtigsten Subregionen und Länder beleuchtet: Israel/Palästina, der Irak, die Staaten des Golfkooperationsrates, Iran und der Maghreb. Andererseits widmen sich drei Beiträge den Querschnittsthemen Energie, Migration und Terrorismusbekämpfung, die in den letzten Jahren für die deutsche Politik an Bedeutung gewonnen haben.

Dabei ist der Ansatz bewusst breit gewählt. Denn es geht den Autoren auch darum, den Blick für diejenigen deutschen Interessen in der Region zu schärfen, die jenseits von israelisch-palästinensischem Konflikt und iranischem Atomprogramm angesiedelt sind. Aus diesem Grunde werden hier in einem Band Empfehlungen für die Politik Deutschlands in den Teilregionen Nahost, Mittelost und Nordafrika zusammengeführt – immer auch mit Blick auf die Herausforderungen und Chancen, die sich nach dem Regierungswechsel in den USA ergeben.

Die Studie schließt mit einem zusammenfassenden Beitrag, in dem versucht wird, die deutschen Interessen, Strategien und Handlungsoptionen in der Gesamtregion zu untersuchen und zu gewichten.

# Maghreb

Isabelle Werenfels

Der Maghreb ist jene arabische Region, die Deutschland geographisch am nächsten liegt. Dennoch hat sich die deutsche Außenpolitik sehr viel stärker auf den Nahen Osten ausgerichtet. Noch in den neunziger Jahren spielte der Maghreb in der hiesigen Außenpolitik eine marginale Rolle; von klarer Formulierung deutscher Interessen konnte keine Rede sein. Spätestens seit der Jahrtausendwende hat die Region indes für deutsche Außenpolitik aus drei Gründen sukzessive an Bedeutung gewonnen: dem höheren Stellenwert der Energiesicherheit, der Eindämmung der Migration sowie der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität. Trotz einer fortschreitenden Vertiefung insbesondere der bilateralen Sicherheitsbeziehungen zu den einzelnen Maghrebstaaten bleibt die deutsche Politik in der Region weitgehend ohne erkennbare Konturen.

## Reale und perzipierte Bedrohungen

Der Maghreb stellt für die deutsche Außenpolitik in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung dar. Das liegt zum einen an den innerstaatlichen Entwicklungen. Die wirtschaftliche und politische Situation in den nach wie vor autoritär regierten Maghrebstaaten hat sicherheitspolitische Implikationen für die europäischen Nachbarn. Auch wenn sich die Entwicklungen in Algerien, Libyen, Marokko und Tunesien im Detail stark unterscheiden, schlagen sie sich heute im gesamten Maghreb in einem äußerst problematischen und potentiell destabilisierenden Phänomen nieder: der Perspektivlosigkeit der Jugend. Sie ist die Kernursache für den verbreiteten Migrationswunsch, für sich verstärkende Jugendunruhen und das manifeste Desinteresse an formalen politischen Prozessen. Die Perspektivlosigkeit gilt zudem als wichtiger Faktor für die Hinwendung zu militantem Islamismus und organisierter Kriminalität.

Zum anderen sind die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit Deutschlands mit diesen Staaten nicht gerade günstig. Seit einigen Jahren hat sich der internationale Wettbewerb um vertiefte Kooperation mit den größeren Maghrebstaaten zugespitzt, insbesondere im Energie- und Sicherheitsbereich. Während Russland als wichtiger Akteur in die Region zurückgekehrt ist, werden die Maghrebstaaten zusätzlich von neuen internationalen Akteuren wie China und Indien hofiert. Gazproms Streben nach einer Quasi-Monopolstellung im libyschen Erdgassektor wird in Deutschland verständlicherweise mit Sorge beobachtet.

Erschwerend kommt für deutsche Politik in der Region hinzu, dass die Kooperationsbereitschaft und das Interesse, Herausforderungen multilateral zu begegnen, in den einzelnen Maghrebstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Das gilt für globale Herausforderungen wie den Klima-

wandel genauso wie für nationale Herausforderungen etwa in Gestalt wirtschaftlicher Reformen. In den erdöl- und erdgasreichen Staaten Algerien und Libyen ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit sehr viel geringer als in Marokko und Tunesien, die von stabilen wirtschaftlichen Beziehungen zu Europa wesentlich stärker abhängig sind.

Nicht zuletzt spielen Entwicklungen in der deutschen Innenpolitik sowie Wahrnehmungen der Region in der deutschen Öffentlichkeit eine Rolle für die Gestaltung der Beziehungen zu den Maghrebstaaten und ihren Bevölkerungen. Hierzulande wird die Region vorwiegend negativ wahrgenommen. Zwar sind Tunesien und Marokko beliebte Touristenziele, doch finden sich die Maghrebstaaten meist nur dann in den Schlagzeilen, wenn Touristen entführt oder spektakuläre Anschläge verübt werden. Die Tatsache, dass die Region vorwiegend als Quelle der Bedrohung gesehen wird, hat Folgen für außenpolitische Spielräume gegenüber diesen Staaten und äußert sich etwa in einer restriktiven Vergabe von Visa an junge Maghrebener.

### **Dominanz der sicherheits- und energiepolitischen Interessen**

Die Interessen, die Deutschlands Handeln im Maghreb leiten, sind in erster Linie energie- und sicherheitspolitischer Natur. Erstens werden Öl und Gas aus diesen Staaten für die deutsche Energieversorgung immer wichtiger. Libyen ist heute Deutschlands viertwichtigster Erdöllieferant; Algerien liegt an achter Stelle. Angesichts der Abhängigkeit von russischem Erdgas und der steigenden Nachfrage ist die Bundesregierung explizit bestrebt, auch größere Mengen von Erdgas aus Algerien zu beziehen. Das auf lange Sicht mindestens ebenso starke Interesse an erneuerbaren Energien, insbesondere Solarenergie, aus dem Maghreb steht bislang noch hinter dem kurz- und mittelfristigen Interesse an fossilen Energieträgern zurück.

Zweitens spielt der Maghreb eine wichtige Rolle für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Zum einen ist der Anteil an Maghrebenern in internationalen jihadistischen Netzwerken relativ hoch. Zum anderen hat sich der algerische Terrorismus, der ursprünglich nur auf nationale Ziele ausgerichtet war, mit der »Al-Qaida im Maghreb« »pan-maghrebisiert«. Zumindest in seiner Rhetorik ist Europa eine potentielle Zielscheibe geworden. Die Angst vor Anschlägen auch in Deutschland hat das deutsche Interesse an inneren Entwicklungen und Stabilität in den Maghrebstaaten sowie an Sicherheitskooperation mit diesen Staaten verstärkt – und dies umso mehr, als mit der Etablierung des Schengenraums die deutschen Außengrenzen ans Mittelmeer vorgerückt sind. Dies erklärt unter anderem auch das gestiegene deutsche Interesse an der Eindämmung irregulärer Migration aus (Nord-)Afrika nach Europa.<sup>1</sup>

Neben diesen Sicherheitsinteressen im engeren und weiteren Sinne besteht ein manifestes Interesse, die Position der deutschen Wirtschaft im

<sup>1</sup> Vgl. zu den von Nordafrika ausgehenden Migrationsströmen und dem europäischen Umgang damit auch den Beitrag von Steffen Angenendt in diesem Band, S. 41ff.

Maghreb zu verbessern. Zwar findet sich Deutschland bei allen Maghrebstaaten mit Ausnahme Algeriens unter den fünf wichtigsten Handelspartnern (gemessen am Handelsvolumen), die deutschen Direktinvestitionen sind aber nach wie vor recht bescheiden. Dies liegt nicht zuletzt an fehlender Rechtssicherheit in einer Mehrheit der Maghrebstaaten.

Die starke Akzentuierung der sicherheits- und energiepolitischen Interessen führt dazu, dass zahlreiche weitere Anliegen in den Hintergrund rücken – obwohl sie ebenfalls von zentralem Interesse für Deutschland sein müssten. Dies gilt insbesondere für Verwaltungs- und Justizreformen, die auf mehr Transparenz, Effektivität und Unabhängigkeit zielen, sowie für die inner-maghrebinische Integration. Fortschritte in diesen Bereichen verbessern nicht nur die Rahmenbedingungen für deutsche Investoren, sie sind vor allem auch für die Prosperität der Maghrebstaaten unabdingbar. Ebenso wie die Einhaltung von internationalen Menschenrechtsstandards (VN-Konventionen) oder wie ein Mindestmaß an politischen Freiheiten und sozialer Gerechtigkeit in der Region liegen solche Fortschritte im Interesse Deutschlands. Denn europäische Sicherheit, wenn sie nachhaltig und langfristig sein soll, lässt sich nicht von den Lebensumständen der maghrebinischen Bevölkerungen abkoppeln.

### **Widersprüchliche Ansätze und widerspenstige Partner**

Eine deutsche Politik oder Strategie gegenüber der Maghrebregion existiert nicht – sieht man von meist rhetorischen Forderungen nach regionaler Integration im Maghreb ab. Stattdessen gibt es unterschiedlich enge bilaterale Beziehungen zu den einzelnen Ländern. Auch auf europäischer Ebene findet sich keine spezifische Politik für diese Region, sondern lediglich eine Mittelmeerpolitik, die nicht zwischen dem westlichen und östlichen Mittelmeerraum differenziert. Ansätze einer Maghrebpolitik sind allerdings in den südeuropäischen Staaten Frankreich und Spanien, bis zu einem gewissen Grad auch in Italien zu erkennen. Sie alle haben eine Vergangenheit als Kolonialmächte in der Region und pflegen entsprechend enge, wenn auch nicht unkomplizierte Beziehungen zu den Maghrebstaaten.

Bislang verfolgt Deutschland seine primären, Fragen der Sicherheit und der Energieversorgung betreffenden Interessen vorwiegend im bilateralen Rahmen. Die Bundesrepublik hat nach dem Anschlag von Djerba (2002) mit Tunesien ein Sicherheitsabkommen geschlossen, das unter anderem den Austausch von Informationen vorsieht. Mit Algerien und Marokko existieren Abkommen über die Rückführung illegaler Migranten. Diesen drei Staaten leistet Deutschland überdies militärische Ausbildungshilfe in kleinem Maßstab. Insbesondere in sensiblen sicherheitspolitischen Feldern wie dem Datenaustausch bei der Terrorismusbekämpfung ist an ein gesamteuropäisches Vorgehen bislang nicht zu denken. Im Energiebereich mangelt es zwar an bilateralen Abkommen, nicht aber an deutlichen Bestrebungen der deutschen Diplomatie, ein günstiges Klima für Ener-

giekooperation und für das Engagement privater deutscher Energiekonzerne zu schaffen.

Auf die wirtschaftlichen und politischen Strukturreformen, die für den Maghreb angestrebt werden, wirkt Deutschland hauptsächlich in einem gesamteuropäischen Rahmen hin – sieht man von der Entwicklungszusammenarbeit (Marokko ist ein Schwerpunktland des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und der Arbeit der politischen Stiftungen vor Ort ab. Als Rahmen fungieren der 1995 ins Leben gerufene und im Juli 2008 in die Union für das Mittelmeer überführte multilaterale Barcelonaprozess und die bilaterale Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP).

Grundsätzlich versucht die EU mit diesen beiden außenpolitischen Instrumenten, über engere, vor allem wirtschaftliche Kooperation Anreize für Wirtschafts-, Verwaltungs- und Justizreformen sowie nicht zuletzt für die Demokratisierung der politischen Systeme zu schaffen. Die Wahl dieses Ansatzes beruht auf der Annahme, dass ein Mindestmaß an ökonomischer Prosperität und politischer und sozialer Gerechtigkeit in den südlichen Nachbarstaaten Europas im langfristigen europäischen Sicherheitsinteresse ist, da auf diese Weise Ursachen für Migration und Radikalisierung bekämpft werden und die staatliche Stabilität erhöht wird.

Nach 14 Jahren Barcelonaprozess liegt eine Mehrheit dieser Ziele nach wie vor in utopischer Ferne. Im Maghreb findet sich heute kein einziges demokratisches System. Lediglich in Marokko sind eine gewisse politische Öffnung und verstärkter politischer Wettbewerb zu beobachten. Dies hat die EU denn auch mit dem sogenannten *Statut avancé* für Marokko honoriert, das nun als erstes arabisches Nachbarland sukzessive Zugang zu einer ganzen Reihe von EU-Agenturen und -Programmen bekommen wird.

Im Zuge der euro-mediterranen Zusammenarbeit konnte auch die bestehende Kluft zwischen dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in Europa und jenem in den Maghrebstaaten nicht verringert werden; diese ist – ganz im Gegenteil – seit 1995 sogar gewachsen. Der Maghreb ist überdies nach Angaben der Weltbank die wirtschaftlich weltweit am wenigsten integrierte Region. Das liegt maßgeblich am nach wie vor ungelösten Westsahara-Konflikt, der Ursache dafür ist, dass die Landgrenzen zwischen Algerien und Marokko geschlossen bleiben.

Damit sind auch schon einige der Schwierigkeiten angedeutet, mit denen sich deutsche und europäische Politik im Maghreb konfrontiert sehen. Sie beruhen nicht zuletzt auf dem Prioritätenkonflikt zwischen kurzfristigen sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen und den demokratie- und menschenrechtsorientierten Werten, die deutscher und europäischer Außenpolitik zugrunde liegen. Seit den Ereignissen des 11. September 2001 und dem darauf folgenden internationalen Kampf gegen den Terrorismus haben die EU genauso wie Deutschland in der Praxis primär unter dem (kurzfristigen) Primat der Sicherheitskooperation gehandelt. Die langfristig angelegte demokratie- und menschenrechtsorientierte Agenda blieb dabei weitgehend auf Rhetorik beschränkt. Die unintendierte Folge davon war, dass die EU und die europäischen Regie-

rungen autoritäre Tendenzen bestehender Regime, die sie eigentlich verändern wollten, de facto eher gestärkt haben. So haben die Maghrebstaaten politische Reformen unter Verweis auf die vordringliche Bekämpfung der islamistischen Gefahr auf die lange Bank geschoben und oppositionelle Kräfte als Terroristen gebrandmarkt, um deren Unterdrückung auch gegenüber den Europäern zu rechtfertigen. Letztlich laufen solche Entwicklungen den europäischen Sicherheitsinteressen insofern zuwider, als Repression ein wichtiger Bedingungsfaktor für die Radikalisierung von Jugendlichen ist.

Die erfolgreiche Umsetzung sowohl der deutschen und europäischen Sicherheitsinteressen als auch der politischen Reformagenda wird zusätzlich dadurch erschwert, dass Algerien und Libyen sich an der Europäischen Nachbarschaftspolitik bislang nicht beteiligen wollen; Libyen ist auch der Union für das Mittelmeer nicht beigetreten. Die beiden Staaten haben derzeit aufgrund ihrer erdöl- und erdgasbedingten Liquidität sehr viel Verhandlungsmacht, gleichzeitig ist ihr Souveränitätsverständnis stark ausgeprägt. Folglich gibt es aus ihrer Sicht keinen Grund, sich mit den Aktionsplänen der Nachbarschaftspolitik auf extern induzierte Reformen einzulassen, die sie als Einmischung in innere Angelegenheiten wahrnehmen.

Wie sensibel Algier auf externe Reformanstöße reagiert, hat sich im Spätsommer 2008 gezeigt, als die Friedrich-Ebert-Stiftung aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit unabhängigen Gewerkschaften der Subversion beschuldigt wurde und sich in der Folge gezwungen sah, sämtliche Aktivitäten in Algerien vorübergehend einzustellen. Ein längerfristiger Ölpreisverfall könnte Algerien und Libyen zu mehr Kooperationsbereitschaft zwingen – doch ist dies derzeit nicht das realistischste Szenario.

## Enge Spielräume

Es spricht einiges dafür, dass sich die Rahmenbedingungen für die Durchsetzung deutscher und europäischer Interessen im Maghreb in absehbarer Zukunft eher verschlechtern als verbessern werden. Dies liegt vor allem daran, dass eine wachsende Zahl internationaler Akteure zunehmend geopolitisches und geostrategisches Interesse an der Region entwickelt. Dadurch verkleinern sich die Spielräume für deutsche und europäische Politik.

Dabei sind die Spielräume im Maghreb heute grundsätzlich andere als jene im arabischen Osten. Durchaus positiv zu beurteilen ist die Tatsache, dass der Nahostkonflikt nicht das bestimmende Element für die Außenpolitik der maghrebischen Staaten ist. Algerien und Libyen führen den Konflikt zwar immer wieder ins Feld, wenn es darum geht, die Verweigerung von Kooperation mit Europa im multilateralen regionalen Rahmen zu begründen – dies war beispielsweise im Vorfeld des Gipfels zur Lancierung der Union für das Mittelmeer im Juli 2008 der Fall. Letztlich sind aber andere Konflikte – die Westsahara im algerischen und marokkanischen Fall, die libysche Rolle in afrikanischen Konflikten – wichtiger für

die außenpolitische Agenda dieser Staaten. Natürlich müssen der marokkanische König und der tunesische Präsident auf die große »Palästina-Solidarität« in den Bevölkerungen Rücksicht nehmen, aber der israelisch-arabische Konflikt entfaltet im Maghreb nicht jene reformverhindernde oder konfliktverstärkende Wirkung, die er in Staaten im direkten geographischen Umfeld der Parteien des Nahostkonflikts hat.

Im Unterschied zum arabischen Osten gilt überdies, dass die USA im Maghreb nicht der alles dominierende externe Akteur sind – trotz wachsender Präsenz insbesondere seit dem 11. September 2001. Aufgrund der kolonial bedingten engen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verflechtung haben in dieser Region jedoch Frankreich und – wenn auch in schwächerem Maße – Spanien und Italien eine Sonderposition inne und kämpfen darum, diese zu bewahren. Die von Frankreich lancierte Idee einer Mittelmeerunion, die ursprünglich nur Mittelmeeranrainer umfassen sollte, war als Instrument zur Absicherung und zum Ausbau des französischen Einflusses in der Region gedacht. Die französische Sonderposition hat insbesondere für deutsche Wirtschaftspolitik negative Folgen. Zwar gelten deutsche Produkte als solide, deutsche Firmen als ausgesprochen seriös, und nahezu permanent rufen maghrebische Offizielle nach einem stärkeren deutschen Engagement. Bei Vertragsabschlüssen kommt aber nach wie vor die französische Wirtschaft häufiger zum Zuge. Dabei spielen die gemeinsame Sprache sowie die historisch bedingten kulturellen Affinitäten eine wichtige Rolle.

Dennoch sollte die Position Frankreichs in der Region nicht überschätzt werden. Längst ist ein sich intensivierender Wettbewerb einer immer größeren Zahl von internationalen Akteuren im Gange: Die USA, Russland, Spanien, Italien, Großbritannien und zunehmend auch China, Indien und lateinamerikanische Staaten bemühen sich um Energie- und Sicherheitskooperation (inklusive Waffenverkäufe) sowie um den Aufbau der maghrebischen Transportinfrastruktur und generell um Aufträge im Bausektor.

Dieser Wettbewerb hat nicht nur zur Folge, dass die Spielräume für deutsche Politik in der Region derzeit enger werden, je nach Politikfeld in unterschiedlichem Maße, er hat auch negative Auswirkungen auf die europäische Reform- und Transformationsagenda. Je mehr Möglichkeiten die Maghrebstaaten haben, ihre Außenhandelsbeziehungen zu diversifizieren, desto geringer sind die europäischen Möglichkeiten, Druck auszuüben. Offizielle Stellen in Algerien und Libyen machen kein Geheimnis daraus, dass sie bevorzugt mit Staaten wie China oder Russland kooperieren, weil von ihnen keinerlei Reformdruck ausgeht.

### **Welche deutsche Politik für die Maghrebstaaten?**

Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen bestehen für deutsche Politik im Maghreb durchaus Chancen, neue Felder zu besetzen und die bestehende Kooperation zu optimieren. Eine Politik oder gar eine Strategie für den gesamten Maghreb als Region ist angesichts der Unterschiede in den Kooperationsinteressen und der Verhandlungsmacht der Maghreb-

staaten zwar nur bedingt möglich. Dennoch lohnt es sich, den Maghreb aufgrund seiner spezifischen Lage und Probleme gesondert vom Rest der arabischen Welt zu betrachten und Projekte speziell für den Maghreb oder zumindest einen Teil seiner Staaten zu konzipieren. Im Rahmen der Union für das Mittelmeer werden subregionale sowie flexible multilaterale Formate der Zusammenarbeit (sogenannte variable Geometrie) explizit ermutigt. Deutschland hat mit dem in die »Mittelmeerunion« eingebrachten Solarplan für das Mittelmeer, dessen Umsetzung zunächst voraussichtlich in Nordafrika erfolgen wird, einen vielversprechenden Vorstoß in diese Richtung gemacht.<sup>2</sup>

Allerdings sollte man sich hierzulande nicht der Illusion hingeben, dass alle Europäer in der »Mittelmeerunion« an einem Strick ziehen werden. Die Südeuropäer handeln, wenn es um den Maghreb geht, weiterhin statt nach europäischen nach ihren nationalen Partikularinteressen – Frankreich wird zivil zu nutzende Nuklearenergie exportieren, auch wenn Deutschland dies für hochproblematisch hält. Solche Initiativen kann deutsche Außenpolitik am besten damit kontern, dass sie attraktive Gegenprojekte im gesamteuropäischen Rahmen entwickelt. Das genannte Solarenergieprojekt ist hierfür wiederum ein ausgezeichnetes Beispiel.

Ein anderer Bereich, in dem Deutschland im europäischen Rahmen agieren sollte, ist die weitere Ausgestaltung der Union für das Mittelmeer. In diesem Rahmen will die EU aus guten Gründen auf Projekte setzen, die schnell Arbeitsplätze schaffen und den Bevölkerungen Hoffnung machen. Deutschland kann hierbei eine wichtige Rolle spielen, indem es sich dafür einsetzt, dass die Union für das Mittelmeer nicht in bürokratischer Unbeweglichkeit erstarrt, sondern mit effektiven Strukturen und Institutionen ausgestattet wird, die ihre Arbeit bald aufnehmen können. Anzustreben ist insbesondere ein gut funktionierendes Sekretariat.

Darüber hinaus sollte Deutschland versuchen, die europäische Politik in der Region mit eigenen Maßnahmen zu flankieren. Mit Blick auf eines der Kernprobleme des Maghreb, die eingangs erwähnte Perspektivlosigkeit der Jugend, sind die europäische Agenda für politische und wirtschaftliche Transformation sowie die europäischen Ansätze zu mehr Kooperation im Bildungsbereich langfristig die richtigen Antworten. Kurzfristig aber sind gezielte Maßnahmen vonnöten – und hier kann Deutschland, etwa durch Liberalisierung der Reisebestimmungen für junge Maghrebener sowie in der Migrationspolitik, positive Zeichen setzen und einen eigenen Beitrag leisten. Im Interesse an langfristiger Sicherheit sollte man in diesem Fall über den Schatten der kurzfristigen Sicherheitsbedenken springen.

Grundsätzlich gilt es, die langfristigen Strukturreformen in der Region durch wesentlich stärkeren Austausch von Personen zu unterstützen. In Libyen wie auch in Algerien wird die Revolutionsgeneration bald ausster-

<sup>2</sup> Der Solarplan für das Mittelmeer (Mediterranean Solar Plan) sieht vor, in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten bis zum Jahr 2020 20 Gigawatt Strom aus erneuerbaren Energien (vor allem Solar und Wind) zu produzieren. Dieser Strom soll sowohl von den Staaten der Region genutzt als auch nach Europa exportiert werden. Vgl. dazu auch den Beitrag von Jens Hobohm in diesem Band, S. 66ff, insbesondere S. 71 und S. 72f.

ben. Es ist folglich sinnvoll, Weiterbildungsangebote für junge Kader zu entwickeln und die Zahl der Stipendien für Maghrebener deutlich zu erhöhen. Solange es keine einzige deutsche Schule im Maghreb gibt, darf es nicht verwundern, dass sich begabte junge Maghrebener nach Frankreich orientieren und nicht an ein Studium in Deutschland denken. Ein vielversprechendes Projekt wäre sicherlich die Gründung eines deutsch-maghrebischen Jugendwerks – ähnlich dem deutsch-französischen Jugendwerk – oder der Vorstoß zur Einrichtung eines europäisch-maghrebischen Jugendwerks. Bessere Sprachkenntnisse auf beiden Seiten und ein besseres Verständnis der jeweils anderen Kultur würden nicht zuletzt den Boden für Aktivitäten der deutschen Wirtschaft in der Region bereiten.

Mit Blick auf die zahlreichen Migranten, die aus Afrika in die Maghrebstaaten einströmen, wäre es aus deutscher und europäischer Sicht ratsam, die Maghrebstaaten beim Aufbau von Asylsystemen zu unterstützen, die der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen. Dabei geht es um Regelungen für den Zugang zu den Asylverfahren, die Standards für die Anerkennung und die Versorgung der Asylbewerber und deren rechtlichen Schutz.

Bei allem wünschenswerten Engagement sollten die deutschen, aber auch die europäischen Möglichkeiten, auf politische Reformen in den Maghrebstaaten Einfluss zu nehmen, realistisch eingeschätzt werden. Das gilt insbesondere für Algerien und Libyen. Da sich in beiden Ländern keine Reformen abzeichnen, sollte eine gewisse Distanz zu ihren autoritären Regimen gewahrt werden. Deutschland steht hier im europäischen Vergleich besser da als andere. Noch durfte der libysche Staatschef Qaddafi sein Zelt nicht vor dem Kanzleramt aufstellen, und bislang hat Deutschland – im Gegensatz zu Frankreich – Tunesien auch nicht für seine (nicht vorhandenen) Demokratisierungsbemühungen gelobt.

Das Festhalten an dieser zumindest graduell unterschiedlichen Politik ist sinnvoll. Denn die langfristige Sicherheit Deutschlands hängt nicht nur von der Sicherheitszusammenarbeit mit den maghrebischen Regierungen ab, sondern auch maßgeblich von der Glaubwürdigkeit, die deutsche Politik bei den dortigen Bevölkerungen genießt. Und hier gilt es zu bedenken, dass eine wertorientierte Rhetorik, von der deutsche Spitzenpolitiker immer wieder Gebrauch machen, hohe Erwartungen weckt, die dann nicht eingelöst werden können und in Enttäuschungen resultieren. Folglich sollten diese Politiker die wert- und normenorientierte Rhetorik dosiert und vor allem nur dann einsetzen, wenn die Bundesregierung gewillt ist, danach zu handeln. Die Bevölkerungen der Region haben mehr davon, wenn deutsche Außenpolitiker mit Nachdruck Rechtssicherheit verlangen und sich dafür engagieren und im Kampf gegen den Terrorismus nicht über Menschenrechtsverletzungen in diesen Staaten hinwegsehen, als wenn sie deklaratorisch und abstrakt Demokratisierung propagieren.

Nicht zuletzt ist für eine stärker vorausschauende Haltung gegenüber der Region zu plädieren. Es gibt eine Tendenz in der deutschen und europäischen Außenpolitik, Herausforderungen erst dann wahrzunehmen und auf sie zu reagieren, wenn sie ihnen nicht mehr ausweichen kann. Erst als der Wahlsieg der islamistischen PJD-Partei in Marokko möglich schien,

wurde beispielsweise darüber nachgedacht, ob und wie mit der Partei kommuniziert werden soll. Derzeit zeichnen sich im Maghreb Entwicklungen ab, die in Zukunft für Deutschland an Bedeutung gewinnen könnten, die aber noch kaum beachtet werden. Dies gilt zum Beispiel für die zunehmende Desillusionierung der maghrebinischen Bevölkerungen über den legalen Islamismus und die Frage, welche Kräfte vom existierenden Frustrationspotential in Zukunft profitieren werden. Auch die Überalterung der Bevölkerungen, die in zwei bis drei Jahrzehnten im Maghreb zum Problem werden wird, gilt es in Politikansätze für die Region einzubeziehen – die tunesische Fertilitätsrate ist bereits unter den Schwellenwert gefallen, der zur Bestandserhaltung beibehalten werden müsste, die algerische steht kurz davor. Die sozioökonomischen und sicherheitspolitischen Folgen dürften in diesen Staaten, deren Systeme zur Altersvorsorge schlecht ausgebaut sind, gravierend sein, und dies werden auch die europäischen Nachbarn zu spüren bekommen. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, den Blick für gesellschaftliche und politische Veränderungen in dieser Nachbarregion zu schärfen.

## Terrorismusbekämpfung

*Guido Steinberg*

Der jihadistische Terrorismus stellt zwar für Europa ebenso wie für die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens und Nordafrikas eine Gefahr dar. Dennoch ist er keine existentielle Bedrohung. Die Jihadisten des 21. Jahrhunderts sind in der Lage, groß dimensionierte Anschläge zu verüben, bei denen hunderte, künftig sogar vielleicht erneut tausende Menschen zu Tode kommen könnten. Damit sind sie in der Lage, Gesellschaften zu erschüttern und zu verändern, nicht aber die Existenz von Staaten zu gefährden. Dies gilt im Prinzip auch für die arabische Welt und Iran. Hier sind die Jihadisten weit davon entfernt, Regierungen stürzen zu können. Die Staaten in der Region sind allerdings häufig sehr viel schwächer als diejenigen in Europa und der westlichen Welt. In Situationen, in denen der betreffende Staat oder dessen Regierung bereits stark geschwächt ist (wie im Irak ab 2003 oder auch im Libanon 2007), können Organisationen wie al-Qaida und ihre Verbündeten die staatliche Stabilität durchaus gefährden. Dabei richtet sich die Gewalt jihadistischer Gruppen häufig gegen die externen Unterstützer der Regime, gegen die sie in ihren Heimatstaaten kämpfen. So werden Staaten wie die USA, Großbritannien und Frankreich zu Zielen islamistischer Terroristen und wird die Terrorismusbekämpfung zu einem wichtigen Thema deutscher Nahostpolitik.

Der islamistische Terrorismus ist außen- und innenpolitisch eine große Herausforderung für die deutsche Nahostpolitik. Zum einen haben sich die Aktivitäten jihadistischer Gruppierungen nach 2001 vermehrt in die arabische Welt zurückverlagert. Der Irak war zwischen 2003 und 2007 das wichtigste Schlachtfeld für ihren Kampf gegen die USA. Auch Saudi-Arabien wurde zwischen 2003 und 2005 von einer massiven Terrorkampagne heimgesucht. Seit 2007 hat sich die Bedrohungslage vor allem in Algerien, aber auch im Maghreb insgesamt verschärft. Der islamistische Terrorismus ist zu einem in der arabischen und islamischen Welt nomadisierenden Phänomen geworden, das sich zunächst einmal – blickt man auf die Gesamtregion seit 2003 – verstetigt zu haben scheint. Nicht nur Leib und Leben deutscher Staatsbürger sind dort unmittelbar bedroht, sondern auch die deutschen Interessen in der Region.

Diese Entwicklung ist auch für die deutsche Innenpolitik bzw. den außenpolitischen Entscheidungsprozess von Bedeutung. Die klaren Grenzlinien zwischen Innen- und Außenpolitik verwischen, da eine in erster Linie von außen drohende Gefahr innenpolitisch relevant wird. Das für die Terrorismusbekämpfung im Inland zuständige Innenministerium muss, will es den transnationalen Terrorismus der Jihadisten effektiv bekämpfen, verstärkt mit den Regierungen ihrer Herkunftsländer kooperieren. So wird das Innenministerium seit 2001 zu einem immer wichtigeren außenpolitischen Akteur. Die Koordinierung mit dem Außenministerium wird zu

einer zusehends schwierigeren Aufgabe. Dabei besteht ein nach wie vor ungelöster Zielkonflikt zwischen effektiver Terrorismusbekämpfung und der Wahrung von Menschenrechten.

## Interessen

Angesichts dieses Zielkonfliktes ist es nicht leicht, die Interessen Deutschlands in der Terrorismusbekämpfung zu definieren. Das wichtigste Interesse ist sicherlich, dass die terroristische Gewalt in der Region eingedämmt wird. Denn erstens soll sie nicht auf Europa überspringen, wie es nach Beginn des Irak-Krieges 2003 mehrfach geschah. Die Attentäter von Madrid 2004 und London 2005 verübten ihre Anschläge primär, um Spanien und Großbritannien zu einem Abzug ihrer Truppen aus dem Irak zu bewegen. Seit 2007 befürchten europäische Sicherheitsbehörden vor allem, dass der nordafrikanische Terrorismus auf Europa ausgreift. Zweitens sollte der islamistische Terrorismus in der Region selbst – wo er deutlich virulenter ist als in Europa – zumindest unter Kontrolle bleiben, um zu verhindern, dass er sich negativ auf die Lösung regionaler Konflikte und die Stabilität einzelner Staaten auswirkt. Ein Verschwinden des islamistischen Terrorismus wäre zwar wünschenswert, ist aber vorerst kein realistisches Ziel für deutsche und westliche Politik.

Deutsche Politik hat großes Interesse an der Stabilität nahöstlicher Staaten. Dies beruht auf der Einsicht, dass fehlende Stabilität in dieser Nachbarregion in der Regel blutige inner- und zwischenstaatliche Konflikte zur Folge und Auswirkungen auch auf Europa hat – beispielsweise indem die terroristische Gefahr steigt oder vermehrt Flüchtlinge nach Europa drängen. Der Irak ist ein Beispiel dafür, was geschehen kann, wenn ein Regime gestürzt wird und ein Staat in einen Bürgerkrieg abrutscht. Das deutsche Interesse an Stabilität darf aber nicht darauf gerichtet sein, autoritäre Regime in Nahost zu konsolidieren. Vielmehr ist zumindest gleichberechtigtes deutsches Interesse, dass sich diese Regime wandeln und im Zuge politischer Reformen mehr Partizipation und Rechtsstaatlichkeit zulassen. Damit wäre auch ein Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen des islamistischen Terrorismus geleistet, denn sämtliche jihadistischen Gruppierungen der Gegenwart sind aus islamistischen Bewegungen hervorgegangen, die gegen die autoritären Regime ihrer Heimatländer opponierten.

In diesem Rahmen hat Deutschland auch ein Interesse an einer Kooperation mit jenen Staaten, in denen der islamistische Terrorismus ursprünglich entstanden ist. Länder wie Saudi-Arabien, Jordanien oder Syrien sind sehr viel besser über die jihadistischen Netzwerke informiert als die Europäer, weil die meisten islamistischen Terroristen dort beheimatet sind. Eine Kooperation mit diesen Ländern ist daher unabdingbar. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass in keinem der nahöstlichen Staaten ein hinreichender Menschenrechtsschutz für Terrorverdächtige gewährleistet ist. Wenn die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen aber mit dem (übergeordneten) Ziel kollidiert, politische Veränderungen

herbeizuführen, muss sie unterbleiben oder inhaltlich angepasst werden. Ebenso wenig wie das Interesse an Stabilität darf deutsche Terrorismusbekämpfung einer Stärkung der Diktaturen in der Region Vorschub leisten.

Dieser Zielkonflikt wird in Deutschland zwar wahrgenommen, aber nicht systematisch debattiert. Er wurde beispielsweise in der Diskussion über die Zusammenarbeit der rot-grünen Bundesregierung mit Syrien im Jahr 2002 deutlich, die um die Jahreswende 2007/2008 im BND-Untersuchungsausschuss und in der Öffentlichkeit geführt wurde. Während die deutsche Seite durch die Kooperation mit Damaskus an Informationen über jihadistische Netzwerke gelangen wollte, ging es der syrischen Regierung vor allem um die Überwachung oppositioneller Syrer in Deutschland. Die deutsche Seite stellte die Kooperation bald ein, da der Nutzen aus ihrer Sicht begrenzt blieb. Die Kritiker bemängeln vor allem, dass die Regierung mit einem Staat zusammenarbeitet, in dem Inhaftierte häufig gefoltert werden. Der Zielkonflikt, um den es hier geht, wird in der deutschen Außenpolitik allerdings selten so deutlich sichtbar wie im syrischen Fall. Das liegt vor allem daran, dass die Sicherheitszusammenarbeit mit den Deutschen kaum Bedeutung für die interne Situation in den anderen Staaten der Region hat und nur in Ausnahmefällen überhaupt wahrgenommen wird.

Anders stellt sich dies bei der Zusammenarbeit zwischen den USA und einigen Regionalstaaten dar. Die Bush-Administration sah den Zielkonflikt offensichtlich gar nicht. Sie baute nach dem 11. September nicht nur die gemeinsame Terrorismusbekämpfung mit langjährigen Partnern wie Jordanien, Marokko und Saudi-Arabien massiv aus. Darüber hinaus arbeitete sie auch mit anti-westlich eingestellten Gegnern der USA wie vor allem Syrien zusammen. Die Administration kooperierte umfassend mit den Sicherheitsbehörden dieser Staaten und hat ihnen – hauptsächlich Jordanien, dem wichtigsten Partner der US-Sicherheitsbehörden in der Region – sogar arabischstämmige Gefangene zum Verhör übergeben. Dies erscheint sinnvoll, wenn es darum geht, die Terrorverdächtigen durch kundige Beamte in ihrer Muttersprache und mit größerem (regionalen und kulturellen) Sachverstand befragen zu lassen, als dies amerikanischen Stellen möglich ist. Hier ging es zugleich aber auch darum, den in den USA ohnehin aufgeweichten Schutz der Verdächtigen vor Folter zu unterlaufen. In allen genannten Staaten, unabhängig von ihrer außenpolitischen Orientierung, ist Folter von Gefängnisinsassen an der Tagesordnung.

Solange die Bush-Administration an ihrer Demokratisierungsagenda für den erweiterten Nahen Osten festhielt, schadete diese Praxis zunächst einmal nur der Glaubwürdigkeit der USA. Nachdem sie diese Linie im Jahr 2005 aufgegeben hatte, führte die amerikanische Politik tatsächlich zu einer Konsolidierung autoritärer Strukturen in Staaten wie Ägypten und Saudi-Arabien, die bis dahin vereinzelte Reformbemühungen gezeigt hatten, diese nun aber einstellten. Seither gibt es Indizien dafür, dass die USA als Folge ihrer intensivierten Terrorismusbekämpfung selbst zum Ziel bis dahin eher nationalistischer terroristischer Gruppierungen geworden

sind. Solche Indizien finden sich in erster Linie in Algerien. Nach 2001 und verstärkt ab 2003 bauten die USA die Kooperation mit dem algerischen Staat aus. Auf diese Weise wollte die US-Regierung verhindern, dass al-Qaida in Algerien und der Sahelzone Fuß fasst. In Algerien operierte damals aber noch keine lokale Unterorganisation der al-Qaida, sondern lediglich die stark nationalistisch (und islamistisch) geprägte Salafistische Gruppe für Predigt und Kampf (GSPC). Deren einziges Ziel war bis 2003 der Sturz des Regimes in Alger; der Internationalismus Usama Bin Ladens und seiner Gefolgsleute war dieser Gruppe bis dahin fremd. Erst nachdem die USA interveniert hatten, näherte sich die GSPC der al-Qaida an. Der formale Anschluss erfolgte im Januar 2007. Die Gruppe, die sich fortan al-Qaida im Islamischen Maghreb nannte, griff nun vermehrt internationale Ziele an. Zwar hatte die Internationalisierung der GSPC auch mit dem Beginn des Irak-Krieges 2003 zu tun. Dennoch ist die Koinzidenz von amerikanischer Intervention und Internationalisierung zu offensichtlich, um als Zufall gelten zu können.

Auch wenn die Bundesregierung keine Terrorverdächtigen verschleppen oder foltern lässt, ähnelt die deutsche Zusammenarbeit mit den Diktaturen der arabischen Welt dem amerikanischen Muster. Daher besteht die Gefahr, dass auch Deutschland als Juniorpartner der USA für deren Politik mitverantwortlich gemacht wird. Das hat insofern Folgen, als auf diese Weise eine Bekämpfung der Ursachen des Jihadismus erschwert wird. Jihadistische Gruppierungen bekämpfen immer auch die Regierungen ihrer Heimatländer. Oft ist es die in diesen Ländern herrschende brutale Repression, die Menschen in die Flucht treibt und veranlasst, zu Terroristen zu werden und sich transnationalen Organisationen wie al-Qaida anzuschließen. Da sich die autoritären Regime der arabischen Welt auch dank der Unterstützung der USA (und des Westens allgemein) an der Macht halten können, wird auch der Westen zu einem Ziel terroristischer Angriffe. Dabei besteht in vielen Fällen gar keine Notwendigkeit, die Regime zu unterstützen. So war beispielsweise in Algerien erstens die Stabilität des Staates durch die GSPC nie ernsthaft bedroht und zweitens richtete sich diese jihadistische Gruppierung nicht gegen ausländische Ziele.

Nicht zuletzt schadet die Unterstützung dieser Regime den langfristigen Interessen der westlichen Welt. Zu diesen Interessen gehört vor allem, dass die Bevölkerungen nahöstlicher Staaten an der politischen Willensbildung teilnehmen und sich die politischen Systeme schrittweise öffnen. Im Hinblick auf dieses Interesse kann es aber nicht zielführend sein, Regime vorbehaltlos zu unterstützen, die von der Bevölkerung häufig als illegitim angesehen werden. Deutschland kann kein Interesse daran haben, zum Komplizen dieser arabischen Regime zu werden oder auch nur als solcher wahrgenommen zu werden.

## Strategien

Es gibt keine umfassende deutsche Strategie für die Terrorismusbekämpfung im Nahen Osten. Teilweise liegt dies daran, dass die besondere Bedeu-

tung der arabischen Welt für die Entstehung des Jihadismus nicht gesehen wird. Die Schwerpunkte werden eher in Afghanistan und Pakistan oder in Europa selbst gesetzt. Dementsprechend verfolgen die verschiedenen deutschen Akteure auch keine gemeinsame Linie, die erkennen ließe, dass sie den aufgezeigten Zielkonflikt in der Nahostpolitik ernst nehmen und ihn aufzulösen suchen. Zum Hauptakteur ist das Innenministerium geworden, das die Terrorismusbekämpfung mit seinen regionalen Partnern als Fortsetzung der Innenpolitik und der Terrorismusbekämpfung im Inland betreibt. Dabei ist es vor allem der relativen Bedeutungslosigkeit der deutschen Maßnahmen geschuldet, dass der Zielkonflikt keine schärferen Formen annimmt.

Auf der Webseite des Innenministeriums findet sich unter dem Titel »Bekämpfung des Terrorismus« ein Strategie-ähnliches Papier, auf das Regierungsvertreter verweisen, wenn sie nach einer deutschen Bekämpfungsstrategie gefragt werden.<sup>1</sup> Dort heißt es zur dritten Ziel-Dimension »Internationale Zusammenarbeit weiter auszubauen«: »Dem transnational handelnden islamistischen Terrorismus ist wirksam nur in enger internationaler Kooperation beizukommen.« Als Anwendungsbeispiele werden gemeinsame Vereinbarungen »in den Vereinten Nationen, der G8 und der EU« genannt. Mit der Wirklichkeit der praktischen Terrorismusbekämpfung hat dies insofern wenig zu tun, als die internationale Kooperation zur Bekämpfung von Terrorismus – dort, wo sie praktische Folgen hat – nahezu ausschließlich bilateral gestaltet wird. Der Grund hierfür ist, dass die Polizei und mehr noch die Nachrichtendienste im Allgemeinen eine bilaterale Form der Zusammenarbeit praktizieren.

Auch wenn ein Konzept für die internationale Terrorismusbekämpfung offensichtlich fehlt oder nicht veröffentlicht ist, verfolgt die Bundesregierung doch sehr wohl eine Linie. Seit 2001 hat das Innenministerium die internationale Zusammenarbeit massiv ausgeweitet, insbesondere mit EU-Staaten und den USA, allerdings auch mit nahöstlichen Staaten. Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit in Nahost ergeben sich erstens daraus, aus welchen Ländern in der Sicht von Innenministerium und Sicherheitsbehörden Gefahr für Deutschland droht, und zweitens aus der außenpolitischen Orientierung des jeweiligen Partners. Es ist wesentlich unproblematischer, mit pro-westlichen als mit anti-westlichen Regimen zu kooperieren, selbst wenn sich deren Methoden der Terrorismusbekämpfung im jeweiligen Inland wenig unterscheiden. Der wichtigste Kooperationschwerpunkt in den Jahren 2008 und 2009 war Nordafrika, wo die Kooperation zuallererst mit Algerien, dann aber auch mit Marokko einen besonderen Stellenwert hat. Als Folge des Anschlusses der GSPC an al-Qaida ist bereits eine »Panmaghrebisierung« des algerischen Terrorismus zu beobachten. Eine Ausweitung des Operationsgebietes auf Europa ist nicht auszuschließen, Anschläge werden von deutschen Sicherheitsbehörden befürchtet. Darüber hinaus kooperieren diese Behörden bereits

<sup>1</sup> <[www.eu2007.bmi.bund.de/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Bekaempfung\\_des\\_Terrorismus\\_Id\\_93040\\_de.html](http://www.eu2007.bmi.bund.de/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Bekaempfung_des_Terrorismus_Id_93040_de.html)> (Zugriff am 28.4.2009).

seit langem eng mit Jordanien, auch weil die jordanischen Sicherheitskräfte als verhältnismäßig professionell gelten. Ähnliches trifft auf Kuwait zu. Darüber hinaus hat das Innenministerium auch deutliches Interesse an einer Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien, Jemen, Syrien und anderen Ländern, die viele Terroristen hervorgebracht haben und/oder Ziele terroristischer Angriffe geworden sind.

Die Sicherheitsbehörden kooperieren grundsätzlich abseits der Öffentlichkeit. Hinweise auf die Ausrichtung der Zusammenarbeit bieten allerdings die einschlägigen Abkommen, die mit Staaten der Region getroffen wurden. Häufig gehen diesen Abkommen Besuche und Gegenbesuche voraus. Aus den Informationen, die darüber nach außen gelangen, kann ebenfalls auf die Interessenlage der Bundesregierung geschlossen werden. Sicherheitsabkommen dieser Art häufen sich, gemessen an der Zeit vor dem Jahr 2001: beispielsweise mit Tunesien (April 2003), den Vereinigten Arabischen Emiraten (September 2005), Kuwait (Februar 2007) und Saudi-Arabien (2008 ausverhandelt, aber noch nicht unterzeichnet). In anderen Fällen fanden oder finden noch Verhandlungen statt. Terrorismus ist nur eine der Formen von Kriminalität, die in ihnen behandelt werden, weitere sind die Terrorismusfinanzierung und die organisierte Kriminalität. Die Texte, die sich eher wie Absichtserklärungen lesen, sind stark standardisiert und werden je nach Stand der Zusammenarbeit mit Inhalt gefüllt. Die polizeiliche Zusammenarbeit erstreckt sich dabei auf den Austausch von Informationen und auf Ausbildungs- und Ausstattungshilfe. In den Fällen, in denen (noch) keine Sicherheitsabkommen geschlossen wurden, existieren Vereinbarungen (Memoranda of Understanding), die weniger umfassend angelegt sind.

Die Handschrift des Auswärtigen Amtes ist nur selten zu erkennen, obwohl davon auszugehen ist, dass die Abkommen zumindest formal zwischen Innenministerium, Auswärtigem Amt und Bundeskanzleramt abgestimmt sind. Trotz einer Absprache zwischen den beiden Innenministern lag das Abkommen mit Syrien im Herbst 2008 noch auf Eis. Grund für die Verzögerung war ein aufschiebendes Veto, dass das Auswärtige Amt eingelegt hat. Anlass dazu gab möglicherweise die scharfe Kritik, die von der Opposition im BND-Untersuchungsausschuss an der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mit Syrien im Jahr 2002 geübt worden ist. Eine Rolle spielte vielleicht aber auch Rücksicht auf die USA. Nur in Ausnahmefällen wird die Kooperation im Sicherheitsbereich durch politische Maßnahmen ergänzt.

## **Spielräume, Optionen und Empfehlungen**

Die Spielräume für deutsche Politik zur Terrorismusbekämpfung in der Region sind eng. Entscheidend für die Wahrnehmung westlicher Politik sind die Herangehensweise der USA und im Falle Algeriens und Marokkos auch diejenige Frankreichs. Die deutsche Politik, die sich im Wesentlichen auf eine diskrete Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich beschränkt, ist daher durchaus pragmatisch.

Dennoch ist sie mit dem aufgezeigten Zielkonflikt konfrontiert. Die Gefahr ist groß, dass Deutschland künftig als Juniorpartner seiner Verbündeten für deren Politik mitverantwortlich gemacht wird. Schon heute wird die deutsche Politik und die Zusammenarbeit mit den einheimischen Behörden aufmerksamer wahrgenommen als noch vor 2001. Dies gilt beispielsweise für Algerien, wo im Jahr 2007 in der Presse über angeblich stattfindende deutsch-algerische Verhandlungen über ein Sicherheitsabkommen diskutiert wurde. In einem Land, in dem ein großer Teil der Bevölkerung der eigenen Regierung ablehnend gegenübersteht und die Sicherheitskräfte seit Jahrzehnten für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, ist eine solche mediale Aufmerksamkeit problematisch. Berichte über die Kooperation deutscher Sicherheitsbehörden mit ihren arabischen »Kollegen« erreichen die Region über die Medien und schaden dem guten Ruf, den die Bundesrepublik dort weithin genießt.

Deswegen ist es notwendig, Konzepte für den Umgang mit dem Zielkonflikt zwischen Effektivität und Menschenrechtsschutz in der Terrorismusbekämpfung zu entwickeln. Dabei muss immer wieder deutlich werden, dass Stabilität und politischer Wandel gleichberechtigte Ziele deutscher Politik sind, ja dass politische Reformen eine notwendige Bedingung für längerfristige Stabilität sind. Da die Politik der USA und Frankreichs zu einer Stärkung autoritärer Regime geführt hat, muss die Bundesrepublik versuchen, ihre Partner zu einer Änderung dieser Politik zu bewegen. Dies wird – wenn überhaupt – nur möglich sein, wenn die Bundesregierung auf eigene Ansätze in der Praxis verweisen kann.

Grundsätzlich müssen die Interessen deutscher Politik im Spannungsfeld zwischen Terrorismusbekämpfung und politischer Reform genauer definiert werden. Hier müsste das Bundeskanzleramt eine aktivere Rolle als bisher übernehmen, da die Ressorts weitgehend eigenverantwortlich handeln. Wichtig ist dabei nicht zuletzt, die Intention der anderen Seite zu kennen. Vielfach geht es den Herrschern im Nahen Osten nämlich nicht um die Bekämpfung von Terroristen, sondern um die der einheimischen oder exilierten Opposition. In diesen Fällen ist eine Zusammenarbeit häufig kontraproduktiv. Vor diesem Hintergrund sollten auch die Grenzen für die Zusammenarbeit mit nahöstlichen Diktaturen genauer definiert werden. Im eigentlichen Nahen Osten gibt es allerdings keinen Staat, mit dem jedwede Form der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich grundsätzlich ausgeschlossen werden sollte.<sup>2</sup>

In Anbetracht der zahlreichen Problemfälle sollte die Bundesregierung abgestufte Formen der Zusammenarbeit wählen. In einigen Fällen bietet sich an, die Zusammenarbeit auf die Nachrichtendienste zu beschränken und auf eine Beteiligung des Bundeskriminalamtes (BKA) zu verzichten. Ohnehin ist häufig fraglich, inwieweit eine nahöstliche Geheimpolizei als Äquivalent des BKA gelten kann. Der Bundesnachrichtendienst (BND) hat langjährige Erfahrungen in fast allen Ländern der Region gesammelt,

<sup>2</sup> Außerhalb der Region stellt vor allem Usbekistan ein Problem dar. In keinem anderen Fall wird der Ziel- und Interessenkonflikt in der deutschen Politik so deutlich.

seine Aktivitäten entfaltet er seinem Auftrag gemäß im Verborgenen. So kann sich die Bundesregierung auch in problematischen Fällen – wie beispielsweise Syrien – den Zufluss von Informationen sichern, ohne dass der beschriebene Zielkonflikt aufbricht.

Wo jedoch eine offenere Form der Kooperation unabdingbar ist, muss sie durch politische Maßnahmen abgefedert werden, die auf jedes Land spezifisch zuzuschneiden sind. Grundsätzlich sollte die Bundesregierung offener mit dem oben skizzierten Zielkonflikt umgehen und ihn auch gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit ansprechen. Dazu gehört, dass sie Missstände immer wieder benennt. Nur so kann sie verhindern, dass periodisch wiederkehrend Befremden bis Empörung (in erster Linie unter den Bevölkerungen des Nahen Ostens) aufkommt, wenn die diskrete Kooperation der Sicherheitsbehörden gerade in Problemfällen öffentlich bekannt wird. Eine insoweit transparentere Politik kann längerfristig dem Eindruck entgegenwirken, dass Deutschland zum Komplizen der jeweiligen Diktatoren wird. Kurzfristige Probleme oder gar ein vorläufiges Ende der Zusammenarbeit sollten dabei in Einzelfällen in Kauf genommen werden.

Die Bundesregierung sollte außerdem aber auch Angebote zur Zusammenarbeit machen, die dem Menschenrechtsschutz und der Herausbildung von mehr Rechtsstaatlichkeit dienen. Auf diesem Feld hat sie bereits seit längerem eine breite Palette von Maßnahmen entwickelt. Dazu gehören beispielsweise Angebote zur Aus- und Weiterbildung für Nachrichtendienste, Polizei und Justiz oder auch Rechtsstaatsdialoge, die allerdings im Rahmen von länderbezogenen Gesamtkonzepten zielgerichteter angelegt und öffentlichkeitswirksamer dargestellt werden müssten.

Diese Maßnahmen werden nicht direkt zu Veränderungen in den Staaten des Nahen Ostens führen. Aber sie können die deutsche Politik weniger angreifbar machen und das kurzfristige deutsche Interesse an einer effektiven Terrorismusbekämpfung mit dem langfristigen Interesse an politischen Reformen und mehr Rechtsstaatlichkeit verbinden. Tiefgreifende Veränderungen kann eine solche Politik mittelbar nur dann bewirken, wenn sie auch von den USA aufgegriffen wird. Ohne massiven Druck ändern sich die Diktatoren in der Region nicht – wenn sie aber Druck ausgesetzt sind, haben sie sich bereits in der Vergangenheit als durchaus flexibel erwiesen. Ägypten und Saudi-Arabien beugten sich beispielsweise zwischen 2003 und 2005 dem amerikanischen Wunsch nach politischen Reformen. Sollte ein ähnliches Szenario erneut eintreten, wäre es sinnvoll, wenn deutsche und europäische Konzepte für solche Reformen vorlägen.

## Der israelisch-arabische Konflikt

*Muriel Asseburg*

Ende 2008 eskalierte der israelisch-arabische Konflikt mit dem Krieg im Gaza-Streifen einmal mehr. Zwar wurde die militärische Auseinandersetzung Mitte Januar 2009 durch eine Waffenruhe abgelöst, die Israel und Hamas mehr oder weniger parallel verkündeten. Die Situation ist jedoch prekär geblieben: Der Gaza-Streifen untersteht nach wie vor einer nahezu vollständigen israelischen Blockade und die Gewalt hält an, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau. Um einen dauerhaften Waffenstillstand sowie Sicherheit für die Bevölkerungen in Israel und den palästinensischen Gebieten zu erreichen, werden tragfähigere politische Arrangements nötig sein.

Nach dem Krieg ist eine Konfliktregelung indes nicht einfacher geworden. Die Palästinenser sind weiterhin politisch gespalten. Zugleich ist die Position von Mahmud Abbas, den die Hamas seit dem 9. Januar 2009 nicht mehr als Präsident anerkennt, durch den Krieg zusätzlich unterminiert worden. Die Hamas ist zwar militärisch geschwächt, bleibt aber ein wichtiger politischer Akteur. In Israel hat Ende März 2009 eine Koalition aus Rechten, Rechtsnationalen, Ultraorthodoxen und der Arbeitspartei unter Führung des Likud-Vorsitzenden Benjamin Netanjahu die Regierungsgeschäfte übernommen – ein Bündnis, von dem wenig konstruktive Eigeninitiative im Friedensprozess zu erwarten sein dürfte. Zwar hat der neue US-Präsident Barack Obama bereits erste Schritte eingeleitet, um Engagement im Nahen Osten zu zeigen. Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise und anderer drängender Herausforderungen in der Außenpolitik wird Obama aber kaum die notwendigen Energien auf ein Konfliktfeld richten können, an dem schon seine Vorgänger gescheitert sind.

Im Vorfeld und während des Gaza-Krieges haben Deutschland und die EU keine gute Figur abgegeben. Nicht nur, dass sie in den letzten Jahren eine Politik verfolgten, die dazu beigetragen hat, die Gräben zwischen Hamas und Fatah zu vertiefen; sie haben auch – ebenso wie die USA – die Blockade des Gaza-Streifens implizit mitgetragen. Sie sind daher mitverantwortlich für die Zuspitzung der humanitären Situation in dem Gebiet und für die Eskalation des Konflikts zwischen Israel und der Hamas. Vermittlungsversuche einzelner EU-Staaten während des Krieges verliefen weitgehend im Sande. Die EU als Ganzes hat sich als unfähig erwiesen, geeint und tatkräftig aufzutreten, die außenpolitische Lücke zu füllen, die sich in der Übergangsphase zwischen Bush- und Obama-Administration auftat, und sich überzeugend für einen friedlichen Konfliktaustrag und die Wahrung internationalen Rechts einzusetzen.

Auch auf der israelisch-syrischen Schiene haben Amerikaner und Europäer in den letzten Jahren wenig getan, um die von den Konfliktparteien erwünschte Annäherung zu unterstützen. Sowohl die Bush-Administration

als auch die Regierungen der großen europäischen Staaten hielten es für wichtiger, Syrien diplomatisch zu isolieren und den Druck auf das Land zu erhöhen – Damaskus, so die westlichen Forderungen, solle im Irak ein konstruktiveres Engagement an den Tag legen, sich nicht in die inneren Angelegenheiten des Libanon einmischen und mäßigend auf die in Syrien ansässigen radikalen palästinensischen Gruppierungen einwirken. So fiel es letztlich der Türkei zu, in den indirekten Gesprächen zwischen Israel und Syrien zu vermitteln. Erst im Zuge des Irak-Nachbarstaaten-Prozesses und nach dem Regierungswechsel in Frankreich kam es allmählich zu einer Aufweichung der westlichen Isolierungspolitik gegenüber Damaskus.

## Deutsche Interessen

Im Wesentlichen sind es drei Interessenbündel, die den deutschen Umgang mit dem israelisch-arabischen Konflikt bestimmen: erstens, abgeleitet aus der historischen Verantwortung Deutschlands, das Eintreten für das Existenzrecht und die Sicherheit Israels; zweitens die Abwehr von Sicherheitsrisiken, die von der Nachbarregion ausgehen, etwa durch Terrorismus, irreguläre Migration oder organisierte Kriminalität; drittens gute Beziehungen zu den ressourcenreichen arabischen Staaten und dem Iran, nicht zuletzt mit dem Ziel, Deutschlands Energiesicherheit zu erhöhen – auch wenn die Bundesrepublik nur einen kleinen Teil ihrer Energiezufuhr aus dem Mittleren Osten bezieht.

Die gängige Interpretation deutscher – wie auch europäischer – Politik lautet, dass sich diese drei Hauptinteressen am besten in Einklang bringen lassen, wenn es einen friedlichen Ausgleich in der Region gibt, wenn also vor allem die Antagonismen zwischen Israel und seinen Nachbarn überwunden werden. Dabei gilt der israelisch-palästinensische Konflikt zu Recht als Schlüsselkonflikt. Übereinstimmung zwischen deutscher und europäischer Haltung besteht auch dahingehend, dass dieser Konflikt durch eine Zwei-Staaten-Regelung beizulegen ist, die wiederum in eine regionale Friedenslösung nach dem Land-für-Frieden-Prinzip eingebunden sein sollte. Folgerichtig hat sich Deutschland von Anfang an bilateral und im Rahmen der EU für den Friedensprozess im Nahen Osten engagiert und seither einen durchaus beachtenswerten Beitrag zur palästinensischen Staats- und Institutionenbildung geleistet.

Gleichzeitig sieht zumindest die politische Klasse in der Bundesrepublik das eigene Land nicht als unparteiischen Dritten, sondern stellt – über alle Grenzen der im Bundestag vertretenen Parteien hinweg – Israels Sicherheit und Interessen klar vornan. Seit den sechziger Jahren hat die Bundesrepublik die Kooperation mit Israel konsequent ausgebaut, so dass die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen heute so eng sind wie mit keinem anderen Staat im Nahen Osten. Zudem hat sich Deutschland immer wieder als Sachwalter israelischer Interessen innerhalb der EU verstanden und israelische Anliegen im europäischen Rahmen vertreten. Insbesondere ging es der Bundesrepublik darum, eine engere Anbindung Israels an die EU – wie sie schon 1994

der Europäische Rat von Essen in Aussicht stellte – voranzutreiben und eine etwaige Sanktionierung israelischer Politik (z.B. wegen des fortgesetzten Siedlungsbaus) seitens der Europäer zu verhindern. Dabei sind unhinterfragt auch immer wieder israelische Sicherheitsperzeptionen und -konzeptionen übernommen worden, selbst wenn sie in krassem Widerspruch zu anderen deklarierten Zielen deutscher und europäischer Politik – etwa im Bereich internationalen Rechts – stehen. Die Priorisierung israelischer Sicherheitsinteressen wird in diesem Maße allerdings immer weniger von der Bevölkerung mitgetragen.

Dabei ist die Diskussion darüber, welche konkreten politischen Handlungsverpflichtungen aus der historischen Verantwortung Deutschlands erwachsen, keineswegs abgeschlossen. Deutlich wurde dies etwa in der Bundestagsdebatte über eine deutsche Beteiligung am VN-Einsatz im Libanon nach dem Sommerkrieg 2006. Dabei wurden drei verschiedene – und widersprüchliche – Optionen aus der Geschichte abgeleitet: Angesichts ihrer historischen Verantwortung müsse die Bundesrepublik Truppen entsenden, damit Israel auch durch deutsche Soldaten geschützt werde; Deutschland könne sich nicht an der VN-Mission beteiligen, da es nicht ausreichend unparteiisch sei; Berlin solle auf einen Einsatz der Bundeswehr verzichten, weil es auf jeden Fall zu vermeiden sei, dass deutsche Soldaten in die Situation geraten, israelischen Soldaten im Gefecht gegenüberzustehen. Mit der Entsendung von Marinesoldaten zur seeseitigen Unterstützung des Waffenembargos gegen die Hisbollah und andere nicht-staatliche Akteure im Libanon wurde eine Kompromisslösung gefunden, die zwar wenig effektiv ist, aber erstmals den Einsatz der Bundeswehr im Nahen Osten ermöglichte.

### **Strategien, Konzepte, Maßnahmen – deutsche und europäische Ansätze des Konfliktmanagements**

Trotz der Entwicklung neuer außenpolitischer Instrumente auf europäischer Ebene und der gewachsenen Ambitionen der EU, im globalen Rahmen Ordnungspolitik mitzubestimmen, akzeptieren Deutschland und seine europäischen Partner nach wie vor die USA als den »main power broker« im Nahen Osten und bescheiden sich selbst mit einer komplementären Rolle. Dabei hat es zwar auch immer wieder Phasen aktiveren politischen Engagements gegeben, in denen sich Deutschland im Rahmen der EU für eine Konfliktregelung einsetzte – etwa zu Beginn des Friedensprozesses im Zusammenhang mit den multilateralen Verhandlungen oder während der Zweiten Intifada, als der damalige Außenminister Joschka Fischer mit seinem Sieben-Punkte-Papier 2002 zunächst auf europäischer Ebene eine Diskussion anstieß, die 2003 in die sogenannte Roadmap mündete. In den letzten fünf Jahren aber – und gerade im Zuge des von der Bush-Administration im November 2007 eingeleiteten Annapolis-Prozesses – haben Deutschland und die EU das Politische fast vollständig den Amerikanern überlassen. Zugleich machten sie sich auch die politischen Vorgaben Israels und der USA zu eigen (wie die Isolation der Hamas und die

Blockade des Gaza-Streifens), statt aktiv alternative Ansätze zu entwickeln und voranzutreiben, etwa in der Frage einer Einbindung Syriens.

Nach dem Sommerkrieg 2006 gelang es den Europäern zwar, den amerikanischen Präsidenten davon zu überzeugen, einen neuen Anlauf im Friedensprozess zu unternehmen und zur Auftaktkonferenz in Annapolis auch Vertreter Syriens einzuladen. Damit setzten sie die Frage einer umfassenden Friedensregelung wieder auf die Tagesordnung. Allerdings hatten sie nicht genügend Energie und Überzeugungskraft, um eine aktive internationale Vermittlung der Friedensgespräche herbeizuführen und auch Fortschritte auf der syrisch-israelischen Verhandlungsschiene zu forcieren – Letzteres unter anderem deshalb, weil die EU-Staaten (und innerhalb Deutschlands Auswärtiges Amt und Kanzleramt) selbst uneins waren, wie mit Damaskus umzugehen sei.

Ebenso wie die USA hielten Deutschland und die EU daran fest, dass eine Konfliktregelung im Nahen Osten das Ergebnis von direkten bilateralen Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien sein müsse. Die internationale Gemeinschaft sollte dabei, abgesehen von den einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, keine Vorgaben machen. Dritten Parteien war demnach lediglich eine Rolle als Unterstützer (Fazilitator) von Gesprächen zgedacht, nicht aber die eines aktiven Mediators. Dieser Ansatz hat bislang jedoch nicht zum gewünschten Ergebnis geführt – und seine Erfolgchancen sind auch künftig gering. Denn die Vetogruppen in den jeweiligen Bevölkerungen sind zu stark, die gewählten Führungen wiederum zu schwach und zu wenig konsequent, als dass sich die notwendigen schmerzhaften Kompromisse durchsetzen ließen. Dabei liegen die Grundzüge einer Konfliktregelung längst vor – mit den Clinton-Parametern vom Dezember 2000, den Ergebnissen der Verhandlungen von Taba im Januar 2001 und dem inoffiziellen Genfer Abkommen vom Herbst 2003. Und auch zwischen Syrien und Israel sind die Grundzüge eines Abkommens bereits ausgehandelt und in inoffiziellen Gesprächen weiter detailliert worden.

Deutschland und die EU haben sich bislang im Wesentlichen darauf konzentriert, die US-geführten Verhandlungen mit komplementären Maßnahmen zu begleiten. Am Anfang des Osloer Friedensprozesses stand dabei die Unterstützung für den Aufbau palästinensischer Regierungsstrukturen im Vordergrund – diese sollten den Nukleus eines palästinensischen Staates bilden. Außerdem waren die Europäer bestrebt, zur Schaffung eines Umfelds beizutragen, das dem Friedensprozess zuträglich wäre und die von der Region ausgehenden Sicherheitsrisiken für Europa minimieren würde. Zu diesem Zweck setzte man auf Kooperation, Integration und Vertrauensbildung im Rahmen der 1995 begründeten Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) und auf sogenannte *people-to-people*-Programme. Außerdem unterstützte die EU Maßnahmen, die die wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten und den Nachbarstaaten Israels voranbringen sollte. Ziel war es, die Bevölkerung durch eine greifbare ökonomische Friedensdividende für den politischen Ausgleich einzunehmen.

Die EU-Staaten sahen sich gezwungen, ihr Engagement anzupassen, als nach der Ermordung des israelischen Premiers Jitzchak Rabin im Novem-

ber 1995 eine krisenhafte Entwicklung einsetzte: mit dem Stillstand des Friedensprozesses unter der ersten Regierung Netanjahu 1996–1999, dem dadurch verursachten Abbruch der multilateralen Verhandlungen, dem Scheitern der Endstatus-Verhandlungen von Camp David im Sommer 2000 und dem Ausbruch der Zweiten Intifada im September desselben Jahres. Angesichts der Gewalt gerieten die Europäer zunehmend unter Druck, ihre finanzielle Unterstützung für die Palästinensische Autorität (PA) an Bedingungen zu knüpfen – unter anderem mit dem Ziel, die Machtfülle Jassir Arafats zu beschränken, dessen Unterstützung der Intifada negativ bewertet wurde. Zugleich verlegten sie sich mehr und mehr auf Maßnahmen, mit denen die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der bewaffneten Auseinandersetzungen abgefedert werden sollten. Und sie begannen, sich stärker im Sinne des Konfliktmanagements zu engagieren – nicht zuletzt, indem sie zwei ESVP-Missionen in die palästinensischen Gebiete entsandten: EUPOL COPPS wurde zur Unterstützung der zivilen palästinensischen Polizei gegründet, EU BAM Rafah sollte nach dem israelischen Abzug aus dem Gaza-Streifen 2005 palästinensische Grenzbeamte ausbilden, unterstützen und überwachen, um so einen reibungslosen Personenverkehr an der Grenze zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten zu gewährleisten.

Allerdings eskalierte der Konflikt, als die Hamas im Januar 2006 die palästinensischen Parlamentswahlen gewann, im Juni desselben Jahres der israelische Soldat Gilad Schalit in den Gaza-Streifen entführt wurde und im Monat darauf die Hisbollah zwei weitere israelische Soldaten in den Libanon verschleppte. Israel reagierte auf die Entführungen mit einem »Zwei-Fronten-Krieg«. Im Nachgang des Sommerkrieges von 2006 begannen sich die Europäer nun auch intensiver im Libanon zu engagieren. Sie beteiligten sich mit einem starken Kontingent an der Überwachung des Waffenstillstands durch die aufgestockte VN-Truppe UNIFIL und unterstützten Wiederaufbau wie Reformprozess, um so die libanesischen Regierungsinstitutionen und den Zentralstaat zu stärken. Deutschland brachte sich dabei insbesondere in zwei Bereichen ein: bei der seeseitigen Durchsetzung des Waffenembargos durch Beteiligung (mit zeitweiliger Führungsrolle) an der sogenannten *Maritime Task Force* der UNIFIL und durch die Leitung eines Pilotprojekts zur Grenzsicherung im Norden des Libanon.

Vor allem das Engagement im Rahmen von UNIFIL hat zweifellos dazu beigetragen, den Waffenstillstand zu sichern und die Region zu stabilisieren. Allerdings ist der Konflikt gegenwärtig eher eingefroren als gelöst. Bisher konnte keiner der Streitpunkte, die für den Ausbruch des Krieges im Sommer 2006 ursächlich waren, ausgeräumt werden. Zwischen Israel und der Hisbollah kam es lediglich zu einem Austausch von Gefangenen und Leichen, der durch den BND-Beamten Gerhard Conrad im Auftrag der VN vermittelt worden war. Und auch bei der Stärkung der Zentralregierung in Beirut hat es bisher wenig Fortschritte gegeben, wie die bewaffnete Machtdemonstration der von Hisbollah angeführten libanesischen Opposition im Mai 2008 deutlich zeigte.

In den palästinensischen Gebieten führten die Spannungen zwischen der Wahlverliererin Fatah, die nicht gewillt war, ihre Macht abzugeben, und der Wahlsiegerin Hamas letztlich dazu, dass im Juni 2007 die Hamas gewaltsam die Herrschaft im Gaza-Streifen an sich riss. Dabei war die politisch-territoriale Spaltung der Palästinenser durch das Verhalten der internationalen Gemeinschaft mit hervorgerufen und weiter vertieft worden. Israel, die USA und die EU hatten der im März 2006 gebildeten Hamas-Regierung, die aus freien und fairen Wahlen hervorgegangen war (wie es auch die EU-Wahlbeobachtermission attestierte), von Anfang an strikte Auflagen für Dialog und Kooperation gemacht. Die Hamas sollte zunächst die drei »Kriterien« des Nahost-Quartetts erfüllen: Israels Existenzrecht anerkennen, einen Gewaltverzicht erklären und sich auf alle bisherigen Abkommen zwischen Israel und der PLO verpflichten. Als dies nicht geschah, stellte die EU ihre Kooperation mit der palästinensischen Regierung ein und kappte die Budgetunterstützung. Und obwohl sie die Palästinenser wiederholt zur nationalen Aussöhnung aufgefordert hatte, machte sie keinen Schritt auf die im März 2007 gebildete Regierung der nationalen Einheit zu. Dabei war die Hamas mit dem sogenannten Gefangenenpapier vom Mai 2006 und dem im Februar 2007 geschlossenen Übereinkommen von Mekka den geforderten Zugeständnissen schon recht nahe gekommen. Israel und der Westen jedoch unterminierten die Einheitsregierung, nicht zuletzt durch die militärische Unterstützung, die Washington der Fatah zukommen ließ.

Nach der Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen zielten USA und EU im Sinne des sogenannten »West Bank first«-Ansatzes darauf ab, die palästinensische Bevölkerung zu überzeugen, dass der verhandlungsbereite Präsident Mahmud Abbas und die von ihm eingesetzte Regierung unter Salam Fayyad im Vergleich zur Hamas die bessere Alternative seien. Zu diesem Zweck haben sie seither den palästinensischen Präsidenten und die Regierung in Ramallah diplomatisch, finanziell und sicherheitspolitisch unterstützt, die Hamas-Regierung isoliert und das israelische Embargo gegen den Gaza-Streifen zumindest implizit mitgetragen. Zugleich sind die Bemühungen deutscher und europäischer Politik vor allem auf drei Felder gerichtet: Erstens sollen durch finanzielle Hilfen die drastischen sozialen Auswirkungen abgemildert werden, die der Isolationskurs gegenüber Hamas und die israelische Blockade des Gaza-Streifens nach sich ziehen; zweitens ist man bestrebt, die palästinensische Wirtschaft in der West Bank durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Investitionsförderung und Etablierung von Industrieparks anzukurbeln; drittens geht es darum, die zivile palästinensische Polizei auszurüsten, umzustrukturieren und zu trainieren, um so für mehr Sicherheit in den palästinensischen Gebieten zu sorgen.

Insgesamt aber hat diese Politik nicht nur dazu beigetragen, dass im Gaza-Streifen katastrophale humanitäre Zustände herrschen; sie hat auch jene europäischen Ansätze konterkariert, die vorrangig den Aufbau demokratischer und effizienter Regierungsinstitutionen in den palästinensischen Gebieten zum Ziel hatten. In den letzten Jahren mussten die EU-

Staaten immer größere finanzielle Beträge aufwenden, um einen vollständigen Zusammenbruch der PA zu verhindern und um die sozialen Auswirkungen der Blockadepolitik abzumildern. Gleichzeitig ist es den Europäern nicht gelungen, ihre Mittel so einzusetzen, dass dadurch ein legitimer palästinensischer Sicherheitsapparat entstanden oder eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Gang gekommen wäre. Dazu bedürfte es nicht nur einer dauerhaften Stabilisierung der Sicherheitslage, sondern vor allem auch eines Abbaus der Absperrungen in der West Bank, wie etwa die Berichte der Weltbank seit Jahren verdeutlichen. Deshalb konnten die europäischen Maßnahmen letztlich auch keine positive Rückwirkung auf den politischen Verhandlungsprozess entfalten, wie dies von den EU-Staaten erhofft worden war.

### **Herausforderungen, Spielräume und Empfehlungen**

Die Situation ist paradox: Während die Zwei-Staaten-Option sich als Modell zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts international durchgesetzt hat und von den Bevölkerungen vor Ort, wenn auch mit immer knapperen Mehrheiten, getragen wird, schwinden gleichzeitig die Aussichten auf ihre Verwirklichung. Eine Zwei-Staaten-Lösung wird immer unrealistischer, weil das palästinensische Territorium durch den fortgesetzten Bau von Siedlungen, Siedlerstraßen und Sperranlagen in der West Bank immer stärker zerstückelt wird und weil West Bank und Gaza-Streifen nicht nur territorial, sondern auch politisch voneinander getrennt sind. Zudem ist das Niveau der Gewalt im Nahen Osten in den letzten Jahren – mit der Zweiten Intifada, dem Sommerkrieg 2006 und dem Krieg im Gaza-Streifen 2008/2009 – immens gestiegen. Mit jedem Krieg aber nimmt auch die Radikalisierung der Bevölkerungen weiter zu, gewinnen radikale Kräfte in der Region an Popularität und schwindet der Handlungsspielraum derjenigen, die sich für einen friedlichen Konfliktaustrag und Verhandlungslösungen einsetzen. Umso dringender ist es, dass die Europäer – die sich zusehends damit begnügt haben, die Folgen gewalttätiger Auseinandersetzungen lediglich abzufedern – zu einer Politik übergehen, die auf die Regelung des Konflikts abzielt.

Deutsche und europäische Politiker sollten sich bewusst sein, dass ihr Bekenntnis zu Israels Sicherheit immer mehr als reines Lippenbekenntnis empfunden wird, wenn sie nicht sehr viel stärker als bisher Verantwortung für eine politische Regelung des Konflikts übernehmen und sich an deren Kosten beteiligen. Natürlich können weder Deutschland noch die EU allein eine Konfliktregelung im Nahen Osten herbeiführen. Deshalb muss es jetzt darum gehen, gemeinsam mit der neuen US-Administration, den Konfliktparteien sowie regionalen Kräften konsequent auf eine tragfähige und umfassende Konfliktregelung hinzuwirken. Barack Obama hat sofort nach seinem Amtsantritt die Initiative ergriffen, indem er Senator George Mitchell zum Nahost-Sonderbeauftragten ernannte und in die Region entsandte. Dies sollte die Europäer nicht dazu verleiten, Washington einmal mehr das Politische zu überlassen und den eigenen Beitrag auf die (zwei-

fellows notwendige) Wiederaufbauhilfe für den Gaza-Streifen oder auf Almosenvergabe zur Linderung der humanitären Notlage zu beschränken.

Europäische und amerikanische Politik, die auf eine dauerhafte Regelung oder auch nur auf eine effektive Einhegung des Konflikts abzielt, wird dabei die Hamas – und den Gaza-Streifen – nicht länger ignorieren können. Kurzfristig geht es darum, die durch Ägypten vermittelten Gespräche, die eine Aussöhnung und ein neues Machtteilungsarrangement zwischen Fatah und Hamas auf den Weg bringen sollen, nicht zu blockieren, sondern zu unterstützen. Europa sollte daher seine Bereitschaft signalisieren, mit einer palästinensischen Übergangsregierung zu kooperieren, die von allen relevanten politischen Gruppierungen getragen wird. Das schließt finanzielle Unterstützung ein, selbst wenn Hamas weiterhin auf der EU-Liste terroristischer Organisationen steht. Tatsächlich werden Fatah und Hamas kooperieren müssen, um eine Neuwahl des Präsidenten und des Parlaments möglich zu machen. Nur ein so legitimer Präsident wird den notwendigen Rückhalt für Verhandlungen mit Israel haben. Machtteilung ist auch eine Voraussetzung dafür, dass die europäischen Maßnahmen zum Aufbau eines palästinensischen Staates nicht länger ins Leere laufen. Denn es ist unmöglich, demokratische, effiziente und legitime Regierungs- und Sicherheitseinrichtungen aufzubauen, solange die politisch-territoriale Spaltung der Palästinenser andauert.

Ein Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas wird nur dann dauerhaft tragfähig sein, wenn er das Sicherheitsbedürfnis beider Seiten berücksichtigt und wirtschaftliche Entwicklung im Gaza-Streifen zulässt. Letzteres aber kann unter den Bedingungen der nahezu vollständigen Blockade nicht stattfinden, unter der das Gebiet seit der Entführung des israelischen Soldaten Schalit im Juni 2006 und, weiter verschärft, seit der gewaltsamen Machtübernahme der Hamas im Juni 2007 steht. Eine dauerhafte Öffnung der Grenzübergänge zum Gaza-Streifen, wie sie das 2005 unter Vermittlung von US-Außenministerin Condoleezza Rice ausgehandelte *Agreement on Movement and Access* vorsieht, gehört zu den elementaren Voraussetzungen für Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung. Erforderlich ist dafür auch ein Arrangement zwischen allen beteiligten Parteien (Israel, PA, Hamas, Ägypten, EU), das es erlaubt, den Grenzübergang Rafah zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten wieder zu öffnen, und das der europäischen Grenzmission EU BAM Rafah die Möglichkeit gibt, ihre Tätigkeit erneut aufzunehmen. Und letztlich muss ein Waffenstillstand, um tragfähig zu sein, auch die West Bank einschließen.

Mit dem Scheitern des Annapolis-Prozesses ist einmal mehr deutlich geworden: Der Ansatz der internationalen Gemeinschaft, dass eine Konfliktregelung im Nahen Osten das Ergebnis bilateraler Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien ohne internationale Vorgaben sein müsse, führt nicht zum Erfolg. Daran dürfte sich auch in Zukunft wenig ändern. Der Übergang zu einer Vermittlung, die den Konfliktparteien aktiv hilft, ihre Differenzen zu überwinden, statt wie bisher vornehmlich auf die Förderung von Gesprächen zu setzen, ist daher überfällig. Zu einem solchen Ansatz gehört ein konsequentes Monitoring, mit dem sich erfassen

lässt, wie beide Seiten ihre Verpflichtungen erfüllen. Zugleich sollte das Nahost-Quartett eine Blaupause für ein Endstatus-Abkommen vorlegen und konkrete Angebote für eine Präsenz internationaler Truppen machen, die die Umsetzung eines solchen Abkommens überwachen und den Frieden absichern würden.

Mit der neuen US-Administration besteht eine realistische Chance, dass sich das syrisch-amerikanische Verhältnis deutlich verbessert und die im Jahr 2008 indirekt geführten, von der Türkei vermittelten syrisch-israelischen Gespräche in offizielle, direkte Verhandlungen unter US-Ägide übergeleitet werden. Damaskus ist genuin nicht nur an einem Friedensprozess, sondern auch an einem Friedensabkommen interessiert: Die Isolation des Landes würde damit beendet, seine wirtschaftlichen Aussichten ließen sich verbessern, und Präsident Asads Popularität im eigenen Land würde wachsen, wenn es ihm gelänge, die israelisch besetzten Golanhöhen zurückzugewinnen. Die EU sollte entsprechende Verhandlungen einhellig unterstützen und sie nicht an unrealistische Vorbedingungen knüpfen – etwa die, dass Damaskus seine enge Kooperation mit dem Iran oder die Unterstützung von Hamas und Hisbollah beenden müsse.

Direkte israelisch-syrische Verhandlungen würden insgesamt zur Beruhigung der Region beitragen und auch eine dauerhafte Befriedung der israelisch-libanesischen Front erlauben. Schon in den letzten Jahren hat Syrien vor dem Hintergrund der Gespräche mit Israel erkennen lassen, dass es eher an einer Beruhigung der Lage in Palästina und an einer Wiederherstellung der palästinensischen Einheit interessiert ist als an der Ausweitung eines Konflikts, in dessen Schatten die Fortführung der Verhandlungen mit Israel politisch unmöglich ist. Dementsprechend hat sich Syrien konstruktiv eingebracht – so etwa im Vorfeld des saudisch vermittelten innerpalästinensischen Abkommens von Mekka (Februar 2007) und bei der Vorbereitung der innerlibanesischen Aussöhnung von Doha (Mai 2008). An diese konstruktive Haltung Syriens sollte man anknüpfen, um eine positive Dynamik im Nahen Osten in Gang zu setzen.

# Irak

Guido Steinberg

Eine aktivere deutsche Irak-Politik steht vor zwei Schwierigkeiten. Zum einen ist die Sicherheitslage im Irak weiterhin schlecht, zum anderen wirkt das Erbe der Jahre 2003 bis 2008 nach, in denen die deutsche Politik den Irak weitgehend ignorierte und im Land große Sympathien verspielte.

Die Situation im Irak ist nach wie vor instabil. Im Laufe der Jahre 2007 und 2008 hat sich die Sicherheitslage zwar deutlich verbessert. So gelang es den US-Truppen beispielsweise, den im Jahr 2005 ausgebrochenen Bürgerkrieg zwischen sunnitischen und schiitischen Gruppierungen einzudämmen. Dennoch ist das Niveau der Gewalt weiterhin sehr hoch. Jedes Engagement im Land ist folglich mit großen Risiken verbunden. Außerhalb Irakisch-Kurdistans und einiger Provinzen im Süden des Landes können die deutsche und die irakische Regierung die Sicherheit von Mitarbeitern deutscher öffentlicher und privater Einrichtungen nicht gewährleisten.

Die Ablehnung des Irak-Krieges durch Deutschland und Frankreich führte 2002 zu einem Konflikt innerhalb der Europäischen Union (EU): Staaten, die es ablehnten, die USA und Großbritannien zu unterstützen, standen denjenigen Staaten gegenüber, die Truppen für die anschließend beabsichtigte Stabilisierung des Landes bereitstellten (Spanien, Italien, Polen, Niederlande und andere). Dass Kanzler Schröder den Irak-Krieg erfolgreich als Wahlkampfthema nutzte, sorgte zudem für erhebliche Verstimmung in der deutschen Innenpolitik. Beides trug dazu bei, dass auch die Große Koalition das Thema Irak mied, um ein Wiederaufbrechen der alten Konflikte mit den USA, unter den Europäern und innerhalb der Koalition zu vermeiden. Die Lähmung der deutschen Irak-Politik hat auf irakischer Seite den Eindruck erweckt, als interessiere sich die Bundesrepublik nicht für das Land. In der Irak-Politik der kommenden Jahre wird es deshalb auch darum gehen, verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen.

Die deutsche Politik hat sich erst seit 2008 des Themas Irak wieder angenommen. Dabei konzentrierte sich die Bundesregierung auf die Förderung der Wirtschaftsbeziehungen. Dieser Neubeginn hatte auch eine transatlantische Dimension. Die Bush-Administration und ihr Irak-Abenteuer waren in Deutschland höchst unpopulär. Mit dem Wechsel im Präsidentenamt in Washington wurde es dann leichter als in den vorangegangenen Jahren, ein deutsches Engagement im Irak innenpolitisch zu vertreten. Vor diesem Hintergrund muss auch die Irak-Reise Außenminister Steinmeiers im Februar 2009 gesehen werden.

## Interessen

Die Bundesregierung ist generell zurückhaltend, wenn es darum geht, deutsche Interessen in der Welt zu definieren. Dies gilt in besonderem Maße für den Irak, wo Deutschland erst seit Sommer 2008 wieder als Akteur auftritt. Offenbar fürchtet die Bundesregierung, dass eine klarere Definition eigener Interessen die Frage provozieren könnte, warum Deutschland so lange nicht einmal versucht habe, seine Interessen durchzusetzen. Die deutsche Politik verhielt sich weitgehend passiv und hat sich seit 2003 vor allem darauf beschränkt, deutlich zu machen, dass die Bundesrepublik in keinem Fall Truppen entsenden werde und dass auch keine Mitarbeiter deutscher öffentlicher und privater Einrichtungen in gefährdete Gebiete geschickt werden dürften.

Das vorrangigste deutsche Interesse im Irak gilt der Stabilität und territorialen Integrität des Landes. Denn ein Zusammenbruch oder eine Spaltung des Irak würde zahlreiche lokale und regionale Konflikte nach sich ziehen. Insbesondere in der Phase des zwischen 2005 und 2007 tobenden Bürgerkriegs wurde deutlich, dass ein Auseinanderfallen des Irak drohte. Auch im Frühjahr 2009 war die Gefahr eines Auseinanderbrechens des Irak in zwei, drei oder mehr Teile nicht gebannt. Die nunmehr größte Gefahr besteht in einer Abspaltung des kurdischen Nordirak. Die Kurdenparteien haben den föderalen Charakter der irakischen Verfassung von 2005 geprägt. Aussicht auf Fortbestand hat nur ein Staat, der ihnen dem Verfassungstext gemäß garantiert, ihre Autonomie im Nordirak zu bewahren und auszubauen. Deshalb ist eine Föderalisierung des Landes auch im deutschen Interesse.

Eng verbunden mit dem deutschen Interesse an der Stabilität und territorialen Integrität des Irak ist das Interesse, die negativen Auswirkungen auf die regionale Stabilität zu begrenzen, die aus den dort herrschenden Gegensätzen resultieren. Die Politik der Staaten des Nahen und Mittleren Ostens wird ohnehin von zahlreichen Konflikten geprägt. Aufstand und Bürgerkrieg im Irak haben die regionalen Auseinandersetzungen verschärft und die indirekte und teils auch direkte Intervention von Nachbarstaaten provoziert. Der Iran als wichtigster Akteur nimmt Einfluss auf die schiitisch-kurdische Zentralregierung in Bagdad und auf zahlreiche schiitische Gruppierungen im Zentrum und Süden des Landes. Der Iran hat sich in dieser Position mittlerweile etabliert, so dass der Widerstand der arabischen Nachbarstaaten wie ein Rückzugsgefecht anmutet. Größere Gefahren für die regionale Stabilität drohen aufgrund der Situation im Norden des Landes. Die Emanzipation der nordirakischen Kurden gab den Anstoß zu einer Mobilisierung kurdischer Minderheiten in der Türkei, in Iran und in Syrien. Sollte diese Entwicklung fortschreiten und sollten die Kurden im Nordirak gegebenenfalls einen unabhängigen Staat ausrufen, könnten die Nachbarstaaten verstärkt intervenieren. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass der Konflikt regional eskaliert. Insgesamt ist es im Interesse Deutschlands, dass der neue Irak einen Beitrag zur Lösung regionaler Konflikte leistet statt erneut zu deren Ausgangspunkt zu werden.

Mit dem Interesse an der Stabilität des neuen irakischen Staates hängt das Interesse an einer Eindämmung des islamistischen Terrorismus zusammen. Trotz der Schwächung von al-Qaida im Irak, der wichtigsten terroristischen Gruppierung im Lande, besteht weiterhin die Gefahr, dass die Jihadisten ihre Aktivitäten auf die Nachbarländer, aber auch auf Europa und Deutschland ausweiten. Es war vor allem der Irak-Krieg, der als Motiv für die Anschläge der al-Qaida in Europa diente. Die Attentate in Madrid 2004 und London 2005 sollten die jeweiligen Zielländer zum Abzug ihrer Truppen aus dem Irak bewegen. Hinzu kamen die Aktivitäten irakischer Gruppierungen, die in Europa logistische Aufgaben übernahmen, um die Aufständischen im Irak zu unterstützen. Europäische Sicherheitsbehörden haben jedoch die Gefahr überschätzt, die von europäischen Kämpfern ausging, welche aus dem Irak zurückkehrten. In der überwiegenden Mehrheit stammen die Jihadisten ohnehin aus der arabischen Welt und sind daher vor allem für ihre Heimatländer und mittelbar für die regionale Stabilität eine Gefahr, weniger für Europa.

Die Flüchtlingsfrage dominiert die (insgesamt kaum ausgeprägte) deutsche Debatte über den Irak. Hierbei spielen weniger die rund 2,5 Millionen irakischen Binnenflüchtlinge eine Rolle als vielmehr die insgesamt etwa 2 Millionen Iraker in Syrien (rund 1,5 Millionen) und in Jordanien (rund 500 000). Die Grenzen der Aufnahmekapazität dieser beiden Länder sind bereits weit überschritten, zunehmende soziale und ökonomische Probleme, die aus dem massiven Flüchtlingszustrom resultieren, gefährden die innere Stabilität insbesondere Syriens. Aufgrund der besonderen Bedeutung Syriens für den israelisch-arabischen Konflikt und den Libanon muss eine Destabilisierung dieses Landes unbedingt verhindert werden. Möglichst viele Flüchtlinge sollen in ihre Heimat zurückkehren können. Nicht zuletzt aus humanitären Gründen hat Deutschland auch ein Interesse daran, dass möglichst viele Binnenflüchtlinge in ihre Heimatstädte zurückgeführt werden. Darüber hinaus haben Vertreibungen früherer Zeiten Ressentiments beispielsweise zwischen Kurden und Arabern hervorgerufen, die bis heute bestehen und Konflikte verschärfen. Eine ähnliche Entwicklung im Verhältnis zwischen Sunniten und Schiiten sollte möglichst verhindert werden.

Ein weiteres deutsches Interesse richtet sich auf die Sicherheit der Energieversorgung zu akzeptablen Preisen. Dieses Interesse ist allerdings eher indirekter Natur. Deutschland hat bisher (wie die EU) keine eigene Energiepolitik entwickelt und zeigt auch kein direktes Interesse an einem Engagement im Energiesektor.<sup>1</sup> Der Irak verfügt über rund 9 Prozent der nachgewiesenen Ölreserven und über 2 Prozent der Gasreserven der Welt. Dabei sind große Teile des Irak noch nicht auf Energievorkommen untersucht. Spezialisten erwarten beträchtliche Neufunde. Gegenwärtig (März 2009) produziert der Irak rund 2,5 Millionen Barrel Öl pro Tag. Sollte er seine Förderung in den kommenden Jahren auf bis zu 4 oder gar 5 Millio-

<sup>1</sup> Eine Ausnahme ist das Engagement des deutschen Öl- und Gaskonzerns Wintershall, einer Tochter der BASF, die sich im Irak an der Exploration neuer Öl- und Gasfelder beteiligen will.

nen Barrel pro Tag ausweiten können, würde er einen wichtigen Beitrag zur längerfristigen Stabilisierung der Energiepreise leisten. Zudem werden die Reserven in der Golfregion in den nächsten Jahrzehnten an Bedeutung gewinnen, da die Öl- und Gasvorkommen in anderen Förderländern früher zur Neige gehen werden.<sup>2</sup>

Deutschland ist nicht zuletzt an einem intensiveren wirtschaftlichen Austausch mit dem Irak interessiert. Der Irak war in den sechziger und siebziger Jahren einer der wichtigsten Handelspartner der Bundesrepublik und hat das Potential, diesen Rang wieder einzunehmen. Sowohl als Handelspartner wie auch als Investitionsstandort ist das Land deshalb so interessant, weil es sehr reich an Energieressourcen ist. Obwohl der Ölexport des Irak weit hinter den Erwartungen seiner Regierung zurückbleibt, haben die Ölpreissteigerungen der Jahre 2003 bis 2008 die finanzielle Situation des irakischen Staates maßgeblich verbessert. Im Jahr 2008 lagen seine Öleinnahmen trotz des Preisverfalls in der zweiten Jahreshälfte bei rund 62 Milliarden US-Dollar und damit fast 50 Prozent über dem Vorjahreswert.

Eine der vordringlichsten Aufgaben ist die Rundumerneuerung der irakischen Infrastruktur, den Energiesektor eingeschlossen. Die Wiederaufbaumaßnahmen der Jahre 2003 bis 2008 haben bisher nur im kurdischen Nordirak Früchte getragen. Der arabische Teil des Irak leidet weiterhin an den Folgen dreier Kriege und der Auseinandersetzungen nach 2003. Hier bieten sich zahlreiche Möglichkeiten für ein Engagement der deutschen Wirtschaft.

## Strategien und Maßnahmen

Bis 2008 hat sich die deutsche Politik vor allem darum bemüht, dem Thema Irak auszuweichen. Die deutschen Beiträge zur Entschuldung des Irak und die deutsche Hilfe bei der Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte dienten in erster Linie dazu, die lädierten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu verbessern. Ansätze zu einer deutschen Irak-Politik gibt es erst wieder seit 2008.

Bis dahin spielte die Sorge vor einem Wiederaufbrechen der Gegensätze innerhalb der EU, aber auch innerhalb der deutschen Politik eine wichtige Rolle. Für die seit November 2005 regierende Große Koalition schien der Irak lange ein Tabuthema zu sein. Deutschland überließ dieses Thema der EU, die aber nur wenig aktiver war als die Bundesregierung. Neben der Konflikträchtigkeit des Themas Irak ist es seine Unpopularität, die weitere Aktivitäten verhinderte. Zu groß war die Ablehnung des Irak-Krieges in der europäischen Bevölkerung und zu weit verbreitet die Auffassung, dass die Amerikaner die mit dem Krieg entstandenen Probleme alleine zu lösen hätten. Die Irak-Politik der Deutschen und Europäer ist deshalb bis heute nicht mehr als eine Aneinanderreihung von Einzelmaßnahmen mit ins-

<sup>2</sup> Zur potentiellen Bedeutung des irakischen Gases für die Nabucco-Pipeline vgl. den Beitrag von Jens Hobohm in diesem Band, S. 66ff.

gesamt begrenzter Wirksamkeit. Trotz der Aktivitäten seit Sommer 2008 spielt Deutschland in der Irak-Frage keine nennenswerte Rolle.

Der wichtigste Beitrag der Bundesrepublik war ein Schuldenerlass im Rahmen des Pariser Clubs, der Ende 2004 beschlossen wurde und eine Summe von 4,3 Milliarden Euro betraf. Ungeachtet der Tatsache, dass ein möglichst weitgehender Schuldenerlass eine notwendige Voraussetzung für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Gesundung des Irak war, ging es Berlin dabei wiederum hauptsächlich um die Verbesserung der deutschen Beziehungen zu den USA. Der finanzielle Beitrag der Bundesrepublik ist beträchtlich; der politische Nutzen, den sie daraus zieht, sehr gering.

Hilfen leistete die Bundesrepublik auch für den Wiederaufbau des Irak, die sich zum einen auf die irakischen politischen Institutionen und zum anderen auf die Wirtschaft konzentrierten. Deutsche politische Stiftungen bildeten Beobachter für die Wahlen im Jahr 2005 aus, organisierten Seminare für Vertreter irakischer Nichtregierungsorganisationen und berieten irakische Politiker und Experten in Verfassungsfragen. Die Vermittlung von politischer und administrativer Expertise ist unter dem Schlagwort »Capacity-building« einer der Schwerpunkte der deutschen Maßnahmen.

Die Bundesregierung unterstützte den wirtschaftlichen Wiederaufbau (außer durch den Schuldenerlass) fast ausschließlich dadurch, dass sie für die deutsche Wirtschaft Kontakte zu irakischen Stellen in Drittstaaten (Jordanien) und in Deutschland vermittelte. Erst 2008 wurde die Bundesregierung aktiver. Im Juni trat zum ersten Mal seit 21 Jahren die deutsch-irakische Wirtschaftskommission unter dem Vorsitz von Wirtschaftsminister Glos und des irakischen Industrieministers Hariri zusammen. Im Juli unterzeichneten beide ein Abkommen zur Förderung und zum Schutz von Investitionen. Kurz zuvor hatte Glos als erster deutscher Minister den neuen Irak besucht. Der Trend zu vermehrten deutschen Aktivitäten hielt auch im Herbst an. Im Oktober reiste erstmals eine deutsche Unternehmerdelegation in den Irak, und zwar nach Arbil im sicheren Norden. Anfang 2009 wurde ein Generalkonsulat in Arbil eröffnet.

Einige Maßnahmen im Sicherheitssektor spiegeln das deutsche Interesse an einem stabilen Irak wider. So unterstützt die Bundesregierung den Aufbau der irakischen Polizei und des irakischen Militärs durch Ausbildungsmaßnahmen, die in Abu Dhabi durchgeführt werden. Ein erster Ausbildungsgang für irakische Polizisten wurde 2005 auf Wunsch des irakischen Innenministers abgebrochen; die Gründe hierfür bleiben unklar. Im Jahr 2008 beschränkte sich die – in ihrer Form nunmehr veränderte – Polizeiausbildung in Abu Dhabi auf Kriminalpolizisten und Baupioniere. Einige Offiziere der irakischen Armee werden an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg weitergebildet. All diese Maßnahmen sind allerdings weitgehend symbolischer Natur. Auf die Situation im Irak hatten sie keine Auswirkungen.

Bei der Flüchtlingsfrage unterstützt Deutschland zum einen multilaterale Organisationen, in erster Linie den UNHCR, die sich sowohl um Binnenflüchtlinge als auch um diejenigen Flüchtlinge kümmern, die sich in

den Nachbarstaaten des Irak aufhalten. Zum anderen hat die Bundesregierung Mittel des Auswärtigen Amtes und des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für irakische Flüchtlinge bereitgestellt. Dies wurde besonders öffentlichkeitswirksam während eines Besuchs der Ministerin Wieczorek-Zeul in Syrien im August 2007 bekanntgegeben, wo sie 4 Millionen Euro für die Flüchtlinge in Syrien zusagte. Auch über die Europäische Union erreicht deutsche Hilfe die Irak-Flüchtlinge. In diesem Kontext eher eine Marginalie war der Vorschlag Innenminister Schäubles vom April 2008, dem zufolge Deutschland christliche Flüchtlinge aus dem Irak aufnehmen solle. Die EU-Innenminister entschieden schließlich, 10 000 Iraker aufzunehmen – sogenannte Härtefälle nach den Kriterien des UNHCR. Deutschland nimmt 2500 von ihnen auf, mehrheitlich Christen und Angehörige anderer verfolgter Minderheiten.

Diplomatisch unterstützt Deutschland auch den im Mai 2007 im ägyptischen Sharm al-Shaikh ins Leben gerufenen Nachbarstaatenprozess. Dabei verabredeten der Irak, seine unmittelbaren Nachbarländer (Iran, Jordanien, Kuwait, Saudi-Arabien, Syrien, Türkei) sowie Ägypten, Bahrain, die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats und die G8-Staaten (darunter Deutschland) eine verstärkte Zusammenarbeit, um zu einer Stabilisierung der Lage im Irak und in dessen Nachbarschaft beizutragen. Mittlerweile haben sich Arbeitsgruppen zu den Themenbereichen Flüchtlinge, Sicherheit und Energie mehrfach getroffen. Die Unterstützung dieses Prozesses ist in der Perspektive einer möglichen Schaffung regionaler Sicherheitsstrukturen sinnvoll, bislang hat er allerdings noch keine greifbaren Ergebnisse gezeitigt.

Alles in allem ist die deutsche Unterstützung für den Irak eine weitgehend symbolische. Dies kann als Indiz dafür gelten, dass die Bundesregierung glaubt, das Thema Irak sei auch nach dem Abtreten der Bush-Administration unpopulär. Nur im Wirtschaftsbereich mehren sich die deutschen Aktivitäten merklich – ein deutlicher Hinweis darauf, dass für die Bundesregierung das wirtschaftliche Interesse Priorität genießt.

## Handlungsspielräume und Optionen

Die wichtigste Aufgabe für die Bundesregierung wird in den kommenden Jahren sein, dem im Irak verbreiteten Eindruck entgegenzuwirken, dass sie kein Interesse an den Vorgängen im Land habe. Besuche hochrangiger Politiker wie die erwähnten von Wirtschaftsminister Glos und Außenminister Steinmeier sind hier wichtige Signale. Die Kanzlerin bzw. ihr möglicher Nachfolger sollten diesen Schritt ebenfalls tun. Die Handlungsfelder für die deutsche Politik – Wirtschaftskontakte und (ansatzweise) Kulturaustausch – sind als Folge der letzten Besuche zunächst einmal abgesteckt. Diese Einschränkung entspricht allerdings nicht der Vielzahl von Interessen, die Deutschland im Irak hat. Deshalb sollten weitere Handlungsfelder ausgelotet werden.

Die weiterhin prekäre Sicherheitslage begrenzt die Spielräume für eine intensiviertere Zusammenarbeit. Dies betrifft auch die Möglichkeit einer

Ausbildung von Sicherheitskräften im Lande selbst, da deutsche Ausbilder bisher nicht vor Ort tätig werden können. Allerdings ist die Zusammenarbeit mit irakischen Sicherheitskräften ohnehin problematisch, weil insbesondere die Polizei einen verheerenden Ruf hat. Viele und insbesondere sunnitische Iraker fürchten die Polizei, weil ihr Personal immer noch zu großen Teilen aus ehemaligen Angehörigen schiitischer Milizen besteht. Sollte sich die gegenwärtig amtierende Regierung weiter konsolidieren und stärker autoritäre Züge ausprägen, besteht die Gefahr, dass diejenigen Staaten, die mit dem Irak kooperieren, als Komplizen wahrgenommen werden.<sup>3</sup> Eine mehr als nur symbolische Zusammenarbeit mit der irakischen Polizei ist deshalb vorerst nicht geboten. Eine vollständige Umstrukturierung des irakischen Innenministeriums und seiner nachgeordneten Behörden wäre eine notwendige Voraussetzung für eine intensiviertere Zusammenarbeit. Da die Armee im Land einen sehr viel besseren Ruf genießt, könnten mögliche Ansatzpunkte für eine verstärkte Zusammenarbeit mit ihr gesucht werden.

Die deutsche Irak-Politik sollte zwei Schwerpunkte haben: Wirtschaftsfragen und die Flüchtlingsproblematik. Insbesondere in Wirtschaftsfragen stimmen die Interessen beider Länder sehr weitgehend überein, zumal der Irak seit 2008 ein verstärktes Engagement der deutschen Wirtschaft fordert. Insbesondere der Nordirak boomt bereits seit einiger Zeit, aber auch die Lage im Süden verbessert sich. Bisher schien es vor allem sinnvoll, die Kontakte mit dem kurdischen Norden auszubauen, was ansatzweise auch bereits geschieht. Mit dem Besuch des Außenministers im Februar 2009 hat die Bundesregierung die bisher von ihr geübte Zurückhaltung aufgegeben. Noch fehlt es allerdings an Substanz. Die Gründung einer deutsch-irakischen Handelskammer in Bagdad (mit einer Außenstelle in Arbil) könnte zu einer Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen beitragen. In Bagdad besteht bereits ein »Servicebüro Wirtschaft«, das zu einer Handelskammer ausgebaut werden sollte. Insgesamt kann die Bundesregierung den Akzent noch viel stärker auf die Zusammenarbeit mit dem kurdischen Norden setzen. Bedenkenswert sind Vorschläge schiitischer Politiker, Kontakte zu »sicheren« Provinzen im Zentrum des Landes südlich von Bagdad auszubauen. Inzwischen ist die Sicherheitslage in dieser Region akzeptabel und das Potential für wirtschaftliche Entwicklung groß.

Parallel ist ein verstärktes Engagement in der Flüchtlingsfrage erforderlich. Unverständlicherweise ist sie in der deutschen Politik nur ein Randthema, obwohl die von ihr ausgehende Gefahr für die Stabilität der Region und des Irak groß ist. Insbesondere Syrien benötigt dringend Hilfe, um mit der hohen Zahl irakischer Flüchtlinge fertig zu werden. Aufgrund der Dimension des Problems ist allerdings eine gesamteuropäische Initiative gefragt. Im Mittelpunkt deutscher Aktivitäten sollten insbesondere Bildung und Ausbildung stehen. Die Aufnahme von 2500 Flüchtlingen ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Dabei sollte sich die Bundes-

<sup>3</sup> Zu diesem Thema allgemein vgl. den Beitrag »Terrorismusbekämpfung« in diesem Band, S. 16ff.

regierung auch weiterhin auf diejenigen Fälle beschränken, die vom UNHCR als Härtefälle registriert sind. Selbst wenn es sich bei ihnen mehrheitlich um Angehörige religiöser Minderheiten handelt, sollte nicht der Eindruck erweckt werden, Deutschland wolle lediglich Christen aufnehmen.

Die Bundesrepublik sollte parallel dazu beginnen, sich der Binnenflüchtlinge im Irak anzunehmen. Es wäre beispielsweise zu überlegen, ob Deutschland sich an Rückkehrerprojekten beteiligt – wenn möglich im europäischen Rahmen. Bildung und Ausbildung könnten auch hier einen Schwerpunkt des deutschen Beitrags bilden. Aufgrund der insgesamt immer noch angespannten Sicherheitslage im Kernirak böte es sich wiederum an, den Schwerpunkt vorläufig auf die Zusammenarbeit mit dem kurdischen Nordirak zu legen. Deutschland hat erst spät begonnen, sich mit dem Irak zu befassen. Umso dringlicher ist es jetzt, die ersten Ansätze zu einer deutschen Irak-Politik kontinuierlich auszubauen.

# Migration

*Steffen Angenendt*

In Deutschland und der Europäischen Union herrscht große Sorge über irreguläre Migration und unkontrollierte Massenzuwanderung aus den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens und Nordafrikas. Zweifellos ist die Region nach wie vor ein wichtiges Herkunftsgebiet von Migranten, und die demographische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der betreffenden Staaten lässt erwarten, dass die Zuwanderung in die EU eher steigen als abnehmen wird. Allerdings sollte die deutsche und europäische Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten und den Maghrebstaaten nicht nur diese potentielle Zuwanderung, sondern das regionale Wanderungsgeschehen als Ganzes in den Blick nehmen, um politische Herausforderungen erkennen und Handlungsmöglichkeiten abwägen zu können. So gibt es neben der Auswanderung eine erhebliche Binnenwanderung von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten in der Region; diese ist zudem Ziel von Transitmigranten aus anderen Weltgebieten, die zum Teil dauerhaft bleiben, weil sie nicht weiterziehen können. Dieses außerordentlich vielfältige Wanderungsgeschehen hat für die Staaten der Region zum Teil positive Auswirkungen, birgt aber auch Risiken für Stabilität und Sicherheit. Dabei kann eine dort durch Migration verursachte oder verstärkte Instabilität direkte Rückwirkungen auf Europa haben.

Die deutsche und europäische Politik sollte das Wanderungsgeschehen in der Region genau beobachten, um frühzeitig Risiken registrieren und Chancen einer kooperativen Bewältigung einschätzen zu können. Im Folgenden wird das regionale Wanderungsgeschehen skizzenhaft geschildert, wobei die Herausforderungen deutlich werden, die sich insbesondere für den Umgang mit Flüchtlingen, irregulären Zuwanderern und Arbeitsmigranten ergeben. Gleichzeitig werden die Interessen, Strategien und Handlungsmöglichkeiten der deutschen Politik dargestellt.

## Wanderungstrends in Nordafrika

Die nordafrikanischen Staaten werden aus deutscher und europäischer Sicht nach wie vor als Auswanderungsländer wahrgenommen. Tatsächlich ist das Wanderungsgeschehen in dieser Region aber vielfältiger; die meisten Staaten sind inzwischen gleichzeitig Auswanderungs-, Transit- und Einwanderungsländer.

Als Auswanderungsländer haben die Maghrebstaaten eine lange Tradition. Nordafrikanische Zuwanderer haben sich nicht nur in den ehemaligen Kolonialländern, sondern auch in vielen anderen EU-Staaten niedergelassen. Der größte Teil von ihnen lebt heute in Frankreich, Belgien, Spanien, Portugal, den Niederlanden und Deutschland. Besonders hohe Anteile von Nordafrikanern an der zugewanderten Bevölkerung

weisen Portugal und Frankreich auf. Die Dynamik der Zuwanderung ist dabei höchst unterschiedlich: So hat in den vergangenen Jahren die algerische Bevölkerung in Frankreich nur leicht, in Italien und Spanien dagegen erheblich zugenommen.

Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Auswanderung ist für die nordafrikanischen Staaten relativ gering. 2007 flossen nur etwa 18,2 Milliarden US-Dollar (5 Prozent) der globalen Rücküberweisungen in die Maghrebstaaten und machten dort zwischen 1,6 (Algerien) und 9 Prozent (Marokko) des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes aus (zum Vergleich: in Jordanien waren es 22,7, im Libanon 24,4 Prozent).<sup>1</sup> Gleichwohl handelt es sich um Kapitalzuflüsse, auf die kein nordafrikanischer Staat verzichten will. Entsprechend nachdrücklich setzen sich die Regierungen für eine Ausweitung der Möglichkeiten legaler Zuwanderung nach Europa ein – auch weil sie hoffen, auf diese Weise Beschäftigung für Jüngere zu finden, deren Zahl wegen der demographischen Entwicklung schnell wächst und die auf dem einheimischen Arbeitsmarkt kaum Chancen haben (*youth bulge*).

Als Transitländer nehmen die Maghrebstaaten vor allem Zuwanderer aus dem subsaharischen Afrika auf, von denen ein Teil weiter nach Europa will, ein anderer aber Beschäftigungsmöglichkeiten in Nordafrika sucht. Ein wachsender Anteil der Transitmigranten in Nordafrika stammt zudem aus geographisch weit entfernten Weltregionen. So stellt die europäische Grenzschutzagentur Frontex eine steigende Zuwanderung beispielsweise aus China, Indien, Bangladesch und Pakistan fest. Die beiden am häufigsten genutzten Wanderungsrouten – auf denen sich auch subsaharische Migranten bewegen – verlaufen von Westafrika über Niger und Algerien nach Marokko und von Ägypten nach Libyen und Tunesien, von wo die Migranten versuchen, illegal in die EU einzureisen. Mit dem Ausbau der EU-Außengrenzkontrolle im Mittelmeer ist es jedoch schwieriger geworden, nach Europa zu gelangen. Die Zahl der in den Maghrebstaaten verbleibenden Migranten steigt, wodurch die Region selbst immer mehr zum Einwanderungsgebiet wird. Auf diese Rolle sind die betreffenden Länder politisch, institutionell und gesellschaftlich bislang nicht vorbereitet.

Trotz der erheblichen Dynamik des Wanderungsgeschehens dürfen diese Entwicklungstrends aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Zuwanderer in den nordafrikanischen Staaten insgesamt weniger als 2 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Nur in Libyen sind es etwa 10 Prozent. Ein Vergleich der Wanderungsstatistiken von 2000 und 2005 zeigt sogar, dass der Anteil der Zuwanderer an der Bevölkerung in den meisten nordafrikanischen Staaten leicht abgenommen hat (Ausnahme ist der Sudan).

<sup>1</sup> World Bank, Development Prospects Group, Migration and Remittances Team, *Revised Outlook for Remittance Flows 2009–2011*, März 2009, Migration and Development Brief 9, Excel Data for Brief, <[http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/RemittancesData\\_March09-Release.xls](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/RemittancesData_March09-Release.xls)>.

## Wanderungstrends im Nahen und Mittleren Osten

Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Sie haben in den vergangenen Jahren eine bedeutend größere Zahl von Zuwanderern aufgenommen als die Maghrebstaaten. 2005 lebten in diesen Ländern schätzungsweise 19 Millionen Migranten, das sind etwa 10 Prozent aller Migranten weltweit. Ihre Zahl ist vor allem im vergangenen Jahrzehnt deutlich gewachsen – allein von 2000 bis 2005 um rund 3,2 Millionen Menschen, was einer Zunahme um etwa 17 Prozent entspricht. Dabei betrifft diese Steigerung sämtliche Maschrekstaaten.<sup>2</sup> Einzige Ausnahme bildet der Irak, aus dem nach dem zweiten Golfkrieg 1990/91 fast alle Migranten in ihre Heimatländer oder Drittstaaten zurück- bzw. abgewandert sind. Syrien hat seitdem die meisten Zuwanderer aufgenommen, was in erster Linie auf die große Zahl irakischer Flüchtlinge zurückzuführen ist. Jordanien, der Libanon und Syrien weisen derzeit die höchsten Anteile von Migranten in den Maschrekstaaten auf.

Das Wanderungsgeschehen im Nahen und Mittleren Osten wird noch immer hauptsächlich durch Fluchtbewegungen innerhalb der Region bestimmt. So war der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) Ende 2007 für 1,8 Millionen Flüchtlinge in Syrien, 500 000 in Jordanien und 250 000 im Libanon zuständig, das VN-Flüchtlingshilfswerk UNRWA zusätzlich für 1,9 Millionen Palästinenser in Jordanien, 1,8 Millionen in der Westbank und im Gazastreifen, 460 000 in Syrien und 416 000 im Libanon.

Ergänzt werden diese Wanderungen durch Migration in die EU und in andere Industrieländer, vor allem die USA. Dabei wandern vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte aus; allerdings verzeichnen sämtliche Staaten der Region auch einen Braindrain, also einen Verlust an hochqualifizierten Menschen. Diese Auswanderungen erhöhen wiederum die regionale Nachfrage nach Arbeitsmigranten aus anderen Weltgegenden. Viele Fortziehende werden daher durch Zuwanderer aus Ost- und Südostasien ersetzt. Der Libanon etwa stellt jährlich rund 55 000 Arbeitsbewilligungen allein für Ostasiaten aus.

Dieses ausgesprochen heterogene Wanderungsgeschehen schlägt sich auch in den Rücküberweisungen nieder. Innerhalb der Region waren nach Angaben der Weltbank Ägypten und der Libanon die Hauptempfänger solcher Transfers; allein 2007 betragen die Rücküberweisungen nach Ägypten 9,5 Milliarden und in den Libanon 6 Milliarden US-Dollar. Die wirtschaftliche Bedeutung der Diaspora-Überweisungen in der Region ist höchst unterschiedlich; ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder schwankte im Jahr 2007 zwischen 2,2 Prozent in Syrien und 24,4 Prozent im Libanon.

Eine Schlüsselrolle im Wanderungsgeschehen der Region kommt den Staaten des Golfkooperationsrates (GKR) zu. Es gibt keine Weltgegend, die

<sup>2</sup> »Maschrek« ist die arabische Bezeichnung für den arabischen Osten, das heißt das Gebiet des Fruchtbaren Halbmonds zwischen Ägypten und dem Irak.

höhere Zuwandereranteile aufweist. Nach VN-Angaben betrug 2005 der Ausländeranteil in Katar 78 Prozent, in den Vereinigten Arabischen Emiraten 71 Prozent und in Kuwait 62 Prozent. Wegen ihrer starken Abhängigkeit von Arbeitsmigranten haben die Golfstaaten in den vergangenen Jahrzehnten versucht, die Zuwanderung zu diversifizieren. Der Anteil der arabischen Arbeitsmigranten wurde teilweise drastisch reduziert, die Zuwanderung aus Südostasien hingegen gefördert. Inzwischen stellen die Länder des Maschrek nur noch einen Teil der Arbeitsmigranten in den Golfstaaten. Die *International Organization for Migration* erwartet für die nächsten beiden Jahrzehnte in einigen Golfstaaten – vor allem in den GKR-Ländern und Saudi-Arabien – eine Verdoppelung des einheimischen Arbeitskräftepotentials. Dies wird möglicherweise weitere gravierende Folgen für Umfang und Struktur der Arbeitsmigration in die Golfstaaten haben.

Welche Herausforderungen sind aus deutscher Sicht mit diesen Wandertrends verbunden? Diese Frage wird im Folgenden für die wichtigsten Zuwanderergruppen – Flüchtlinge, Irreguläre und Arbeitsmigranten – untersucht.

## Flüchtlinge

Die aktuelle Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland wird noch immer vor allem durch die unsichere Lage im Irak bestimmt.<sup>3</sup> 2008 wurden nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 31 Prozent der Asylerstanträge (nämlich 6836) von Irakern gestellt; ein Anteil, der in den vergangenen Jahren – bei insgesamt drastisch reduzierten Flüchtlingszahlen – zugenommen hat. Unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern von Flüchtlingen findet sich aus der hier betrachteten Region ansonsten nur noch Syrien, mit einem Anteil von 3,5 Prozent. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Asylanträgen in der EU insgesamt: Auch hier wurden in den Jahren 2006 und 2007 mit Abstand die meisten Anträge von irakischen Flüchtlingen gestellt, nämlich 38 286. Deutschland hat 2007 etwa 8 Prozent der Flüchtlinge aufgenommen, die in diesem Jahr in die EU kamen, darunter eben einen überproportional hohen Anteil irakischer Flüchtlinge (11 Prozent). Der Eindruck einer quantitativ bedeutenden Aufnahme von Flüchtlingen relativiert sich allerdings, wenn man deren Zahl auf die Wohnbevölkerung umlegt und so die »Pro-Kopf-Belastung« durch Flüchtlinge berechnet: Dann liegt Deutschland mit einer Aufnahmequote von 0,2 Asylbewerbern pro 1000 Einwohner auf der Skala der EU-Staaten im unteren Bereich (zum Vergleich: Zypern 8,7; Schweden 4,0; Malta 3,4; Griechenland 2,2).

Diese Tatsache hat Flüchtlingsorganisationen veranlasst, von der Bundesregierung eine großzügigere Aufnahmepolitik zu fordern, insbesondere was Antragsteller aus dem Irak betrifft. Die Bundesregierung hat dazu wiederholt auf die generell niedrige Anerkennungsquote bei Asylbewer-

<sup>3</sup> Die Zahlen in diesem Abschnitt entsprechen den offiziellen Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg.

bern hingewiesen – diese mache deutlich, dass nur ein Teil der Antragsteller schutzbedürftig sei. Tatsächlich lag die Anerkennungsquote 2007 für Flüchtlinge aus der hier betrachteten Region zwischen 0 Prozent (Marokkaner, Algerier) und 3,5 Prozent (Iraker). Allerdings sagt die Anerkennungsquote noch nichts über den tatsächlichen Schutz aus, den die Flüchtlinge erhalten. Aussagekräftiger ist die sogenannte Schutzquote, die angibt, wie viele von ihnen insgesamt entweder als Flüchtlinge anerkannt werden oder eine andere (befristete) Form des Schutzes erhalten. Diese Schutzquote betrug im Jahr 2007 für irakische Flüchtlinge 72 Prozent – was deutlich macht, dass die Behörden und Gerichte letztlich doch einen großen Teil dieser Menschen für schutzbedürftig halten.

Die Regierungen der Bundesrepublik verfolgen seit Anfang der neunziger Jahre das Ziel, die Flüchtlingszuwanderung zu verringern. Damals war infolge des Krieges im ehemaligen Jugoslawien und der Auflösung der Sowjetunion die Zahl der Flüchtlinge stark angestiegen; 1992 erreichte sie mit 438 000 Asylanträgen einen historischen Höchststand. Die angestrebte Reduzierung konnte weitgehend realisiert werden; im Jahr 2008 belief sich die Zahl der Anträge nur noch auf 6 Prozent des Rekordwerts von 1992. Um diesen Rückgang zu erreichen, hatte die Bundesrepublik das bis dahin im Grundgesetz bedingungslos gewährte Recht auf Asyl eingeschränkt und sich bei den anderen EU-Staaten für eine gemeinsame, die Bewerberzahl begrenzende Politik eingesetzt. Die EU-Staaten einigten sich auf entsprechende Zielsetzungen und Instrumente (Drittstaatenregelung, Regelung über sichere Herkunftsstaaten, Flughafenverfahren, gemeinsame Grenzkontrollen, Angleichung und Vereinheitlichung der Visaverfahren).

Die Folge dieser Politik ist jedoch, dass Flüchtlinge faktisch kaum noch Möglichkeiten finden, auf legalem Weg in die EU einzureisen, um Asyl zu beantragen. Mit der Erschwerung des Zugangs zum EU-Gebiet wurde der Flüchtlingsschutz in den EU-Staaten ausgehöhlt. Dies hat Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des internationalen Flüchtlingsregimes, das auf der Genfer Flüchtlingskonvention beruht. An einer solchen Entwicklung können Deutschland und die EU kein Interesse haben, denn damit verringern sich die Chancen, andere Staaten zur Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention zu bewegen, und auch lokale Lösungen für Flüchtlingsprobleme werden schwieriger. Nehmen die EU-Staaten kaum noch Flüchtlinge auf, können sie auch von anderen Ländern eine solche Aufnahme nicht – oder nur auf Kosten einer größeren finanziellen Unterstützung – verlangen. Langandauernde ungelöste Flüchtlingssituationen jedoch können die Stabilität einer Region nachhaltig gefährden, wie der Nahe und Mittlere Osten mit dem palästinensischen Flüchtlingsproblem zeigt. Im deutschen Interesse liegt daher ein funktionsfähiger, international abgestimmter und substantieller Flüchtlingsschutz.

Eine entsprechende politische Strategie, die sich die Stärkung des Flüchtlingsregimes zum Ziel setzen würde, ist allerdings weder in Deutschland noch in der EU zu erkennen. Hier standen in den vergangenen Jahren die Reduzierung der Asylbewerberzahl und eine Entlastung der nationalen Anerkennungsverfahren im Vordergrund. Die nun bevorstehende so-

genannte »zweite Phase« der europäischen Asylpolitik, in der es nach dem erklärten Willen der EU-Staats- und -Regierungschefs um eine Verbesserung des Schutzniveaus für Flüchtlinge gehen soll, wäre ein geeigneter Rahmen für eine nachhaltige Flüchtlingspolitik. Bislang aber lässt die Debatte hierzu noch keine Fortschritte in diese Richtung erkennen.

Um die Entwicklung voranzutreiben, könnte Deutschland im Zuge der Verhandlungen stärker für eine harmonisierte EU-Flüchtlingspolitik eintreten, die nicht nur gleiche Aufnahmebedingungen und Versorgungsstandards gewährleistet, sondern Flüchtlingen auch tatsächlich wieder einen legalen Zugang zu Asylverfahren bietet. Ergänzend könnte die Bundesregierung die Diskussion über eine europäische Resettlement-Politik forcieren. Diese würde darauf abzielen, dass EU-Mitgliedstaaten aus Erstaufnahmeländern bestimmte Flüchtlingsgruppen übernehmen, für die in den Herkunftsregionen keine dauerhafte Lösung gefunden werden kann. Bei den Überlegungen, welche Flüchtlinge im Rahmen solcher Programme aufgenommen werden sollen, könnten neben humanitären Aspekten auch Strategien zur Vermeidung von regionaler Destabilisierung zum Tragen kommen. Handlungsbedarf besteht auch weiterhin bei irakischen Flüchtlingen. Die Innen- und Justizminister der EU haben zwar im November 2008 beschlossen, europaweit bis zu 10 000 irakische Flüchtlinge aufzunehmen (von denen die Bundesrepublik 2500 übernehmen will). Angesichts des Befundes der *Fact Finding Mission* der EU, dass 75 000 Irak-Flüchtlinge keine Rückkehroption hätten, erscheint diese Größenordnung aber unzureichend.

### **Irreguläre**

Für Deutschland und die anderen EU-Staaten stand in den vergangenen Jahren das Anliegen, die Zahl irregulärer Zuwanderer zu reduzieren, weit oben auf der politischen Agenda. Ein Großteil der migrationspolitischen Zusammenarbeit in der EU – nicht nur hinsichtlich der Asylpolitik, sondern auch bei der gemeinsamen Außengrenzkontrolle – beruht auf dem Bemühen, diese Zuwanderung zu verhindern.

Die Zahl der irregulären Zuwanderer in die EU ist nicht bekannt; es liegen lediglich empirisch wie methodisch unbefriedigende Schätzungen vor. Die meisten Analysen nehmen an, dass jährlich 400 000 bis 800 000 irreguläre Zuwanderer neu in die EU kommen und sich ihre gegenwärtige Gesamtzahl bei zehn Prozent der 56 Millionen offiziell registrierten Zuwanderer bewegt.

Dabei sind die Maghreb- und Maschrekstaaten wichtige Herkunftsgebiete; sie dienen aber, wie bereits erwähnt, zunehmend auch als Transitländer für Zuwanderer aus weiter entfernten Weltregionen. Zur Zahl der irregulären Zuwanderer in diesen Staaten gibt es ebenfalls nur grobe Schätzungen. Ausgegangen wird jeweils von mindestens 100 000 Menschen in Mauretanien und Algerien, 1 bis 1,5 Millionen in Libyen und 2,2 bis 4 Millionen in Ägypten. Dabei können sich die Migrationsrouten dieser Zuwanderer sehr schnell ändern, wie in den vergangenen Jahren im Zuge

der Verstärkung der EU-Außengrenzkontrolle zu beobachten war. So haben sich nach einer Intensivierung der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit zwischen der EU und den Maghrebstaaten die Wanderungsrouten nach Westafrika verschoben.

Im Hinblick auf die politischen Herausforderungen, die sich für Deutschland und die EU-Staaten aus der irregulären Zuwanderung ergeben, muss bedacht werden, dass der größte Teil dieser Menschen nicht illegal einreist, etwa auf den spektakulären und gefährlichen Routen über das Mittelmeer. Die meisten von ihnen gelangen vielmehr als Touristen oder auf anderen legalen Wegen in die EU und verlängern oder verstetigen ihren Aufenthalt dann unerlaubterweise. Aus Sicht der EU-Staaten werden daher die gemeinsame Visapolitik und eine Vereinheitlichung der Visa-praxis immer wichtiger.

Politisch betrachtet stellt die irreguläre Zuwanderung eine Herausforderung dar, weil sie die Legitimität und Akzeptanz der staatlichen Migrationspolitik in Frage stellt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Regierung behauptet, sie könne die irreguläre Zuwanderung verhindern. Wenn deutlich wird, dass sie dazu nicht in der Lage ist, dürften viele Bürger an ihrer Fähigkeit zweifeln, auch andere migrationspolitische Probleme zu bewältigen, etwa die Steuerung der Arbeitsmigration. Darüber hinaus stellt irreguläre Zuwanderung auch ein Sicherheitsrisiko dar, weil sie häufig mit Menschenschmuggel verbunden ist und Folgekriminalität nach sich zieht. Dies gilt vor allem dann, wenn die Preise für Einschleusungen aufgrund verschärfter Grenzüberwachungen steigen und die Eingeschleusten in entsprechende Abhängigkeitsverhältnisse zu den Schleusern geraten. Oftmals werden sie in dieser Situation zum Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Das deutsche Interesse besteht zweifellos darin, irreguläre Zuwanderung so weit wie möglich zu reduzieren. Dabei sollten aber keine unrealistischen Erwartungen geweckt werden. Eine vollständige Unterbindung ist in offenen Gesellschaften prinzipiell nicht möglich; es fände auch in der Bevölkerung keine Zustimmung, wenn die notwendige Kontrolldichte hergestellt würde – etwa durch flächendeckende Personenkontrollen im öffentlichen Raum oder ein schärferes Vorgehen gegen Schwarzarbeit in privaten Haushalten. Zugleich muss die Regierung bei ihren Bemühungen um Reduzierung der irregulären Zuwanderung die völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen strikt beachten. Vor allem sollte sie sich dafür einsetzen, dass völkerrechtswidrige Praktiken wie das Abdrängen von Flüchtlingsbooten auf hoher See und Rückführungen in Spannungsgebiete unterbunden werden.

Gegenwärtig konzentriert sich die deutsche und europäische Politik auf den Ausbau und die Vertiefung der gemeinsamen Grenzkontrollen, die Weiterentwicklung gemeinsamer konsularischer Verfahren und Standards sowie die Rückführung von Irregulären. In den vergangenen Jahren haben viele EU-Staaten bilaterale Rückübernahmeabkommen gerade auch mit Staaten des Nahen und Mittleren Ostens und des Maghreb geschlossen. Die Proliferation solcher Verträge und die unüberschaubare Gemengelage an

Regeln, Verfahren und Zuständigkeiten haben die Europäische Kommission schon vor einiger Zeit dazu bewogen, für multilaterale Rückführungsabkommen einzutreten. Inzwischen wurde auch eine entsprechende EU-Richtlinie verabschiedet, für deren Bewertung es aber noch zu früh ist.

Bislang fehlen umfassende Konzepte, die asyl- und migrationspolitische Ansätze miteinander verbinden und dabei die Möglichkeiten einer entwicklungspolitisch orientierten Rückkehrförderung systematisch nutzen. In den vergangenen Jahrzehnten haben einige EU-Staaten (und insbesondere Deutschland) Erfahrungen mit einer aktiven Rückkehrförderung gesammelt. Aus den erfolgreichen ebenso wie aus den gescheiterten Ansätzen könnten neue Strategien und Programme entwickelt werden. Nachhaltige Ergebnisse bei der Reduzierung der irregulären Zuwanderung werden aber nur dann zu erzielen sein, wenn Flüchtlinge wieder eine Chance erhalten, auf legalem Weg in der EU um Asyl nachzusuchen, und wenn Möglichkeiten für befristete und dauerhafte Arbeitsmigration geschaffen werden.

### **Arbeitsmigration**

Auf den wachsenden Auswanderungsdruck in den Staaten der hier betrachteten Region wurde eingangs schon hingewiesen. Gleichzeitig steigt in den EU-Staaten der Zuwanderungsbedarf. Ursächlich für diese Trends sind vor allem ungleiche demographische Entwicklungen und die ungleiche Einbeziehung in die wirtschaftliche Globalisierung. Was den ersten Faktor betrifft, ist ein »demographic divide« festzustellen – eine scharfe Trennlinie zwischen den alternden und schrumpfenden Bevölkerungen der EU-Staaten und den (trotz einer zum Teil starken Reduzierung der Fertilität) jungen und schnell wachsenden Populationen in den Ländern der Region. Es ist zu erwarten, dass sich die Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten noch stärker ausprägen werden: Dem insbesondere demographisch bedingten strukturellen Arbeitskräftemangel in den EU-Staaten wird ein wachsender Arbeitskräfteüberschuss im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika gegenüberstehen.

Die Interessen Deutschlands und anderer EU-Staaten bestehen im Bereich der Arbeitsmigration vor allem darin, den demographischen Wandel durch eine geregelte Zuwanderung geeigneter Migranten so weit wie möglich abzufedern, die Versorgung der Arbeitsmärkte mit den benötigten Arbeitskräften sicherzustellen und die wirtschaftliche wie soziale Integration der Zuwanderer voranzutreiben. Derzeit gibt es in vielen EU-Staaten, die in den vergangenen Jahrzehnten eine größere Zahl von Arbeitsmigranten aufgenommen haben, die Tendenz, die bisherige Integrationspolitik als gescheitert anzusehen – und zwar unabhängig davon, ob eher Assimilations-, Integrations- oder Multikulturalismus-Modelle verfolgt wurden. Tatsächlich existieren in allen Staaten zumindest einzelne Zuwanderergruppen, die schlecht integriert sind, und vielerorts geht soziale Randständigkeit mit räumlicher Segregation einher. Verfestigt sich

soziale Chancenlosigkeit entlang ethnischer Trennlinien, kann es zu innergesellschaftlichen Konflikten kommen.

Wie in den beiden anderen Politikbereichen – der Flüchtlingspolitik und der Politik gegenüber Irregulären – sind auch bei der Arbeitsmigration bislang keine mittel- und langfristigen Strategien zu erkennen. In allen EU-Staaten überwiegen vielmehr Ad-hoc-Politiken. Nach Ansicht der Bundesregierung soll die Arbeitsmigration auch künftig eine nationale Angelegenheit bleiben, sowohl was den Zugang zum Arbeitsmarkt als auch was die dauerhafte Einwanderung betrifft. Weitergehende Vorschläge der EU-Kommission für eine gemeinsame Migrationspolitik werden bislang abgelehnt oder nur mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Ein Beispiel ist der Kommissionsvorschlag für eine europäische »Blue Card«, mit der die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in die EU-Staaten gefördert werden soll. Ein anderer Bereich, in dem die Mitgliedstaaten keine Kompetenzen an die Kommission abgeben wollen, ist die Integration. Hier haben sich die EU-Staaten bislang nur auf einen regelmäßigen Austausch über integrationspolitische Erfahrungen und auf Möglichkeiten zur Förderung konkreter Integrationsprojekte geeinigt.

Allerdings werden die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen um eine gemeinsame kohärente und umfassende EU-Politik verstärken müssen. Denn anders werden sich die Folgen der ungleichen wirtschaftlichen, demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Europa und den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens und Nordafrikas nicht bewältigen lassen. Die Handlungsmöglichkeiten sind vielfältig. Wichtig ist vor allem die Entwicklung von neuen Instrumenten zur Steuerung der Arbeitsmigration. Hierzu haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die »zirkuläre Migration« – also das Pendeln von Arbeitsmigranten zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland – und sogenannte Mobilitätspartnerschaften zu fördern. Bislang aber sind grundlegende Fragen zu Zielsetzung und Ausgestaltung dieser Instrumente noch ungeklärt, obwohl bereits erste Pilotprojekte zusammen mit Staaten der Region auf den Weg gebracht wurden.

Generell muss in der deutschen und europäischen Migrationspolitik darüber nachgedacht werden, woher die in Zukunft benötigten Arbeitsmigranten stammen und welche Kriterien bei der Auswahl der Herkunftsländer eine Rolle spielen sollen. Dazu muss die demographische, wirtschaftliche und politische Entwicklung der in Frage kommenden Länder beobachtet werden, da diese Faktoren die künftigen Migrationspotentiale beeinflussen. Notwendig sind strategische Entscheidungen, weil eine umfassende und kohärente (auch entwicklungspolitische Aspekte einbeziehende) Migrationspolitik, wie sie von der EU-Kommission in jüngerer Zeit immer wieder gefordert wird, eine vielfältige und intensive Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern voraussetzt. Nur so lässt sich vermeiden, dass die Fehler der Vergangenheit wiederholt werden, die in vielen EU-Staaten etwa bei der Gastarbeiteranwerbung der sechziger und frühen siebziger Jahre begangen wurden; in der Annahme, es handle sich um einmalige und befristete Arbeitsaufenthalte, verzichtete man damals weitestgehend auf Integrationsmaßnahmen. Alle künftigen Programme zur

Arbeitsmigration – dauerhafter wie temporärer – sollten daher grundsätzlich mit angemessenen Integrationsmaßnahmen verbunden werden.

Von einer solchen strategischen Ausrichtung sind die deutsche und die europäische Migrationspolitik heute noch weit entfernt. Migrationspolitik ist immer noch zu stark auf kurzfristige Anforderungen ausgerichtet; gleichzeitig wird sie zu sehr aus nationaler Perspektive und zu wenig unter außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Aspekten betrachtet. Gerade im Hinblick auf den Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika – für die europäischen Staaten auch künftig eine wichtige Herkunftsregion für Zuwanderung – ist eine Politik notwendig, die mögliche Risiken der Migration wahrnimmt, zugleich aber auch versucht, deren vielfältige Chancen zu nutzen.

## Iran

Johannes Reissner

Der Atomstreit und die radikale anti-israelische Politik der Regierung Ahmadinejad haben die Spielräume für Deutschlands Iran-Politik eingeengt. Damit besteht die Gefahr, dass Deutschland nicht mehr in der Lage ist, seine Strategie der »Nicht-Ausgrenzung« Irans (so der frühere Außenminister Klaus Kinkel) durchzuhalten. Das aber würde den deutschen Handelsinteressen in Iran und dem langfristigen Interesse an Energiesicherheit widersprechen. Auch das Interesse an regionaler Stabilität lässt sich unter Ausschluss Irans angesichts seines zunehmenden Gewichts in der Region nicht sinnvoll verfolgen. Im Atomstreit steht deutsche Iran-Politik vor der Herausforderung, diesen trotz seiner überragenden Bedeutung nicht zu ihrem alleinigen Bezugspunkt zu machen.

Diese Herausforderung berührt nicht nur das deutsch-iranische, sondern auch das transatlantische Verhältnis. Insbesondere seit den neunziger Jahren konnte Deutschland bis zu einem gewissen Grad als Motor für die Entwicklung europäisch-iranischer Beziehungen im Rahmen der sich formierenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) wirken. Doch der europäische, auf Nicht-Ausgrenzung Irans gerichtete Ansatz stand im Konflikt zur amerikanischen Exklusionsstrategie, wie sie in der Embargo-, Eindämmungs- und Isolationspolitik der USA zum Ausdruck kam. Im Atomstreit kam diese Differenz voll zum Tragen. Die europäischen Versuche, über Dialoge das Verhalten der iranischen Führung zu beeinflussen, stießen nicht nur auf iranische Widerstände, sondern auch auf Skepsis der USA. Nachdem die Regierung Ahmadinejad im Sommer 2005 das Anreizpaket der EU-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) brüsk abgelehnt hatte, entglitt den Europäern zusehends die Initiative bei den Bemühungen um eine Beilegung des Atomstreits. Sie gerieten mehr und mehr in Abhängigkeit von der amerikanischen Iran-Politik.

Die sich abzeichnende Iran-Politik des neuen amerikanischen Präsidenten Barack Obama, die dem Motto »Engagement unter Beibehaltung des Drucks« folgt, bedeutet einen Schwenk in Richtung des europäischen Ansatzes der Nicht-Ausgrenzung. Das bietet eine neue Chance für ein transatlantisches Engagement in mehreren Feldern der Iran-Politik. Dabei ist Koordination geboten, um deutschen und europäischen Interessen an Iran Rechnung zu tragen, die zum Beispiel mit Blick auf Energiesicherheit nicht notwendig deckungsgleich mit jenen der USA sind. Washingtons Abkehr von der unter der Bush-Administration betriebenen Politik des Regimewechsels und der Ausgrenzung Irans kommt deutscher Iran-Politik auch insofern entgegen, als sie jener Haltung entgegenwirkt, die ausschließlich auf Sanktionen und Militärschlagsdrohungen setzt und jede Annäherung an Iran als Beschwichtigung (*appeasement*) verurteilt. Aller-

dings geriete Washington im Falle eines Scheiterns seiner neuen Iran-Politik in eine Position, die es ihm weitaus eher erlauben würde, Deutschlands und Europas Unterstützung für einen erneut harten Kurs verschärfter Sanktionen oder gar für einen Militärschlag einzufordern.

Neben dem Atomstreit stellt Irans wachsendes Gewicht als Regionalmacht eine weitere Herausforderung für deutsche Iran-Politik dar. Iran strebt nach einer dominierenden Stellung in der gesamten ihn umgebenden Region, wobei neben Afghanistan der Persische Golf und der Nahe Osten besondere Schwerpunkte bilden. Dieses Einflusstreben ist vornehmlich von Sicherheitsinteressen motiviert. Von einer aggressiven anti-westlichen und anti-imperialistischen Ideologie getragen, richtet es sich vor allem gegen die amerikanische Präsenz in der Region. Teherans Neigung, sich nach dem Motto »Ohne uns geht nichts, und was mit uns geht, wird sich zeigen« auf eine Blockadehaltung zu versteifen, und seine radikale Anti-Israel-Politik erschweren jeden Versuch, seine durchaus vorhandenen Kapazitäten für die Stabilisierung der Region zu nutzen und Iran in den Aufbau konstruktiver regionaler Strukturen einzubinden.

Die Möglichkeiten deutscher Politik werden schließlich auch dadurch eingeschränkt, dass die Beziehungen zu Iran unterentwickelt sind. Es ist fraglich, ob die Bundesrepublik ausreichend Zugang zur iranischen Gesellschaft und zu jenen Kräften in Iran hat, die über dessen Politik entscheiden. Fraglich ist aber vor allem, ob Deutschland für Iran interessant genug ist, um wirksam eigene Interessen ins Spiel bringen zu können.

## Interessen

Deutschlands primäres Interesse im Hinblick auf Iran gilt derzeit einer diplomatischen Lösung des Atomkonflikts. Zugleich verfolgt Deutschland nach wie vor bestimmte Handelsinteressen. Auf längere Sicht spielen zudem die iranischen Erdöl- und Erdgasressourcen für die deutsche und europäische Energieversorgung eine wichtige Rolle. Allerdings sind gerade bei der Erdgasförderung lange Planungszeiten zu veranschlagen, bevor Iran als zusätzlicher Lieferant auftreten kann.

Handelsaustausch und Energielieferungen sowie Investitionen in Irans Technologieentwicklung sind in beiderseitigem Interesse. Zusätzlich besteht ein grundsätzlich gemeinsames Interesse an regionaler Stabilität, wobei jedoch das Verständnis von Stabilität Unterschiede aufweist. Für Iran steht der starke Staat an erster Stelle, für Deutschland ein Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, in dem Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gewährleistet sind.

Ein offensichtlicher Zielkonflikt besteht auf deutscher Seite derzeit nur zwischen dem Interesse an Handelsbeziehungen einerseits und der gegenwärtigen Sanktionspolitik andererseits, die dazu dienen soll, Iran von seinen Bemühungen um die Anreicherung von Uran abzubringen. Vor allem die mittelständische Industrie der Bundesrepublik ist von den Auswirkungen der deutschen Beteiligung an den internationalen Sanktionen gegen Iran betroffen, ihre Vertreter sind entsprechend beunruhigt.

Weniger offensichtlich und im Bewusstsein ist der Zielkonflikt zwischen dem Primat der transatlantischen Beziehungen und dem prinzipiellen deutschen Interesse an einer Politik der Nicht-Ausgrenzung Irans. Deutsche Politiker und Medien erweckten nicht selten den Eindruck, als wäre ein Regimewechsel in Iran nicht nur ihr persönlicher Wunsch, sondern geradezu das Ziel deutscher Politik. Dies mag aus eigener Überzeugung oder aus einer gewissen Beflissenheit geschehen sein, gegenüber der Bush-Administration und Israel nicht als nachgiebig zu erscheinen. Die Haltung des neuen US-Präsidenten zu Iran scheint dagegen von der Einsicht bestimmt zu sein, dass eine wirksame Isolierung Irans nicht möglich ist und darauf gerichtete Maßnahmen in Teheran bislang nur Trotz- und Blockadereaktionen hervorgerufen haben. Obamas Ankündigung, er wolle mit harter, aber direkter Diplomatie vorgehen, auf Sanktionen *und* Anreize setzen und Iran nicht isoliert von der Region behandeln, entspricht deutschen und europäischen Vorstellungen eher als der Isolationskurs der Regierung Bush. Insofern heißt es für Deutschland auch, die sich mit dem Wechsel in Washington bietende Chance zu nutzen. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass die immer noch weit verbreitete Meinung, eine Politik der Ausgrenzung Irans sei notwendig, korrigiert wird, und sie muss daran mitwirken, dass ernsthafte Verhandlungen zwischen den USA und Iran eingeleitet werden.

Die Überwindung der von den USA und Iran gepflegten gegenseitigen Dämonisierung ist nach dreißig Jahren der Nicht-Anerkennung, Ausgrenzung und Kontaktsperre gewiss kein leichtes Unterfangen. Gleichwohl entspräche eine amerikanische Iran-Politik, die auf Koexistenz zielt und Sanktionen nicht länger als Form der Diplomatie ausgibt, dem deutschen und europäischen Ansatz ebenso wie dem Interesse an regionaler Stabilisierung und an der Sicherheit Israels. Die hochgradige Abhängigkeit vom amerikanisch-iranischen Verhältnis bedeutet noch nicht, dass eine deutsche Iran-Politik unmöglich ist. Sie muss aber um die Parameter wissen, die für ihre Spielräume maßgeblich sind.

## Strategien

Als die Europäer nach dem Iranisch-Irakischen Krieg (bis 1988) und während des Zerfalls der Sowjetunion Anfang der neunziger Jahre eine Iran-Politik zu entwickeln begannen, betraten sie Neuland. Die guten Beziehungen zu Iran vor der Revolution waren primär wirtschaftlicher Natur und bewegten sich im Fahrwasser der engen politischen Beziehungen zwischen Iran und den USA. Nun aber begannen die Europäer auszuloten, was im Verhältnis zu Iran angesichts des Isolationskurses der USA politisch möglich sei. Für deutsche Iran-Politik galt während des »Kritischen Dialogs« (1992–97) der Grundsatz der Nicht-Ausgrenzung. Trotz aller politischen Schwierigkeiten sollten die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen weiterhin gepflegt werden. Die Einbettung deutscher Iran-Politik in die sich entwickelnde Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union und in die transatlantische Partner-

schaft und Wertegemeinschaft waren grundlegend. Der »Kritische Dialog«, der wegen des »Mykonos-Urteils« vom April 1997 abrupt endete, wurde ein gutes Jahr später in der Khatami-Ära (1997–2005) als »Konstruktiver Dialog« wiederbelebt. 2002 nahmen die EU und Iran Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen auf und eröffneten einen Menschenrechtsdialog. Leitend war jeweils das Konzept »Wandel durch Annäherung«. Die Möglichkeiten der iranischen Reformbewegung, einen nachhaltigen Wandel in Richtung Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte anzustoßen, wurden jedoch überschätzt. Als die EU im Oktober 2003 mit dem Besuch der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens im Atomstreit initiativ wurde, scheiterte sie nach anfänglichen Erfolgen schon bald am Widerstand der Kräfte um den Revolutionsführer Khamenei sowie am anti-iranischen Kurs der Regierung von US-Präsident Bush, der Iran schon 2002 der »Achse des Bösen« zugerechnet hatte.

Zum Hauptproblem deutscher und europäischer Iran-Politik wurde, dass sie nur unzureichend an Irans Grundinteressen anknüpfte: Sicherheit und Entwicklung. Dabei meint Sicherheit neben territorialer Unversehrtheit vor allem auch Regimesicherheit. Die iranische Führung will sich stark und überlegen zeigen und als Führungsmacht anerkannt werden. Die Vorstellung von Stärke impliziert auch Entwicklung, außenpolitisch aber geht es vor allem um Unabhängigkeit und Standhaftigkeit. Selbst Forderungen zu stellen und nicht nur Objekt der Forderungen anderer zu sein, das ist der Kern der im Sommer 2007 vom Revolutionsführer geprägten Losung der »aggressiven Außenpolitik«.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund erscheint fraglich, ob deutsche und europäische Iran-Politik die iranische politische Führung überhaupt noch hinlänglich erreicht. Seit der Präsidentschaft Ahmadinejads wurde offenkundig, dass der Oberste Führer der Revolution, Ayatollah Ali Khamenei, die übergeordnete Entscheidungskompetenz hat. Insofern ist kaum nachvollziehbar, warum westliche Politik nicht versucht, ihn direkt anzusprechen. Dies würde jedenfalls der von Iran immer wieder erhobenen Forderung nach Anerkennung und nach Gesprächen auf gleicher Augenhöhe entgegenkommen.

Die Orientierung an den legitimen Interessen Irans und den wohlverstandenen Eigeninteressen steht nicht im Widerspruch zur Orientierung an Normen. Nur wenn man für den anderen interessant ist, kann man damit rechnen, Zugang zu ihm zu finden. Erst unter dieser Voraussetzung lassen sich Normen zur Geltung bringen und eventuell auch vermitteln. Unter der Präsidentschaft Obamas zeichnet sich eine De-Ideologisierung amerikanischer Iran-Politik ab. Das bietet die Chance, das normative Moment westlicher Iran-Politik von den pseudoreligiösen polarisierenden Mustern der Wahrnehmung von »Gut« und »Böse« zu befreien. Diese Muster haben nichts mit normenorientierter Politik zu tun, sie dienen lediglich der Selbstbestätigung und haben eskalationsfördernde Wirkung. Dass Iran ebenfalls eine solche manichäische Weltsicht propagiert, in der Praxis

jedoch pragmatisch, ja opportunistisch handelt, kann nicht Maßstab für westliche Iran-Politik sein.

Der alles überschattende Atomstreit dürfte sich nur noch durch direkte Verhandlungen zwischen den USA und Iran beilegen lassen. Die Bundesregierung sollte sich dafür engagieren, dass die Gruppe der 5+1 (die fünf Vetomächte des VN-Sicherheitsrats und Deutschland) zusammengehalten wird. Dies bedeutet auch, dem Drängen auf Beteiligung an Sanktionen zu widerstehen, die nicht durch Resolutionen des VN-Sicherheitsrats legitimiert sind und deren politische Wirkung zudem noch zweifelhaft ist. Solche Sanktionen können erst recht in dem Sinne interpretiert werden, dass der Atomstreit ein ausschließlich westlich-iranischer Konflikt sei, und das wiederum würde den Streit letztlich nur anheizen.

Im Vorfeld von Verhandlungen müsste eine gesichtswahrende Formel gefunden werden, die es dem Westen ermöglicht, seine Fixierung auf die Vorbedingung eines Stopps der Urananreicherung zu überwinden. Anstatt auf »Suspendierung« hätte die westliche Strategie im Atomstreit den Fokus auf »Transparenz« und »Verifizierung« zu richten. Dies entspräche dem grundlegenden Ziel westlicher Politik in der Frage der Nuklearisierung Irans ebenso wie dem des Atomwaffensperrvertrags. Transparenz trägt zur Vertrauensbildung bei. Das politische Defizit im Atomdisput, für das die Suspendierung nur die technische Lösung war, liegt im Fehlen von Vertrauen. In den USA ist denn auch bereits die Möglichkeit formuliert worden, den Akzent von »Suspendierung« auf »Transparenz« zu verlagern. Was genau als zufriedenstellendes Maß an Transparenz gelten könnte, wäre in Verhandlungen zu klären.

Für die Verhandlungen müssen Termine gesetzt werden, um Teheran die Möglichkeit zu nehmen, auf Zeit zu spielen. Vor allem aber muss Teheran bewegt werden, zu einem Verhandlungsstil zu finden, der nicht nur darauf fixiert ist, momentane taktische Überlegenheit zu erlangen. Es gilt ein Klima zu schaffen, das es Iran erleichtert, die anstehenden grundsätzlichen Entscheidungen sachgemäß zu treffen. Dazu ist das Prinzip der gleichen Augenhöhe zu beachten. Darüber hinaus müssen die Anreize, die Iran zu einem Einlenken im Atomstreit motivieren könnten, auch in den Medien in den Vordergrund gerückt werden. Nur auf diesem Wege können sie zum Gegenstand nachhaltiger inneriranischer Debatten werden. Bislang machte es der Westen der iranischen Propaganda allzu leicht, die Anreize als leere Versprechen in Misskredit zu bringen.

Komplementär zum Bemühen um Verhandlungen sind ernsthaft Möglichkeiten zu prüfen, ob sich die Anreicherung von ausschließlich friedlich zu nutzendem Uran nicht internationalisieren lässt. Die Wiedereinsetzung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Safeguard-Abkommen des Atomwaffensperrvertrags durch das iranische Parlament wären hier ins Spiel zu bringen.

Die Vordringlichkeit des Atomstreits darf nicht dazu führen, dass andere Interessen Deutschlands an Iran und dessen Rolle in der Region aus dem Blick verloren werden. Deutsche und europäische Iran-Politik müssen auf mehreren »Baustellen« aktiv sein.

Deutschland und Europa können nach wie vor eine wichtige Rolle für Irans Entwicklung spielen. Iran ist aber in seiner Entwicklung weniger als früher auf Europa angewiesen. Der Grund dafür liegt im Globalisierungsschub, der in den neunziger Jahren einsetzte. Die iranische Propaganda, nach der Deutschland und die Europäer interessante Handelspartner und Technologielieferanten sind, die sich mit ihren Sanktionen jedoch selbst ausbremsen, zeigt außerdem zunehmend Wirkung in der iranischen Gesellschaft. Die inneriranischen Diskussionen um das ins Persische übersetzte und publizierte Anreizpaket der 5+1 vom Juni 2008 hatten gezeigt, dass die Meinungsbildung in Iran nicht in dem Ausmaß von der Propaganda abgeschirmt wird, wie dies Repressionen und Zensur vermuten lassen. Ungeachtet dessen muss der Hinweis auf die europäischen Potentiale, die für iranische Entwicklung nutzbar zu machen sind, permanenter Bestandteil öffentlicher Diplomatie werden.

Das gemeinsame Interesse an regionaler Stabilität bietet die Möglichkeit, Irans Sicherheitsinteresse anzusprechen. Das zentrale strategische Ziel deutscher und europäischer Politik liegt nicht im Schmieden anti-iranischer pro-westlicher regionaler Allianzen. In Iran ausschließlich den regionalen Störenfried zu sehen verzerrt die Tatsachen und steht einer Iran-Politik im Wege, die auf regionale Stabilität bedacht ist. Die Förderung regionaler Kooperation und Integration ist das Gebot der Stunde. Dies erfordert die Berücksichtigung regionaler Konstellationen und Dynamiken nicht nur im Nahen und Mittleren Osten, sondern in der gesamten Nachbarschaft Irans, zu der auch der Kaukasus, Zentralasien, Afghanistan und Pakistan gehören.

Eine echte regionale Führungsmacht gibt es im Umfeld Irans nicht. Konkurrenz unter Ausnutzung externer Mächte bestimmt das Verhalten der Akteure. Dabei hat sich seit den neunziger Jahren die Position der westlichen Mächte mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit fortschreitender Globalisierung relativiert. Tendenzen zur Übernahme von mehr regionaler Eigenverantwortung sind seit Saddam Husseins Sturz 2003 und dem Libanonkrieg 2006 zu beobachten, und diese Tendenzen sind zu fördern. Der Westen darf seine ordnungspolitischen Kapazitäten in der Region nicht überschätzen. Denn dies verleitet nur zu unangemessener Bevormundung regionaler Akteure – gegen die unter anderem Iran erfolgreich protestiert – und zur Vernachlässigung der Verhältnisse in der Region, mit schwerwiegenden Folgen.

Jede Strategie, die auf Exklusion des einen oder anderen regionalen Akteurs setzt, widerspricht den Grundsätzen der Balance und der Mäßigung und ist zum Scheitern verurteilt. Dass regionale Kooperationsstrukturen fehlen, ist eine Folge der permanenten Konkurrenz unter den Nachbarn. Hier hat westliche Politik anzusetzen. Das heißt im Falle Irans, trotz bestehender Differenzen die Politik der Einbindung zu unterstützen, wie sie auch Saudi-Arabien und die Türkei gegenüber Iran betreiben. Und schließlich sind positive Ansätze zu fördern, die Iran in seinem Verhalten gegenüber Nachbarn wie Afghanistan an den Tag legt.

## Optionen

Unverkennbar geht deutsche Iran-Politik ansatzweise im Sinne der hier skizzierten Interessenlage und Strategien vor. Wünschenswert wäre, dass dies deutlicher und selbstbewusster geschieht. Gelegentlich wirkt deutsche Iran-Politik, als sei sie in erster Linie bestimmt von dem Bestreben, sich gegenüber den USA, Israel und auch der eigenen Öffentlichkeit politisch korrekt zu verhalten. Das sich abzeichnende neue Engagement der amerikanischen Iran-Politik erleichtert es Deutschland, sich des *appeasement*-Vorwurfs zu erwehren und an seiner grundlegenden Position der Nicht-Ausgrenzung Irans festzuhalten. Es gilt weiterhin, die eigenen Interessen zu klären und sich mit den Europäern, den USA und auch mit Israel abzustimmen. Der Regierung in Tel Aviv wäre deutlich zu machen, dass Deutschlands Eintreten für Israels Sicherheit nicht bedeuten kann, jede Maßnahme mitzutragen, die Israel im Interesse der eigenen Sicherheit für notwendig hält. Dies gilt sowohl für einen eventuellen Militärschlag gegen Irans Atomanlagen als auch für die Forderung nach einem umfassenden Boykott Irans, den Teheran als Kriegserklärung auffassen könnte. Grundsätzlich würde eine Normalisierung der amerikanisch-iranischen Beziehungen der gesamten Region Entspannung bringen und auch Israels Sicherheitsinteressen dienlicher sein als Drohungen und Konfrontation.

Deutschland sollte sich im europäischen Konzert komplementär zur neuen amerikanischen Politik der Einbeziehung Irans bemühen, zur regionalen Entspannung beizutragen. Die Möglichkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten, Foren bereitzustellen und alle relevanten Kräfte der Region zu Gesprächen über Afghanistan oder den Persischen Golf an einen Tisch zu bringen, sind nicht gering. Nur auf diesem Wege lässt sich auf eine Balance der Interessen hinwirken.

Washingtons Politik der deutlichen Signale – hervorzuheben ist insbesondere Präsident Obamas Glückwunschsbotschaft an die Iraner und die Teheraner Führung zum iranischen Neujahrsfest (Nowruz) vom 20. März 2009 – und die ersten konkreten amerikanischen Schritte zu direkten Verhandlungen fallen in die Zeit der inneriranischen Wahlkämpfe im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen am 12. Juni. Die Gefahr besteht, dass der neue amerikanische Kurs in Iran als Erfolg für Präsident Ahmadinejad verbucht wird. Darum gilt es deutlich zu machen, dass der Neuansatz Präsident Obamas grundsätzlicher Natur und unabhängig davon ist, wer in Iran als Präsident amtiert. Eine Wiederwahl Ahmadinejads dürfte nicht zuletzt wegen der Menschenrechtsfragen und der iranischen Israel-Politik das Klima belasten und eine amerikanisch-iranische Annäherung erschweren. Ohne eine solche Annäherung würde westliche Iran-Politik aber auch bei der Klärung dieser Fragen weiterhin erfolglos bleiben. Bislang hat es Präsident Obama verstanden, klarzumachen, dass der Wandel im Ansatz amerikanischer Iran-Politik keinen Verzicht auf die grundlegenden Ziele bedeutet. Selbst wenn er Flexibilität zum Beispiel in der Frage der Urananreicherung zeigt, heißt dies nicht, das Ziel eines atomwaffenfreien Irans aufzugeben.

Auch Deutschland kann Iran die Chancen vor Augen führen, die in dem gewandelten Ansatz amerikanischer Iran-Politik liegen. Dazu ist mit denen zu reden, die das Sagen haben. Anzusprechen ist aber der gesamte Iran und sein grundlegendes Interesse an Sicherheit und Entwicklung, und der Westen muss aufzeigen, was er diesbezüglich zu bieten hat. Ein solches Vorgehen bedeutet nicht Nachgiebigkeit in der Sache. Eine bloße Wiederholung längst bekannter Forderungen wird indes auch nichts ausrichten, schon gar nicht bei denjenigen in Iran, die unter Berufung auf Sicherheit und nationale Ehre Stärke demonstrieren wollen und den Ruin des Landes in Kauf nehmen. Die westlichen Anreize mögen auf der Ebene der höheren Diplomatie ausreichend zur Sprache kommen, die öffentliche Debatte in Iran beeinflussen sie kaum. Darum sollten Deutschland und die Europäer eine aktivere öffentliche Diplomatie betreiben. Die Zeit der Selbstprofilierung und Anbiederung an die Bush-Administration durch harte Sprüche, die in Iran nur Trotz hervorrufen, ist vorbei. Nun geht es darum, dass europäische Politiker und Medien deutlich machen, welcher Möglichkeiten sich Iran mit seiner »aggressiven Außenpolitik« beraubt.

Wo Kooperation möglich ist, sollte sie realisiert und positiv gewürdigt werden. Im Interesse der europäischen Energiesicherheit sollten die Weichen für eine Einbeziehung Irans gestellt werden. Regionale Stabilität ist nur mit Iran zu erreichen, wobei für deutsche und europäische Politik Afghanistan ein wichtiger Ansatzpunkt wäre. Im Bereich Entwicklung sind Investitionen gefragt, es gilt aber auch zu verdeutlichen, welche Angebote für wissenschaftlich-technologische Kooperation und Ausbildung bestehen. Auf allen Feldern ist dem von offizieller Propaganda genährten iranischen Misstrauen gegenüber Versprechungen des Westens entgegenzuwirken.

Deutschland, die Europäer und die USA werden sich im Umgang mit Iran auf das sprichwörtliche Bohren dicker Bretter einstellen müssen. Einzustellen haben sie sich dabei auch auf die iranische Gepflogenheit und Verhandlungstaktik, sich in jeder Situation als jene Seite darzustellen, die die Oberhand hat. Dieser Drang, der zu einem nicht geringen Teil inneriranischem Konkurrenzdruck geschuldet ist, verleitet nicht selten zur Flucht in wohlklingende, aber unverbindliche Prinzipienklärungen. Dagegen ist nur durch die Einbeziehung Irans in politische Prozesse anzukommen. Mit der Einstellung, man könne sich Iran schon zurechtbiegen, waren bislang keine Erfolge zu erzielen. Die USA scheinen zu einer politischen Einbeziehung Irans entschlossen. Für deutsche Politik gibt es keinen Grund, sich einem solchen Versuch zu versagen, entspricht er doch einem elementaren Prinzip deutscher Iran-Politik.

# Die Staaten des Golfkooperationsrats

*Katja Niethammer*

Die Mitgliedstaaten des Golfkooperationsrats (GKR) – Saudi-Arabien, Bahrain, Katar, Kuwait, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate – lagen lange Zeit, mit Ausnahme Saudi-Arabiens, an der Peripherie des deutschen Interesses am Nahen und Mittleren Osten. Mittlerweile beginnt sich dies zu wandeln; die Golfmonarchien rücken näher ans Zentrum. Konzentrierte sich deutsche Nahostpolitik in der Vergangenheit auf den Israel-Palästina-Konflikt und dessen direktes Umfeld, haben deutsche Entscheidungsträger inzwischen erkannt, dass die GKR-Staaten über Möglichkeiten der Einflussnahme auf zahlreichen Ebenen verfügen – von regionalen Konfliktlösungen über die Terrorismusbekämpfung bis hin zur Stabilisierung der Finanzmärkte. Tatsächlich bestehen Chancen für die Bundesrepublik Deutschland, mit den GKR-Staaten enger ins Gespräch und ins Geschäft zu kommen. Realistischerweise muss man aber davon ausgehen, dass die Spielräume und Einflusspotentiale deutscher Politik gegenüber den Golfmonarchien begrenzt sind.

## **Unterstrukturierte Beziehungen als Herausforderung**

Das augenfälligste Problem, das sich für Deutschland im Umgang mit den GKR-Staaten stellt, ist der Umstand, dass die Beziehungen vergleichsweise unterstrukturiert sind. Der bilaterale Austausch ist zwar unproblematisch, aber nicht besonders eng und – gemessen am Verhältnis zu den Mittelmeeranrainerstaaten – nur wenig institutionalisiert. Immerhin ist es in den letzten Jahren zu einer Vertiefung gekommen, wie die mittlerweile häufigen Staats- und Ministerbesuche auf bilateraler Ebene zeigen. Anders als dies in Großbritannien oder den USA der Fall ist, verfügen deutsche Entscheidungsträger jedoch in aller Regel nicht über langjährige, oft bis in die Studienzeit zurückreichende persönliche Beziehungen zu den Golfeliten. Da die GKR-Staaten stark personalisiert regiert werden, sind solche Kontakte indes nicht zu unterschätzen.

Außerdem besteht beim Interesse, die gegenseitigen Beziehungen auszubauen, eine gewisse Asymmetrie: Grundsätzlich sind die Golfmonarchien ebenfalls an engeren Verbindungen zu Deutschland (und anderen europäischen Staaten) interessiert; sie sind aber nicht zwingend darauf angewiesen. Zumindest ist dies, der veröffentlichten Meinung nach, eine sowohl in der Bevölkerung als auch bei den herrschenden Eliten verbreitete Haltung. Diese speist sich aus der Tatsache, dass die GKR-Staaten von aufstrebenden Mächten wie Indien und China ebenfalls hofiert werden. So erklären sich auch die golfarabischen Verzögerungen, die den Abschluss der Gespräche über das EU-GKR-Freihandelsabkommen aufhalten (wobei die Langwierigkeit des Prozesses durchaus beiden Seiten geschuldet ist).

Nachdem im mittlerweile neunzehnten Jahr der Verhandlungen sämtliche technischen Schwierigkeiten aus dem Weg geräumt worden waren, scheiterte eine Unterzeichnung zuletzt daran, dass sich die GKR-Staaten an den menschenrechtsbezogenen Klauseln des Abkommens störten. Diese verpflichten die Golfmonarchien zur Anerkennung grundlegender Menschenrechte, wie sie in den internationalen Pakten der VN über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte und über bürgerliche und politische Rechte definiert werden. Nur Kuwait hat diese Pakte unterzeichnet; die anderen Golfstaaten betrachten die entsprechenden Paragraphen als europäische Anmaßung.

Nicht selten weisen golfarabische Funktionsträger in diesem Zusammenhang darauf hin, wie einfach dagegen die Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit asiatischen Staaten verliefen. Einerseits ist das reine Rhetorik, denn Europa ist für die GKR-Staaten ein ungleich wichtigerer Handelspartner als die asiatischen Länder. Gleichzeitig vermittelt diese Rhetorik ein durchaus authentisches Stimmungsbild, auch der Klasse der politischen Entscheidungsträger in den Golfmonarchien.

Aber nicht nur die Konkurrenz aus Asien stellt ein Problem für Deutsche und Europäer dar. Die GKR-Staaten sind eng – und auf absehbare Zeit unlösbar – an die USA gebunden, besonders im sicherheitspolitischen Bereich. Nach dem Golfkrieg von 1990/91, der ihre militärische Ohnmacht offenbarte, haben sie bilaterale Verteidigungsabkommen mit Washington geschlossen. Tatsächlich sind die USA die einzige Macht, die die Sicherheit der Golfmonarchien garantieren kann. Zwar gibt es auch – vor allem im Fall der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – bilaterale Abkommen mit europäischen Staaten; doch eine echte sicherheitspolitische Diversifizierung können diese nicht leisten. Weder Frankreich noch andere EU-Staaten besitzen eine militärische Projektionsfähigkeit, die mit jener der USA vergleichbar wäre. Das ist natürlich auch den politischen Eliten in den GKR-Staaten klar; insofern sind die entsprechenden Abkommen mit den Europäern eher als symbolische Politik zu begreifen.

Die sicherheitspolitische Anbindung an die USA wirkt sich auch auf andere Bereiche der Außenpolitik der Golfmonarchien aus. Viele Jahre lang herrschte unter den Eliten der GKR-Staaten weitgehend Apathie, wenn es um die Frage einer aktiven eigenen Außenpolitik ging. Die Entscheidungsträger begnügten sich stattdessen damit, der amerikanischen Linie zu folgen. Mittlerweile hat sich das geändert – was der deutschen Politik durchaus Potentiale bietet, sich vermehrt ins Spiel zu bringen. Die US-geführte Invasion des Irak im Jahr 2003 wurde von allen GKR-Herrschern, mit Ausnahme Kuwaits, höchst skeptisch betrachtet. Die lange Zeit desaströse Lage im Irak und die offensichtlichen Schwierigkeiten Washingtons, zum Abbau von Spannungen in der Golfregion beizutragen, haben dazu geführt, dass die GKR-Staaten sich nun weiter als zuvor aus dem amerikanischen Schatten wagen. So entsandten sie etwa, gegen amerikanischen Wunsch, einen Sonderbotschafter in den Iran, um in der Nuklearkrise zu vermitteln; die Mission verlief freilich im Sande. Einige GKR-Staaten, vor allem Katar und Saudi-Arabien, agieren zudem (erstmalig im

Falle Katars, erneut im Falle Saudi-Arabiens) als regionale Konfliktmediatoren – vom Libanon über Palästina bis zum Sudan –, und dies offenbar ohne ausführliche Konsultationen mit den USA. Der bahrainische Außenminister plädierte im Herbst 2008 für die Schaffung eines regionalen Forums zur Konfliktregelung unter Einschluss Israels und des Iran – eine Forderung, die angesichts der israelischen Gaza-Kampagne wenig später allerdings kaum aufrechterhalten werden dürfte.

Neben der Unterstrukturiertheit der Beziehungen und der US-Dominanz in der Region prägen aber auch gravierende inhaltliche Herausforderungen die deutsche Politik gegenüber den Golfmonarchien. Die Bundesrepublik unterstützt – zumindest deklaratorisch – politische Reformen in den GKR-Staaten. Entsprechende reformpolitische Ansätze stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zur politischen Stabilität dieser Staaten, der wiederum das implizite Hauptinteresse Deutschlands gilt. Dieser Zielkonflikt führt zu teils absurden Verrenkungen der deutschen Politik, etwa wenn mit den Vereinigten Arabischen Emiraten ausgerechnet derjenige GKR-Staat für politische Reformen gelobt wird, der am wenigsten davon leistet und am autoritärsten regiert wird – allerdings am stabilsten wirkt. Dieser Widerspruch wird nicht nur von den herrschenden Eliten wahrgenommen; er führt auch zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der Bundesrepublik bei den Reformkräften in der Bevölkerung der Golfmonarchien. So haben gerade die Deutschen den großen Vertrauensbonus, den sie wegen ihrer Haltung zum Irak-Krieg besaßen, weitgehend verspielt – nicht zuletzt bei den islamistischen Gruppen, die auch in den Golfstaaten die bestorganisierten politischen Kräfte außerhalb des Staatsapparates sind.

### **Wachsende Vielfalt der Interessen**

Die Interessen Deutschlands gegenüber den GKR-Staaten haben sich dramatisch vervielfacht. Energiepolitik stellt nur mehr *ein* Anliegen der Bundesrepublik dar – wenn auch eines, das kaum der ausführlichen Begründung bedarf: Über 60 Prozent der weltweiten Rohölreserven liegen in der Region des Persischen Golfs. Selbst wenn die Bundesrepublik kein Öl vom Golf bezieht, bleibt Saudi-Arabien doch das Land, das auf Produzentenseite den größten Einfluss auf die Preisentwicklung des Marktes nehmen kann. So hat Deutschland großes Interesse daran, Möglichkeiten der Einflussnahme auf die saudische Regierung zu entwickeln, um darauf hinwirken zu können, dass das Königreich seine Marktmacht auch in Zukunft verantwortungsvoll einsetzt. Auf dem Gasmarkt (der allerdings anders strukturiert ist) wird in absehbarer Zeit Katar als Hauptanbieter von verflüssigtem Gas (LNG) eine herausragende Rolle spielen. Um die deutsche Gasversorgung zu diversifizieren und abzusichern, wäre es daher wünschenswert, dass deutsche Energieversorger mit dem Emirat stärker ins Geschäft kämen. Gerade weil die deutschen Gasversorger angesichts ihrer – im globalen Maßstab – bescheidenen Größe in Katar bislang nicht allzu viel Interesse hervorgerufen haben, sollten die Versuche, die wirtschaftlichen Beziehungen zu intensivieren, deutlicher politisch flankiert werden.

Doch der Energiemarkt ist nicht alles: Im Zuge der globalen Finanzkrise wurde der Welt (und den Deutschen) klar, dass die GKR-Staaten über ein hohes Potential zur Stabilisierung der Finanzmärkte verfügen, das bisher nicht hinreichend genutzt wurde. Gleichzeitig gibt es jedoch eine – häufig irrational anmutende – Angst vor den golf-eigenen *Sovereign Wealth-Funds*, obwohl namentlich kuwaitische und saudische Staatsfonds schon seit langem mit großen Aktienpaketen an deutschen Firmen beteiligt sind und dies bisher keinerlei Probleme verursacht hat. Angesichts der Krise scheint die Angst vor einer finanziellen Dominanz des Golfs denn auch zu schwinden; darauf deutet zumindest das positive Echo in der deutschen Presse auf den Einstieg Abu Dhabis bei Daimler hin. Auf der anderen Seite stellen die finanzstarken GKR-Staaten nach wie vor einen wichtigen und ausbaufähigen Absatzmarkt für deutsche Produkte dar.

Darüber hinaus beginnen deutsche Entscheidungsträger aber auch ein genuin politisches Interesse an der Region zu entwickeln. Dieses speist sich aus mehreren Quellen. Zunächst einmal ist die Einsicht gewachsen, dass Terrorismusbekämpfung ein gemeinsames Interesse des Westens und der Golfmonarchien ist. Dabei hat dieses Aufgabenfeld (mindestens) zwei Dimensionen. Erstens umfasst es die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden der GKR-Staaten auf technischer Ebene. Zweitens, und dies ist ein komplexerer Sachverhalt, muss Terrorismus unter anderem als eine Folge von Regierungsversagen betrachtet werden. Nicht zuletzt deshalb sollte der Westen auf eine bessere Regierungsführung in den Golfmonarchien drängen. Eine notwendige, wenn auch längst nicht hinreichende Bedingung dafür, dass terroristischen Ideologien nachhaltig der Nährboden entzogen wird, liegt in einer legitimen Regierungsführung, die dafür sorgt, dass die Zahl gesellschaftlicher Verlierer reduziert wird.

Natürlich basiert das deutsche Interesse an politischen Reformen und besserer Regierungsführung in den GKR-Staaten nicht ausschließlich auf utilitaristischen Erwägungen; es ist auch normativ begründet (und spiegelt die im Mittelmeer- bzw. Nachbarschaftsraum verfolgte Politik wider). Gerade im Vergleich zu den politisch größtenteils stagnierenden Mittelmeeranrainern werden die Golfmonarchien zunehmend als aussichtsreiche Reformkandidaten betrachtet. Allerdings sind einige der GKR-Staaten, vor allem Katar und die VAE, auch äußerst geschickt darin, faktisch sehr begrenzte Reformmaßnahmen als wegweisenden Aufbruch zu vermarkten.

Ein eher geopolitisch motiviertes deutsches und europäisches Interesse an den Golfmonarchien erwächst aus dem Umstand, dass einzelne GKR-Staaten willens und fähig sind, zu regionalen Konfliktlösungen beizutragen. Saudi-Arabien hat sich historisch immer wieder als einflussreiche Regionalmacht positioniert. Gegenwärtig ist das Königreich erneut im Nahostkonflikt aktiv, was auch auf die derzeitige Schwäche seines traditionellen Rivalen Ägypten zurückzuführen sein dürfte. Ein Newcomer auf regionaler Ebene ist Katar: Das ebenso reiche wie winzige Emirat – mit vermutlich gerade einmal 300 000 Staatsbürgern – sorgte im Mai 2008 für Aufsehen, als es das Doha-Abkommen vermittelte, durch das ein drohen-

der Bürgerkrieg im Libanon abgewendet wurde. Nicht ganz so viel Publizität haben katarische Vermittlungsversuche im Jemen und neuerdings im Sudan erfahren; wohl auch deshalb, weil die Ergebnisse bislang eher dürftig sind. Dennoch: Es liegt sicherlich im deutschen Interesse, enge Beziehungen zu potentiellen Konfliktmediatoren in der Region zu unterhalten, die den Bemühungen um eine Lösung der großen regionalen Probleme (vor allem dem israelisch-arabischen Konflikt) neuen Schwung geben.

Zugleich liegt es auf der Hand, dass den GKR-Staaten eine Schlüsselrolle im Irak-Konflikt zukommt. Der Irak wird sich nur dann erfolgreich befrieden lassen, wenn die GKR-Staaten, allen voran Saudi-Arabien, davon absehen, offensiv als Schutzmacht der irakischen Sunniten aufzutreten.

### **Strategien, Konzepte, Maßnahmen**

So vielfältig und gewichtig die deutschen Interessen gegenüber den Golfstaaten mittlerweile sind, so wenig spiegeln sie sich in einer ausformulierten, kohärenten Politik wider. Deutsche GKR-Politik ist so gut wie inexistent, und auf europäischer Ebene bietet sich kaum ein besseres Bild. Zwar hat die EU einen GKR-Botschafter in Riad stationiert, doch jenseits des zähen Ringens um das Freihandelsabkommen wird dieser kaum sichtbar. Da die Golfmonarchien keine EMP- oder ENP-Staaten sind, hat die EU zudem nur begrenzte strukturelle Möglichkeiten zur Zusammenarbeit. Bei der bilateralen Politik, die Deutschland mit einzelnen Staaten des GKR verfolgt, bilden Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate deutliche Schwerpunkte.

Sicherlich ist es sinnvoll, dem saudischen Königreich einen prominenten Rang zuzuweisen; immerhin stellt es nach wie vor das politische Schwergewicht des GKR dar. Allerdings darf nicht übersehen werden, wie weit sich die kleineren Nachbarn schon aus dem saudischen Schatten herausmanövrieren konnten. Belege dafür gibt es viele: die Tatsache etwa, dass das Königreich Bahrain gegen den ausdrücklichen Protest Riads und trotz seiner Abhängigkeit von saudischen Ölspenden im Jahr 2004 als erster GKR-Staat ein bilaterales Freihandelsabkommen mit den USA abgeschlossen hat; oder die Ankündigung Omans, aus dem Projekt einer gemeinsamen GKR-Währung auszusteigen, die ursprünglich bis 2010 realisiert werden sollte; schließlich Katars umstrittene diplomatische Beziehungen zu Israel (eingefroren seit Januar 2009), seine Patronagefunktion für den häufig saudi-kritischen Satellitenkanal al-Jazeera und seine neue Rolle als regionaler Konfliktmediator und Führungsmacht arabischer Initiativen. Zuletzt scheiterte Katar zwar an Ägypten und Saudi-Arabien, als es versuchte, angesichts des israelischen Angriffs auf Gaza einen arabischen Konsens herzustellen; sicherlich bedeutet dies aber nicht den Verzicht des Emirats auf weitere regionalpolitische Profilierung.

Es ist daher durchaus notwendig, die Beziehungen zu den kleinen Golfstaaten auch bilateral zu pflegen. Nicht ganz nachvollziehbar ist hingegen das hervorgehobene – seit 2004 gar zur »strategischen Partnerschaft« aufgewertete – Verhältnis, das Deutschland zu den Vereinigten Arabischen

Emiraten unterhält. Zwar bieten die VAE ein lohnendes Objekt für die Förderung deutscher Wirtschaftsinteressen. Zudem war das deutsche Angebot, sich in den Emiraten an der Ausbildung irakischer Polizisten zu beteiligen, hilfreich bei dem Bemühen, die ramponierten Beziehungen zwischen Berlin und Washington wieder zu kitten. Wenig Sinn ergibt die Politik gegenüber Abu Dhabi jedoch, wenn man vom politischen Stellenwert der Emirate in der Region ausgeht: Sowohl hinsichtlich der Beiträge zu regionalen Konfliktlösungen als auch bei der Reform des eigenen Staatswesens sind die Emirate unter den GKR-Staaten eindeutig Schlusslicht. Gegenwärtig besteht in den VAE das formal autoritärste System aller Golfmonarchien.

Das Fehlen einer deutschen Golfstrategie ist teilweise damit zu erklären, dass in der Region kaum deutsche *Second-Track*-Institutionen vertreten sind. Die politischen Stiftungen der Bundesrepublik haben bislang keine Niederlassungen in den Golfmonarchien. In Kultur und Wissenschaft bietet sich ein ähnliches Bild. Ein Goethe-Institut existiert nur als Netzbüro in Abu Dhabi, und auch deutsche Museen und Universitäten wurden längst von der europäischen Konkurrenz abgehängt, was Repräsentation am Golf betrifft. Angehörige der regionalen Eliten wiederum gehen zum Studium nur selten in die Bundesrepublik. Deutsche Wissenschafts- und Politikberatungsinstitutionen haben am Golf bislang kaum ein nennenswertes Netzwerk aus Intellektuellen und Entscheidungsträgern aufgebaut – ganz anders als ihre britischen, französischen, spanischen und natürlich amerikanischen Pendanten.

### **Spielräume und Optionen**

Die Beziehungen zwischen Deutschland und der Golfregion sind bislang deutlich unterentwickelt, die GKR-Staaten zudem weit weniger auf deutsche und europäische Unterstützung angewiesen als andere nahöstliche Länder – angesichts dieser Ausgangslage sollten die Ziele der Bundesrepublik bescheiden und realistisch sein. Vorrang hat zunächst die Aufgabe, den Beziehungen mehr Breite und Tiefe zu verleihen. Zu diesem Zweck sollte sich Deutschland etwa bemühen, frühzeitig Kontakte zu den künftigen Eliten der Region aufzubauen. Gleichzeitig gilt es darauf hinzuwirken, dass die Zahl der gesellschaftlichen und politischen Gruppen wächst, die sich am Dialog zwischen Deutschland und den GKR-Ländern beteiligen. Dazu wäre ein wesentlich stärkeres Engagement deutscher *Second-Track*-Institutionen vonnöten. Einen wichtigen Beitrag könnten hier die politischen Stiftungen leisten: Dem Beispiel der Konrad-Adenauer-Stiftung, die 2009 ihre erste Golfniederlassung in Abu Dhabi eröffnen will, sollten andere folgen. Nach der geltenden Rechtslage ist dies zwar nicht einfach, in manchen Golfmonarchien schlechterdings unmöglich. Zumindest in Bahrain und Kuwait aber wäre ein solches Engagement denkbar.

Darüber hinaus sollten sich die bestehenden nah- und mittelöstlichen Niederlassungen der politischen Stiftungen verstärkt darum bemühen, Golfaraber in ihre Programme einzubeziehen. Gleiches gilt für deutsche

Organisationen im Kultur- und Bildungsbereich. Zwar hat beispielsweise der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) begonnen, in den Golfmonarchien verstärkt um einheimische Studenten und Kooperationen mit deutschen Hochschulen zu werben, doch bleibt hier noch viel zu tun. Verglichen mit den französischen Aktivitäten etwa im Bereich wissenschaftlicher Zusammenarbeit (und hier bestehen die gleichen Sprachbarrieren) nimmt sich das deutsche Engagement jedenfalls bescheiden aus.

Ein genuin politischer Dialog mit den GKR-Staaten sollte vor allem im Hinblick auf regionale Konfliktlösungen gesucht werden. Der bahrainische Vorschlag eines regionalen Forums, in dem Israel, der Iran, die Türkei und die Golfstaaten vertreten sein sollten, bietet viele diskussionswürdige Anknüpfungspunkte für die in Deutschland verbreitete Forderung nach einem multilateralen Gremium für die Golfregion. Zudem sollte versucht werden, in einen intensiveren Ideenaustausch nicht nur mit Saudi-Arabien, sondern auch mit der katarischen Regierung zu treten; diese hat sich in den letzten Jahren als einer der maßgeblichen Mediatoren im Nahen Osten etabliert. Eine stärkere Abstimmung deutscher und europäischer Entscheidungsträger mit ihren golfarabischen Kollegen könnte in den nahöstlichen Konflikten – von Israel/Palästina über den Libanon, den Jemen, Somalia und den Sudan – nur hilfreich sein. Katar hat im Gegensatz zu den westlichen Regierungen (noch) kein Glaubwürdigkeitsproblem in der arabischen Welt und verfügt über den Willen und die finanziellen Mittel, als Konfliktmediator zu wirken – nicht jedoch über genügend Erfahrung und technisch-personelle Ressourcen.

Was den politischen Dialog über die inneren Strukturen der Golfmonarchien angeht, sind den Deutschen enge Grenzen gesetzt. Mit Verweis auf das golfarabische Interesse an ausländischen Investitionen kann die Bundesrepublik in allen GKR-Staaten dafür werben, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit zu verbessern. Zudem lässt sich den GKR-Eliten verdeutlichen, dass europäische Firmen hinsichtlich Umwelt- und Sozialstandards immer stärker unter Beobachtung stehen. Angesichts der finanziellen Kräfteverhältnisse – golfarabische Investitionen werden derzeit umworben wie nie zuvor – und der asiatischen Konkurrenz, der weniger an Sozialstandards liegt, ist in diesem Bereich jedoch kaum mit substantiellen Verbesserungen zu rechnen. Da die GKR-Staaten untereinander in starker Konkurrenz stehen und dabei auch ihre jeweiligen Rankings in internationalen Indizes genau beobachten, kann es allerdings durchaus hilfreich sein, wenn die Bundesrepublik deutlich macht, dass sie zwischen den Reformfortschritten der einzelnen Staaten zu differenzieren weiß. Grundsätzlich sollte im Kontext der Golfmonarchien indes nicht von »Demokratisierung« gesprochen werden, weil dies die deutsche Glaubwürdigkeit unterminiert: Ungeachtet aller Reformen und Reformrhetorik befindet sich keiner der GKR-Staaten in einem Demokratisierungsprozess.

Kurzum: Auch wenn das deutsche Interesse an der Region ähnlich schnell gewachsen ist wie manche Skyline am Ufer des Golfs, scheint es zunächst vor allem angebracht, an den Fundamenten der Beziehungen zu arbeiten.

# Energie

Jens Hobohm

Deutschland ist ein ressourcenarmes Land. 97 Prozent seines Öl- und 83 Prozent seines Gasbedarfs werden durch Importe aus dem Ausland gedeckt, Tendenz steigend. Nach Russland gehören Norwegen, die Niederlande, Großbritannien und Dänemark zu den wichtigsten Energielieferanten der Bundesrepublik – über das Potential, die Exporte noch auszuweiten, verfügt jedoch nur Russland. Und dies gilt auch nur für den Erdgassektor; die russische Ölförderung hingegen dürfte ihren Höhepunkt bereits überschritten haben. Hinzu kommt, dass der steigende Marktanteil Russlands auf dem Energiesektor sowohl in Deutschland als auch in der EU insgesamt kritisch beurteilt wird. Schließlich hat der russisch-ukrainische Gasstreit Anfang 2009 einmal mehr gezeigt, dass eine zu starke Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten das Risiko von Versorgungsausfällen erhöht. Daher muss sich Deutschland auf die Suche nach neuen Importquellen machen, um die Rückgänge der heutigen Lieferländer aufzufangen und seine Energiebezüge diversifizieren zu können.

Die Bundesrepublik ist aber beileibe nicht der einzige Staat mit dieser Problemkonstellation. In vielen Ländern der Welt gehen die einheimischen Ressourcen zur Neige, oder der wachsende Energiebedarf übersteigt die jeweilige Inlandsproduktion. Somit konkurrieren immer mehr Akteure um eine begrenzte Menge an Vorräten. Insbesondere China mit seinem schier unermesslichen Energiehunger, aber auch andere Staaten mit stark wachsendem Verbrauch sichern sich über langfristige Bezugsverträge ab. Dabei greifen sie unter anderem auf einen großen Teil der Rohstoffe in den öl- und gasreichen Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas zu. Diese Konkurrenten haben oftmals weniger Skrupel mit der Trennung von Geschäft und Moral, insbesondere wenn es um Menschenrechtsfragen geht. Kann es der Bundesrepublik dennoch gelingen, auch in Zukunft ausreichende Mengen an Öl, Gas und Kohle zu importieren?

Eine weitere Herausforderung betrifft das Ungleichgewicht bei den Energiepreisen. Die meisten Staaten der hier behandelten Region erheben nur minimale Steuern auf Energie und verkaufen sie daher deutlich billiger, als das in den Importländern der Fall ist. Dadurch verschaffen diese Länder Investoren insbesondere aus energieintensiven Industriebranchen einen Wettbewerbsvorteil, der dazu führen kann, dass Unternehmen aus Deutschland und Europa eine starke internationale Konkurrenz erwächst.

Abgesehen von diesen Herausforderungen will Europa nicht nur seine Energieversorgung sichern, sondern auch einen aktiven Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels leisten. Erreichen lässt sich dies unter anderem durch eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien. Dabei stoßen die meisten Länder Europas auf lange Sicht jedoch an Grenzen. Über sehr viel größere Potentiale an Sonnen- und Windenergie verfügen

dagegen ihre südlichen Nachbarn – sie könnten zu einer nachhaltigen Energieversorgung Europas beitragen.

## Interessen

Deutschland hat ein Interesse an Energielieferungen aus dem Nahen Osten und Nordafrika, wobei nicht nur an fossile, sondern auch an erneuerbare Energieträger (Solarstrom) zu denken ist. Die Region bietet darüber hinaus einen schnell wachsenden Markt für deutsche Produkte und Dienstleistungen; dies betrifft etwa Kraftwerke oder Energieeffizienztechnik. Zudem ist das weltweite Klimaproblem, das in Deutschland sehr ernst genommen wird, nicht zu lösen, wenn der rasche Anstieg der Emissionen in der Region nicht gestoppt werden kann.

*Einfuhr von Öl und Gas.* Deutschland hat ein Interesse an der Diversifizierung seiner Energieimporte. Gegenwärtig bezieht die Bundesrepublik 14 Prozent ihrer Öleinfuhr aus Nordafrika und nur 6 Prozent aus dem Mittleren Osten. Erdgas wird bislang überhaupt nicht aus der Region importiert. Höhere Energiebezüge aus den betreffenden Staaten würden also zur Diversifizierung der deutschen Einfuhr beitragen. Als Partner für die Bundesrepublik bieten sich die Länder der Region durchaus an – nicht nur wegen ihrer geographischen Nähe zu Europa, sondern auch wegen ihrer großen Potentiale als Lieferanten von Kohlenwasserstoffen (Öl und Gas). 61 Prozent der weltweit vorhandenen konventionellen Ölreserven<sup>1</sup> und 41 Prozent der Gasreserven liegen in den Anrainerstaaten des Persischen Golfs, weitere 4 Prozent der Öl- und 5 Prozent der Gasvorkommen in Nordafrika. Deutschland hat ein Interesse, an diesen Potentialen zu partizipieren.

Während eine Ausweitung der Ölimporte aus der Region mit der bestehenden Infrastruktur aus Ölterminals, Schiffen und Pipelines zu realisieren wäre, müsste für Gasimporte vom Golf oder aus Nordafrika eine neue Infrastruktur aufgebaut werden. Insbesondere der sogenannte »vierte Korridor« für Erdgaslieferungen über den Südosten Europas (die Türkei, Rumänien und Bulgarien) nach Mitteleuropa könnte entscheidende Bedeutung gewinnen, denn er öffnet ein Tor zu den Gasreserven des Iran, des Irak und Zentralasiens. Der Iran hält nach Russland die zweitgrößten Gasreserven der Welt. Die Gasvorräte des Irak haben zwar nicht diese Größenordnung; aber auch sie würden für mehrere Dekaden zur Eigenversorgung des Landes und für bedeutende Exporte nach Europa ausreichen – sind sie doch umfangreicher als etwa jene von Norwegen, das heute für Deutschland und die EU der zweitwichtigste Erdgaslieferant ist.

Der Iran und der Irak liegen – wie Aserbaidschan und Turkmenistan, die ebenfalls über große Gasreserven verfügen – im Einzugsbereich der geplanten Gaspipeline »Nabucco«. Diese Pipeline soll 30 Milliarden Kubikmeter Erdgas pro Jahr (6 Prozent des EU-Bedarfs im Jahr 2007) über den

<sup>1</sup> Unter konventionellem Erdöl versteht man in der Lagerstätte fließfähiges Erdöl, während unter nicht-konventionellem Erdöl die nicht oder nur bedingt fließfähigen Schweröle, Ölsand und Ölschiefer zusammengefasst werden.

vierten Korridor unter Umgehung russischen Territoriums vom Osten der Türkei bis nach Mitteleuropa transportieren. Das Projekt krankt indes noch immer an fehlenden Gasverträgen, ohne die ein Bau der Leitung wenig wahrscheinlich ist. Insofern haben Deutschland und Europa auch ein Interesse daran, Gaslieferverträge mit dem Iran oder dem Irak abzuschließen.

Ein interessanter Partner könnte zudem Katar werden. Das Golfemirat verfügt über die drittgrößten Gasreserven der Erde und errichtet derzeit die weltgrößten Anlagen zur Verflüssigung von Erdgas. Verflüssigtes Erdgas (*Liquefied Natural Gas, LNG*) ist nicht an Pipelines gebunden und kann per Schiffstransport an beliebige Abnehmer geliefert werden, sofern diese über Anlagen zur Regasifizierung verfügen. Insofern konkurriert Europa mit den asiatischen Märkten um LNG aus Katar. In mehreren europäischen Ländern, vor allem Großbritannien und Spanien, entstehen derzeit Terminals zur Regasifizierung von verflüssigtem Erdgas. Deutschland hat bislang kein eigenes LNG-Terminal. Seit Jahren ist geplant, eine solche Anlage in Wilhelmshaven zu errichten; doch die E.ON Ruhrgas AG hat die Bauentscheidung aus wirtschaftlichen Gründen immer wieder verschoben. Dabei besteht aus deutscher Sicht ein Interesse an LNG-Lieferungen aus Katar; schließlich dürfte sich eine Erhöhung des Gasangebots in Europa angesichts der zunehmenden Integration der Gasmärkte auch auf die Versorgungssicherheit und die Preise in der Bundesrepublik auswirken.

*Erneuerbare Energien.* Die Interessen Deutschlands und Europas im Nahen Osten und in Nordafrika erschöpfen sich nicht in den Kohlenwasserstoffreserven. Mit der technischen Entwicklung der erneuerbaren Energien geraten zunehmend auch die enormen Solar- und Windenergiepotentiale der Region in den Blickpunkt. Die jährliche Sonneneinstrahlung, ausgedrückt in Öläquivalent, liegt in den meisten Ländern bei ein bis zwei Barrel je Quadratmeter. Somit beschert die Sonne einem Land wie Algerien auf einer Fläche von rund 700 Quadratkilometern eine Energiemenge, die seiner gesamten jährlichen Ölförderung entspricht. Untersuchungen des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) haben ergeben, dass 0,3 Prozent der Wüstenfläche von Nordafrika und dem Nahen Osten ausreichen würden, um über konzentrierende Solaranlagen die gesamte Region und Europa mit nachhaltig erzeugtem Strom und entsalztem Wasser zu versorgen.

Mit der Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung (HGÜ, englisch HVDC) existiert zugleich eine Technik, die einen effizienten Transport großer Mengen Stroms über weite Entfernungen erlaubt. Die Verlustquote bei Strom, der in Nordafrika erzeugt und von dort nach Europa geleitet wird, schätzt man auf 10 bis 15 Prozent. Es wäre also sinnvoll, einen Teil der Stromerzeugung von Europa nach Nordafrika zu verlagern – die dortige Sonneneinstrahlung liegt ja noch beträchtlich über der in Spanien oder anderen sonnenreichen Gegenden Südeuropas. Deutschland und Europa haben ein Interesse daran, langfristig auf die Potentiale der nordafrikanischen Staaten zurückzugreifen, um zu einer nachhaltigen Energieversorgung zu gelangen. Gleichzeitig könnte man auf diesem Wege dazu

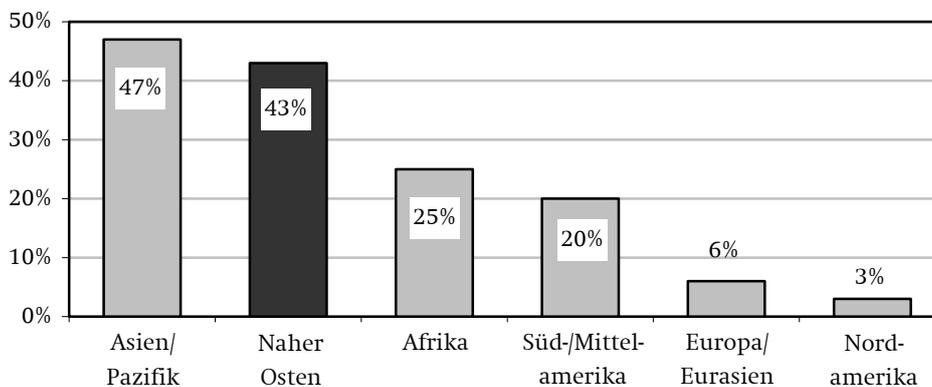
beitragen, vor Ort die Probleme mit der Trinkwasserversorgung zu lösen und Perspektiven für die lokale Wirtschaft aufzuzeigen.

*Verlangsamung des Verbrauchswachstums.* Der immens gestiegene Ölreichtum der letzten sieben Jahre hat vielen Ländern des Nahen Ostens zu einer hohen wirtschaftlichen Dynamik verholfen. Gigantische Bauprojekte wie die künstlichen Inseln, die vor den Küsten Dubais und Katars angelegt werden, sind Ausdruck dieses ungestümen Wachstums. Der Boom beschränkt sich jedoch nicht auf die Bauwirtschaft, sondern erfasst mittlerweile auch andere Branchen; in den Vereinigten Arabischen Emiraten beispielsweise werden mit staatlicher Unterstützung energieintensive Industriezweige wie die Aluminiumerzeugung aufgebaut.

Die Entwicklung geht einher mit einem hohen Wohlstandsniveau und niedrigen Energiepreisen für Bevölkerung und Unternehmen. In Katar etwa kostete Benzin im Oktober 2008 umgerechnet gerade einmal rund zwanzig Cent pro Liter. Damit fehlen Verbrauchern, Unternehmen und auch dem Staat aber jene Knappheitssignale, die von den hohen Weltmarktpreisen ausgehen – die Folge ist ein starker Anstieg des regionalen Energiebedarfs. Abbildung 1 zeigt die Wachstumsraten des Primärenergieverbrauchs nach Weltregionen: Lediglich die asiatischen Staaten verzeichneten nach der Jahrtausendwende eine stärkere Zunahme als der Nahe Osten. Das drängende globale Klimaproblem, an dessen Lösung Deutschland und Europa großes Interesse haben, wird nicht zu bewältigen sein, solange Regionen wie der Nahe Osten ihren Energieverbrauch in einem solchen Tempo steigern.

**Abbildung 1**

**Relative Zunahme des Primärenergieverbrauchs 2000–2007**



Quelle: BP Statistical Review of World Energy, Juni 2008. (Die Staaten Nordafrikas fallen hier unter »Afrika«.)

*Die Region als Absatzmarkt für deutsche Produkte.* Daraus leitet sich schließlich ein weiteres Interesse Deutschlands gegenüber Nordafrika und dem Nahen Osten ab. Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und Effizienztechnologie sind Produkte, die gerade auch in der Bundesrepublik entwickelt und hergestellt werden. Wenn es gelänge, die Staaten der Region dafür zu gewinnen, stärker auf erneuerbare Energien zu setzen, ein

umfassendes Stromnetz einzurichten und ein höheres Maß an Energieeffizienz anzustreben, könnten deutsche und europäische Firmen davon wiederum geschäftlich profitieren.

### **Strategien und Maßnahmen**

Das Interesse an einer interregionalen Zusammenarbeit zwischen Europa und den Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas ist vor allem auf europäischer Seite groß. Die Europäer müssen ihre politischen Anstrengungen allerdings erhöhen, um der Kooperation mit der Region zum Durchbruch zu verhelfen.

So unterschiedlich die deutschen Energieinteressen in der Region sind, so unterschiedlich sind auch die Strategien, mit denen sie verfolgt werden. Die Bundesrepublik als ein Land ohne eigene, international anerkannte »Champions« in der Ölindustrie hat in der Vergangenheit aus gutem Grund wenig politischen Ehrgeiz entwickelt, im Big Business der Ölwirtschaft mitzumischen. Die Ölversorgung Deutschlands ist mittelfristig gesichert und wird von der Industrie weitgehend autonom gewährleistet. Öl kann über die Seewege von zahlreichen Quellen erworben werden – im Jahr 2007 bezog Deutschland den Rohstoff aus nicht weniger als 29 verschiedenen Ländern. Die bisherigen Eingriffe der Politik ließen sich so auf ein Minimum beschränken.

Zu den staatlichen Vorgaben gehört beispielsweise die Ölbevorratungsrichtlinie; sie verpflichtet die Ölunternehmen, strategische Reserven zu halten, mittels derer die Versorgung im Notfall für etwa 90 Tage sichergestellt werden könnte – als starken Eingriff in den Mineralölmarkt kann man dies nicht betrachten. Dasselbe gilt für die Biofuel-Strategie der Bundesregierung. Sie legt als Ziel fest, den Anteil von Kraftstoffen aus biogenen Ressourcen am gesamten Kraftstoffaufkommen in Deutschland bis 2015 auf 8 Prozent und bis 2020 auf 12 Prozent anzuheben. Diese geplanten Wachstumsraten dürften angesichts der Wirkung von Biokraftstoffen auf Klima und Umwelt sowie ihrer Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion allerdings wieder auf den Prüfstand kommen. Alternativen zu den Biokraftstoffen, etwa die Verwendung von Erdgas als Fahrzeugtreibstoff, werden von staatlicher Seite zwar durch reduzierte Steuersätze gefördert, konnten sich bislang auf dem Markt aber nicht durchsetzen.

Die Bundesrepublik betreibt Mineralölpolitik eher von der Nachfrage Seite her. Sie zielt dabei auf verbesserten Wärmeschutz und Energieeffizienz, die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung und den Einsatz erneuerbarer Energien. Tatsächlich sind das die richtigen Antworten auf den Mangel an einheimischen Ressourcen – Öl, das in Deutschland eingespart wird, muss gar nicht erst importiert werden.

Auch im Gassektor hat die Bundesregierung bislang wenig Neigung zu tiefgreifenden Interventionen an den Tag gelegt. Die deutschen Gaskonzerne sind in privater Hand und entscheiden im Rahmen des einschlägigen Gesetzeswerks (dazu gehört etwa das Energiewirtschaftsgesetz) autonom über ihre Bezugsstrategien und Investitionen. Eine deutsche Gasstra-

ategie existiert nicht; die Entwicklung der Energieträger überlässt Deutschland dem Spiel der Marktkräfte. Gleichwohl verfügt die Gaswirtschaft über enge Kontakte zur Bundesregierung, insbesondere zum Wirtschaftsministerium. Dieses genehmigte im Jahr 2002 per Ministererlaubnis die Fusion des größten nationalen Gasversorgers, der Ruhrgas AG, mit dem größten Stromkonzern, der E.ON AG. Auch die geplante Nord Stream Pipeline durch die Ostsee, die die Gasnetze Russlands und Deutschlands direkt verbinden soll, wäre ohne den Beistand der Bundesregierung kaum zu realisieren. Darüber hinaus zeigt die Energiediplomatie von Außenminister Frank-Walter Steinmeier, dass die Bereitschaft der Regierung, die Unternehmen in ihren Beschaffungsstrategien zu unterstützen, mittlerweile gewachsen ist. So vereinbarte Steinmeier im August 2008 mit Nigeria eine Absichtserklärung über den Bezug von verflüssigtem Erdgas.

Inzwischen ist auch das enorme Potential an erneuerbaren Energien im Nahen Osten und in Nordafrika von der europäischen Politik erkannt worden. Am Rande der Zeremonie zur Gründung der Union für das Mittelmeer im Juli 2008 verkündeten Frankreich und Deutschland den sogenannten Solarplan. Dieser sieht vor, solarthermisch erzeugten Strom aus Nordafrika nach Europa zu exportieren. Bisher ist das Vorhaben aber nicht mehr als eine politische Idee, die in weiteren Schritten konkretisiert werden muss. Während die Fragen der physischen Potentiale und der technischen Machbarkeit bereits in Studien des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt untersucht wurden, sind die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen noch weitgehend ungeklärt. Hierzu bedarf es einer umfassenden Strategie.

## Handlungsspielräume und Optionen

Die Optionen der deutschen Politik hinsichtlich ihrer Energieinteressen in Nordafrika und dem Nahen Osten gehen über die Strategien hinaus, die sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen haben. Große Energieprojekte oder Abschlüsse von Lieferverträgen im Ausland bedürfen unabhängig von der Energieart (Öl, Gas, Solarstrom) der Unterstützung durch die Bundesregierung – vor allem, wenn man es mit Ländern zu tun hat, in denen der Staat starken Einfluss auf die Energiewirtschaft nimmt. Notwendig sind oftmals Besuche auf höchster politischer Ebene und ein parallel stattfindender Dialog mit der Energiewirtschaft über Umfang und Konditionen von Lieferungen. Voraussetzung dafür ist selbstverständlich, dass die Vertreter der Energiewirtschaft, die mit ihrem Kapital für den Erfolg der Abschlüsse haften, eine solche Unterstützung für sinnvoll halten.

Besonders im Gassektor ist es erforderlich, dass die Politik die Energiewirtschaft konkret unterstützt. Deutschland sollte sein Engagement für die Verwirklichung der Nabucco-Pipeline verstärken bzw. dafür sorgen, dass dies auf europäischer Ebene geschieht. Offenbar hat Brüssel mittlerweile auch erkannt, dass es nicht genügt, in dieser Sache einen nebenamtlichen Koordinator zu berufen – der EU-Beauftragte für Nabucco ist im Hauptberuf Bürgermeister von Den Haag und kann mit seinen begrenzten

Zeitressourcen nur wenig in der Region der potentiellen Liefer- oder Transitländer ausrichten. Ein derart komplexes Projekt wie Nabucco lässt sich nur mit intensiver Reisediplomatie durch ranghohe EU-Vertreter voranbringen. Positives Beispiel ist hier etwa der Besuch von Energiekommissar Andris Piebalgs in der Türkei und Aserbaidschan im November 2008; solche Aktivitäten sollten ausgeweitet werden. Einige Länder sind auch durchaus bereit, mehr in das Pipeline-Vorhaben zu investieren, wie die Entscheidung der ungarischen Regierung zeigt, einen Sonderbotschafter für Nabucco zu ernennen.

Politische Unterstützung für das Projekt ist auf zwei Gebieten notwendig. Einerseits sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um den schwierigen Interessenausgleich zwischen den Transitstaaten zu bewältigen, durch die Nabucco verlaufen soll. Es gilt zu verhindern, dass die Leitung in ähnlicher Weise politisch missbraucht wird wie heute die Transipeline durch die Ukraine. Dieses Risiko ist keineswegs von der Hand zu weisen – trotz des Umstands, dass die Nabucco-Route außerhalb russischen Terrains verlaufen soll. Andererseits wird »Beschaffungsdiplomatie« benötigt, um die Röhre auch mit Gas zu füllen. Auf mittlere Sicht könnte der Irak ein interessanter Lieferpartner sein; dafür muss aber bereits heute der politische Boden bereitet werden. Eine entsprechende Übereinkunft könnte bei der noch schlecht ausgebauten Gasinfrastruktur des Irak ansetzen – im Gegenzug für europäische Unterstützung bei Ausbaumaßnahmen ließen sich langfristige Gaslieferungen für die Nabucco-Pipeline vereinbaren. Langfristig werden Deutschland und Europa beim Gasbezug zudem kaum den Iran außen vor lassen können. Ein erster Schritt für eine energiewirtschaftliche Annäherung wäre die Durchleitung von turkmenischem Gas durch iranisches Territorium (und iranische Pipelines), sofern Turkmenistan bereit und in der Lage sein sollte, Gas an europäische Partner zu liefern.

Jenseits der geplanten Nabucco-Leitung ergeben sich ähnliche Handlungsmöglichkeiten in Nordafrika. So könnte sich Deutschland für zusätzliche Gasbezüge aus Algerien starkmachen. Allerdings ist auch hier die Frage zu beantworten, auf welchem Wege das Gas nach Mitteleuropa gebracht werden kann.

Was die Konkretisierung des Solarplans angeht, ist zunächst eine Strategie für die nächsten politischen Schritte zu erstellen. Dabei muss unter anderem geklärt werden, wer die Aktivitäten der EU bzw. der Union für das Mittelmeer koordinieren soll. Anschließend ist der Plan von allen beteiligten Ländern zu verabschieden – und zwar auf höchster Ebene, damit der nötige politische Rückenwind entsteht. Die besten Realisierungschancen dürfte der Solarplan haben, wenn ihn die einzelnen Staaten in einer Abfolge von konsistenten Einzelmaßnahmen umsetzen. Zunächst sollte in Nordafrika dafür geworben werden, dass der Plan eine stärkere politische Unterstützung erfährt. Außerdem sind die politischen Rahmenbedingungen für Solarstromerzeugung in Ländern wie Algerien oder Marokko zu verbessern. Für den Stromtransport nach Europa muss in den Transitstaaten ein Einspeise- und Durchleitungsregime aufgebaut werden.

In Europa selbst sollte geregelt werden, dass der Import nordafrikanischen Solarstroms anerkannt wird, wenn es um Fragen der Zielerreichung in der EU geht – etwa bei der Vorgabe, 20 Prozent der Energieversorgung aus erneuerbaren Energieträgern bereitzustellen. Und auch wenn die technische Machbarkeit grundsätzlich bestätigt ist, sind auf diesem Feld noch eine Reihe von Fragen zu klären; sie stehen im Zusammenhang mit der für den Strom-Grundlastbetrieb notwendigen Speicherung von Wärme und dem Betrieb eines Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungsnetzes. Darüber ist ein intensiver Dialog zu führen – nicht nur zwischen den potentiell beteiligten Staaten, sondern auch mit der Industrie, also den Herstellern von Solarkraftwerken, den Energieversorgungsunternehmen und den überregionalen Netzbetreibern in den einzelnen Ländern.

Das effektivste Mittel, um der Region zu helfen, ihr rasantes Verbrauchswachstum in den Griff zu bekommen, wäre eine Einbindung in internationale Klimaverpflichtungen. Die Staaten hätten dann ein Interesse, dem ungezügelten Anstieg des Energiebedarfs einen Riegel vorzuschieben. Deutsche Politiker sollten zudem an die Verantwortung der ölreichen Staaten appellieren und etwa dafür eintreten, die schädliche Subventionierung der Energiepreise abzuschaffen oder zumindest zu reduzieren. Die mittlerweile infolge der Finanzkrise eingebrochenen Ölpreise könnten dafür ein »window of opportunity« öffnen, weil eine allmähliche Angleichung an das Weltmarktniveau gegenwärtig nicht so schmerzhaft ausfallen würde. Allerdings darf man hier keine schnellen Erfolge erwarten. Schließlich beteiligen die Ölstaaten mittels niedriger Energiepreise ihre Bevölkerungen an den Überschüssen, die sie mit ihrem Ressourcenreichtum erzielen. Eine Abkehr von diesem System könnte soziale Unruhen auslösen.

Auch mit dem Solarplan ließe sich dazu beitragen, die Emissionen in der Region zu verringern, indem zunächst die dortigen fossilen Kraftwerke durch Sonnenenergie ersetzt werden. Selbst wenn die ölreichen Staaten weiterhin fossile Energieträger nutzen, wäre dem Planeten langfristig auch dadurch gedient, dass sie es so effizient wie möglich tun. Dies betrifft die Energiegewinnung ebenso wie die Energieverwendung – und auf diesem Gebiet hat gerade Deutschland einiges zu bieten. Der Technologietransfer und die Vermittlung von Know-how über effiziente Energieverwendung könnten mit Hilfe der Bundesrepublik verbessert werden. Das deutsche Modell, mittels Energieagenturen das Wissen über Energieeffizienz in der Bevölkerung und der Wirtschaft zu verbreiten, ließe sich möglicherweise in die Staaten der Region exportieren. Über die Ausbildung von Mitarbeitern oder konzeptionelle Unterstützung könnte Deutschland sich aktiv am Wissensaufbau beteiligen. Das würde letztlich auch deutschen Unternehmen den Weg bereiten, die Produkte zur Steigerung der Energieeffizienz anbieten.

Der Nahe Osten und Nordafrika sind die Region mit den größten fossilen und regenerativen Energieressourcen der Welt. Deutschland ist in jedem Fall gut beraten, seine Kontakte dorthin zu pflegen und auszubauen. Dabei sollte es gerade auf jene Stärken setzen, die es im Energiebereich vorzuweisen hat.

## **Schlussfolgerungen: Deutsche Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika**

*Guido Steinberg*

Die deutsche Politik steht im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika in den kommenden Jahren vor einer Vielzahl verschiedener – alter und neuer – Herausforderungen. Dabei ist in den Beiträgen dieser Studie deutlich geworden, dass die Probleme, die deutsche Interessen berühren und mit denen sich die deutsche Politik zumindest befassen muss, zahlreicher geworden sind.

Zu den schon seit längerem behandelten Themen deutscher Politik gehören in erster Linie die beiden großen Regionalkonflikte, also die israelisch-arabische Auseinandersetzung und der Konflikt um die Vormachtstellung am Persischen Golf, wo sich Saudi-Arabien, Iran und Irak seit den siebziger Jahren in wechselnden Konstellationen feindselig gegenüberstehen und die USA mehrfach intervenierten. Ein weiteres, allerdings mit den großen Regionalkonflikten verbundenes Problem sind Staaten, deren Stabilität gefährdet ist. Die aktuell wichtigsten Fälle sind der Irak, der sich nur langsam vom Bürgerkrieg der Jahre 2005 bis 2007 erholt, der Libanon, der noch Anfang 2008 kurz vor einem Bürgerkrieg stand, und der Jemen, dessen Abwärtsentwicklung unaufhaltsam scheint. Auch die ökonomische Dimension der deutschen Nahostpolitik hat an Bedeutung gewonnen. Wollen Deutschland und Europa ihre Energie-Abhängigkeit von Russland mindern, müssen sie mehr Öl und Gas aus der hier behandelten Region beziehen. Konzepte, die stark auf erneuerbare Energien setzen, werden zudem an den Solarpotentialen Nordafrikas nicht vorbeikommen. Zusätzlich bereiten Migration und Flüchtlinge der Region – aufgrund ihrer Auswirkungen auch auf Europa – vielfältige Probleme, die stärker ins Bewusstsein der deutschen Politik gerückt sind und über kurz oder lang drängender werden dürften. Die Terrorismusbekämpfung ist bereits seit einigen Jahren fester Bestandteil der deutschen Beziehungen zu den Staaten der Region. Jihadistische Gruppierungen werden die deutsche Politik noch eine ganze Weile beschäftigen.

Dass der Nahe und Mittlere Osten und Nordafrika in unmittelbarer Nachbarschaft nicht nur Europas, sondern auch Deutschlands liegen, dessen ist man sich heute stärker bewusst als noch vor einigen Jahren. Hierzu haben vor allem die Debatten über »transnationale Themen« wie Migration, Terrorismus und organisierte Kriminalität beigetragen. Schon bei oberflächlicher Betrachtung zeigt sich, dass die politischen Probleme der Region direkte Auswirkungen auch auf Europa haben und dass von ihrer Lösung die politische Zukunft Europas mitgeprägt wird. Fraglich ist aber, inwieweit die Einsicht, dass diese Region für Deutschland immer wichtiger wird, in eine aktivere und zielgerichtete Politik umgesetzt wird

bzw. werden kann. Bislang jedenfalls tut sich Deutschland mit dieser Umsetzung schwer.

Dabei ist Bescheidenheit angezeigt. Deutschland ist nicht in der Lage, all die hier skizzierten Probleme zu lösen. Die deutsche Politik muss sich auf ausgewählte Felder konzentrieren, in denen Regelungen besonders dringlich sind. Dabei ist eine verbesserte internationale Kooperation gefragt, erstens innerhalb der Europäischen Union, zweitens im transatlantischen Rahmen und drittens mit regionalen Partnern. Im transatlantischen Verhältnis deutet sich bereits in den ersten Amtsmonaten der Obama-Administration an, dass Deutschland und Europa größere Einflussmöglichkeiten gewinnen werden, wenn es ihnen denn gelingt, eigene Konzepte zu entwickeln und sinnvolle Beiträge anzubieten. Zumindest zeigt sich Washington nach dem Ende der Bush-Administration kooperationswillig.

## Interessen

Das prioritäre Interesse Deutschlands gilt der Regelung der beiden großen Regionalkonflikte. Die besondere Bedeutung des israelisch-arabischen Konflikts beruht darauf, dass – wie Muriel Asseburg in ihrem Beitrag ausführt – so viele andere Probleme mit ihm verknüpft sind. Er ist ein wichtiger Faktor bei der Motivierung und Mobilisierung islamistischer Terroristen, trägt zur Destabilisierung von Staaten wie dem Libanon bei und heizt den Konflikt zwischen anti- und pro-westlichen Regierungen in der Region an. Für die deutsche Politik hat angesichts dessen die Suche nach einem friedlichen Ausgleich zwischen Israel und seinen Nachbarn Vorrang.

Der Hegemonialkonflikt am Golf hingegen ist vor allem bedeutsam, weil die in dieser Subregion seit den siebziger Jahren geführten Kriege<sup>1</sup> die Energieversorgung der Weltwirtschaft betrafen und mehrfach die Intervention der USA provozierten. Und er gewinnt weiter an Bedeutung, was sich auch darin widerspiegelt, dass seine Auswirkungen in fast allen Beiträgen dieses Sammelbandes eine Rolle spielen. Der Atomkonflikt mit Iran ist ebenso wie das Elend der irakischen Flüchtlinge eine direkte Folge der Auseinandersetzungen am Golf. Die deutsche Politik hat auf diese Entwicklung insofern reagiert, als sie – wie Johannes Reissner in seinem Beitrag darstellt – eine friedliche Lösung des Atomkonflikts mit Iran als vordringliches deutsches Interesse definiert. Darüber hinaus spielt der Konflikt am Golf in der deutschen Politik aber nur eine untergeordnete Rolle.

Deutschland hat zudem – auch, aber nicht ausschließlich im Zusammenhang mit den zwei großen Regionalkonflikten – ein Interesse daran, dass die Staaten der Region stabil bleiben. Dies betrifft insbesondere den Irak und den Libanon. Im Irak tobte in den Jahren 2005 bis 2007 ein blutiger Bürgerkrieg, in dessen Folge das Land auseinanderzufallen drohte. Im Libanon kam es im Mai 2008 ebenfalls zu bürgerkriegsartigen Auseinan-

<sup>1</sup> Dies waren der Irakisch-Iranische Krieg 1980–1988, der Kuwait-Krieg 1990/91 und der Irak-Krieg 2003.

dersetzungen, die zwar relativ rasch beendet werden konnten, deren Ursachen aber noch immer fortbestehen.

Für die deutsche Politik ist es in erster Linie deshalb wichtig, dazu beizutragen, dass Bürgerkriege und Staatszerfall verhindert werden, weil sie in der Regel Folgeprobleme schaffen. Terroristen nutzen schwache Staaten wie den Irak, den Libanon und den Jemen als Zufluchtsorte und Operationsgebiete. Zahlreiche Menschen fliehen aus diesen Kriegs- und Krisengebieten und emigrieren in die Nachbarländer und nach Europa; in ihrem Umfeld floriert die organisierte Kriminalität. Nachbarstaaten intervenieren und verschärfen damit regionale Konflikte.

Das deutsche Interesse an Stabilität richtet sich vor allem auf die Vermeidung von Bürgerkriegen und Staatszerfall, ihm darf es nicht um die Stabilisierung der mehrheitlich autoritären Regime in der Region gehen.<sup>2</sup> Dieser Aspekt wird besonders in den Beiträgen von Isabelle Werenfels zum Maghreb und Guido Steinberg zur Terrorismusbekämpfung hervorgehoben. Langfristige Stabilität wird es nur dort geben können, wo sich die Regime wandeln und ihren Bürgern Möglichkeiten bieten, politisch zu partizipieren sowie sozial und wirtschaftlich aufzusteigen. Wenn das amerikanisch-europäische Interesse an Stabilität der Staaten autoritärer Konsolidierung Vorschub leistet – wie dies gegenwärtig häufig der Fall ist –, ist dies kontraproduktiv. Autoritäre Regime besitzen in der Regel wenig Legitimität und müssen sich durch den Aufbau großer Repressionsapparate vor ihren eigenen Bürgern schützen. Sie provozieren Widerstand, der sich häufig gewaltförmig entlädt. Sobald sich militante Oppositionsgruppen bilden, drohen Aufstände und Bürgerkriege. Spätestens wenn diese Gruppen in die Defensive geraten, formieren sich terroristische Organisationen, die sich häufig nicht nur gegen das Heimatregime, sondern auch gegen dessen westliche Unterstützer wenden.

Für die deutsche Terrorismusbekämpfung im Nahen Osten entsteht häufig ein Zielkonflikt: zwischen dem Interesse an einer effektiven Bekämpfung, für die die Kooperation mit den Diktaturen der Region erforderlich ist, und dem Interesse an einer graduellen, aber stetigen Reform dieser Systeme, die wiederum eine notwendige Voraussetzung für eine Bekämpfung der Ursachen des islamistischen Terrorismus ist. Das Interesse an langfristigem politischem Wandel muss dabei höhere Priorität haben als das an kurzfristigen Erfolgen der Terrorismusbekämpfung.

Das deutsche Interesse an den Energieressourcen der Region, vornehmlich Nordafrikas, ist in den letzten Jahren deutlicher hervorgetreten. Libyen ist – wie Isabelle Werenfels in ihrem Beitrag darstellt – der viertgrößte, Algerien der achtgrößte Erdöllieferant Deutschlands. Darüber hinaus ist es in deutschem Interesse, mehr Gas aus der Region zu beziehen. Jens Hobohm zeigt in seinem Beitrag auf, dass Deutschland und die EU auch deshalb an Gasimporten aus der Golfregion interessiert sind, weil sie auf diese Weise die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen mindern können. Diesem Zweck sollte nicht zuletzt die geplante Nabucco-Pipeline

<sup>2</sup> Israel und – mit deutlichen Abstrichen – der Libanon sind die einzigen Ausnahmen.

dienen, über die Gas vom Osten der Türkei bis nach Mitteleuropa transportiert werden soll. Bisher fehlt es aber noch an Verträgen mit potentiellen Gaslieferanten. Dabei ist Gas in ausreichender Menge im Iran und auch im Irak vorhanden. Auf mittlere Sicht hingegen hat Europa ein Interesse daran, dass die Staaten in der Region auf erneuerbare Energien setzen, insbesondere auf Solarenergie, und den zu erwartenden Stromüberschuss nach Europa exportieren. Die Maghrebstaaten stehen hier aufgrund ihrer geographischen Nähe an erster Stelle.

Eng verbunden mit den energiepolitischen Interessen sind die Wirtschaftsinteressen Deutschlands in der Region, die allerdings für den deutschen Außenhandel nur von untergeordneter Bedeutung ist. Einen intensiven Wirtschaftsaustausch pflegt Deutschland in erster Linie mit den Vereinigten Arabischen Emiraten und mit Saudi-Arabien, die 2007 und 2008 die wichtigsten Handelspartner in der Region waren, aber auch mit Libyen, Iran und Israel.<sup>3</sup> Das Iran-Geschäft hat unter den in den letzten Jahren wirksamen Sanktionen und der fehlenden Unterstützung der Bundesregierung für Handel und Investitionen deutscher Firmen stark gelitten. Möglicherweise ist dies auch ein Grund für das im Irak-Beitrag beschriebene verstärkte Interesse der deutschen Wirtschaft am Wiederaufbau im Irak.

Ein weiteres deutsches Interesse ist es, irreguläre Migration nach Europa einzudämmen. Steffen Angenendt macht in seinem Beitrag jedoch sehr deutlich, dass dieses Interesse sich nicht darauf beschränkt, Einwanderung nach Europa zu vermeiden. Das zeigt sich am Beispiel der irakischen und palästinensischen Flüchtlinge, die mehrheitlich in Syrien, Jordanien und im Libanon leben, aber auch am Beispiel der Binnenflüchtlinge im Irak. An ihrer Rückführung hat deutsche Politik großes Interesse, da am Fall der Palästinenser zu erkennen war, dass das Flüchtlingsproblem die Staaten der Region in Mitleidenschaft gezogen und destabilisiert und darüber hinaus eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes erschwert hat. Außerdem florieren im Umfeld von Flüchtlingspopulationen die organisierte Kriminalität und häufig auch Terrorismus. Der Beitrag von Steffen Angenendt zeigt aber auch auf, dass Deutschland den eigenen demographischen Wandel durch eine geregelte Zuwanderung abfedern und sich der Frage stellen muss, inwieweit Migrantinnen aus dem Nahen und Mittleren Osten und aus Nordafrika hierbei eine Rolle spielen können.

## Strategien und Konzepte

Mehrere Autorinnen und Autoren dieser Studie stellen fest, dass es keine deutsche Strategie für das Land oder den Politikbereich gibt, den sie untersucht haben. Dies hat seine Ursache nicht zuletzt darin, dass Konzepte für die Gesamtregion fehlen. Wo die eigene Interessenlage nicht systematisch diskutiert wird, ist allerdings auch nicht zu erwarten, dass derartige Kon-

<sup>3</sup> In beiden Jahren rangierte Libyen an dritter Stelle der wichtigsten Handelspartner – aufgrund der deutschen Ölimporte aus diesem Land.

zepte erarbeitet werden und dass deutsche Politik in die Lage kommt, angemessen zu einer Lösung von Problemen beizutragen. Dies bedeutet nicht, dass sich überhaupt kein roter Faden durch die deutsche Politik der Region zieht. Am deutlichsten werden Grundlinien dort erkennbar, wo deutsche Politik in der Praxis schon seit längerem Schwerpunkte setzt, wie gegenüber dem israelisch-arabischen Konflikt und dem Iran.

Im israelisch-arabischen bzw. israelisch-palästinensischen Konflikt haben Deutschland und die EU, wie Muriel Asseburg darstellt, die USA als »main power broker« akzeptiert und sich dabei in den letzten Jahren auch deren politische Ansätze zu eigen gemacht, beispielsweise die Isolation der Hamas, die Blockade des Gazastreifens und den »West Bank first«-Ansatz. Deutschland hat sich in dieser Phase vor allem auf Maßnahmen konzentriert, die der Unterstützung der von den USA geführten Verhandlungen dienen sollten. Positive Ergebnisse zeitigte die deutsche Politik nicht. Anfang 2009 war der Nahe Osten weit von einer Konfliktlösung entfernt.

Gegenüber Iran sah sich die Bundesregierung gezwungen, ihre Politik eines »Wandels durch Annäherung« ab 2005 schrittweise aufzugeben. Stattdessen bemühte sich Deutschland – wie im Beitrag von Johannes Reissner geschildert – gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien, die iranische Führung im Rahmen direkter Gespräche zu einer Aufgabe der Urananreicherung zu überreden, und trug parallel dazu die verschärften Sanktionen des VN-Sicherheitsrates mit. Diese Politik brachte nicht den erwünschten Erfolg, wurde aber nach ihrem Scheitern zunächst weitergeführt – Anfang 2009 herrschte auf deutscher Seite offenkundige Ratlosigkeit.

Besonders augenfällig ist das Fehlen politischer Konzepte in all jenen Politikfeldern, die erst in den letzten Jahren verstärkt Aufmerksamkeit gefunden haben. Dies betrifft beispielsweise den Umgang mit dem Irak und den Golfstaaten. Gegenüber dem Irak war zwischen 2003 und 2008 eine politische Linie nicht erkennbar. Einzelmaßnahmen zielten vor allem darauf ab, das beschädigte Verhältnis zu den USA zu verbessern. Erst 2008 wurde deutlich, dass die Bundesregierung vor allem bemüht war, Wirtschaftskontakte zu fördern und – in sehr kleinem Maßstab – das Flüchtlingselend in Syrien und Jordanien zu lindern. Damit akzeptierte die Bundesregierung zugleich, dass sie keinen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage im Irak leisten kann. Folglich verlegte sie sich auf zwei weniger wichtige Themen, die gleichwohl deutsche Interessen gegenüber dem Land und der Region widerspiegeln. Für die deutsche Politik gegenüber den arabischen Golfstaaten gilt – wie Katja Niethammer in ihrem Beitrag ausführt – ähnliches wie für die Irak-Politik bis 2008. Hier fanden zumindest gegenseitige Besuche statt, die vor allem dem deutschen Interesse an einer Ausweitung der Handelsbeziehungen mit den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien dienen sollten. Die 2005 etwas großspurig verkündete »strategische Partnerschaft« mit den Vereinigten Arabischen Emiraten harrt allerdings immer noch ihrer Implementierung.

Im Maghreb verfolgt Deutschland seine Sicherheits- und Energie-Interessen – wie Isabelle Werenfels beschreibt – wesentlich zielgerichteter. Die

bilaterale Kooperation mit Staaten wie Algerien, Tunesien und Marokko in der Terrorismusbekämpfung ist deutlich ausgeweitet worden. Im Energiesektor bemüht sich die Bundesregierung, so Werenfels, »ein günstiges Klima für Energiekooperation und für das Engagement privater deutscher Energiekonzerne zu schaffen.« Die für den gesamten Maghreb angestrebten wirtschaftlichen und politischen Strukturreformen jedoch unterstützt Deutschland vor allem im europäischen Rahmen. Erfolge sind bisher ausgeblieben, was auch Anlass dafür war, dass der 1995 ins Leben gerufene Barcelonaprozess im Juli 2008 in die Union für das Mittelmeer überführt wurde. Das größte Problem für deutsche Politik in Nordafrika (und anderswo) ist der Zielkonflikt zwischen der kurzfristig notwendigen Kooperation mit autoritären Regimen im Sicherheits- und Energiesektor und dem langfristigen Interesse an einem Wandel dieser Regime. Hierauf hat die deutsche Politik noch keine überzeugenden Antworten gefunden.

### **Spielräume und Handlungsoptionen**

Die Spielräume für eine aktivere deutsche Politik in der Region sind eng, aber doch weiter, als dies in der deutschen Debatte häufig wahrgenommen und dargestellt wird. Die wichtigste Einschränkung ergibt sich daraus, dass Staaten wie die USA oder Frankreich stark bilateral geprägte Sonderbeziehungen zu einzelnen Staaten in der Region aufgebaut haben. Damit hindern sie Deutschland und die EU an einer aktiveren Politik. Die USA unterhält solche Sonderbeziehungen fast überall in der Region, mit den wichtigen Ausnahmen Iran und Syrien. Es ist kein Zufall, dass sich gerade hier Spielräume für eine aktivere deutsche und europäische Beteiligung ergeben. Als ehemalige Kolonialmacht profitiert Frankreich vor allem im Maghreb von tiefen kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Bindungen. Diese Sonderbeziehungen können – zumindest im Fall der USA – in der Form akzeptiert werden, die sie angenommen haben. Allerdings sollte dies nicht dazu führen, dass Deutschland Politikansätze unkritisch mitträgt, die nicht zielführend sind. Hier sollte es selbstbewusster Änderungen fordern und alternative Konzepte ins Spiel bringen. Dies betrifft beispielsweise die Isolierung wichtiger Akteure wie Iran und Syrien, aber auch die Hamas. Solange Deutschland keine eigenen Konzepte anzubieten hat, kann es nicht erwarten, als eigenständiger Akteur anerkannt und ernst genommen zu werden. Ohne einen solchen konzeptionellen Beitrag kann Deutschland aber auch nicht dazu beitragen, dass die europäische Politik eigenständiger, selbstbewusster und ergebnisorientierter wird.

Dabei muss sich Deutschland darüber im Klaren sein, dass in Zukunft neue Konkurrenten im Nahen und Mittleren Osten auftreten werden, wodurch der Gestaltungsspielraum für die deutsche und europäische Politik noch weiter schrumpfen wird. Russland baut seine Position im Energiesektor bereits aus und ist ein wichtiger Waffenlieferant. China und Indien treten mittlerweile als Konkurrenten um das Öl und Gas aus dem Maghreb und der Golfregion auf und werden künftig eine aktivere Politik betreiben. So mancher Staat in der Region wird dies nutzen, um seine Unabhängig-

keit von westlicher Politik zu demonstrieren. Von Russen, Chinesen und Indern werden die Regierungen der Region nicht mit Forderungen nach mehr Rechtsstaatlichkeit »belästigt«. Zwar deutet sich noch keine geopolitische Neuorientierung der Regionalstaaten an. Dennoch besteht diese Möglichkeit grundsätzlich. Schon heute exportieren die Golfstaaten den Großteil ihres Öls und Gases nach Ostasien. Es ist anzunehmen, dass der Iran sich im Falle eines länger anhaltenden oder gar militärisch eskalierenden Konflikts mit dem Westen in Richtung Russland oder China orientieren wird.

Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die regionale Politik auch künftig viele Herausforderungen für deutsche und europäische Politik bereithalten wird. Die großen Regionalkonflikte harren weiterhin einer Regelung, die Stabilität mehrerer Staaten ist gefährdet, die Konkurrenz um Ressourcen wie Öl und Gas, aber auch Wasser verschärft sich, die wirtschaftliche Entwicklung weiter Teile der Region stagniert, Flüchtlinge verstärken sozioökonomische Probleme in den Aufnahmegebieten, und islamistische Terroristen nutzen jede Schwäche ihrer Gegner aus. All dies bietet Ansatzpunkte für eine aktivere, vorausschauende und stärker interessengeleitete deutsche Politik in dieser Nachbarregion. Konkreter am Beispiel der Flüchtlingspolitik gefasst: Die rund 4,5 Millionen irakischen Flüchtlinge – im Irak selbst, in Syrien und im Libanon – und ihre Aufnahmeländer benötigen mehr Hilfe. Hier könnte Deutschland gemeinsam mit der Europäischen Union Handlungsfähigkeit beweisen. Weitere denkbare Maßnahmen wären beispielsweise der Ausbau der Kontakte zu den künftigen Eliten der Golfregion über eine Intensivierung von Bildungskooperation und Kulturaustausch oder die Ausarbeitung einer Strategie zur Auflösung des Zielkonflikts zwischen Terrorismusbekämpfung und Rechtsstaatsreformen in der Algerienpolitik.

# Anhang

## Abkürzungen

|              |  |
|--------------|--|
| BAMF         | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Nürnberg)                             |
| BKA          | Bundeskriminalamt  |
| BND          | Bundesnachrichtendienst  |
| DAAD         | Deutscher Akademischer Austauschdienst   |
| DLR          | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt                                      |
| EMP          | Euro-Mediterrane Partnerschaft   |
| ENP          | Europäische Nachbarschaftspolitik  |
| ESVP         | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik                              |
| EU           | Europäische Union  |
| EU-3         | Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien                      |
| EU BAM Rafah | EU Border Assistance Mission Rafah   |
| EUPOL COPPS  | EU Police Co-ordinating Office for Palestinian Police Support                  |
| G8           | Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)  |
| GASP         | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik                                       |
| GKR          | Golfkooperationsrat  |
| GSPC         | Groupe Salafiste pour la prédication et le combat (Algerien)                   |
| LNG          | Liquefied Natural Gas  |
| PA           | Palästinensische Autorität   |
| PJD          | Parti de la Justice et du Développement (Marokko)                              |
| PLO          | Palestine Liberation Organization  |
| UNHCR        | United Nations High Commissioner for Refugees                                  |
| UNIFIL       | United Nations Interim Force in Lebanon  |
| UNRWA        | United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East |
| VAE          | Vereinigte Arabische Emirate   |
| VN           | Vereinte Nationen  |

## Die Autoren

### **Dr. Steffen Angenendt**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen der SWP

### **Dr. Muriel Asseburg**

Leiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP

### **Dipl.-Wirtsch.-Ing. Jens Hobohm**

Marktfeldleiter Energiewirtschaft bei der Prognos AG. Im Jahr 2008 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen der SWP

### **Dr. des. Katja Niethammer**

Postdoctoral Fellow des Centre for International and Regional Studies der Georgetown University School of Foreign Service/Qatar

### **Dr. Johannes Reissner**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP

### **Dr. Guido Steinberg**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP

### **Dr. Isabelle Werenfels**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP