

Herausforderungen deutscher Außenpolitik im Nahen Osten

Beck, Martin; Fürtig, Henner; Mattes, Hanspeter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beck, M., Fürtig, H., & Mattes, H. (2008). *Herausforderungen deutscher Außenpolitik im Nahen Osten*. (GIGA Focus Nahost, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274125>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Herausforderungen deutscher Außenpolitik im Nahen Osten

Martin Beck, Henner Fürtig, Hanspeter Mattes

Am 24. Juni 2008 fand in der deutschen Hauptstadt die prominent besetzte „Berliner Konferenz zur Unterstützung der palästinensischen zivilen Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit“ statt, im März dieses Jahres weilte Bundeskanzlerin Merkel zu einem vielbeachteten Besuch in Israel, im Juli wird sie nach Algerien reisen. Obwohl die Intensität dieser Aktivitäten vordergründig auf einen hohen Stellenwert des Nahen Ostens für die deutsche Außenpolitik verweist, zeichnet die Realität doch ein vielschichtigeres Bild.

Analyse:

- Die jüngsten deutschen Nahostaktivitäten stellen eine Reaktion auf wachsende Probleme bei der Terrorismusbekämpfung, der Energiesicherung, der Migrationssteuerung usw. dar. Gleichwohl verfißt Deutschland keine eigenständige und kohärente Nahostpolitik.
- Die ausdrückliche Einbettung der deutschen in die europäische Nahostpolitik berücksichtigt sowohl die historisch gewachsenen Führungspositionen Großbritanniens und Frankreichs in der Region als auch das für die deutsche Außenpolitik seit 1949 geltende Prinzip der „Zivilmacht“ („Niemals wieder allein“).
- Andere Bestandteile des Prinzips („Nie wieder Auschwitz“, „Unbedingte Bevorzugung friedlicher Mittel“) begründen zwar exzellente Beziehungen zu Israel, schließen aber gleichzeitig die aktive Beteiligung an militärischen Maßnahmen – wie etwa im iranisch-israelischen Konflikt – aus.
- Der hierdurch generierte Zwiespalt erstreckt sich auch auf das Verhältnis zu den arabischen Staaten, die sich Deutschland – analog zu dessen besonderen Beziehungen zu Israel – als starken bilateralen und weniger als europäischen Partner wünschen.

Schlagwörter: Außenpolitik, Maschrek, Golfstaaten, Maghreb, Israel, Palästina, Irak, Iran

1. Einleitung

Die deutsche Außenpolitik gegenüber dem Nahen Osten, untergliedert in die drei Subregionen *Maschrek* (mit dem Schwerpunkt Israel und Palästina), *Golfregion* (mit dem Schwerpunkt Irak und Iran) und *Maghreb*, lässt das Prädikat „kohärent“ vermissen. Anders als etwa die Politik gegenüber Lateinamerika und der Karibik, zu denen das Außenministerium eigenständige Leitlinien formuliert hat, ist die Auseinandersetzung mit dem Nahen Osten asymmetrisch: Auf der Website des Auswärtigen Amtes¹ gibt es zwar eine Rubrik „Deutsche Politik im Nahen und Mittleren Osten“ mit Unterseiten zum israelisch-palästinensischen Konflikt, der Lage in Iran und Irak sowie der Beziehungen zum Golfkooperationsrat, aber keine Unterseite zum Maghreb oder zu Ägypten, dem wichtigen außenpolitischen Partner und Ankerland des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).² Der Maghreb – also die nordafrikanischen Staaten von Mauretanien im Westen bis Libyen im Osten – findet aber auch beim regionalen Schwerpunkt Afrika keine Würdigung, der sich ganz auf das Afrika südlich der Sahara konzentriert.

So disparat sich einerseits die Internetdarstellung des Auswärtigen Amtes präsentiert, so sinnvoll ist es andererseits in der Praxis, die deutsche Außenpolitik gegenüber den Teilregionen des Nahen Ostens zu splitten, da die Heterogenität der Staaten, der Konflikte und Interessen die Ausformulierung einer aussagekräftigen Gesamtnahoststrategie unmöglich macht. Basierend auf der Heterogenität der drei Subregionen sollen die jeweiligen Rückwirkungen auf die Ausgestaltung der deutschen Außenpolitik und die damit verbundenen Herausforderungen im Folgenden näher skizziert werden.

2. Deutsche Außenpolitik gegenüber dem Maschrek, der Golfregion und dem Maghreb

2.1. Der Maschrek

Die Bundesrepublik Deutschland hat, beginnend in den 1970er Jahren innerhalb der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ), ihre Nahostpolitik im europäischen Rahmen entwickelt. Diese europä-

ische Einbettung deutscher Politik im Nahen Osten ist ebenso eine Konstante wie ihre Schwerpunkte: das Verhältnis zu Israel und der israelisch-palästinensische Konflikt. Während bei anderen Staaten der Subregion die außenpolitische Führung europäischen Partnern überlassen wird – insbesondere Frankreich im Falle des Libanon und Syriens –, betrachten deutsche Regierungen Israel und Palästina als zentrale Ziele ihrer Außenpolitik. Deshalb stehen diese auch im Vordergrund der folgenden Ausführungen.

Es sind vor allem zwei außenpolitische Entscheidungen der jüngeren Zeit, mit der die Bundesregierung auf gegenwärtige Herausforderungen im Nahen Osten reagiert hat – und durch die selbst wieder außenpolitischer Handlungsbedarf entstanden ist: der Boykott gegenüber der Hamas in der palästinensischen Regierung nach den Parlamentswahlen vom Januar 2006 und die Etablierung von Regierungskonsultationen mit Israel im März 2008.

Bei den palästinensischen Parlamentswahlen kam es in freien und fairen Wahlen zu einem überraschenden, aber klaren Wahlsieg der Hamas, die 74 der 132 Sitze im Legislativrat gewann. Im Anschluss erklärte Israel seine Weigerung, mit einer Regierung zu verhandeln, an der die Hamas beteiligt sei, und forderte eine globale Isolierung der palästinensischen Regierung. Als die Hamas den Forderungen des Nahostquartetts (USA, EU, VN, Russland) nach einem umfassenden Gewaltverzicht, der Anerkennung des Existenzrechts Israels und des Osloer Vertragswerks sowie des Friedensfahrplans des Quartetts nicht nachkam, beschloss die EU im April 2006, all jene Hilfszahlungen, auf die die Hamas direkten Zugriff gehabt hätte, auszusetzen und keine Kontakte zu Mitgliedern der Hamas in der Regierung zu unterhalten.

Die Isolationspolitik gegenüber der Hamas trug mit dazu bei, dass sich die Fatah trotz Wahlniederlage ermutigt fühlte, die Schaltstellen der Macht in Palästina besetzt zu halten. Dies wiederum war einer der Faktoren, der Teile der Hamas im Juni 2007 zu einem Putsch im Gazastreifen greifen ließ, durch den die Fatah dort vollständig entmachtet wurde. Daraufhin erklärte Präsident Mahmud Abbas (Fatah) Ministerpräsident Ismail Haniyya (Hamas) für abgesetzt und schloss damit die Hamas faktisch von der Herrschaft im Westjordanland aus.

Die Etablierung deutsch-israelischer Regierungskonsultationen: Bundeskanzlerin Angela Merkels Rhetorik ließ keinen Zweifel daran aufkommen, dass ihr Be-

1 Vgl. www.auswaertiges-amt.de, insbesondere die Rubrik „Regionale Schwerpunkte“.

2 Vgl. www.bmz.de/de/Laender/partnerlaender/ankerlaender/index.html.

such im März 2008 von großer Bedeutung war: So sprach sie von einem „neuen Kapitel“ in den Beziehungen zwischen Israel und Deutschland.³ In der Tat reiste die Kanzlerin mit nicht weniger als sieben Mitgliedern des Bundeskabinetts, darunter Vizekanzler und Außenminister Frank-Walter Steinmeier, nach Jerusalem. Die historische Bedeutung der Vereinbarung, künftig einmal im Jahr Regierungskonsultationen abzuhalten, wird schon daran deutlich, dass die Bundesrepublik dieses Instrument lediglich mit fünf anderen Staaten (Frankreich, Italien, Polen, Russland und Spanien) pflegt und Israel damit sogar völlig neues Neuland betritt. Deutschland und Israel haben nichts weniger als eine strategische Partnerschaft ins Leben gerufen.

Errungenschaften der jüngeren deutschen Außenpolitik: Nachdem die deutsch-israelischen Beziehungen bereits seit den 1990er Jahren immer enger geworden waren, haben sie unter der Regierung Merkel weiter an Intensität gewonnen. Damit sind auch ökonomische Chancen verbunden. Die ersten wirtschaftspolitischen Kontakte in den 1950er Jahren waren noch durch die typischen Merkmale einer Beziehung zwischen einer Industriegesellschaft und einem Entwicklungsland gekennzeichnet: Deutschland war im ersten Jahrzehnt der Existenz Israels ein wichtiger Geber von Budgethilfe.⁴ Inzwischen befindet sich die israelische Ökonomie indes technologisch längst auf Augenhöhe mit Deutschland und bildet einen attraktiven Investitionsstandort.⁵ Siemens beschäftigt über tausend Arbeitskräfte in Israel, und Volkswagen hat in ein Magnesiumgewinnungsprojekt mehr als 250 Mio. US\$ investiert.⁶ Im Jahre 2007 belief sich der Wert der deutschen Exporte auf annähernd dreieinhalb und die Importe aus Israel auf fast 2 Mrd. US\$.⁷

Die wirtschaftlichen Kontakte zwischen Israel und Deutschland sind insofern besonders wichtig, als sie die politischen Beziehungen der beiden Staaten unterfüttern – im Kern geht es aber um Politik. Angesichts des Holocaust war und ist die Politik der Bundesrepublik Deutschland vom Ziel geprägt, sei-

ne besondere Verantwortung für das Existenzrecht Israels zu unterstreichen. Da die Bundesrepublik im militärischen Bereich nur begrenzt willens und fähig ist, Israel zu unterstützen, hat die Außenpolitik neben wirtschaftspolitischen Maßnahmen auch immer Regierungspolitik mit hohem symbolischem Wert praktiziert. Durch die Aufnahme deutsch-israelischer Regierungskonsultationen ist es hier allerdings zu einem neuen Höhepunkt gekommen.

Deutsche Außenpolitik im Nahen Osten ist auch immer transatlantische Politik. Die Bundesrepublik hat sich zwar seit den 1980er Jahren für eine eigenständige europäische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt ausgesprochen, führte aber mit Großbritannien die Riege jener Mitglieder der EU an, die betonten, dass sich die europäische Rolle im Nahen Osten an der Seite der USA entfalten müsse. Die US-amerikanische Irakpolitik und der 3. Golfkrieg 2003 sowie der „deutsche Weg“, den die Regierung Gerhard Schröder diesem entgegengesetzte, führten allerdings zu „Rissen im Westen“.⁸ Die eng an US-amerikanische Interessen angelehnte Politik der nachfolgenden Bundesregierung war dazu geeignet, diese zu kitten.

Probleme und Defizite: Durch die starke Ausrichtung der deutschen Nahostpolitik auf Israel ist ein Prinzip, an dem sich diese seit der Erklärung des Europäischen Rates von 1980 in Venedig orientiert hat, in Frage gestellt: die Politik der „Ausgewogenheit“, die versucht, die legitimen Rechte beider zentraler Akteure des Nahostkonfliktes gleichermaßen zu berücksichtigen. Diese von der EU mitgetragene Politik der Ausgewogenheit war ein wesentlicher Grund dafür, dass sich der Antiamerikanismus in der arabischen Welt nicht zu einer feindlichen Haltung gegenüber dem Westen insgesamt ausweitete.

Weiterhin hat die Glaubwürdigkeit des westlichen Engagements für eine Demokratisierung der arabischen Welt gelitten. Nachdem es der Westen begrüßt hatte, dass die mehrmals verschobenen Parlamentswahlen im Januar 2006 stattfanden, und die Konkurrenzsituation und die Programmatiken der beiden großen Parteien Fatah und Hamas bekannt waren, traf der Boykott des Wahlsiegers durch den

3 Die am 18. März 2008 in der Knesset gehaltene Rede ist zugänglich unter: www.n-tv.de/935712.html?180320080702 (Zugriff 17.06.2008).

4 Beck, Martin (2007): Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14.1, S. 43-70.

5 Kappel, Robert (2008): Israel – Wirtschaftsmacht des Nahen Ostens, GIGA Focus Nahost, Nr. 3.

6 Kloke, Martin (2008): 40 Jahre deutsch-israelische Beziehungen, www.bpb.de/publikationen/EV50UI,3,0,40_Jahre_deutschisraelische_Beziehungen.html#art3 (Zugriff 17.06.2008).

7 Israeli Central Bureau of Statistics, in: www1.cbs.gov.il/hodaot/2008n/16_08_116t1.htm (Zugriff 24.06.2008).

8 Mayer, Peter/Rittberger, Volker/Zelli, Fariborz (2003): Risse im Westen? Betrachtungen zum transatlantischen Verhältnis heute, in: www.uni-tuebingen.de/pol/taps/tap40.htm (Zugriff 17.06.2008).

9 Jünemann, Annette (1993): Italiens Nahostpolitik von 1980 bis 1990. Handlungsspielräume einer national eigenständigen Interessenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Achille-Lauro-Affäre, Baden-Baden, S. 63.

Westen in weiten Teilen der arabischen Welt auf Unverständnis. Auch wenn viele Beobachter keine großen Sympathien für die Hamas hegten, war doch schwer vermittelbar, weshalb die programmatischen Forderungen an die islamistische Partei nicht im Vorfeld als Bedingung für deren Teilhabe an den Wahlen, sondern erst nach deren Sieg eingeklagt wurden.

2.2. Die Golfregion

Mit dem Besitz von etwa 60 Prozent der nachgewiesenen globalen Erdölvorräte gehört die Golfregion zu den strategisch bedeutsamsten Gebieten der Erde. Das politische Gravitationsfeld der Region wird im Wesentlichen durch die Protagonisten Iran, Irak und Saudi-Arabien bestimmt. Seit 1981 stärkt der Golfkooperationsrat (GCC) die Position Saudi-Arabiens zusätzlich. Während im deutschen Umgang mit dem GCC wirtschaftliche Überlegungen dominieren, gewannen im Falle Iraks und Irans Sicherheitsüberlegungen an Gewicht. Der langsame, bisweilen stagnierende Wiederaufbau Iraks und die immer noch nicht gebannte Gefahr des staatlichen Auseinanderbrechens bedeuten eine immense Sicherheitsgefährdung für das – indirekt – benachbarte Europa. Die Islamische Republik Iran hat sich durch ihr ambitioniertes Nuklearprogramm, bei gleichzeitigem „Säbelrasseln“ auf internationalem Parkett und unverhohlenen Drohungen gegenüber Israel, selbst in den Blickpunkt deutscher, europäischer und US-amerikanischer Außenpolitik gerückt.

Trotz der unterschiedlichen Herausforderungen wirkt das bestimmende Erbe Deutschlands, vorrangig eine Handelsnation zu sein, zumindest in der Golfregion immer noch deutlich nach. Seit der Wiedervereinigung formulierte keine deutsche Regierung eine eigenständige Nahost- respektive Golfpolitik; auch die gegenwärtige bekennt knapp: „Die deutsche Nahostpolitik ist eingebettet in die europäische Politik für die Region.“¹⁰ Im Nuklearstreit mit Iran wirkt Deutschland in diesem Sinne als wichtiger Akteur der internationalen Schlichtergruppe (3+3 – Großbritannien, Frankreich, Deutschland + UNO, Russland, China) mit. Für die achtzehnmonatige, gemeinsam mit Portugal und Slowenien bestrittene Phase der EU-Ratspräsidentschaft formulierte Deutschland hinsichtlich der Golfregion lapidar folgende Ziele: „Unterstützung für den Wiederaufbau

10 Vgl. www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherUndMittlererOsten/NO-DeutschePolitik.html (Zugriff 17.06.2008).

Iraks und Anstrengungen für eine friedliche Lösung des Atomkonfliktes“.¹¹

Hilfe beim Wiederaufbau Iraks: Ausgerechnet im Fall Iraks zeigt Deutschland bisher nur geringes Engagement bei der Forcierung eines gemeinsamen europäischen Auftretens. Das liegt insbesondere daran, dass weder Deutschland noch die europäischen Partner Interesse an einer Erinnerung an die (geschweige denn ein Wiederaufleben der) tiefen Zerwürfnisse vor und während des Irakkrieges haben. Bekanntlich zeigten sich damals gerade die „Großen Drei“ (Großbritannien, Frankreich, Deutschland) extrem uneins. Ungeachtet dieser besonderen Umstände entwickelte Deutschland seit dem Sturz Saddam Husseins allerdings auch kein eigenes Konzept. Trotz der offensichtlichen Bedeutung einer Stabilisierung des Landes für die deutsche Sicherheit (Terrorismus, Energieversorgung, Migration u.a.) kann oder will die deutsche Regierung auch in diesem besonderen Fall nicht „über ihren Schatten springen“ und entzieht sich einer eigenen politischen Positionierung.¹²

Dabei leistet Deutschland andererseits unstrittig wichtige Aufbauhilfe. Für die Betreuung und Unterbringung irakischer Flüchtlinge wurden allein seit Jahresbeginn 2008 3,7 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Deutsche Ausbilder trainieren in den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) irakische Soldaten und Polizisten (inklusive Materialbereitstellung). Deutschland beteiligt sich an der Minenräumung. Irakische Politiker, Diplomaten, technische und administrative Spezialisten bilden sich in Deutschland weiter. Nicht zu unterschätzen ist auch der weitreichende Schuldenerlass. Deutschland erklärte sich vertraglich bereit, auf die Rückzahlung von 4,3 Mrd. der insgesamt 5,8 Mrd. Euro betragenden Schulden Iraks zu verzichten.¹³

So willkommen der irakischen Seite die deutsche Hilfe auch sein mag, so betrachtet sie diese doch im Wesentlichen als „Politikersatz“. Die durch den gewaltsamen, extern induzierten Regimewechsel an die Macht gekommene Führung in Bagdad erwartet – gerade wegen der deutschen Abstinenz im Irakkrieg – ein klares politisches Bekenntnis Berlins zu den neuen Machtverhältnissen in Irak.

11 Vgl. www.eu2007.de/de/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html (Zugriff 17.06.2008).

12 Vgl. www.spiegel.de/politik/debatte/0,1518,druck-551801,00.html (Zugriff 17.06.2008).

13 Vgl. www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherUndMittlererOsten/Irak/WiederaufbauIrak.html (Zugriff 17.06.2008).

Umgang mit Iran: Spätestens seit der Saturierung der iranischen Revolution im Gefolge des 1. Golfkrieges gehört das Umwerben Europas als mögliches Gegengewicht zum „großen Satan“ USA zu den Konstanten iranischer Außenpolitik. Dazu zählte auch die Gewährung von Vorzugsbedingungen für die europäische Wirtschaft. Die EU wurde zum wichtigsten Handelspartner Irans; 2004 kamen 44 Prozent aller iranischen Einfuhren aus dem EU-Bereich.¹⁴

In dieser Konstellation konnte Deutschland seine Vorteile als Handelsnation besonders zur Geltung bringen. Gestützt auf die traditionell guten, bisher konjunkturell kaum anfälligen iranisch-deutschen Beziehungen, avancierte Deutschland zum wichtigsten Außenhandelspartner Irans. Allein zwischen 2003 und 2004 stiegen die deutschen Exporte nach Iran um 35 Prozent und erreichten 2005 einen Spitzenwert von 4,4 Mrd. Euro.¹⁵ Im selben Jahr endeten aber auch die für Deutschland „idyllischen“ Bedingungen, unbeeinflusst von politischen Zwängen vorteilhaft Handel treiben zu können. Die Präsidentschaftsübernahme Mahmud Ahmadinejads im August 2005, seine ausweichenden Reaktionen auf die internationalen Vorwürfe, ein militärisches Nuklearprogramm zu betreiben, seine Drohungen gegen Israel und den Westen, insbesondere aber seine dreiste Leugnung des Holocaust, erzwangen eine klare politische Stellungnahme Berlins.

Im Februar 2006 nutzte Bundeskanzlerin Merkel die Wehrkundetagung in München, um Iran unmissverständlich vorzuwerfen, „die rote Linie“ überschritten zu haben. Den Anfängen müsse gewehrt werden, Deutschland sei hierbei auf Grund seiner Auschwitz einschließenden Geschichte hierbei besonders gefordert;¹⁶ und Deutschland verfügt durchaus über Drohpotenzial. Nach Michael Tockuss, dem früheren Präsidenten der deutsch-iranischen Handelskammer, hängen zwei Drittel der iranischen Industrie von deutschen Zulieferteilen ab.¹⁷

Das für Deutschlands Außenpolitik seit 1949 charakteristische Konzept der „Zivilmacht“ setzte aber auch den Rahmen für Merkels Initiative. Kernpunkte des Konzeptes sind: „Nie wieder Auschwitz und Völkermord“, „Niemals wieder allein“ und – nicht zuletzt – „Unbedingte Bevorzugung friedlicher Mit-

tel“. Das Engagement der deutschen Bundeskanzlerin gegen die aggressive iranische Außenpolitik entsprach also durchaus dem ersten Bestandteil des Konzeptes. Selbst der zweite Punkt ließ sich durch das Agieren innerhalb der 3+3-Formel einhalten. Deutschlands Beteiligung am Aufbau des internationalen Druckes auf Iran zeigt durchaus Wirkung, wenn vielleicht auch nicht immer im intendierten Sinn. Teheran orientiert sich tendenziell um. Immerhin lösten die VAE Deutschland 2007 als wichtigster Handelspartner Irans ab, der Warenaustausch zwischen Iran und Deutschland ging im selben Jahr um 20 Prozent zurück.¹⁸ Der dritte Punkt, tief im deutschen Selbstverständnis verankert, stoppt hingegen jegliche Möglichkeit der Mitwirkung einer deutschen Regierung bei der Erstanwendung – wie auch immer gearteter – militärischer Mittel gegen Iran. Sollte der gegenwärtige Trend anhalten, wird dagegen Druck der deutschen Wirtschaft auf die Regierung in Berlin immer wahrscheinlicher. Immerhin sind mehr als 5.000 deutsche Unternehmen im Irangeschäft tätig, darunter solche Branchenriesen wie BASF, Siemens, Daimler-Benz und Volkswagen.¹⁹

2.3. Die Maghrebstaaten

Trotz der Tradition der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland²⁰ zu den Maghrebstaaten Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien seit dem 2. Weltkrieg bzw. dem Ende der Kolonialherrschaft²¹ kann gegenwärtig nicht von einer *Maghrebpolitik* Deutschlands mit spezifischen Konturen gesprochen werden. Die genannten Defizite gegenüber der Maghrebregion auf der Internetseite des deutschen Auswärtigen Amtes sind hierfür das entsprechende Indiz; auf der anderen Seite haben aber auch die Maghrebstaaten selbst keine spezifische *Deutschlandpolitik*; allerdings wird durchgängig in

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Die Deutsche Demokratische Republik unterhielt bis zur Wiedervereinigung 1989 diplomatische Beziehungen zu Algerien (seit 20.05.1970), Tunesien (17.12.1972), Marokko (29.12.1972) und Libyen (11.06.1973); bis Anfang der 1970er Jahre konnte die Hallstein-Doktrin die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR verhindern.

²¹ Die längsten diplomatischen Beziehungen bestehen zwischen Libyen und (der Bundesrepublik) Deutschland (Aufnahme diplomatischer Beziehungen am 03.06.1955); die Eröffnung deutscher Botschaften erfolgte am 11.09.1956 in Tunis, am 26.03.1957 in Rabat und im Dezember 1962 in Algier; nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und Deutschland am 12.05.1965 haben alle arabischen Staaten bis auf Libyen, Marokko und Tunesien die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik zeitweise abgebrochen.

¹⁴ Vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,druck-399599,00.html (Zugriff 17.06.2008).

¹⁵ Vgl. https://www.bfai.de/DE/Content/_SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument,templateId=renderSE.html?fiIdent=MKT200801308013&source=Google&sourceType=SE (Zugriff 18.06.2008).

¹⁶ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.01.2006; Die Welt, 05.02.2006.

¹⁷ Vgl. Wall Street Journal, 24.09.2007.

allen Maghrebstaaten in politischen Gesprächen der Wunsch zum Ausdruck gebracht, die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu Deutschland auszubauen. Bestimmend für den gegenwärtigen Kooperationsrahmen sind sowohl für die Maghrebstaaten als auch für Deutschland die Leitlinien der EU und die Institutionen der euro-mediterranen Partnerschaft.

Deutsche Verantwortung auch für den südlichen Mittelmeerraum: Auf seiner Tunesienreise im März 2008 betonte Günter Gloser, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, dass die euro-mediterrane Partnerschaft für Deutschland, auch wenn es selbst kein direkter Mittelmeeranrainerstaat ist, wichtig sei, denn Migration, Energie (Energiesicherheit) und die demographische Entwicklung in der Mittelmeerregion haben nicht nur Auswirkungen auf die direkten Anrainerstaaten, sondern auf alle EU-Staaten.²² Beim Treffen der EU-Staatschefs in Paris am 30.01.2008 stellte mit gleichem Tenor und mit Blick auf die vom französischen Staatspräsidenten Sarkozy vorgeschlagene Mittelmeerunion²³ die deutsche Bundeskanzlerin klar: „Wir können nicht sagen, dass nur die einen für das Mittelmeer verantwortlich sind. Deutschland will Verantwortung für das Mittelmeer übernehmen.“²⁴

1999 hob der damalige Leiter der Abteilung Maghreb in der Europäischen Kommission, Robert van der Meulen, das Interesse der EU an der Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung in den Maghrebstaaten hervor, um langfristig Stabilität durch Wohlstand zu fördern und nicht nur die (illegale) Migration einzudämmen, sondern auch durch ein positiveres sozioökonomisches Umfeld die Anfälligkeit für radikale Ideologien und Anwerbungsversuche terroristischer Gruppen zu mindern.²⁵ In der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik gegenüber den Maghrebstaaten spiegeln sich diese Überlegungen wider. Die Prioritäten der deutschen Außenpolitik im Maghreb sind demnach die Sicherung von Stabilität in der Region Maghreb als Ganzer und in jedem der einzelnen Maghrebländer²⁶ sowie die Gewährleistung der Energiesicherheit für Europa. Die Devise „Stabilität, Sicherheit und

Wohlstand/Entwicklung sichern“ schließt zahlreiche Initiativen der Sektorkooperation ein, die auf EU-Ebene wie auf bilateraler, deutsch-maghrebinischer Ebene durchgeführt werden.²⁷

Im Fokus der Kooperation mit den Maghrebstaaten: Politische Stabilität: Die übergreifenden Ziele, an denen sich die deutsche Außenpolitik orientiert, sind seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes konstant geblieben und umfassen:

- Stabilität (Sicherheit, Entwicklung),
- Kampf gegen illegale Migration,
- Förderung von Wirtschaftsreformen als wichtiger Teilaspekt der Entwicklungsförderung, wobei in diesem Kontext die Liberalisierung der Wirtschaft, die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit ebenso wie Rechtsstaatlichkeit und die Anpassung an internationale Standards und Normen unterstützt werden sollen.

Intensiviert haben sich seit den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 auf allen Ebenen die Terrorismusbekämpfung und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität.

Als Interessenvertretung der deutschen Wirtschaft tritt dagegen die deutsche Außenpolitik in den Maghrebstaaten – zumindest in der Wahrnehmung der maghrebischen Staatsführungen – nicht offensiv auf, obwohl seit 2003/2004 die „Konkurrenz“ – gerade im Hinblick auf den Energiebereich – zugenommen hat: Weitaus aktiver um die Gunst der Staatsführungen und Unternehmer in den Maghrebstaaten „werben“ zurzeit die USA und China, aber auch Frankreich, Italien, Spanien und zunehmend auch Russland. Auch hier bedauern viele Unternehmer vor Ort das ihrer Auffassung nach zu geringe Engagement der deutschen Wirtschaft und verweisen nicht zuletzt auf das (immer noch) gute Image von „Made in Germany“.²⁸

Seit Ende des Ost-West-Konfliktes, der Wiedervereinigung Deutschlands, dem Zerfall der Sowjetunion und der Modifizierung politisch-ideologischer Positionen in Algerien und Libyen, die vor allem in den 1970er und 1980er Jahren engere Beziehungen zu sozialistischen Staaten unterhielten, haben sich wiederum auf maghrebinischer Seite die Positionen

22 Réalités, Tunis, 20.-26.03.2008, S. 14.

23 Vgl. zur Mittelmeerunion GIGA Focus Nahost, Nr. 5/2008.

24 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.01.2008.

25 Der Maghreb soll konkurrenzfähig werden, in: Der Überblick, 4/1999, S. 14-16.

26 Dies verdeutlichte auch z.B. Andreas Michaelis, Beauftragter für Nah- und Mittelostpolitik des deutschen Auswärtigen Amtes, während seiner Algerienreise im Februar 2008.

27 Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist allerdings Marokko (neben Mauretanien) zurzeit das einzige Partnerland; Tunesien verlor diesen Status in der ersten Jahreshälfte 2008.

28 Als E.ON Ruhrgas im Juni 2008 in Algier ein Büro eröffnete, war die Reaktion entsprechend positiv: „Fantastique! Les Allemands arrivent“.

zu den einzelnen EU-Staaten einander angeglichener; in Bezug auf Deutschland sind sie als kooperativ und weitgehend konfliktfrei zu bezeichnen, was Verstimmungen über den zu positiven Umgang mit Islamisten vor allem in den 1990er Jahren nicht ausschloss. Hauptkritikpunkt war, dass den Islamisten, die aus maghrebischer Sicht als Terroristen eingestuft werden, in Deutschland/Europa zu großzügig politisches Asyl gewährt wurde. Generell ist jedoch das Außenbild Deutschlands in den Maghrebstaaten bei den Staatsführungen wie in der Bevölkerung positiv besetzt; verstärkt wurde diese Sicht und Anerkennung durch die Wiedervereinigung, die als herausragende Leistung gewürdigt wird; Gleiches gilt für die solidarische „Entwicklungshilfe“ der alten an die neuen Bundesländer, die als Vorbild für eine erfolgreiche Regionalentwicklung in den Maghrebstaaten gesehen wird. Offensichtlich wird in Gesprächen mit Politikern, Verwaltungsfachleuten und Vertretern sonstiger staatlicher wie wirtschaftlicher Einrichtungen sowie Wissenschaftlern, dass der Wunsch nach einem aktiveren, offensiveren Vorgehen Deutschlands und seiner Politiker bei der Gestaltung und Förderung der bilateralen Beziehungen zu den Maghrebstaaten ausgeprägt ist.

Die Staatsführungen der Maghrebstaaten sind indes immer noch sehr stark auf bilaterale Beziehungen ausgerichtet; der Wunsch nach Ausweitung und Vertiefung der partnerschaftlichen Kooperation und des Austauschs in allen Bereichen mit Deutschland als Nationalstaat (und nicht nur im Rahmen der EU) erklärt sich aus dieser Disposition.

3. Fazit

In zweifacher Hinsicht lässt sich nicht von einer deutschen *Nahostpolitik* im umfassenden Sinne sprechen. Zum einen ist deutsche Außenpolitik weitgehend in europäische Politik eingebettet und zum anderen im Wesentlichen auf einige Subregionen und hier wiederum auf bestimmte Länder konzentriert: Im Fokus steht der Maschrek mit dem Schwerpunkt Israel und Palästina. Den Beziehungen zu diesen beiden Akteuren messen deutsche Regierungen deutlich höheres Gewicht bei als jenen zur Golfregion, die wiederum durch den Schwerpunkt Iran gekennzeichnet sind. Die Intensität deutscher Maghrebpolitik ist nochmals deutlich geringer.

Grob gesprochen kann Außenpolitik drei Rollenmodellen folgen: jenem des Machtstaates, der Macht und Sicherheit in den Vordergrund stellt, jenem

der Handelsnation, bei der ökonomische Interessen dominieren, und jenem der Zivilmacht, die sich an ethischen Prinzipien und der Friedensförderung orientiert. Auch wenn deutsche Politik nicht frei von machtpolitischen Interessen ist, so belegt schon der regionale Schwerpunkt seiner Nahostpolitik, dass Deutschland am wenigsten als Machtstaat zu charakterisieren ist: Deutsche Sicherheitsinteressen sind im Maschrek sehr viel weniger berührt als in der Golfregion und vor allem im Maghreb. Soweit deutsche Außenpolitik Sicherheitspolitik ist, versteht sie sich weitestgehend als stabilitätsfördernd und konzentriert sich auf wirtschaftspolitische statt militärische Mittel. Ökonomische Interessen spielen zweifellos eine gewichtige Rolle in der deutschen Nahostpolitik. Der Maghreb ist für die deutsche Energieversorgung von zentraler Bedeutung, aber auch die Handelsvolumina mit Iran und Israel stellen eine beachtliche Größe dar. Gleichwohl erscheint die Politik der Bundesrepublik Deutschland im Nahen Osten traditionell als jene einer Zivilmacht, die auf Bekenntnissen zum Existenzrecht Israels und des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes beruht. Allerdings steht eine erfolgreiche Realisierung dieser Ziele solange vor einer großen strukturellen Herausforderung, wie der israelisch-palästinensische Konflikt nicht friedlich beigelegt ist.

Aus normativer Perspektive, die nach einer guten Außenpolitik im Lichte des Zivilmachtmodells fragt, stellt sich die in jüngster Zeit verstärkte Israelausrichtung der deutschen Außenpolitik unter der Regierung Merkel als ambivalent dar: Einerseits spricht gut sechzig Jahre nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft vieles dafür, Deutschland als den stärksten europäischen Verbündeten Israels anzusehen. Darunter leidet allerdings das deutsche Engagement für die Durchsetzung der legitimen Rechte der palästinensischen Gesellschaft auf einen eigenen, lebensfähigen Staat.

Aus strategischer Sicht fragt sich, ob Deutschland durch die Israelausrichtung seiner Nahostpolitik an Einfluss gewonnen oder verloren hat. Auch wenn es viel zu früh ist, diese Frage abschließend zu beantworten, erscheint Skepsis angebracht. Selbst US-Regierungen haben Schwierigkeiten, ihre zweifellos stärkeren Einwirkungsmöglichkeiten auf Israel beispielsweise in der Siedlungspolitik durchzusetzen. Gleichzeitig steht zu befürchten, dass die Bundesrepublik gegenüber der arabischen Welt an Einfluss verliert, wenn sie den Eindruck vermittelt, dass ihre Außenpolitik im Nahen Osten weitgehend Israelpolitik ist.

■ Literatur

- Jacobs, Andreas (2001): Deutschland und der Nahe und Mittlere Osten: Standortbestimmungen und Handlungsempfehlungen, in: Zukunftsforum Politik, Nr. 27, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), S. 45.
- Perthes, Volker (Hg.) (2001): Deutsche Nahostpolitik: Interessen und Optionen, Schwalbach.
- Schlomach, Gerrit F. (2008): Deutsche Erfahrungen in der Nahost-Mittelmeer-Region verstärkt für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik nutzen, in: Auslandsinformationen, Nr. 3, KAS, S. 51-64.
- Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hg.) (2007): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden.

■ Die Autoren

PD Dr. Martin Beck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien (IMES). Außerdem ist er Privatdozent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg. Im Wintersemester 2007/08 vertrat er eine Professur für Internationale Beziehungen an der Universität Bremen. E-Mail: beck@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/beck>.

Prof. Dr. Henner Fürtig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien. Spezialgebiet: Neueste Geschichte und Politik des Vorderen Orients, insbesondere der Golfregion; dazu zahlreiche Veröffentlichungen im In- und Ausland. E-Mail: fuertig@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/fuertig>.

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des GIGA Institut für Nahost-Studien. Spezialgebiete: Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, wirtschaftliche Transformationsprozesse, *soft-security*-Probleme. E-Mail: mattes@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/mattes>.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Deutsche und europäische Außenpolitik gegenüber der Region des Nahen Ostens gehört zu den zentralen Bestandteilen der Forschung aller Mitarbeiter des Instituts für Nahost-Studien. In vergleichender interregionaler Perspektive findet sie im Forschungsschwerpunkt 2 („Gewalt, Macht und Sicherheit“) Eingang, insbesondere in den Arbeitsgruppen zu regionalen Führungsmächten und zum Umgang mit den so genannten „Pariastaaten“.

■ GIGA/DÜI-Publikationen zum Thema

- Beck, Martin (2004): German Foreign Policy Towards the Middle East in the 1990s and Beyond, in: *Orient*, 45.3, S. 401-422.
- Beck, Martin (2005): Von der Spannung über die Krise zur Gemeinsamkeit? Zu den außenpolitischen Ansätzen und Perspektiven der USA und der EU gegenüber dem Nahen Osten, in: Ehrhart, Hans-Georg/Johannsen, Margret (Hg.): Herausforderungen Mittelost. Übernimmt sich der Westen?, Baden-Baden, S. 164-179.
- Fürtig, Henner (2005): The Potential for Collective Security in the Gulf Region. The Role of GCC-EU Collaboration, in: Koch, C./Neugart, F. (Hg.): *A Window of Opportunity. Europe, Gulf Security and the Aftermath of the Iraq War*, Dubai, S. 85-106.
- Fürtig, Henner (2007): Playing the Muscle-Man or New Self-Assuredness? Germany and the Iraq War, in: *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 1.3, S. 311-329.
- Mattes, Hanspeter (mit Senyücel, Sabiha/Güner, Sanem/Faath, Sigrid) (2006): Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries, Lissabon.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. GIGA *Focus* Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM