

# Arabellion und die Ratlosigkeit der deutschen Politik

NIELS ANNEN

Die deutsche Außenpolitik steht unter ungewohntem Handlungsdruck. Auf der anderen Seite des Atlantiks definiert die Weltmacht USA ihre Prioritäten neu. Unter massivem Spardruck und dem Eindruck einer zunehmend kriegsmüden Bevölkerung richtet sich der Blick der amerikanischen Politik immer stärker nach innen. Während diese Neuausrichtung ein gradueller und in manchen Teilen auch widersprüchlicher Prozess ist, hat sich die strategische Lage an Europas südlicher Grenze, deren Stabilität die europäische Politik über Jahrzehnte wie selbstverständlich vorausgesetzt hatte, innerhalb weniger Wochen dramatisch verändert. Ausgehend von der Revolution in Tunesien hat eine Welle der Transformation die Länder des nördlichen Afrika ergriffen und die Regime von Ben Ali und Hosni Mubarak hinweggespült, Jemens Präsident Saleh hat einen Großteil seiner Macht verloren und mit der Unterstützung der NATO ist es den libyschen Rebellen gelungen, die Herrschaft von Gaddafi zu beenden.

Auch wenn beide Entwicklungen nicht ursächlich miteinander in Verbindung stehen, so offenbart doch die hilflose Reaktion der Bundesregierung die Ratlosigkeit der deutschen Außenpolitik. Nirgends wurde dies offensichtlicher als bei der Entscheidung Deutschlands, sich bei der Abstimmung über die Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates, die den Libyen-Einsatz der NATO legitimierte, zu enthalten.

Dass Deutschland die Revolutionen im arabischen Raum nicht vorhergesehen hat, wird man Berlin nicht ernsthaft vorwerfen können, zumal es vor allem die Regierungen in Paris und London waren, die sich Oberst Gaddafi noch bis vor Kurzem öffentlich an die Brust geworfen hatten. Doch trotz ihrer moralisch fragwürdigen Kursänderung haben Sarkozy und Cameron, anders als Angela Merkel, die strategische Bedeutung der »Arabellion« für die künftige europäische Außen- und Sicherheitspolitik sofort erkannt. Nicht zuletzt ein umfassender strategischer Blick auf die Entwicklungen in den USA hat es ihnen erleichtert,

schneller auf die Entwicklungen zu reagieren als ihre deutschen Bündnispartner.

In Deutschland dagegen war man sich offenbar weder über die Auswirkungen der amerikanischen Debatte noch über die Dimension des Umbruchs in der arabischen Welt bewusst. Die u.s.-Administration hatte früh deutlich gemacht, dass sie von den Verbündeten in Zukunft ein höheres Maß an Eigenverantwortung erwartet. Während derlei Mahnungen in den letzten Jahren fester Bestandteil ergebnisloser transatlantischer Rituale gewesen waren, gab es bei Amtsantritt von Obama jedoch früh Hinweise darauf, dass sich die Europäer diesmal auf eine veränderte Situation einzustellen hatten. Obamas Sicherheitsteam sah die Schwerpunkte der neuen Regierung in den Entwicklungen in Asien. Die Überschrift von der »Transformatorischen Präsidentschaft« bezog sich daher von Anfang an auch auf eine Neuausrichtung außenpolitischer Prioritäten. So machte sich Obama daran, die Beziehungen der USA zu den Schwellenländern Brasilien, Indien und Russland auf eine neue Ebene zu stellen. Lange bevor die amerikanische Schuldenkrise eskalierte, wurde von der sicherheitspolitischen Community in Washington über die Auswirkungen der unabwendbaren Kürzungen im Militäretat auf die Projektion amerikanischer Macht diskutiert (Mandelbaum 2010). Da es nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Rolle Chinas einen über die Parteigrenzen hinweg tragenden Konsens gibt, Amerikas militärische Präsenz im Pazifik nicht zu reduzieren, bedurfte es keiner ausgeprägten Prognosekünste, um sich auf eine Neuausrichtung der amerikanischen Politik in Europa einzustellen. Eine Blaupause für einen neuen Ansatz hatte der Präsident nicht in der Tasche, doch der Libyen-Krieg zeigt nun, wie sich das Weiße Haus künftige Einsätze und die Kooperation im Bündnis vorstellt. Nach dem Sieg über Gaddafi darf sich Barack Obama in seiner Strategie bestätigt fühlen. Nach anfänglichem Zögern hatte er sich, nicht zuletzt auf Druck von Hillary Clinton und seiner UN-Botschafterin Susan Rice, für eine amerikanische Beteiligung am Krieg gegen Gaddafi entschieden. Charakteristisch für die u.s.-Politik war die ostentative politische Zurückhaltung während des Einsatzes. Während Amerikas *unique capabilities*, sprich Lenkwaffen, Flugzeugträger und UAVs in großer Zahl zum Einsatz kamen, schloss der Präsident sowohl Bodentruppen als auch eine Führungsrolle der USA von Anfang an aus. Obamas Politik der indirekten Führung (*leading from behind*) wies die Rollen vor dem Vorhang den europäischen Verbündeten zu. Eine Rolle, die Frankreich und Großbritannien ohne Zögern angenommen haben.

Dass Prestige Gründe diese Entscheidung beschleunigt haben, kann gerne angenommen werden. Doch aufgrund der Rahmenbedingungen lag es auf der Hand, dass der Verlauf des Libyen-Krieges nicht nur die Rolle Europas in der Region mitbestimmen, sondern auch Einfluss auf die zukünftige Ausgestaltung transatlantischer Sicherheitskooperationen haben würde. An dieser Ausgestaltung, so viel lässt sich nach der Enthaltung zu 1973 sagen, wirkt Deutschland zur Zeit nicht mit. Das ist bedauerlich, und zwar nicht aus Prestige Gründen.

Das deutsche Verhalten zementierte zudem die politische Uneinigkeit der Europäer und trug mit dazu bei, dass »Operation Unified Protector« entgegen der kreativen Namensgebung de facto eine »Koalition der Willigen« geworden ist, was die politische Durchsetzungskraft Europas einmal mehr geschwächt hat. Weder präsentieren sich die europäischen Mitglieder der NATO als eine handlungsfähige politische Gruppierung noch war die EU in der Lage, diese Rolle auszufüllen. Es gibt keinen Grund, den Mangel an politischer Ambition, die Entwicklungen in Europas unmittelbarer Nachbarschaft proaktiv zu gestalten, als vornehme politische Zurückhaltung zu idealisieren.

Die enge politische und ökonomische Kooperation mit den Potentaten der Region schien die unmittelbaren Ziele der EU zu garantieren: eine Eindämmung der Armutsmigration nach Norden, Bekämpfung des islamistischen Terrors und eine kooperative Haltung in Bezug auf den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern.

Dieser Mangel an politischer Aufmerksamkeit spiegelt sich auch in den politischen Foren wider, die den Dialog zwischen der EU und der Region strukturieren sollen. Sowohl der »Barcelona-Prozess« als auch die ihm nachfolgende, von Präsident Sarkozy erdachte »Union für das Mittelmeer (UfM)« (deren erster Vorsitzender neben dem französischen Präsidenten Hosni Mubarak gewesen war) leiden unter dem Problem der strukturellen Ungleichgewichte zwischen den Akteuren. Zudem ist die EU bisher nicht in der Lage gewesen, den multilateralen Ansatz, der die UfM prägt, mit der bilateral ausgerichteten »südlichen Dimension« ihrer Nachbarschaftspolitik abzustimmen (DGAP 2011).

Es liegt auf der Hand, dass in den europäischen Hauptstädten in Zeiten der Finanzkrise andere Fragen Priorität genießen und sowohl die politischen als auch die finanziellen Spielräume für eine umfassende diplomatische Initiative begrenzt sind. Angesichts der Tatsache, dass Deutschland die Krise als bisher einziges großes EU-Land fast unbeschadet überstanden hat, ist die Zurückhaltung Berlins umso schwerer nach-

zuvollziehen und ein weiterer Ausdruck der gegenwärtigen Janusköpfigkeit der deutschen Politik. Auf der einen Seite ist Berlin inzwischen alles andere als zurückhaltend, wenn es um die Durchsetzung seiner ökonomischen Interessen geht. Die Erfolgsgeschichte der deutschen Wirtschaft wird von der Bundesregierung inzwischen wie selbstverständlich in politische Macht übersetzt. Ohne Berlin geht in Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Brüssel inzwischen gar nichts mehr. Die Unbestimmtheit in außenpolitischen Fragen steht dazu in einem immer schärfer werdenden Kontrast.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Es geht keineswegs darum, die bisweilen von unseren Nachbarn beklagte neue Großspürigkeit aus der Euro-Debatte auf die Außenpolitik zu übertragen, es geht vor allem darum, erst einmal wieder eine Außenpolitik zu definieren. Das Verhalten der Bundesregierung in der Libyen-Frage zeugt von einer gewissen intellektuellen Konfusion über die eigene Rolle. Die spektakuläre Enthaltung im UN-Sicherheitsrat war ja keineswegs Ausdruck einer neuen, in sich geschlossenen deutschen Strategie. Im Gegenteil, Mitglieder der Bundesregierung sandten in den folgenden Wochen und Monaten höchst unterschiedliche Signale aus. Während der Bundesaußenminister trotzig seine Entscheidung verteidigte, bemühte sich die Bundeskanzlerin deutlich zu machen, dass ihr Abstimmungsverhalten weder als Zeichen deutscher Neutralität in dem Konflikt noch als Abkehr von der Bündnissolidarität zu bewerten sei. Es war dann wiederum Außenminister Westerwelle, der mit einer missverständlichen Äußerung über die Notwendigkeit, sich auf neue globale »Machtkonstellationen« einstellen zu müssen, diese Aussage der Kanzlerin relativierte, nur um dann wenig später unter starkem Druck wieder auf die neue Sprachregelung einzuschwenken.

Großbritannien und Frankreich, die jüngst unter Ausschluss Deutschlands eine enge verteidigungspolitische Kooperation vereinbarten, haben die Kultur der Zurückhaltung Deutschlands in militärischen Fragen lange akzeptiert, doch die Revolutionen in Nordafrika treffen die europäischen Staaten in einer Situation, in der aufgrund der Finanzkrise die Handlungsfähigkeit auch von Ländern wie Großbritannien und Frankreich stark eingeschränkt ist. Wenn Europa auf die weitere Entwicklung in seiner Nachbarregion Einfluss nehmen will, dann wird dies ohne deutsches Engagement kaum umzusetzen sein. Tatsache aber ist, dass die Enthaltung im Sicherheitsrat und die widersprüchliche Politik Berlins Vertrauen bei den Verbündeten und Akzeptanz in der Region selbst gekostet hat.

Dabei sind die Aufgaben für eine gemeinsame europäische Politik für die Region vielfältig, schon eine kurze Aufzählung reicht aus, um das Ausmaß der Herausforderungen zu beschreiben. Alle betroffenen Länder sind jung, bis zu 70 Prozent der Bevölkerungen sind unter 30 Jahre alt. Dass die Revolutionen vor allem von der Jugend getragen wurden, hängt aber nicht nur mit ihrem überproportionalen Anteil an der Bevölkerung zusammen, sondern vor allem mit der hohen Arbeitslosigkeit, von der bis zu 60 Prozent der Jungen betroffen sind und die politisch wie ein Sprengsatz gewirkt hat. Der Maghreb gehört zu den ökonomisch am wenigsten integrierten Regionen der Welt, daran hat auch die von Europa angeregte Gründung einer maghrebinischen Union nichts geändert, denn trotz gemeinsamer Charakteristika: Die Länder Nordafrikas bilden eine geringere Einheit, als dies von der europäischen Politik wahrgenommen wird. Das gilt für die Kultur ebenso wie für die ökonomischen und staatlichen Strukturen. Zudem blockieren ungelöste Fragen wie der Konflikt zwischen Marokko und Algerien Fortschritte bei der regionalen Kooperation.

Die Kooperation mit der EU hat für die meisten Einwohner keine sichtbaren Vorteile gebracht. Die von der EU unterstützte Reformpolitik der letzten Jahre ist meist nur einer kleinen Elite zugutegekommen, während selbst gut ausgebildete Jugendliche keine Chance auf dem Arbeitsmarkt bekamen. Gleichzeitig sorgte die enge Kooperation zwischen den bisherigen Regimen und der EU-Grenzagentur Frontex dafür, dass der Weg nach Europa verschlossen blieb. Die EU wird daher die ökonomischen Perspektiven für die Länder des nördlichen Afrika in den Mittelpunkt rücken und dabei auch ihre bisherige Politik kritisch hinterfragen müssen. Hinzu kommt, dass die politischen Herausforderungen mindestens genauso komplex sind. Dabei richten sich die Blicke vor allem auf Ägypten, das mit 80 Millionen Einwohnern größte arabische Land. Die politische Ausrichtung von Ägypten, dem ersten arabischen Land, das einen Friedensvertrag mit Israel abgeschlossen hat, wird auch in Zukunft maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung in Nordafrika und im Nahen Osten ausüben.

Ebenso wie sich die deutsche Politik zu Recht mit ganzer Energie um ein gutes Verhältnis mit Russland als auch um eine politische Lösung für die Konflikte im Kaukasus, eine Demokratisierung Weißrusslands und die Stabilisierung auf dem Balkan bemüht, ist Berlin gut beraten, sich mit Engagement den südlichen Nachbarn zuzuwenden. Sicher, die Beziehungen zu Ost- und Mitteleuropa berühren schon aus geogra-

fischen Gründen deutsche Interessen in anderem Maße als die Entwicklungen in der Mittelmeer-Region, und daran wird auch der arabische Frühling nichts ändern. Doch die Praxis des »Outsourcing« von Regionalpolitiken an traditionell interessierte Parteien (Deutschland für die östliche, Frankreich für die südliche Dimension der Nachbarschaftspolitik) ist nicht nur an ihre Grenzen gekommen – sie entspricht auch nicht den Anforderungen an eine einheitliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik.

Ein prosperierender Maghreb ist die beste Versicherung gegen den Export von politischer Instabilität und Armutsmigration nach Norden und damit auch im deutschen Interesse. Für Europa stellt sich zudem die Frage, ob es die politische Formierung seiner eigenen Nachbarschaft den USA und der Türkei überlassen oder selbst eine Gestaltungsanspruch anmelden will.

Die Flüchtlingsströme, die während der Revolution in Libyen die italienische Insel Lampedusa erreichten, haben den Behörden einen Vorgeschmack auf die politische Brisanz von Armutsmigration gegeben. Entscheidender aber ist die Frage der politischen Entwicklung. Der Westen hat, um es vorsichtig zu sagen, in Sachen Demokratieförderung in der Region nicht den besten Leumund. Über Jahrzehnte haben die USA und die europäischen Staaten die Manipulationen und Menschenrechtsverletzungen von Despoten wie Hosni Mubarak nicht nur geduldet, sondern deren Regime massiv finanziell und politisch unterstützt. Oberflächlich betrachtet war die Ratio dieser Politik eine Stärkung der Kräfte, die man als Garanten für Stabilität, Eindämmung des islamistischen Terrorismus und für eine Politik der Koexistenz mit Israel betrachtete. Im Nachhinein ist es, gerade im Vergleich zur Politik in Osteuropa, frappierend, wie wenig Zutrauen Europa in die »Demokratiefähigkeit« seiner südlichen Nachbarn hatte. Dabei war es die sukzessive Ausweitung des von der EU geschaffenen Raums von Frieden, Demokratie und Prosperität, der die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration ausgemacht hat.

Diese Gelegenheit bietet sich nun auch für den Maghreb, und es wäre ein Versagen von historischem Ausmaß, diese Chance zu verpassen. Denn entgegen den westlichen Befürchtungen hat al-Qaida in den politischen Umbrüchen bisher keine Rolle gespielt, der Veränderungswille der Bevölkerung erweist sich als belastbar und – anders als etwa bei der Invasion des Irak – das Ansehen der westlichen Staaten, trotz ihrer Unterstützung für die bisherigen Regime, ist überraschend hoch. Doch das kann sich schnell ändern. Die europäische Antwort auf den

arabischen Frühling wird daran gemessen werden, ob sie in der Lage gewesen ist, die Gelegenheit für eine enge politische Bindung der Region an Europa schnell und entschieden genutzt zu haben. Dazu wird sie ihre politischen Instrumente anpassen müssen. Deutschland kann in diesem Prozess eine wichtige Rolle spielen. Denn trotz der Fehler in der Libyen-Krise ist das Ansehen des Landes in der Region noch immer gut, dem steht die besondere Bindung zu Israel keinesfalls im Wege. Im Gegenteil, das besondere Vertrauensverhältnis könnte noch von Wert sein, wenn es darum geht, die Beziehungen Israels zu den neuen Regierungen zu festigen und eine belastbare Sicherheitsstruktur zu entwickeln. Deutschland kann zudem auf Erfahrungen im Aufbau und der Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Strukturen zurückgreifen. Sowohl die Bundeswehr als auch unterschiedliche Polizeibehörden haben überdies wertvolle Kompetenzen im Bereich von Sicherheitssektor-Reformen erworben, die speziell in Libyen zum Einsatz kommen könnten.

Die politischen Umwälzungen bieten zudem die Chance, Fehler der Vergangenheit zu revidieren und die quasioffizielle Kontaktsperre mit islamistischen Parteien aufzuheben, die den Demokraten in der Region nicht geholfen, aber die Handlungsfähigkeit der deutschen Politik unnötig eingeschränkt haben.

Deutschland verfügt über die Fähigkeiten, eine gemeinsame europäische Politik für das Mittelmeer voranzubringen – die eigentliche Frage, die sich stellt, ist die nach dem politischen Willen.

In einer Antwort an ihre Kritiker hat Angela Merkel jüngst darauf hingewiesen, dass jede Zeit ihre eigenen Herausforderungen habe. Der arabische Frühling ist eine dieser Herausforderungen. Gestellt hat sie sich ihr bisher nicht.