

Im Kreuzfeuer globaler Mächte

—
Nahost und Nordafrika

KRISTINA KAUSCH

Senior Resident Fellow, The German Marshall Fund of the United States (GMF), Brüssel/Madrid, Forschungsschwerpunkte: Beziehungen Europas zu seiner Nachbarschaft und geopolitische Trends im Nahen Osten. Vor Eintritt in den GMF Mitarbeiterin des Carnegie Endowment for International Peace, des spanischen Thinktanks FRIDE, der Bertelsmann Stiftung und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Beiträge und Kommentar unter anderem in der „New York Times“, „Financial Times“, „The Guardian“, „Político“, „El País“, „Middle East Eye“, „Tagesspiegel“ und „Süddeutsche Zeitung“.

Die weitere Mittelmeerregion – der Nahe und Mittlere Osten sowie Nordafrika – war oftmals eine Testbühne globaler geopolitischer Trends. In dieser Region, die durch ihre Nachbarschaft zu Europa, ihren Reichtum an Öl und Gas sowie die besondere Position Israels zentrale Interessen Europas und der Vereinigten Staaten berührt, vollzieht sich ein Wandel. Dieser Wandel ist einerseits sozialer, politischer und sozioökonomischer Natur, andererseits kommt er in den veränderten Beziehungen der MENA-Staaten (*Middle East & North Africa*, Nahost und Nordafrika) untereinander zum Ausdruck. Außerdem wandelt sich die Bedeutung, die die Region für externe, globale Mächte besitzt.

Die Vereinigten Staaten, deren Präsenz über Jahrzehnte durch die Abhängigkeit von Öl aus dem Persischen Golf geprägt war, sind seit 2011 Energie-Netto-Exporteur und können ihren Bedarf heute weitgehend durch Eigenproduktion decken. Damit ist Washington deutlich unabhängiger von den Golfstaaten als direkten Zulieferern – wenn auch nicht von ihrer Preispolitik. Auch die Zerschlagung des Islamischen Staates und der grundsätzliche Rückgang des Terrorismus in der US-Bedrohungswahrnehmung haben die Region auf Washingtons Prioritätenliste herabgestuft. Während die USA ihre direkten Interessen und Abhängigkeiten in der MENA-Region reduzieren konnten, ist Europa mit dem Ausbruch weiterer Krisenherde in der Mittelmeerregion und den damit verbundenen Sicherheitsrisiken abhängiger von den dortigen Entwicklungen geworden.

Der erwartete Rückzug der Vereinigten Staaten aus der ersten Reihe des aktiven Krisenmanagements hat unter alliierten Regionalmächten große Unsicherheit hervorgerufen und zu vorausseilenden Kompensationshandlungen geführt. Revisionistische Mächte wie Russland und die Türkei, deren Beziehungen zu Europa und den USA durch zunehmende Spannungen gekennzeichnet sind, haben die Chance des antizipierten Machtvakuum genutzt, um ihre Einflussbereiche zu erweitern und damit ihre Verhandlungsmacht gegenüber der Europäischen Union (EU) und den USA zu stärken. China, dessen Rolle in MENA bisher weitgehend auf wirtschaftliche Interessen beschränkt war, wird durch seine ökonomische Verflechtung zunehmend in eine politische Rolle gedrängt. Gleichzeitig verleiht die Zuspitzung des USA-China-Wettbewerbs um die globale Hegemonialstellung interessenkonzentrierten Brennpunkten wie der MENA-Region noch stärkere geopolitische Bedeutung.

POLITISCHER STILLSTAND UND UMSTURZ

Geopolitisch können die letzten zwei Jahrzehnte in der Region grob in drei Phasen aufgeteilt werden: Stillstand, Umsturz und multipolarer Wettbewerb.

Stillstand: Die Phase vor 2011 war von der Dominanz konservativer arabischer Staaten und weitgehendem politischem Stillstand geprägt. Autoritäre Regime, an der Macht gehalten von einer Mischung aus Patronage-Netzwerken, militärischem Rückhalt, ausländischer Entwicklungs- und Sicherheitskooperation und/oder dem Finanzpolster natürlicher Ressourcen, perpetuierten sich in einem Kreislauf orchestrierter Scheinwahlen, während ihre Bevölkerungen unter mangelnden politischen Rechten und sozioökonomischen Chancen litten. Regime-Eliten pflegten Allianzen in Europa und den USA, die mit Finanzhilfen, Waffenlieferungen und politischer Apologetik eine schützende Hand über ihre Protegés hielten. Im Gegenzug versprochen

diese Stabilität und Berechenbarkeit und kooperierten in Themen, die für die Patronatsstaaten von speziellem Interesse waren, wie etwa der freie Fluss des Öls und des internationalen Seeverkehrs, die Sicherheit Israels, der Kampf gegen den Terrorismus oder die Eindämmung des Einflusses des politischen Islam. Die Macht, die die schwelende Unzufriedenheit der Bevölkerung entfalten könnte, wurde in diesem Pakt weit unterschätzt.

Umsturz: Im Jahr 2011 brach der Damm mit den Volksaufständen des Arabischen Frühlings quer durch die arabische Welt. In einigen Fällen hebelten diese jahrzehntelang herrschende Regimes mit einem Mal aus, in anderen konnten die Eliten sich mit eiligen Konzessionen durch den Sturm retten; einige dieser Konfrontationen dauern bis heute an. Die Jahre danach waren durch Umstürze und daraus folgende bewaffnete Konflikte und Chaos geprägt. Schon nach kurzer Zeit wurde klar, dass die etablierten Eliten die Revolutionen nicht widerstandslos hinnehmen und die Umstürze nicht nahtlos in eine Hochphase arabischer Demokratie übergehen würden. Alte Eliten und ihre Klientel klammerten sich an die Macht und die damit verbundenen Privilegien. Macht- und Verteilungskonflikte mündeten in Kriege in Syrien, Jemen und Libyen. Als dies zunehmend Menschen zur Flucht nach Norden veranlasste, wandelte sich Europas Sympathie für die demokratischen Aspirationen ihrer arabischen Nachbarn in die Angst vor den destabilisierenden Nebeneffekten, die Ströme Asylsuchender/Flüchtender aus den benachbarten Kriegsgebieten auf Europas eigene innere Sicherheit und Kohäsion haben würden.

TAUZIEHEN UM MACHTPOSITIONEN

Multipolarer Wettbewerb: Seit Mitte der 2010er-Jahre ist die Region auf der Suche nach einem neuen regionalen Gleichgewicht. Dieser Wettbewerb wird vor allem von den opportunistischen Machtansprüchen der Regionalmächte befeuert, die in dem Führungsvakuum die Chance witterten, die eigene Position zu stärken und sowohl auf nationaler wie auf regionaler Ebene ihre jeweiligen Favoriten zu fördern und ihre Agenden voranzutreiben. Aber auch externe Mächte nahmen diese Gelegenheit wahr. Russlands Eintritt in den Syrienkrieg auf der Seite von Bashar al-Assad verhinderte einen Sieg der Assad-Gegner und verlieh Russland effektiv die Rolle eines Gatekeepers syrischer Flüchtlingsströme nach Europa. Zunehmend isolierte Regionalmächte wie Iran oder die Türkei versuchten ebenso, die der zerbrochenen Ordnung innewohnenden Chancen zum eigenen Vorteil zu nutzen. Obwohl der sukzessive von US-Regierungen angekündigte Rückzug der USA aus dem Nahen und Mittleren Osten sich bislang kaum mehr als verbal materialisiert hat, haben die Ankündigungen die Wahrnehmung in der Region geprägt, bei

langjährigen US-Alliierten Unsicherheit hervorgerufen und schwelende Spannungen verstärkt. Das Ergebnis dieses Tauziehens um regionale Machtpositionen ist offen. Wichtig für seinen Ausgang ist das Zusammenspiel globaler, regionaler und lokaler Konfliktarenen.

Die Rückkehr Russlands in die Region, der Eintritt Chinas und das halbherzige Verbleiben der USA sowie die expansive Einflussnahme der Regionalmächte um die beiden zentralen Konfliktachsen im machtpolitischen (Iran versus Saudi-Arabien) und vordergründig ideologischen (islamistisch versus konservativ-nationalistisch) Wettbewerb haben ein Spektrum an Akteuren und verwobenen Interessen geschaffen, das die Lösung von Konflikten zu einer großen Herausforderung macht. Alte und neue Konflikte sind durch den Eintritt externer Akteure zu Stellvertreterkonflikten geworden. Über die eigentlichen lokalen Konflikte, die sich im Kern meist um Ordnungsmodelle beziehungsweise nationale Macht- und Ressourcenverteilung drehen, legen sich zwei weitere Konfliktdimensionen: zum einen die des Wettbewerbs der Regionalmächte, die durch die Stärkung lokaler Stellvertreter die eigenen Favoriten und Interessen zu stärken suchen, zum anderen die der globalen Akteure, die im Nahen und Mittleren Osten einen Pool der Verhandlungsmacht in der globalen Kräfteverschiebung nutzen, während deren Schwerpunkt sich stetig vom transatlantischen Raum nach Asien verschiebt.

DAS VAKUUM ALS CHANCE

In Syrien wird diese dreidimensionale Schichtenkonstellation besonders deutlich. Dem ursprünglichen Konflikt – dem Kampf um Gerechtigkeit und Rechenschaft sowie um Legitimität und Regierungsstrukturen einer post-revolutionären syrischen Ordnung – sind Russland und die Regionalmächte Türkei und Iran opportunistisch beigeprungen. Die Türkei, die als direkter Nachbar ein legitimes Interesse an der Stabilität Syriens hat, witterte jedoch ebenso die Gelegenheit, sich durch militärische Expansion im Nordwesten und Osten Syriens die Kontrolle über die kurdischen Gebiete Syriens zu sichern. Ab 2015 wurde klar, in welchem Maße die nordwärts gerichteten Flüchtlingsströme – beziehungsweise die von ihnen erweckte Bedrohungswahrnehmung – die innere soziale und politische Stabilität Europas ins Wanken bringen kann. Daraufhin spielte die von Präsident Recep Tayyip Erdoğans geführte Türkei ihre Karten gekonnt aus und ging 2016 ein Abkommen mit der Europäischen Union ein, das Ankara eine Schlüsselrolle für die europäische Sicherheit verlieh und seither von südlichen Mittelmeeranrainern als Blaupause erfolgreicher politischer Einflussnahme betrachtet wird.

Iran konnte in Syrien von seinen langjährigen Proxy-Partnerschaften profitieren und weitete seinen Einfluss gezielt durch Einspeisung pro-iranischer Milizen in die syrische Sicherheitslandschaft aus. Russland sprang

Syriens Diktator Assad zu einem Zeitpunkt bei, zu dem Moskau selbst wegen der rechtswidrigen Annektierung der Krim im Jahr 2014 international isoliert war. Als Assad Ende 2015 das Wasser bis zum Hals stand, trat Russland militärisch in den Krieg ein und stellte mittels Luftangriffen ein neues Gleichgewicht zugunsten des syrischen Regimes, seines langjährigen Klienten, her.

In Libyen haben die regionalen Akteure Ägypten, Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate und die Türkei sowie Russland eine tragende Rolle beim Aufschaukeln des bewaffneten Konflikts gespielt. Gleichzeitig haben Frankreich und Italien jeweils im Alleingang gemäß ihren Wirtschaftsinteressen sich gegenüberstehende Akteure gestützt und damit im direkten Gegenlauf zu offiziellen EU-Positionen zur Verlängerung des Konflikts beigetragen. Ägypten, Algerien und Tunesien haben wiederum als Nachbarn begründete Sorge vor Sicherheits-Spillover; gleichzeitig waren Ägypten die Sicherheitsnarrative auch zur Diskreditierung islamistischer politischer Strömungen und Legitimierung interner autoritärer Tendenzen wohlfeil. Die Vereinigten Arabischen Emirate und Ägypten stützen General Chalifa Haftar gegen eine vermeintlich islamistisch geprägte, von der Türkei und Katar getragene Übernahme Libyens. Russland hat mit der Entsendung privater militärischer Sicherheitskräfte und der Rekrutierung von Kämpfern aus Syrien seine regionale Einflussnahme über den Maghreb ausgebaut. Die Türkei trat im Januar 2020 erst spät direkt militärisch in den Libyenkonflikt ein – auf Drängen der belagerten Regierung in Tripolis, die sich kurz vor einer bewaffneten Übernahme durch Haftar sah und deren Hilfesuche an die Europäer auf taube Ohren gestoßen waren. Gleichzeitig sah sich die Türkei gerade durch ihren Ausschluss von einem neuen Bündnis der Gas fördernden Anrainer im östlichen Mittelmeer isoliert. Die Gunst der Stunde nutzend, ging Ankara ein Abkommen mit Tripolis ein, in dem de facto maritime Gasausbeutungsrechte in libyschen Gewässern gegen die Verteidigung Tripolis' durch türkische Truppen eingetauscht wurden.

MEHRSCHICHTIGE KONFLIKTE ERFORDERN MEHRSCHICHTIGE LÖSUNGSANSÄTZE

Die drei miteinander verbundenen Schichten – der eigentliche Lokalkonflikt, der Nachbarschaftsopportunismus und das Spannungsfeld globaler Transformation – machen Konflikte deutlich komplexer und damit schwerer lösbar. Ein ohnehin bereits komplizierter Lokalkonflikt wird umso verwobener, wenn seiner Lösung durch Stellvertreterkonstellationen weitere Spannungselemente vorgeschaltet werden, deren Ursache, Akteure und mögliche Lösungsansätze außerhalb der eigentlichen Konflikttopographie liegen. Wenn der Einfluss der externen Schichten konfliktentscheidend ist, dann müssen diese Dimensionen parallel angegangen werden, um etwaige Versuche zur Lösung des eigentlichen

Lokalkonflikts überhaupt gangbar zu machen. Mit anderen Worten: Ein mehrschichtiger Konflikt erfordert einen mehrschichtigen Lösungsansatz.

Derart verschachtelte Nachbarschaftsverhältnisse kommen der Europäischen Union denkbar ungelegen. Seitdem die Flüchtlingsströme aus Syrien 2015/16 in eine politische Krise in Europa gemündet haben, ist man sich darüber im Klaren, dass die Gewährleistung von Sicherheit sowie einem Minimum politischer und sozialer Rechte sowie Chancen im südlichen Mittelmeerraum im direkten europäischen Eigeninteresse liegt. Das altruistische Narrativ der 2010er-Jahre hat dabei dem pragmatischeren Bewusstsein Platz gemacht, dass die Sicherheit des Mittelmeers ein elektoraler Faktor in Europa ist, der das Potenzial besitzt, Gesellschaften zu spalten und die interne Kohäsion der Europäischen Union ins Wanken zu bringen.

Die USA haben deutlich und wiederholt signalisiert, dass Washingtons Tage als Feuerwehr der europäischen Nachbarschaft vorbei sind. Dies gilt insbesondere für Nordafrika und die Sahelzone, wo die USA – anders als im Golf oder in der Levante – kaum direkte Eigeninteressen haben. Der relative Rückzug der USA bedeutet, dass Europa mehr Eigenverantwortung für die Sicherheit und langfristige Stabilität seiner südlichen Nachbarschaft übernehmen muss.

ZÖGERLICHES EUROPA

Dass Europas Einflussmöglichkeiten jedoch stark begrenzt sind, liegt unter anderem auch daran, dass die Beschaffenheit und die Entscheidungsstrukturen der EU-Außenpolitik denkbar ungeeignet für rasches, dezidiertes Handeln und mutige Vorstöße sind. Dieses Defizit kommt in der MENA-Region besonders zum Tragen, da die Dringlichkeit der geografischen Nähe und das Zusammenprallen der verschiedensten lokalen, regionalen und globalen Akteure und Interessen auf engstem Raum besondere Weitsichtigkeit und Führungsstärke benötigen. Zudem hat die demokratische Krise innerhalb der Europäischen Union dazu geführt, dass undemokratische Spoiler wie Viktor Orbáns Ungarn in der Lage sind, wichtige Ratsentscheidungen im Dienste ihrer eigenen Agenda zu blockieren. Es überrascht daher nicht, dass EU-Krisenmanagement und -Konfliktmediation verstärkt in Ad-hoc-Koalitionen stattfinden, außerhalb des formellen EU-Rahmens. Konstellationen wie die P5+1/E3+3 (die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates plus Deutschland, von europäischen Ländern oft als „E3+3“ bezeichnet), in der Frankreich, Deutschland und Großbritannien sowie EU-Vertreter in einer gemeinsamen Führungsrolle zum Abschluss des Nuklearabkommens mit Iran beitragen, werden hier oftmals als Vorzeigemodell eines flexibleren und pragmatischeren europäischen Krisenmanagements hochgehalten.

Die Feststellung, dass die Europäische Union mit der Komplexität der außenpolitischen Herausforderungen im weiteren Mittelmeerraum aktuell überfordert ist, wird auf wenig Widerspruch treffen. Der Balanceakt, sich an globale Machtverschiebungen anzupassen, ohne dass die interne Politik aus dem Ruder läuft, führt derzeit zu Abschottung und nach innen gerichteter Aufmerksamkeit. Dieser Balanceakt wird für die politischen Entscheidungsträger Europas in den kommenden Jahren richtungsweisend bleiben. In der Mittelmeer-Ausprägung dieses Balanceakts herrscht derzeit in der europäischen Außenpolitik insgesamt reaktive Hilflosigkeit vor, die sich im Outsourcing von Migrationsmanagement an südliche Nachbarn und in floskeldurchwirkter Ohnmacht im Angesicht von aggressiver Machtpolitik, Bombenangriffen und Vertreibung ausdrückt.

Das Fenster für eine neue geopolitische Positionierung schließt sich – ein besonderes Augenmerk gilt hier China, der Türkei und Russland, die systematisch Abhängigkeiten schaffen, die später nur schwer rückgängig gemacht werden können. Bleibt zu wünschen, dass am Horizont ein erstarktes, mutigeres Europa vereint und selbstbewusst seinen Platz als konstruktive Regionalmacht im Mittelmeer einnimmt.