

Vertrackte Golf-Spiele

Die Staaten des Golfkooperationsrats und der Iran

Katja Niethammer

Die Reise des Bundesaußenministers in die Staaten des Golfkooperationsrates (GKR) – Bahrain, Katar, Kuwait, den Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate – war mit der Hoffnung verbunden, die Herrscher der Golfmonarchien zu einer deutlichen Unterstützung der europäischen Positionen im Nuklearstreit mit dem Iran bewegen zu können. Diese Hoffnung wurde nur teilweise erfüllt. Zwar erhielt Frank-Walter Steinmeier die Zusicherung der GKR-Staaten, einen eigenen Vermittler nach Teheran zu schicken. Ansonsten aber ließen die Regime ihre Positionen im Vagen. Vergewärtigt man sich das Gefühl der arabischen Golfstaaten, durch den Iran massiv bedroht zu werden, überrascht diese Passivität zunächst. Ein Blick auf die komplexen Beziehungen zwischen den einzelnen Golfstaaten und, wichtiger noch, auf deren Verhältnis zu den USA lässt indes die engen Grenzen erkennen, innerhalb derer die GKR-Staaten sicherheitspolitisch agieren können. Über die iranische Nuklearfrage hinaus wird offenbar, wie defizitär die Sicherheitsstrukturen in der Region noch immer sind.

Der sicherheitspolitische Spielraum der GKR-Staaten wird von zwei grundlegenden Faktoren begrenzt:

1. Es liegt eine asymmetrische Machtkonstellation vor: Drei Staaten beanspruchen den Status einer regionalen Hegemonialmacht (Iran, Saudi-Arabien, potentiell Irak). Die fünf kleinen Golfstaaten (Bahrain, Katar, Kuwait, der Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate) sind dagegen militärische Fliegengewichte. Eine weitere Militärmacht der Region, die kaum noch als extern gelten kann, sind die USA, die momentan über 130 000 Soldaten im Irak stationiert haben – selbst in Friedenszeiten dienen 12 000 US-Soldaten in den Basen

am Golf. Im Grunde dreht sich die traditionelle Golfsicherheitspolitik darum, eine Balance zwischen den großen Spielern zu finden.

2. Die GKR-Staaten haben die Gewährleistung ihrer Sicherheit mittels bilateraler Abkommen an die USA delegiert. Da die Bevölkerungen der arabischen Golfstaaten die amerikanische Außenpolitik, vor allem im Irak, keineswegs goutieren, handeln sich die Herrscherhäuser damit massive Legitimitätsprobleme ein. Daher sind sie stets bemüht, ihre enge Verbundenheit mit den USA nicht zum Gegenstand innerer Debatten werden zu lassen.

Bedrohungswahrnehmungen

Die GKR sehen in beiden großen Nachbarn, dem Irak und dem Iran, ein erhebliches Sicherheitsproblem.

Zwar stellt der *Irak* auf absehbare Zeit keine militärische Bedrohung für seine südlichen Anrainer dar, der strukturelle Konflikt bleibt indes bestehen: Soll der Irak als Gegengewicht zum Iran fungieren – was aus Sicht des GKR sinnvoll ist –, so ist er als solches gleichzeitig in der Lage, Kuwait und auch Saudi-Arabien zu bedrohen. Dennoch ziehen die GKR-Staaten dies einem Iran in alleiniger Hegemonialstellung vor, allerdings nur, wenn der Irak nicht schiitisch-konfessionalistisch regiert wird. Vor allem jene arabischen Golfstaaten, die über beträchtliche schiitische Bevölkerungsanteile verfügen (Saudi-Arabien, Kuwait und vor allem Bahrain), befürchten, dass ein schiitisches Regime die eigenen Schiiten zu nachdrücklicheren Unabhängigkeitsbestrebungen veranlassen könnte. Schon heute lässt sich dort eine Intensivierung konfessionalistischer Agenden erkennen.

Terroristische Aktivitäten im Irak verstärken nicht nur potentielle konfessionalistische Konflikte in den GKR-Staaten, sondern bringen auch mittelfristig ein Rückkehrerproblem mit sich: Im irakischen Aufstand kämpfende Golfaraber stammen vor allem aus Kuwait und Saudi-Arabien; sollte der Aufstand im Irak befriedet werden, dann – so die Befürchtung – könnten diese Aufständischen in ihren Heimatländern aktiv werden.

Auch gegenüber dem *Iran* ist es vor allem die Sorge um ihre innere Sicherheit, die die GKR-Staaten umtreibt. Insbesondere Bahrain und Saudi-Arabien – weniger Kuwait – argwöhnen, dass Teile des iranischen Establishments die golfarabischen Schiiten politisch zu beeinflussen suchen – die Vorwürfe reichen bis hin zur finanziellen Unterstützung separatistischer Bewegungen. Wenn der Export der islamischen Revolution auch nicht mehr offiziell betrieben wird, bestehen die Vorwürfe der Einflussnahme wohl nicht völlig zu Unrecht. Nach der Phase der Entspannung in den iranisch-

arabischen Beziehungen unter Khatami scheinen solche Bedenken heute wieder berechtigt zu sein.

Ein ungelöstes Sonderproblem iranisch-golfarabischer Beziehungen stellt die iranische Besetzung dreier emiratischer Inseln dar. Der Iran weigert sich beharrlich, diese Frage dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Zwar ist das Inselproblem nicht virulent; allerdings trägt die Verweigerungshaltung diverser iranischer Regierungen in diesem Streit nicht dazu bei, Vertrauen in Teherans Goodwill bei den Golfherrschern zu bilden.

Das massivste Bedrohungsgefühl löst derzeit das iranische Nuklearprogramm aus, und dies auf mehreren Ebenen: Selbst die zivile Nutzung der Atomenergie bereitet den Golfarabern (auch wenn darüber nur hinter vorgehaltener Hand gesprochen wird) Unbehagen, da sie wenig Vertrauen in den professionellen Umgang Irans mit der Technik haben.

Ein größeres Problem stellt sich für die kleinen Golfstaaten, müssen sie doch fürchten, dass Saudi-Arabien seinen Anspruch auf einen Regionalmachtstatus durch das iranische Nuklearprogramm gefährdet sieht und mittelfristig – entgegen saudischer Verlautbarungen – seinerseits atomar aufrüstet, was den Rüstungswettlauf in der konfliktträchtigen Region weiter ankurbeln könnte.

Besonders fürchten die GKR-Staaten die Folgen, die ein etwaiger amerikanischer Militärschlag für sie haben könnte. Gerade Staaten mit großen US-Militärstützpunkten (Bahrain und Katar) könnten dann zu Zielen iranischer Vergeltungsschläge werden.

Die Regime der arabischen Golfstaaten scheuen jedoch davor zurück, diese Befürchtungen laut auszusprechen. Aus innenpolitischen Erwägungen ziehen sie sich auf die ritualisierte Forderung zurück, der gesamte Nahe Osten – und das heißt natürlich: einschließlich Israels – müsse zu einer ABC-waffenfreien Zone werden. Zu dezidiierteren öffentlichen Positionen können sich die Herrscher kaum durchringen, da sie dem Vorwurf der islamistischen

Opposition, pure Vasallen der USA zu sein, damit noch Vorschub leisteten. Zudem haben die Regime aus ihren Erfahrungen vor dem Dritten Golfkrieg gelernt, dass sie ohnehin nicht das Gewicht haben, US-amerikanische Politik zu beeinflussen.

Konflikte innerhalb des GKR

Die Festlegung einer gemeinsamen außenpolitischen Position wird durch eine Reihe schwelender Konflikte innerhalb des GKR erschwert. So sind die Beziehungen zwischen Katar und Saudi-Arabien angespannt: Die aktuellen Streitigkeiten entzündeten sich zum einen an der saudischen Sicht unliebsamer Berichterstattung durch den in Katar angesiedelten Satellitensender Al-Jazeera, zum anderen daran, dass Katar seit 2002 die Nachfolge Saudi-Arabiens als US-Luftwaffenstützpunkt angetreten hat. Der Abzug der US-Truppen aus dem Königreich war von saudischer Seite innenpolitisch durchaus erwünscht, gleichzeitig wertete er aber den kleinen Golfstaat auf, der nun direkt und sehr selbstbewusst als Verhandlungspartner der USA auftritt. Ähnlich verhält es sich mit Bahrain, das durch Abschluss eines bilateralen Freihandelsabkommens mit den USA aus der GKR-Zollunion und aus der avisierten Wirtschaftsunion (und aus den Reihen der Boykotteure israelischer Waren) ausgebrochen ist. Diese Entwicklungen werden von den Saudis mit sehr gemischten Gefühlen betrachtet, um so mehr, als sich die erhoffte innenpolitische Entspannung bislang nicht eingestellt hat: Die islamistischen Kritiker des saudischen Königshauses sehen im US-Abzug lediglich eine reine »Umgruppierung«.

Unterschiede bestehen auch in der Intensität der jeweiligen Bedrohungsperzeption: Während es der Oman geschafft hat, innerhalb des GKR die besten Beziehungen zum Iran aufzubauen, sind Bahrain und die Emirate über Iran stark beunruhigt; für Kuwait und Saudi-Arabien stellt dagegen der Irak ein prioritäres Problem dar.

Institutionelle Wahrnehmung der Sicherheitsinteressen

Die GKR-Staaten verfügen über nur ungenügende Mittel und Foren, ihre Sicherheitsinteressen zu artikulieren und durchzusetzen. Institutionell sollen drei Komponenten die Sicherheit der Staaten garantieren: (1) bilaterale Allianzen vor allem mit den USA; (2) gemeinsame Truppen des GKR; (3) nationalstaatliche Armeen.

Die bilateralen Abkommen sind die wichtigsten Instrumente: Insbesondere die kleinen Golfstaaten können keine nennenswerten eigenen Armeen unterhalten und schlossen in Reaktion auf den Zweiten Golfkrieg (1990/91) – der die Unfähigkeit nicht nur Kuwaits, sondern auch Saudi-Arabiens zur Selbstverteidigung offenbarte – bilaterale Verteidigungsabkommen mit den USA ab. Dies fordert von den Golfstaaten einen prekären Balanceakt: Einerseits sind nur die USA fähig, sie zu schützen, andererseits sind sie im Bewusstsein ihrer sicherheitspolitischen Abhängigkeit mit der Ablehnung der amerikanischen Präsenz durch weite Bevölkerungsteile konfrontiert.

Die Gesamtpräsenz der US-Truppen konzentriert sich vor allem auf den Flottenstützpunkt in Bahrain und den Luftwaffenstandort in Katar. Ausgerechnet diese beiden Staaten treiben ihre politischen Reformprojekte am weitesten voran, was schwerwiegende Probleme aufwirft: In Bahrain lehnt die Mehrheit der Parlamentarier den Flottenstützpunkt vehement ab. Sollte den sich herausbildenden Parlamenten tatsächlich – wie von den USA gefordert – mehr Entscheidungsbefugnis zugesprochen werden, so würden sich die Stützpunkte kaum mehr halten lassen.

Die meisten GKR-Staaten versuchen, die alleinige Abhängigkeit von den USA zu durchbrechen und ihre Sicherheitsbeziehungen zu diversifizieren. Am deutlichsten verfolgen die Emirate diese Strategie: Sie schlossen schon 1991 einen Verteidigungspakt mit Frankreich ab, der die Franzosen verpflichtet, im Verteidigungsfall bis zu 70 000 Soldaten in die Emirate zu entsenden.

Europäische Staaten, so willkommen den Herrschern deren Diversifizierungsangebote sind, stellen indes keine echte Alternative zu den USA dar, können sie doch keine gleichwertigen militärischen Ressourcen aufbieten. Zudem werden ihre Interessen in der Golfregion als weitgehend mit US-Interessen konvergierend wahrgenommen.

Ähnlich verhält es sich mit der im April 2004 in Doha in Aussicht gestellten Perspektive einer Nato-Partnerschaft; diese stößt bei den Regierungen der kleinen Golfstaaten auf Interesse, wengleich auch die Nato als amerikanisch dominierte Institution aufgefasst wird.

Die parallel betriebene Vertiefung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit innerhalb des GKR kommt langsam voran, konkret:

- ▶ unterhält der GKR eine gemeinsame Eingreiftruppe;
- ▶ hat er begonnen, Kommandostrukturen zu vereinheitlichen;
- ▶ übernahm er 2001 den Nato-Grundsatz »Ein Angriff auf einen Mitgliedstaat ist als Angriff auf alle zu werten«.

Zusätzlich soll eine gemeinsame Raketenabwehr aufgebaut werden.

Angesichts der letztlich doch sehr beschränkten Kapazitäten der einzelnen Armeen – die GKR-Staaten sind deutlich bevölkerungsärmer als der Irak und Iran – kann aber der GKR auch in Zukunft die Sicherheit seiner Mitglieder nicht eigenständig gewährleisten.

Gleiches gilt für die nationalstaatlichen Armeen: Hier investieren die Golfstaaten in teure Waffentechnologie, sind aber letztlich nicht in der Lage, sich gegen etwaige konventionelle Angriffe zu verteidigen. Aufgrund der Legitimitätsprobleme einiger regierender Dynastien (vor allem in Saudi-Arabien und Bahrain) stehen diese der Etablierung effizienterer Armeestrukturen überdies ambivalent gegenüber. Daher rekrutieren sie nur ausgewiesene Klienten der Königsfamilien in die Armee, um einer Putschgefahr vorzubeugen.

Handlungsoptionen

Das grundlegende Dilemma der GKR-Staaten liegt darin, dass die Abhängigkeit von US-Sicherheitsgarantien kaum durchbrochen werden kann, aus innenpolitischen Gründen jedoch reduziert werden müsste. Dies gilt um so mehr, je weiter die Staaten mit ihren politischen Reformen vorankommen und politische Teilhabe ihrer (vorwiegend USA-kritischen) Bürger zulassen.

Darüber hinaus bieten die bestehenden Institutionen keinen angemessenen Rahmen für den Umgang mit der Asymmetrie zwischen den »drei Großen« am Golf; hierzu wäre ein multilaterales Forum notwendig, das es erlaubte, den Iran und später auch den Irak in eine Sicherheitsarchitektur einzubinden. Als Modell eines solchen Forums werden prinzipiell zwei Möglichkeiten diskutiert:

1. Intellektuelle der Region debattieren über die Ausweitung des GKR auf den Iran und Irak; diese Option scheint angesichts der grundsätzlich divergierenden Interessenlage der Staaten sowie des tiefsitzenden Misstrauens zwischen ihnen mehr als unwahrscheinlich.

2. Die zweite Option besteht in einer Vertiefung des GKR, einhergehend mit der gleichzeitigen Etablierung eines Forums nach dem Muster der KSZE oder eher des Asean Regional Forum (ARF). Ein solches Forum könnte weitere Akteure umfassen. Wie im ARF würde sich eine 6+2+x-Runde (GKR + Iran/Irak + USA/EU + evtl. Jemen) realistischere zunächst auf die »weichen« Aspekte der Sicherheitspolitik konzentrieren (etwa Katastrophenhilfe, Kampf gegen Drogen und Schmuggel), um dann über die Vertrauensbildung zur Entwicklung härterer Konfliktlösungsmechanismen zu kommen.

Überlegungen zu einer so umfassenden Sicherheitsarchitektur haben indes noch den Charakter eines akademischen Planspiels. Bis bedeutsame Schritte zur Verwirklichung dieser Idee unternommen werden können, muss man sich darauf einstellen, dass die GKR-Staaten keine eigenständigen Positionen zum Irankonflikt beziehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364