

Sicherheitslage in der Golfregion um die Regionalmächte Iran, Irak und Saudi-Arabien: Handlungsempfehlungen für die Europäische Union und die internationale Gemeinschaft

Diskussionspapier

Christian-Peter Hanelt und Almut Möller

Projekt „Europa und der Nahe Osten“

Bertelsmann Stiftung und Centrum für angewandte Politikforschung

Sicherheitslage in der Golfregion um die Regionalmächte Iran, Irak und Saudi- Arabien: Handlungsempfehlungen für die Europäische Union und die internationale Gemeinschaft

Diskussionspapier

Christian-Peter Hanelt und Almut Möller

Projekt „Europa und der Nahe Osten“

Bertelsmann Stiftung und Centrum für angewandte Politikforschung

Juli 2007

I Ausgangslage

1 Regionale Ausgangslage

- Die Bedeutung der Golfregion als Energielieferant und Absatzmarkt für Europa nimmt zu. Die Sicherung der Energieressourcen ist zu einem der Top-Themen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten geworden. Europa ist dabei wachsendem globalem Wettbewerbsdruck ausgesetzt.
- Das Potential der gesamten Region ist enorm, stellte man sich vor, die Auseinandersetzungen mit Iran und die Konflikte im Irak würden beendet sein. Die größte Wirtschaftsdynamik findet in den sechs Staaten des Golfkooperationsrates (GCC = Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate) statt. Der Handel mit den Staaten des Golfkooperationsrates steigt an. Eine von den Regimes selbst gelenkte Pluralisierung der politischen Systeme und eine Öffnung der Wirtschafts- und Finanzmärkte können positive Ergebnisse bringen. Kleine Golfstaaten wie Bahrain und Kuwait setzen Beispiele für die Nachbarn.
- Der GCC ist zurzeit der vielversprechendste subregionale Kooperationsmechanismus. Die Integrationsdynamik ist jedoch gering, da das Generalsekretariat des GCC in Riad nur mit begrenzten Kompetenzen ausgestattet ist. Die Zollunion der sechs Länder ist noch jung. Die Bildung der Freihandelszone mit der Europäischen Union sollte eigentlich schon 2006 vollendet sein. Doch die unterschiedlichen Verhandlungskulturen und Verhandlungsmethoden zwischen den beiden regionalen Akteuren erschweren die Verhandlungen. Darüber hinaus sind die politischen Beziehungen der GCC-Mitglieder untereinander problematisch. So gibt es noch immer keine multilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Anerkennung der Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten des GCC. Bisherige Regelungen erfolgten nur bilateral.
- Gegenläufiger Trend zum Potenzial der Region ist die Zuspitzung der Sicherheitslage am arabisch-persischen Golf um die drei Hauptakteure Irak, Iran und Saudi-Arabien. Sie verschlechtert und verkompliziert sich zusehends. Konfliktpotential und Misstrauen zwischen den Akteuren steigen angesichts der bürgerkriegsähnlichen Zustände in Teilen des Irak und der Auseinandersetzung um das iranische Atomprogramm. Das Vertrauen in die USA als Protektor Saudi-Arabiens und der kleinen Scheichtümer am Golf sinkt, auch wenn diese für die Erhaltung ihrer Sicherheit weiterhin keine Alternative zu der amerikanischen Truppenpräsenz in der Golfregion haben. Die amerikanische Regierung schickt zusätzliche Soldaten in den Irak, liefert mehr Waffen in die kleinen Golfemirate, und die GCC-Staaten haben auf ihrem jüngsten Gipfel im Dezember 2006 beschlossen, ein eigenes Atomprogramm zu starten. Dies alles sind Anzeichen dafür, dass ein neuer Rüstungswettlauf in der Golfregion droht. Es gibt dabei keine subregionale Kooperation und Sicherheitsarchitektur, die die drei Regionalmächte Iran, Irak und Saudi-Arabien umfasst.
- Die Gestaltungsmöglichkeiten der USA in der Region werden angesichts der als Versagen wahrgenommenen Irak-Politik geringer. Nach wie vor sind die Golfstaaten zwar von US-amerikanischen Sicherheitsgarantien abhängig, sehen sich aber andererseits innenpolitisch mit einer Bevölkerung konfrontiert, die der amerikanischen Präsenz in ihren Ländern zunehmend kritisch gegenübersteht. Das durch eine weitere Schwächung der USA möglicherweise entstehende Vakuum kann jedoch derzeit weder von Akteuren innerhalb noch von anderen Akteuren außerhalb der Region abgedeckt werden.
- Die Erwartungen an die Europäische Union in der Region sind groß („Europe is accepted, wanted, and needed“).

- Aufgrund der Sicherheitslage in der Region und infolge höherer Erlöse aus den Verkäufen von Erdöl und Erdgas sowie des Kampfes gegen den Terror droht ein Stillstand politischer Reform und ökonomischer Öffnungsprozesse: Mehreinnahmen können die Regime dazu verleiten, mittels finanzieller „Geschenke“ der Bevölkerung ihre Wünsche nach politischen und ökonomischen Reformen „abzukaufen“. Der Kampf gegen den Terrorismus kann die Regime dazu anhalten, repressive Strukturen zu stärken und das Engagement der Zivilgesellschaft zu beschränken.

2 Länderspezifische Ausgangslagen

2.1 Irak

- Die Problemlagen im Irak sind vielschichtig. Das Land zerfällt in unterschiedliche Zonen der Sicherheit und droht entlang ethnisch-religiöser Linien zu zerbrechen; dabei steht eine schwache Zentralregierung lokalen und regionalen Autoritäten und Milizen gegenüber, die sich auch untereinander befehden. Der Terror schafft zudem ein Klima der Angst. Tausende Iraker fliehen täglich in die Nachbarländer. Die Irak-Politik der USA und ihrer Verbündeten hat bisher keine Stabilisierung im gesamten Land herbeiführen können. Zunehmend erscheinen die Akteure sich dieser Lage bewusst zu sein. Dies eröffnet Chancen.
- Es droht aber die Gefahr, dass der Irak (neben dem Libanon, Palästina und Somalia) zum zentralen Austragungsort amerikanisch-iranischer Konfrontation wird („battlefield“). Die Konfrontationslinie verläuft zwischen einem schwachen Golfkooperationsrat (GCC) verbündet mit den USA auf der einen Seite und dem Iran als regionalem „Gewinner“ des Irak-Krieges auf der anderen Seite.

2.2 Iran

- Es gibt keinen Konsens im religiösen und politischen Establishment über eine Strategie mit den außen- und innenpolitischen Herausforderungen des Landes um zu gehen. Wesentliche moderate Kräfte favorisieren Regimesicherheit und eine Regionalmacht Iran mittels eines sozialen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses, der auf Integration in die Weltwirtschaft und einen politischen Dialog mit den Nachbarn und dem Westen setzt (Vergleich National Vision Plan 2025). Die Hardliner dagegen favorisieren Regimesicherheit und eine Vormachtstellung Irans am Golf durch einen Politikmix aus Isolation und Drohung. Sie wähen die amerikanische Armee im Irak gebunden. Sie sehen sich selbst als Gewinner des letzten Golfkrieges und damit befähigt, eine politische, wirtschaftliche und technologische Vormachtstellung in der Golfregion einzunehmen. Amerika und Israel werden als zentrale Bedrohung angesehen. Anti-israelische Rhetorik, Raketen-Tests, eine Unterstützung von Hamas und Hisbollah sowie das Atom-Programm fördern Ängste und Misstrauen auch im Irak und im GCC. Diese Auseinandersetzungen speisen eine religiös-politische Konfrontation zwischen dem Schiismus unter Führung Irans und dem Sunnismus unter der Führung Saudi-Arabiens.
- Die Innen- und Außenwahrnehmung der iranischen Politik unterscheiden sich fundamental: Große Skepsis herrscht gegenüber Intentionen amerikanischer Politik und somit fühlen sich die iranischen Eliten bedroht und setzen in erster Linie auf Regimesicherheit. Die Option auf

nukleare Bewaffnung wird als „bargaining chip“ angesehen. Von außen dagegen wird der Iran als Aggressor und als Störfaktor für regionale und internationale Sicherheit angesehen.

2.3 Saudi-Arabien

- Es spricht vieles für eine mittelfristige politische Stabilität Saudi-Arabiens. Die Aufnahme in die Welthandelsorganisation im Dezember 2005 (als letztes Mitglied des Golfkooperationsrates) verfestigte den wirtschaftlichen Reformkurs. Das Problem der Beschaffung realer Arbeitsplätze für die wachsende, in der Mehrheit jugendliche Bevölkerung kann so möglicherweise befördert und die innere Stabilität gestützt werden.
- Saudi-Arabien öffnet sich zwar wirtschaftlich, ist aber noch immer das Land mit den geringsten politischen Partizipationsrechten in der Golfregion. Zum ersten Mal gibt es aber Ansätze für öffentliche Debatten zu innenpolitischen Themen, auf die das Königshaus mit (zum Teil allerdings nur symbolischen) Maßnahmen wie z.B Aufnahme eines „national dialogue“ reagierte. Es entsteht eine zunehmende Kluft zwischen den Wünschen und Bedürfnissen der Bevölkerung und liberal orientierten Intellektuellen auf der einen und der Politik des Königshauses auf der anderen Seite. Mehr politische Partizipation verspricht eine nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft.
- Die Beziehungen des sunnitischen Saudi-Arabiens zum schiitischen Iran sind auch entscheidend für die Entwicklung religiöser Konflikte in der Golfregion (vor allem mit Blick auf die religiösen Auseinandersetzungen im Irak).
- In jüngster Zeit engagiert sich Riad offener bei der Beilegung der inner-palästinensischen und innerlibanesischen Machtkämpfe sowie in der Förderung der Friedensinitiative der Arabischen Liga zur Beilegung des israelisch-arabischen Konfliktes.

II Handlungsempfehlungen für die Europäische Union

1 Regionale Perspektive

- Für die nahe Zukunft sollte Europa einen viergleisigen Ansatz gegenüber der Golfregion verfolgen: (1) eine konzertierte Zusammenarbeit zwischen den USA und den Nachbarstaaten des Irak zur Stabilisierung des Landes befördern, (2) in multilateraler Abstimmung für den Iran und sein Nuklearprogramm einen neuen Politikansatz entwickeln, (3) die Kooperation mit dem GCC in den Bereichen Sicherheitspolitik, Bildung, Umwelt und Gesundheit ausbauen und (4) den Jemen so entwickeln helfen, dass er schrittweise an den GCC herangeführt werden kann.
- Parallel dazu sollten die Verhandlungen zur Vollendung der EU-GCC-Freizone schnell und in partnerschaftlichem Geiste abgeschlossen werden. Neben diesen Verhandlungen sollten jedoch weitere Bereiche möglicher Kooperation aufgegriffen werden – etwa Bildung, Gesundheit, Energie und Umwelt –, auch um den Unmut auf beiden Seiten bezüglich des immer noch ausstehenden Freihandelsabkommens abzufedern und so die Verhandlungen zu entlasten. Die Europäische Kommission kann dem Generalsekretariat des GCC Beratung und Hilfe beim Aufbau seiner regionalen Institutionen anbieten. Insbesondere der Erfahrungsaustausch über „best practices“ scheint sinnvoll und von den Akteuren in der Region auch positiv aufgenommen zu werden.
- Die Ausweitung der Partnerschaft um einen intensiveren und regelmäßigen sicherheitspolitischen Dialog ist sinnvoll. Eine NATO-Kooperation mit den GCC-Staaten (zurzeit

alle außer Saudi-Arabien und Oman) in institutionalisierter Form kann eine erste Konsolidierung der Vertrauensbildung bewirken. Mit der Türkei ist bereits ein wichtiger Akteur der Region Mitglied der NATO.

- Als mittel- und langfristige Perspektive sollte die internationale Politik die subregionale Kooperationsformel 6+2+1 (der Golfkooperationsrat mit Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten sowie Iran und Irak und schließlich Jemen) nicht aus den Augen verlieren. Bemerkenswert ist, dass Experten aus den GCC-Staaten die Mitarbeit von Jemen, Irak und vielleicht auch Iran in Dossiers wie Bildung, Gesundheit, Arbeit und Infrastruktur für sinnvoll halten. Wenn der Wille zu regionaler Zusammenarbeit aus der Region geäußert wird, sind externe Akteure (wie die USA, die EU, die Vereinten Nationen, China, Russland, Indien und Japan) gefragt, sich als Impulsgeber und Unterstützer anzubieten.

2 Länderspezifische Schlussfolgerungen

2.1 Irak

- Ein Datum für den Abzug der amerikanischen Truppen aus dem Irak erscheint weiterhin sinnvoll. Ein Abzugsdatum würde die irakischen Gruppierungen unter Druck setzen, eine Ausweitung chaotischer Situationen zu verhindern und Verantwortung für die Zukunft ihres Landes und die Sicherheit zu übernehmen. Außerdem würde es die Nachbarn des Irak unter Druck setzen, einen „spillover“ von Terror und Bürgerkrieg auf ihre eigenen Länder zu verhindern und sich für eine regionale Stabilitätsstruktur zu engagieren.
- Regionaler Ansatz zum Irak: Zur Stabilisierung des Irak und zur Vermeidung negativer „spillover“-Effekte ist die regionale Zusammenarbeit mit allen Nachbarn des Irak (Iran, Jordanien, Saudi-Arabien, Syrien, Türkei) sowie den regionalen Organisationen (Arabische Liga, GCC und Organisation Islamischer Staaten) sowie allen gesellschaftlichen Gruppierungen des Landes erforderlich. Dazu sind regelmäßige Treffen auf höchster Ebene sinnvoll. Mit dem Treffen hoher Beamter in Bagdad im März und dem Außenministertreffen in Scharm El-Scheich im Mai wurde ein Anfang gemacht. Dieser Gesprächsrahmen muss institutionalisiert und regelmäßig fortgesetzt werden – möglichst auf Ebene der Außenminister. Um einen Streit über den Tagungsort wie vor Scharm El-Scheich in Zukunft zu vermeiden sollte die EU Brüssel als Verhandlungsort anbieten.
- Eine gerechte Beteiligung aller politischen und ethnischen Gruppierungen des Irak an der Verteilung der Erdöleinnahmen und dem Aufbau zentraler föderaler Regierungsstrukturen und Sicherheitsapparate ist ein wichtiger Schlüssel zur nationalen Versöhnung. Das Engagement der Arabischen Liga und der religiösen Autoritäten in Mekka kann hilfreich sein, die Versöhnung zwischen den politischen Gegnern und den religiösen Strömungen zu fördern. Wünschenswert wäre angesichts zunehmender religiöser Spannungen eine Säkularisierung politischen Denkens und Handelns, das aber mittelfristig nicht in Sicht ist.
- Angesichts des Leidens der irakischen Bevölkerung und der begrenzten Mittel, mit denen Europa den Irakern helfen kann, ist eine offene Solidaritätsbekundung der Europäer an die Iraker vorzuschlagen.

2.2 Iran

- Die amerikanisch-iranische Konfrontation birgt derzeit die größte Sprengkraft in der Golfregion. Die internationale Gemeinschaft hat ein Interesse daran, alle politischen Möglichkeiten auszuschöpfen, um aktive diplomatische Beziehungen zwischen den beiden Kontrahenten herzustellen. Es besteht die Chance, dass der Iran in einem „grand bargain“ sein Streben nach Atomwaffen für amerikanische Garantien seines Regimes und seiner Sicherheit in der Region aufgibt. Rational ist der Konflikt lösbar, doch emotional sind die Hürden für eine Annäherung extrem hoch; deshalb bietet sich zur Anbahnung direkter, regelmäßiger und hochkarätiger Gespräche zwischen den USA und dem Iran das Forum „Irak plus seine Nachbarn plus die internationale Gemeinschaft“ an oder die auf Botschaferebene bilateral in Bagdad im Juni 2007 begonnenen Konsultationen.
- Zivilgesellschaftliche Strukturen können nachhaltiger im Rahmen einer politischen Entspannung und wirtschaftlichen Öffnung (Beitritt Irans zur WTO) gefördert werden. In diesem Rahmen scheint auch der Menschenrechtsdialog sinnvoll.
- Bis dahin sollte die internationale Gemeinschaft der iranischen Regierung in einem Mix aus Anreizen und Druck gegenüberstehen. Da Japan, Südkorea, China, Indien und Indonesien Hauptabnehmer für iranisches Erdöl und Erdgas sind, sollten diese Staaten sowie die Länder des GCC in die Bemühungen um internationale Isolierung Irans durch den UN-Sicherheitsrat und Deutschland eingebunden werden.
- Die EU sollte ihre zweigleisige Strategie gegenüber dem Iran – Unterstützung der restriktiven Maßnahmen der Resolution 1747 des Weltsicherheitsrates der Vereinten Nationen und Fortführung der Bemühungen um eine Verhandlungslösung – konsequent weiterverfolgen. Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich jedoch auch frühzeitig darüber verständigen, wie sie im Falle eines Militärschlags gegen den Iran reagieren werden/wollen.
- 2009 finden in Iran Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt. Präsident Ahmadinedschad wird versuchen, seine Wahlchancen durch Provokationen gegen den Westen zu verbessern. Der Westen sollte daher Instrumente wie Sanktionen und Druck gezielt und sensibel einsetzen sowie sich zeitweise in Geduld üben, um den radikalen Kräften nicht in die Hände zu spielen.

2.3 Saudi-Arabien

- Durch eine Intensivierung des Dialogs mit reformorientierten Kräften in Saudi-Arabien kann von europäischer Seite dazu beigetragen werden, die Transformation zu beschleunigen.
- Eine Erhöhung politischer Partizipation allein wird nicht ausreichend sein. Politische Bildung und eine sozial gerechte Verteilung des wirtschaftlichen Wachstums können darüber hinaus dazu beitragen, einem religiös motivierten Fundamentalismus die Grundlage zu entziehen.
- Die Europäer sollten – auch im Rahmen des Quartetts – das Engagement Saudi-Arabiens für eine konstruktive Rolle in der Region unterstützen: So etwa die Bemühungen Riads, gemeinsam mit Teheran eine Eskalation der Regierungskrise im Libanon zu verhindern und die saudischen Initiativen, die Friedensvision der Arabischen Liga, den Konflikt mit Israel beizulegen, zu operationalisieren. Der Bruch der vom Königreich vermittelten palästinensischen Einheitsregierung zeigt, dass auch der saudische Einfluss begrenzt ist; dennoch sollte Riad gebeten werden, weitere Anstrengungen zu unternehmen, die gemäßigten Strömungen in der Hamas-Bewegung zu stärken.
- Saudi-Arabien ist der vielversprechendste Markt in der Golfregion, ist aber nach wie vor schwierig zu erschließen. Ein Austausch über Maßnahmen zur Erleichterung des Marktzugangs – insbesondere zugeschnitten auf die Bedürfnisse kleiner und mittelständischer Unternehmen – erscheint sinnvoll.

- Da Saudi-Arabien noch bis Jahresende 2007 den Vorsitz im Golfkooperationsrat (GCC) führt, sollte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft angehalten werden, nun das EU-GCC Freihandelszonen Abkommen unter Dach und Fach zu bringen.

Ansprechpartner:

christian.hanelt@bertelsmann.de und almut.moeller@lrz.uni-muenchen.de

Zusätzliche Beiträge, Analysen und Policy Recommendations finden Sie in weiterführenden Strategiepapieren und Diskussionsbeiträgen des Projektes „Europa und der Nahe Osten“ auf den Webseiten der Projektpartner (<http://www.bertelsmann-stiftung.de/europa-nahost> und <http://www.cap-lmu.de/>).