

Katars Nahostpolitik

Neuer Akteur mit begrenztem Handlungsspielraum

Katja Niethammer / Guido Steinberg

Als Katar – ein kleines Emirat mit großen regionalpolitischen Ambitionen – Anfang 2008 einen Kompromiss zwischen den Konfliktparteien im Libanon vermittelte, erregte dies weltweites Aufsehen. Der Gipfel der Arabischen Liga in Doha Ende März 2009 zeigte indes, dass Katars politisches Gewicht nicht überschätzt werden sollte. Obwohl ein energiepolitischer Riese, kann Doha gegen die Allianz der prowestlichen Staaten Saudi-Arabien und Ägypten mit den USA wenig ausrichten. Katar, das seit 2006 eine zunehmend unabhängige Außenpolitik verfolgt, wird in erster Linie von der Erkenntnis geleitet, bei einer etwaigen Eskalation der Spannungen in der Region gefährlich nah an der Frontlinie zum Iran zu stehen. Deshalb verfolgt das Emirat eine Doppelstrategie. Zum Schutz vor seinen Nachbarn Iran und Saudi-Arabien lehnt sich Katar militärisch eng an die USA an. Gleichzeitig versucht es, sich als erfolgreicher Vermittler zu positionieren und so das internationale Interesse an seiner Stabilität wachzuhalten.

Auf dem März-Gipfel in Doha meldete der Emir von Katar, Hamad b. Khalifa Al Thani, erneut seinen Anspruch auf eine führende Position in der arabischen Welt an – wenn auch zurückhaltender als in den vorangegangenen Monaten. Aufgrund seines Gasreichtums ein energiepolitischer Akteur von globaler Bedeutung, will Katar eine ähnliche diplomatische Rolle spielen wie die arabischen Führungsmächte Saudi-Arabien und Ägypten. Hierbei stützt es sich in erster Linie auf seine beträchtlichen finanziellen Mittel. Bei einer Bevölkerung von nur rund 1,5 Millionen Menschen (davon etwa 16 Prozent Staatsbürger) verfügt es über die nach Russland und Iran drittgrößten Gasreserven der Welt. Sein Gas

gewinnt Katar vor allem aus dem North Field, dem größten Gasfeld der Erde, das es sich mit dem Iran teilt.

Dank seiner Finanzkraft kann sich Katar um die Position eines regionalen Vermittlers bemühen. Immer wieder lädt die Staatsführung regionale Akteure an den Verhandlungstisch nach Doha. Katars bislang größter Vermittlungserfolg war das Doha-Abkommen vom Mai 2008, in dem die libanesischen Konfliktparteien die Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit vereinbarten. Spätestens mit diesem Erfolg gelang es dem Emirat, weltweit Aufmerksamkeit zu finden und sich als eigenständiger Akteur zu präsentieren. Dabei versucht sich Katar schon seit Ende der 1990er

Jahre als Vermittler: zunächst am Horn von Afrika, seit 2004 auch im Jemen und aktuell im Darfur-Konflikt. Es ist indes unwahrscheinlich, dass Katar hier Durchbrüche gelingen; anders als im Falle des Libanons sind noch keine Konfliktlösungen in greifbarer Nähe.

Interessen und Perzeptionsmuster

In Katar bestimmt eine kleine Elite – im Kern der Emir und der Außenminister – den außenpolitischen Kurs. Deren Interesse besteht offenbar zuvorderst darin, das Land international bekannt und als geschätzten Partner letztlich unentbehrlich zu machen. Hierzu griff die Elite schon in der Vergangenheit auf ungewöhnliche Politikinstrumente zurück, beispielsweise den Fernsehsender al-Jazeera, der schnell zum populärsten arabischen Medium weltweit wurde. Al-Jazeera, das Werben Katars um die Austragung sportlicher Großereignisse und seine Konfliktregelungsbemühungen dienen letztlich alle diesem Zweck.

Dieses oberste außenpolitische Ziel erklärt sich aus der Geographie des Landes, das zwischen den großen Nachbarn Iran und Saudi-Arabien liegt. Katar hat Grund, beiden zu misstrauen.

Doha ist wegen des gemeinsamen Gasfeldes und seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Gasexport auf gute Beziehungen zu Iran angewiesen. Bei fortschreitender Ausbeutung des Feldes werden sich die Förderanlagen Irans und Katars immer näher kommen – Grenzstreitigkeiten werden damit zusehends wahrscheinlicher. Anders als Iran verfügt Katar indes über kein nennenswertes eigenes Militär. Der technologische Vorsprung Dohas vergrößert das Konfliktpotential: Katar produziert sehr viel mehr Gas aus dem gemeinsamen Feld als Iran und ist zudem in der Lage, deutlich mehr verflüssigtes Gas (LNG) zu exportieren. Die chronisch finanzschwachen Iraner können die für die Gasproduktion erforderlichen Anfangsinvestitionen selbst bei hohen Gaspreisen nicht aufbringen. Doha vermeidet insofern nicht nur unnöti-

ge Provokationen der Führung in Teheran, es bemüht sich auch aktiv um einen Dialog. Ausdruck dessen war beispielsweise die erstmalige Einladung des iranischen Präsidenten Ahmadinejad zum Gipfel des Golfkooperationsrates nach Doha 2007.

Katar glaubt zudem, sich auch vor Saudi-Arabien schützen zu müssen. Zwar sehen Bahrain, Kuwait, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate die hegemonialen Bestrebungen des mächtigen Nachbarn ebenfalls kritisch; unter den kleinen Golf Fürstentümern steht Katar Saudi-Arabien jedoch am skeptischsten gegenüber. Grundsätzlich hegt Doha den Verdacht, dass sich die Saudis Katar bei sich bietender Gelegenheit gerne einverleiben würden. Momentan erscheint diese Furcht haltlos – schließlich garantiert die amerikanische Präsenz Katars Staatlichkeit. Doch befürchtet Katar, diese Garantie könnte nicht ewig währen. So ist das Verhältnis zwischen Katar und Saudi-Arabien von zahlreichen Irritationen geprägt: angefangen mit den Streitigkeiten über die anti-saudische Berichterstattung von al-Jazeera bis hin zur saudischen Ablehnung des jetzigen Emirs Hamad b. Khalifa, der seinen Vater im Juni 1995 absetzte. Noch immer argwöhnt Doha, dass Saudi-Arabien 1996 einen restaurativen Putschversuch unterstützte.

Um sich abzusichern, schloss Katar 1995 ein Verteidigungsabkommen mit den USA und intensivierte seine militärischen und sicherheitspolitischen Beziehungen zu Washington kontinuierlich. Heute ist das katarische al-Udaid der wichtigste amerikanische Luftwaffenstützpunkt im Mittleren Osten. Da die Regierung in Doha diese enge Bindung für alternativlos hält, befindet sie sich in einem Dilemma: Einerseits fürchtet sie, dass der Iran eine Atombombe entwickeln und eine aggressivere Hegemonialpolitik in der Golfregion betreiben könnte. Dann wäre Katar auf US-Schutz angewiesen. Andererseits sorgt sich Doha, dass die USA oder Israel die iranischen Atomanlagen angreifen könnten. Für diesen Fall droht die iranische Führung Katar schon seit einigen Jahren mit Vergeltungsschlägen.

Um einen Ausweg aus dem Dilemma zu finden, versucht Katar, seine enge sicherheitspolitische US-Anbindung durch gute Beziehungen zu Iran, zur Hamas und zu Syrien auszubalancieren, regionale Spannungen abzubauen und gleichzeitig Iran und seine Verbündeten in die regionale Politik einzubinden. Die katarische Politik wirkt insofern oft widersprüchlich, ist aber Ausfluss rational definierter Interessen.

Nahostpolitik zwischen den Fronten

Auch die katarische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt und gegenüber dem Libanon bewegt sich im Spannungsfeld zwischen engen Beziehungen zu den USA und möglichst guten Beziehungen zu Iran und seinen Verbündeten. Gleichzeitig dienen Katars Vermittlungsbemühungen dem Versuch, sich von Saudi-Arabien abzusetzen und der internationalen Gemeinschaft, vor allem den USA, den Nutzen der eigenen staatlichen Unabhängigkeit vor Augen zu führen. Je mehr Staaten ein echtes Interesse an der Existenz Katars haben, desto sicherer kann sich das Land fühlen – so das Kalkül der regierenden Fürsten.

Diese Strategie ist seit 2006 im Libanon und im israelisch-palästinensischen Konflikt besonders deutlich sichtbar geworden. Dohas diplomatischer Erfolg im Libanon beruhte auf seiner Parteinahme für die Hizbullah im Krieg des Sommers 2006, seiner unverblühten Kritik an Israel und an der fehlenden Solidarität der arabischen Staaten mit der Hizbullah. Nach Kriegsende beteiligte sich Katar mit 200 Soldaten an der United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) und stellte hohe Geldsummen für den Wiederaufbau zur Verfügung.

Aufgrund dieses Engagements konnte Doha anschließend zwischen den Konfliktparteien im Libanon vermitteln – und Saudi-Arabien ausstechen. Das Königreich hatte zwischen 2006 und 2008 mehrfach versucht, im Libanon zu vermitteln. Als Riad im Mai 2008 während gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen den Kontrahenten offen Partei nahm für die Bewe-

gung des 14. März – die die damalige Regierung Siniora stützte –, disqualifizierte es sich als Vermittler. Nun konnte Katar die Initiative übernehmen. Besonders nützlich erwiesen sich dabei die guten katarischen Beziehungen zu Syrien, das die Hizbullah-geführte Opposition im Libanon stützte. Ergebnis der Bemühungen Katars war das Doha-Abkommen vom Mai 2008, in dem die Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit im Libanon verabredet wurde.

Auch im israelisch-palästinensischen Konflikt versucht Katar, zu beiden Konfliktparteien so gute Beziehungen zu unterhalten wie irgend möglich, und nutzt jede Gelegenheit zur Vermittlung. Dass es schon seit den 1990er Jahren gute Kontakte zu Israel pflegte – wichtigster Ausdruck war die Eröffnung eines israelischen Handelsbüros in Doha im September 1996 –, ging wohl primär auf den Wunsch Katars zurück, sich den USA als wertvoller Verbündeter zu präsentieren. Allerdings kühlten die Beziehungen schon mit Beginn der zweiten Intifada stark ab; als Reaktion auf den israelischen Angriff auf Gaza im Dezember 2008 froh Katar die Beziehungen ein und verwies den israelischen Gesandten zumindest vorübergehend des Landes.

Parallel unterhält Katar enge Beziehungen zu den verschiedenen palästinensischen Organisationen. Die Palästinensische Autorität unterstützt es schon seit den 1990er Jahren großzügig. Besonders gut aber ist Katars Verhältnis zur Hamas, die Büros in Doha unterhält und enge Beziehungen zur katarischen Regierung hat. Ihr Führer Khalid Mishal ist ein häufiger Gast am Golf.

Nach dem Hamas-Wahlsieg im Januar 2006 rief Katar Hamas und Fatah mehrfach zur Versöhnung auf. Die Mediation zwischen den beiden Kontrahenten übernahm 2007 jedoch Saudi-Arabien: Unter saudischer Vermittlung kam das Mekka-Abkommen vom Februar 2007 und die Bildung einer palästinensischen Regierung der Nationalen Einheit zustande.

Der Gipfelstreit Januar 2009

Der Gazakrieg setzte dem Lavieren der katarischen Führung im Januar 2009 ein Ende. Der Emir von Katar kritisierte Israel scharf und forderte eine Aussetzung der Friedensinitiative von 2002. Auf Vorschlag Saudi-Arabiens hatte die Arabische Liga Israel damals Frieden mit allen arabischen Staaten angeboten, wenn es sich hinter die Grenzen von 1967 zurückziehe und die Gründung eines palästinensischen Staates zulasse.

Für Mitte Januar 2009 berief der katarische Emir einen außerordentlichen Liga-Gipfel nach Doha ein, was für Konflikte innerhalb der Organisation sorgte. Ägypten und Saudi-Arabien blieben dem Treffen fern, weil sie befürchteten, dass ihnen eine radikal anti-israelische Linie aufgezwungen werden solle. Und Ägypten wollte nicht mit der Forderung nach Öffnung seiner Grenze zu Gaza konfrontiert werden. Beide Staaten versuchten, andere Länder davon abzuhalten, nach Doha zu reisen. Tatsächlich wurde die nötige Mindestteilnehmerzahl von 15 der 22 Mitglieder verfehlt. Immerhin reisten 13 Delegationen an, darunter eine der Hamas unter Führung Khalid Mishals und – zusätzlich – Irans Präsident. Die Fatah war nicht vertreten. Die Schlusserklärung forderte alle arabischen Staaten auf, die Beziehungen zu Israel abzubrechen.

Ein als Wirtschaftsgipfel geplantes Liga-Treffen kam, mit dem erforderlichen Quorum, einige Tage später in Kuwait zustande. Der saudi-arabische König Abdallah rief die arabischen Führungen dabei zur Versöhnung auf. Beiden Lagern schien an Eskalation gelegen. Saudi-Arabien und Ägypten musste nachdenklich stimmen, dass eine Mehrheit der Mitglieder der Arabischen Liga an dem Treffen in Doha teilgenommen hatte. Katar hingegen bemerkte, dass es sich zu weit auf die Seite Irans und seiner Verbündeten geschlagen hatte. Im Vorfeld des nächsten Gipfels der Arabischen Liga in Doha Ende März bemühten sich beide Seiten, Spannungen abzubauen. Saudi-Arabiens König Abdallah bestand auf der Fortgeltung der Friedensinitiative, erklärte aber öffentlich, dass diese durch-

aus zurückgezogen werden könne. Katar übte sich seit Januar in Zurückhaltung, um den Gipfel in Doha nicht zu gefährden.

Begrenzte Spielräume

Katars bedeutsamste Stärke liegt in seinen guten Beziehungen zu Iran, Syrien, zur Hizbullah und zur Hamas, und dies trotz seiner engen sicherheitspolitischen Bindung an die USA. Kein anderer Akteur aus dem prowestlichen Lager hat ähnlich enge und stabile Kontakte zu diesen Akteuren. Damit könnte Katar in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle bei Konfliktlösungsversuchen zuwachsen.

Die Ereignisse Anfang 2009 ließen jedoch Katars regionalpolitische Schwäche erkennen. Die Effektivität seiner Mittlerpolitik bleibt begrenzt. Mit seinen Initiativen hat Doha die Regierungen in Riad und Kairo mehrfach verärgert. Ohne deren Unterstützung ist seine Vermittlerposition schwach. Es ist bezeichnend, dass das Doha-Abkommen auch deshalb zum Erfolg wurde, weil die saudi-arabische Regierung eingesehen hatte, dass sie im Libanon nicht mehr als glaubhafter Vermittler auftreten konnte. Gegen den Willen Saudi-Arabiens ist es für Katar dagegen schwer, eine eigenständige Rolle zu spielen.

Für die deutsche Politik ist Katar gleichwohl ein potentieller Partner, der nicht länger ignoriert werden darf. So ist es an einer Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes ebenso interessiert wie an einer friedlichen Regelung der Streitigkeiten über das iranische Atomprogramm. Es verfügt nicht nur über gute Beziehungen zu wichtigen regionalen Akteuren – selbst zu den »schwierigen« –, sondern auch über finanzielle Mittel, um zusätzliche Anreize für diplomatische Lösungen zu schaffen. Dass Katar im israelisch-palästinensischen Konflikt nicht gegen den Willen der USA eigene Konzepte durchsetzen kann, schmälert seine Bedeutung nicht. Auch mächtigere Länder wie Saudi-Arabien vermochten sich in ähnlichen Situationen nicht durchzusetzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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