

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Marco Overhaus

Verteidigungskooperation und Regimesicherheit

Grenzen der US-amerikanischen Hegemonie
am Persischen Golf

S 20
Oktober 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Die hegemoniale Rolle der USA am Persischen Golf**
- 7 Amerikanisches Selbstverständnis
- 10 Regionalpolitische Herausforderungen für die USA
- 13 **Sicherheits- und verteidigungspolitische Beziehungen zwischen den USA und den arabischen Golfstaaten**
- 17 **Zentrale Kooperations- und Konfliktfelder**
- 17 Der Umgang mit dem Iran und die Atomvereinbarung
- 19 Die von Saudi-Arabien geführte Militärintervention im Jemen
- 23 Die Globale Koalition gegen den »Islamischen Staat«
- 27 **Schlussfolgerungen und Ausblick**
- 29 **Anhang**
- 29 Abkürzungen
- 29 Hegemonialer Anspruch und Wirklichkeit am Persischen Golf: Obama versus Trump – eine tabellarische Gegenüberstellung

*Dr. Marco Overhaus ist Wissenschaftler in der Forschungs-
gruppe Amerika*

**Verteidigungskooperation und Regimesicherheit.
Grenzen der US-amerikanischen Hegemonie am
Persischen Golf**

Die USA haben sich über fast vier Dekaden als eine sicherheitspolitische Führungs- und Vormacht am Persischen Golf gesehen. Die Folgen des Irak-Krieges von 2003, die Konflikte zwischen der Obama-Administration und den arabischen Golfstaaten und zuletzt die Wahl Donald Trumps in das Präsidentenamt haben indes viele Zweifel an dieser Führungsrolle aufkommen lassen. Einerseits stellte Trump mit seiner Devise »America First« in Aussicht, dass Amerika einen isolationistischen Kurs einschlägt, andererseits will er im Mittleren Osten nicht nur den »Islamischen Staat« besiegen, sondern zugleich auch den Iran mit allen Mitteln in die Schranken weisen.

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, ob die USA seit den Umbrüchen in der arabischen Welt von 2011 eine hegemoniale Rolle am Persischen Golf spielen wollten und konnten. Der Fokus liegt dabei auf der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit Amerikas mit den sechs arabischen Ländern, die sich im Golfkooperationsrat (GKR) zusammengeschlossen haben: Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Bahrain, Kuwait, Katar sowie Oman.

Die Frage lässt sich nur dann sinnvoll beantworten, wenn die Bewertungsmaßstäbe klar sind. Denn die USA haben ihren hegemonialen Anspruch je nach Weltregion und Administration durchaus unterschiedlich begründet. Über längere Sicht folgte die amerikanische Politik am Persischen Golf zumeist einem *realpolitischen* Verständnis von Hegemonie. Diesem Ansatz liegen drei zentrale Prämissen zugrunde: Erstens, dass die USA in der Lage sein müssen, Koalitionen mit den arabischen Partnern zu schmieden, um gemeinsam gegen sicherheitspolitische Bedrohungen vorgehen zu können; zweitens, dass die USA ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumente dazu nutzen können, um politisch Einfluss auf die arabischen Golfstaaten zu nehmen; drittens schließlich, dass Amerika den arabischen Golfstaaten eine sicherheitspolitische Rückversicherung (*reassurance*) gegen Bedrohungen bietet, die es ebenfalls erlaubt, auf die Partner »mäßigend« einzuwirken.

Neun Monate nach seinem Amtsantritt deutet wenig darauf hin, dass Trump diesen so verstandenen Anspruch der USA auf eine Führungsfunktion am Golf

grundsätzlich in Frage stellen will. Trump hat wie sein Amtsvorgänger den Antiterrorkampf zu einem Pfeiler seiner Politik im Mittleren Osten erklärt. Auch er setzt dabei auf eine enge Zusammenarbeit mit den Golfstaaten, auch wenn seine einseitige Parteinahme für Saudi-Arabien eine der Ursachen für den Ausbruch der Katar-Krise im Frühsommer 2017 gewesen ist. Der wesentliche Politikwechsel, den Trump vollzogen hat, ist der konfrontative Kurs gegenüber Teheran, den er im Oktober dieses Jahres mit einer neuen Iran-Strategie untermauerte.

Vor dem Hintergrund der genannten Bewertungsmaßstäbe zeigt die vorliegende Studie die Grenzen der US-amerikanischen Hegemonie am Persischen Golf auf. Die Idee, dass Amerika erfolgreich kollektives Handeln unter Partnern organisiert und militärisches Potential in politischen Einfluss übersetzt, war bereits vor Trump ein gutes Stück weit von der Realität entfernt. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Militär- und Rüstungskoooperation zwischen Washington und den arabischen Hauptstädten keine einseitigen, sondern wechselseitige Abhängigkeiten geschaffen hat.

Auch das Gestaltungspotential, das mit der Rolle der USA als externer »Rückversicherer« der arabischen Golfstaaten verbunden ist, hat enge Grenzen. Das »Angebot« amerikanischer Sicherheitszusagen bezieht sich in erster Linie auf klassische *zwischenstaatliche* Konfliktszenarien. Das wird unter anderem durch die Rüstungskoooperation und die militärische Präsenz der USA in der Region deutlich. Diese Sicherheitszusagen sind keineswegs obsolet geworden, denn sie machen eine offene militärische Konfrontation zwischen dem Iran und den arabischen Golfstaaten unwahrscheinlicher.

Im Zuge der Umbrüche in vielen Ländern Nordafrikas und des Mittleren Ostens seit 2011, des Ölpreisverfalls und in Anbetracht der Verschärfung des »Kalten Krieges« mit dem Iran hat sich jedoch der Schwerpunkt der »Nachfrage« der Golfstaaten nach Sicherheit zunehmend in Richtung innere, das heißt Regimesicherheit verlagert. So sind aktuelle Streitfragen in der Region, wie beispielsweise die Nuklearvereinbarung mit dem Iran, und Konflikte wie der Krieg im Jemen oder der Kampf gegen den »Islamischen Staat« (IS) immer auch mit innenpolitischen Herrschaftsfragen in den Golfstaaten verknüpft.

Die Politik Obamas war von der Maxime gekennzeichnet, sich mit Ausnahme des Antiterrorkampfes möglichst weit von diesen Konflikten in der Region fernzuhalten. Unter Trump könnten die Politik der Eindämmung Irans und die Annäherung an die Sichtweisen und Positionen Saudi-Arabiens – ob gewollt

oder ungewollt – dazu führen, dass Amerika sich verstärkt in ebendiese Konflikte hineinziehen lässt, ohne dass es damit Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber den Kontrahenten gewinnt.

Deutschland und Europa sind von den Entwicklungen am Persischen Golf ebenfalls betroffen. Das gilt nicht nur für die wirtschaftlichen Beziehungen. Durch die Teilnahme an der Globalen Koalition gegen den IS hat Deutschland im Mittleren Osten erstmals auch ein sicherheitspolitisches Profil entwickelt. Im Zuge der unter Trump intensiver geführten Debatte über transatlantische Lastenteilung könnte sich zudem der Druck auf Berlin und andere europäische Nato-Hauptstädte erhöhen, sich noch stärker sicherheitspolitisch und militärisch in der Region zu engagieren.

Es liegt im Interesse Deutschlands und der EU, dass die Konflikte am Persischen Golf nicht weiter eskalieren. Unter den gegenwärtigen Vorzeichen erfordert dies in einigen Bereichen eine klarere Abgrenzung europäischer Politik von den USA. So sollten Deutschland und seine europäischen Partner in der Nato und der EU insbesondere darauf drängen, sich im Antiterrorkampf eng auf jene Gruppen zu fokussieren, die tatsächlich eine terroristische Bedrohung für Europa und Amerika bedeuten. Gegenwärtig sind dies Al-Qaida und der IS.

Mit Trump im Weißen Haus wird es zudem viel schwieriger als zuvor, mit den USA eine gemeinsame Politik gegenüber dem Iran zu formulieren. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten an einem außenpolitischen Kurs festhalten, der die Zusammenarbeit mit Teheran anstrebt und diese zugleich an klare und bereits multilateral ausgehandelte Bedingungen knüpft: die Erfüllung der Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem iranischen Atomprogramm sowie Maßnahmen zur Einhegung der Raketenrüstung Irans.

Schließlich sollten Deutschland und seine europäischen Partner auch Lehren aus den Erfahrungen ziehen, welche die USA in der Vergangenheit gemacht haben: Im Hinblick auf ein regionales Umfeld, in dem zwischenstaatliche Machtkämpfe zunehmend auch auf den innenpolitischen, gesellschaftlichen und ideologisch-religiösen »Schlachtfeldern« ausgetragen werden, ist der Export von Waffen kein geeignetes Mittel, um auf die Abnehmerstaaten »mäßigend« Einfluss zu nehmen. Es ist auch zweifelhaft, ob damit mehr Sicherheit am Persischen Golf geschaffen werden kann.

Die hegemoniale Rolle der USA am Persischen Golf

Amerikanisches Selbstverständnis

Seit Verkündung der Carter-Doktrin haben sich die USA in einer hegemonialen Rolle am Persischen Golf gesehen, das heißt als sicherheitspolitische Führungs- und Vormacht, die aus ihrer Sicht bestimmte, unverzichtbare Aufgaben in der Region erfüllt.¹ Im Januar 1980 erklärte der damalige US-Präsident Jimmy Carter, dass Amerika jeden Versuch einer außenstehenden Macht, Kontrolle über die Golfregion zu gewinnen, zurückweisen und gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln verhindern würde.² Das amerikanische Verteidigungsministerium begann daraufhin, diese politische Vorgabe mit konkreten Planungen zu unterlegen.³ Diese basierten auf dem Anspruch, durch die Projektion militärischer Macht zu Sicherheit und Stabilität in der Region beizutragen. 1983 wurde zu diesem Zweck das bis heute für den Persischen Golf zuständige Zentralkommando (Centcom) der US-Streitkräfte eingerichtet.

Seither gibt es in den USA eine kontroverse Debatte über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik am Golf und über das hegemoniale Selbstverständnis, das in dieser Politik zum Ausdruck kommt. Das Spektrum reicht von Stimmen, die einen weitgehenden sicherheitspolitischen Rückzug Amerikas aus der Region befürworten,⁴ über die Forderung, die USA sollten sich auf den Schutz der Ölförderung und der Handelswege konzentrieren bis hin zu dem neokonservativen Ansatz, mit militärischen Mitteln den Anstoß für eine

umfassende Demokratisierungsbewegung im Mittleren Osten zu geben. Dieser zuletzt genannte Ansatz kann nach den Entwicklungen im Irak seit 2003 als offensichtlich gescheitert betrachtet werden.

Trotz dieser Kontroverse blieb die Idee, dass Amerika als Führungsmacht auf globaler und regionaler Ebene unverzichtbar ist, in der außenpolitischen Elite der USA tief verankert.⁵ Das hegemoniale Selbstverständnis spiegelte sich nicht nur im Regierungshandeln der Obama-Administration wider, sondern gerade auch in der Kritik, die an ebendieser Politik geäußert wurde.⁶

Mit Blick auf den Mittleren Osten lautet ein verbreitetes Argumentationsmuster dabei: Unter Obama hätte sich Amerika sicherheitspolitisch vom Golf zurückgezogen bzw. sein Engagement vermindert (*retrenchment*) und damit dazu beigetragen, dass die arabischen Golfstaaten einen von den USA zunehmend unabhängigen – manche sagen auch »aggressiveren« – Kurs in

¹ Vgl. Gary Sick, »The United States and the Persian Gulf in the Twentieth Century«, in: Lawrence G. Potter (Hg.), *The Persian Gulf in History*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, S. 295–310, hier S. 299.

² »An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force«, Jimmy Carter, *The State of the Union Address Delivered before a Joint Session of the Congress*, 23.1.1980, <www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33079> (Zugriff am 29.8.2017).

³ Andrew J. Bacevich, *America's War for the Greater Middle East. A Military History*, New York: Random House, 2016, S. 30.

⁴ Vgl. Christopher Layne, »America's Middle East Grand Strategy after Iraq: The Moment for Offshore Balancing Has Arrived«, in: *Review of International Studies*, 35 (2009) 1, S. 5–25.

⁵ Vgl. Peter Rudolf, *Das »neue« Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin: Edition Suhrkamp, 2010, S. 13; John B. Alterman, »Fierce or Feeble. Persian Gulf Assessments of U.S. Power«, in: Craig S. Cohen (Hg.), *Capacity and Resolve. Foreign Assessments of U.S. Power*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Juni 2011, S. 69–79, hier S. 69; Owen Worth, *Rethinking Hegemony*, London: Palgrave Macmillan, 2015, S. 47. Für eine historische Einordnung der hegemonialen Logik als dominante außenpolitische Denkschule in den USA vgl. Patrick Callahan, *Logics of American Foreign Policy. Theories of America's World Role*, New York: Pearson Longman, 2004, S. 7 und S. 11–26. Andrew J. Bacevich formuliert es mit Blick auf die US-Politik im Mittleren Osten so: »In U.S. national security circles, the conviction that [American] engagement promotes peace and stability is not unlike the Christian belief in the Second Coming – it provides the ultimate rationale for the entire enterprise«, Bacevich, *America's War for the Greater Middle East* [wie Fn. 3], S. 211.

⁶ Vgl. beispielsweise Richard Cohen, »Thanks to No-drama Obama, American Leadership Is Gone«, *Washington Post* (online), 26.12.2016; Robert J. Samuelson, »The New World Order, 2017«, *Washington Post* (online), 2.1.2017; James Dobbins, »Is the U.S. Abandoning the World Order It Created?«, *The RAND Blog* (online), 14.11.2016, <www.rand.org/blog/2016/11/is-the-us-abandoning-the-world-order-it-created.html> (Zugriff am 28.9.2017); Bret Stephens, »What Obama Gets Wrong. No Retreat, No Surrender«, in: *Foreign Affairs*, 94 (September/Oktober 2015) 5, S. 13–16, hier S. 16.

ihrer Regionalpolitik verfolgten.⁷ Dies wiederum laufe den amerikanischen Interessen zuwider und sei auch der Sicherheitslage am Golf abträglich.

Wie der unterstellte Rückzug der USA aus der Golfregion bzw. ihr vermindertes Engagement dort konkret zum Ausdruck kommt, darüber gehen die Einschätzungen allerdings auseinander. Einige Beobachter weisen auf eine Verringerung der amerikanischen Militärpräsenz am Golf, andere auf ein nachlassendes Interesse der USA an der Region, zumindest in der subjektiven Wahrnehmung der Golfstaaten, und wieder andere sprechen von einer abstrakten Entfremdung zwischen Washington und den arabischen Partnern.

Mit dem Einzug Donald Trumps in das Weiße Haus ist der Anspruch Amerikas auf eine internationale Führungs- und Vormachtrolle erneut in Frage gestellt worden. Unter der Devise »America First« kündigte Trump während des Präsidentschaftswahlkampfes eine Politik an, die den wirtschaftlichen Aufbau des Landes an erste Stelle setzt und zugleich nach außen hin einer merkantilistischen und isolationistischen Linie folgt.

Neun Monate nach seinem Amtsantritt gibt es noch keine klaren Hinweise darauf, dass der neue US-Präsident den Führungsanspruch Amerikas am Persischen Golf aufgeben will. Trump hat wie Obama den Kampf gegen den Terrorismus zu einer tragenden Säule seiner Politik erklärt und will sich dabei ebenfalls auf die enge Zusammenarbeit mit den arabischen Partnern stützen. Er baut dabei unter anderem auf die Globale Koalition gegen den »Islamischen Staat« (IS), die bereits sein Amtsvorgänger initiiert hatte.

Darüber hinaus hat Trump die Idee einer arabischen Militärallianz aufgegriffen, die neben Saudi-Arabien

und den Vereinigten Arabischen Emiraten auch Ägypten und Jordanien einschließen würde. Ziel eines derartigen Sicherheitsbündnisses wäre nicht zuletzt, sich gemeinsam gegen den Einfluss Irans zu stellen. Demnach sollen die USA, gemeinsam mit Israel, eine solche Allianz unterstützen, ohne ihr aber selber anzugehören.⁸ Die enge Anlehnung Trumps an Saudi-Arabien deutet zudem darauf hin, dass der US-Präsident sich verstärkt auf Riad als regionale Ordnungsmacht stützen will. Diese Politik entspricht durchaus einem realpolitischen Verständnis amerikanischer Hegemonie, bei dem sicherheitspolitische Führung mit militärischer Lastenteilung verknüpft wird. Trump hat zudem die Gültigkeit bestehender Sicherheitszusagen bekräftigt, die sich auf die fortdauernde Militärpräsenz der USA am Golf stützen. Anders als in vielen europäischen Nato-Hauptstädten wurde in Riad, Abu Dhabi oder Manama mit dem Amtsantritt Trumps die Hoffnung auf eine Renaissance der Partnerschaft mit den USA verbunden.⁹

Die einseitige Parteinahme Trumps für Saudi-Arabien hat indes dazu beigetragen, dass der lange bestehende Konflikt zwischen dem saudischen Königreich und Katar im Juni 2017 eskalierte. Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Bahrain kappten in einer konzertierten Aktion die Verkehrsverbindungen nach Katar und versuchten, das Land politisch und wirtschaftlich zu isolieren. Als Begründung für diesen Schritt diente der Vorwurf, Katar unterstütze terroristische Gruppen. Tatsächlich dürfte die aus Sicht Riads zu iranfreundliche Politik des Emirats ausschlaggebend gewesen sein.

Die Katar-Krise verdeutlichte, wie inkohärent und vielstimmig die Trump-Administration seit ihrem Amtsantritt am Persischen Golf agiert. Zunächst rühmte sich der neue US-Präsident sogar damit, persönlich die drei arabischen Partner zur Blockade Katars motiviert zu haben. Das Außen- und das Verteidigungsministerium betrieben dagegen Schadensbegrenzung und drängten auf eine baldige Lösung des Streits. Die USA haben mit Al Udeid einen wichtigen Luftwaffenstützpunkt in Katar, der zudem das regionale Hauptquartier des Central Command beherbergt. Darüber hinaus widerspricht die mit dem Konflikt einhergehende tiefe Spaltung des Golfkooperationsrats (GKR)

⁷ Vgl. beispielsweise Ilan Goldenberg/Melissa G. Dalton, »Bridging the Gulf. How to Fix U.S. Relations with the GCC«, in: *Foreign Affairs*, 94 (November/Dezember 2015) 6, S. 59–66, hier S. 64–66; Hussein Ibish, *Narrowing the Gulf: U.S. and GCC Revamp Relations at Camp David Summit*, Washington, D.C.: Arab Gulf States Institute, 2015, S. 3. Besonders deutlich äußerte Kenneth Pollack diese Kritik an der Obama-Administration: »The withdrawal of the United States has forced governments there to interact in a novel way, without the hope that Washington will provide a cooperative path out of the security dilemmas that litter the region. U.S. disengagement has made many states fear that others will become more aggressive without the United States to restrain them«, Kenneth M. Pollack, »Fight or Flight. America's Choice in the Middle East«, in: *Foreign Affairs*, 95 (März/April 2016) 2, S. 62–67, hier S. 66. Für eine Diskussion der Folgen eines (vermeintlichen) amerikanischen Rückzugs für die Sicherheitslage am Persischen Golf vgl. auch »Chapter Seven: Middle East and North Africa«, in: International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance*, 117 (2017) 1, S. 351–416, hier S. 351.

⁸ Maria Abi-Habib, »U.S. Middle East Allies Explore Arab Military Coalition«, in: *Wall Street Journal*, 15.2.2017.

⁹ Vgl. hierzu beispielsweise den Meinungsbeitrag des damaligen saudischen Botschafters in Washington, Abdullah Al Saud, »Saudis Know that U.S. Power Can Bring Lasting Peace«, in: *Wall Street Journal*, 19.4.2017.

der langjährigen Politik Washingtons, auf eine engere sicherheitspolitische Kooperation zwischen den GKR-Ländern hinzuwirken.

Anders als die Obama-Administration – und insbesondere der frühere Außenminister John Kerry – zeigt Trump bislang zudem wenig Interesse daran, dass die USA in den diplomatischen Prozessen zur Beilegung der regionalen Konflikte an und um den Persischen Golf, wie beispielsweise in Jemen, ein stärkeres Profil gewinnen.

Die Frage, ob die USA eine hegemoniale Rolle am Persischen Golf spielen und welche Perspektiven die Präsidentschaft Trumps in dieser Hinsicht bietet, lässt sich nur dann sinnvoll beantworten, wenn die Bewertungsmaßstäbe klar sind. Denn die amerikanische Außenpolitik hat die Ausübung von »Hegemonie« in der Vergangenheit sehr unterschiedlich interpretiert. So rechtfertigte Präsident George W. Bush die amerikanische Militärintervention im Irak 2003 mit einer »Freiheitsagenda«, also mit der Berufung der USA, liberale und demokratische Werte zu verbreiten. Er verband diesen Ansatz mit einer imperialen Politik, die darauf ausgerichtet war, die Herrschaftsverhältnisse in den Staaten der Region, im Falle des Irak mit militärischen Mitteln, zu verändern.

Auf längere Sicht, das heißt vor und nach George W. Bush, war die amerikanische Sicherheits- und Verteidigungspolitik am Persischen Golf jedoch eher von einem *realpolitischen* Verständnis von Hegemonie geprägt, das auch der vorliegenden Studie zugrunde liegt. Demnach ist es kein Kernanliegen Amerikas, liberale Werte zu verbreiten oder die inneren Verhältnisse der Staaten in der Region zu verändern. Der realpolitische Ansatz basiert stattdessen auf drei zentralen Grundannahmen:

Die erste dieser Annahmen lautet, dass (nur) die USA dazu in der Lage sind, kollektives Handeln als Reaktion auf die Bedrohung der regionalen Sicherheit gemeinsam mit ihren Partnern und Verbündeten am Persischen Golf zu organisieren.

Als Musterbeispiel dafür gilt die Operation *Desert Storm* von 1991, als die USA mit Rückendeckung der Vereinten Nationen eine breite internationale Koalition schmiedeten, um der Invasion Kuwaits durch den Irak entgegenzutreten. Der damalige US-Außenminister James Baker setzte »persönliche Diplomatie, Überredungskunst und verdeckte Drohungen«¹⁰ auch

gegenüber den Golfstaaten ein, um sie zu Beiträgen zu der internationalen Koalition zu bewegen.

Die Obama-Administration ließ sich ebenfalls von dem Anspruch leiten, Koalitionen im Mittleren Osten bzw. am Persischen Golf zustande bringen zu können. So rühmte sich Obama damit, dass Amerika eine internationale Allianz aufgebaut habe, um sowohl das Sanktionsregime gegen den Iran als auch die diplomatischen Verhandlungen über dessen Atomprogramm zum Erfolg zu führen.¹¹

Sein letzter Verteidigungsminister, Ashton Carter, stellte fest, dass keine andere Nation als die USA fähig gewesen wäre, die internationale Koalition gegen den IS zu organisieren und auszustatten. Das sicherheitspolitische und militärische Engagement Washingtons sei nicht nur wichtig für die amerikanischen Interessen, sondern auch für die Sicherheit der Länder in der Region.¹²

Der Aufbau einer »Gegenkoalition« durch Russland und unter Einschluss des Irans, schiitischer Milizen und des Assad-Regimes im syrischen Bürgerkrieg diente auch dem Ziel, den Einfluss Washingtons zurückzudrängen. Bislang ist allerdings nicht klar, ob sich Russland – oder andere Staaten wie die Türkei oder China – längerfristig als konkurrierende *Coalition Builder* im Mittleren Osten etablieren werden.

Die zweite Annahme ist, dass die USA ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumente, insbesondere die Sicherheitszusagen und Militärhilfen, im Sinne von Anreizen oder Sanktionen einsetzen können, um politischen Einfluss auf die Golfstaaten zu nehmen.

Diese Einflussnahme zielt entweder darauf ab, die arabischen Partner dazu zu bewegen, einen aus Sicht der USA angemessenen Beitrag zur Sicherheit am Persischen Golf zu leisten oder zumindest Politiken zu unterlassen, die der regionalen Sicherheit abträglich sind. Welche Art von politischen Handlungen dies sind, definiert freilich der Hegemon selbst. Bereits vor Ausrufung der Carter-Doktrin verfolgten die USA das Ziel, ihren Interessen mittels einer intensiven Rüstungskooperation gegenüber den Partnerstaaten am Golf Gewicht zu verleihen.¹³ So sah die »Zwei-Säulen-

¹¹ Barack Obama, *Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal*, Washington, D.C.: The White House, 5.8.2015.

¹² Ashton Carter, *Remarks by Secretary Carter at the 2016 IISS Manama Dialogue, Manama, Bahrain*, Washington, D.C.: Department of Defense, 10.12.2016.

¹³ Bacevich, *America's War for the Greater Middle East* [wie Fn. 3], S. 15; Sick, »The United States and the Persian Gulf« [wie Fn. 1], S. 296–297.

¹⁰ Joel S. Migdal, *Shifting Sands. The United States in the Middle East*, New York: Columbia University Press, 2014, S. 120 (eigene Übersetzung).

Politik« der USA bis 1979 vor, den Iran (damals noch unter dem Schah) und Saudi-Arabien zu »stellvertretenden Regionalpolizisten« (*deputized policemen*) unter US-Führung zu machen.¹⁴ Auch wenn sich dieses Ziel schon damals schnell als Illusion erwies, spielt die Annahme, die USA könnten Rüstungskooperation und Militärhilfe in politischen Einfluss auf die Partner übersetzen, bis heute eine wichtige Rolle in der Golfpolitik Washingtons.

Die Befürworter einer engen Militärkooperation zwischen den USA und Saudi-Arabien sowie den anderen Golfstaaten argumentieren, dass sich so eine engere Zusammenarbeit bei der Bewältigung regionaler Sicherheitsprobleme, wie der Herausforderung durch den IS, erreichen lasse.¹⁵ In umgekehrter Logik vertreten die Gegner einer engen verteidigungspolitischen Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien die Auffassung, nur die Androhung einer Beschränkung derselben könne Riad dazu bewegen, die Menschenrechte besser zu achten oder die Militärintervention im Jemen zu beenden.

Gemäß der dritten Annahme schließlich bieten die USA ihren Partnern eine sicherheitspolitische Rückversicherung (*reassurance*) und können dadurch ebenfalls Einfluss auf das außenpolitische Verhalten dieser Länder ausüben. Durch amerikanische Sicherheitszusagen, untermauert durch eine entsprechende militärische Präsenz, könne Washington sowohl dem Misstrauen der Golfstaaten untereinander als auch der Bedrohung dieser Länder durch den Iran entgegenwirken. Die USA, so die Annahme, tragen damit wesentlich zur »Mäßigung« der Sicherheitspolitik der Golfstaaten bei.

Auch dieses Verständnis einer hegemonialen Rolle zieht sich durch die Geschichte des US-Engagements am Persischen Golf, wenngleich der mäßigende Effekt dieses Einflusses, den sich Washington von seinen Sicherheitszusagen erhoffte, oft fragwürdig blieb. Während des Iran-Irak-Krieges von 1980 bis 1988 verfolgten die USA einen wechselvollen Kurs zwischen Neutralität, einer verdeckten Unterstützung des Irans und einer zunehmend offenen Unterstützung für den Irak. Die Reagan-Administration begründete diesen Schlin-

gerkurs damit, dass er dem Schutz der anderen Golfstaaten, einschließlich Saudi-Arabiens, diene.¹⁶

Als nach der Irak-Intervention der USA 2003 immer klarer wurde, dass der Iran durch den Wegfall des Gegenspielers Saddam Hussein stark an Einfluss am Persischen Golf gewann, intensivierte die Bush-Administration ab 2007 die Sicherheits- und Verteidigungskooperation mit den arabischen Golfstaaten.¹⁷ Und als diese ihren zunehmenden Unmut über die Atomvereinbarung mit dem Iran, die 2015 abgeschlossen wurde, zum Ausdruck brachten, reagierte die Obama-Administration darauf ebenfalls mit einer Vertiefung der Verteidigungskooperation, beispielsweise im Bereich der Raketenabwehr und durch die Erleichterung von Rüstungstransfers.¹⁸

Regionalpolitische Herausforderungen für die USA

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat Washington verstärkt den internationalen Terrorismus ins Visier genommen und seine sicherheitspolitische, geheimdienstliche und auch militärische Zusammenarbeit mit den Golfstaaten entsprechend ausgerichtet. Zudem nehmen »hybride« bzw. »asymmetrische« Bedrohungen, die die Grenze zwischen Innen und Außen durchbrechen, zumindest auf deklaratorischer Ebene einen immer höheren Stellenwert in der Zusammenarbeit zwischen den USA und den GKR-Staaten ein.

Dessen ungeachtet stützt sich, worauf im folgenden Kapitel näher eingegangen wird, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der USA am Persischen Golf weiterhin auf Instrumente, die in erster Linie auf zwischenstaatliche Konfliktszenarien ausgerichtet sind. Dies zeigt sich etwa an der Aufrechterhaltung von militärischen Stützpunkten und der unveränderten Präsenz des US-Flottenverbands sowie an der Ausrichtung der Rüstungskooperation auf »Big-Ticket«-Güter wie Panzer, Kampflugzeuge oder Waffen zur Abwehr ballistischer Raketen. Andrew J. Bacevich kommt mit Blick auf die Geschichte der Sicherheitspolitik der USA im Mittleren Osten zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Es sei nahezu ein Konsens unter amerikanischen Politikern und ihren Militärberatern gewesen, dass die

¹⁴ Jeffrey R. Macris, *The Politics and the Security of the Gulf. Anglo-American Hegemony and the Shaping of a Region*, Abingdon: Routledge, 2010, S. 207.

¹⁵ Für eine Darstellung der innenpolitischen Diskussion in den USA zu diesem Thema vgl. Christopher M. Blanchard, *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 20.9.2016 (CRS Report RL33533), S. 18.

¹⁶ Sick, »The United States and the Persian Gulf« [wie Fn. 1], S. 302–303.

¹⁷ Migdal, *Shifting Sands* [wie Fn. 10], S. 281.

¹⁸ Julie Hirschfeld Davis/David E. Sanger, »Obama Pledges More Military Aid to Reassure Persian Gulf Allies on Iran Deal«, in: *New York Times*, 14.5.2015.

wesentlichen Bedrohungen am Persischen Golf von Staaten bzw. staatlichen Akteuren ausgehen.¹⁹

Vor diesem Hintergrund wird die amerikanische Politik insbesondere durch drei Entwicklungen im Mittleren Osten herausgefordert, die einen innenpolitischen, gesellschaftlichen und religiösen Kern haben. Die erste dieser Entwicklungen ist die Modernisierungs- und Legitimitätskrise, die die meisten Staaten in der Region erfasst hat und die zudem im Irak, in Syrien und im Jemen zu Staatskrisen und Bürgerkriegen eskaliert ist. Die sechs Länder des Golfkooperationsrats befinden sich bisher nicht in einer staatlichen Krise, ihre Monarchien sehen sich aber zunehmend dem Druck ausgesetzt, ihre politische Herrschaft zu rechtfertigen. Diese Prozesse zeichnen sich zwar schon seit längerem ab, sie haben sich aber durch die Umbrüche in der arabischen Welt nach 2011 stark verdichtet und beschleunigt²⁰ und sich zudem durch den Ölpreisverfall seit 2014 aus Sicht der Golfmonarchien weiter verschärft.²¹

Die zweite Entwicklung, mit der sich die amerikanische Mittelostpolitik konfrontiert sieht, betrifft die Bedeutung religiöser Faktoren. Auch hier gilt, dass die Anfänge des Aufstiegs des politischen Islam weiter zurückreichen.²² Jedoch hat sich das Maß an »konfessioneller Polarisierung«²³ in den letzten Jahren ebenfalls erhöht, hat die Instrumentalisierung religiöser Identitäten für politische Herrschaftszwecke zugenommen und ist der »Kampf um die Zukunft des Islam«²⁴ zwischen Fundamentalisten und modernen Interpretationen sowie zwischen Sunniten und Schiiten immer erbitterter geworden.²⁵

19 »With something akin to unanimity, civilian policy-makers and their military advisers [...] took it for granted that the principal threats to Persian Gulf stability came from states. The key to maintaining access to the region's oil reserves, therefore, was to make states behave«, Bacevich, *America's War for the Greater Middle East* [wie Fn. 3], S. 47 (Hervorhebungen im Original).

20 F. Gregory Gause III, *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2014, S. 2.

21 Anthony H. Cordesman, *Stability and Instability in the Gulf Region in 2016: A Strategic Net Assessment*, Washington, D.C.: CSIS (Working Draft), 15.6.2016, S. 8; Blanchard, *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 15], S. 1.

22 Migdal, *Shifting Sands* [wie Fn. 10], S. 196.

23 Volker Perthes, *Das Ende des Nahen Ostens, wie wir ihn kennen*, Berlin: Suhrkamp Verlag, 2015, S. 43 und S. 119.

24 Cordesman, *Stability and Instability in the Gulf Region in 2016* [wie Fn. 21], S. 42.

25 Vgl. Volker Perthes, »The Dynamics of Disorder: Power Shifts and Geopolitics in the Middle East«, in: Ian Bremmer/

Die dritte Entwicklung ist der Einflusszuwachs Irans und die Konsolidierung eines »schiitischen Blocks«, der das Assad-Regime in Syrien, die Hizbollah und seit dem Sturz Saddam Husseins durch die Amerikaner auch die irakische Regierung und schiitische Milizen im Irak umfasst.²⁶

Die genannten drei Entwicklungen haben zusammen einen »Kalten Krieg« am Persischen Golf befeuert, dessen zentrale Protagonisten der Iran und Saudi-Arabien sind. Ein wesentliches Merkmal dieses Konflikts ist nicht die offene militärische Konfrontation, sondern ein Kampf um Einfluss, der über die innenpolitische und gesellschaftliche Ebene ausgetragen wird. Mit den Worten von F. Gregory Gause: »Es handelt sich mehr um einen Kampf um die innenpolitischen Entwicklungen im Mittleren Osten als um einen rein militärischen Konflikt.«²⁷ Die Konfrontation zwischen dem Iran und den arabischen Golfstaaten wird somit überwiegend über die nicht-staatliche, gesellschaftliche und/oder religiöse Bande gespielt. So wirft Teheran der saudischen Seite beispielsweise vor, sie unterstütze kurdische Separatisten im Iran.²⁸

Zugleich haben die Konflikte am und rund um den Persischen Golf aber auch eine innersunnitische Dimension, die sich beispielsweise in der Gegnerschaft der saudischen Monarchie gegenüber den Muslimbrüdern in Ägypten und in anderen arabischen Ländern widerspiegelt. Auch hier geht es letztlich um die Verquickung der Rolle des Islam mit politischen Herrschaftsfragen.²⁹

Die geschilderten regionalen Dynamiken bedeuten für die sicherheitspolitischen Ambitionen der USA, Führungsmacht am Persischen Golf zu sein, ein großes Problem. Denn in der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation zwischen den USA und den arabischen Golfstaaten öffnet sich eine Schere: Auf der Angebotsseite stehen amerikanische Sicher-

Wu Xinbo (Hg.), *What's Next – Essays on Geopolitics that Matter*, Genf: World Economic Forum (Global Agenda Council on Geopolitical Risks), November 2013, <www.swp-berlin.org/en/publication/the-dynamics-of-disorder-power-shifts-and-geopolitics-in-the-middle-east/> (Zugriff am 9.6.2017).

26 Migdal, *Shifting Sands* [wie Fn. 10], S. 197.

27 Gause, *Beyond Sectarianism* [wie Fn. 20], S. 1 (eigene Übersetzung). F. Gregory Gause ist Professor für Internationale Beziehungen an der Texas A&M University und Experte für die Politik der USA im Mittleren Osten.

28 Ellie Geranmayeh, »Is the Iran-Saudi Cold War Heating up?«, *International New York Times* (online), 27.7.2016, <www.nytimes.com/2016/07/28/opinion/is-the-iran-saudi-cold-war-heating-up.html?_r=0> (Zugriff am 3.5.2017).

29 Gause, *Beyond Sectarianism* [wie Fn. 20], S. 16.

heitszusagen gegenüber den arabischen Golfstaaten, die weiterhin auf einem überwiegend zwischenstaatlichen Verständnis von Sicherheit und klassischen verteidigungspolitischen Instrumenten basieren. Auf der Nachfrageseite sind die Regierungen der Golfstaaten indes in immer stärkerem Maße an »Regimesicherheit« interessiert, sprich an der Erhaltung ihrer Macht gegenüber Anfechtungen aus der Gesellschaft.³⁰

Die Ursachen dieser Bedrohungswahrnehmungen sind in den Golfstaaten jeweils unterschiedlich gewichtet. Mit seiner mehrheitlich schiitischen Bevölkerung fühlt sich das Königshaus in Bahrain besonders verwundbar gegenüber iranischer Einflussnahme, aber auch Saudi-Arabien betrachtet seine schiitische Minderheit mit einigem Argwohn. Darüber hinaus fühlt sich das Haus Saud in seinem Anspruch als Hüterin der Heiligen Städten des Islam herausgefordert.

Allen Golfstaaten ist jedoch gemein, dass aus ihrer Sicht die Grenzen zwischen inneren und äußeren Bedrohungen verwischen.³¹ Auch dies ist keine Entwicklung, die in der Region gänzlich neu ist.³² Sie hat aber nach den arabischen Umbrüchen seit 2011 eine neue Qualität erhalten. Die Verquickung von inneren und äußeren Bedrohungen manifestiert sich schließlich auch auf den Feldern, die in dieser Studie näher beleuchtet werden: die Nuklearvereinbarung mit dem Iran, der Krieg im Jemen und der Kampf gegen den »Islamischen Staat«.

³⁰ Geoffrey F. Gresh zieht eine andere interessante Verbindung zwischen der US-Verteidigungspolitik und dem Streben nach »regime survival« in den arabischen Golfstaaten. Sein Fokus liegt allerdings auf der Frage, unter welchen innen- und sicherheitspolitischen Bedingungen die Golfstaaten die Präsenz amerikanischer Truppen auf ihrem Territorium akzeptiert haben, Geoffrey F. Gresh, *Gulf Security and the U.S. Military. Regime Survival and the Politics of Basing*, Stanford: Stanford University Press, 2015.

³¹ IISS, *Missile-Defence Cooperation in the Gulf*, London 2016, S. 44.

³² Vgl. F. Gregory Gause III, *The International Relations of the Persian Gulf*, New York: Cambridge University Press, 2010, S. 1: »[the leaders of regional Gulf powers] view threats primarily through the lens of regime security rather than more conventional balance of power considerations, though the latter are certainly not absent from their calculations.«

Sicherheits- und verteidigungspolitische Beziehungen zwischen den USA und den arabischen Golfstaaten

Die USA haben ihren Führungsanspruch am Persischen Golf auf ihre militärische Präsenz in der Region gestützt. 2016 waren zirka 31 000 Soldaten in den sechs Staaten des Golfkooperationsrats stationiert, davon die weitaus meisten in Kuwait (13 000), gefolgt von Katar (8000), den Vereinigten Arabischen Emiraten und Bahrain (jeweils 5000).³³ Im gesamten Mittleren Osten, einschließlich Irak und Syrien, waren es zu Lande und zu Wasser zirka 58 000 US-Truppen.³⁴

Nimmt man allein diese militärische Präsenz als Indikator, dann lässt sich keineswegs sagen, dass sich die USA unter der Obama-Administration aus der Region zurückgezogen hätten, ganz im Gegenteil: 2013 waren noch 26 000 amerikanische Soldaten in den GKR-Staaten stationiert und 2001, also vor dem Irak-Krieg 2003, lag die Zahl sogar nur bei 14 000.³⁵

Die Stationierung amerikanischer Truppen stützt sich politisch und rechtlich auf verteidigungspolitische Abkommen (Defence Cooperation Agreements, DCAs), welche die USA in der Mehrzahl der Fälle Anfang der 1990er Jahre im Gefolge des zweiten Golfkriegs mit den arabischen Golfstaaten abgeschlossen haben.

Diese Abkommen regeln die Zugangsrechte der USA zu den militärischen Basen auf dem Territorium des jeweiligen Gastlands, die Lagerung militärischen Geräts, die Modalitäten für gegenseitige Konsultationen und die rechtliche Stellung amerikanischer Soldaten im Rahmen der Status of Forces Agreements. Dabei handelt es sich im Falle der Golfstaaten nicht um formale Verteidigungsbündnisse, wie etwa die Nato eines darstellt. Die DCAs begründen somit keine politischen und rechtlichen Beistandspflichten. Die Idee, die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit den Golfstaaten zu Verteidigungs-

bündnissen weiterzuentwickeln, ist immer wieder aufgebracht worden. So hat die damalige US-Außenministerin Hillary Clinton im Juli 2009 angeregt, bestimmte Partner in der Region unter einen gemeinsamen »Verteidigungsschirm« zu nehmen, falls der Iran in den Besitz von Nuklearwaffen gelangen sollte.³⁶ Später wurde der Vorschlag erneut diskutiert, als ein Rückversicherungsangebot an die arabischen Golfstaaten, um deren Bedenken gegenüber der Atomvereinbarung mit dem Iran Rechnung zu tragen.³⁷ Diese Idee wurde allerdings nie umgesetzt, nicht zuletzt weil sie kaum Aussicht darauf hätte, durch den US-Kongress zu gelangen. Auch ist ungeklärt, wie derartige Verteidigungsbündnisse mit den engen Beziehungen der USA zu Israel in Einklang zu bringen wären.

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen den USA und den Golfstaaten erstreckt sich nicht nur auf militärische Fragen. Washington kooperiert mit allen sechs GKR-Staaten eng in den Bereichen des Antiterrorkampfes, des Grenzschutzes und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Neben der geheimdienstlichen Zusammenarbeit bieten die USA ihren Partnern Programme an, welche die Fähigkeiten der jeweiligen Polizeikräfte und der Innenministerien erweitern sollen. Auf ihrem Gipfeltreffen 2015 haben die USA und die GKR-Staaten unter anderem beschlossen, sich noch intensiver darum zu bemühen, die Ausreise von Bürgern der Golfstaaten zu verhindern, die sich im Ausland terroristischen Organisationen anschließen wollen. Auch der Kampf gegen die Terrorfinanzierung sollte verstärkt werden.³⁸

Dabei ist die Kooperation in der Terrorbekämpfung alles andere als unbelastet. Washington warf insbesondere Kuwait³⁹ und Katar⁴⁰ vor, nicht genug zu unter-

³³ »Chapter Seven: Middle East and North Africa« [wie Fn. 7], S. 389, 400, 412, 372.

³⁴ Ashton Carter, »The Logic of American Strategy in the Middle East«, in: *Survival*, 59 (2017) 2, S. 13–24, hier S. 13.

³⁵ Kirsten Westphal/Marco Overhaus/Guido Steinberg, *Die US-Schieferrevolution und die arabischen Golfstaaten. Wirtschaftliche und politische Auswirkungen des Energiemarkt-Wandels*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2014 (SWP-Studie 15/2014), S. 15–16. Die Zahlen in der zitierten Studie basieren auf den Erhebungen des IISS (Hg.), *The Military Balance 2014*, London 2014; IISS (Hg.), *The Military Balance 2002*, London 2002.

³⁶ Bilal Y. Saab/Barry Pavel, *Artful Balance. Future U.S. Defense Strategy and Force Posture in the Gulf*, Washington, D.C.: Atlantic Council, März 2015, S. 13.

³⁷ Ebd., S. 13.

³⁸ The White House, Office of the Press Secretary, *Annex to U.S.-Gulf Cooperation Council Camp David Joint Statement*, Washington, D.C., 14.5.2015; U.S. Department of State, *Annual Report on Assistance Related to International Terrorism, Fiscal Year 2016*, Washington, D.C., 22.2.2017, <www.state.gov/j/ct/rls/crt/267763.htm> (Zugriff am 28.4.2017).

³⁹ Kenneth Katzman, *Kuwait: Governance, Security, and U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, 1.12.2016 (CRS Report 21513), S. 19.

nehmen, um die finanzielle Unterstützung terroristischer Gruppen durch Einzelpersonen und gesellschaftliche Organisationen aus diesen Ländern zu unterbinden. Auch die Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien in diesem Bereich wurde zumindest unter der Obama-Administration noch als unzureichend eingestuft.⁴¹ Oman gilt dagegen in Sachen Terrorbekämpfung als Musterknabe⁴² und auch der VAE wurden von den USA Fortschritte attestiert.⁴³

Mit Abu Dhabi gibt es Differenzen darüber, welche Gruppierungen als »terroristisch« einzustufen sind.⁴⁴ Im Verhältnis Washingtons zu Riad wurde zudem der *Justice Against Sponsors of Terrorism Act* des US-Kongresses zu einer ersten Belastungsprobe. Dieses Gesetz, das gegen den Widerstand Präsident Obamas in Kraft trat, ermöglicht es den Familien von Opfern der Anschläge vom 11. September 2001 Rechtsverfahren gegen Saudi-Arabien wegen möglicher Unterstützung der Attentäter durch saudische Regierungsvertreter anzustrengen.⁴⁵

Den Kern der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit zwischen den USA und den arabischen Golfstaaten bildet allerdings die Rüstungskoope-ration. Die Golfstaaten können auf drei Wegen Rüstungsgüter aus den USA beziehen: Entweder als Foreign Military Sales (FMS) über das Pentagon, nach entsprechender Genehmigung der US-Regierung direkt von den amerikanischen Rüstungsfirmen oder als Excess Defense Articles durch das Überlassen von überschüssigen Rüstungsgütern aus US-Militärbeständen.

Ein beschränkender Faktor der Rüstungszusammenarbeit mit den Golfstaaten ist das besondere Verhältnis der USA zu Israel. Es gehört weiterhin zu den Grundsätzen der amerikanischen Sicherheitspolitik im Mittleren Osten, den rüstungstechnologischen Vorsprung – die Qualitative Military Edge – Israels gegen-

über der arabischen Welt nicht in Frage zu stellen. So halten die USA beispielsweise den Verkauf des derzeit modernsten Kampfflugzeugs, der F-35 Joint Strike Fighter, an die VAE zurück, solange Israel diese Waffe noch nicht erhalten hat.⁴⁶

Zwischen 2011 und 2015 kauften die sechs GKR-Staaten allein im Bereich Foreign Military Sales amerikanische Rüstungsgüter im Wert von 76,6 Milliarden US-Dollar, wobei der Löwenanteil (51,8 Mrd. US-Dollar) auf Saudi-Arabien entfiel.⁴⁷ Nach Informationen des US-Außenministeriums haben alle noch nicht abgeschlossenen FMS-Rüstungsprojekte mit Saudi-Arabien sogar ein Volumen von fast 100 Milliarden US-Dollar.⁴⁸ Die nächstgrößten Waffenkäufer nach Saudi-Arabien waren im Zeitraum 2011 bis 2015 Katar (mit insgesamt 8,89 Mrd. US-Dollar) und die VAE (8,53 Mrd. US-Dollar). Unter Obama hätten die USA, so Bruce Riedel von der Brookings Institution, weit mehr Rüstungsgüter an Saudi-Arabien verkauft als unter allen vorherigen Administrationen.⁴⁹

Diese Zahlen relativieren denn auch die Bedeutung des Rüstungsdeals, den US-Präsident Trump im Mai 2017 bei seinem ersten Besuch in Saudi-Arabien mit großem Medienecho verkündete und der ein Volumen von 110 Milliarden US-Dollar haben soll. Tatsächlich schließt dieses Paket einen Großteil der Waffengeschäfte mit ein, die bereits unter seinem Amtsvorgänger angebahnt wurden. Hinzu kommt, dass viele der größeren Transaktionen noch im Stadium von »potentiellen Verkäufen« sind, die erst durch den Kongress geneh-

40 Kenneth Katzman, *Qatar: Governance, Security, and U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, 15.3.2017 (CRS Report R44533), S. 16.

41 Eliza Collins, »Obama Aide: Saudi Arabia Paid ›Insufficient Attention‹ to Extremist Funding«, *Politico* (online), 18.4.2016, <www.politico.com/story/2016/04/ben-rhodes-saudi-arabia-terrorism-222093> (Zugriff am 3.5.2017).

42 Kenneth Katzman, *Oman: Reform, Security, and U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, 26.4.2016 (CRS Report RS21534), S. 17.

43 Kenneth Katzman, *The United Arab Emirates (UAE): Issues for U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, 28.2.2017 (CRS Report RS21852), S. 23.

44 Ebd., S. 24.

45 Katie Bo Williams, »House Unanimously Passes Bill to Allow 9/11 Lawsuits against Saudi Arabia«, in: *The Hill* (online), 9.9.2016, <<http://thehill.com/policy/national-security/295157-house-unanimously-passes-bill-to-allow-9-11-lawsuits-against-saudi>> (Zugriff am 20.6.2017).

46 Katzman, *The United Arab Emirates (UAE)* [wie Fn. 43], S. 20–21.

47 Dies sind die Zahlen für *FMS-Agreements*, definiert als »Total dollar value of defense articles and defense services purchased [...] by a foreign government or international organization in any fiscal year«, Defense Security Cooperation Agency (DSCA), *Historical Facts Book*, Washington, D.C., 30.9.2015, S. III, 3.

48 U.S. Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, *U.S. Security Cooperation with Saudi Arabia*, Washington, D.C., 20.1.2017, <www.state.gov/t/pm/rls/fs/2017/266861.htm> (Zugriff am 19.6.2017).

49 Bruce Riedel, »Saudis Jump on Trump Bandwagon«, *Al-Monitor* (online), 24.3.2017, <www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/saudi-arabia-trump-administration-obama-clinton-salman.html>; vgl. auch Mazin Sidahmed/Sabrina Siddiqui, »Senator Chris Murphy: US Support for Saudi Arabia ›Can't Be Unconditional‹«, *The Guardian* (online), 22.9.2016, <www.theguardian.com/world/2016/sep/22/senator-chris-murphy-saudi-arabia-arms-sale-connecticut> (Zugriff jeweils am 28.9.2017): »Barack Obama has also overseen \$115bn worth of arms offers to Saudi Arabia during his tenure, more than any other US administration in history.«

migt und später mit der Industrie konkretisiert werden müssen, bevor sie irgendwann in der Zukunft tatsächlich abgeschlossen werden können.⁵⁰

Die Rüstungskooperation zwischen den USA und den Golfstaaten wird von Big-Ticket-Projekten dominiert, also Megadeals mit komplexen Rüstungsgütern, die ein erhebliches Volumen und teilweise eine lange Umsetzungszeit haben.⁵¹ Zu den Rüstungsgeschäften der jüngeren Zeit zählen unter anderem Vereinbarungen über die Lieferung eines THAAD-Raketenabwehrsystems, von Abrams-Kampfpanzern (bzw. deren Modernisierung), Mehrzweck-Kriegsschiffen und Luft-Boden-Munition nach Saudi-Arabien, über die Lieferung von Apache-Kampfhubschraubern und von präzisionsgeleiteter Munition für die Beteiligung an der Militäroperation gegen den »Islamischen Staat« und in Jemen an die VAE und über die Lieferung von F-15-Kampfflugzeugen an Katar.⁵²

Im US-Kongress und in der amerikanischen Öffentlichkeit wird immer wieder auch die Erwartung geäußert, die USA könnten die Rüstungskooperation mit den Golfstaaten als Hebel zur politischen Einflussnahme einsetzen. Dahinter steht die Annahme, dass die GKR-Staaten vom amerikanischen Rüstungsmarkt in hohem Maße abhängig sind. Frühere US-Regierungen haben ebenfalls entsprechende Erwartungen geschürt.

Nach der Niederschlagung der Opposition in Bahrain 2011 schränkte die Obama-Administration die Zusammenarbeit mit den Streitkräften, der Nationalgarde und dem Innenministerium des Landes ein.⁵³ Sie verfolgte damit auch das erklärte Ziel, Manama zu

politischen Reformen zu drängen.⁵⁴ Darüber hinaus machte Washington den geplanten Verkauf von F-16-Kampfflugzeugen an Bahrain von einer Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage abhängig.⁵⁵ Im Juni 2015 wurden einige Beschränkungen in der militärischen Zusammenarbeit teilweise wieder aufgehoben, obwohl sich die politische Situation in Bahrain nach Ansicht des amerikanischen Außenministeriums nicht gebessert hatte. Die Einschränkungen der Kooperation mit dem Innenministerium blieben aber zunächst in Kraft.⁵⁶

Die Entscheidungen Trumps während der ersten Monate seiner Amtszeit deuten darauf hin, dass er die Rüstungskooperation mit den Golfstaaten überhaupt nicht mehr mit politischen Reformen oder Menschenrechtsfragen verknüpfen will. So hat der neue US-Präsident beispielsweise den Verkauf von insgesamt 16000 Stück präzisionsgeleiteter Munition, ein Geschäft mit einem Volumen von 350 Millionen US-Dollar, an Saudi-Arabien genehmigt. Obama hatte diesen Deal vor dem Hintergrund der humanitären Lage im jemenitischen Bürgerkrieg am Ende seiner Amtszeit noch blockiert.⁵⁷

Es gibt allerdings auch für die Zeit vor Trump wenig Belege dafür, dass Washington die bilaterale Rüstungskooperation tatsächlich als effektiven Hebel einsetzen konnte, um das außen- oder das innenpolitische Verhalten der arabischen Golfstaaten zu beeinflussen. Das mag wesentlich damit zusammenhängen, dass die Rüstungskooperation keine einseitige, sondern eine gegenseitige Abhängigkeit begründet. Es trifft zwar zu, dass die sechs GKR-Staaten bei der Ausrüstung und angestrebten Modernisierung ihrer Streitkräfte in hohem Maße auf US-Rüstungsgüter angewiesen sind. Zugleich sind sie aus Sicht der amerikanischen Rüstungsindustrie allerdings auch unverzichtbare Kunden. Nach Berechnungen des Council on Foreign Relations hat allein Saudi-Arabien im Zeitraum 2011 bis 2015 knapp unter zehn Prozent der amerikanischen Rüstungsexporte gekauft.⁵⁸ Unter dem Slogan »America-

⁵⁰ Aaron Mehta, »Revealed: Trump's \$110 Billion Weapons List for the Saudis«, *Defense News* (online), 8.6.2017, <www.defensenews.com/articles/revealed-trumps-110-billion-weapons-list-for-the-saudis>; Bruce Riedel, »The \$110 Billion Arms Deal to Saudi Arabia Is Fake News«, *Brookings Middle East Politics and Policy Blog* (online), 5.6.2017, <www.brookings.edu/blog/markaz/2017/06/05/the-110-billion-arms-deal-to-saudi-arabia-is-fake-news> (Zugriff jeweils am 28.9.2017).

⁵¹ Aufgezählt werden hier exemplarisch Geschäfte, denen das US-Außenministerium seit 2015 zugestimmt hat. Diese müssen auch vom US-Kongress genehmigt werden, vgl. DSCA, *Press Releases*, <www.dsca.mil/major-arms-sales> (Zugriff am 28.9.2017).

⁵² Eric Beech, »U.S. Approves Possible Sale of Defense Aircraft to Qatar, Kuwait«, *Reuters*, 17.11.2016, <www.reuters.com/article/boeing-pentagon-kuwait-qatar-idUSW1N1D90F7> (Zugriff am 27.4.2017).

⁵³ U.S. Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, *U.S. Security Cooperation with Bahrain*, Washington, D.C., 20.1.2017; Kenneth Katzman, *Bahrain: Reform, Security, and U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, 14.2.2017 (CRS Report 95-1013), Summary.

⁵⁴ Katzman, *Bahrain: Reform, Security, and U.S. Policy* [wie Fn. 53], S. 21.

⁵⁵ Ebd., Summary.

⁵⁶ U.S. Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, *U.S. Security Cooperation with Bahrain* [wie Fn. 53].

⁵⁷ Julian Pecquet, »Congress Prepares for another Showdown over Saudi Arms Sales«, *Al-Monitor* (online), 9.3.2017, <www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/congress-showdown-saudi-arms-sales-bombs-yemen.html> (Zugriff am 28.4.2017).

⁵⁸ *Council on Foreign Relations*, U.S.-Saudi Relations, 21.4.2016, <www.cfr.org/saudi-arabia/us-saudi-relations/p36524> (Zugriff am 28.4.2017).

First« verfolgt Donald Trump zudem das Ziel, die heimische Industrie zu stärken. Wirtschaftlicher Profit und die Erhaltung bzw. Ausweitung der Absatzmärkte für die amerikanische Rüstungsindustrie werden aller Voraussicht nach bei ihm im Rahmen der militärischen Kooperation mit den Golfstaaten noch höhere Priorität genießen als bei Obama.

Die Abhängigkeit Washingtons von den Golfstaaten kommt auch darin zum Ausdruck, dass die USA – zumindest solange sie den Anspruch erheben, Weltmacht zu sein – auf den Zugang zu Häfen, Flughäfen und anderen Militärstützpunkten am Persischen Golf angewiesen bleiben. Beispielsweise ist Port Jebel Ali in den VAE einer der wichtigsten Anlaufstellen der US-Flotte, insbesondere für deren Flugzeugträger.⁵⁹

Die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation zwischen den USA und den GKR-Staaten hat bis heute einen überwiegend bilateralen Charakter. Dabei mangelte es keineswegs an Initiativen, die darauf abzielten, die militärische Zusammenarbeit der arabischen Golfstaaten untereinander zu verbessern. Anfang der 1980er Jahre gründeten die GKR-Staaten die sogenannte Peninsula Shield Force, eine multinationale arabische Eingreiftruppe. Sie wurde 2011 zur Niederschlagung des Aufstands gegen die sunnitische Monarchie in Bahrain eingesetzt.⁶⁰

Unter dem Eindruck der Umbrüche in Nordafrika und im Mittleren Osten gab es seit 2011 weitere Initiativen, die Verteidigungskooperation zwischen den Golfstaaten und anderen arabischen Staaten zu intensivieren.⁶¹ So kündigte die Arabische Liga im März 2015 den Aufbau einer gemeinsamen Truppe mit einem Soll-Umfang von 40 000 Soldaten an.⁶² Bislang haben diese Vorstöße allerdings nicht zu einer stärkeren institutionellen Verzahnung oder gar Integration der Streitkräfte der arabischen Staaten geführt.

Die USA standen diesen Initiativen immer dann distanziert gegenüber, wenn die Planungen nicht auch

eine enge Zusammenarbeit mit ihnen vorsahen. Sie waren umgekehrt bestrebt, die kollektive Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Golfstaaten unter eigener Führung voranzutreiben. Washingtons Ziel ist dabei immer, Einfluss auf die Sicherheitspolitik der arabischen Golfstaaten zu nehmen und gleichzeitig mehr sicherheitspolitische Lasten auf diese Staaten zu verteilen.

Auf dieses Ziel richteten sich auch die regionalen Verteidigungsinitiativen, welche die USA während der Präsidentschaften George W. Bushs und Barack Obamas lancierten.⁶³ Ende 2013 kündigte das Weiße Haus zudem an, die USA würden den Verkauf von Rüstungsgütern an den Golfkooperationsrat *als Block* ermöglichen.⁶⁴ Im Mittelpunkt der amerikanischen Bemühungen, die Verteidigungskooperation mit den arabischen Golfstaaten stärker zu multilateralisieren, stand dabei das Projekt einer gemeinsamen Abwehr gegen ballistische Raketen.⁶⁵

Die Ursachen für das Scheitern einer engeren Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit unter den arabischen Golfstaaten sind vielfältig. Sie liegen in den unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Regierungen über Reichweite und Ziele der Kooperation und nicht zuletzt auch im gegenseitigen Misstrauen der GKR-Staaten untereinander.⁶⁶ Vor allem die kleineren Länder haben Sorge vor einer saudischen Dominanz.

⁵⁹ Rajiv Chandrasekaran, »In the UAE, the United States Has a Quiet, Potent Ally Nicknamed ›Little Sparta«, *Washington Post* (online), 9.11.2014; Embassy of the United Arab Emirates in Washington DC, *UAE-US Security Relations*, Washington, D.C., März 2009.

⁶⁰ »Chapter Seven: Middle East and North Africa« [wie Fn. 7], S. 355.

⁶¹ Florence Gaub, *Saudi Arabia and the Islamic Alliance*, Paris: European Union Institute for Security Studies, Februar 2016, S. 1.

⁶² Jessica Noll/Stephan Roll, *Vom Jemen-Krieg zur gemeinsamen Armee? Ägyptisch-saudische Differenzen über arabische Militärkooperation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2015 (SWP-Aktuell 47/2015).

⁶³ Emile Hokayem/Becca Wasser, »The Gulf States in an Era of American Retrenchment«, in: *Adelphi Series*, 54 (2014) 447–448, S. 135–164, hier S. 143–144 und S. 152–153.

⁶⁴ The White House, Office of the Press Secretary, *Presidential Determination – Gulf Cooperation Council*, Washington, D.C., 16.12.2013.

⁶⁵ IISS, *Missile-Defence Cooperation in the Gulf* [wie Fn. 31], S. 51.

⁶⁶ Hokayem/Wasser, »The Gulf States in an Era of American Retrenchment« [wie Fn. 63], S. 160; IISS, *Missile-Defence Cooperation in the Gulf* [wie Fn. 31], S. 7.

Zentrale Kooperations- und Konfliktfelder

Der Umgang mit dem Iran und die Atomvereinbarung

Die Haltung gegenüber dem Iran ist die Gretchenfrage in den sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zwischen den USA und den arabischen Golfstaaten. Washington hat sich stets darum bemüht, die arabischen Partner in eine gemeinsame Politik gegenüber Teheran einzubinden. Dabei haben sich jedoch die Ziele dieser Politik von Administration zu Administration teilweise erheblich verändert. Das große Misstrauen der Golfstaaten gegenüber Präsident Obama gründete sich auf die Befürchtung, Washington könne eine Annäherung an Teheran zu ihren Lasten anstreben.

Die Politik der sechs GKR-Staaten gegenüber dem Iran ist keineswegs einheitlich. Zu unterschiedlich sind ihre Wahrnehmungen der inneren und äußeren Bedrohungen. Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Bahrain stehen für eine harte Linie gegenüber Teheran. Die Beziehungen Irans zu Bahrain sind historisch besonders belastet. Das dortige sunnitische Herrscherhaus wirft Teheran nicht erst seit dem Aufstand von 2011 vor, die gewaltbereite schiitische Opposition in dem Inselstaat zu unterstützen.⁶⁷

Auch in den Vereinigten Arabischen Emiraten gibt es die – wenngleich nicht überall im Land geteilte Sorge –, dass die iranischstämmige Bevölkerung in Dubai, die auf 400 000 geschätzt wird, als eine »fünfte Kolonne« Teherans agieren könnte.⁶⁸ Darüber hinaus schwelen zwischen dem Iran und den VAE Territorialkonflikte. Dabei geht es um den Besitz der beiden Tunb-Inseln und der Insel Abu Musa, alle im Persischen Golf gelegen.⁶⁹

Kuwait und Katar tragen zwar die Entscheidungen und Stellungnahmen des Golfkooperationsrats mit, die sich gegen die Einflussnahme Irans richten, sie haben sich jedoch stärker als Riad, Abu Dhabi und

Manama für den Dialog mit Teheran eingesetzt.⁷⁰ Neben der Unterstützung Dohas für die Muslimbrüder ist es vor allem der aus saudischer Sicht zu iranfreundliche Kurs Katars, der den Konflikt zwischen Saudi-Arabien und dem Emirat immer wieder befeuert und zuletzt im Sommer 2017 zu einer Eskalation geführt hat. Oman schließlich nimmt eine offen vermittelnde Position zwischen den GKR-Staaten, den USA und dem Iran ein.⁷¹

Die Uneinheitlichkeit der Wahrnehmung Irans hat sich auch in den Reaktionen der arabischen Golfstaaten auf die Verhandlungen über das iranische Atomprogramm niedergeschlagen. Die Wiener Vereinbarung vom 14. Juli 2015 (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) zwischen den »E3 plus 3« (Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Russland, China und den USA) einerseits und dem Iran andererseits sieht vor, dass der Iran seine Uran-Anreicherungsaktivitäten für 15 Jahre begrenzt, seinen Schwerwasserreaktor in Arak für die Produktion von waffentauglichem Plutonium unbrauchbar macht und sich einem strikten Überprüfungsregime unterwirft. Im Gegenzug sollen auf das Atomprogramm gerichtete Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen den Iran aufgehoben werden.

Die Bewertungen des JCPOA gingen zwischen der Obama-Administration und den Golfstaaten weit auseinander. Das Weiße Haus betrachtete den Deal mit Teheran als ein Instrument, um die nukleare Bewaffnung Irans auf lange Sicht zu verhindern. Es dämpfte gleichzeitig Erwartungen, die Vereinbarung könne auch zu einer grundlegenden politischen Neuordnung am Golf oder zu Veränderungen in der Außenpolitik Irans führen. Im Hinblick auf das Ziel der nuklearen Nichtverbreitung war das Abkommen nach Obamas Auffassung die beste Alternative. Ohne die Vereinbarung, so der damalige US-Präsident, komme es früher oder später zu einem weiteren Krieg am Persischen Golf.⁷²

⁶⁷ Katzman, *Bahrain: Reform, Security, and U.S. Policy* [wie Fn. 53], S. 27.

⁶⁸ Kenneth Katzman, *The United Arab Emirates (UAE): Issues for U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, 18.8.2017 (CRS Report RS21852), S. 13.

⁶⁹ Ebd., S. 12

⁷⁰ Kenneth Katzman, *Qatar: Governance, Security, and U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, 7.9.2016 (CRS Report R44533), Summary; ders., *Kuwait: Governance, Security, and U.S. Policy* [wie Fn. 39], S. 16.

⁷¹ Ibish, *Narrowing the Gulf* [wie Fn. 7], S. 6; Katzman, *Oman: Reform, Security, and U.S. Policy* [wie Fn. 42], Executive Summary.

⁷² Obama, *Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal* [wie Fn. 11].

Insbesondere Saudi-Arabien betrachtet das JCPOA nicht nur deshalb mit großer Skepsis, weil es bezweifelt, dass sich mit dem Aktionsplan die nukleare Bewaffnung des Iran tatsächlich langfristig verhindern lässt. Riad fürchtet auch, dass die Vereinbarung die hegemonialen Ambitionen des Iran noch weiter befeuern wird. Mit der Aufhebung der Sanktionen erhalte Teheran Zugriff auf erhebliche finanzielle Mittel, die es dazu verwenden könne, um durch militärische Aufrüstung und verstärkte Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Golfstaaten zu mehr Unsicherheit am Persischen Golf beizutragen.⁷³ Auch aus dieser Perspektive wird die Verschränkung innerer und äußerer Sicherheit in der Region deutlich.

Obama sah die USA in den diplomatischen Bemühungen um die Beilegung des Atomstreits mit dem Iran in einer Führungsrolle.⁷⁴ Washington versuchte, das Angebot einer Vertiefung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation mit den arabischen Golfstaaten als Mittel einzusetzen, um die Länder für eine politische Unterstützung des JCPOA zu gewinnen und ihre sicherheitspolitischen Bedenken, wenn nicht zu zerstreuen, so doch wesentlich abzuschwächen.⁷⁵

So beschlossen die GKR-Staaten und die USA auf ihrem Gipfeltreffen im Mai 2015 in Camp David eine Reihe von konkreten Maßnahmen. Ziel war es, den Golfstaaten erweiterte Sicherheitszusagen (*security assurance*) gegenüber »externer Aggression« zu geben. Darüber hinaus sollte der Aufbau einer gemeinsamen Raketenabwehr vorangetrieben und der Rüstungstransfer aus den USA an die Golfstaaten erleichtert werden.

Zusätzlich zu diesen vor allem auf zwischenstaatliche Bedrohungsszenarien gerichteten Maßnahmen einigten sich die Partner in Camp David darauf, ihre Zusammenarbeit auch gegenüber sogenannten asym-

metrischen und hybriden Bedrohungen zu verstärken. Dabei geht es um Szenarien, in denen der Iran entweder über sogenannte Stellvertreter (*proxies*) die innere Sicherheit der Staaten am Persischen Golf und des Mittleren Ostens direkt bedroht, solchen Akteuren Waffen liefert oder Angriffe auf wichtige Computersysteme durchführt. Um diesen Bedrohungen zu begegnen, vereinbarten die USA und ihre arabischen Partner unter anderem, die Kooperation im Bereich der Spezialkräfte, der maritimen Sicherheit und der Cyberabwehr zu intensivieren.⁷⁶

Im Gegenzug für das amerikanische Angebot einer verstärkten sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit erklärten die sechs GKR-Staaten ihre bedingte Unterstützung für die Verhandlungen der E3 plus 3 mit dem Iran und für die Atomvereinbarung. Letztere müsse jedoch »den regionalen und internationalen Bedenken [...] in vollem Umfang« gerecht werden und zudem »umfassend und überprüfbar« sein.⁷⁷ Zudem signalisierten die Golfstaaten ihre grundsätzliche Bereitschaft, auf lange Sicht ihre Beziehungen mit dem Iran zu normalisieren.

Es gibt unterschiedliche Einschätzungen dazu, ob das amerikanische Angebot einer vertieften sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit die GKR-Mitglieder tatsächlich zu einem Positionswechsel bewegt hat. Eine Interpretation lautet, dass die Golfstaaten eher opportunistisch handelten. Da die Iran-Vereinbarung ohnehin nicht mehr zu verhindern gewesen wäre, hätten sie sich ihre politische Unterstützung möglichst teuer erkaufen lassen⁷⁸ (unter anderem durch die Verpflichtung Washingtons, noch stärkeren Druck auf den Iran in nicht-nuklearen Fragen – das heißt vor allem mit Blick auf das iranische Raketenprogramm und die Einmischung Teherans in die Konflikte im Mittleren Osten – auszuüben).

Die Nuklearvereinbarung mit dem Iran hat in doppelter Hinsicht die Grenzen der von den USA gewährten sicherheitspolitischen Rückversicherung für die Golfstaaten deutlich gemacht. Das gilt erstens für das Fehlen einer nuklearen Komponente erweiterter Abschreckung. So ist es kein Zufall, dass im Zusammenhang mit dem JCPOA erneut Spekulationen darüber

⁷³ So meinte der saudische Außenminister Adel al-Jubeir: »I think most countries of the world are concerned that Iran will use these funds in order to fund its nefarious activities rather than use them to improve the living standards of its people«, zitiert nach Robert Einhorn/Richard Nephew, *The Iran Nuclear Deal: Prelude to Proliferation in the Middle East?* Washington, D.C.: The Brookings Institution, Mai 2016 (Arms Control and Non-Proliferation Series Paper 11), S. 23.

⁷⁴ Obama, *Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal* [wie Fn. 11]

⁷⁵ Julie Hirschfeld Davis/David E. Sanger, »Obama Pledges More Military Aid to Reassure Persian Gulf Allies on Iran Deal«, *New York Times* (online), 14.5.2015, <www.nytimes.com/2015/05/15/world/middleeast/obama-saudi-arabia-iran-persian-gulf-security.html?_r=0> (Zugriff am 19.6.2017).

⁷⁶ The White House, *Annex to U.S.-Gulf Cooperation Council Camp David Joint Statement* [wie Fn. 38]; Carter, »The Logic of American Strategy in the Middle East« [wie Fn. 34], S. 20–21.

⁷⁷ The White House, Office of the Press Secretary, *U.S.-Gulf Cooperation Council Camp David Joint Statement*, Washington, D.C., 14.5.2015 (eigene Übersetzung).

⁷⁸ Einhorn/Nephew, *The Iran Nuclear Deal* [wie Fn. 73], S. 19; Bish, *Narrowing the Gulf* [wie Fn. 7], S. 8–9.

aufkamen, ob Riad ebenfalls den Besitz von Atomwaffen anstreben könnte.⁷⁹

Zweitens taugt die Verstärkung der Sicherheits- und Verteidigungskooperation nur sehr begrenzt dazu, den hybriden bzw. asymmetrischen Elementen der vom Iran ausgehenden Bedrohung entgegenzutreten. Erfolge lassen sich hier am ehesten noch bei der Abwehr von Cyberangriffen oder beim Abfangen von Waffenlieferungen an iranische *Proxies* erreichen. Zugleich birgt die Eindämmung des Iran in der »Grauzone unterhalb der Schwelle konventioneller Konflikte«⁸⁰ ein Dilemma für die USA. Denn mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit lässt sich kaum konstruktiv auf die innenpolitischen Dynamiken und Konflikte an und um den Persischen Golf einwirken, die der Iran als Eingangstor für seine Beeinflussungsstrategien nutzt.

Unter Umständen kann die Vertiefung der sicherheitspolitischen Kooperation derartige innenpolitische Dynamiken sogar verschärfen. Das könnte beispielsweise dann eintreten, wenn die mit amerikanischer Hilfe aufgerüsteten Sicherheitskräfte, ob Polizei oder Militär, verstärkt gegen oppositionelle Kräfte im jeweils eigenen Land vorgehen. Diese Einsicht hatte Obama bereits im April 2015 in einem Interview für die *New York Times* zum Ausdruck gebracht. Dort sagte er: »Ich denke, die größten Bedrohungen, mit denen sie [die sunnitisch-arabischen Verbündeten] konfrontiert sind, werden nicht von einer Invasion durch den Iran herrühren. Die größte Bedrohung kommt von der Unzufriedenheit in ihren eigenen Ländern.«⁸¹

Obama verfolgt dennoch einen hegemonialen Anspruch der USA in dem Sinne, dass er die Golfstaaten in eine gemeinsame Iran-Politik unter amerikanischer Führung einbinden wollte. Dabei versuchte er, die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation

mit diesen Ländern auch als Hebel für politische Einflussnahme zu nutzen. Zumindest *in dieser Hinsicht* scheint Trump keinen grundlegend anderen Ansatz zu verfolgen.

Was sich jedoch fundamental verändert hat, sind die Ziele der amerikanischen Iran-Politik. Der neue US-Präsident nimmt eine deutlich konfrontativere Haltung gegenüber Teheran ein als sein Amtsvorgänger. Die im Oktober 2017 offiziell verkündete Iran-Strategie von Trump sieht vor, den Einfluss des Irans im Mittleren Osten zurückzudrängen. Dazu will Washington noch härter gegen dessen lokale Verbündete (*proxies*) und gegen die iranischen Revolutionsgarden vorgehen.⁸² Kurz nach Veröffentlichung der Iran-Strategie kündigte Trump zwar an, vorerst an der Nuklearvereinbarung mit Iran festzuhalten. Zugleich drängte er jedoch den US-Kongress und die europäischen Partner, die aus seiner Sicht bestehenden Schwächen des JCPOA zu korrigieren. Andernfalls drohte er damit, seine präsidentiellen Befugnisse zu nutzen, um die USA einseitig aus dem Übereinkommen zurückzuziehen.⁸³

Jenseits der Atomvereinbarung wird sich für Trump die Frage stellen, wie er den Einfluss Irans eindämmen will, ohne die USA dabei gleichzeitig auch tiefer in die innenpolitischen Konflikte in und um den Persischen Golf hineinzuziehen. Dies gilt nicht zuletzt für den andauernden Bürgerkrieg im Jemen.

Die von Saudi-Arabien geführte Militärintervention im Jemen

Im März 2015 intervenierte eine von Saudi-Arabien angeführte Militärkoalition im Jemen mit dem Ziel, die international anerkannte Regierung von Präsident Abd Rabbuh Mansur Hadi wieder an die Macht zu bringen. An der Intervention beteiligten sich mit Aus-

⁷⁹ David E. Sanger, »Saudi Arabia Promises to Match Iran in Nuclear Capability«, *New York Times* (online), 13.5.2015, <www.nytimes.com/2015/05/14/world/middleeast/saudi-arabia-promises-to-match-iran-in-nuclear-capability.html> (Zugriff am 19.6.2017); Blanchard, *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 15], S. 19.

⁸⁰ So die Formulierung des Chefs des für den Persischen Golf zuständigen US-Zentralkommandos, General Joseph Votel, U.S. Senate, *Statement of General Joseph L. Votel, Commander of U.S. Central Command, before the Senate Armed Services Committee on the Posture of U.S. Central Command*, Washington, D.C., 9.3.2017, S. 28.

⁸¹ Thomas L. Friedman, »Iran and the Obama Doctrine«, *New York Times* (online), 5.4.2015 (eigene Übersetzung), <www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html> (Zugriff am 19.5.2017).

⁸² The White House, Office of the Press Secretary, *President Donald J. Trump's New Strategy on Iran*, Washington, D.C., 13.10.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/13/president-donald-j-trumps-new-strategy-iran>> (Zugriff am 16.10.2017); vgl. für frühere Aussagen aus der Trump-Administration auch Gordon Lubold, »Across Mideast, Mattis Delivers Trump's Message of Reassurance«, *Wall Street Journal* (online), 23.4.2017, <www.wsj.com/articles/across-mideast-mattis-delivers-trumps-message-of-reassurance-1492981116> (Zugriff am 19.6.2017).

⁸³ The White House, Office of the Press Secretary, *Remarks by President Trump on Iran Strategy*, Washington D.C., 13.10.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/13/remarks-president-trump-iran-strategy>> (Zugriff am 16.10.2017).

nahme Omans alle Staaten des Golfkooperationsrats und weitere arabische und afrikanische Staaten (unter anderem Ägypten und der Sudan). Präsident Hadi war im Januar 2015 von der Huthi-Bewegung, die dem Iran nahesteht, und Unterstützern des früheren Präsidenten Ali Abdullah Salih aus dem Amt vertrieben worden. Zuvor hatten die Huthis die Hauptstadt Sanaa und weite Teile des Landes bereits unter ihre Kontrolle gebracht. Damit war ein 2011 unterzeichnetes Abkommen gescheitert, das auf eine GKR-Initiative zurückging und einen politischen Übergangsprozess und eine Machtteilung im Jemen vorgesehen hatte.

Für die treibenden politischen und militärischen Kräfte der Intervention, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, geht es in dem Konflikt darum, die Entstehung eines iranischen Brückenkopfs in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu verhindern. Sie sehen in den Huthis eine »Hizbollah im Entstehen«, also ein willfähiges politisch-militärisches Instrument in den Händen Irans, mit dem dieser Unruhe am Golf schüren und seinen Einfluss in der Region ausweiten will.⁸⁴

Die saudisch-geführte Militäroffensive im Jemen ist allerdings nicht nur markanter Ausdruck des Konflikts zwischen Teheran und Riad, sondern auch ein Beleg für die Bereitschaft der arabischen Golfstaaten, ihre Interessen auch ohne Führung durch bzw. ohne enge Abstimmung mit den USA militärisch durchzusetzen.⁸⁵ Dabei hat es einige Beobachter überrascht, dass die arabische Koalition zu einer derart komplexen militärischen Operation fähig war.⁸⁶

84 Vgl. April Longley Alley/Joost Hiltermann »The Houthis Are Not Hezbollah«, Brüssel: International Crisis Group, 27.2.2017, <www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/houthis-are-not-hezbollah>; »General Asiri Exposes Iranian Plot to Strike Saudi Arabia from Yemen«, *Al Arabiya English* (online), 16.4.2017, <<https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2017/04/16/Exclusive-Asiri-exposes-Iran-plot-to-use-Yemen-as-base-to-strike-Saudi-Arabia.html>> (Zugriff jeweils am 28.9.2017).

85 Medienberichten zufolge trat der damalige saudische Botschafter in Washington, Adel al-Jubeir, erst eine Woche vor Beginn der Intervention an die US-Regierung heran mit dem Anliegen, die Liste mit potentiellen Zielen für Luftschläge durch die CIA überprüfen zu lassen, vgl. Maria Abi-Habib/Adam Entous, »U.S. Widens Role in Saudi-led Campaign Against Houthi Rebels in Yemen. Washington Has Concerns about Riyadh's Goals in the Conflict«, in: *Wall Street Journal*, 13.4.2015.

86 Yago Zayed/Ben Smith, *Yemen at War*, London: House of Commons Library, 20.12.2016 (Briefing Paper CBP-7184), S. 17; Emile Hokayem/David B. Roberts, »The War in Yemen«, in: *Survival*, 58 (2016) 6, S. 157–186, hier S. 157.

Die USA reagierten inkonsequent auf die Intervention im Jemen. Einerseits bezeichnete die Obama-Administration den Waffengang umgehend als legitim.⁸⁷ Washington unterstützte die Koalition militärisch durch geheimdienstliche Informationen, Luftbetankung sowie die Bereitstellung von Munition.⁸⁸ Andererseits bemühte sich das Weiße Haus sehr früh, den militärischen Beitrag der USA in der öffentlichen Darstellung zu minimieren⁸⁹ und Saudi-Arabien zu einem baldigen Ende der Kampfhandlungen und zu einer Rückkehr zum politischen Prozess im Jemen zu drängen.

Die von Riad angeführte Militäroperation im Jemen verdeutlicht das Dilemma, in dem sich Washington mit seinen sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zu den arabischen Golfstaaten befindet: Einerseits wollte Obama unter allen Umständen verhindern, in einen weiteren Krieg im Mittleren Osten hineingezogen zu werden, und andererseits galt es, die Beziehungen insbesondere zu Saudi-Arabien nicht noch weiter zu strapazieren. Medienberichte über die Entscheidungsprozesse im Weißen Haus deuten darauf hin, dass der bevorstehende Abschluss der Atomvereinbarung mit dem Iran ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung war, Saudi-Arabiens Vorgehen im Jemen zu unterstützen.⁹⁰ Obama und dessen Außenminister John Kerry wollten die Saudis nicht noch weiter verprellen. Die auch innerhalb der US-Administration bestehenden Zweifel an Sinn und Zweck des militärischen Eingreifens der Golfstaaten im Jemen wurden beiseitegeschoben.

Was die hier beschriebenen Entwicklungen betrifft, waren die USA in erster Linie der Getriebene und nicht

87 Dan Roberts/Kareem Shaheen, »Saudi Arabia Launches Yemen Air Strikes as Alliance Builds against Houthi Rebels«, *The Guardian* (online), 26.3.2015, <www.theguardian.com/world/2015/mar/26/saudi-arabia-begins-airstrikes-against-houthi-in-yemen> (Zugriff am 19.6.2017).

88 Andrew Tilghman, »The U.S. Is Intensifying Its Military Mission in Yemen«, in: *Military Times* (online), 3.6.2016, <www.militarytimes.com/story/military/2016/06/03/pentagon-reveals-intensified-air-strikes-yemen/85348316/> (Zugriff am 3.5.2017); Abi-Habib/Entous, »U.S. Widens Role in Saudi-led Campaign« [wie Fn. 85].

89 Colum Lynch, »U.S. Support for Saudi Strikes in Yemen Raises War Crime Concerns«, in: *Foreign Policy* (online), 15.10.2015, <<http://foreignpolicy.com/2015/10/15/u-s-support-for-saudi-strikes-in-yemen-raises-war-crime-concerns/>> (Zugriff am 19.6.2017).

90 Mark Mazzetti/Eric Schmitt, »Quiet Support for Saudis Entangles U.S. in Yemen«, in: *New York Times* (online), 13.3.2016, <www.nytimes.com/2016/03/14/world/middleeast/yemen-saudi-us.html> (Zugriff am 19.6.2017).

etwa die treibende Kraft. Die militärische Kooperation zwischen den USA und den arabischen Golfstaaten wurde auch dadurch belastet, dass beide Seiten die Rolle des Iran unterschiedlich bewerteten.⁹¹ Die Obama-Administration bestritt zwar nicht, dass Teheran die Huthis durch Waffenlieferungen unterstützte.⁹² Aus Sicht Washingtons handelte es sich bei den militärischen Konfrontationen im Jemen allerdings in erster Linie um einen lokalen Konflikt zwischen unterschiedlichen Fraktionen und Stämmen. Die saudische Auffassung, dass die Huthi-Rebellen weitgehend vom Iran gesteuert werden, teilte die damalige US-Regierung nicht.⁹³

Zudem verfolgten Saudi-Arabien und die USA unterschiedliche sicherheitspolitische Prioritäten. Das Augenmerk Amerikas lag in erster Linie auf der Bedrohung durch den regionalen Ableger der Al-Qaida-Terrororganisation, Al Qaida in the Arabian Peninsula (AQAP), und den IS. Zwar betrachten auch die Golfstaaten die beiden Terrororganisationen als Sicherheitsrisiko. Im ersten Jahr der Militärintervention ließ die saudisch-geführte Koalition Al Qaida jedoch gewähren und nahm in Kauf, dass die Terrorgruppe ein großes Territorium im Jemen unter ihre Kontrolle bringen konnte. Dies änderte sich erst im April 2016.⁹⁴ Nach Auffassung Washingtons ging der Kampf gegen die Huthis außerdem zulasten der Beteiligung der arabischen Verbündeten an der US-geführten Globalen Koalition gegen den IS.⁹⁵

91 Goldenberg/Dalton, »Bridging the Gulf« [wie Fn. 7], S. 61.

92 Jeremy M. Sharp, *Yemen: Civil War and Regional Intervention*, Washington, D.C.: CRS, 16.11.2016 (CRS Report 43960), S. 9; IISS, »The Percolating Proxy War in Yemen«, in: *Strategic Comments*, 23 (Januar 2017) 1, S. iv-vi, hier S. v.

93 Mark Mazzetti/Shuaib Almosawa, »Support for Saudi Arabia Gives U.S. Direct Role in Yemen Conflict«, *New York Times* (online), 24.8.2016, <www.nytimes.com/2016/08/25/world/middleeast/yemen-saudi-arabia-hospital-bombing.html> (Zugriff am 19.6.2017).

94 Guido Steinberg, »Islamistischer Terrorismus in der arabischen Welt: Ausbreitung und Eindämmung«, in: Volker Perthes (Hg.), »Krisenlandschaften«. *Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2017 (SWP-Studie 1/2017), S. 43–46, hier S. 45.

95 »Chapter Seven: Middle East and North Africa« [wie Fn. 7], S. 311; Eric Schmitt/Michael R. Gordon, »As U.S. Escalates Air War on ISIS, Allies Slip Away«, *New York Times* (online), 7.11.2015, <www.nytimes.com/2015/11/08/world/middleeast/as-us-escalates-air-war-on-isis-allies-slip-away.html> (Zugriff am 19.6.2017). Allerdings kämpften US-Spezialtruppen im April 2016 gemeinsam mit den VAE, um Al-Qaida-Kämpfer aus dem südjemenitischen Hafen Mukalla zu vertreiben, vgl. Katzman, *The United Arab Emirates (UAE)* [wie Fn. 43], S. 15.

Als zunehmend klar wurde, dass Saudi-Arabien und seine Koalitionäre ihre selbstgesteckten Ziele nicht erreichen würden und sich zudem die humanitäre Situation im Jemen immer weiter verschlechterte, versuchte die Obama-Administration, die saudische Regierung zu einem raschen Ende der Kampfhandlungen zu bewegen.⁹⁶ Sie setzte dabei auch auf die militärische und rüstungstechnische Kooperation als Möglichkeit, um auf die Saudis einzuwirken – allerdings ohne Erfolg.

Im April 2015 verkündete das Weiße Haus das Ende der arabischen Militärintervention im Jemen. Man sehe nun, so hieß es in der Mitteilung erwartungsvoll, einer »bedingungslosen Wiederaufnahme der Allparteien-Verhandlungen« entgegen.⁹⁷ Nur wenige Stunden später begann die saudische Luftwaffe jedoch erneut, Huthi-Stellungen zu bombardieren. Der damalige Botschafter Riads in Washington, Adel al-Jubeir, stellte klar, dass die Militäroperation nicht beendet worden sei, sondern lediglich in eine neue Phase eintrete.⁹⁸

Im September 2015 versicherte der saudische König Salman bei einem Besuch in Washington gegenüber Obama, dass seine Regierung »ohne Vorbedingungen« für politische Gespräche mit den Huthis eintrete und dafür sorgen werde, dass die humanitäre Hilfe Zugang zum Jemen erhalte. Nach Einschätzung von UN-Beamten passierte in der Folge dann allerdings wenig in dieser Richtung.⁹⁹

Als im Oktober 2016 Berichte kursierten, dass bei einem Luftangriff der saudisch-geführten Koalition auf eine Trauerfeier im Jemen über 100 Menschen getötet worden seien, ordnete das Weiße Haus eine grundlegende Überprüfung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien an.¹⁰⁰ Diese Kooperation sei »kein Blanko-

96 Adam Entous/Felicia Schwartz/Asa Fitch, »U.S. Pressed Saudis to End Yemen Airstrikes – Kingdom Resumed Attacks a Day after Declaring an End to the Coalition Offensive«, in: *Wall Street Journal*, 23.4.2015; Abi-Habib/Entous, »U.S. Widens Role in Saudi-led Campaign« [wie Fn. 85]; Eric Schmitt/Michael R. Gordon, »Saudi Resolve on Yemen Reflects Limits of U.S. Strategy«, in: *New York Times*, 22.4.2015.

97 The White House, Office of the Press Secretary, *Statement by NSC Spokesperson Bernadette Meehan on the Conclusion of Operation Decisive Storm*, Washington, D.C., 22.4.2015, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/22/statement-nsc-spokesperson-bernadette-meehan-conclusion-operation-decisive>> (Zugriff am 28.9.2017).

98 Schmitt/Gordon, »Saudi Resolve on Yemen« [wie Fn. 96].

99 Lynch, »U.S. Support for Saudi Strikes in Yemen« [wie Fn. 89].

100 The White House, Office of the Press Secretary, *Statement by the NSC Spokesperson Ned Price on Yemen*, Washington, D.C.;

Scheck«, so die Botschaft. Bereits im Juni 2016 hatten die USA den Großteil ihrer Verbindungsoffiziere aus den gemeinsamen Stäben abgezogen.¹⁰¹

Auch im US-Kongress regte sich Widerstand gegen die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien. Unter Führung des Demokraten Chris Murphy und des Republikaners Rand Paul versuchte eine Gruppe von Senatoren, ein geplantes Rüstungsgeschäft im Umfang von 1,15 Milliarden US-Dollar zu stoppen.¹⁰² Diese Initiative wurde jedoch mit großer Mehrheit im Senat abgeschmettert. Die einflussreichen republikanischen Senatoren Lindsey Graham, Mitch McConnell und Marco Rubio argumentierten, dass die Blockade des Deals die Beziehungen zu einem wichtigen Verbündeten und den Ruf der USA als verlässlicher Partner nachhaltig beschädigen würde.¹⁰³

Die USA konnten somit während der Amtszeit Präsident Obamas ihre sicherheits- und verteidigungs-politische Zusammenarbeit nicht als politischen Hebel nutzen, um auf das Verhalten Saudi-Arabiens oder anderer Golfstaaten im Jemen einzuwirken. Drohungen aus Washington, die Kooperation mit Riad grundsätzlich in Frage zu stellen, wären nicht glaubwürdig gewesen. Zu groß war im Weißen Haus und im US-Kongress die Sorge, mit einem solchen Schritt die Beziehungen zu den arabischen Partnern dauerhaft zu beschädigen und deren Unterstützung dort zu verlieren, wo sie aus Sicht der USA dringend gebraucht wurde. Einmal mehr zeigte sich, dass die Sicherheits-, Verteidigungs- und Rüstungskooperation keine einseitigen, sondern gegenseitige Abhängigkeiten begründet.

Donald Trump kündigte nach seinem Amtsantritt an, er werde gegenüber dem Mittleren Osten einen anderen Kurs verfolgen als sein Vorgänger. Der neue Präsident machte sich weitgehend die saudische Sichtweise zu eigen, wonach der Jemen ein zentraler Schauplatz ist, um den Einfluss des Iran am Persischen Golf

zurückzudrängen.¹⁰⁴ Durch ein hartes militärisches Vorgehen gegen die Huthis würden diese am ehesten dazu gezwungen, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, so die Einschätzung von US-Verteidigungsminister Mattis während eines Besuchs in Saudi-Arabien im April 2017.¹⁰⁵

Gleichzeitig ließ Trump verlauten, dass er die militärische Unterstützung für die arabischen Golfstaaten intensivieren und die von Obama verhängten Beschränkungen in der Rüstungskooperation aufheben wolle. Obama hatte den Verkauf von präzisionsgeleiteter Munition an Saudi-Arabien mit einem Volumen in Höhe von 350 Millionen US-Dollar kurz vor Ende seiner Amtszeit gestoppt, weil sich im Zuge der Militäroperationen die humanitäre Lage im Jemen dramatisch verschlechtert hatte.¹⁰⁶ Trump hat diese Restriktionen mittlerweile aufgehoben. Die Lieferung der Munition ist Teil des umfassenden Rüstungsdeals mit Saudi-Arabien, den Trump bei seinem Besuch in Riad im Mai 2017 verkündet hat.¹⁰⁷

Aus Sicht Saudi Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate haben die USA unter Präsident Trump wieder an sicherheitspolitischer Glaubwürdigkeit gewonnen. Al-Jubeir (der mittlerweile zum saudischen Außenminister aufgestiegen war) sprach freudig von einem »Wendepunkt« in den Beziehungen seines Landes zu den USA. Der Botschafter der VAE in Washington, Yousef al-Otaiba, erklärte, nun seien Washington, Riad und Abu Dhabi wieder »auf einer Linie«.¹⁰⁸ Bislang zeichnet sich allerdings nicht ab, dass Amerika diesen wiedergewonnenen Kredit an sicherheitspolitischer Verlässlichkeit in einen »mäßigen« Einfluss auf die Golfstaaten oder gar in einen Beitrag zur Beilegung des Jemen-Konflikts ummünzen kann und will. Während der frühere Außenminister John Kerry sich noch aktiv für eine politische Lösung eingesetzt hatte,¹⁰⁹ zeigt

8.10.2016, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/08/statement-nsc-spokesperson-ned-price-yemen>> (Zugriff am 19.6.2017).

101 Phil Steward, »Exclusive: U.S. Withdraws Staff from Saudi Arabia Dedicated to Yemen Planning«, *Reuters*, 19.8.2016, <www.reuters.com/article/us-yemen-security-usa-saudi-arabia-idUSKCN10U1TI> (Zugriff am 13.3.2017).

102 Sidahmed/Siddiqui, »Senator Chris Murphy: US Support for Saudi Arabia 'Can't Be Unconditional« [wie Fn. 49].

103 Julian Pecquet, »Senate Tacitly Endorses US Role in Yemen War«, *Al-Monitor* (online), 21.9.2016, <www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/09/senate-vote-arms-sales-saudi-arabia-tacit-endorsement-yemen.html> (Zugriff am 13.3.2017).

104 Karen De Young/Missy Ryan, »U.S. Mulls Deeper Role in Yemen's Civil War«, in: *Washington Post*, 27.3.2017.

105 Lubold, »Across Mideast, Mattis Delivers Trump's Message of Reassurance« [wie Fn. 82].

106 Pecquet, »Congress Prepares for another Showdown over Saudi Arms Sales« [wie Fn. 57].

107 Mark Landler/Eric Schmitt/Matt Apuzzo, »\$110 Billion Weapons Sale to Saudis Has Jared Kushner's Personal Touch«, *New York Times* (online), 18.5.2017, <www.nytimes.com/2017/05/18/world/middleeast/jared-kushner-saudi-arabia-arms-deal-lockheed.html> (Zugriff am 31.5.2017).

108 De Young/Ryan, »U.S. Mulls Deeper Role in Yemen's Civil War« [wie Fn. 104].

109 So reiste Kerry im August 2016 nach Saudi-Arabien, um dort eine Friedensinitiative vorzuschlagen. Diese sah vor, dass die Huthis aus Sanaa abziehen und ihre schweren Waffen

die Trump-Administration bislang wenig Interesse daran.¹¹⁰

Der Jemen steht exemplarisch für die Neigung der Hauptkontrahenten am Persischen Golf, Saudi-Arabien und Iran, ihr Ringen um Vorherrschaft auf dem innenpolitischen Schlachtfeld eines dritten Staates auszutragen. In einer solchen Konstellation können die USA weder den Iran durch militärische Präsenz im klassischen Sinne zwischenstaatlicher Frontverläufe »abschrecken« noch die arabischen Partner »rückversichern«. Stattdessen läuft Washington Gefahr, mittels seiner verteidigungspolitischen Bindungen an die Golfstaaten weiter in den Bürgerkrieg hineingezogen zu werden.

Die Globale Koalition gegen den »Islamischen Staat«

Die arabischen Golfstaaten sind schwierige Partner im Kampf gegen den Terrorismus. Das gilt für Saudi-Arabien, aber auch – in unterschiedlichen Ausprägungen – für andere Länder des Golfkooperationsrats. Einerseits besteht weiterhin das Problem, dass terroristische Gruppen von Einzelpersonen und Organisationen aus diesen Staaten finanziert werden, wie die jährlichen Antiterrorberichte des US-Außenministeriums belegen. Die von Saudi-Arabien missionarisch in die Welt getragene Staatsreligion des Wahhabismus dient den Kämpfern des »Islamischen Staates« und anderen Jihadisten zudem als ideologisches Rüstzeug. Andererseits ist der Westen bei der Terrorbekämpfung auf die arabische Regionalmacht angewiesen.¹¹¹

Nachdem der IS große Teile des Irak erobert hatte, kündigte die Obama-Administration im September 2014 an, eine »Globale Koalition« bilden zu wollen mit

dem Ziel, die Terrororganisation »zu schwächen und schließlich zu besiegen«. Amerika sah sich dabei von Anfang an in der Rolle einer unverzichtbaren Führungsnation. Die USA seien – so der ehemalige US-Verteidigungsminister Ashton Carter – das einzige Land, das in der Lage sei, eine derart große internationale Koalition zustande zu bringen und aufrechtzuerhalten.¹¹² US-Präsident Trump hat wie Obama den Kampf gegen den IS zu einem Schwerpunkt seiner Politik im Mittleren Osten gemacht und stützt sich dabei weiterhin auf die von seinem Amtsvorgänger aufgebaute internationale Koalition.

Zu dieser Koalition zählen heute (Stand Oktober 2017) insgesamt 69 Staaten aus Afrika, Amerika, Asien-Pazifik, Europa und dem Mittleren Osten und vier internationale Organisationen (EU, Nato, Interpol und die Arabische Liga).¹¹³ Neben der militärischen Komponente umfasst die Agenda der Koalition vier weitere Aufgaben: das Vorgehen gegen die Rekrutierung von IS-Kämpfern im Ausland, das Austrocknen der Terrorfinanzierung, humanitäre Hilfe für die von IS-Gewalt betroffenen Menschen und die Bekämpfung der Ideologie und Propaganda des IS (*exposing the true nature*).¹¹⁴ Während bei den militärischen Aktivitäten die USA gemeinsam mit der irakischen Regierung die Führungsrolle spielen, hat die Koalition insgesamt einen wenig bindenden Charakter und keine übergreifende Strategie. Auch ist keine Hierarchisierung der genannten Ziele erkennbar.¹¹⁵

An der Globalen Koalition haben sich von Anfang an alle sechs Staaten des Golfkooperationsrats beteiligt, wengleich Oman bis heute nicht an der militärischen Komponente direkt mitwirkt. Die Obama-Administration hat nicht zuletzt aus politischen Gründen auf die Teilnahme arabischer Kräfte am militärischen Kampf gegen den IS hingearbeitet. Hinzu kommt, dass die USA auf den Zugang zu Stützpunkten am Golf angewiesen sind, wenn sie den IS wirksam bekämpfen wollen. So beherbergt beispielsweise Kuwait das Operationszentrum der US-geführten Militäroperation

und Raketen an eine dritte Partei übergeben, vgl. Blanchard, *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 15], S. 24. Im November 2016 gelang es Kerry, direkte Verhandlungen zwischen Saudi-Arabien und den Huthis anzubahnen und damit zu einer kurzen Waffenruhe beizutragen, Mareike Transfeld, *Kein Stellvertreterkrieg im Jemen. Die Unterschätzung lokaler Dynamiken fördert die Internationalisierung des Konflikts*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2017 (SWP-Aktuell 13/2017), S. 4.

¹¹⁰ Vgl. Transfeld, *Kein Stellvertreterkrieg im Jemen* [wie Fn. 109], S. 4.

¹¹¹ Guido Steinberg, »Saudi-Arabien: Wichtiger, aber schwieriger Partner bei der Terrorbekämpfung«, *Stiftung Wissenschaft und Politik. Kurz gesagt* (online), 4.1.2016, <www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/saudi-arabien-wichtiger-aber-schwieriger-partner-bei-der-terrorbekämpfung/> (Zugriff am 12.6.2017).

¹¹² Carter, »The Logic of American Strategy in the Middle East« [wie Fn. 34], S. 18.

¹¹³ Vgl. U.S. Department of State, *The Global Coalition to Defeat ISIS: Partners*, Washington, D.C., <www.state.gov/s/secsi/c72810.htm> (Zugriff am 5.10.2017).

¹¹⁴ Vgl. U.S. Department of State, *The Global Coalition to Defeat ISIS*, Washington D.C., <www.state.gov/s/secsi/> (Zugriff am 12.6.2017).

¹¹⁵ Kathleen J. McInnis, *Coalition Contributions to Countering the Islamic State*, Washington, D.C.: CRS, 24.8.2016 (CRS Report R44135), S. 6.

Inherent Resolve, und die Air Force Base Al Udeid in Katar ist von großer Bedeutung für den Luftkrieg der Amerikaner.

Trotz dieser Abhängigkeiten kritisierten die USA unter Obama offen das aus ihrer Sicht unzureichende militärische Engagement der arabischen Golfstaaten bei der Bekämpfung des IS. Bis Anfang Januar 2016 gingen nach Recherchen der Rand Corporation lediglich 27 der bis dahin insgesamt mehr als 9000 durchgeführten Luftschläge gegen die Terrormiliz im Irak und Syrien auf das Konto Jordaniens, Saudi-Arabiens, Bahrains und der VAE.¹¹⁶

Die Kritik der USA an der mangelnden militärischen Lastenteilung galt nicht nur den arabischen Golfstaaten, sondern auch den Europäern. Dennoch richtete Washington seinen Unmut besonders deutlich gegen seine arabischen Partner. Es sei eine große Ironie, so Ashton Carter im Januar 2016, dass diese Länder nicht mehr zum Kampf gegen den IS beitragen, obwohl sie am meisten von dem Aufstieg der Terrorgruppe bedroht seien. Bislang hätten die Golfstaaten nicht genug getan. »Wir wollen, dass sie mehr tun.«¹¹⁷ Die Forderung der Amerikaner an die arabischen Staaten nach einem aktiveren Einsatz im Rahmen der Globalen Koalition bezog sich nicht nur auf Luftschläge, sondern auch auf denkbare andere Beiträge zur Bekämpfung des IS, zum Beispiel den Aufbau von lokalen Partnern oder die Bereitstellung von Spezialkräften.¹¹⁸

Vermutlich auch als Reaktion auf die amerikanische Kritik verkündete der saudische Verteidigungsminister Mohammad bin Salman Ende 2015 die Gründung einer »Islamischen Militärallianz gegen den Terrorismus«, der sich zunächst 34 Staaten angeschlossen

haben und deren Operationszentrum in Riad eingerichtet wurde. Erneut mit der Ausnahme Omans nehmen alle GKR-Staaten daran teil.¹¹⁹ Die Obama-Administration begrüßte die Initiative als Beitrag zum Kampf gegen den IS, gleichwohl waren die Reaktionen im Weißen Haus insgesamt wenig enthusiastisch.¹²⁰ Die Zurückhaltung Washingtons hatte drei Gründe: Erstens blieb unklar, gegen welche Terrororganisationen sich die Islamische Allianz konkret richten sollte. Während sich die USA einen klaren Fokus auf den IS wünschten, deuten Äußerungen aus Saudi-Arabien bis heute eher darauf hin, dass sich das Bündnis gegen alle »Rebellengruppen und Milizen [richtet], die eine Bedrohung der Allianzmitglieder darstellen, wie die jemenitischen Huthis«.¹²¹

Zweitens weckte die Initiative den Verdacht, dass sie zuvorderst gegen den Iran gerichtet war¹²² und somit die Spannungen zwischen Sunniten und Schiiten in der Region weiter verschärfen würde. Drittens legen Medienberichte nahe, dass weder die USA noch andere westliche Länder vorab über den saudischen Vorstoß konsultiert wurden.¹²³ Das warf die Frage auf, inwiefern diese Initiative als komplementärer Beitrag zur US-geführten Koalition oder stattdessen als konkurrierendes Projekt angelegt war.

Es gibt wenig Anhaltspunkte dafür, dass sich an der Lastenteilungsproblematik bis 2017 etwas Grundlegendes geändert hätte.¹²⁴ Die »Islamische Militär-

116 Brian Michael Jenkins, *A Saudi-Led Military Alliance to Fight Terrorism. Welcome Muscle in the Fight against Terrorism, Desert Mirage, or Bad Idea?*, Santa Monica: Rand Corporation, 2016, S. 10. Regelmäßig aktualisierte Angaben zur Zahl der Luftschläge gegen den IS finden sich auf der Internetseite des US-Verteidigungsministeriums. Dort werden jedoch keine Angaben über die militärischen Beiträge einzelner Länder gemacht, U.S. Department of Defense, *Special Report: Operation Inherent Resolve. Targeted Operations Against ISIS Terrorists*, Washington, D.C., <<https://www.defense.gov/OIR/>> (Zugriff am 16.10.2017).

117 Aaron Mehta, »Carter again Slams Anti-ISIS Partners on Lack of Assistance«, *Defense News* (online), 2.2.2016, <www.defensenews.com/story/war-in-syria/2016/02/02/carter-slams-isis-coalition-isis-syria-iraq-fight/79698804/> (Zugriff am 31.3.2017).

118 Ebd.; Saudi-Arabien unterstützte allerdings amerikanische Programme finanziell, mit denen syrische Oppositionskräfte ausgebildet und ausgerüstet worden sind, vgl. Blanchard, *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 15], S. 25.

119 »Joint Statement on Formation of Islamic Military Alliance to Fight Terrorism«, *Official Saudi Press Agency* (online), 15.12.2015, <www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=1429204> (Zugriff am 31.3.2017).

120 Terri Moon Cronk, *Carter Calls for More Global Cooperation to Defeat ISIL*, Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 15.12.2015, <www.defense.gov/News/Article/Article/636379/carter-calls-for-more-global-cooperation-to-defeat-isis/> (Zugriff am 31.3.2017); Jenkins, *A Saudi-Led Military Alliance to Fight Terrorism* [wie Fn. 116], S. 10.

121 So der Berater des saudischen Verteidigungsministeriums, Generalmajor Ahmed Asiri; vgl. Saeed Shah/Margherita Stancati, »Saudi-Led Antiterror Coalition Sharpens Its Focus«, in: *Wall Street Journal*, 19.4.2017. Für frühere Äußerungen vgl. auch Noah Browning/John Irish, »Saudi Arabia Announces 34-state Islamic Military Alliance against Terrorism«, *Reuters*, 15.12.2015, <www.reuters.com/article/us-saudi-security-idUSKBN0TX2PG20151215> (Zugriff am 31.3.2017).

122 Gaub, *Saudi Arabia and the Islamic Alliance* [wie Fn. 61], S. 4.

123 Ian Black, »Saudi Arabia's Anti-terrorism Alliance: A Political Message Sketchy on Details«, *The Guardian* (online), 15.12.2015, <www.theguardian.com/world/2015/dec/15/saudi-arabia-anti-terrorism-alliance-political-message-sketchy-details> (Zugriff am 9.6.2017).

124 Der *Congressional Research Service* hat zuletzt im August 2016 eine Auflistung der militärischen Beiträge einzelner

allianz gegen den Terrorismus« hat nach wie vor keine klare Struktur und Stoßrichtung.¹²⁵ Anders als sein Amtsvorgänger übt Trump zumindest öffentlich keinen großen Druck auf Saudi-Arabien und andere Golfstaaten aus, sich militärisch stärker am Antiterrorkampf zu beteiligen. Allerdings gab es jenseits tadelnder Rhetorik auch unter Obama keine Hinweise darauf, dass die amerikanische Administration versucht hätte, die militärische und rüstungspolitische Zusammenarbeit mit diesen Ländern von größeren Beiträgen zum Kampf gegen den IS abhängig zu machen.

Die auf den IS bezogenen Bedrohungswahrnehmungen in den USA, in Saudi-Arabien und in anderen arabischen Golfstaaten sind nicht identisch. Der IS lässt sich als ein militärisches, ein terroristisches und ein ideologisch-religiöses Problem definieren. Der Anspruch der Globalen Koalition lautete zwar von Anfang an, sich gegen alle drei Bedrohungsdimensionen zu richten. Allerdings haben die USA ihre Ressourcen und ihre Aufmerksamkeit in erster Linie auf die militärische und terroristische Bedrohung gelenkt.

Der »Islamische Staat« hat die Kontrolle über die irakische Stadt Mossul verloren und steht Mitte Oktober 2017 auch in der syrischen Stadt Rakka kurz vor dem Zusammenbruch. Damit zeichnet sich ab, dass die Rückeroberung des vom IS besetzten Territoriums als Komponente des Kampfes gegen die Terrormiliz stark an Bedeutung verliert. Trotzdem setzt Präsident Trump bislang ebenso hauptsächlich auf militärische Instrumente wie sein Amtsvorgänger. Eine Anti-Terrorstrategie gegen den IS nach dem Ende des Kalifats haben die USA bislang noch nicht entwickelt.

Saudi-Arabien und andere Golfstaaten haben die Gefahren, die vom jihadistischen Terrorismus ausgehen, lange Zeit heruntergespielt. Der IS hat wie Al-Qaida sogar von der Hilfe Saudi-Arabiens, der VAE und Katars profitiert.¹²⁶ Die Bedrohungswahrnehmung änderte sich allerdings unter dem Eindruck terroristischer Anschläge in den Golfstaaten. So hat der »Islamische Staat« seit 2014 Terroranschläge in Saudi-Arabien verübt, die sich vor allem gegen Ausländer, die schiitische Minderheit und die

saudischen Sicherheitskräfte richteten.¹²⁷ Im Juni 2015 gelang dem IS erstmals ein Terrorangriff in Kuwait (auf eine schiitische Moschee).

Für Riad bedeutete der Aufstieg der Jihadisten auch eine ideologisch-religiöse Bedrohung.¹²⁸ Mit der Ausrufung des Kalifats durch den Anführer Abu Bakr al-Baghdadi im Juni 2014 stellte die Terrororganisation die religiöse Autorität der saudischen Monarchie offen in Frage. Die Legitimität als Hüterin der heiligen islamischen Stätten Mekka und Medina und das Bündnis mit dem wahhabitischen Klerus ist bis heute die Stütze des staatlichen Herrschaftsanspruchs der Saud-Dynastie. Der IS kann dem saudischen Anspruch, der wahre Vertreter des Islam zu sein, gerade deshalb so gefährlich werden, weil dessen Ideologie so stark auf der Lehre des Wahhabismus gründet. Die ideologisch-religiöse Herausforderung für die saudische Führung findet auch darin ihren Ausdruck, dass sich eine verhältnismäßig große Zahl von Saudis der Terrororganisation als ausländische Kämpfer angeschlossen hat.¹²⁹ Mit der Zerstörung des Kalifats mag auch die religiös-ideologische Strahlkraft des IS verblassen, völlig verschwinden wird sie indes nicht.

Der IS-Terror richtet sich nicht nur gegen den Westen und die saudische Monarchie, sondern auch gegen den Iran, wie die Anschläge Anfang Juni 2017 gegen das Parlament in Teheran und gegen das Grabmal von Staatsgründer Chomeini belegen. Insofern geht es beim Kampf gegen den IS – anders als beim Streit um das iranische Atomprogramm oder beim Bürgerkrieg im Jemen – im Kern nicht um den Konflikt zwischen den arabischen Golfstaaten und dem Iran. Der Anti-IS-Kampf ist aber ein Beleg dafür, dass sich Saudi-Arabien und andere arabische Golfstaaten in zunehmendem

¹²⁷ Toby Matthiesen, *The Domestic Sources of Saudi Foreign Policy: Islamists and the State in the Wake of the Arab Uprisings*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, August 2015, S. 3–4; U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2015*, Juni 2016, S. 214, <www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/> (Zugriff am 5.10.2017).

¹²⁸ Cole Bunzel bezeichnet den ideologischen Kampf zwischen dem IS und Saudi-Arabien eindrücklich als einen »Wettbewerb um die Seele des Wahhabismus«, Cole Bunzel, *The Kingdom and the Caliphate. Duel of the Islamic States*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Februar 2016, S. 25.

¹²⁹ »Chapter Seven: Middle East and North Africa« [wie Fn. 7], S. 307. Florence Gaub beziffert die Zahl der saudischen »ausländischen Kämpfer« in den Reihen des IS mit 3000. Während in Europa statistisch gesehen auf 100 000 Einwohner ein IS-Rekrut komme, sei das Verhältnis in Saudi-Arabien eins zu 10 000, Gaub, *Saudi Arabia and the Islamic Alliance* [wie Fn. 61], S. 2.

Länder, auch der Golfstaaten, zum Feldzug gegen den IS erstellt, siehe Tabelle I: »Military Coalition Contributions to Countering the Islamic State«, in: McInnis, *Coalition Contributions to Countering the Islamic State* [wie Fn. 115], S. 8–12.

¹²⁵ Shah/Stancati, »Saudi-Led Antiterror Coalition Sharpens Its Focus« [wie Fn. 121].

¹²⁶ Steinberg, »Islamistischer Terrorismus in der arabischen Welt« [wie Fn. 94], S. 43.

Maße mit Bedrohungen konfrontiert sehen, die wenig mit zwischenstaatlicher Sicherheit nach traditionellem Muster, aber dafür viel mit innenpolitischen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu tun haben.

Das hat auch grundlegende Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit den USA. Seitdem die Golfstaaten verstärkt selbst in das Visier des Terrorismus geraten sind, haben sie die Antiterrorkooperation mit den USA intensiviert. Einige von ihnen, wie insbesondere Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, verfügen jedoch selbst über hocheffiziente Sicherheitsapparate, die wirkungsvoll gegen terroristische Aktivitäten innerhalb der eigenen Grenzen vorgehen können.¹³⁰ Daher sind diese Länder bei der Terrorbekämpfung weniger abhängig von Washington als bei der Abwehr äußerer Bedrohungen.

In dem Maße, indem der IS für Saudi-Arabien und seine Nachbarn am Golf auch eine ideologisch-religiöse Bedrohung darstellt, funktioniert die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation mit den USA nicht im Sinne klassischer Rückversicherung. Eine zu große Nähe zu Washington wird dann aus Sicht der arabischen Monarchien sogar zur Belastung, weil sie in das jihadistische Narrativ passt, wonach die Herrschenden nur Marionetten des Westens seien und damit Verrat am wahren Islam begingen.

Die Konsequenz daraus lautet, dass die Möglichkeiten einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den USA (bzw. dem Westen) und Saudi-Arabien im Kampf gegen den IS und andere jihadistische Terrorgruppen begrenzt bleiben werden. Riad und andere arabische Hauptstädte verfolgen eine eigene Agenda, die auf je eigenen Sicherheitseinschätzungen beruht. Die durch die militärische Präsenz der USA untermauerte Politik der Rückversicherung eignet sich nicht dazu, auf diese Agenda Einfluss zu nehmen.

130 Für eine entsprechende Einschätzung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten vgl. U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2015* [wie Fn. 127], S. 221.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die USA haben sich über Jahrzehnte als militärische und sicherheitspolitische Führungsmacht am Persischen Golf gesehen. Dieses Selbstverständnis basiert auf drei zentralen Annahmen: erstens, dass Amerika in der Lage ist, kollektives Handeln mit regionalen Verbündeten zu organisieren, und zweitens, dass es sein militärisches Schwergewicht in politischen Einfluss auf diese Partner übersetzen kann. Die dritte Annahme ist, dass Washington auch durch die sicherheitspolitische Rückversicherung (*reassurance*) seiner arabischen Partner gegen Bedrohungen auf diese Staaten einwirken kann.

Die Idee einer aus diesen Eigenschaften resultierenden hegemonialen Rolle ist in den politischen Institutionen und außenpolitischen Denkfabriken in den USA weiterhin tief verwurzelt. Auch in der deutschen Debatte wird Washington mitunter ein recht hohes Maß an potentiellen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten zugeschrieben, wenn es beispielsweise um die Lösung von Konflikten in und um den Persischen Golf geht.

Die Entwicklungen seit dem Beginn des »Arabischen Frühlings« legen dagegen den Schluss nahe, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine große Kluft besteht. Die Studie kommt zu dem Resümee, dass eine wichtige Ursache dafür in der – tendenziell zunehmenden – Diskrepanz zwischen der Angebots- und der Nachfrageseite amerikanischer Sicherheits- und Verteidigungskooperation liegt. Befeuert durch die Umbrüche in der arabischen Welt seit 2011 und den Ölpreisverfall nach 2014 werden die zwischenstaatlichen Machtrivalitäten am Persischen Golf, insbesondere zwischen Saudi Arabien und dem Iran, immer mehr auf den innenpolitischen, gesellschaftlichen und religiös-ideologischen »Schlachtfeldern« ausgetragen.

Die in dieser Studie näher beleuchteten Kooperations- bzw. Konfliktfelder zwischen den USA und den GKR-Staaten – die Atomvereinbarung mit dem Iran, der Krieg im Jemen und der Kampf gegen den IS – sind untrennbar auch mit Herrschaftsfragen in den arabischen Golfstaaten verknüpft. Das überwiegend auf zwischenstaatliche Konfliktszenarien ausgerichtete amerikanische Instrumentarium (Rüstungskooperation und klassische militärische Abschreckung) ist unter diesen Bedingungen weitgehend nutzlos bei

dem Bemühen, einen »mäßigen« Einfluss auf diese Länder auszuüben.

Bislang deutet wenig darauf hin, dass Präsident Donald Trump den hegemonialen Anspruch der USA am Golf grundsätzlich in Frage stellen will. So macht er bislang keine Anstalten, den militärischen »Fußabdruck« der USA in der Region zu verkleinern. Ebenso wie Obama rückt Trump den Kampf gegen den Terrorismus in den Mittelpunkt seiner Politik im Mittleren Osten und strebt dabei ein enges, durch Rüstungskooperation zementiertes Bündnis mit Saudi-Arabien an. Diese Politik entspricht durchaus einem traditionellen, realpolitischen Verständnis amerikanischer Hegemonie, das sicherheitspolitische Führung mit militärischer Lastenteilung verbindet.

Der eigentliche Bruch mit der Politik seines Amtsvorgängers liegt in der nahezu bedingungslosen Unterstützung Saudi-Arabiens, der Vereinigten Arabischen Emirate und Bahrains im Konflikt mit dem Iran. Im Oktober 2017 verkündete Präsident Trump eine neue Iran-Strategie, mit der er zunächst an der Nuklearvereinbarung mit dem Iran festhielt. Zugleich übte er großen Druck sowohl auf den US-Kongress als auch auf die europäischen Partner aus, die aus seiner Sicht bestehenden Schwächen des JCPOA zu korrigieren. Das betrifft in erster Linie die zeitlichen Befristungen für die Einschränkungen der iranische Nuklearaktivitäten sowie Irans Raketenrüstung.

Richtet man den Blick jenseits des Atomdossiers, so stellt sich die Frage, ob Trump mit dem Ziel der geopolitischen Eindämmung des Iran auch eine breitere Definition des Antiterrorkampfes im Mittleren Osten verknüpfen wird, als Obama dies getan hat. Dann könnte auch die Bekämpfung schiitischer Gruppen in Saudi-Arabien, Bahrain oder andernorts sowie der Huthi-Bewegung im Jemen stärker in den Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Kooperation am Persischen Golf rücken.

Schließlich deutet sich an, dass die klare Positionierung Trumps zugunsten Saudi-Arabiens auch die lange bestehenden Spannungen innerhalb des Golfkooperationsrats weiter anheizt. Die Krise vom Juni 2017, als Saudi-Arabien, die VAE und Bahrain eine wirtschaftliche und politische Isolierung Katars initiierten, weist in diese Richtung. Die Spaltung des Golfkooperations-

rats widerspricht jedoch dem langjährigen Bestreben Washingtons, die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit zwischen den sechs GKR-Staaten unter amerikanischer Führung auszubauen. Die Katar-Krise hat zudem verdeutlicht, dass die Annäherung der USA an die Positionen Saudi-Arabiens nicht einhergeht mit einem Zuwachs an politischem Einfluss auf die Politik der Golfstaaten. Denn vieles lässt darauf schließen, dass zumindest das US-Außen- und Verteidigungsministerium von dem Vorgehen der drei arabischen Partner überrascht wurden.

Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit amerikanischer Führung könnte somit während der Präsidentschaft Donald Trumps eher noch größer werden. Eine tabellarische Übersicht im Annex dieser Studie stellt die »Middle East Policy« Obamas und Trumps vor dem Hintergrund der drei zentralen hegemonialen Annahmen einander gegenüber. Da der neue US-Präsident noch kein Jahr im Amt ist, muss ein solcher Vergleich freilich noch mit einiger Vorsicht genossen werden.

Aus Sicht der USA wären durchaus andere Politikoptionen denkbar als jene, die sich aus einem realpolitischen Hegemonieverständnis ergeben. So könnte Washington versuchen, die Schere zwischen Sicherheitsangebot und Sicherheitsnachfrage dadurch zu schließen, dass es die Absicherung der Regime in den Golfmonarchien ausdrücklich als wesentliches Ziel der Zusammenarbeit festschreibt. Die Sicherheits- und Verteidigungskooperation zwischen den USA und ihren arabischen Partnern müsste sich dann noch viel stärker als bisher dem Umgang mit »asymmetrischen« bzw. »hybriden« Bedrohungen am Golf unterhalb der Schwelle konventionell-militärischer Konflikte widmen. Trumps bisherige Golf-Politik und seine Iran-Strategie lassen sich so deuten, dass er diesen Weg gehen will. Damit wächst jedoch auch das Risiko für Amerika, wieder stärker in die Gewaltkonflikte in der Region hineingezogen zu werden. Dafür wiederum gibt es nach den Erfahrungen mit der Irak-Intervention nach 2003 in der amerikanischen Gesellschaft keine große Unterstützung.

Eine zweite Option für die Politik Washingtons gegenüber der Golfregion wäre die Bereitschaft, die verteidigungspolitische Kooperation mit den GKR-Staaten tatsächlich grundsätzlich zur Disposition zu stellen, sofern die Außen- und Innenpolitik dieser Länder nicht den Interessen der USA entsprechen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass Trump oder irgendein anderer US-Präsident die wirtschaftlichen und außen-

politischen Kosten einer solchen Option zu tragen bereit wäre.

Drittens schließlich könnten die USA eine grundsätzliche Kursänderung vornehmen und ihren Führungsanspruch am Golf nicht mehr in erster Linie auf militärische und verteidigungspolitische Ressourcen stützen, sondern stärker auf diplomatische Initiativen und wirtschaftliche Instrumente. So verlockend eine solche Option auch in den Augen der Kritiker amerikanischer Militärpolitik am Golf sein mag: Es ist völlig unklar, inwiefern sich mit politischen, wirtschaftlichen oder Soft-Power-Instrumenten ein größerer Einfluss auf die Politik der Golfstaaten ausüben ließe als im Rahmen der militärischen Kooperation.

Vieles deutet also darauf hin, dass die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der USA am Golf wesentlich begrenzter bleiben werden, als dies die Prämisse »hegemonialer Führung« bzw. »hegemonialer Stabilität« unterstellt. Andere Staaten und internationale Organisationen innerhalb und außerhalb der Region werden sich bei sicherheits- und verteidigungspolitischen Belangen weniger an der Politik der USA orientieren und stattdessen stärker eigenständige Positionen entwickeln.

Deutschland hat im Zuge des internationalen Kampfes gegen den »Islamischen Staat« und durch seine exponierte Stellung in der multilateralen Iran-Diplomatie auch ein sicherheitspolitisches Profil im Mittleren Osten erworben. Im Rahmen der Debatte um transatlantische Lastenteilung könnte der Druck auf Berlin und andere europäische Nato-Hauptstädte wachsen, sich noch stärker in dieser Weltregion zu engagieren.

Während der Präsidentschaft Donald Trumps werden sich die Konflikte zwischen Europa und den USA über die amerikanische Politik am Persischen Golf und im Mittleren Osten aller Voraussicht nach verschärfen. Das wirft auch für die nächste Bundesregierung schwierige Fragen auf, etwa wie und mit welchen Mitteln sie sich künftig am Kampf gegen den Terrorismus beteiligen und wie sie es mit der Rüstungszusammenarbeit am Persischen Golf halten will. In jedem Fall müssen Deutschland und seine europäischen Partner auf den Kurswechsel der US-amerikanischen Iran-Politik unter Präsident Trump reagieren und eigene Positionen jenseits des Atom-Dossiers definieren, wie sie mit Teheran umgehen wollen.

Anhang

Abkürzungen

CRS	Congressional Research Service	IS	Islamischer Staat
CSIS	Center for Strategic and International Studies	JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
DSCA	Defense Security Cooperation Agency	Nato	North Atlantic Treaty Organization
FMS	Foreign Military Sales	THAAD	Theater High Altitude Area Defense
GKR	Golfkooperationsrat	VAE	Vereinigte Arabische Emirate
IISS	International Institute for Strategic Studies		

Hegemonialer Anspruch und Wirklichkeit am Persischen Golf: Obama versus Trump – eine tabellarische Gegenüberstellung

Hegemoniale Annahmen	Obama-Administration	Trump-Administration
Die USA sind in der Lage, kollektives Handeln mit den arabischen Golfstaaten zu organisieren	<p>Trifft teilweise zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Obama gelang es, die formale, wenngleich eher opportunistisch motivierte Unterstützung der Golfstaaten für das JCPOA zu erwirken; ▶ Obama gelang es, unter Einschluss der Golfstaaten eine globale Koalition gegen den IS aufzubauen; ▶ Im Jemen-Konflikt waren die USA dagegen eher eine getriebene als eine treibende Kraft. 	<p>Ungewiss:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Trump befürwortet die Idee einer »arabischen Nato« gegen den Terrorismus und gegen den Iran, die von den USA unterstützt wird; ▶ Für das Gelingen einer solchen Allianz spricht die Kongruenz der Interessen Trumps und der wichtigsten arabischen Golfstaaten mit Blick auf Iran; ▶ Gegen das Gelingen spricht, dass derartige Ansätze zu Allianzbildungen in der Vergangenheit nicht erfolgreich waren.
Die USA können ihre verteidigungspolitischen Instrumente, speziell die Rüstungskooperation, in politischen Einfluss auf die arabischen Golfstaaten übersetzen.	<p>Trifft weitgehend nicht zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Rüstungskooperation hat im Verhältnis der USA zu den Golfstaaten keine einseitigen, sondern gegenseitige Abhängigkeiten geschaffen. 	<p>Trifft vermutlich unter Trump noch weniger zu als unter Obama:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ »America First« setzt auf Reindustrialisierung und Stärkung des Militärs; Absatzmärkte für US-Rüstungsindustrie gewinnen damit an politischer Bedeutung und stärken die Golfstaaten als Waffenkäufer.
Die USA bieten den arabischen Golfstaaten eine sicherheitspolitische Rückversicherung (<i>reassurance</i>), die es ermöglicht, einen »mäßigen« Einfluss auf die Politik dieser Länder auszuüben.	<p>Trifft nur teilweise und seit 2011 immer weniger zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Die USA bleiben für die Golfstaaten ein wichtiger Garant für den Schutz vor äußeren Bedrohungen; ▶ Gleichzeitig verlagert sich die »Nachfrage« seitens der Golfstaaten weg von zwischenstaatlich-militärischer Sicherheit hin zu Regimesicherheit; ▶ Bestreben Obamas, sich aus den innenpolitischen Gewaltkonflikten in der Region herauszuhalten. 	<p>Trifft vermutlich unter Trump noch weniger zu als unter Obama:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Im Gegensatz zu Obama ist Trump bereit, an einer umfassenden geopolitischen Eindämmung des Irans mitzuwirken; ▶ Damit verbunden ist das größere Risiko, in die innenpolitischen Konflikte am und um den Persischen Golf hineingezogen zu werden, ohne damit jedoch auch einen größeren Einfluss auf die Politik der Golfstaaten nehmen zu können.