

März 2023

Länderbericht

Regionalprogramm Golf-Staaten



Diplomatisches Tauwetter am Golf?

Die iranisch-saudische Annäherung, Auswirkungen auf die Region und Chinas neugefundene Vermittlerrolle im Nahen und Mittleren Osten

Philipp Dienstbier, Simon Engelkes

Es ist ein außenpolitischer Paukenschlag: Nach über sieben Jahren diplomatischer Eiszeit verkünden Iran und Saudi-Arabien überraschend eine außenpolitische Wiederannäherung – und das ausgerechnet in Peking. Ist dies ein Wendepunkt in der iranisch-saudischen Rivalität, dessen Auswirkungen die Region vom Irak über den Libanon bis hin zum Jemen im Bann halten? Die Vereinbarung zwischen den beiden Kontrahenten am Golf ist ein Versuch Irans, die internationale Isolation zu durchbrechen, und das Ergebnis einer sich wandelnden Außenpolitik Saudi-Arabiens. Währenddessen macht China den USA ihren Einfluss als traditionelle Ordnungsmacht am Golf streitig.

Regionale Rivalen auf Tuchfühlung

In der symbolträchtigen Großen Halle des Volkes in Peking stehen sich der nationale Sicherheitsberater Saudi-Arabiens, Staatsminister Musaad bin Mohammed Al Aiban, und Admiral Ali Schamchani, der Generalsekretär des iranischen nationalen Sicherheitsrates, zum Handschlag gegenüber und lächeln zufrieden in die Kameras. Zwischen ihnen triumphiert ein freudiger Wang Yi, der erst kürzlich vom chinesischen Außenminister zum neuen Direktor des Büros der Zentralen Kommission für auswärtige Angelegenheiten aufgestiegen war. Unter seiner Vermittlung wurde die Vereinbarung geschlossen, die alle drei Politiker zuvor feierlich unterzeichnet hatten – und damit ganz nebenbei auch ein diplomatischer Achtungserfolg für die Volksrepublik China erzielt.

Die Vereinbarung, über die iranische, saudische und chinesische Delegationen in viertägigen Verhandlungen vom 6. bis 10. März intensiv beraten hatten, enthält vor allem eines: Die Absichtserklärung, diplomatische Beziehungen zwischen der Islamischen Republik Iran und dem Königreich Saudi-Arabien wiederaufzunehmen und innerhalb von zwei Monaten die Botschaften beider Länder in Riad und Teheran wiederzueröffnen. Dies ist ein bemerkenswerter Schritt, sind beide Regionalmächte doch erbitterte Kontrahenten, die jeweils den Führungsanspruch am Golf, dem Mittleren Osten und der gesamten islamischen Welt für sich beanspruchen und sich direkt oder

mit ihren Stellvertretern in sämtlichen Konflikt-herden von Irak bis Jemen gegenüberstehen.

So bedeutend die diplomatische Absichtserklärung auch ist – genaue Details der Vereinbarung bleiben bisher im Dunkeln. Zwar sollen die wichtigsten diplomatischen Abkommen zwischen Iran und Saudi-Arabien, die Vereinbarung zu Sicherheitskooperation von 2001 sowie die Vereinbarung zur Kooperation in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Investitionen, Technologie, Wissenschaft, Kultur, Sport und Jugend von 1998, wieder Anwendung finden. Doch zur genauen Umsetzung der vereinbarten Schritte für den Wiederaufbau bilateraler Beziehungen sollen sich erst die Außenminister beider Länder treffen. Die Übereinkunft bekräftigt zudem die Achtung der gegenseitigen staatlichen Souveränität sowie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und proklamiert den Willen, regionale und internationale Sicherheit zu verbessern. Dass die gemeinsame Erklärung in weiten Teilen allgemein und unbestimmt bleibt, deutet auf weitere nichtöffentliche Vereinbarungen hin, die unter anderem konkrete Sicherheitszusagen enthalten könnten.

Unerwartetes Ende der Eiszeit

Iran und Saudi-Arabien hatten ihre diplomatischen Beziehungen 2016 abgebrochen, nachdem sich die Konfrontation zwischen beiden Ländern bereits über Jahre zugespitzt hatte. Sowohl das fortschreitende iranische Atomprogramm als

auch Riads und Teherans Unterstützung für verfeindete Fraktionen bei den regionalen Protesten, Unruhen und Bürgerkriegen im Rahmen des „Arabischen Frühlings“ hatten die Rivalität beider Regionalmächte immer weiter verschärft.

Auslöser für die diplomatische Eskalation waren letztlich die Reaktionen im Iran auf die Exekution von Scheich Nimr Al-Nimr im Januar 2016. Der saudische, schiitische Prediger wurde von Saudi-Arabien hingerichtet, nachdem er die Proteste von 2011-12 gegen das saudische Königshaus angeführt und sich für eine Abspaltung der schiitisch geprägten Ostprovinz Saudi-Arabiens ausgesprochen hatte. Als infolge seiner Hinrichtung Protestierende in Teheran die saudische Botschaft tagelang belagerten und in Brand setzten, zog das Königreich seinen Botschafter aus Teheran ab – und Iran tat es Saudi-Arabien kurz darauf gleich.

Auch wenn eine diplomatische Entspannungspolitik zwischen beiden rivalisierenden Mittelmächten am Golf vor diesem Hintergrund überraschend scheint, zeichnete sich die vorsichtige Wiederannäherung zwischen Riad und Teheran schon seit Längerem ab. Bereits 2021 und 2022 hatten im Irak, Oman und Jordanien Gespräche zwischen Vertretern beider Länder stattgefunden. Als der chinesische Staatspräsident Xi Jinping im Dezember 2022 den saudischen König Salman in Riad besuchte und im Februar 2023 den iranischen Präsidenten Ebrahim Raisi in Peking empfing, kam es schließlich zur Übereinkunft über die von China protegierten Gespräche. Warum aber der außenpolitische Wandel zwischen den beiden langjährig verfeindeten Staaten?

Von Zwängen und Prioritäten

Die trilaterale Erklärung von Peking ist insbesondere politischen Zwängen geschuldet. Saudi-Arabien verfolgt mit der Wiederannäherung vor allem essentielle regionale Sicherheitsinteressen: Riad will erneute iranische Angriffe auf sein Staatsgebiet vermeiden und den Jemen-Krieg an seiner südlichen Grenze beenden. Iran hingegen zielt darauf ab, seine internationale Isolation zu durchbrechen, die nationale Wirtschaft zu stabilisieren und eine mögliche Destabilisierung des Regimes einzuhegen.

Nachdem der vorige US-Präsident Donald Trump 2018 das Nuklearabkommen mit Iran (JCPOA) aufkündigte und eine Politik des maximalen Drucks verfolgte, woraufhin Teheran im Jahr 2019 Öltanker im Golf sowie die saudischen Ölanlagen

in Abqaiq und Churais angriff, musste Saudi-Arabien schmerzlich erkennen, dass die Eskalationsspirale mit dem Iran das Königreich verletzbar gemacht hatte und somit zur handfesten Sicherheitsbedrohung für Riad geworden war. Der Angriff auf das Herz der saudischen Ölproduktion und die ausbleibende Reaktion der US-amerikanischen Schutzmacht waren ein traumatischer Nullpunkt für das Königshaus in Riad.

Um derartige Angriffe künftig zu verhindern, geht Saudi-Arabien neue politische Wege. Dazu gehört auch, mit Nachdruck an einer Verhandlungslösung im Jemen-Krieg zu arbeiten: Wiederholt griffen die Houthis mit ballistischen Raketen und Drohnen aus dem Iran saudisches Territorium an. Zusätzlich zu Drohnenangriffen iranischer Stellvertreter im Irak, sind sie ein weiterer Grund für Forderungen sicherheitspolitischer Kreise in Riad, einen diplomatischen Kanal und Sicherheitsdialog mit Iran zu etablieren. Schließlich will der saudische Kronprinz Mohammad bin Salman sein Land auf einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierungskurs setzen – iranische Angriffe auf das Königreich und ein kostspieliger, unpopulärer Jemen-Krieg stehen diesen Plänen fundamental im Weg.

Auch die iranische Regierung steht nach Jahren der außen- und wirtschaftspolitischen Isolation und internationalen Sanktionen massiv unter Druck. Teheran ringt um „Luft zum Atmen“, außenpolitische Anerkennung und eine wirtschaftliche Rettungsleine. Der iranische Rial, der im Februar einen historischen Tiefstand erreichte, konnte bereits infolge der Ankündigung 21 Prozent zulegen.

Seit dem Ausbruch der landesweiten Proteste im September 2022 hat der Druck auf das iranische Regime noch zusätzlich zugenommen. Längst haben sich die Demonstrationen zu einer breiten Bewegung entwickelt, die viele gesellschaftliche Schichten umfasst und das politische System der Islamischen Republik abschaffen will. Trotz strikter Medienkontrolle und der Einschränkung vieler Kommunikationsmittel hat sich dabei *Iran International*, ein von Saudi-Arabien finanzierter persisch-sprachiger Fernsehsender, als ein Unterstützer der Protestbewegung etabliert. Es dürfte in Teheran die Sorge umgehen, dass sich dieser – ähnlich dem Fernsehsender *Al Jazeera* während des „Arabischen Frühlings“ – zu einer Plattform der Demonstrierenden entwickeln könnte.

Das Primat der Sicherheit

Diese Interessenlage erklärt auch Berichte über geheime Zusatzvereinbarungen, die im Zuge der Einigung in Peking zwischen Iran und Saudi-Arabien ausgehandelt wurden. Auch wenn die Erklärung als diplomatische Vereinbarung daherkommt, ist sie doch in erster Linie ein Sicherheitsdokument. Dies wird schon alleine dadurch deutlich, dass sie von den obersten Sicherheitspolitikern beider Länder und nicht etwa ihren Außenministern verhandelt wurde. Neben den Leitern der nationalen Sicherheitsräte waren ebenfalls Vertreter beider Geheimdienste und der iranischen Revolutionsgarden Teil der Verhandlungen.

So hat die saudische Seite zugesagt, keine Medien zu finanzieren, die eine ‚Destabilisierung des Iran‘ zum Ziel haben, und ihre Unterstützung für die iranischen Volksmudschaheddin, kurdische Gruppen im Irak und andere von Teheran als terroristisch eingestufte Gruppen einzustellen. Die iranische Delegation hat Berichten zufolge im Gegenzug eingewilligt, Angriffe auf saudisches Staatsgebiet von den ihr nahestehenden irakischen Volksmobilisierungskräften wie Kata'ib Hisbollah künftig unterbinden zu wollen. Noch weitreichender ist die scheinbare Zusage Irans, künftig die Lieferung von Waffen an die Houthi-Miliz im Jemen aussetzen zu wollen.

Ein Game Changer für die Region?

Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen ist nicht gleichbedeutend mit bilateraler Kooperation. Doch die Erklärung vom 10. März hat das Potenzial, nicht nur eine politische Absichtserklärung für eine bessere Verständigung zwischen Iran und Saudi-Arabien, sondern ein *Game Changer* für die Region zu sein.

So eröffnet die Vereinbarung direkte Kommunikationskanäle, die es den Erzrivalen erlauben, ihre regionalpolitische Konfrontation zu managen und unbeabsichtigte Eskalationen zu vermeiden. Für Riad dürfte dies ein wichtiges Kalkül bei der Wiederaufnahme der Beziehungen zu Teheran gewesen sein. Während sich das JCPOA auf dem diplomatischen Sterbebett befindet, schreitet die Uran-Anreicherung in Iran und damit die Wahrscheinlichkeit für regionale militärische Reaktionen darauf immer weiter voran. Ein diplomatischer Kanal nach Iran wäre in diesem Fall eine Rückversicherung für das Königreich, nicht unbeabsichtigt in den Konflikt hineingezogen zu werden. So hatte König Salman Präsident Raisi nach

der Vereinbarung auch bereits zu einem Besuch nach Riad eingeladen.

Zudem eröffnet die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen im zweiten großen Konflikt der Region, dem Jemen-Krieg, erstmals seit acht Jahren die Aussicht auf Frieden zwischen Riad und der Houthi-Miliz. Seit Herbst 2022 verhandelt Saudi-Arabien direkt mit den Houthis und scheint bereit für weitreichende Zugeständnisse, wie Gehaltszahlungen für Bürokraten und Kämpfer der Gruppe sowie die Aufgabe der Teilblockade der Hafenstadt Hudaida und des Flughafens von Sana'a. Da Teile der militärischen Houthi-Einheiten von der Iran-nahen libanesischen Hisbollah ausgebildet sowie von Iran mit Waffen beliefert und wohl auch angewiesen werden, muss Riad für eine Beilegung des Krieges im Jemen aber zwangsläufig auch Teheran mit ins Boot holen. Obwohl Iran seinen Einfluss auf die jemenitische Miliz immer wieder bestritten hat, wird Teheran zu einem gewissen Grad in den künftigen Friedensprozess eingebunden werden und entsprechend auf die Houthis einwirken müssen. So könnten sich die Konfliktparteien im Windschatten der Erklärung von Peking nun in den kommenden Monaten auf eine Einigung zubewegen.

Neben dem Krieg im Jemen könnte die iranisch-saudische Annäherung auch Auswirkungen auf andere regionale Konfliktherde haben. Einige arabische Staaten treiben beispielsweise seit Längerem auf eine Normalisierung der Beziehungen zum Assad-Regime in Syrien hin. Die Vereinigten Arabischen Emirate hatten bereits 2018 ihre Botschaft in Damaskus wiedereröffnet. Die Mitgliedschaft Syriens in der Arabischen Liga ist aufgrund des brutalen Vorgehens des Regimes gegen die Opposition seit 2011 ausgesetzt. Neben Russland ist der Iran einer der wichtigsten Verbündeten Assads und genau deshalb hat sich Saudi-Arabien bisher stark gegen eine Normalisierung eingesetzt – um dem Rivalen Iran keinen Vorteil zu verschaffen. Hier könnte sich eine neue Entwicklung anbahnen, wie Berichte über eine mögliche Wiedereröffnung des saudischen Konsulats in Damaskus vermuten lassen.

Im Nachbarland Irak dominieren seit Jahren vom Iran unterstützte, schiitische Parteien die politische Szene in Bagdad. Doch der irakische Unmut über den Einfluss Teherans wird immer stärker, auch innerhalb der schiitischen politischen Elite, aber vor allem unter der jungen Bevölkerung. Im Libanon ergibt sich ein ähnliches Bild: Hier tritt die von Iran unterstützte Hisbollah wie ein Staat im Staat auf, während Saudi-Arabien versucht,

den iranischen Einfluss mit Hilfe der libanesischen Sunniten und der Hariri-Dynastie einzudämmen. In beiden Ländern werden Iran und Saudi-Arabien ihre Proxy-Kräfte nicht willentlich als außenpolitisches Instrument aufgeben und auch weiterhin um Einfluss ringen. Doch iranisch- und saudisch-gestützte Akteure in der Region könnten sich in politischen Auseinandersetzungen eher kompromissbereit zeigen, da die Wiederannäherung die Möglichkeit eröffnet, durch bilaterale Absprachen zu Entspannung und einem Stabilitätsgewinn beizutragen.

Zuletzt könnte eine Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Iran und Saudi-Arabien auch die Chancen der israelischen Bemühungen um eine Normalisierung mit Saudi-Arabien beeinträchtigen. Ministerpräsident Benjamin Netanjahu wollte das Königreich am Golf als Teil einer regionalen Allianz gegen den Iran ins Boot holen. Zwar ließen die Saudis gleichzeitig zur Peking-Erklärung durchsickern, dass sie unter bestimmten Bedingungen für Verhandlungen über eine Normalisierung mit Israel offen stünden: Sicherheitsgarantien der Vereinigten Staaten, Hilfe bei der Entwicklung eines zivilen Atomprogramms sowie weniger Beschränkungen für US-Waffenverkäufe. Der Vorschlag war im Zuge der iranisch-saudischen Erklärung sicherlich als Zeichen des guten Willens von Riad an Israel und die USA gemeint. Da sich Washington bisher aber nicht bereit zeigt, diesen Preis für eine mögliche israelisch-saudische Normalisierung zu bezahlen, und Saudi-Arabien in der Vergangenheit wiederholt eine Verständigung im Nahostkonflikt als Bedingung für eine Annäherung gestellt hat, bleibt eine solche weiterhin unwahrscheinlich.

Regionalpolitik ‚Made in China‘

Die wichtigste und potentiell weitreichendste Auswirkung der trilateralen Erklärung dürfte aber die wachsende Rolle und das gestiegene politische Gewicht Chinas in der Golf-Region sein. Ausgerechnet wegen ihres verstärkten sicherheitspolitischen Fokus auf den Indo-Pazifik hatten sich die USA in vergangenen Jahren zunehmend aus der Region zurückgezogen und kappte unter Trump alle Kanäle nach Teheran. Peking konnte dieses Vakuum geschickt nutzen, um sich als Vermittler anzubieten und dem chinesischen Narrativ einer multipolaren Weltordnung Ausdruck zu verleihen. Das arabisch-chinesische Gipfeltreffen in Riad im Dezember 2022 war ein erster Vorgeschmack auf die strategischen Ambitionen der Volksrepublik in der Region, die nicht nur Han-

delspartner und Investor sein will, sondern zu beweisen versucht, dass es bereit ist, außenpolitische Verantwortung am Golf zu übernehmen. Mit einem geplanten Gipfel zwischen den Staaten des Golfkooperationsrates (GKR) und Iran in Peking in diesem Jahr will China seine neue Rolle als Alternative zur ‚alten‘ Ordnungsmacht USA nun offenbar verstetigen.

Saudi-Arabien ist nur zu gewillt, das chinesische Angebot anzunehmen. Begründet durch die saudische Wahrnehmung, von der US-amerikanischen Schutzmacht im Stich gelassen worden zu sein, hat Riad seine außenpolitischen Beziehungen in den letzten Jahren diversifiziert. Das Königreich verspricht sich davon künftig eine breitere Absicherung und bessere Verfolgung seiner nationalen Interessen. Eine stärkere politische Zusammenarbeit mit China, das bereits größter Handelspartner Saudi-Arabiens ist und dabei sogar den Warenaustausch mit den USA und der EU zusammengenommen übertrifft, ist dabei eine willkommene Gelegenheit. Genauso geht es Peking umgekehrt neben außenpolitischem Prestige auch um die Stabilisierung einer Region, die für die eigenen Energieimporte essentiell ist. Dennoch bleibt die militärische Rückversicherung Washingtons für das saudische Königshaus nach wie vor alternativlos und wird im Zuge der Annäherung an Peking wohl kaum riskiert werden.

Auf der anderen Seite ist die westliche Präsenz in der Region der Islamischen Republik Iran seit ihrem Bestehen 1979 ein Dorn im Auge. Teheran begrüßt daher den chinesischen Bedeutungsgewinn, nicht zuletzt da Peking – neben Moskau – der wichtigste Unterstützer des iranischen Regimes dabei ist, die westlichen Wirtschaftssanktionen zu umgehen. Ein Drittel des iranischen Außenhandels fällt mittlerweile auf die Volksrepublik. Vor diesem Hintergrund hat Iran die Annäherung Pekings an die Staaten des GKR über die letzten Monate mit Skepsis betrachtet und die Frage gestellt, ob eine engere politische Abstimmung zwischen China und Saudi-Arabien letztendlich das eigene Verhältnis zu Peking gefährden könnte. Dies erhöht nun den Druck auf die Islamische Republik, der von China gesponserten Vereinbarung zu folgen. Die Chancen stehen daher gut, dass Iran angesichts des chinesischen Einflusses und Chinas engerem Draht zu Saudi-Arabien nun gezwungen ist, auch die schwierigen Zusagen der Vereinbarung von Peking umzusetzen. Das schließt das iranische Versprechen ein, Houthi-Angriffe auf saudisches Staatsgebiet zu unterbinden, die Peking Teheran abgerungen

hatte. Es ist bemerkenswert, dass China momentan der einzige Akteur ist, der Druck auf Iran ausüben kann, solche Versprechen auch umzusetzen, und dessen Sicherheitszusagen gleichzeitig von Saudi-Arabien akzeptiert werden. Damit findet sich die Volkrepublik plötzlich in einer Rolle als Konfliktmediator und Garant wieder, die seine

rein auf Wirtschaftsaustausch ausgelegte Regionalpolitik im Mittleren Osten scheinbar nie angestrebt hatte. Letztlich wird die Umsetzung der trilateralen Erklärung in den nächsten Monaten der Lackmustest dafür, wie weit Pekings Einfluss am Golf wirklich reicht.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Philipp Dienstbier
Leiter Regionalprogramm Golf-Staaten
philipp.dienstbier@kas.de

Simon Engelkes
Referent Naher Osten und Nordafrika
simon.engelkes@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)