

Bewährungsprobe für Saudi-Arabiens Aussenpolitik

Vielfältige und eng miteinander verknüpfte nationale und regionale Sicherheitsbedrohungen bringen den weltweit grössten Erdölexporteur Saudi-Arabien in Gefahr, zunehmend instabil zu werden und in Konflikt mit seinen westlichen Partnern zu geraten.

Von Lisa Watanabe

Saudi-Arabien verfügt über ein Fünftel der weltweiten Erdölvorkommen und ist als weltweit grösster Erdölproduzent und -exporteur ein Garant der globalen Erdölversorgung. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes entspricht 20 Prozent des BIP des Mittleren Ostens und Nordafrikas. Das G20-Mitglied ist ein wichtiger Energiepartner der westlichen Welt. In Europa ist man sich im Sog der Ukraine-Krise angesichts der Abhängigkeit von russischen Energieressourcen durchaus bewusst, welche Bedeutung Saudi-Arabien als sogenannter «Swing Producer» zukommt.

In jüngster Zeit ist es jedoch zu Unstimmigkeiten zwischen Saudi-Arabien und dem Westen gekommen. Ende 2013 erklärte der saudische Botschafter in London in der «New York Times», die Beziehungen seines Landes zu den USA seien durch Uneinigigkeiten beim Umgang mit dem iranischen Atomprogramm und dem Bürgerkrieg in Syrien auf die Probe gestellt worden. Deshalb sehe sich Riad dazu veranlasst, stärker Einfluss auf das internationale Umfeld zu nehmen. Dieser für Saudi-Arabien ungewöhnlichen öffentlichen Unmutsäusserung folgte wenige Monate später der Verzicht des Landes auf einen Sitz als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat – ein historisch einmaliges Ereignis in der Geschichte der UNO.

Das Vorgehen des Landes, das stets die diskrete Diplomatie bevorzugte, verdeut-



US-Präsident Barack Obama trifft sich mit dem saudischen König Abdullah im Wüstencamp Rawdat al-Khram in der Nähe von Riad, 28. März 2014. Kevin Lamarque / Reuters

licht, welche Bedeutung der Syrien-Krieg und das iranische Atomprogramm für die innenpolitische Stabilität Saudi-Arabiens haben. Beide Entwicklungen haben entscheidenden Einfluss auf das von Saudi-Arabien mühsam aufrecht erhaltene Machtgleichgewicht zwischen Sunniten und Schiiten und zeigen Wirkung auf rivalisierende Mächte in der Region. Beide Faktoren haben die Sicherheitspolitik des Landes lange Zeit bestimmt. Bisher hat Saudi-Arabien zum Erreichen seiner Ziele traditionell auf eine Mischung aus ideologischen und finanziellen Instrumenten und Bündnissen mit Ägypten oder den USA

gesetzt. Die Aufstände in der arabischen Welt sowie die als unzuverlässig wahrgenommene Führungsrolle der USA in der Region haben zusammen mit den rückläufigen Einnahmen aus dem Erdölgeschäft zu neuen Herausforderungen geführt. Diese geopolitischen Schwierigkeiten stellen potenziell eine Gefahr für die Stabilität Saudi-Arabiens dar und machen das Land für den Westen zu einem unberechenbaren Partner.

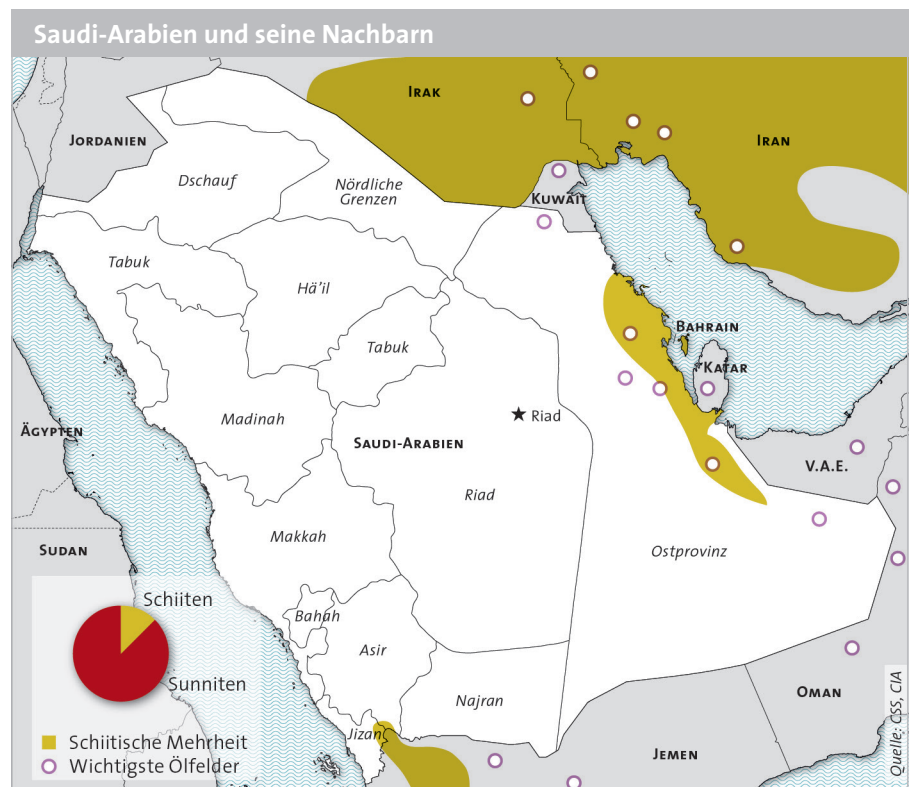
Grundpfeiler der Aussenpolitik

Die Aussen- und Sicherheitspolitik Saudi-Arabiens ist eng verknüpft mit der Auf-

rechterhaltung des innenpolitischen Machtgefüges, das gleichzeitig das Regime legitimiert und innere Stabilität gewährleistet. Die Herrschaft der Familie der Al-Sauds gründet auf den Prinzipien des Islam. Das wahhabitische religiöse Establishment fördert das Regime, greift aber nicht in die offizielle Politik ein. Die Al-Sauds zeigen sich im Gegenzug erkenntlich, indem sie die anti-schiitische Grundhaltung der Aussenpolitik anerkennen. Die offizielle Auslegung des Islam, der Wahhabismus, marginalisiert die Schiiten, die 10 bis 15 Prozent der Bevölkerung ausmachen und vorwiegend im ölreichen Osten leben (cf. Grafik). In der Vergangenheit kam es bereits zu Zusammenstössen zwischen Regime und Schiiten. In den 1990er-Jahren wurden jedoch Massnahmen ergriffen, die zu einer Verbesserung der sozio-ökonomischen Lebensbedingungen und einer Ausweitung der Religionsfreiheiten für die Schiiten führten, so dass weiteren Massenunruhen vorgebeugt werden konnte. Die Aufstände in der arabischen Welt haben jedoch zu erneutem schiitischen Aktivismus und Konflikten mit den Sicherheitskräften geführt.

Die saudischen Herrscher sind nicht nur damit beschäftigt, den Einfluss der Schiiten einzudämmen, auch sunnitische Islamisten bedrohen die innenpolitische Stabilität des Landes. Vor dem Hintergrund der grossflächigen Stationierung von US-Militäreinheiten auf saudischem Boden während des Irakkrieges 1990/91 stellte die Sahwa-Bewegung («islamisches Erwachen») das Machtmonopol des Regimes beim Thema Panislamismus infrage. Die Bewegung wurde durch das harte Vorgehen der Regierung jedoch weitgehend zurückgedrängt. Seit 2003 kam es in Saudi-Arabien zu einer Serie von Anschlägen der Kaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP). Zwar richtete sich die Mehrzahl der Terroranschläge gegen westliche Ziele und nicht gegen das Regime, dennoch erschütterten sie das Vertrauen in die Fähigkeit des saudischen Staates, die Förderanlagen zu schützen. Das Land bleibt weiterhin anfällig für Attacken global agierender Dschihadisten. Diese gefährden auch die Sicherheit auf den Schifffahrtsrouten.

Das saudisch-arabische Regime bezieht seine Legitimität auch durch die Gewährleistung des wirtschaftlichen Wohlstands und der sozialen Sicherung seiner Bevölkerung mithilfe der Einnahmen aus dem Erdölgeschäft. Dieser ungeschriebene Gesellschaftsvertrag besiegelte die politische Duldung des Regimes und half den Herrschenden, die Forderungen der mehrheit-



lich sunnitischen Bevölkerung nach politischen Reformen abzuwenden. Mithilfe der Öleinnahmen wurden zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst geschaffen sowie Unternehmen, Kraftstoffe und Lebensmittel subventioniert und der Wohnungsbau gefördert. Die rückläufigen Einnahmen aus den Ölexporten und die Energiegewinnung durch Schieferöl untergraben jedoch langfristig diese Steuerungsfunktion des Staates.

Angesichts der transnationalen ideologischen Herausforderungen und vor dem Hintergrund militärischer Bedrohungen durch rivalisierende Regionalmächte bestand das vorrangige Ziel der saudischen Sicherheitspolitik stets darin, die innenpolitische Stabilität zu erhalten. Dies gestaltet sich im derzeitigen regionalen Kontext als schwierige Aufgabe. Die Auswirkungen der arabischen Aufstände bergen das Potenzial, das Königreich zu destabilisieren, umso mehr, als auch der traditionelle regionale Verbündete Ägypten davon betroffen ist.

Im Sog der arabischen Aufstände

Die Unruhen in der arabischen Welt haben die Schiiten in Saudi-Arabien beflügelt. Seit 2011 ist es mehrfach zu Zusammenstössen zwischen Sicherheitskräften und

schiitischen Gruppierungen gekommen. Die Aufstände der mehrheitlich schiitischen Bevölkerung im benachbarten Bahrain und die anschliessende saudische Militärintervention führten in Saudi-Arabien zu Unruhen. Die Aktivitäten der Sunniten haben demgegenüber ein weitaus geringeres Ausmass. Das Regime versucht, den Forderungen nach politischen Reformen mit steigenden Löhnen für Beamte und höherer Arbeitslosenunterstützung zu begegnen. Ferner wurden ein neues Hypothekengesetz verabschiedet und die Absicht bekundet, stärker in den Wohnungsbau zu investieren. Ferner bewertet die Regierung, ähnlich wie in Iran, Unruhen vorrangig als Sicherheitsbedrohung anstatt als politische Herausforderung. Entsprechend wurde der Verteidigungshaushalt aufgestockt und ein Anti-Terror-Gesetz verabschiedet, das Andersdenkende als Verbrecher kriminalisiert.

Generell wird Irans Rolle in der Region durch eine religiöse Brille betrachtet. Teheran wird für die schiitischen Unruhen in Bahrain und die Aufstände der Houthi-Rebellen im Jemen verantwortlich gemacht. Darüber hinaus soll Iran aktiv zum Überleben des Alawiten-Regimes in Syrien beitragen, das Sektierertum der schiitisch geprägten Regierung im Irak fördern

und den Libanon durch das Eingreifen der Hisbollah in den syrischen Bürgerkrieg destabilisieren. Im Fall des Syrien-Kriegs sieht Riad eine historische Gelegenheit, den Einfluss des Iran zu beschränken. Eine sunnitisch dominierte Nachfolgeregierung des Assad-Regimes würde einen wichtigen Verbündeten des Iran in der Region beseitigen und die Hisbollah schwächen. Vor diesem Hintergrund unterstützt Riad die Opposition in Syrien und fördert sogar dschihadistische Rebellengruppen. Ebenfalls gibt es Versuche, die Hisbollah zu bekämpfen: Kürzlich unterstützte Saudi-Arabien die libanesische Regierung mit drei Milliarden US-Dollar für Waffenkäufe aus Frankreich.

Zudem ist Saudi-Arabien entschlossen, die von der Muslimbruderschaft ins Leben gerufene Variante des politischen Islam mit allen Mitteln daran zu hindern, die islamistische Reformbewegung im eigenen Land erneut zu entfachen. Riad tritt als überzeugter Gegner der Muslimbruderschaft auf. Dies zeigt sich in der Unterstützung für die Militärregierung in Ägypten und der Einstufung der ägyptischen Muslimbruderschaft als terroristische Organisation. Als Abwehrmassnahme gegen die Muslimbruderschaft soll das saudische Regime über inoffizielle Kanäle sogar salafistische Gruppen unterstützen. Die saudische Strategie der Eindämmung und

Generell wächst in Saudi-Arabien die Frustration über die USA – den wichtigsten Verbündeten.

Kooptation wird durch die Einnahmen aus den Erdölvorkommen finanziert. Ob diese Freizügigkeit jedoch nachhaltig Bestand haben wird, bleibt offen.

Saudi-Arabiens Nuklearstrategie

Die energiepolitische und wirtschaftliche Sicherheit Saudi-Arabiens hängt davon ab, ob es dem Land gelingt, seine inländische Energieversorgung zu diversifizieren und die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu verringern. Das Land sieht sich mit einer steigenden Nachfrage nach Energie konfrontiert. Das Bevölkerungswachstum steigt, der Industriesektor mit Schwerpunkt auf petrochemischen Erzeugnissen wächst, es gibt eine starke Nachfrage nach Klimaanlagen und energieintensiver Wasserentsalzung, und die Stromtarife sind stark subventioniert. Das Ziel des Königreichs ist es, seine Energieversorgungsquellen stärker zu streuen und mehr Öl für den

Export bereitzuhalten. Hierzu brachte die Regierung 2006 ein Atomprogramm für zivile Zwecke auf den Weg. Beabsichtigt ist, innerhalb der nächsten 20 Jahre 16 Kernkraftwerke zu bauen. Zudem hat Saudi-Arabien mit einer Reihe von Staaten Abkommen über eine atomtechnische Zusammenarbeit abgeschlossen, unter anderem mit Jordanien, China, Südkorea, Frankreich und Argentinien.

Nebst energiepolitischen und wirtschaftlichen Motiven hat Saudi-Arabien womöglich auch strategische Gründe für die Schaffung eines zivilen Atomprogramms. Das iranische Atomprogramm hat einige Saudis dazu veranlasst, den Kauf von Atomwaffen in Erwägung zu ziehen. Riad befürchtet, die USA könnten die iranische Atomfrage nicht ernst genug nehmen und letztlich nicht in der Lage sein, den regionalpolitischen Ambitionen des Iran Einhalt zu gebieten. Derzeit verfügt Saudi-Arabien zwar nicht über die materiellen und wissenschaftlichen Mittel, um eigene Atomwaffen zu entwickeln. Es gibt jedoch Vermutungen, das Land könne eine serienmässig hergestellte atomare Abschreckungswaffe von Pakistan erhalten, dessen Atomwaffenprogramm mutmasslich mit saudischer Hilfe finanziert wurde. Langfristig, so wird vermutet, könnte das Königreich auch eigene Kapazitäten aufbauen. Obwohl Saudi-Arabien Vertragsstaat des Nichtverbreitungsvertrags von Kernwaffen ist und 2009 ein entsprechendes Übereinkommen über Sicherungsmassnahmen mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) unterzeichnet hat, sind

die vorgesehenen Kontrollen durch die IAEO bisher nicht erfolgt. Grund hierfür sind fehlende notwendige Änderungen an einer IAEO-Regelung von 1974, gemäss der Staaten mit geringer nuklearer Tätigkeit von Kontrollen ausgenommen sind. Die atomaren Absichten Saudi-Arabiens werden möglicherweise nicht nur von der potenziellen Atombewaffnung des Iran beeinflusst, sondern auch durch die schwindenden Sicherheitsgarantien der USA infolge der strategischen Neuorientierung nach Asien.

Belastete Beziehungen zu den USA

Generell wächst in Saudi-Arabien die Frustration über den wichtigsten Verbündeten – die USA. Das jüngst öffentlich geäusserte Missfallen deutet darauf hin, dass besonders zwei Themen für Bedenken sorgen. Saudi-Arabien beobachtet die Annäherung der USA an den Iran mit grosser



Skepsis, gilt das Land doch traditionell als Rivale und historischer Gegner. Die Saudis befürchten, die USA könnten im Gegenzug für eine dauerhafte Lösung des Nuklearstreits mit Iran implizit iranischen Hege-monialansprüchen gegenüber Irak, Syrien, Libanon und der gesamten Golfregion Vorschub leisten. Die Tatsache, dass Saudi-Arabien von den Atomgesprächen der P5+1 mit Iran ausgeschlossen ist, wird in Riad als Bestätigung für diese Vermutung aufgefasst.

Auch die Haltung der USA zum Bürgerkrieg in Syrien belastet die Beziehungen. Die mangelnde Entschlossenheit der USA, auf den Einsatz chemischer Waffen im August 2013 zu reagieren, wird in Riad als schwerer Rückschlag für die eigenen Bemühungen zur Unterstützung der Assad-Gegner interpretiert. Darüber hinaus werten die Saudis das Verhalten der USA als Zeichen für eine US-iranische Einigung im Atomstreit. Ähnlich wird auch die Weigerung der USA verstanden, Waffen an syrische Rebellen zu liefern: Sie gilt in Saudi-Arabien als einer der Gründe für den Erfolg des Assad-Regimes. Aus Verdruss über die Haltung der USA liegt Riad umso mehr daran, die Rebellen mit Flugabwehr-raketen zu beliefern – ein Umstand, der für anhaltende Konflikte zwischen Riad und Washington sorgt.

In ähnlicher Weise bestürzt war Riad darüber, wie die Obama-Regierung in Ägypten den einstigen Verbündeten Hosni Mubarak fallen liess und stattdessen die Regierung Mursi unterstützte. Ebenso kritisch sehen die Saudis die Haltung der USA gegenüber dem ägyptischen Militär, das sie als Bollwerk gegen die Muslimbruderschaft und dschihadistische Gruppen auf der Sinai-Halbinsel verstehen. Sowohl Muslimbruderschaft als auch Dschihadisten gelten als Gefahr für die regionale Stabilität und als möglicher Auslöser für einen Spillover-Effekt auf das Königreich. Wie sehr Saudi-Arabien daran liegt, einen unabhängigeren regionalen Kurs zu verfolgen,

verdeutlicht das Angebot an Ägypten, die Kosten für russische Waffenlieferungen an Ägypten zu übernehmen. Damit käme das Land für den Anteil der US-Militärhilfe auf, der seit Kürzungen wegfiel.

Insgesamt ist die US-saudische Partnerschaft, die auf der Vereinbarung «Öl gegen Sicherheit» beruht, jedoch trotz der Spannungen immer noch intakt. Angesichts der zunehmenden Schiefergaserschliessungen in den USA wird Saudi-Arabien jedoch vermehrt die Beziehungen zu anderen Ölimporteuren, darunter China, stärken. Bereits 2012 gingen 54 Prozent der saudischen Rohölexporte nach Ostasien und nur 15 Prozent in die USA. China hingegen ist weder bereit noch in der Lage, den durch die USA gegebenen Sicherheitsschirm zu ersetzen. Man fürchtet, Riad werde in den USA auch auf absehbare Zeit den vorrangigen Sicherheitspartner sehen.

Der künftige Kurs Saudi-Arabiens

Die innenpolitischen Herausforderungen werden in Saudi-Arabien weiter zunehmen. Die Zugkraft, die von Forderungen nach politischen Reformen ausgeht, könnte an Dynamik gewinnen, da der Staat seinen Verpflichtungen aus dem Gesellschaftsvertrag immer weniger nachkommt. Angesichts haushaltspolitischer Zwänge durch sinkende Einnahmen sind wirtschaftliche

Saudi-Arabien verfügt weltweit über den viertgrössten Verteidigungshaushalt.

und politische Reformen langfristig nicht zu vermeiden. Die Herausforderung besteht darin, Reformen durchzuführen, ohne eine Gegenbewegung des wahhabitischen Establishments hervorzurufen.

Ein entschlossenes Engagement in der Region hat seinen Preis. Laut dem Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI verfügt Saudi-Arabien weltweit über den viertgrössten Verteidigungshaushalt. Von 2012 auf 2013 stiegen die Militärausgaben

Saudi-Arabien und die Schweiz

Derzeit ist Saudi-Arabien nach den Vereinigten Arabischen Emiraten der **zweitgrösste Handelspartner** der Schweiz im Mittleren Osten. Saudi-Arabien und die Schweiz haben versucht, die Bedingungen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit durch ein 2008 in Kraft getretenes bilaterales Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen zu fördern. Im Rahmen der EFTA unterzeichnete die Schweiz 2009 ein **Freihandelsabkommen** mit den Ländern des Golfkooperationsrates (GCC), darunter Saudi-Arabien, dessen Ratifizierung noch aussteht. Die beiden Länder führen darüber hinaus Kooperationsgespräche in den Bereichen Energie, Wasser und Verkehr. Bei diesen Beratungen steht insbesondere die Frage der Diversifizierung der Energiequellen und der Energieeffizienz im Vordergrund.

Derzeit exportiert die Schweiz bis auf Ersatzteile und Munition für ältere Rüstungsexporte **kein Kriegsmaterial** nach Saudi-Arabien. Gemäss der Gesetzgebung von 2008 sind Waffenlieferungen in Länder, in denen es zu schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt, nicht zulässig. Das Schweizer Parlament hat die Regierung jedoch gebeten, diese **Restriktionen zu lockern**, um künftig über Ausfuhrgenehmigungen von Fall zu Fall entscheiden zu dürfen.

um 14 Prozent auf 67 Milliarden US-Dollar. Neben dem Aufbau zuverlässiger Sicherheitskräfte, die Massenproteste niederschlagen und die Eliten des Landes schützen können, gelten auch wachsende Bedenken im Hinblick auf Iran als Grund für die Aufstockung des Verteidigungsbudgets.

Darüber hinaus ist die saudische Regionalpolitik, wie im Zuge der Intervention in Bahrain zu sehen, mit zusätzlichen Risiken für die innenpolitische Stabilität verknüpft. Das Vorhaben der Saudis, salafistische Gruppierungen zu unterstützen, um den Einfluss der Muslimbruderschaft zu begrenzen, könnte sich als Fehlkalkulation erweisen. Der Muslimbruderschaft werden Kontakte zur Kaida nachgesagt. Bereits heute gibt die saudische Unterstützung kompromissloser Rebellengruppen in Syrien Anlass zur Besorgnis. Hochrangige Offiziere der syrischen islamistischen Gruppierung al-Nusra stammen aus Saudi-Arabien. Es steht zu befürchten, dass diese Kämpfer, ähnlich wie im Golfkrieg 1990/91, den Kampf im eigenen Land weiterführen werden.

Für den Fall, dass Syrien nicht die gewünschte politische Kehrtwende herbeiführt und die Isolierung des Iran weiter ab-

nimmt, sähe sich Saudi-Arabien gezwungen, Irans wachsenden Einfluss in der Region zurückzudrängen. Sollte keine dauerhafte Einigung in den Atomgesprächen erreicht, sondern lediglich eine Kompromisslösung erzielt werden, die die Entwicklung von Atomwaffenkapazitäten nicht ausschliesst, könnte das grösste Proliferationsrisiko von Saudi-Arabien ausgehen. In diesem Fall würden sich Kontrollen durch die IAEO als schwierig erweisen.

Als Garant der weltweiten Ölversorgung und in seiner Rolle als G20-Mitglied gilt das Land auch künftig als wichtiger Partner des Westens. Die Bemühungen des Königreichs, den innenpolitischen und regionalen Status quo zu erhalten, könnten die Position Saudi-Arabiens langfristig jedoch schwächen: Es käme zu dauerhaften Konflikten mit dem Westen über den Umgang mit nationalen und regionalen Sicherheitsfragen.

Dr. **Lisa Watanabe** ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich und Mitglied des Think-Tank-Teams «Schweiz und euro-atlantische Sicherheit». Sie ist Co-Autorin von u.a. *Critical Turning Points in the Middle East, 1915–2015* (Palgrave Macmillan 2011).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Übersetzung: Imke Trainer; Lektorat: Christian Nünlist
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Russlands Militärreform: Fortschritte und Hürden Nr. 152
«Dual Use»: Der schwierige Umgang mit Urananreicherung Nr. 151
Kosovo zwischen Stagnation und Umbruch Nr. 150
Mehr Verantwortung? Deutsche Aussenpolitik 2014 Nr. 149
Interreligiöse Spannungen in Süd- und Südostasien Nr. 148
Freier Handel zwischen China und der Schweiz Nr. 147