

## **30 Jahre Golfkooperationsrat: Schützt Mitgliedschaft vor Revolution?**

Thomas Richter

Am 10. Mai 2011, zwei Wochen vor dem 30. Jahrestag der Gründung des Golfkooperationsrates (GCC) am 25. Mai 1981, gab dessen Generalsekretär Abdullatif al-Zayani die Absicht bekannt, mit Jordanien und Marokko zwei weitere arabische Monarchien in den GCC aufzunehmen.

### **Analyse**

Sollte die Aufnahme der ressourcenarmen Nicht-Golfstaaten Jordanien und Marokko gelingen, würde sich der GCC zum einen als sicherheitspolitische Regionalorganisation gegenüber Iran aufwerten. Zum anderen könnte der GCC dadurch als exklusiver Zirkel konservativ-autoritärer Monarchien unter der Führung Saudi-Arabiens gegenüber einer sich neu konfigurierenden republikanischen Regionalpolitik an Einfluss gewinnen.

- Die Gründung des GCC unter saudi-arabischer Hegemonie war seinerzeit eine sicherheitspolitisch motivierte Entscheidung vor dem Hintergrund massiver regionaler Umwälzungen (iranische Revolution und sowjetische Invasion in Afghanistan 1979, Beginn des Irak-Iran-Krieges 1980).
- Nach dem irakischen Überfall auf Kuwait im August 1990, der die Sicherheitsdefizite der arabischen Golfstaaten offenbarte, verlegte der GCC seinen Tätigkeitsschwerpunkt vor allem auf eine Verstärkung der wirtschaftlichen Integration. Bei allen damit verbundenen Problemen kann der GCC in diesem Bereich dennoch eine Reihe von wesentlichen Erfolgen vorweisen.
- Seit Ende 2010 sind erneut sicherheitspolitische Erwägungen zum Kernanliegen des GCC geworden. Vier Ereignisse zeugen davon: die intensiven Vermittlungsversuche im Jemen, die Unterstützung der NATO-Operation in Libyen, der Einmarsch von GCC-Truppen in Bahrain und das Angebot der Mitgliedschaft für Jordanien und Marokko.
- Während die Wahrnehmung einer iranischen Bedrohung für die Golfmonarchien weiterhin bedeutsam ist, lässt sich das Aufnahmeangebot an Jordanien und Marokko vor allem im Kontext des „arabischen Frühlings“ verstehen; der GCC soll in Zukunft eine neue Funktion als Garant eines monarchischen Status Quo in der Region erfüllen.

*Schlagwörter: Golfkooperationsrat, GCC, Arabische Monarchien, Regionale Organisationen*

## 30 Jahre GCC

Zum Jahresanfang 1981 – einige Monate nach dem Beginn des irakisch-iranischen Krieges (1. Golfkrieg) im September 1980 – trafen sich die Außenminister der fünf kleinen Golfmonarchien Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Vereinigte Arabische Emirate und Saudi-Arabiens in der saudischen Hauptstadt Riad, um die Gründung einer gemeinsamen Regionalorganisation vorzubereiten. Am 25. Mai 1981, auf einem Treffen der sechs Staatsoberhäupter in Abu Dhabi, wurde dann die offizielle Gründung des Golfkooperationsrates (GCC)<sup>1</sup> beschlossen.

Zwei Wochen vor dem 30. Jahrestag der Gründung des GCC trat am 10. Mai 2011 der erst seit Anfang April 2011 amtierende GCC-Generalsekretär Abdullatif al-Zayani – ein pensionierter bahrainischer General – mit einem von der westlichen Presse bisher kaum beachteten Paukenschlag an die Öffentlichkeit: Die GCC-Mitglieder hatten sich auf ihrem 13. Gipfeltreffen in Riad überraschend darauf geeinigt, Jordanien und Marokko die Mitgliedschaft in ihrem exklusiven Club anzutragen.

Mit dieser Ausdehnung des GCC bis in die Levante und möglicherweise sogar bis an die Atlantikküste versucht sich der Kreis autoritärer arabischer Monarchien unter Führung Saudi-Arabiens bestmöglich auf die kurz- und mittelfristigen Folgen des „arabischen Frühlings“ vorzubereiten: Einerseits soll die regionalpolitische Stellung der konservativen Status-Quo-Kräfte in Bezug auf eine sich anbahnende veränderte regionalpolitische Kräftekonstellation – zwischen den neuen arabischen Republiken (Ägypten, Irak, eventuell Syrien), einem spätrevolutionären Iran, Israel, den USA und möglicherweise der Türkei – präventiv gestärkt werden und andererseits ein deutliches (innenpolitisches) Signal in Bezug auf die relative Stabilität des Modells „arabische Monarchie“ gesetzt werden. Besonders Saudi-Arabien ist daran interessiert, den Zusammenbruch auch nur einer der Monarchien um jeden Preis zu verhindern.

Aus historischer Perspektive ist die funktionale Wandlungsfähigkeit des GCC bemerkenswert: Im Zeitraum von 1981 bis 1990 war die Organisation

in einer ersten Phase als regionale Sicherheitsorganisation strukturiert, um das Bedürfnis der arabischen Golfmonarchien nach kollektiver Sicherheit in einem konfliktgeladenen regionalen Umfeld zu erfüllen. Nach dem irakischen Überfall auf Kuwait begann 1990/91 eine bis heute andauernde zweite Phase der verstärkten ökonomischen Integration und Modernisierung. Eine 2011 begonnene mögliche dritte Phase richtet sich sehr wahrscheinlich auf eine engere Kooperation zwischen den arabischen Monarchien im Bereich herrschaftssichernder Maßnahmen, wie beispielsweise der finanziellen aber auch militärischen Unterstützung im Kontext von politischen Krisen und sozialen Unruhen.

## Der GCC als kollektive Sicherheitsorganisation

Sicherheitsfragen wurden in der Gründungscharta vom Mai 1981 nicht explizit erwähnt, sondern das Augenmerk richtete sich vielmehr auf die zukünftige Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Landwirtschaft, Bildung, Kultur und Wissenschaft.<sup>2</sup> Im Kontext der regionalpolitischen Entwicklungen der frühen 1980er Jahre war das zentrale Motiv für die Etablierung des GCC die Suche nach einem kollektiven Sicherheitsarrangement unter der Führung Saudi-Arabiens (Zahlan 1998: 157). Die Gründung einer Regionalorganisation für die Monarchien der arabischen Halbinsel war, trotz der zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten teilweise erheblichen politischen Differenzen, einer der wichtigsten außenpolitischen Erfolge des saudischen Königreiches im 20. Jahrhundert (Fürting 1993: 143). Mehrere, Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre parallel verlaufende Entwicklungen hatten entscheidend zur Bereitschaft der Golfmonarchien beigetragen, dem saudischen Vorschlag folgend, Mitglied im GCC zu werden:

Erstens fegte die islamische Revolution 1979 in Iran mit dem Shah-Regime einen der engsten regionalen Verbündeten der USA hinweg. Damit wurde die amerikanische Außenpolitik der wohl wichtigsten Säule der regionalen Variante der Nixon-Doktrin (Zwei-Säulen-Politik mit Saudi-Arabien und Iran als regionalen Verbündeten) beraubt. Als Folge des daraufhin entstehenden, re-

<sup>1</sup> Die korrekte Bezeichnung des Golfkooperationsrates lautet: Kooperationsrat der arabischen Golfstaaten (englisch: The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf; arabisch: mağlis at-ta'āwun li-duwal al-ħaliğ al-'arabiyya). Allerdings hat es sich selbst im Deutschen eingebürgert, GCC als Abkürzung des englischen Synonyms Gulf Cooperation Council zu verwenden.

<sup>2</sup> Vgl. dazu die englische Übersetzung der Gründungscharta: <[www.gcc-sg.org/eng/indexfc7a.html?action=Sec-Show&ID=1](http://www.gcc-sg.org/eng/indexfc7a.html?action=Sec-Show&ID=1)> (25.05.2011).

ligiös motivierten Sendungsbewusstseins durch das neue iranische Regime befürchteten einige der Golfstaaten wie Bahrain, Kuwait, die VAE und vor allem Saudi-Arabien eine Politisierung ihrer im Land lebenden schiitischen Bevölkerungsgruppen, die mittelfristig zu einer Destabilisierung des eigenen Herrschaftssystems führen könnte. Zweitens ließ die sowjetische Invasion in Afghanistan im Dezember 1979 eine neu erwachende Ambition der UdSSR in Bezug auf die Golfregion befürchten. Durch diese beiden Entwicklungen wuchs drittens die Befürchtung vor eventuellen unilateralen militärischen Aktionen der USA (Carter-Doktrin),<sup>3</sup> welche die Golfregion vor allem auch wegen ihrer Rolle als zentraler Weltenergielieferant als eine Region mit vitalem strategischem Interesse betrachtete. Viertens machte der Beginn des Irak-Iran-Kriegs im September 1980 eine mögliche kriegerische Auseinandersetzung, die auf das Staatsgebiet einer der arabischen Golfmonarchien übergreifen könnte, wahrscheinlicher (Kostiner 2009: 53).

Vor diesem Hintergrund war es wenig überraschend, dass in den Anfangsjahren des GCC Fragen einer effektiven Organisation kollektiver Sicherheitsaufgaben die Agenda dominierten. Einerseits wurden relativ schnell Abkommen bezüglich des Austauschs strategischer sicherheitsrelevanter Informationen zwischen den Mitgliedsstaaten umgesetzt, und andererseits bemühte sich der GCC – offiziell auch im Irak-Iran-Krieg einer neutralen Position verpflichtet – um eine Rolle als zentraler regionalpolitischer Vermittler. Der damalige GCC-Generalsekretär Abdullah Bishara machte einige Jahre nach Gründung das zentrale Anliegen dieser Bemühungen deutlich, indem er betonte, dass alle den Golf betreffenden Sicherheitsfragen ausschließlich von den Anrainerstaaten zu beantworten seien (Zahlan 1998: 160). Zudem wurde etwa ab 1982 damit begonnen, eine gemeinsame schnelle GCC-Eingreiftruppe aufzubauen, die 1984 auf dem 5. GCC-Gipfel offiziell als Peninsula Shield Force – eine mehrere tausend Mann starke militärische Einheit unter dem Oberkommando eines saudischen Generals – ins Leben gerufen wurde. Nach iranischen Raketenangriffen auf Kuwait wurde 1987 zudem zum ers-

<sup>3</sup> Als Reaktion auf die sowjetische Invasion in Afghanistan formulierte Präsident Carter im Januar 1980, dass jeder Versuch einer externen Macht, Kontrolle im Golf auszuüben, als eine Verletzung vitaler amerikanischer Interessen anzusehen und daher mit allen militärischen Maßnahmen zu begegnen sei.

ten Mal explizit erklärt, dass im Fall einer militärischen Aggression gegenüber einem Mitgliedsstaat diese Aggression als ein feindlicher Akt gegenüber allen anderen Mitgliedsstaaten betrachtet werden würde, wobei dieses Prinzip der gegenseitigen Beistandspflicht erst auf dem GCC-Gipfel 2000 in Form eines Verteidigungspakts formalisiert worden ist.

Allerdings stellte sich mit der weiteren Eskalation des so genannten Tankerkrieges durch Iran ab etwa 1987 heraus, dass die GCC-Mitgliedsstaaten nur bedingt in der Lage sind, aus eigenen Kräften für ihre Sicherheit zu garantieren. Spätestens mit dem irakischen Überfall auf Kuwait am 2. August 1990 wurde klar, dass die bisher getroffenen kollektiven Sicherheitsvereinbarungen weder ausreichend abschreckten, noch in der Lage waren, einer Aggression durch eine Regionalmacht direkt zu begegnen. Obwohl sich Teile der Peninsula Shield Force später bei der Rückeroberung von Kuwait verdient gemacht haben, waren die GCC-Staaten aus eigenen Kräften nicht in der Lage gewesen, den in den 1980er Jahren hochgerüsteten irakischen Streitkräften zu begegnen (Kostiner 2009: 114). Gestützt auf ihre überlegene militärische Schlagkraft wurde ein direktes Eingreifen der USA nötig. Nach dem erfolglosen Versuch einer innerarabischen Lösung des kollektiven Sicherheitsproblems am Golf (Damaskus Deklaration) unterstellten sich alle GCC-Mitglieder in den Folgejahren dem direkten militärischen Schutzschild der USA. Damit wurde endgültig deutlich, dass die Bemühungen um eine kollektive Sicherheitsarchitektur, die allein von den Mitgliedsstaaten des GCC getragen wird, an den politischen Realitäten der Region gescheitert waren. Die Peninsula Shield Force blieb bestehen, wurde allerdings – trotz anders lautender Absichtserklärungen – vor allem aufgrund mangelnden politischen Willens der Beteiligten – nicht über die vor allem unter saudischem Kommando stehenden Kampfverbände und Kommandostrukturen hinaus ausgebaut (Kuffel 2000).

### **Der GCC als ökonomische Entwicklungsorganisation**

Nach einer Übergangsphase in den 1990er Jahren entwickelte sich der GCC seit den frühen 2000er Jahren zum wohl ambitioniertesten regionalen Integrationsprojekt außerhalb der OECD-Welt. Basierend auf dem bereits kurz nach der Gründung

1981 abgeschlossenen Unified Economic Agreement und dem 1983 bekräftigten Prinzip der Freizügigkeit im Personen- und Warenverkehr stattete das klare saudische Bekenntnis zu einer fortgesetzten ökonomischen Integration auf dem Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter 2001 den GCC mit einer neuen Integrationsdynamik aus. 2003 wurde eine Zollunion mit einem für alle Mitgliedsstaaten einheitlichen Außenzoll von fünf Prozent und 2008 ein gemeinsamer Binnenmarkt nach europäischem Vorbild implementiert. Die geplante Harmonisierung der Währungspolitik mit dem Ziel, eine gemeinsame Währung, den *Khaleeji*, einzuführen, war ursprünglich für 2010 geplant, wurde allerdings inzwischen auf das Jahr 2015 verschoben.

Gleichzeitig stellten alle GCC-Mitgliedsstaaten, basierend auf den seit spätestens 2005 wieder permanent über 50 USD pro Barrel stehenden Ölpreisen, umfassende nationale Entwicklungsprogramme auf. Einerseits wurde massiv in Infrastrukturprojekte sowie in den Immobilien- und Tourismussektor investiert (Richter 2010), Prestigeprojekte mit globaler Ausstrahlung, wie die Formel 1 in Bahrain und Abu Dhabi (Scharfenort 2010) oder die Austragung der Fußball Weltmeisterschaft 2022 in Katar, eingeworben und eine Internationalisierung des Bildungssystems angestoßen. Andererseits haben insbesondere Saudi-Arabien, aber auch Oman und einige Emirate der VAE massive Anstrengungen unternommen, um ihre bisher unterentwickelten industriellen Kapazitäten auf ein internationales Spitzenniveau anzuheben.

Trotz der traditionellen Verbindungen zwischen den jeweiligen Herrscherfamilien, die teilweise bis in das 18. Jahrhundert zurückgehen, sind die gegenseitigen Beziehungen gerade auch in dieser Phase der verstärkten ökonomischen Integration enormen Schwankungen unterworfen gewesen. So kam es zum Beispiel aufgrund der starken Personalisierung politischer Entscheidungsfindung sowohl zu jahrelangen Blockaden bei wichtigen Schlüsselvorhaben als auch zu überraschend kurzfristigen Neuentwicklungen, die sich oft nur mit einem Verweis auf persönliche Rivalitäten und Symbolpolitik verstehen lassen. Nachdem die saudische Hauptstadt Riad als Standort der neuen GCC-Zentralbank benannt worden war, gab die VAE ihr Ausscheiden aus dem Vorhaben Währungsunion im Mai 2009 bekannt. Dies führte in den darauf folgenden Monaten zu einem saudischen Kleinkrieg mit den Emiraten. Erst

wurde beispielsweise die Abfertigung von Warenlieferungen an der gemeinsamen Grenze systematisch verschleppt, dann im August 2009 die VAE-Personalausweise nicht mehr als legitimes Einreisedokument anerkannt. Beides verletzte wichtige Grundprinzipien der Freizügigkeit des Waren- und Personenverkehrs innerhalb des GCC.

Auch wenn eine zweite Phase der politischen Praxis des GCC insgesamt durchaus als Erfolg zu bewerten ist, existiert eine Reihe von langfristigen Defiziten, die eine Beschleunigung der ökonomischen Integration erschweren:

- Der intraregionale Handel innerhalb der GCC ist, obwohl in den letzten Jahren stetig gewachsen, mit einem Niveau von acht bis zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts weiterhin sehr gering. Eine vergleichbare Größe innerhalb der EU liegt bei etwa 55 Prozent.
- Die einseitige Abhängigkeit von Öl- bzw. Naturgasexporten und die fehlende Komplementarität der Produktionsstrukturen bleibt ein zentrales Problem. Damit existieren ausgesprochen geringe komparative Kostenvorteile als Anreiz für einen Ausbau der intra-industriellen Beziehungen zwischen den GCC-Staaten.
- Mit Ausnahmen von staatlich finanzierten Industrie- und Infrastrukturprojekten bleibt der GCC trotz der existierenden Integrationserfolge für ausländische Direktinvestitionen weiterhin sehr unattraktiv. Hauptgrund dafür sind die durch den strukturellen Arbeitskräftemangel und die hohen Einnahmen aus dem Export von Öl und Naturgas entstandenen, im weltweiten Vergleich relativ hohen Arbeitskosten (sog. *dutch disease* auf dem Arbeitsmarkt).

### Der GCC als Global Counter-Revolution Club?

Seit Jahresbeginn 2011 und im Kontext der Ereignisse des „arabischen Frühlings“ scheint der GCC unter der Führung Saudi-Arabiens in eine neue Phase verstärkter regionalpolitischer Aktivitäten einzutreten: Erstens unterstützte der GCC Anfang März 2011 explizit die Einführung einer Flugverbotszone in Libyen durch die Vereinten Nationen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> GCC backs no-fly zone to protect civilians in Libya, in: Gulf News, online: <<http://gulfnews.com/news/gulf/uae/government/gcc-backs-no-fly-zone-to-protect-civilians-in-libya-1.773448>> (18.04.2011).

Gleichzeitig beteiligten sich die beiden GCC-Mitgliedsstaaten Katar und VAE aktiv an der militärischen Durchsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1973 (2011). Zweitens vermittelte der GCC und später insbesondere Saudi-Arabien, wenn auch bisher nur mit partiellem Erfolg, intensiv zwischen den Konfliktparteien im Jemen. Drittens rückten am 14. März 2011 GCC-Truppen unter den Flaggen Saudi-Arabiens und der VAE in Bahrain ein, um das dort herrschende Regime bei Auseinandersetzungen mit der protestierenden Opposition zu unterstützen. Viertens wurde knapp zwei Monate später am 10. Mai 2011 die mögliche Aufnahme von Jordanien und Marokko in den GCC bekannt gemacht.

Die immer wieder von saudischer Seite vorangetriebenen und offiziell unter dem GCC-Banner laufenden Vermittlungsversuche im Jemen sind vor allem mit Blick auf die traditionelle Rolle Saudi-Arabiens als wichtigster Mediator bei innenpolitischen Konflikten im einzigen Nicht-GCC-Mitglied auf der arabischen Halbinsel zu verstehen. Die aktive Position des GCC in der Libyen-Frage geht wiederum auf die anti-monarchistische Politik des libyschen Revolutionsführers Muammar al-Gaddafi in der Vergangenheit zurück. Während diese beiden Aspekte gut in das bisherige Politikmuster des GCC passen, verweisen sowohl die militärische Unterstützung bei den Auseinandersetzungen zwischen Regime und Opposition in Bahrain als auch die Bekanntgabe einer Aufnahme von Jordanien und Marokko in den exklusiven Club der arabischen Ölmonarchien auf eine programmatische und funktionale Neuausrichtung des GCC. Zentrale Zielstellung dieser möglichen dritten Entwicklungsphase ist die Bewahrung eines autoritären monarchistischen Herrschaftsmodells in der Gesamtregion.

Zusätzlich zu finanziellen Hilfszusagen über 20 Milliarden USD für Bahrain und Oman – die beiden einzigen GCC-Mitgliedsstaaten, in denen in den letzten Monaten umfangreichere soziale Proteste stattfanden –<sup>5</sup>, wurde insbesondere der Einmarsch von GCC-Truppen in Bahrain mit der gegenseitigen Beistandspflicht innerhalb des GCC begründet. Presseberichten zufolge wurde in diesem Zusammenhang das GCC-Verteidigungsabkommen von 2000<sup>6</sup> wie folgt zitiert:

5 Vgl. für eine umfangreiche tägliche Dokumentation der Proteste in beiden Ländern die Zusammenstellung des „Guardian“: online: <[www.guardian.co.uk/world/middle-east-live](http://www.guardian.co.uk/world/middle-east-live)> (25.05.2011).

6 Vgl. zum nie öffentlich gemachten GCC-Verteidigungsabkommen

„Any harm done to the security of a member state is considered a harm done to the security of all members.“<sup>7</sup>

Ursprünglich als Formel zur Abschreckung externer Bedrohungen formuliert, hat dieses Prinzip im Fall von Bahrain Anwendung auf eine – entgegen offiziellen Verlautbarungen – ausschließlich innenpolitische Auseinandersetzung vor dem Hintergrund einer historischen sozioökonomischen Diskriminierung entlang konfessioneller Linien gefunden. Während die Wahrnehmung einer steigenden iranischen Bedrohung bei einigen politischen Entscheidungsträgern der Golfmonarchien weiterhin eine wichtige Rolle zu spielen scheint – vorausgesetzt, man schenkt der politischen Rhetorik Glauben –, so lässt das Angebot der Mitgliedschaft an Jordanien und Marokko die eigentliche „Katze aus dem Sack“: der GCC erfindet sich in seiner 30-jährigen Entwicklung mindestens zum dritten Mal neu und positioniert sich nunmehr als Bewahrer der traditionellen Kräfte innerhalb der Region vor dem Hintergrund einer drohenden Neudefinition des regionalen Gleichgewichts, welches sehr wahrscheinlich von den sich wandelnden arabischen Republiken ausgehen könnte.<sup>8</sup>

Aus Sicht der Monarchien geht es dabei um drei präventive Aspekte:<sup>9</sup>

1. Im konkreten Fall von Bahrain war aus GCC-Sicht die mögliche Ausweitung von Partizipationsrechten für eine schiitische Bevölkerungsmehrheit entscheidend. Es galt mit Blick auf das weiterhin existierende revolutionäre Sendungsbewusstsein Irans und dem sich daraus ableitenden Vertretungsanspruch für alle Schiiten am Golf, eine mögliche „Ansteckung“ in Bezug auf die Einforderung von politischer Mitbestimmung bei schiitischen Bevölkerungsgruppen in anderen GCC-Staaten zu verhindern.

---

Brown (2000).

7 Peninsula Shield Forces enter Bahrain to maintain order, in: Asharq Al-Awsat English Edition, online: <[www.asharq-e.com/news.asp?section=1&id=24509](http://www.asharq-e.com/news.asp?section=1&id=24509)> (20.04.2011).

8 Ein Szenario, dass interessanterweise bereits vor Jahren von Lisa Anderson prognostiziert worden ist (2001: 58).

9 Vgl. dazu auch den Kommentar „The New Club of Arab Monarchies“ von Pierre Razoux in der International Herald Tribune vom 2. Juni 2011, online: <[www.nytimes.com/2011/06/02/opinion/02iht-edrazoux02.html](http://www.nytimes.com/2011/06/02/opinion/02iht-edrazoux02.html)> (05.06.2011).

2. Vor allem Saudi-Arabien, aber auch die anderen GCC-Monarchien wollen in erster Linie einen möglichen anti-monarchischen Dominoeffekt um jeden Preis verhindern. Weder soll eine der ressourcenreichen noch eine der ressourcenarmen Monarchien stürzen, um den Nimbus der relativen Widerstandsfähigkeit arabischer Monarchien auch im Umfeld des „arabischen Frühlings“ möglichst lange aufrecht zu erhalten.
3. Regionalpolitisch betrachtet, wird eine relative Aufwertung des GCC im Vorfeld einer wahrscheinlichen Neuausrichtung des regionalen Machtgefüges zwischen pro-iranischeren, anti-westlicheren und eventuell ebenfalls anti-monarchistischen (neuen) Republiken (Ägypten, Irak und eventuell Syrien) und den verbleibenden arabischen Monarchien angestrebt.

### Ausblick und zukünftige Probleme im GCC

Die Entwicklungen zeitgleich zum 30. Jahrestag der Gründung des GCC verweisen auf zwei wichtige Charaktereigenschaften, die in den letzten Jahren auch aufgrund der glanzvollen Selbstdarstellung der GCC-Mitglieder etwas in Vergessenheit geraten sind: Die wichtigsten Integrationsschritte waren und sind maßgeblich von Saudi-Arabien bestimmt (hegemoniale Stellung) und stellten gleichzeitig immer auch eine saudische Reaktion auf regionale und globale Herausforderungen dar. Ziel ist die Stärkung der Verhandlungsmacht auf regionaler und internationaler Ebene, um staatliche Souveränität und soziale Stabilität abzusichern.

Eine Neuausrichtung des GCC als Regionalorganisation der konservativen Kräfte in der arabischen Welt ist allerdings keineswegs mit einer 100-prozentigen Erfolgsgarantie in Bezug auf den Erhalt des regionalen Status Quo verbunden. Während einerseits eine Reihe von territorialen Konflikten zwischen den Mitgliedsstaaten weiterhin ungelöst ist und vor allem das in Doha residierende katarische Herrscherhaus in den letzten Jahren durchaus erfolgreich versucht hat, sich durch eigene außenpolitische Initiativen aus der regionalpolitischen Hegemonie Saudi-Arabiens zu lösen (Niethammer 2010), ist es andererseits eine Reihe von internen Problemlagen, die insbesondere die bisherigen Mitgliedsstaaten des GCC, vor schier unlösbare Aufgaben stellen werden:

Trotz der aus aktuellem Anlass implementierten staatlichen Beschäftigungsprogramme wird die Anzahl der arbeitssuchenden Staatsbürger (50 Prozent der GCC-Staatsbürger sind jünger als 18 Jahre) weiter steigen und langfristig nicht mehr durch den Staatssektor absorbiert werden können (90 bis 95 Prozent der GCC-Staatsbürger sind bisher über Beschäftigung direkt an den Staat gebunden). Andererseits arbeitet eine hohe Anzahl von ausländischen Arbeitskräften in allen GCC-Ökonomien. Schätzungen gehen davon aus, dass Ende 2010 90 Prozent der Arbeitskräfte in den VAE, 86 Prozent in Katar, 83 Prozent in Kuwait, 65 Prozent in Saudi-Arabien und Oman und 62 Prozent in Bahrain Ausländer gewesen sind.<sup>10</sup> In keiner anderen Weltregion findet sich eine vergleichbare Situation. Als Reaktion auf diese strukturelle Konstellation ist mittelfristig eine neue Welle der Nationalisierung des Arbeitsmarktes zu erwarten (Ende 2010 haben die VAE bereits eine Mindestquote von 15 Prozent für die Beschäftigung von Staatsbürgern im Privatsektor eingeführt). Gleichzeitig ist eine grundlegende Reform des traditionellen Bürgerschaftssystems für ausländische Arbeitskräfte (*kafeel*) eher unwahrscheinlich. Trotz der diesbezüglich in den letzten Monaten deklarierten Reformenmaßnahmen deutet vor allem das Beispiel Kuwait darauf hin, dass ein bisher privat organisiertes System nun durch verstärkte staatliche Aktivitäten übernommen werden soll.

Eine auf individueller Ebene ausgeprägte Anspruchshaltung in Bezug auf den finanziellen Status und die Reputation (Rentiermentalität) verschärft die Problematik der Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Arbeitsplätzen für GCC-Staatsbürger zusätzlich. Die vor allem durch Saudi-Arabien vorangetriebene Politik der Distribution materieller Ressourcen – aber auch Oman und Bahrain haben in den vergangenen Wochen zusätzliche distributive Finanzmittel für ihre Bevölkerungen bereitgestellt –, spitzt diese Situation zusätzlich zu und manifestiert die massiven Fehler bei der nachhaltigen institutionellen und ökonomischen Entwicklung. In Saudi-Arabien liegt der gesetzliche Mindestlohn im staatlichen Sektor – in dem weite Teile der Staatsbürger beschäftigt sind – inzwischen weit über dem Durchschnittslohn im Privatsektor des Landes (Hertog 2011). Vor diesem Hintergrund ist es daher auch in

<sup>10</sup> GCC faces workforce issues, in: Gulf News, online: <<http://gulfnews.com/business/opinion/gcc-faces-workforce-issues-1.640695>> (20.01.2011).

Zukunft nur schwer vorstellbar, dass die auf den Arbeitsmarkt strömenden jungen Bevölkerungsteile ohne massive globale Wettbewerbsverluste von der einheimischen Privatwirtschaft absorbiert werden können.

Zugleich erhöhen die steigenden Distributionskosten der GCC-Staaten die mittelfristige Wahrscheinlichkeit eines staatlichen fiskalischen Superbaus. Bereits jetzt wird davon ausgegangen, dass die gestiegenen Kapitalbedürfnisse nur durch anhaltend hohe Erdölpreise zu finanzieren sind. Noch grundsätzlicher stellt sich die Frage, bis zu welcher Höhe Partizipationswünsche mit materiellen Ressourcen substituierbar bleiben. Geht man vom ökonomischen Prinzip eines sinkenden Grenznutzens solcher Maßnahmen aus, ist zu fragen, welche Summen zum Beispiel Saudi-Arabien verteilen müsste, sollte es zu erneuten Phasen politischer Delegitimierung kommen. Möglicherweise müsste dann selbst die leistungsfähigste unter den GCC-Monarchien zu alternativen Instrumenten des Machterhalts greifen.

## Literatur

- Anderson, Lisa (2001), Arab Democracy: Dismal Prospects, in: *World Policy Journal*, 18, 3, 53-60.
- Brown, Gordon S. (2000), *Gulf Cooperation Council Defense Agreement*, CRS Report for Congress, Washington D.C., online: <<http://congressionalresearch.com/RS20831/document.php?study=GULF+COOPERATION+COUNCIL+DEFENSE+AGREEMENT>> (07.06.2011).
- Fürtig, Henner (1993), Der zwischenstaatliche Faktor im Subsystem Persischer Golf, in: Fürtig, Henner und Rolf Müller-Syrig (Hrsg.), *Ursachen gewaltförmiger Konflikte in der Golfregion*, Frankfurt/Main: Peter Lang, 69-170.
- Hertog, Steffen (2011), *The Costs of Counter-Revolution in the GCC*, Foreign Policy The Middle East Channel, online: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the\\_costs\\_of\\_counter\\_revolution\\_in\\_the\\_gcc](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the_costs_of_counter_revolution_in_the_gcc)> (06.06.2011).
- Kostiner, Joseph (2009), *Conflict and cooperation in the Gulf region*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuffel, Glenn P. (2000), *The Gulf Cooperation Council's Peninsular Shield Force*, Newport: Naval War College, online: <<http://stinet.dtic.mil/oai/oai?&verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA378521>> (30.05.2011).
- Zahlan, Rosemarie (1998), *The Making of the Modern Gulf States: Kuwait, Bahrain, Qatar, the United Arab Emirates, and Oman*, Reading: Ithaca Press.

## ■ Der Autor

Dr. Thomas Richter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien (IMES) und Sprecher des Forschungsteams „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1.

E-Mail: <richter@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/richter>>.

## ■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ beschäftigt sich im Rahmen des Forschungsteams „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ mit der aktuellen Entwicklung autoritärer arabischer Monarchien sowie mit Fragen der internationalen Kooperation zwischen autoritären Regimen.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Fürtig, Henner (2007), Conflict and Cooperation in the Persian Gulf: The Interregional Order and US Policy, in: *The Middle East Journal*, 61, 4, 627-640.

Niethammer, Katja (2010), *Katar als arabischer Konfliktmediator: Neuer Hoffnungsträger oder Gernegroß?*, GIGA Focus Nahost, 8, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

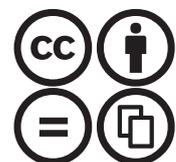
Richter, Thomas (2010), *Tourismus – das Ei des Kolumbus für die arabische Welt?*, GIGA Focus Nahost, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

Scharfenort, Nadine (2010): *Die Formel 1 als Symbol – Abu Dhabi im „Geschwindigkeitsrausch“?*, GIGA Focus Nahost, 11, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

Valbjorn, Morten und André Bank (2011): The New Arab Cold War: Rediscovering the Arab Dimension of Middle East Regional Politics, in: *Review of International Studies* (i.E.).



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Henner Fürtig; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM