

Europäische Rolle am Golf stärken!

**Sicherheitspolitische Entwicklungen und
Wirtschaftsinteressen zwingen zum Handeln**

■ Executive Summary

The European Union is far from arriving at a common policy on the Gulf. This is as sobering as it is alarming, particularly in view of the open question of Iran's use of nuclear power, the need to secure Europe's energy supply, and the economic boom on the Gulf. Europe has a vital interest in political stability based on regional integration, and its active engagement is theoretically more than overdue.

For the six member states of the Gulf Cooperation Council (GCC), namely Kuwait, Bahrain, Saudi Arabia, Qatar, the United Arab Emirates, and Oman, 2005 has been quite a successful year. Rising oil prices caused a veritable flood of money to pour into the monarchies on the Gulf. In addition, high liquidity at the stock exchanges and progressive diversification of the private economy in these countries caused a boom which, in turn, led to Saudi Arabia joining the WTO as its 149th member in December of that year.

First and foremost among the beneficiaries of the Saudis' new wealth was and is the social sector. Civil servants and soldiers had their pay raised, and education now is an object of interest to the government, which has no option but to implement social and educational policy reforms because of the steadily declining average age of the population.

The domestic situation in the Gulf states reflects the authoritarian framework conditions that apply in the entire Arab world. This is why these states remain in the focus of the global security-policy debate after

Europas Interesse an politischer Stabilität am Golf ist ebenso vital wie sein Wunsch nach einem Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation mit den Staaten der Region, besonders den sechs im Golfkooperationsrat (GKR) zusammenschlossenen Ländern Kuwait, Bahrein, Saudi Arabien, Katar, Vereinigte Arabische Emirate und Oman. Umso fataler ist das Fehlen einer gemeinsamen Golfpolitik der Europäer sowie das Ausbleiben einer Reaktion von NATO und EU auf die jüngsten sicherheitspolitischen Entwicklungen in der Region, deren Bedeutung als *first line of defence* für die USA längst außer Frage steht. Zum Handeln drängen sollte Europa auch die Intensivierung der Kontakte, die die asiatischen Länder, etwa das zunehmend um die Sicherung seines Energiebedarfs bestrebt China, zu den Staaten des GKR pflegen. Noch freut sich Europa über ein günstiges Handelsverhältnis zu diesen Staaten, doch ist eine zügige, überlegte Strategie angesagt, wollen die Europäer ihre derzeitige Position ausbauen und nicht in absehbarer Zeit erneut die Folgen einer unkoordinierten Golfpolitik beklagen müssen.

the change of government in Iraq, despite recent tendencies towards political liberalization. Another cause for concern is the way in which the region responded to the growing demand for oil in Asia, particularly in China and India, which is likely to increase Europe's interest in stability within the region even further.

When the GCC was founded in Abu Dhabi in May 1981, its supreme goal was to promote cooperation and integration in a region where Great Britain's withdrawal east of Suez had left a security vacuum behind, and the hegemonial pretensions of both Iran and Iraq emerged ever more clearly. At the time, the GCC set itself goals in foreign and security policy as well as in financial and economic policy, but their implementation has remained fragmentary to this day. While a rapid reaction force was indeed set up in the military field, it was unable to prevent Iraq's invasion of Kuwait in 1990, and even the security of the region as a whole remains dependent on external powers.

After the recent security-policy developments on the Gulf, the GCC states moved forward into the first line of defence. While America's security rests on bilateral agreements with its allies, the role of Europe's anchors of stability, the NATO and the EU, still is minimal. Whereas the USA regard the future of the Middle East as a crucial transatlantic challenge, Europe appears to feel no particular urge to make a move.

At the moment, the foreign policy of the GCC member states is still based on loose coordination, although they are quite capable of holding a common position in the face of common challenges. This was brought home to Mr Ahmadinejad from Iran when he travelled the region early in the year to curry favour for his country's nuclear programme, and failed.

In the economic field, the goals pursued by the GCC are ambitious. Adopted in 1982, the Unified Economic Agreement mentions joint principles relating to the establishment of a free-trade area, freedom of movement across borders for all citizens of the member states, and a common banking, financial, and currency policy. And indeed, the first triumphs of integration are at hand: A customs union was established in 2005, the creation of a common market is envisaged for 2007, and the introduction of a single

currency is planned for 2010. On the other hand, there are still hurdles impeding the free exchange of services, and there are even questions about the currency union itself that have not yet been answered. One of these is whether the new currency is to be tied to the dollar or to a currency basket, which would include the Euro.

As the nation states themselves control any joint action within the GCC, its structure is clearly inter-governmental. The supreme council adopts political guidelines on the basis of papers and reports submitted by subordinate departments. Next in rank, the ministerial council develops recommendations, supported by committees at the ministerial level as well as by subcommittees. Lastly, there is the secretariat general which sets the stage for the supreme council's decisions. However, the GCC's intergovernmental structure is coming to the end of its tether as economic integration progresses, and the danger is growing that intergovernmental bickering might paralyse the entire process.

Relations between the EU and the GCC have been well regulated since 1988, although some unused potential remains. The Europeans' interests in their dealings with the council focus on securing their energy supply, on business and trade, and on political stability. The next goal envisaged is the conclusion of a free-trade agreement in May 2006.

The main concern of the EU and its member states is the long-term security of the energy supply. Holding 42 percent of the oil and 23 percent of the gas reserves of the world, the GCC states and the Gulf region as a whole attract great interest among Europeans. Very probably, China's oil demand will have doubled by 2025, and that of the USA will grow markedly as well. The question is how the EU, and particularly Germany as its biggest partner, will respond to this situation.

Based on the EC-GCC Cooperation Agreement, the EU and the GCC have been maintaining bilateral economic relations since 1988, with the Europeans pleased to see their export surplus growing steadily since 2005. In the same year, the EU began to call for the establishment of a free-trade area. When the customs union was established in 2001, the region jumped an important hurdle. The EU aims to secure

the success of the free-trade agreement within the year, both to consolidate trade relations that are favourable to Europe and to counter the GCC's growing orientation towards the Far East.

Neither Germany nor the EU has any alternative to enhancing relations with the GCC. First, there is no guarantee that trade relations remain as favourable to the EU as they are at present. Second, mutual dependencies between Asia and the Gulf states are reinforced by China's and India's growing demand for oil. And third, it is in Europe's interest to promote the creation of peaceful federations in its own image, thus paving the way for the success of good governance. It would be advisable for Europe to take action swiftly and wisely so as to avoid having to reiterate its complaints about the lack of a common Gulf policy in the next two years.

■ Eine Notwendigkeit für Europa

„Noch hat sich die Europäische Union nicht auf eine gemeinsame Golfpolitik verständigt“,¹⁾ so ernüchternd wie erschreckend behält diese Feststellung auch zwei Jahre nach ihrer Veröffentlichung in der FAZ Aktualität. Die gegenwärtigen Schlagzeilen – Ungewissheit über das iranische Atomprogramm, Sicherung der Energieversorgung, Wirtschaftsboom am Golf – unterstreichen die Notwendigkeit für Europa, sich dem Golf und dem Golfkooperationsrat (GKR) verstärkt zu zuwenden. Deutschland und die EU sind gezwungen, die Kooperation mit dem GKR zu vertiefen und weiter ausbauen. Sie müssen ein verstärktes Engagement zeigen, um das wachsende Handels- und Rohstoffinteresse Chinas und Indiens an der Golfregion nach den eigenen Vorstellungen mitzugestalten. Es ist nicht ausreichend, sich auf den wirtschaftlichen Lorbeeren des bislang Erreichten auszuruhen. Die wachsende Interessenkongruenz zwischen Asien und den Golfstaaten kann mittelfristig das hohe Importvolumen der EU (33,2 Prozent des Gesamtimports) in Mitleidenschaft ziehen. Schließlich muss dem europäischen Interesse an politischer Stabilität am Golf über regionale Integration ein proaktives Engagement der EU folgen. Ein Blick auf den Prozess und die Struktur des regionalen Kooperationsverbunds sowie eine kritische Bestands-

1) FAZ (9.12.04): „Struck in Vereinigten Arabischen Emiraten“.

aufnahme der Zusammenarbeit mit Europa sind notwendig, um die Hintergründe hinreichend zu beleuchten und die Forderungen ausreichend zu begründen.

■ Wirkungen des Geldsegens

Das Jahr 2005 war für die sechs Staaten am Golf,²⁾ die sich seit 1981 im Golfkooperationsrat (GKR) zusammengeschlossen haben, ein Jahr der Superlative. Dank der Steigerung der Erdölpreise innerhalb eines Jahres um 37,8 Prozent ergoss sich über die Golfmonarchien ein wahrer Geldsegen, und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erstrahlten in einem glänzenden Licht. Mit rund 200 Milliarden US-Dollar verdoppelten die Staaten ihren Leistungsbilanzüberschuss im Vergleich zum letzten Jahr. Nach dem Rekordjahr 2003 mit 8,72 Prozent pendelte sich die Wachstumsrate für die folgenden zwei Jahre bei mehr als sechs Prozent ein und lag damit weit über dem globalen Niveau. Analysen der Vereinten Nationen prognostizieren für das Jahr 2006 eine Rate von 6,39 Prozent.³⁾ Neben der Ölpreissteigerung bestanden weitere Gründe für den Boom am Golf darin, dass zum einen viel Liquidität an die heimischen Börsen floss und zum anderen die Diversifizierung der lokalen Privatwirtschaft voranschritt.⁴⁾ Mit einem Anteil von rund 32 Prozent an den Gesamtimporten in den GKR ist Europa selbst Nutznießer des Wohlstands. Obwohl mehr als die Hälfte des Imports Maschinen und Transportgüter betrafen, gelang es Deutschland jedoch kaum, an der Befriedigung des Importhungers am Golf teilzuhaben.⁵⁾ Als Zeichen der wachsenden wirtschaftlichen Attraktivität nahm Saudi-Arabien im Dezember 2005 als 149. Mitgliedstaat neben den anderen Golfmonarchien seinen Platz in der WTO ein.

Der Geldsegen wurde bei der Steigerung der Staatsausgaben im Sozialbereich eingesetzt. In Saudi-Arabien wurden beispielsweise die Löhne der öffentlichen Bediensteten und Soldaten um 15 Prozent angehoben. Für das Jahr 2006 hat der Bildungsbereich im saudischen Haushalt Priorität. Es wurde vereinbart, 2673 neue Schulen, drei neue technische Schulen und 15 Berufsbildungszentren einzurichten.⁶⁾ Trotz der positiven Entwicklungen muss die Einnahmeab-

- 2) Kuwait, Bahrain, Saudi-Arabien, Katar, Vereinigte Arabische Emirate und Oman.
- 3) Vgl. Fadhil A. Mahdi (2005), „Economic Conditions in the West Asia Region and Policy Issues“, http://www.escwa.org.lb/divisions/lib/Uploads/ProjectLink_25-10-05.pdf (20.02.06).
- 4) Vgl. FAZ (4.2.06): „Die arabischen Börsen haussieren“.
- 5) Vgl. FAZ (11.10.05): „Euro-Raum profitiert vom Rückfluß der Petro-Dollar“. FAZ (13.07.05): „Der Boom Saudi-Arabiens geht an Deutschland vorbei“.
- 6) Emilie Rutledge (2006), *Economic challenges in 2006 – diversification and integration*, Gulf Research Center Publication.

hängigkeit des Staates von Öl und Gas noch stärker zurückgeführt und eine weitere Stärkung der Privatwirtschaft mit Reformen im Arbeitsmarkt und Bildungssektor begleitet werden. Die Notwendigkeit wird erkennbar, wenn man sich die Abhängigkeit des öffentlichen Sektors von Öleinnahmen von mehr als 80 Prozent vergegenwärtigt. Der Bedarf an einem ausgeweiteten Arbeitsmarkt und erhöhten Bildungschancen wird bereits aus der zunehmenden Verjüngung der Gesellschaft evident: Im Jahr 2005 bewegte sich der Anteil der bis zu 15-Jährigen zwischen 22 Prozent in Katar und in den Vereinigten Arabischen Emiraten und 37 Prozent in Saudi-Arabien.⁷⁾ Nach einem Urteil der Bertelsmann-Stiftung und dem Centrum für angewandte Politikforschung bleibt die Beteiligung der EU und europäischer Staaten bei diesen Reformvorhaben hinter den Möglichkeiten⁸⁾ zurück.

Die innerstaatlichen Rahmenbedingungen am Golf spiegeln die Realität der autoritären Regime⁹⁾ der gesamten arabischen Welt wider. Das können auch jüngste Tendenzen einer politischen Liberalisierung – wie die Kommunalwahlen in Saudi-Arabien oder quasi-parlamentarische Mitsprache bei der Bestimmung der Herrschernachfolge in Kuwait – nicht verdecken. In der Arena der internationalen Beziehungen befinden sich der GKR und seine Mitgliedstaaten im Zentrum der weltweiten sicherheitspolitischen Auseinandersetzungen um den Regimewechsel im Irak, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen im Iran sowie Sicherheit der Energieversorgung bei wachsendem Ölhunger Asiens. Insbesondere China und Indien¹⁰⁾ fallen dabei ins Blickfeld, zwei Staaten, die ihren schnell wachsenden Energiebedarf und ihre hohe Abhängigkeit vom Öl des Golfs jeweils mit einer Freihandelszone absichern wollen. In Anbetracht der rohstoffbasierten Außenpolitik Chinas kommentiert Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass „es Europa wirklich gut [anstehe], sich wenigstens intern klar zu werden, was die gemeinsamen Interessen sind und wie sie künftig zu vertreten sind“¹¹⁾. Der Besuch des saudischen Königs Abdullah in Peking und Neu Delhi im Januar 2006 muss als Wasser auf die Mühlen der aufstrebenden asiatischen Wirtschaftsmächte mit ihren Energieinteressen verstanden werden.

- 7) Vgl. Deutschland mit 14 Prozent, in: UN Statistic Division (2005): Social indicators. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/youth.htm> (08.02.06).
- 8) Giacomo Luciani / Felix Neugart (eds.), *The EU and the GCC. A New Partnership*. Gütersloh, S. 25–27.
- 9) Vgl. Felix Neugart (2005), „Uncertain Prospects of Transformation: The Middle East and North Africa“, in: *Strategic Insights*, Vol. IV, Issue 12 (December 2005).
- 10) Vgl. Umbrach, Frank (2006): Europas nächster Kalter Krieg, in: *Internationale Politik*, Februar 2006, S. 6–14. Vgl. auch *Bahrain Tribune* (5.2.06): „GCC-India FTA to be signed in near future“.
- 11) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (17.2.06): Langfristige Energiestrategie für Europa. <http://www.bundestkanzlerin.de/bk/root,did=47026,render=renderPrint,bereich=bk.html> (21.2.06).

Europas Interesse an stabilen politischen Verhältnissen am Golf ergibt sich nicht nur aus dem Umstand, dass sich in Zukunft die globalen Erdöl- und Gaslagerstätten auf die Golfregion konzentrieren werden und Europa an einer stabilitätsorientierten Preispolitik interessiert ist, sondern auch aus dem hohen Anteil, den die EU am Importgeschäft mit dem GKR hat. Allerdings zeigen die letzten wirtschaftlichen Annäherungen zwischen Asien und dem GKR, dass ohne aktives europäisches Handeln die günstigen Beziehungen aufs Spiel gesetzt werden.

■ **Sicherheit am Golf bleibt an externe Mächte gebunden**

Der am 25. Mai 1981 in Abu Dhabi gegründete GKR stellt den Versuch der sechs Gründerstaaten dar, in außen- und sicherheitspolitischen sowie in wirtschaftlichen Bereichen Kooperation und Integration im Dienste der arabischen Nation zu fördern. Drei Gründe standen am Beginn der Kooperation: das regionale Sicherheitsvakuum nach dem Rückzug Großbritanniens östlich vom Suez, Hegemoniebestrebungen regionaler Mächte (Iran und Irak) sowie wirtschaftliche Integrationsabsichten. Im Sinne eines friedlichen regionalen Zusammenschlusses der sechs Staaten entspricht dieses Projekt dem europäischen Interesse, „verantwortungsvolle Staatsführung“¹²⁾ über regionale Organisationen weltweit zu stärken. Der regionale Prozess der Annäherung weist jedoch eine starke Abhängigkeit von den politischen Entwicklungen in der Subregion Golf, aber auch der übergeordneten Region Naher und Mittlerer Osten auf, so dass keine kontinuierliche Entwicklung zu beobachten war und das Integrationsinteresse starken konjunkturellen Schwankungen unterlag.

Sowohl im außen- und sicherheitspolitischen als auch im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich bleibt die Umsetzung der ambitionierten Ziele fragmentarisch. Im militärischen Bereich wurde zwar bereits 1984 eine „Schnelle Eingreiftruppe“ eingerichtet, doch stellte sich in der Bereitstellung von Truppen eine Hegemonie Saudi-Arabiens dar, und auch der irakische Einmarsch in Kuwait 1990 konnte nicht verhindert werden. Obwohl 1997 die Einrichtung eines Netzwerks zum *Early Warning* und 2001 die

12) Europäischer Rat (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, S. 9.

- 13) Zwar sollte innerhalb der Damascus Declaration zwischen den GKR-Staaten und den Regionalmächten Syrien und Ägypten Sicherheit gewährleistet werden, doch wird die tatsächliche Wirkung als unzureichend betrachtet. Mit anderen Worten: „However, the ambitious Damascus Declaration, for all practical purposes, is dead.“, in: Abdulla Baahood (2005), „Dynamics and Determinants of the GCC States' Foreign Policy, with Special Reference to the EU“, in: Gerd Nonneman (Hg.), *Analyzing Middle East Foreign Policies*, London, New York, S. 155. Somit wird die eigenständige Verteidigungsfähigkeit folgendermaßen beschrieben: „In geostrategic terms, the GCC states are a long way from living up to their theoretical military potential. They should be a match for Iraq or Iran in any high-intensity conflict scenario.“ Andrew Rathmell (2003), *A New Persian Gulf Security System*. Rand. Issue Paper, S. 6.
- 14) FAZ (4.6.04): „Die Golfstaaten verstärken ihre Sicherheit“.
- 15) Michel Knights (2005), „Gulf states face new security challenges“, in: *Jane's Intelligence Review*, May 2005, S. 32-35, hier: S. 34.
- 16) De Hoop Scheffer nennt drei Gründe, warum die NATO die Golfsicherheit diskutieren muss: verändertes globales Sicherheitsumfeld, Wandel der Rolle der NATO in der Welt, strategische Lage am Golf. Vgl. Jaap de Hoop Scheffer (2.12.05), „NATO's role in Gulf security“, Doha. <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s051201a.htm> (20.2.06).
- 17) Andrew Rathmell (2003), *A New Persian Gulf Security System*, Rand. Issue Paper. Joseph McMillan (2004), „The United States and a Gulf Security Architecture: Policy Considerations“, in: *Strategic Insights*, Vol. III, Issue 3 (March 2004).

Bildung eines *Joint Defense Council* beschlossen wurden, bleibt die externe Sicherheit an extra-regionale Mächte (USA, Frankreich und Großbritannien)¹³ gebunden. Darüber können auch die gestärkte multinationale Zusammenarbeit der Streitkräfte und die gemeinsame Nutzung geplanter militärischer Anschaffungen der letzten Jahre nicht hinwegtäuschen.¹⁴

Bedingt durch die jüngsten sicherheitspolitischen Entwicklungen am Golf (Streit über das iranische Atomprogramm, Instabilität im Irak) rücken die GKR-Mitgliedstaaten in US-Perspektive zur *first line of defence*¹⁵ auf. Zur Absicherung der amerikanischen Verbündeten stehen bilaterale Abkommen im Vordergrund, auf die vor allem die kleineren Golfstaaten angewiesen sind. Die beiden europäischen Stabilitätsanker NATO und EU sind im Bereich sicherheitspolitischer Kooperation gegenüber dem GKR bislang kaum in Erscheinung getreten. Der erste offizielle Besuch¹⁶ von Jaap de Hoop Scheffer, dem Generalsekretär der NATO, im Dezember 2005 in Doha kann nur als ein erster Schritt eines notwendigen Wandlungs- und Annäherungsprozesses verstanden werden. Gerade die Zukunft des Mittleren und Nahen Ostens mit der strategisch wichtigen Golfregion wird von den USA als die zentrale transatlantische Herausforderung¹⁷ betrachtet. Europa muss dieses Thema aufgreifen und im eigenen Interesse die Transformationsprozesse am Golf aktiv begleiten.

Die außenpolitische Zusammenarbeit im Rahmen des GKR verharrt in einem losen Koordinationsmechanismus. Zum einen ist dies bedingt durch stark personalisierte nationale Entscheidungsstrukturen, zum anderen durch das sub-regionale Machtgefälle und nationale Interessengegensätze¹⁸. Dennoch sind die GKR-Staaten in der Lage, bei gemeinsamen Herausforderungen innerhalb der Arabischen Liga (AL) oder der Organisation Islamischer Staaten gemeinsame Positionen¹⁹ zu vertreten. Zuletzt wurde dies im Dezember 2005 sichtbar, als sich die sechs arabischen Herrscherhäuser in Abu Dhabi zu einem Gipfeltreffen zusammenfanden und eine Initiative für eine massenvernichtungsfreie Zone, entgegen dem Ansinnen von Amre Musa, Generalsekretär der AL, auf die Golfregion begrenzten. Diesen innerarabischen Streit kommentierte der Außenminister der Vereinigten Arabischen Emirate: „[E]s sei Musas Problem, wenn

der als Ägypter vor allem das israelische Nuklearprogramm fürchte. Am Golf macht man sich mehr Sorgen über die geplanten Atomkraftwerke in Iran, weil man nahe dran sei, falls dort ein Unfall geschehe.“²⁰⁾

Um die außenpolitischen Wogen zu glätten, bereitete der iranische Präsident Mahmoud Ahmadineschad Anfang des Jahres selbst die Region und gab sich mit eigens entsandten Emissären aus Teheran die Klinke in die Hand, um bei den GKR-Mitgliedstaaten für eine Unterstützung der iranischen Atompolitik zu werben.²¹⁾ Allerdings stießen die Bemühungen bislang auf taube Ohren, da die kleinen Golfstaaten ihrer eigenen sicherheitspolitischen Agenda folgen. Käme es zu einer Bewaffnung des Iran mit Nuklearbomben, so wird davon ausgegangen, dass die Staaten verstärkt unter den Schutzschirm der USA drängen würden. Doch sind die innenpolitischen Konsequenzen einer weiteren Annäherung an die amerikanische Schutzmacht kaum kalkulierbar. Aus Sicht der kleinen Monarchien ist ein Präventivkrieg gegen den Iran eine Gefahr und muss verhindert werden. Es ist wahrscheinlich, dass eine militärische Auseinandersetzung mit dem Iran eine Solidarisierung der schiitischen Bevölkerungsteile in den Ölförderregionen zur Folge hätte und einen Flächenbrand auslösen könnte. Auch das gemeinsame Bekenntnis von Ahmadineschad und dem kuwaitischen Emir Sheikh Sabah Al-Sabah, gemeinsam die Golfregion in *an area of friendship and calm*²²⁾ verwandeln zu wollen, kann die unterschiedlichen Sicherheitsinteressen und den Zusammenhalt der GKR-Staaten nicht verdecken.

■ Golfkooperationsrat – ambitionierte Ziele und schleppende Umsetzung

Im wirtschaftlichen Bereich setzte sich der GKR in der Gründungsurkunde anspruchsvolle Ziele, die 1982 im Unified Economic Agreement zusammengefasst wurden – Einigung auf gemeinsame Prinzipien zur Einführung einer Freihandelszone, grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit der GKR-Staatsbürger und schließlich gemeinsame Koordination der Banken-, Finanz- und Währungspolitik. Zwar konnte bereits 1983 mit der schrittweisen Umsetzung der Freihandelszone begonnen werden, doch bedurfte es der Zeit bis 1989, ehe eine erste Annähe-

- 18) Beispielsweise muss ständig die demographische und finanzielle Macht Saudi-Arabiens mit den anderen Staaten in ein Gleichgewicht gebracht werden, um eine strukturelle Hegemonie zu verhindern.
- 19) Doch handelt es sich dabei eher um unverbindliche Empfehlungen. Vgl. Abdulla Baabood (2005), 147.
- 20) FAZ (20.12.05): „Kein ‚Sandwich‘ zwischen Iran und Israel“.
- 21) Vgl. Gulf Research Center (5.3.05): Gulf in the Media Weekly Bulletin — February 25 – March 03, 2006. Vgl. Auch: FAZ (2.2.05): Angst am Golf. Auch die Araber sind besorgt über das iranische Atomprogramm.
- 22) Kuwait News Agency (27.2.06): Iranian, Kuwaiti leaders discuss gas, water supply.

rung über einen gemeinsamen Außenzoll möglich wurde.

Neuen Schwung erhielten die Integrationsbemühungen in den späten neunziger Jahren, die in den Zeitplan des Economic Agreement between the States of the Cooperation Council im Jahr 2001 mündeten: 2005 Vollendung der Zollunion; 2007 Abschluss des gemeinsamen Marktes; 2010 Einführung einer gemeinsamen Währung. Ein gemeinsamer Außenzoll von fünf Prozent konnte 2003, zwei Jahre früher als geplant, eingesetzt werden. Auch nach der letzten Implementierungsphase ab 2006 werden interne Grenzkontrollen fortbestehen, da bislang eine Festlegung auf gemeinsame Standards²³⁾, zum Beispiel in Gesundheitsfragen, ausgeblieben ist. Im Bereich des freien Verkehrs von Dienstleistungen bestehen nationale Hürden (etwa hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Abschlüssen) fort. Allerdings besteht das Haupthindernis darin, dass die meisten Serviceleistungen von den staatlichen Akteuren erbracht werden und sie somit nicht dem freien Wettbewerb unterliegen. Als weiteres Kennzeichen der gemächlichen Realisierung der Ziele lässt sich der Beschluss vom Februar 2006 deuten, die Übergangsphase der Zollunion bis Ende 2007 auszuweiten.

Auf dem Weg der Währungsunion befindet sich der GKR noch in der Planungsphase, doch kann bereits jetzt auf ein hohes Maß an monetärer Konvergenz²⁴⁾ geblickt werden. In den Jahren 2005 bis 2010 unterziehen sich die GKR-Staaten einem Kontrollverfahren, um zu überprüfen, ob sie auch die vereinbarten Konvergenzkriterien einhalten. Offen bleibt nach wie vor die Frage, ob die gemeinsame Währung am Golf, wie bisher die nationalen Währungen, an den Dollar gebunden wird oder aber an einen Währungskorb²⁵⁾, der den Euro mitberücksichtigt. Letzteres Vorgehen hätte den Vorteil, dass Wechselkursschwankungen zwischen Dollar und Euro sich nicht negativ auf das Importgeschäft mit der EU auswirken. Die Ausweitung des Euros als Reservewährung durch zahlreiche Notenbanken am Golf stimmt bezüglich des Währungskorbs zuversichtlich. Aufgrund einer zu erwartenden langen Phase der Konsultation sehen kritische Stimmen die Einführung einer gemeinsamen Währung zwei Jahre später als geplant als realistisch an.

23) Aufgrund des Mangels an Einrichtungen zur Standardisierung in den anderen Staaten diente bis 2001 das Saudi Arabian Standards Organization, bis ein gemeinsames Organ eingerichtet wurde, der Orientierung. Vgl. Michael Sturm / Siegfried Nikolaus (2005), Regional Monetary Integration in the Member States of the Gulf Cooperation Council, ECB Occasional Paper Series No. 31/ June 2005, S. 24.

24) Das hohe Maß an Konvergenz erwächst aus der Tatsache, dass die GKR-Staaten ihre Währung an den Dollar gebunden haben und so eine stabile Wechselkursrate haben. Ferner haben alle Staaten niedrige Inflationsraten und genießen eine ähnliche Entwicklung der Zinsraten. Vgl. Siegfried Sturm, 2005: 70.

25) Vgl. FAZ (20.7.05): „Arabische Einheitswährung im Gespräch“.

Schließlich bekräftigte das Gipfeltreffen der Königshäuser im Dezember 2005 die ambitionierten wirtschaftlichen Ziele des weiteren Fortschreitens der Zollunion, der Währungsunion und des Aufbaus eines Eisenbahnnetzes. Wie schon in der Vergangenheit hängt es verstärkt vom gemeinsamen politischen Willen ab, ob die angestrebten Projekte Realität werden oder sich die schleppende Umsetzung fortsetzt.

■ **Der Intergouvernementalismus stößt an seine Grenzen**

Wird ein Vergleich der Entwicklungen zwischen der Europäischen Integration und dem Kooperationsstreben des GKR vorgenommen, so wird recht schnell die unterschiedliche Natur beider Prozesse sichtbar. Die seit dem Vertrag von Maastricht (1992) etablierte Struktur der drei Säulen²⁶⁾ verbindet in einzigartiger Weise supranationale mit intergouvernementalen Organen. Der GKR muss dahingegen klar als intergouvernementale Struktur identifiziert werden, da die Nationalstaaten das gemeinsame Handeln bestimmen. Dennoch gelingt es dem GKR, durch Kooperation zur Stabilisierung der Region beizutragen.

Mindestens zwei Mal pro Jahr tritt der Supreme Council zusammen, um die politischen Leitlinien auf Grundlage der Arbeitsvorlagen und Berichte der unterstellten Bereiche zu verabschieden. Ungeachtet der Mehrheitsentscheidungen in Verfahrensfragen läuft alles auf einen breiten Konsens hinaus, da bereits im Vorfeld der Entscheidungsvorbereitung ein breiter zwischenstaatlicher Konsultationsprozess erfolgt. Dem Supreme Council unterstellt ist der Ministerial Council, der zur Erarbeitung von Empfehlungen alle drei Monate oder in Sondersitzungen zusammentritt. Zur Unterstützung der ministeriellen Arbeit können Komitees auf Ministerebene²⁷⁾ oder Subkomitees eingerichtet werden, deren Arbeitsergebnisse letztlich dem Supreme Council zur Entscheidung vorgelegt werden. Nicht nur der Vorbereitung von Entscheidungen des Supreme Council dient das Secretariat General in Riad mit 400 Bediensteten. Dem Sekretariat sitzt der Secretary General – derzeit Abdul Rahman Al Attiyah – vor, der die gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten vertritt. Der Gestaltungsspielraum des Sekretariats findet jedoch seine Grenzen in den Vorgaben der Nationalstaaten.

26) 1. Säule: Europäische Gemeinschaft; 2. Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; 3. Säule: Justiz und Inneres.

27) Auf ministerieller Ebene wird das Committee for Financial and Economic Cooperation als wichtigstes angesehen, da hier alle wesentlichen Entscheidungen zur verstärkten wirtschaftlichen Kooperation vorbereitet werden.

Der große Output von Entscheidungen, die von einem breiten Konsens getragen werden, zeigt sich bei einer Betrachtung des Prozesses der gemeinsamen Rechtssetzung. In ausgewählten Fällen kann der Supreme Council empfehlen, die Rechtstexte zu harmonisieren, und das Generalsekretariat mit der Erarbeitung einer Empfehlung beauftragen. Das Generalsekretariat prüft die nationalen Gesetze und entwickelt in enger Zusammenarbeit mit nationalen Experten einen Vorschlag. Die Vorlage wird im nächsten Schritt den spezialisierten (Sub-) Committees vorgelegt, die ihrerseits Veränderungen vornehmen oder zustimmen können. Schließlich entscheidet der Ministerrat oder der Supreme Council. Im Fall der Annahme obliegt es den nationalen Gesetzgebungsorganen, die Vorlage zu ratifizieren und in nationales Recht umzusetzen.

Im zunehmenden Maße der wirtschaftlichen Integration stößt die intergouvernementale Politikstruktur an Handlungsgrenzen, da Streitfälle zwischen den Mitgliedstaaten denkbar sind, die das bisherige Verfahren lähmen können. So besteht die Notwendigkeit, supranationale Einrichtungen in folgenden Bereichen zu stärken: Die Koordinierung der Außenhandels- und Zollpolitik bleibt fragmentiert, wenn nationale Handelspolitiken eigene Wege einschlagen.²⁸⁾ Langfristig scheint eine schlichte Kooperation der Zentralbanken zur gemeinsamen Währungspolitik inadäquat. Schließlich muss ein unabhängiges Gremium zur Streitschlichtung bei Interessensgegensätzen eingesetzt werden.

Dem eigenen Interesse folgend, regionale Zusammenschlüsse weltweit zu unterstützen, muss die EU den Erfahrungsaustausch zwischen den beiden Organisationen weiter vorantreiben. Die EU, die landläufig „als Erfolgsgeschichte einer regionalen Integration“²⁹⁾ gilt, kann dabei auf breite Erfahrungen der politischen und wirtschaftlichen Kooperation und Integration zurückgreifen. Dies ist ein Wissens- und Erfahrungsschatz, auf den die sechs Golfmonarchien, nicht nur im Währungsbereich, gerne zurückgreifen.

■ GKR und EU – Beziehungen mit ausbaufähigem Potenzial

Die Beziehungen zwischen der EU und dem GKR bestehen seit 1988 in einem strukturierten Rahmen,

28) Neben den Verhandlungen zwischen dem GKR und China, Indien und der EU laufen Verhandlungen bilateraler Freihandelsabkommen zwischen den USA und den VAE, Katar und Oman. Der zügige Abschluss zwischen den USA und Bahrain weist auf schnellere Verhandlungen hin als die langatmigen Auseinandersetzungen zwischen dem GKR und der EU. Vgl. Matteo Legrenzi (2005), *Dead on Arrival? The GCC Customs Union and the New Wave of Bilateral FTAs*. In: *Gulf Research Center – GCC-EU Research Bulletin, Issue 2, June 2005*, S. 16–17.

29) Frank R. Pfetsch (2005³⁾, *Die Europäische Union*, München, S. 11.

wobei das bislang brachliegende Potenzial bei gegenseitiger Interessenüberlagerung noch stärker genutzt werden kann. Die EU verfolgt gegenüber dem GKR drei Interessen – Sicherheit der Energieversorgung, Wirtschafts- und Handelsinteressen und politische Stabilität über fortgesetzte regionale Integration. In den letzten beiden Bereichen ist die Schnittmenge mit dem GKR überragend, wie das Treffen der Minister in Manama Anfang 2005 zeigte. Nächstes Etappenziel der Kooperation ist die Vereinbarung über die Errichtung einer Freihandelszone, die auf dem kommenden Ministertreffen am 15. Mai 2006 abgeschlossen werden soll.³⁰⁾

Aufgrund der sich zuspitzenden Diskrepanz zwischen steigender Nachfrage bei sinkendem Angebot bei fossilen Energieträgern und gleichzeitiger Konzentration der Anbieter stehen die EU und ihre Mitgliedstaaten vor der Herausforderung der langfristigen europäischen Versorgungssicherheit. Ein Thema, das durch das russische Verhalten gegenüber der Ukraine ins Bewusstsein der Deutschen rückte. Vergegenwärtigt man sich bei dieser Entwicklung die weltweite geographische Verteilung der Lagerstätten von Erdöl- und Erdgas, so rückt schnell die Golfregion mit ihrem subregionalen Zusammenschluss GKR ins strategische Blickfeld, mit 42 Prozent der weltweiten Erdöl- und 23 Prozent der Erdgasreserven. Doch resultiert die Antwort auf die zentrale Frage nach Energiesicherheit aus der politischen Stabilität der Förderländer, die für die Golfregion nur bedingt als gesichert gelten kann.

Schätzungen der Internationalen Energiebehörde gehen davon aus, dass die weltweite Fördermenge von 84 Millionen Barrel pro Tag (BpT) bis zum Ende des Jahres 2006 auf 88 Millionen BpT steigen wird. Hinter diesem wachsendem Hunger nach Erdöl stehen die rasanten wirtschaftlichen Entwicklungen in China und Indien. Es wird damit gerechnet, dass China bis zum Jahr 2025 seine Erdölnachfrage verdoppelt. Eine steigende Nachfrage verzeichnet auch die US-amerikanische Wirtschaft. Daran wird auch kurzfristig die neue Advanced Energy Initiative zur Diversifizierung und dem Ausbau alternativer Energieträger von Präsident Bush nichts ändern können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Europäische Union und Deutschland als größter Mit-

30) So die Hoffnung des GKR-Generalsekretärs bei einem Besuch in Brüssel. Vgl. *Gulf Daily News* (3.2.06): „EU-Gulf trade deal ‚hopefully by May 15““.

gliedstaat mit dieser Konstellation umgehen. Im EU-Grünbuch zur europäischen Energieversorgungssicherheit zeigt die Kommission eine düstere Zukunft auf. Demnach steigt die Abhängigkeit von Energieimporten von 50 Prozent (2000) auf 70 Prozent im Jahr 2030. Die neue Bundesregierung greift diese Herausforderung im Koalitionsvertrag auf und fordert, neben der Verbesserung von Energieeffizienz und -einsparung eine „umfassende Strategie zur Energiesicherheit“ zu entwickeln. Bei dieser Politikbestimmung muss Deutschland eine gemeinsame europäische Position, auch gegenüber dem Golfkooperationsrat, vorantreiben.

Auf Grundlage des EC-GCC Co-operation Agreement unterhalten die beiden Organisationen seit 1988 bilaterale Beziehungen im wirtschaftlichen Bereich. Ausgangspunkt dieser Kooperation war die Erkenntnis, dass verbesserte wirtschaftliche Beziehungen für beide Seiten von Nutzen sind. Es wurde vereinbart, den EU-GKR-Handel und ausländische Investitionen zu intensivieren, die interregionale Interdependenz zu festigen und einen engen politischen Dialog zu etablieren. Betrachtet man jedoch die Realität der Beziehungen, so werden einerseits die Errungenschaften sichtbar, andererseits aber auch die Herausforderungen erkennbar. Positiv muss der europäische Exportüberschuss im Handel mit der Region beurteilt werden, der stets das Niveau aus dem Jahr 2000 überschritt. Entsprechend fällt auch der Anteil der EU an den GKR-Importen mit 32 Prozent in Relation zum gesamten Importvolumen am höchsten aus. Stellt man den hohen Stellenwert europäischer Produkte dem Rang des GKR im globalen europäischen Handel gegenüber, so wird das niedrigere Niveau mit 3,3 Prozent sichtbar, was in etwa dem EU-Handel mit der Türkei³¹⁾ entspricht.

31) Ein ähnliches Handelsvolumen weist die Türkei mit 68975 Millionen Euro (= 3,5 Prozent des gesamten Volumens) auf. Vgl. Europäische Kommission 2005.

Bereits seit 1988 verhandelt die EU mit dem GKR über die Errichtung einer Freihandelszone. Eine erste europäische Hürde bestand in der europäischen Forderung nach einer regionalen Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll. Erst 2001 wurde diese Anforderung in Teilen realisiert. Gegenüber der Errichtung einer Freihandelszone bestehen innerhalb der EU starke Bedenken bei der Petrochemie-Lobby. Die Wirtschaftsvertreter gehen davon aus, dass bei voller Etablierung des Handelsabkommens die europä-

ischen Unternehmen durch die geringen Produktionskosten der GKR-Petrochemie nicht konkurrenzfähig seien. Ein anderes Hindernis auf Seiten der EU bestand darin, dass 1992 die Idee eines Zolls auf CO²-Ausstoß aufkam, der die GKR-Exporte verteuert. Ferner werfen die Verhandlungsführer vom Golf der EU Verzögerungstaktiken vor, indem ständig neue Klauseln über Massenvernichtungswaffen, illegale Einwanderung und Menschenrechte gefordert würden. Auf Seiten der GKR wirkt sich der langsame Prozess der Binnenintegration und der Mangel an Erfahrung in multilateraler Verhandlungsführung hemmend aus.

Zur Sicherung des günstigen Handelsverhältnisses der EU sind die Erwartungen hoch, das Freihandelsabkommen dieses Jahr zum Erfolg zu führen. Der Druck verstärkt sich durch die wachsende Orientierung des GKR nach Fernost und die zunehmende Interessenkongruenz zwischen Asien und der Golfregion, die zu wirtschaftlichen Auseinandersetzungen mit den USA und der EU führen können. Zur Sicherung der Energieversorgung und günstiger Preise teilen alle lokalen und externen Akteure das geostrategische Interesse an stabilen Verhältnissen am Golf.

■ **Schlussbetrachtung**

Auf die in der Einleitung aufgeworfene Frage, warum Deutschland und die EU mit dem GKR die Kooperation vertiefen und weiter ausbauen müssen, lassen sich drei knappe Antworten geben: Erstens besteht keine Garantie, das bislang erreichte günstige Handelsverhältnis der EU zu erhalten, wenn die Golfstaaten und der GKR verstärkt ihren Blick nach Asien richten. Zweitens führt der wachsende Hunger nach Erdöl in China und Indien zu einer zunehmenden wechselseitigen Interdependenz mit den Golfstaaten, was wiederum das Preisniveau fossiler Energieträger zuungunsten Europas beeinflussen kann. Schließlich entspricht es dem gemeinsamen europäischen Interesse „als Erfolgsgeschichte einer regionalen Integration“, weitere friedliche Zusammenschlüsse zu fördern und so „verantwortungsvoller Staatsführung“ weltweit zum Sieg zu verhelfen. Vor dem Hintergrund der drohenden Instabilitäten am Golf durch eine weitere Eskalation der Gewalt im Irak und einer möglichen Atombewaffnung Irans muss ein Kon-

trapunkt gesetzt und die friedliche Kooperation des GKR weiter zum Erfolg geführt werden.

Damit in weiteren zwei Jahren nicht erneut der Mangel einer gemeinsamen europäischen Golfpolitik festgestellt wird, ist rasches und zugleich überlegtes Handeln gefordert. Aufgrund der geostrategischen Herausforderungen am Golf muss Deutschland die politische und wirtschaftliche Kooperation der EU vorantreiben und Akzente in der Verständigung über die Rolle der NATO am Golf setzen.