SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Familienbetriebe mit Anpassungsschwierigkeiten: Perspektiven und Grenzen politischer Reform in den Golfmonarchien

Niethammer, Katja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Niethammer, K. (2008). *Familienbetriebe mit Anpassungsschwierigkeiten: Perspektiven und Grenzen politischer Reform in den Golfmonarchien.* (SWP-Studie, S 19). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248881

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Katja Niethammer

Familienbetriebe mit Anpassungs-schwierigkeiten

Perspektiven und Grenzen politischer Reform in den Golfmonarchien

S 19
Juli 2008
Berlin

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

Die Studie gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Golfmonarchien als Familienbetriebe: Grundzüge der politischen Systeme der GKR-Staaten**

9 **Legitimitäts- und Demographieprobleme in einem schwierigen regionalen Umfeld**
9 Monarchen als Schiedsrichter oder Wüstendemokratien?
10 *Konfessionelle Minderheiten vor verschlossenen Zelten*
12 *Nachfolgefragen: Brüder, Söhne und unbekannte Verwandtschaft*
12 Keine Steuern, kein Mitsprachewillen?
14 Wohlversorgt, doch arbeitslos
16 Staatsbürger – Minderheiten im eigenen Land
17 Ungemütliche Nachbarn und andere Mitspieler
18 Die USA – ungeliebte Schutzmacht
20 Politische Herausforderungen bei mangelnder Legitimität

21 **Politische Reform: Von Parlamenten und Debattierrunden**
21 Der Oman – Reformen in Kleinstschritten
22 Saudi-Arabien – äußerst vorsichtige Ausweitung von Partizipation
23 Die VAE – Newcomer im Wahlbusiness
25 Katar – mehr Schein als Sein
25 Bahrain – nur teilweise gehaltene Reformversprechen
26 Kuwait – ein selbstbewusstes Parlament

28 **Grenzen gradueller Reformen**

30 **Unzureichende Strategie**

32 **Empfehlungen**

33 **Abkürzungen**

Katja Niethammer ist Stipendiatin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Familienbetriebe mit Anpassungsschwierigkeiten. Perspektiven und Grenzen politischer Reform in den Golfmonarchien

Die Staaten des Golfkooperationsrates (GKR) – Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – werden heute sowohl in der Öffentlichkeit als auch von politischen Entscheidungsträgern fast durchgängig als Staaten mit hohem Reformpotential gesehen. Das ist erstaunlich, herrschte doch bis vor kurzem die Auffassung vor, dass sie von reaktionären, fortschrittsfernen Regime geführt werden. Heute werden die Golfmonarchien indes geradezu hofiert, wie nicht zuletzt die Reisetätigkeit deutscher und europäischer Politiker in diese Staaten zeigt. Diese ist zwar zunächst, neben der Förderung von Wirtschaftsbeziehungen, vornehmlich dem Thema Energiesicherheit geschuldet – über sechzig Prozent der weltweiten Rohölreserven befinden sich in der Region des Persischen Golfes. Darüber hinaus spielt aber auch die westliche Wahrnehmung eine Rolle, diese Staaten seien *erstens* reformbereiter und erfolgreicher in ihrer Regierungsführung als andere arabische Staaten und könnten *zweitens* wichtige Beiträge zur Lösung regionaler Konflikte leisten – sei es im Irak, im Libanon oder im Nahostkonflikt. Zudem sind alle GKR-Staaten erklärtermaßen pro-westlich orientiert, was ihren Beliebtheitsgrad erhöht, nicht zuletzt angesichts der These von der Existenz eines radikalen schiitischen Halbmondes vom Iran über Syrien in den Südlibanon.

Diese positive Bewertung spiegelt indes nur einen Teil der Realität wider: Was häufig weniger Beachtung findet, sind die erheblichen Herausforderungen, mit denen die Golfmonarchien konfrontiert sind und die langfristig ihre Stabilität unterminieren könnten. Dass auch Deutschland ein großes Interesse an der langfristigen Stabilität der GKR-Staaten hat, liegt angesichts ihrer großen Bedeutung für den Öl- und Gasmarkt auf der Hand. Der gemeinsame Nenner der ansonsten vielfältigen Hauptprobleme dieser Staatengruppe besteht darin, dass durch sie die Legitimität der Herrscher potentiell in Frage gestellt wird. Dies gilt für die (hierzulande häufig übersehene) mangelnde traditionelle Legitimität bei konfessionellen Minderheiten ebenso wie für die unpopuläre, aber alternativlose sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA. Gleichzeitig ist nicht abzuschätzen, welche

Folgen eine eventuelle Politisierung verschiedener Migrantengruppen für die Legitimität der Herrscher und der politischen Systeme hätte.

Die Golfmonarchien sind sich ihrer Legitimitätsdefizite bewusst. Alle GKR-Staaten versuchen, ihnen mit einer ähnlichen Strategie zu begegnen: mit der Einführung verschiedener Formen von Wahlen. Allerdings ist sowohl die Qualität dieser Wahlen als auch ihre Bedeutung äußerst unterschiedlich. Nur in zwei der sechs Staaten, in Kuwait und Bahrain, können gewählte Parlamentarier überhaupt nennenswerten Einfluss auf die Gestaltung staatlicher Politik nehmen. In den anderen vier Ländern dienen die gewählten Gremien eher dazu, sukzessive mehr Diskussion und Meinungsbildung zuzulassen – und nach außen wie innen Reformbereitschaft zu demonstrieren. Ob solche gelenkten Reformen größere und vor allem nachhaltige Unterstützung für die Regime bringen, bleibt indes fraglich.

Die sehr spezielle Organisationsform der GKR-Monarchien, in denen Staaten fast wie Familienbetriebe geführt werden, setzt der Entwicklung gradueller Reformen enge Grenzen. Auch wenn Regimevertreter häufig eine langfristige Umgestaltung der Staaten in Richtung konstitutioneller Monarchien nach europäischem Vorbild in Aussicht stellen, wird diese durch die Stellung der herrschenden Familien nachhaltig blockiert, denn die (Groß-) Familien leben von der Aneignung staatlicher Ressourcen und Ämter. Gleichzeitig haben die herrschenden Familien der GKR-Staaten kaum die Konkurrenz organisierter Akteursgruppen zu fürchten. Diese Gruppen werden durch eine geschickte Politik der Kooptation und Repression in Schach gehalten, wobei sich das Verhältnis beider Komponenten in den verschiedenen Staaten durchaus unterschiedlich gestaltet. Die linksstehenden Nationalisten, die in den 1950er und 1960er in allen Staaten aktiv waren, sowie die Islamisten unterschiedlicher Couleur, die seit den 1990ern dominieren, wurden teils in die politische Elite integriert, teils unterdrückt. Da in den führenden Rängen der GKR-Armeen weit überproportional Angehörige der Herrscherfamilien, unter den einfachen Dienstgraden häufig Ausländer zu finden sind, haben die Staaten auch keine Putschversuche des Militärs zu befürchten. In der Justiz, die ebenfalls von Mitgliedern der Herrscherfamilien dominiert wird, stoßen die durchaus in Angriff genommenen Reformen an Grenzen. Auch von dieser Seite ist daher kaum eine Machtbegrenzung der Exekutive zu erwarten.

Paradoxerweise verleiht die Dominanz der herrschenden Familien über sämtliche staatlichen Funktionen den GKR-Monarchien erhebliche staatliche Stabilität, sie vertieft aber gleichzeitig deren Legitimitätsprobleme. Die Integration verschiedener Stämme, konfessioneller und/oder ethnischer Gruppen ist unvollkommen, ihren Angehörigen bleibt der Status gleichwertiger Staatsbürger häufig verwehrt, was erhebliche Unzufriedenheit mit sich bringt. Für die großen Migrantengruppen, die in einigen GKR-Staaten die Bevölkerungsmehrheit stellen, haben die Regime noch keine politischen Strategien entwickelt.

Die Möglichkeiten Deutschlands und Europas, auf die Reformprozesse der GKR-Staaten einzuwirken, sind bescheiden: Die Golfstaaten bedürfen keiner Entwicklungshilfe, ihre Hauptexportgüter – Öl und Gas – haben ohnehin ihren Markt. Dennoch: Die Golfmonarchien sind an internationaler Anerkennung, an Zusammenarbeit mit Deutschland und Europa (als Ergänzung zur engen US-Bindung) und an wirtschaftlichen Investitionen interessiert, nicht zuletzt weil sie sich davon innenpolitische Zustimmung versprechen. Eine Möglichkeit zum politischen Dialog bietet sich etwa im Rahmen der Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen dem GKR und der EU, die nach mehr als 17 Jahren jetzt in die Endrunde gehen.

Die EU sollte in diesem Zusammenhang vor allem dafür werben, Rechtsstaatlichkeit zu fördern und die Rechtssicherheit für Investitionen, aber eben auch für die GKR-Staatsbürger und die Migranten zu verbessern. Deutschland sollte seine Chance nutzen, im wissenschaftlichen Austausch aktiver zu werden, und um zukünftige Eliten aus den GKR-Staaten werben. Zudem sollten deutsche Hochschulen ermuntert werden, in der Region mehr Präsenz zu zeigen. Das Interesse deutscher Kulturinstitutionen an den GKR-Staaten ist schon deutlich gestiegen. Wünschenswert wäre auch, wenn die deutschen politischen Stiftungen die GKR-Staaten vermehrt in ihre Programme aufnähmen – insbesondere in Bahrain und Kuwait bestehen Anknüpfungspunkte für Programme zur Stärkung von Parlamentariern und Legislativorganen.

Golfmonarchien als Familienbetriebe: Grundzüge der politischen Systeme der GKR-Staaten

Die sechs Mitgliedstaaten des Golfkooperationsrates, Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die VAE, eint nicht nur ihr Zusammenschluss in diesem Bündnis.[1] Sie teilen darüber hinaus einige Charakteristika: Ihre politischen Systeme sind autokratisch verfasst; dies hebt sie allerdings nicht von den anderen arabischen Staaten ab. In allen sechs Staaten regieren zudem die Monarchen direkt *(reign and rule)*, seien sie Sultane (Oman), Emire/Fürsten (Katar, Kuwait, die VAE) oder Könige (Bahrain, Saudi-Arabien). Dies ist zwar auch in den Monarchien Jordanien und Marokko der Fall; in einem Punkt jedoch unterscheiden sich die Golfstaaten deutlich von allen anderen nahöstlichen Staaten: Hier regieren nicht nur die Herrscher, sondern auch deren Großfamilien.[2] In allen GKR-Staaten haben Mitglieder der herrschenden Familien die wichtigsten Kabinettsposten inne. So sind die Posten des Verteidigungs-, Außen- und Innenministers grundsätzlich durch Familienmitglieder besetzt. In Bahrain, Katar und den VAE besteht derzeit gut die Hälfte der Kabinette aus Angehörigen der Herrscherdynastien.[3] Doch nicht nur an der Spitze von Ressorts sind die herrschenden Familien überproportional vertreten. Sie dominieren auch andere Bereiche, die potentiell Regierungsmacht beschränken könnten, wie die Justiz und das Militär. Scheichs und Prinzen finden sich zu großen Anteilen in hohen Offiziersrängen, in der Staatsanwaltschaft und in Richterämtern. Auch die (zivil-)gesellschaftliche Sphäre wird von Angehörigen der Herrscherfamilien dominiert: Kaum ein Club oder eine Vereinigung kann ohne Patron aus den Scheich-Familien auskommen. Gleiches gilt für weite Teile der Wirtschaft; auch hier finden sich kaum erfolgreiche lokale Unternehmen, an denen kein Mitglied der entsprechenden Fürstenfamilien beteiligt ist.

Bei den Dynastien handelt es sich (mit Ausnahme der Bu Said im Oman)[4] um tribal organisierte Sunniten. Die Familien dürften jeweils mehrere tausend Mitglieder umfassen, wiewohl keine genauen Angaben über die Größenverhältnisse existieren. In jedem GKR-Staat empfangen Mitglieder der herrschenden Familien Zuwendungen in unterschiedlichen Formen, die nicht öffentlich deklariert, aber auch nicht geleugnet werden – dabei handelt es sich teilweise um direkte finanzielle monatliche Alimente, teilweise um Sachleistungen wie kostenlose Bauplätze.[5]

Die Emire sind entweder Staats- und Regierungsoberhäupter in Personalunion (Oman, Saudi-Arabien und VAE), oder es fungiert ein naher Verwandter des Staatsoberhaupts als Premierminister (Cousins in Kuwait und Katar, ein Onkel in Bahrain). In allen Fällen jedoch ist das Kabinett als Ganzes dem Staatsoberhaupt verantwortlich. Die wichtigen politischen Entscheidungen fallen innerhalb eines Zirkels von hochrangigen Mitgliedern der Herrscherfamilien und nicht in den Kabinetten. Ressortminister begreifen ihre Ämter häufig eher als ausführende Positionen, sie sehen sich nicht als politische Entscheidungsträger. Die verschiedenen Parlamente und parlamentsartigen Gremien, die in allen GKR-Staaten eingerichtet wurden, haben in keinem der Länder Kontrolle über die Regierungsbildung.

1 Der Golfkooperationsrat (GKR) wurde 1981 als hauptsächlich gegen den Iran gerichtetes Verteidigungsbündnis gegründet; seither wurde der GKR aber um die inzwischen dominante Komponente der regionalen wirtschaftlichen Integration erweitert.

2 Darauf hingewiesen hat erstmals Michael Herb, *All in the Family. Absolutism, Revolution and Democracy in the Middle Eastern Monarchies*, Albany, NY: State University of New York Press, 1999.

3 Zurzeit [Juni 2008] sind 15 von 27 Ministern in Bahrain Scheichs, 11 von 21 in Katar und 12 von 24 in den VAE. Etwas weniger Angehörige der Herrscherfamilien sitzen in den Kabinetten Kuwaits (8 von 24), Saudi-Arabiens (7 von 29) und des Omans (6 von 35). Dort sind indes andere große Stammesfamilien stark repräsentiert.

4 Die Bu Said sind Ibadhiten, eine Richtung des Islams, die nur im Oman vorkommt.

5 Interviews der Autorin mit Mitgliedern der bahrainischen Königsfamilie in den Jahren 2004 und 2005. Die Studie beruht insgesamt auf Interviews, die die Autorin mit über hundert bahrainischen politischen Akteuren (von Mitgliedern der Königsfamilie, Ministern und Parlamentariern über Oppositionelle und Kleriker bis hin zu NGO-Aktivisten) in mehrmonatiger Feldforschung in den Jahren 2004 und 2005 geführt hat, auf Gesprächen mit omanischen Regierungsfunktionären und emiratischen Politologen (2004) sowie mit kuwaitischen und saudischen Oppositionellen, Regierungsvertretern und Intellektuellen (2004 und 2005).

Rechtsstaatlichkeit und -sicherheit werden in den Golfstaaten zunächst durch die Dominanz der Exekutive über die Judikative unterminiert: Hohe Justizämter sind häufig mit Angehörigen der herrschenden Familien besetzt, Richterberufungen Sache des Herrschers, ob direkt oder vermittelt durch einen vom Herrscher eingesetzten obersten Justizrat. Die mangelnde gesetzliche Unterfütterung vieler Rechtsbereiche stellt ein weiteres grundlegendes Problem der GKR-Staaten dar: Viele Rechtsbereiche sind – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – noch wenig abgegrenzt und gesetzlich normiert. Gerade die vier jüngsten Staaten im GKR – Kuwait wurde 1961 unabhängig, im Jahr 1971 folgten Bahrain, Katar und die VAE – mussten einen sehr raschen Staatsaufbau vollziehen und dabei auch einen zuvor kaum formalisierten Justizsektor aufbauen. Da schnelles Handeln geboten war und es an eigener Expertise mangelte, entschieden sich speziell die kleinen Golfstaaten meist dazu, ägyptische Gesetze zu übernehmen.[6] Diese Praxis ist bis heute gängig, was dazu führt, dass die zumeist repressiven ägyptischen Gesetze der 1970er Jahre, die dort teils gegen wirkliche, teils vermutete Systemfeinde erlassen wurden, heute in die Golfstaaten übertragen werden, obwohl diese – mit Ausnahme Bahrains – weit weniger Probleme mit radikaler Opposition haben als das ägyptische Regime.

Eine weitere Gemeinsamkeit der kleinen Golfstaaten liegt in ihrer Finanzierung durch Öl- und Gasrenten und in ihrem Entwicklungsstand. Allerdings differiert der Ressourcenreichtum der Staaten erheblich: Das ölarme Bahrain fördert täglich gerade einmal 40 000 Barrel, die VAE dagegen 2,7 Millionen Barrel. In allen GKR-Staaten wird das Regierungsbudget in hohem Maße durch Öl- bzw. Gaserlöse finanziert, im volkswirtschaftlichen Sinne also durch Renteneinnahmen: Selbst im ressourcenarmen Bahrain besteht das Regierungsbudget zu fast achtzig Prozent (2006) aus Ölrenten.[7] Finanziert durch ihre Renten konnten diese Staaten Bildungs- und Gesundheitssysteme aufbauen, die mit denen der OECD-Staaten vergleichbar sind. Hierin unterscheiden sich die Golfstaaten deutlich von anderen Ländern der arabischen Welt. Gleiches gilt für die Pro-Kopf-Einkommen der Staatsbürger.[8] Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung ging auch mit einer gewissen äußerlichen Angleichung zwischen den kleinen Golfstaaten einher. Nicht nur in Dubai wurde in den vergangenen Jahren massiv in gigantische Immobilienprojekte investiert, überall entlang der Golfküste entstanden künstliche Inseln mit hypermoderner Hochhausbebauung. Dass diese äußerliche Modernität tatsächlich mit der vielbeschworenen »Synthese von Tradition und Moderne« gleichgesetzt werden kann, darf allerdings bezweifelt werden.

6 Vgl. Nathan J. Brown, *The Rule of Law in the Arab World. Courts in Egypt and the Gulf*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Zudem wurde vor allem zu Beginn des Staatsaufbaus häufig auf ägyptische Richter und Staatsanwälte zurückgegriffen.

7 Vgl. die Aufstellung in Tabelle 1 auf S. 13.

8 Alle kleinen Golfstaaten werden im Human Development Index (HDI) zur Gruppe der hochentwickelten Länder gezählt. Kuwait und Katar weisen beispielsweise ungefähr den Stand von Tschechien und Ungarn auf; mit Ausnahme Libyens werden die anderen arabischen Staaten zu den Ländern mit mittlerem Entwicklungsstand gezählt.

Legitimitäts- und Demographieprobleme in einem schwierigen regionalen Umfeld

Mit Ausnahme Saudi-Arabiens tauchen die arabischen Golfmonarchien kaum als Problemfälle in der Presse auf: Weder scheinen die Bevölkerungen Unmut in Demonstrationen zu äußern, noch sind die kleinen Golfstaaten trotz einiger Anschläge bislang als Terrorziele in die Medien geraten.[9] Gekoppelt mit dem offensichtlich hohen Lebensstandard, den zumindest die Staatsbürger dieser Monarchien genießen, verleitet diese Ruhe oft zu der falschen Annahme, wenigstens die kleinen Golfstaaten seien langfristig stabil. Dieser Schluss ist jedoch voreilig, denn alle sechs Staaten sind mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert, die sich auf drei miteinander verwobene Bereiche konzentrieren:

- *Erstens* sehen sich die herrschenden Familien mit (unterschiedlich stark ausgeprägten) Legitimitätsproblemen konfrontiert;[10]
- *zweitens* müssen die Staaten Arbeitsplätze für Staatsbürger schaffen und den Wohlstand adäquat verteilen;[11]
- *drittens* agieren die Staaten in einem Umfeld, in dem externe Akteure – andere Staaten, Interessengruppen in anderen Staaten oder auch transnationale Akteure – versuchen, nachhaltigen politischen Einfluss auszuüben. Dies gilt für die USA und den Iran; aber auch die Entwicklungen im Irak haben Folgen vor allem für diejenigen Golfmonarchien, die stark religiös fragmentiert sind. Darüber hinaus könnten sich die Golfmonarchien mit einer potentiellen Politisierung ihrer enorm großen Migrantenbevölkerung konfrontiert sehen, die auch ihre innenpolitischen Verhältnisse betreffen würde.

Monarchen als Schiedsrichter oder Wüstendemokratien?

In der Literatur zu den Golfmonarchien stößt man regelmäßig auf zwei Vorstellungen: die vom Regenten als Schiedsrichter und die der Wüstendemokratie.

Die erste orientiert sich an der wissenschaftlichen Debatte zur Demokratisierung und Liberalisierung, die seit Ende der 1990er Jahre auch in der nahostbezogenen Forschung geführt wurde. Hier haben verschiedene Wissenschaftler den relativen Vorteil thematisiert, den Monarchen gegenüber anderen autokratischen Herrschern hätten:[12] ihre Position stünde nicht in Frage und sie hätten – aufgrund ihrer gegenüber Parteipolitikern größeren ideologischen Freiheit – mehr Manövrierraum, um Allianzen mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu schmieden. Letztlich könnten Monarchen sich als Schiedsrichter über den alltäglichen politischen Streitigkeiten positionieren.

Die zweite Vorstellung, der man in Diskussionen über die Golfmonarchien häufig begegnet, verdankt

9 In Kuwait gab es Angriffe auf US-Soldaten in den Jahren 2002 und 2003 sowie eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen Polizei und islamistischen Militanten im Jahr 2005; in Katar kam es im März 2005 zu einem Bombenanschlag auf ein vornehmlich von westlichen *Expatriates* frequentiertes Theater. In Bahrain, Oman und den VAE gab es bislang keine islamistisch motivierten Anschläge. Im Oman wurden allerdings im Januar 2005 gut hundert angebliche Islamisten inhaftiert, die laut Regierungsangaben einen Umsturz planten. Da die 31 tatsächlich verurteilten Personen schon im Juni begnadigt wurden, darf indessen vermutet werden, dass keine ernsthafte Bedrohung des Regimes bestanden hat.

10 Funktionäre sowie Intellektuelle gaben in Gesprächen mit der Autorin durchgängig an, der Grad der Frustration über die Regierungsführung und die Dominanz der herrschenden Familien sei besonders unter Akademikern extrem hoch.

11 Für einige Staaten bzw. Emirate heißt dies auch, dass sie wirtschaftliche Modelle entwerfen müssen, die nachhaltige Entwicklung auch bei schrumpfenden Ölvorräten ermöglicht. Diese wirtschaftspolitische Aufgabe steht indes nicht im Zentrum der vorliegenden Studie.

12 Vgl. hierzu Lisa Anderson, »Dynasts and Nationalists: Why Monarchies Survive«, in: Joseph Kostiner (Hg.), *Middle East Monarchies. The Challenge of Modernity*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2000, S. 53–69; Daniel Brumberg, *Liberalization versus Democracy. Understanding Arab Political Reform*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003 (Working Papers, Middle East Series, Democracy and Rule of Law Project, Nr. 37); Fatiha Dazi-Héni, »Introduction«, in: *Maghreb-Machrek, Monarchies et sociétés en mutation dans le Golfe*, (2003) 177, S. 59–78; Rémy Leveau/Abdellah Hammoudi (Hg.), *Monarchies arabes. Transitions et dérives dynastiques*, Paris: La documentation française, 2002; Oliver Schlumberger, *Transition in the Arab World: Guidelines for Comparison*, San Domenico: European University Institute (EUI), 2002 (EUI Working Paper RSC No. 2002/22).

sich dem Image, das sich die Herrscher selbst gerne geben:[13] Es handele sich demnach bei Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und den VAE um traditionelle, doch proto-demokratische Staatsgebilde, deren Herrscher mit etablierten Mitteln der Konsensfindung regierten; jeder habe Zugang zum *majlis* (Sitzrunde) des Herrschers, der dann nach Anhörung und Abwägung aller Meinungen einen Konsens herbeiführe.

Beide Vorstellungen halten einer Überprüfung an der politischen Realität indes nicht stand.

Konfessionelle Minderheiten vor verschlossenen Zelten

Die romantische Vorstellung des *majlis*, die erstaunlicherweise auch bei westlichen Beobachtern immer wieder Anklang findet, entsprach historisch betrachtet nie der Wahrheit.[14] Seit jeher war es vielmehr so, dass die verschiedenen Bevölkerungsteile keinesfalls die gleichen Möglichkeiten hatten, mit dem Herrscher zu sprechen. Nicht nur war es Frauen grundsätzlich verwehrt, einen Herrscher-*majlis* zu besuchen, auch die Herrscher trafen eine Wahl unter den sozialen, ethnischen, konfessionellen und tribalen Gruppierungen. Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass sich die Scheichs und Prinzen traditionell nur mit drei Klassen berieten: mit reichen Kaufleuten, Stammesnotabeln alliierter Stämme und religiösen Autoritäten. In Grundzügen wurde dieses Muster bis heute beibehalten, nur dass in jüngerer Zeit die Kaufleute, vor allem seit den ökonomischen Boomjahren der 1970er Jahre, durch Bauunternehmer und Handelsmonopolisten ersetzt wurden.[15]

Für Bevölkerungsteile, die nicht diesen Gruppen angehören, waren die Prinzen und Scheichs keineswegs traditionell legitimierte »Erste unter Gleichen«. Und solchermaßen wenig konsultierte Bevölkerungsteile gibt es nicht wenige, da die meisten Golffürstentümer und -königreiche weniger homogen und vor allem weniger tribal sind, als häufig angenommen: Insbesondere in den Küsten- und Handelsstädten (Dubai, Kuwait, Bahrain und auch im Oman)[16] lebte schon im letzten Jahrhundert eine ethnisch, religiös und konfessionell heterogene Bevölkerung.[17] Die Handelszentren zogen über Jahrhunderte vor allem Zuwanderer aus dem Iran an. Darunter befanden sich auch Sunniten, die während der britischen Kolonialzeit einen beachtlichen sozialen Aufstieg schafften und sich häufig bis heute eine privilegierte Stellung in der Wirtschaft sichern konnten. Eine große Gruppe in den Küstenstädten bilden die bis heute persischsprachigen Schiiten (‘Ajam).[18] Fast alle Schiiten Kuwaits – dort machen Schiiten ein gutes Drittel der Staatsbürger aus – gehören dieser Gruppe an.[19] Die heutigen schiitischen Bevölkerungsgruppen in Abu

13 So erklärte Sheikh Muhammad bin Rashid Al Maktoum, der Herrscher Dubais und Premierminister der VAE, bei seinem Besuch im Februar 2008 in Berlin, sein Land sei ursprünglich eine Demokratie, belegte diese Einschätzung jedoch mit seinen Erinnerungen daran, wie sein Vater sich mit dem Gründungspräsidenten der VAE, dem Herrscher von Abu Dhabi, über die Verwendung von Geldern verständigt hätte (Ansprache anlässlich der Verleihung der FU-Ehrenmedaille, 7.2.2008). Ähnliches äußerten die Mitglieder der herrschenden Familie Bahrains in Interviews mit der Autorin. So erläuterte beispielsweise der bahrainische Staatssekretär im Außenministerium Scheich Abdalaziz b. Mubarak Al Khalifa (am 22.5.2005): »Wir hatten mit dem *majlis* des Herrschers eine exzellente demokratische Institution, doch heute müssen wir modernisieren«.

14 Für eine historische Darstellung der Autorität der Scheichs in den verschiedenen Emiraten vgl. Peter Lienhardt, *Shaikhdoms of Eastern Arabia*, Oxford: Palgrave Macmillan, 2001.

15 Fred H. Lawson, »Economic Liberalization and the Reconfiguration of Authoritarianism in the Arab Gulf States«, in: *Orient*, 46 (2005) 1, S. 19–43 (22). Tatsächlich wurden insbesondere in Saudi-Arabien Stammesnotabeln zu ›neuen Kaufleuten‹ gemacht. Die Handelsmonopole wurden erst ab Mitte der 1990er Jahre sukzessive abgebaut (ebd., S. 37).

16 Der Oman ist religiös ohnehin ein Sonderfall, da dort die Herrscher (die Al Bu Said) und vermutlich ca. die Hälfte der Bevölkerung der Ibadhiyya angehören. Vermutlich stößt der Sultan bei der Mehrzahl der Sunniten, die die andere Hälfte der omanischen Bevölkerung ausmachen, nicht auf allzu viel Gegenliebe; vgl. Mark N. Katz, »Assessing the Political Stability of Oman«, in: *MERIA*, 8 (September 2004) 3, S. 1–10 (5–7ff).

17 John Duke Anthony, *Arab States of the Lower Gulf: People, Politics, Petroleum*, Washington D.C.: The Middle East Institute, 1975, S. 10ff.

18 Alle golfarabischen Schiiten sind Zwölfer-Schiiten (d.h., sie gehören zur am weitesten verbreiteten Untergruppe der Schia), die jedoch unterschiedlichen religiösen Autoritäten (»Modellen der Nachahmung«, *maraji‘ at-taqlid*) folgen. Heute sind die beiden Haupt-*Maraji‘* der im Irak ansässige as-Sayyid Ali as-Sistani sowie der iranische geistliche Führer Ali Chamenei. Eine Minderheit golfarabischer Schiiten folgt Muhammad asch-Schirazi (starb 2001). Darüber hinaus arbeiten auch zaiditische Jemeniten in den kleinen Golfstaaten und vor allem in Saudi-Arabien; diese haben jedoch selten die Staatsbürgerschaft der Gastländer.

19 Vgl. Michael Herb, *Kuwait*. Paper prepared for the USIP-Muslim World Initiative Working Group and Study Project: The Transition from Liberalized Autocracy? New Options for Promoting Democracy in the Arab World, 26.10.2005, S. 11.

Dhabi, Dubai und Katar sind dagegen heterogener: Sie setzen sich neben den persischsprachigen ‘Ajam zusammen aus neu hinzugezogenen Iranern und arabischen Schiiten aus Bahrain und aus der saudi-arabischen Ostprovinz. In Bahrain wiederum stellt die schiitische Bevölkerung eine solide Mehrheit der Staatsbürger von ungefähr 70 Prozent. Deren größte Gruppe sind arabischsprachige Baharna, die sich als autochthon verstehen. Saudi-Arabiens schiitische Bevölkerung wird heute auf 15 Prozent der Staatsbürger geschätzt; in der saudischen Ostprovinz stellen Schiiten wohl eine knappe Mehrheit.

Nur die kuwaitischen unter den golfarabischen Schiiten hatten Zugang zu den Herrschern. Schiiten in Bahrain, Saudi-Arabien und auch die kleine Gemeinde in Katar wurden dagegen ausgegrenzt und diskriminiert[20] – vor allem arabischsprachige Schiiten dürften kaum je ein fürstliches *majlis* von innen gesehen haben.

Wenn irgendwo das Bild der »Wüstendemokratie« auch nur im Ansatz Sinn ergibt, dann in den vorrangig sunnitisch-tribal geprägten kleineren Emiraten. Nur dort, wo ein Großteil der Staatsbürger wie die Herrscherhäuser aus sunnitisch-tribalen Familien entstammt, erreichten Konsultationen zwischen Herrschern und Beherrschten auch weitere Bevölkerungskreise.[21]

Die Legitimitätsprobleme der Dynastien sind demnach durchaus historisch verankert und liegen teilweise in der gesellschaftlichen Fragmentierung begründet. Dies zeigte sich auch deutlich darin, dass schon seit den 1920er Jahren in Bahrain, Kuwait und Dubai immer wieder Wahlen und Legislativräte gefordert wurden.[22] Besonders in Bahrain nahmen die Proteste, die auf die Etablierung von Rechtssicherheit, Repräsentation und auf politische Partizipation zielten, schon damals und bis in die 1990er Jahre auch gewalttätige Formen an. Dort sowie in Kuwait und in Saudi-Arabien wurden während der 1990er Jahre zudem eine Reihe von Petitionen an die Herrscher gerichtet, in denen Demokratisierung (in Bahrain und Kuwait) und Reform (in Saudi-Arabien) eingefordert wurden. Omans Dhofar-Region war 1965–1975 sogar Schauplatz eines links-revolutionär motivierten Aufstands, der unter der Führung der »National Democratic Front for the Liberation of Oman and the Persian Gulf« (NDFLOAG) Hunderte Golfaraber als Freiwillige anzog.[23] Überhaupt waren zwischen den 1950er und 1970er Jahren in allen kleinen Golfstaaten (verbotene) linksnationalistische Gruppen aktiv – die seit den 1980ern eingetretene politische Ruhe ist tatsächlich das Ergebnis staatlicher Strategien der Kooptation und Repression. Selbst in Saudi-Arabien gab es während der 1960er Jahre die ägyptisch geförderten »Freien Prinzen«. Zwar handelte es sich dabei um eine elitäre Bewegung um den Prinzen Talal bin Abdulaziz Al Saud, doch immerhin legte dieser schon damals einen Verfassungsentwurf vor, der Wahlen zu einem Legislativrat vorsah.

Die »*majlis*-Demokratie« ist also offenbar für viele Golfaraber weder ein Bestand ihrer historischen noch ihrer zeitgenössischen Erfahrung. Doch auch die Schiedsrichterfunktion der Herrscher ist eher ein Mythos: Die Herrscherfamilien des Golfes stehen nicht *über* den verschiedenen konfessionellen und tribalen bzw. nicht-tribalen Gruppen, sondern sind jeweils Mitglieder einer Konfession und eines konkreten Stammes. Dies markiert einen weiteren Unterschied zu Jordanien und Marokko, mit denen die Golfmonarchien oft und fälschlicherweise verglichen werden: Dort stammen die Königsfamilien von außerhalb und können in einer Mediatorenrolle glaubwürdiger agieren. Entsprechend gelten die Scheichs und Prinzen als Konfliktpartei, nicht als Mittler. Diese Wahrnehmung verstärkt sich noch durch Regionalismen, die sich vor allem in Saudi-Arabien finden.[24]

20 Vgl. Anthony, *Arab States of the Lower Gulf* [wie Fn. 17]. In Katar und Saudi-Arabien wurde die anti-schiitische Orientierung durch die vorherrschende wahhabitische Lehre unterstützt, die Schiiten nicht als Muslime anerkennt.

21 Gerade in diesen vorrangig sunnitisch-tribal geprägten Emiraten (Ras al-Khayma, Sharjah [asch-Schariqa] und Katar) sowie bei einigen kuwaitischen Stämmen fand die wahhabitische Lehre größeren Widerhall. Noch heute sind die wahhabitisch beeinflussten Emirate sozial konservativer, was sich beispielsweise an der strengeren Handhabung des Alkoholausschanks zeigt.

22 Höhepunkte waren hierbei die Jahre 1938 und 1956; vgl. vor allem Mary Ann Tétreault, *Stories of Democracy. Politics and Society in Contemporary Kuwait*, New York: Columbia University Press, 2000; Fred H. Lawson, *Bahrain. The Modernization of Autocracy*, Boulder/London: Westview Press, 1989; Fuad I. Khuri, *Tribe and State in Bahrain. The Transformation of Social and Political Authority in an Arab State*, Chicago/London: University of Chicago Press, 1980.

23 Vgl. Fred Halliday, *Arabia without Sultans*, London: Penguin, 1974.

24 Diese bestehen vor allem zwischen dem »Kernland« der saudischen Königsfamilie, dem Nagd, und der historisch wichtigsten Handelsregion, dem Hijaz, in dem auch Mekka und Medina liegen. Vgl. Guido Steinberg, *Saudi-Arabien. Politik, Geschichte, Religion*, München: Beck-Verlag, 2004. Auch im Oman gibt es eine starke regionale Teilung, die mittlerweile jedoch, nach Beendigung der Dhofar-Rebellion (1965–1975)

Unter den Golfdynastien nimmt nur die saudische Königsfamilie eine religiöse Legitimierung für sich in Anspruch: Nur sie geriert sich als Verteidigerin und Garantin des einzig richtigen, des sunnitisch-wahhabitischen Islams. Das bringt ebenso viele Probleme wie Vorteile für die Legitimität der Familie mit sich, da der religiöse Anspruch in der Realität kaum aufrechterhalten werden kann. Dadurch dass jeder Prinz einerseits am Ideal eines frommen Muslims gemessen wird, der saudische Staat gleichzeitig aber vielfach gezwungen ist, »unislamische« Neuerungen einzuführen (vom Fernsehen über amerikanische Truppen zum eigenen Schutz bis zur Anpassung der Handelsgesetze zur Vorbereitung des WTO-Beitritts), ruft der islamische Anspruch laufend islamistische Opposition hervor.[25]

Nachfolgefragen: Brüder, Söhne und unbekannte Verwandtschaft

Ein eher praktisches Problem, das jedoch mittelbar zu Legitimitätsproblemen führen kann, ist die Frage der Nachfolge: Während in Bahrain und Katar das Thronerbe von einer Generation zur nächsten gereicht wird, ist dies in den anderen Staaten nicht zwangsläufig der Fall. In den VAE wird der Präsident der Föderation von den Herrschern der sieben Einzelemirate aus ihrem Kreis gewählt. Da Abu Dhabi der größte Nettozahler der Föderation ist, wird sich dessen Herrscher wahrscheinlich auch weiterhin durchsetzen. In Kuwait wechselt der Thron zwischen entfernten Cousins,[26] in Saudi-Arabien rückt der jeweils älteste der noch verbleibenden Söhne des Gründerkönigs Abdalaziz nach.[27] Es ist also absehbar, dass die Thronfolger hochbetagt sein werden, wenn das Königsamt in ihre Hände übergeht – und nicht jeder alternde Prinz dürfte noch in einem so guten Gesundheitszustand sein wie der 1924 geborene König Abdallah.[28] Die größte Nachfolgeunsicherheit herrscht indes im Oman. Sultan Qaboos – selbst kinderlos – hat mehr Macht in seiner Hand konzentriert und seine Familie weit weniger an seiner Herrschaft beteiligt als die übrigen GKR-Regenten. Die Nachfolgeregelung im Oman ist ungewöhnlich: Wenn sich der Familienrat, der nach dem Tod des Sultans zusammentreten soll, nicht auf einen Nachfolger einigen kann, wird der Verteidigungsrat nach einer geheimen Liste entscheiden, die der Sultan eigenhändig an mehreren geheimen Orten hinterlegt hat.[29] Die Anfälligkeit dieses Vorgehens liegt auf der Hand: Sollte sich die Familie nicht einigen, was durchaus möglich wäre, könnten verschiedenste Listen kursieren.

Keine Steuern, kein Mitsprachewillen?

Während es um die oft behauptete traditionelle Legitimität der Golfdynastien bei vielen Bevölkerungsteilen also schlecht bestellt ist, wurde diese dann – wie vermutet werden könnte – über die Verteilung von Renten beschafft?

Alle GKR-Staaten finanzieren ihre Staatsbudgets größtenteils aus Öl- und/oder Gas-Renten; die Anteile liegen zwischen rund 65 und 95 Prozent (vgl. Tabelle 1). Folglich handelt es sich um klassische Rentierstaaten, und das hat politische Konsequenzen. Nur ein geringer Teil der Staatsbürger trägt dazu bei, das Staatseinkommen zu erwirtschaften. Die Masse der Bürger sind Empfänger erheblicher Wohlfahrtsleistungen. So ist beispielsweise der Standard der Gesundheitsversorgung in den GKR-Staaten mit dem in Westeuropa durchaus vergleichbar – mit dem Unterschied,

und nach hohen Investitionen der Zentralregierung in diese Region, nicht mehr virulent ist. Die ursprünglichen Bewohner der Dhofar-Region sprechen verschiedene süd-semitische Dialekte, Arabisch ist nicht ihre Muttersprache; seit Beendigung des Konfliktes siedelten allerdings vermehrt arabischsprachige Omanis in Dhofar.

25 Vgl. Gudrun Krämer, »Good Counsel to the King: The Islamist Opposition in Saudi Arabia, Jordan and Morocco«, in: Joseph Kostiner (Hg.), *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*, Boulder 2000, S. 257–287; Florian Peil, »Die Besetzung der großen Moschee von Mekka 1979«, in: *Orient*, 47 (2006) 3, S. 387–408.

26 Bis zum letzten Herrscherwechsel im Januar 2006 wechselten sich zwei Familienzweige der Al Sabah ab, die Salim- und die Jabir-Linie; seither sind alle drei Hauptämter (Staatsoberhaupt, Premierminister und Kronprinz) von der Jabir-Linie besetzt. Ob dies die Rotation zwischen beiden Zweigen endgültig beendet, bleibt abzuwarten.

27 Auch das im Oktober 2007 erlassene Nachfolgegesetz ändert hier nichts Wesentliches, wiewohl es Institutionalisierungsbemühungen seitens des Königshauses anzeigt. Es legt fest, dass eine Kommission, die aus den verbleibenden Söhnen des 1953 verstorbenen Abdalaziz, den erstgeborenen Söhnen der verstorbenen Söhne sowie allen Söhnen des regierenden Königs zusammengesetzt ist, den neuen Herrscher wählt; »Bylaws Regulating Royal Succession Issued«, *Arab News*, 9.10.2006, unter <http://arabnews.com>.

28 Dies ist das offiziell angegebene Geburtsjahr; vgl. <www.saudiembassy.net>.

29 Vgl. Katz, »Assessing the Political Stability of Oman« [wie Fn. 16], S. 5.

Tabelle 1
Öl- und Gaseinnahmen der GKR-Staaten

	Bahrain	*Kuwait*	*Oman*	*Katar*	*VAE*	*Saudi-Arabien*
Haushaltseinnahmen 2006 (in Mio. US-Dollar)	4 973,38	50 552,40	13 118,80	16 943,70	54 665,40	175 121
Öl- und Gaseinnahmen 2006 (in Mio. US-Dollar)	3 905,72	47 746,40	8 418,80	11 309,10	43 991,80	134 215
Anteil der Öl- an den Haushaltseinnahmen (in %)	**78,53**	**94,37**	**64,17**	**66,75**	**80,47**	**90,38**

Quellen: Central Bank of Bahrain; Ministry of Finance, Kuwait; Central Bank of Oman; Qatar Ministry of Finance; Central Bank of the UAE (United Arab Emirates); Saudi Arabian Monetary Agency, Ministry of Finance; Schätzung Economist Intelligence Unit (EIU).

dass fast alle Leistungen für GKR-Staatsbürger kostenlos sind. Schul- und staatliche Universitätsbildung wird den Bürgern ebenfalls gratis geboten; in den kleinen Golfmonarchien ist – anders als in anderen Teilen der arabischen Welt, Analphabetismus kein Problem mehr.[30]

Faktoren, die anderswo mit wachsender Partizipation der Bürger korrelieren – etwa ein hohes Bildungs- und BIP-Niveau[31] und die Existenz einer urbanen Mittelklasse[32] –, werden in den reichen Rentierstaaten also durch die Ökonomie geschaffen. Gleichzeitig ist empirisch nachweisbar, dass Rentierstaaten häufig undemokratisch sind; daraus wurde geschlossen, dass Rentenreichtum andere politische Konsequenzen hat als anderweitig erwirtschafteter Wohlstand.[33]

Erklärt wird dies auch mit der mangelnden Steuerbelastung von Bürgern in Rentierstaaten. Die Golfmonarchien erheben keine direkten Steuern von ihren Staatsbürgern: Ohne Besteuerung, so die These, verlangten die Bürger auch keine Repräsentation in Entscheidungsgremien – quasi in Umkehrung der Maxime »no taxation without representation«. Wohlfahrt gegen Verzicht auf Mitbestimmung: Das macht demnach den Gesellschaftsvertrag der Rentiers aus, den »rentier social contract«. So unmittelbar einleuchtend diese Annahme scheint, so problematisch ist sie. Nicht nur liefert ein Blick in die Geschichte manche Gegenargumente, sondern auch ein Blick auf die Gegenwart:

Erstens setzt der »rentier social contract« implizit voraus, die Staatsbürger würden den Anspruch ihrer Herrscherfamilien auf den Ölreichtum und deren Berechtigung, diesen zu verteilen, anerkennen – dem ist jedoch nicht so.[34] *Zweitens* vergleichen Golfstaatsbürger ihren Lebensstandard gewöhnlich nicht mit dem vergangener Generationen, sondern mit dem des Westens, vor allem aber mit dem Lebensstandard der Herrscherhäuser selbst. *Drittens*, und das zeigen nicht zuletzt die jüngsten engagierten Debatten in

30 Dies gilt auch für Frauen; die Differenz zwischen weiblichem und männlichem Analphabetismus ist gleich ausgeprägt wie etwa in Ungarn, Malta oder Portugal. Selbst im konservativeren Oman und in Saudi-Arabien sind hinsichtlich der Lese- und Schreibbefähigung kaum mehr Unterschiede zwischen den Geschlechtern auszumachen, vgl. <http://hdrstats.undp.org>.

31 Auch das BIP pro Kopf ist bei den kleinen Monarchien durchaus mit dem in Westeuropa zu vergleichen: in Deutschland betrug es 2005 29 461 US-Dollar, in Katar 27 664 US-Dollar, in Kuwait 26 321 US-Dollar, in den VAE 25 514 US-Dollar und in Bahrain 21 482 US-Dollar. In Saudi-Arabien erreicht der Wert immerhin noch 15 711 US-Dollar und im Oman 15 602 US-Dollar, vergleichbar mit Estland und der Slowakei; siehe <http://hdrstats.undp.org/>.

32 Vgl. die schon Ende der 1950er Jahre formulierte Lipset-These: Seymour Martin Lipset, »Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy«, in: *The American Political Science Review*, (März 1959) 53, S. 69–105. Zur Mittelklasse in den Golfstaaten vgl. Gerd Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies: From Liberalisation to Democratisation? A Comparative Perspective*, Durham, Juni 2006 (Sir William Luce Fellowship Paper Nr. 6, Durham Middle East Papers Nr. 80), S. 20.

33 Vgl. die »Klassiker« Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1997, und Hazem Beblawi/Giacomo Luciani (Hg), *The Rentier State*, London/New York/Sydney: Routledge Kegan & Paul, 1987.

34 Vgl. vor allem Herb, *All in the Family* [wie Fn. 2], und eigene Feldforschung in Bahrain. Dort war die häufigste Aussage über den Ressourcenreichtum, dass die Königsfamilie dem Volk das Öl gestohlen habe und nur zurück»schenke«, was ihr ohnehin nicht gehöre.

Internetforen, sind Golfstaatsbürger sich in aller Regel bewusst, dass der Ressourcenreichtum ihrer Staaten endlich ist; sie haben ein ebenso großes Interesse am vernünftigen Wirtschaften, wie Steuerzahler dies anderswo haben. *Viertens* ist zweifelhaft, ob die Strategie des Herrschens durch Kooptation Erfolg verspricht, da sie Opposition belohnt.[35]

Gleichzeitig wirkt sich die Rentierökonomie zweifellos auf die Mittel und Strategien aus, derer sich die Herrscher bedienen können. Die Dynastien haben nicht nur Mittel zur Kooptation, sondern auch zur Repression; sie haben auch in Sicherheitskräfte investiert, die die Familien vor den einheimischen Konkurrenten schützen. Der Prozentsatz ausländischer Söldner (vornehmlich andere Araber, Inder und Pakistanis) in den Sicherheitsapparaten der Golfmonarchien ist hoch – und dies ist nicht nur der geringen Größe der Bevölkerungen geschuldet.[36] Auch wenn insbesondere in den kleinen Golfmonarchien keine Atmosphäre der Angst herrscht, die einem Geheimdienststaat wie Syrien vergleichbar wäre, lassen die Regime doch keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie effiziente Sicherheitsdienste haben, die zudem von der einheimischen Bevölkerung häufig isoliert sind.[37]

Wohlversorgt, doch arbeitslos

Die Rentenabhängigkeit der Ökonomie der GKR-Staaten zieht noch ein anderes politisches Problem nach sich: Die Arbeitslosigkeit unter Golfstaatsbürgern ist hoch. Mehrere Faktoren sind dafür verantwortlich. Zwar wurden neben dem dominanten Öl- und Gassektor auch andere Wirtschaftszweige wie die Aluminiumproduktion entwickelt, doch ist diese von niedrigen Energiepreisen abhängig und die Staatsbürger besetzen nur einen geringen Teil der Arbeitsplätze. Gleiches gilt für den Dienstleistungssektor, in dem ebenfalls überwiegend ausländische Arbeiter und Angestellte zu finden sind. Das wiederum liegt einerseits an der inadäquaten Ausbildung vieler Golfstaatsbürger, andererseits an deren oftmals mangelnden Bereitschaft, außerhalb des öffentlichen Sektors zu den oft geringeren Löhnen des Privatsektors zu arbeiten. Generell weckt der allgemein große Wohlstand sehr hohe Erwartungen an die Einkommen. Die hohe Arbeitslosenquote der Staatsbürger birgt sozialen Konfliktstoff, da insbesondere junge Menschen betroffen sind – ein großes Problem in den ohnehin sehr jungen Golfgesellschaften.[38] Die offiziellen Arbeitslosenraten, die Katar, Kuwait und die VAE veröffentlichen, liegen zwar unter 3 Prozent, sind aber sicherlich höher.[39] Die Zahlen, die Bahrain, Saudi-Arabien und der Oman angeben, sind auch für die anderen drei Staaten realistischer: Danach liegt der Anteil der Arbeitslosen bei 15 bis 20 Prozent der arbeitsfähigen Staatsbürger.[40] Selbst die ressourcenreichsten GKR-Staaten, die es sich leisten könnten, diese Bevölkerungsteile zu alimentieren, müssen befürchten, dass sich viele frustrierte Jungakademiker empfänglich für radikale Ideologien zeigen. So gehört in Bahrain tatsächlich das sogenannte »Arbeitslosenkomitee« zu den radikalsten Oppositionskräften. Vom Arbeitslosenkomitee organisierte Demonstrationen brachen in den Golfstaaten fest verankerte Tabus: Die

35 Für Saudi-Arabien hat dies belegt: Gwenn Okruhlik, »Rentier Wealth, Unruly Law, and the Rise of Opposition: The Political Economy of Rentier States«, in: *Comparative Politics*, 31 (April 1999) 3, S. 295–315.

36 Vgl. die von Anthony H. Cordesman für alle Golfstaaten vorgelegten detaillierten Untersuchungen zu den Sicherheitsapparaten: *The Gulf Military Forces in an Era of Asymmetric War*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2006, <www.csis.org>. Vgl. auch Daniel L. Byman/Jerrold D. Green, »The Enigma of Political Stability in the Persian Gulf Monarchies«, in: *MERIA*, 3 (September 1999) 3, online unter <http://meria.idc.ac.il/>. In Kuwait wiederum machen Staatenlose 80 Prozent der Armeeangehörigen aus; vgl. International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2005*, Genf 2006 (IOM World Migration Report Series), S. 53.

37 In den westlichen Medien erfährt man zumeist nur von den Verhaftungen politischer Oppositioneller aus Saudi-Arabien. Vor allem in Bahrain, dem Oman und den VAE werden Oppositionelle ebenfalls durch Verhöre, kurzzeitige Inhaftierungen, Interviewsperren und ähnliche Praktiken drangsaliert; vgl. die Länderberichte von Amnesty International unter <www.amnesty.org>.

38 So beträgt der Anteil an Staatsbürgern unter 15 Jahren in Saudi-Arabien und im Oman rund 34 Prozent (Deutschland rund 14 Prozent); vgl. *Human Development Index 2007/2008*, unter <http://hdrstats.undp.org/>. Zum Problem der Arbeitslosigkeit unter jungen Staatsbürgern vgl. Nader Kabbani/Ekta Kothari, *Youth Employment in the MENA Region. A Situational Assessment*, September 2005 (The World Bank Social Protection Series, SP Discussion Paper Nr. 0534).

39 Das liegt unter anderem daran, dass sich kaum jemand als offiziell arbeitsuchend meldet, da Arbeitsplätze nicht über Arbeitsämter vermittelt werden.

40 Vgl. das *CIA World Factbook* unter <https://www.cia.gov/>. Nach Schätzungen beträgt in Saudi-Arabien die Arbeitslosigkeit bei jungen Männern zwischen 20 und 24 Jahren schon jetzt 35 Prozent, wobei die heute unter 20Jährigen 56 Prozent der Staatsbürger ausmachen; IOM, *World Migration Report 2005* [wie Fn. 36], S. 59.

Demonstranten zogen vor den Eingang des königlichen Hofes und kündigten einen Protestzug an, bei dem faule Eier auf das Parlamentsgebäude geworfen werden sollten.[41]

Arbeitslosigkeit wird vor allem dann zu einem virulenten politischen Problem, wenn sie mit einer Ungleichverteilung von Ressourcen einhergeht. Dies ist am deutlichsten in Bahrain der Fall. Dort konzentriert sich die Arbeitslosigkeit innerhalb der schiitischen Bevölkerung. Dies wird mitverursacht durch den Ausschluss von Schiiten aus Polizei und Militär.[42] Dass vornehmlich die Siedlungsgebiete der Schiiten unterentwickelt sind, verstärkt deren Diskriminierungsempfinden noch. Anderswo orientiert sich die Benachteilung weniger deutlich an der Konfessionszugehörigkeit – wobei Schiiten in GKR-Armeen generell kaum vertreten sind. Eine große Rolle spielt jedoch die Zugehörigkeit zu bestimmten Stämmen beispielsweise in Katar, Kuwait, Saudi-Arabien und den Emiraten. Die Kehrseite der Bevorzugung einiger Stämme ist die Diskriminierung anderer.[43] Ein Sonderproblem sind die sogenannten *Bidun* (Staatenlose, wörtlich »ohne« [Staatsangehörigkeit]), vor allem in Kuwait.[44] Dabei handelt es sich ebenfalls um Stammesangehörige, die zumeist seit Jahrzehnten auf kuwaitischem Territorium siedeln, denen aber die Staatsangehörigkeit – und damit wesentliche Bürgerrechte, das Wahlrecht, aber auch Zugang zu Jobs im öffentlichen Sektor und zum Gesundheitssystem – vorenthalten oder erst nach Überwindung mancherlei Hindernisse gewährt wird.

Der Integration der jungen GKR-Staatsbürger in die Arbeitsmärkte sind enge Grenzen gesetzt: Da viele Staatsbürger zwar eine inadäquate, aber keineswegs schlechte (Universitäts-)Ausbildung haben, sind sie nicht bereit, gering entlohnte Jobs anzunehmen. In keinem der Staaten gelten Mindestlöhne, und die Löhne, die etwa an arbeitende Migranten im Baugewerbe gezahlt werden, reichen nicht aus, um die Lebenshaltungskosten zu decken und unter einigermaßen akzeptablen Bedingungen zu leben. Doch nicht nur tatsächlich oder vermeintlich arbeitsunwillige Golfaraber sind das Problem: Auch die lokalen Arbeitgeber wehren sich gegen einheimische Arbeiter und Angestellte, die mehr Rechte genießen als die zumeist vom indischen Subkontinent stammenden Kräfte.[45] Deren Leben zeigt große Parallelen zu dem der Arbeiter im Zeitalter der Industrialisierung Europas: So belegen Arbeiter zum Beispiel oft Betten im Schichtwechsel und ähnliches. Für qualifiziertere und besser bezahlte Arbeiten etwa im Ölsektor haben viele Golfstaatler wiederum nicht die richtige Qualifikation. Zwar sind die Studienquoten hoch, aber die Studierenden befassen sich vorzugsweise mit Geisteswissenschaften statt mit Ingenieursstudiengängen, deren Absolventen dringend gebraucht werden.

In ihren Diversifizierungsanstrengungen setzten die GKR-Staaten vor allem auf den Dienstleistungssektor.[46] Zunächst das ölarme Bahrain, später auch Dubai und zunehmend Abu Dhabi und Katar haben sich als Orte für Finanzdienstleistungen etabliert. Im Banken- und Versicherungssektor sind die Gehälter zwar hoch, aber die Bewerber müssen sich auch inter-

41 Die Sicherheitskräfte schlugen die Proteste gewaltsam nieder, was dann auch zu Rufen wie »Tod den Al Khalifa [Königsfamilie]« führte; vgl. Katja Niethammer, *Voices in Parliament, Debates in Majalis, Banners on Streets. Avenues of Political Participation in Bahrain*, Florenz: European University Institute, 2006 (RSC Working Paper), S. 21ff. Die sunnitischen Islamisten in Kuwait, die 2004 US-Militärbasen angriffen, sollen wohlhabende Arbeitslose gewesen sein; Interview der Autorin mit dem kuwaitischen Politologen Sami Farraj, 30.5.2005.

42 Dieser Ausschluss erfolgte vor allem in Reaktion auf die Islamische Revolution im Iran 1979. Hohe Militärränge sind zumeist mit Mitgliedern der Königsfamilie besetzt, die einfachen Ränge mit sunnitischen Ausländern.

43 Ein besonders eindrückliches Beispiel war ein Vorfall in Katar im Jahr 2005: Damals entzog die katarische Regierung über 5000 Angehörigen eines Stammes (Al Marra) rechtswidrig die Staatsbürgerschaft. Offiziell wurde dies mit einer angeblichen Doppelstaatsbürgerschaft der Stammesangehörigen begründet. Diese hätten demnach auch die saudische Staatsbürgerschaft. Der wesentliche Grund scheint aber eher darin zu liegen, dass der Stamm den Vater des jetzt herrschenden Emirs unterstützte, gegen den der Sohn 1996 erfolgreich geputscht hatte; vgl. The Arabic Network for Human Rights Information unter <www.hrinfo.org/press/05/pr0413.shtml> (arabischer Text). Einige Stammesmitglieder haben eine (arabischsprachige) Website über den Fall ins Netz gestellt; siehe <www.alghfran.us>.

44 *Bidun* machen in Kuwait immerhin knapp unter 10 Prozent der kuwaitischstämmigen Einwohner aus. Diese meist ursprünglich beduinischen Stammesangehörigen lebten 1920 außerhalb von Kuwait-Stadt und wurden somit nicht als Kuwaitis registriert. Ihre Nachkommen galten automatisch wie ihre Eltern als *Bidun*; vgl. <http://hrw.org>. Bahrainische *Bidun* waren dagegen größtenteils persische Schiiten. Sie erhielten 2001 die Staatsangehörigkeit.

45 Lawson, »Economic Liberalization« [wie Fn. 15], S. 25.

46 Seit den frühen 1990er Jahren werden auch immer wieder Programme zur Förderung der lokalen Kleinindustrie aufgelegt, die indes bislang in keinem der Staaten durchschlagenden Erfolg hatten; vgl. Lawson, »Economic Liberalization« [wie Fn. 15], S. 32ff.

nationaler Konkurrenz stellen – was gewöhnlich nicht zugunsten der Golfstaatsbürger ausgeht. Weitere Sektoren, in deren Entwicklung die Golfstaaten investieren (Airlines, Häfen etc.), werden das Problem der Arbeitslosigkeit auch nicht lösen. Vordringlich wäre eine grundlegende Änderung in der Ausbildung der jungen Staatsbürger. Als Reaktion auf dieses Problem haben alle GKR-Staaten verschiedene Reformprojekte im Ausbildungssektor eingeleitet, die Curricula-Reformen und die vermehrte Zulassung privater (oft ausländischer, vor allem US-amerikanischer) Schulen und Universitäten vorsehen. Doch diese Projekte werden erst mittel- bis langfristig greifen.[47]

Staatsbürger – Minderheiten im eigenen Land

›Niedere‹ Arbeiten werden in den GKR-Staaten von Arbeitsmigranten ausgeführt, deren Anteil an der Gesamt- und an der Erwerbsbevölkerung der GKR-Staaten extrem hoch ist. Die Versuche der vergangenen Jahre, die Zuwanderung von Arbeitsmigranten zu begrenzen und den Anteil an arbeitenden Staatsbürgern zu erhöhen, schlugen sämtlich fehl.[48]

Der Arbeitsmarkt ist gewissermaßen nach Nationalitäten segmentiert: Die oberen Posten in der Bürokratie sind Staatsbürgern vorbehalten, in Entscheidungspositionen der Wirtschaft sind zudem häufig westliche Ausländer zu finden. Als Angestellte auf mittlerem Gehaltsniveau, auch als Ärzte, arbeiten vielfach Araber, die nicht aus den GKR-Staaten kommen, sowie gut ausgebildete Inder. Bei den Arbeitern im Billiglohnsektor handelt es sich größtenteils um Inder und Pakistanis, im Falle der (vornehmlich weiblichen) Hausangestellten auch um Südostasiatinnen.[49]

Mit Blick auf die Wahrung ihrer Menschenrechte ist die Lage der Arbeitsmigranten im Billiglohnsektor höchst problematisch.[50] Am prekärsten ist die Situation der Hausangestellten: Nicht nur sind die jungen Frauen häufig total isoliert, auch begründet das Sponsorensystem *(Kafala)*, nach dem die Einreise von Migranten in die GKR-Staaten geregelt wird, dass die Migranten auf elementare Rechte verzichten. Unter anderem haben Arbeitsmigranten kein Kündigungsrecht.[51]

Für die Zielländer bringt die starke Präsenz ausländischer Arbeitnehmer – abgesehen von der Arbeitsmarktverzerrung – besondere Probleme mit sich.

Erstens – so wird zumindest von Golfoffiziellen häufig argumentiert – sind einige der arabischen, vor allem die ägyptischen Arbeitnehmer stark politisiert, und dies im islamistischen Geist. Während sich die westliche Wahrnehmung vor allem auf den Wahhabismus-Export der Saudis seit den 1980er Jahre konzentriert, lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die GKR-Staaten gleichzeitig ›Importland‹ für die Ideologie und die Organisationsform der Muslimbrüder sind.[52] In Katar wiederum hat sich eine – vom Staat allerdings geförderte – panarabische Islamistenszene um den ägyptischstämmigen Fernsehprediger Yusuf al-Qaradhawi gebildet.[53] Der Attentäter des bislang einzigen

47 Die Weltbank hat 2008 einen ausführlichen Bericht zu den Bildungssystemen des Nahen/Mittleren Ostens vorgelegt, der das Ausmaß des Reformbedarfs verdeutlicht; vgl. The World Bank, *The Road Not Traveled. Education Reform in the Middle East and North Africa*, Washington, D.C. 2008. Eine Übersicht über die wirtschaftlichen Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte geben Ugo Fasano/Zubair Iqbal, *GCC Countries: From Oil Dependence to Diversification*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003.

48 Hier kamen verschiedene Politikansätze zum Tragen, wie die Einführung indirekter Steuern für Arbeitsmigranten und Quotenregelungen; vgl. IOM, *World Migration Report 2005* [wie Fn. 36], S. 60.

49 Im Jahr 2004 stellten 3,3 Mio. Inder die absolut größte Gruppe ausländischer Arbeitsmigranten im GKR, gefolgt von Arabern aus Nicht-Golfstaaten (3,2 Mio.), Pakistanis (1,7 Mio.) und ca. je 700 000 Migranten aus Bangladesch, den Philippinen und Sri Lanka; siehe Andrzej Kapiszewski, *Arab vs. Asian Migrant Workers in the GCC Countries*. UN Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, Mai 2006, S. 9.

50 Das US Department of State spricht in diesem Kontext gar vom Problem der unfreiwilligen Knechtschaft *(servitude)*: *2007 Country Reports on Human Rights Practices, United Arab Emirates*, unter <www.state.gov>. Siehe auch Human Rights Watch unter <http://hrw.org>; Global Commission on International Migration, *Migration in the Middle East and Mediterranean*, Athen, September 2005; IOM, *World Migration Report 2005* [wie Fn. 36]; Kapiszewski, *Arab vs. Asian Migrant Workers* [wie Fn. 49].

51 Da gleichzeitig der Sponsor den Behörden gegenüber verantwortlich ist, auch für die Wiederausreise des Angestellten, sperren viele Arbeitgeber die Hausangestellten ein; vgl. IOM, *World Migration Report 2005* [wie Fn. 36], S. 58. Einzig die Regierung Bahrains hat 2007 ein Gesetze vorgelegt, das diese Abhängigkeit abschafft; die parlamentarische Zustimmung steht aber noch aus (siehe S. 25).

52 Organisierte Muslimbruderschaften gibt es in Bahrain, Kuwait und den nördlichen VAE (Ajman, Fujayrah, Sharjah).

53 Bettina Gräf, »Sheikh Yusuf al-Qaradhawi in Cyberspace«, in: *Die Welt des Islams*, 147 (2007) 3–4, S. 403–421. Es wird allgemein vermutet, dass Qaradhawi bewusst ein so großer Einflussbereich in Katar eingeräumt wurde, um etwaige islamistische Polemik vom Lande fernzuhalten und auf die Nachbarn abzulenken.

Tabelle 2
Anteile von Arbeitsmigranten an der Gesamt- und Erwerbsbevölkerung der GKR-Staaten

Staat	*Gesamtbevölkerung*	*% Ausländer*	*Erwerbsbevölkerung*	*% Ausländer*
Bahrain	652 000	40,0	272 000	61,9
Katar	580 000	73,7	120 000	81,6
Kuwait	2 363 000	62,6	1 320 000	80,4
Oman	2 442 000	22,7	859 000	64,3
Saudi-Arabien	20 279 000	25,4	7 176 000	55,8
VAE	2 890 000	75,7	1 356 000	89,8

Quelle: International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2005*, Genf 2006 (IOM World Migration Report Series), S. 59. Die Zahlen beruhen auf Daten aus dem Jahr 2000.

in Katar verübten Terroranschlags war ebenfalls Ägypter.[54] Gleichzeitig haben vor allem pakistanische Arbeitsmigranten Moscheen und Vereine gegründet, über deren politische Ausrichtung indes nur spekuliert werden kann.[55]

Zweitens kommt es immer wieder zu Protesten gegen die Präsenz der Migranten, die häufig durchaus rassistische Untertöne haben, gelegentlich auch zu gewaltsamen Übergriffen.

Drittens sind die Entsendestaaten nicht mehr wie früher bereit, die Bedingungen klaglos hinzunehmen, denen ihre Staatsbürger unterworfen sind. Zunächst haben Indien und die Philippinen begonnen, für ihre Staatsbürger in Haushaltsdiensten Mindestlöhne einzufordern.[56] Dies könnte freilich nur ein erster Ansatz zu dem Versuch der Entsendestaaten sein, größeren Einfluss auf die Innenpolitik der GKR-Staaten zu nehmen. Eine solche Entwicklung ist insofern nicht unwahrscheinlich, als zumindest in Katar und den VAE die Zahl der indischen Staatsangehörigen größer sein dürfte als die der Kataris und Emiratis.

Ungemütliche Nachbarn und andere Mitspieler

Die Furcht vor einer künftigen potentiellen Einflussnahme Indiens, der als Entsendestaat mit 3,3 Millionen Kräften den absolut höchsten Anteil an Migranten stellt, knüpft an weitere Bedrohungswahrnehmungen an, welche die GKR-Staaten umtreiben – und die nicht selten als Alibi herhalten müssen, um Reformen aufzuschieben. Gerade die kleineren Golfmonarchien fühlen sich häufig als Opfer externer Instrumentalisierung. Derzeit konzentrieren sich ihre Befürchtungen auf den Iran, den die Golfmonarchen generell mit Argwohn betrachten – so trägt schon die beharrliche Weigerung des Irans, die Frage der Rechtmäßigkeit seiner Besetzung dreier emiratischer Inseln dem Internationalen Gerichtshof vorzulegen, nicht dazu bei, Vertrauen in Teherans guten Willen zu fassen. Vor allem aber sorgen sich die GKR-Staaten mit Blick auf Iran um ihre innere Sicherheit. Insbesondere Bahrain, Saudi-Arabien, teilweise auch Kuwait argwöhnen, dass Teile des iranischen Establishments die golfarabischen Schiiten politisch zu beeinflussen suchen. Wenn der Export der islamischen Revolution auch nicht mehr offiziell betrieben wird – in den 1980er Jahren hatte der Iran schiitisch-revolutionäre Gruppen in Bahrain und Saudi-Arabien unterstützt –, bestehen die Vorwürfe der Einflussnahme wohl nicht völlig zu Unrecht. Der politische Einfluss Irans wird vor allem bei den bahrainischen Schiiten deutlich: Nicht nur auf politischen Demonstrationen sind Plakate vom verstorbenen Revolutionsführer Khomeini, seinem Nachfolger Chamenei, aber auch von Nasrallah zu sehen,

54 Es gibt keinerlei Anzeichen für eine Verwicklung katarischer Staatsbürger; *BBC News*, 20.3.2005, <http://news.bbc.co.uk>.
55 Die Präsenz ausländischer Arbeitskräfte ist auch der Grund für die stark erhöhte Vielfalt religiöser Einrichtungen verschiedener christlicher und muslimischer Gruppierungen. Während im Oman, den VAE, Bahrain und Kuwait Christen und Hindus offen in Kirchen und Tempeln ihre Gottesdienste feiern können, ist Katar vergleichsweise restriktiv und erlaubt beispielsweise keine Kreuze oder andere nicht-islamische religiöse Symbole an Außenwänden von Gebäuden. Vgl. US Department of State, *Report on International Religious Freedom*, unter <www.state.gov>.
56 So zumindest in Bahrain; vgl. »Bahrain Seeks Workers from New Markets«, in: *Khaleej Times*, 10.2.2008. Es wird damit gerechnet, dass andere Länder diesem Beispiel folgen. Indien verlangt nun einen Monatslohn von ca. 200 Euro, die Philippinen von ca. 300 Euro. Seither steigt die Nachfrage nach äthiopischen, vietnamesischen und nepalesischen Arbeitskräften.

dem Führer der libanesischen Hizbullah; zudem warb die größte schiitische Partei Bahrains, al-Wifaq, bei der letzten Parlamentswahl 2006 um Stimmen, indem sie sich direkt auf die (tatsächliche oder angebliche) Billigung der Wahlteilnahme durch die religiösen Führer Chamenei, Sistani im Irak und Fadlallah im Libanon berief.[57] Vor allem aber verfügt Chamenei – wie auch Sistani und ein weiterer schiitischer Würdenträger – über einen Repräsentanten im Land: Isa Qassim, eine der einflussreichsten Figuren im Staat, kommentiert eine Vielzahl von Gesetzesvorlagen und ist imstande, viele Tausende Demonstranten zum Protest gegen Gesetzesvorlagen zu mobilisieren.

In den anderen GKR-Monarchien sind öffentliche pro-iranische oder Pro-Hizbullah-Äußerungen sehr selten, was aber vor allem der restriktiven Politik gegenüber Demonstrationen geschuldet ist und nicht dazu verleiten sollte, solche Sympathien auszuschließen. So kam es in Kuwait zu einer Demonstration, auf der der Hizbullah-Kommandant Imad Mughniyeh als Märtyrer gefeiert wurde; er war am 12. Februar 2008 unter ungeklärten Umständen in Syrien ermordet worden.[58]

Ähnlich spiegeln sich auch Ereignisse des irakischen Bürgerkriegs in Demonstrationen und Kundgebungen wider – dort, wo solche toleriert werden. Wenn die Herrscher der Golfmonarchien von äußerer Einflussnahme sprechen, verdächtigen sie implizit ihre schiitische Bevölkerung, als »fünfte Kolonne« des Irans zu operieren – doch auch sunnitische Gruppierungen haben auswärtige Sponsoren. So ist davon auszugehen, dass wahhabitische Gruppen Unterstützung aus Saudi-Arabien erhalten. Anders als die Islamisten verfügen linke und linksnationalistische Gruppen heute nicht mehr über starke Fürsprecher im Ausland, obwohl links-säkulare Gruppen Verbindungen zu den ägyptischen und syrischen Regierungsparteien unterhalten.[59] Ebenso gibt es Ableger der früheren irakischen Baath-Partei, die heute allerdings auch in den Golfstaaten marginalisiert sein dürfte.[60] Zwar muss die regionale Vernetzung verschiedener Gruppen nicht per se negativ bewertet werden – die Golfherrscher betrachten sie gleichwohl grundsätzlich als Keimzelle oppositionellen Verhaltens.[61] Mit ähnlichem Missbehagen reagierten die Golfmonarchen auch auf die Demokratisierungsrhetorik der frühen Bush-Jahre. Anders als andere arabische Staaten blieben die Golfmonarchien indes von konkreten amerikanischen Maßnahmen der Demokratieförderung »verschont«. Einzig in Bahrain war das Washingtoner National Democratic Institute (NDI) vier Jahre lang von 2002 bis 2006 mit einem Ortsbüro vertreten.[62] Dort wurden die amerikanischen Demokratieförderer schnell zum Hauptanlaufpunkt für verschiedenste politische Gruppierungen, die mehr an der Unterstützung ihrer Anliegen durch die USA als am Dialog mit ihrer Regierung oder mit anderen politischen Gruppen interessiert waren. Wenn die Aufspaltung in konfessionelle Gruppen durch enge Anbindung an Sponsoren weiter perpetuiert wird, wirkt sich dies negativ auf die Konsensfähigkeit einer Gesellschaft aus – wie nicht zuletzt das Beispiel des Libanons zeigt.

Die USA – ungeliebte Schutzmacht

Auch in geopolitischer Hinsicht beobachten die GKR-Staaten die beiden großen Golfnachbarn Irak und Iran mit Argwohn. Die Golfmonarchien sind bevölkerungsarm, weshalb auch ihre Truppen kein ernstzunehmendes Gegengewicht zu den konventionellen Streit-

57 Die Wahlempfehlung der drei religiösen Autoritäten flimmerte abwechselnd als Banner über die Homepage der Partei.
58 »Kuwait Cabinet Chides Mughniyah Mourners«, in: *Kuwait Times*, 19.2.2008, unter <www.kuwaittimes.net>.
59 Es ist allerdings sehr unwahrscheinlich, dass die golfarabischen Gruppen große finanzielle Unterstützung erhielten.
60 Nach Saddam Hussains Hinrichtung im Dezember 2006 errichtete beispielsweise der bahrainische Baath-Ableger ein Kondolenzzelt, in dem der »Kämpfer Präsident« als Märtyrer der arabischen Nation verehrt wurde; vgl. *Gulf News* vom 3.1.2007. Sowohl islamistische wie säkulare Gruppierungen der verschiedenen Staaten pflegen auch untereinander engen Kontakt: Besonders eng sind die Verbindungen zwischen kuwaitischen und bahrainischen Gruppierungen, da nur in diesen beiden Staaten politische Gruppen in Parlamenten vertreten sind; daher profitieren sie auch am ehesten vom Austausch. Oppositionelle Saudis, ob Schiiten oder Kommunisten, nutzen häufig politische Veranstaltungen in Bahrain, um sich zu vernetzen. Die saudischen Oppositionellen treten in Bahrain teilweise durchaus als Repräsentanten von – in Saudi-Arabien illegalen – Parteien auf. Insbesondere Mitglieder der linksstehenden Vereinigungen eint häufig eine gemeinsame militante Vergangenheit als freiwillige Aufständische im Rahmen der Dhofar-Rebellion.
61 So sind den politischen Gruppierungen in Bahrain und Kuwait auswärtige Kontakte verboten.
62 Vor den letzten Parlamentswahlen wurde das NDI von den bahrainischen Behörden unsanft des Landes verwiesen – und trotz der Bemühungen der US-Regierung, die das Thema auf jede Tagesordnung in bilateralen Treffen setzte, blieb das Büro geschlossen. Seit 2007 führt das NDI wieder vereinzelte Programme in Bahrain durch. Persönliche Informationen von Leslie Campbell, Direktor der Nahost-Abteilung des NDI.

kräften ihrer Nachbarn (momentan natürlich nur des Irans) bilden können, nicht einmal bei technisch besserer Ausstattung. Der Iran unterhält Schätzungen zufolge immerhin eine Armee von 545 000 Mann,[63] Saudi-Arabien als weitaus größte Golfmonarchie dagegen nur 124 500.[64] Insbesondere die kleinen Golfstaaten können keine nennenswerten eigenen Armeen unterhalten. Sie schlossen in Reaktion auf den Zweiten Golfkrieg (1990/91), der nicht nur Kuwaits, sondern auch Saudi-Arabiens Unfähigkeit zur Selbstverteidigung offenbarte, bilaterale Verteidigungsabkommen mit den USA.[65] Faktisch haben diese Staaten die Sorge für ihre äußere Sicherheit komplett an die USA delegiert.[66] Die USA haben seit den frühen 1990er Jahren dauerhaft ca. 12 000 Soldaten in den Basen am Golf stationiert, vornehmlich in Bahrain (Marine) und Katar (Luftwaffe), und können angesichts der weiteren 160 000 Soldaten im Irak kaum noch als bloß externer Akteur gelten.

Die US-Präsenz in den Golfstaaten schafft (mindestens) ein großes Problem für die Monarchen. Zunächst entstehen Sicherheitsrisiken für die GKR-Staaten im Falle einer weiteren Verschärfung des Nuklearkonflikts mit Teheran: Besonders fürchten die GKR-Staaten die Folgen, die ein etwaiger amerikanischer Militärschlag gegen den Iran für sie haben könnte. Gerade Staaten mit großen US-Militärstützpunkten könnten dann zu Zielen iranischer Vergeltungsschläge werden – zumindest drohen iranische Funktionäre damit.[67] Gleichzeitig kann sich vor allem Bahrain, können sich letztlich auch die anderen Golfstaaten nicht sicher sein, ob sich große Bevölkerungsteile im Konfliktfall nicht eher mit dem Iran als mit den USA solidarisieren würden. Die GKR-Staaten fürchten aber auch die Konsolidierung des Irans als regionale Hegemonialmacht; dies wäre unweigerlich eine Folge, wenn der Iran die Fähigkeit erworben hätte, Nuklearwaffen zu bauen. Insofern üben sich die Staaten in einem Balanceakt und versuchen sich einerseits in einer Mittlerrolle – so wollten die Saudis den Iran zur Zustimmung bewegen, Brennstäbe in einer von einem Konsortium kontrollierten Anlage außerhalb des Irans anzureichern[68] –, andererseits haben die Golfmonarchien nun angekündigt, auch innerhalb des GKR die friedliche Nutzung von Nuklearenergie anzustreben.[69]

Die auf absehbare Zeit alternativlose sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA ist bei der Bevölkerung der GKR-Staaten extrem unpopulär – soweit sich dies durch Mitverfolgen von Internetdebatten, Äußerungen in privaten Diskussionen, aber auch durch Beobachtung von Demonstrationen beurteilen lässt. Sollten eines Tages Parlamente tatsächlich außenpolitische Entscheidungsbefugnisse haben, steht zu vermuten, dass sich die amerikanischen Stützpunkte kaum mehr halten lassen würden.

63 Anthony H. Cordesman/Khalid R. Al-Rodhan, *Military Forces in an Era of Asymmetric War. Iran*, Washington, D.C.: CSIS, Juni 2006 (Working Draft for Review and Comments), S. 7.

64 Hinzu kommen allerdings noch paramilitärische Kräfte wie die Nationalgarden, die nochmals ca. 100 000 Mann umfassen; vgl. Anthony H. Cordesman/Khalid R. Al-Rodhan, *The Gulf Military Forces in an Era of Asymmetric War. Saudi-Arabia*, Washington, D.C.: CSIS, Juni 2006 (Working Draft for Review and Comments), S. 19.

65 Saudi-Arabien und die USA haben kein umfassendes Abkommen verabschiedet, aber eine Reihe von Memoranden vereinbart und informelle Absprachen getroffen.

66 Die meisten GKR-Staaten versuchen, die ausschließliche Abhängigkeit von den USA zu durchbrechen und ihre Sicherheitsbeziehungen zu diversifizieren. Am konsequentesten verfolgen die Emirate diese Strategie: Sie schlossen schon 1991 einen Verteidigungspakt mit Frankreich ab, der die Franzosen verpflichtet, im Verteidigungsfall bis zu 70 000 Soldaten in die Emirate zu entsenden. Europäische Staaten, so willkommen den an Diversifizierung interessierten Herrschern deren Angebote auch sind, stellen indes keine echte Alternative zu den USA dar, können sie doch keine gleichwertigen militärischen Ressourcen bieten. Zudem werden ihre Interessen in der Golfregion als weitgehend mit den amerikanischen konvergierend wahrgenommen.

67 Der Kommandeur der Revolutionswächter, Mahmoud Chaharbaghi, behauptete, der Iran könne binnen weniger Minuten nach einem amerikanischen Angriff 11 000 Raketen auf amerikanische Stützpunkte feuern; zitiert in: *Jerusalem Post*, 21.10.2007. General Ali Fahdavi, Stellvertretender Kommandant der Marine der Revolutionswächter, drohte mit Selbstmordanschlägen auf US-Stützpunkte; zitiert in: *Agence France-Press*, 20.10.2007. Ähnliche Äußerungen finden sich zuhauf, so von Yahya Rahim Safavi, Berater Khameneis (*Agence France-Press*, 22.9.2007), oder dem iranischen Botschafter in Kuwait, Ali Jannati (*BBC Monitoring Middle East*, 19.9.2007, in: *Defense News*, 4.6.2007); dort droht ein anonymer iranischer Funktionär: »Ballistic missiles would be fired in masses against targets in Arab gulf states and Israel.«

68 Vgl. Middle East Economic Digest (MEED) – *The Middle East Business Weekly*, 9.11.2007, <www.meed.com>.

69 Das verkündeten die GKR-Staatsoberhäupter zum Abschluss des 27. GKR-Gipfels in Riadh am 10.12.2006: »GCC Seeks Nuclear Energy«, in: *Gulf News*, 11.12.2006, unter <www.gulfnews.com>. Der Beschluss kann als Drohung an den Iran verstanden werden, man werde technologisch auf gleichem Stand bleiben und in der Lage sein, über waffenfähiges Material zu verfügen.

Politische Herausforderungen bei mangelnder Legitimität

So vielfältig die mittel- und langfristigen politischen Herausforderungen sind, denen sich die der GKR-Staaten gegenübersehen, letztlich sind alle eng mit dem Legitimitätsproblem verknüpft:

- Die Herrscherfamilien können sich kaum auf traditionelle Legitimität bei konfessionellen Minderheiten (bzw. Mehrheiten im Falle Bahrains und vielleicht sogar im Oman) verlassen. Aus demselben Grund gelingt es den Monarchen nicht, eine Schiedsrichterfunktion zu übernehmen.
- Ein sehr hoher Anteil der Wohnbevölkerung, die Arbeitsmigranten, hat kaum Rechte. Inwieweit verschiedene Migrantengruppen im Falle einer Politisierung die Legitimität der Herrscher und der politischen Systeme anerkennen würden, ist nicht abzuschätzen.
- Das ebenso unpopuläre wie alternativlose Abhängigkeitsverhältnis zu den USA unterhöhlt die Legitimität der Golfmonarchien.
- Verschiedene Bevölkerungsteile beanspruchen schon lange, an der Kontrolle über die Ressourcenverteilung teilzuhaben und an Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Der allgemein hohe Bildungsstand (vor allem in den kleinen Golfstaaten) und das damit einhergehende Wissen um die Endlichkeit der Ressourcen unterfüttert diese Ansprüche.

Die herrschenden Eliten der Golfstaaten sind sich dieser Legitimitätsdefizite bewusst. Um ihnen zu begegnen, haben alle Golfmonarchien im laufenden Jahrtausend begonnen, ihre politischen Systeme zu reformieren. Während bis zum Jahr 2000 nur in drei der sechs Staaten Wahlen (von ihrer Aussagefähigkeit einmal abgesehen) stattgefunden haben, halten heute alle sechs Staaten Wahlen (unterschiedlicher Signifikanz) ab. Ob dies die Hoffnung auf eine Demokratisierung der Region rechtfertigt,[70] darf allerdings bezweifelt werden, wie der folgende Überblick über die politischen Reformprojekte der GKR-Staaten verdeutlicht.

70 Mit dieser Hoffnung spielten zumindest die Titel einiger wissenschaftlicher Artikel, die in den letzten Jahren zu den Golfmonarchien erscheinen, wie Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies* [wie Fn. 32]; Michael Herb, »Democratization in the Arab World? Emirs and Parliaments in the Gulf«, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 4, S. 41–47; Laurence Louer, »Démocratisation des régimes dynastiques: la modèle bahreinien en question«, in: Rémy Leveau/Fréderic Charillon (Hg.), *Monarchies du Golfe. Les micro-États de la péninsule arabique*, Paris: La documentation francaise, 2005, S. 111–126.

Politische Reform: Von Parlamenten und Debattierrunden

Die GKR-Staaten verfolgen Reformprojekte in den unterschiedlichsten Bereichen: Alle Golfmonarchien reformieren – mit unterschiedlicher Intensität – den Justizsektor, den Bildungssektor, den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft. Dabei ist die Stoßrichtung stets dieselbe: Durch Justizreformen wird der Spielraum der Richter durch striktere Regeln eingeengt, was zu mehr Rechtssicherheit, aber auch zu größerer Kontrolle der Exekutive führt. Im Bildungs- wie im Wirtschaftssektor wird vor allem liberalisiert und privatisiert. Arbeitsmarktreformen sollen die Beschäftigungschancen der Staatsbürger erhöhen. Mittel- und langfristig werden sich diese Reformen sicherlich auch (im engeren Sinne) politisch auswirken – und die Wirkungen werden, wenig überraschend, ambivalent sein.[71]

Gleichzeitig haben die GKR-Herrscher seit Beginn des 21. Jahrhunderts auch politische Reformprojekte im engeren Sinne angestrengt, also solche, die neue politische Verfahren und Institutionen etablieren oder bestehende substantiell ändern. Selbst wenn es den Golfherrschern sicherlich auch darum geht, internationale Anerkennung für ihre Politik zu bekommen, sind die Reformen doch hauptsächlich innenpolitisch motiviert: Sie sollen die Legitimitätsbasis der Regime verbreitern[72] – und gleichzeitig die autokratische Herrschaft konsolidieren. So ist es nicht erstaunlich, dass die politischen Reformen in allen GKR-Staaten von oben gesteuert werden. Die Reformen konzentrieren sich durchgängig auf die Einrichtung oder Weiterentwicklung von Parlamenten oder parlamentsartigen Gremien und von Wahlen. Mit Reformen von Politikbereichen, die politische Partizipation erst ermöglichen – die also politischen Pluralismus und zivilgesellschaftliches Engagement zulassen, bürgerliche Rechte wie Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit garantieren –, gehen die Staaten dagegen sehr unterschiedlich um. Gleiches gilt für Reformen, die die Transparenz der Regierungsführung erhöhen.

Um den politischen Reformbedarf zu ermessen, lassen sich die GKR-Monarchien grob in zwei Staatengruppen unterteilen:

- Länder, die nur wenige bürgerliche Rechte gewähren, in denen Regierungsentscheidungen wenig transparent sind und die ihre Staatshaushalte der Kontrolle durch die Bürger entziehen. Dies sind der Oman, Saudi-Arabien und die VAE. Auch Katar kann dieser Gruppe zugerechnet werden, obwohl seine neue Verfassung, die 2005 in Kraft getreten ist, mehr Bürgerbeteiligung vorsieht. Allerdings wurde die Verfassung größtenteils noch nicht umgesetzt, das darin vorgesehene Parlament noch nicht eingerichtet.
- Länder, in denen einige bürgerliche Rechte gelten und Partizipation an Entscheidungen und Regierungskontrolle – auch hinsichtlich des Budgets – möglich ist, wenn auch in sehr engen Grenzen. Dies sind Bahrain und Kuwait.

Da zu erwarten ist, dass sich die politischen Reformprojekte kurzfristiger vor allem in der Regierungsführung niederschlagen als die langfristigen Reformen etwa im Bildungsbereich, konzentriert sich der folgende kursorische Überblick auf die Ähnlichkeiten, aber auch auf die Unterschiede der Grundlagen partizipativer Verfahren innerhalb der Golfstaaten – um anschließend ihre Perspektiven und Grenzen auszuloten.

Der Oman – Reformen in Kleinstschritten

Das Sultanat hat keine Verfassung, jedoch ist seit 1996 ein Grundgesetz in Kraft, das ausführlich die Befugnisse des Herrschers regelt. Seit er 1970 erfolgreich gegen seinen Vater geputscht hat, wird dieses Land

71 In vielen, wenn auch nicht in allen Fällen führt die Privatisierung von Staatsbetrieben (im GKR sind die vor allem in den Sektoren Telekommunikation, Stromerzeugung, Häfen, Abfallwirtschaft zu finden) auch in den GKR-Staaten dazu, dass sich Mitglieder der herrschenden Eliten in diese Betriebe einkaufen, so dass sich die Dominanz dieser Eliten letztlich verfestigt; vgl. Fn. 93.

72 Die einzigen Parlamente in GKR-Staaten, die nennenswerte Rechte haben, wurden *vor* der US-Demokratisierungsinitiative eingerichtet. Kuwait gründete sein Parlament 1963, Bahrain erstmals 1973. Nach anderthalb Jahren löste der damalige bahrainische Herrscher es wieder auf. Im Februar 2001 kündigte der damals neue Herrscher dann die Wiederaufnahme parlamentarischen Lebens an, zu der es 2002 auch kam, vgl. S. 25.

von Qaboos bin Said Al Said regiert. De jure wie de facto steht er allen drei Gewalten vor. Ferner sieht das Grundgesetz ein bikamerales Parlament vor, auf dessen Kompetenzen jedoch nicht näher eingegangen wird. Ebenso wenig regelt das Grundgesetz die genaue Beziehung zwischen dem Oberhaus (Staatsrat) und dem Unterhaus (Schura[Beratung]-Rat). Gesetze werden vom Sultan erlassen, seine Minister können ihn beraten und dürfen Gesetzesvorlagen schreiben, die der Sultan aber nicht umsetzen muss. Diejenigen Minister, die sogenannten »Dienstleistungsministerien« vorstehen (Elektrizität, Verkehr o.ä.), müssen zudem Anfragen des Schura-Rats beantworten. Das Parlament hat keine eigentlich legislative Funktion, obwohl auch der Schura-Rat immerhin Vorlagen für Gesetzestexte verfassen darf – der Sultan ist wiederum in keiner Weise verpflichtet, diese anzunehmen. Beide Kammern diskutieren indes Vorlagen der Regierung, wobei heikle Themen wie Außen- und Sicherheitspolitik oder die Staatsfinanzen ausgenommen sind. Die 58 Mitglieder des Oberhauses werden vom Sultan ernannt, die 82 Mitglieder des Unterhauses werden gewählt.

Was die Wahlen zu diesem recht zahnlosen Gremium angeht, hat Sultan Qaboos einige Reformschritte unternommen: 2003 wurde das Wahlrecht auf alle Staatsbürger ausgedehnt, Männer wie Frauen. Obwohl keine Wahlbeobachter zugelassen wurden,[73] galt die Handhabung der Wahlen als neutral.[74] Dem vorausgegangen waren unterschiedlichste Formen indirekter Wahl. So benannten noch 1991 vom Sultan ernannte (männliche) Notabeln zwei Kandidaten, von denen der Sultan dann einen bestimmte.[75]

Politische Parteien sind verboten: Die Kandidaten und Kandidatinnen führen daher einen »Personality«-Wahlkampf. Andere zivilgesellschaftliche Vereinigungen werden im Oman sehr selten zugelassen und unterliegen einer engmaschigen staatlichen Kontrolle. Bis Juli 2006 waren auch sämtliche Berufsvereinigungen und Gewerkschaften verboten. Da aber Gewerkschaftsfreiheit zu den Bedingungen des Freihandelsabkommen mit den USA gehörte, über das just zu diesem Zeitpunkt im US-Kongress abgestimmt wurde, erlaubt ein Erlass des Sultans seither die Gründung von Gewerkschaften.

Sultan Qaboos hat einige weitere Schritte unternommen, die zumindest symbolisch Reformabsichten signalisieren: Er hat den Anteil von Frauen in der Regierung erhöht (auf vier), Frauen für den Staatsrat ernannt und eine Botschafterin in die USA entsandt.[76] Außerdem kündigte die Regierung eine Schulbuchreform an, die zum Ziel haben soll, Verständnis für Menschenrechte und religiöse und ethnische Toleranz zu fördern.[77]

In Bezug auf die Ausweitung der Pressefreiheit ergriff Qaboos dagegen keine Reformmaßnahmen: Die Zeitungen des Landes werden zensiert und sind zweifellos die unkritischsten der Halbinsel. Staatsradio und -fernsehen sind kritiklose Verlautbarungsorgane, Privatsender verboten, das Internet wird zensiert.

Im Oman wurde auch nichts unternommen, um die Rechte von Arbeitsmigranten zu stärken. Um Rechtsstaatlichkeit ist es im Allgemeinen nicht gut bestellt: Im Januar 2005 wurden hundert Personen gefangen genommen, denen vorgeworfen wurde, einen islamistischen Umsturz zu planen; einige darunter waren Universitätsprofessoren, die nach politischen Reformen verlangten. Mehrere Beschuldigte wurden von Sicherheitsgerichten zu langen Haftstrafen verurteilt, aber später begnadigt.[78]

Saudi-Arabien – äußerst vorsichtige Ausweitung von Partizipation

Im Königreich gibt es kaum institutionelle Herrschaftsbeschränkungen. Gleichwohl hat auch Saudi-Arabien – nach dem desaströsen Versagen seiner Armee im Golfkrieg von 1990/91 – mit der Vorlage eines Grundgesetzes und der Einführung eines Schura-Rats erste Reformschritte unternommen. Der König, der in Personalunion zugleich Premierminister ist, regiert per Dekret. Wie im Oman hat der Schura-Rat beratende Funktion und darf Gesetzesvorlagen verfassen, die vom König nicht aufgegriffen werden müssen. Im Gegensatz zum Oman werden alle Mitglieder des Rates ernannt, der mehrmals vergrößert wurde und zurzeit 150 Sitze hat. Die Arbeit des

73 Laut Innenminister Saud Bin Ibrahim Al-Bousa'idi gab es »keinen Grund, welche einzuladen« (zitiert nach UNDP, *Programme on Governance in the Arab Region, Oman*, unter <www.pogar.org>).

74 Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies* [wie Fn. 32], S. 12.

75 Im Grunde wurde mit jeder Wahl das Elektorat etwas ausgedehnt; für Details vgl. Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies* [wie Fn. 32], S. 11.

76 Vgl. UNDP, *Programme on Governance* [wie Fn. 73].

77 Ebd.

78 Vgl. <http://news.bbc.co.uk/>, 9.6.2005.

Schura-Rats ist ebenso intransparent wie die der Regierung. Seine Protokolle werden generell nicht öffentlich gemacht, in einigen Fällen werden aber Diskussionen lanciert, wie beispielsweise die Diskussion über das Dauerthema »Frauen und Autofahren«.[79] Einige der Ratsmitglieder rechnen anscheinend damit, dass ihnen in Zukunft die Kompetenz zugesprochen wird, den Staatshaushalt zu kontrollieren, und dass zukünftig zwei Drittel der Mitglieder gewählt werden könnten.[80] Auch wenn dies noch Zukunftsmusik ist, hat Saudi-Arabien bereits mit Wahlen zu anderen Gremien experimentiert: 2005 wurde die Hälfte der fast 12 000 Sitze von Kommunalräten durch Wahlen besetzt.[81] Die Kompetenzen der Kommunalräte sind jedoch bis heute kaum definiert. Frauen hatten weder passives noch aktives Wahlrecht, allerdings aus logistischen Gründen, so die offizielle Begründung.

Wie der omanische Regent hat auch König Abdallah bislang keinen besonderen Eifer an den Tag gelegt, um politische Partizipation rechtlich zu ermöglichen und institutionell festzuschreiben: Parteien und die meisten anderen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen sowie Gewerkschaften bleiben ebenso verboten wie Demonstrationen. Tatsächlich hat die Regierung im Jahr 2006 sogar einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der weitere Einschränkungen für die Zivilgesellschaft vorsieht.[82]

Immerhin hat Abdallah noch als Kronprinz 2003 einen sogenannten »Nationalen Dialog« initiiert, in dem bislang nicht öffentlich diskutierte Themen debattiert wurden, wie etwa die Rolle von Frauen und religiösen Minderheiten. Allerdings hat der nationale Dialog mittlerweile an Schwungkraft verloren: Während die ersten Dialoge in den Jahren 2003 und 2004 in schneller Folge und mit großem Medienecho geführt wurden, fiel der Dialog 2006 ganz aus; seither findet wieder jährlich ein Forum statt.[83] Von zumindest symbolischem Wert dürfte die Gründung eines staatlichen Menschenrechtskomitees im Jahr 2005 sein.[84] Auch erlaubte die saudische Regierung Ende 2006 einen vierwöchigen Besuch von Human Rights Watch.

Gleichwohl gibt es in Saudi-Arabien gravierende Mängel an der Rechtsstaatlichkeit, die entgegen häufigen Verlautbarungen noch nicht angegangen wurden: Im Gegenteil hat der »Kampf gegen den Terror« – im Jahr 2003 wurden in Saudi-Arabien mehrere Anschläge verübt – zur Installierung von Sondergerichten geführt.[85] Auch in den normalen Gerichten besteht kaum Rechtssicherheit; viele Häftlinge, darunter politische Gefangene, werden ohne Urteil inhaftiert.[86] Saudi-Arabien hat wenig unternommen, die Rechtssituation von Frauen und Migranten zu verbessern. Über eine Reform des Bildungssystems wurde zwar diskutiert, aber den Worten sind kaum Taten gefolgt.

Die VAE – Newcomer im Wahlbusiness

Die Emirate sind die einzige Föderation der arabischen Welt. Die Verfassung, die zur Unabhängigkeit 1971 als Provisorium erlassen wurde und seit 1996 dauerhaft in Kraft ist, enthält kaum konkrete Aussagen zur Verteilung der Kompetenzen zwischen der Föderationsebene und den sieben Fürstentümern. Generell sind deren Herrscher in innenpolitischen Belangen weitgehend autonom, es steht ihnen aber frei, Kompetenzen an die Föderation abzutreten; die Föderation regelt unter anderem die Außen- und Sicherheitspolitik. Der Präsident der Föderation ist

79 »Saudi Shura Council Recommends Allowing Saudi Women to Drive with Limitations«, in: *MEMRI*, 18.3.2008, unter <www.memri.org>.
80 Mohammad al-Muhanna, *The Saudi Majlis ash-Shura: Domestic Functions and International Role*, unveröffentlichte Doktorarbeit an der Universität Durham 2005, zitiert bei Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies* [wie Fn. 32], S. 10.
81 Es gab historische Wahlvorläufer in Saudi-Arabien: Nach der Einnahme des Hijaz 1924 durch Ibn Saud wurden dort ein Provinz-Schura-Rat und fünf Kommunalräte gewählt. Ebenso gab es in den 1950er Jahren Ansätze zur Einführung gewählter Kommunalräte; vgl. Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies* [wie Fn. 32], S. 10.
82 Vgl. UNDP, *Programme on Governance* [wie Fn. 73].
83 Einen Überblick über die bislang sieben Foren und deren Inhalt bietet die Homepage des King Abdulaziz Center for National Dialogue unter <www.kacnd.org>.
84 Vgl. UNDP, *Programme on Governance* [wie Fn. 73]. Allerdings verging mehr als ein Jahr, bis dessen Vorstand genehmigt wurde. Frauen sind nicht vertreten, ein Repräsentant der ismailischen Minderheit wurde wieder abgezogen; vgl. Human Rights Watch, »Saudi Arabia: Despite Restrictions, Visit Uncovers Abuses«, 17.2.2007, unter <www.hrw.org>. Die Zulassung privater Menschenrechtsorganisationen wurde zwar beantragt, aber bislang noch nicht gestattet.
85 Vgl. Amnesty International, *Amnesty International Report 2007. Saudi Arabia*, unter <www.amnesty.org>.
86 Vgl. die detaillierten Reports von Human Rights Watch unter <http://www.hrw.org> und Amnesty International, *Report 2007* [wie Fn. 85].

bislang der Herrscher von Abu Dhabi[87] – und da Abu Dhabi als größtes und vor allem reichstes Emirat viele Transferleistungen für die ärmeren Emirate erbringt, dürfte diese ungeschriebene Regel auch weiterhin Bestand haben. Vizepräsident und Premierminister ist der Herrscher Dubais. Der oberste Föderationsrat, der die Herrscher aller sieben Emirate zusammenbringt, ist die oberste legislative, exekutive und konstitutionelle Autorität. Auch die VAE verfügen mit dem Nationalen Föderationsrat über ein parlamentsartiges Gremium mit beratender Funktion. Dieser Rat kann Gesetze diskutieren, aber nicht beschließen, und hat auch keine Aufsichtsbefugnis. Im Dezember 2006 wurden erstmals 20 der 40 Mitglieder des Nationalen Föderationsrats indirekt gewählt. Das ernannte Wahlkollegium bestand aus 6689 Emiratis (1189 davon Frauen) – das sind weniger als ein Prozent der Staatsbürger.[88]

Weder Verfassung noch Gesetz erlauben politische Parteien; die Gründung zivilgesellschaftlicher Vereinigungen ist Restriktionen ausgesetzt. Auch wenn die Versammlungsfreiheit liberaler als zuvor gehandhabt wird,[89] wurde die gesetzliche Grundlage bislang nicht geändert: Sämtliche öffentlichen Zusammenkünfte müssen von der Regierung genehmigt werden.[90] Ähnliches lässt sich für die Presse sagen: Rechtssicherheit fehlt, aber man kann eine liberale Praxis konstatieren. Der staatliche Sender Abu Dhabi TV hat sich den von al-Jazeera gesetzten Normen angepasst und sich von einem Verlautbarungssender zu einem Medium gewandelt, das journalistisch recherchierte Nachrichten und unterschiedliche Perspektiven präsentiert. Dubai ist Sitz der al-Jazeera-Konkurrenz al-Arabiya. Die Freihandelszonen Dubai Media City und Dubai Internet City sind von der Zensur ausgenommen.[91]

Grundsätzlich konzentriert sich die Reformfreude in den VAE nicht auf den politischen Bereich, sondern auf die wirtschaftliche Entwicklung. Dubai steht in dieser Hinsicht im Zentrum des Interesses westlicher Medien. Indes sollte nicht vergessen werden, dass Abu Dhabi den finanziellen Hauptbeitrag zum VAE-Budget leistet.[92] Abu Dhabi (und nicht Dubai) ist auch das Emirat, das die Privatisierung vormals staatlicher Betriebe am weitesten vorangetrieben hat, etwa im Wasser- und Elektrizitätsbereich. Allerdings sind es häufig die Herrscherfamilien selbst, die von der Privatisierung profitieren – und dies gilt nicht nur für Abu Dhabi.[93] Dagegen hat Dubai damit angefangen, bestimmte Zonen einzurichten, in denen sich Unternehmen mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung etablieren können, und bemüht sich darüber hinaus, den öffentlichen Sektor profitabel zu machen. Die Infrastrukturmaßnahmen, die Dubai zum regionalen Handels- und Tourismuszentrum machen sollen, sind staatsfinanziert. Dubai war auch das erste Emirat, das Ausländern erlaubte, Eigentum und ein für 99 Jahre geltendes Nießbrauchsrecht an Immobilien in ausgewiesenen Gebieten zu erwerben.[94] Die nördlichen Emirate, die finanziell von Abu Dhabi abhängig sind, privatisieren einige Sektoren, und vor allem Ajman und Sharjah investieren ebenfalls in den Kultursektor und den Tourismus.

In den Emiraten, vor allem in Dubai, kommt zur allgemein prekären Lage der Arbeitsmigranten noch das Problem des Personenschmuggels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung hinzu: 2006 wurden allerdings im Zuge einer Strafrechtsänderung »alle Formen sexueller Ausbeutung, [...] Sklaverei und Semi-Sklaverei sowie die Entnahme lebenswichtiger Organe« unter Strafe gestellt.[95] Kollektive Lohnverhandlungen und Streiks sind verboten, die meisten Bereiche, in denen Migranten arbeiten (Haushalt, Infrastruktur, Landwirtschaft), wurden in einem neuen Entwurf des Arbeitsgesetzes von 2007 von dem ohnehin geringen Schutz auch noch explizit ausgenommen.[96] Einzelmaßnahmen wie das 2005 erlassene Verbot minderjähriger Kameljockeys dürften als Reaktion auf internationalen Druck zustande gekommen sein.

87 Momentan ist mit Scheich Khalifa b. Zayed Al Nuhayyan auch erst der zweite Präsident seit Gründung der VAE im Amt.
88 Vgl. *BBC News online*, unter <http://news.bbc.co.uk>, 15.12.2006.
89 Im Jahr 2007 kam es in Dubai zu Demonstrationen von Arbeitsmigranten; vgl. <www.dubailabor.com>.
90 Vgl. Freedom House, *United Arab Emirates*, unter <www.freedomhouse.org>.
91 Ebd.
92 MEED, *UAE Country Profile*, unter <www.meed.com>. Neunzig Prozent der gesamten Öl- und Gasproduktion der VAE befinden sich in Abu Dhabi.
93 Ein Sohn des damals regierenden Herrschers wurde Vorstandsvorsitzender der Abu Dhabi Free Zone Authority. Als Bahrain den Markt für private Fluglinien öffnete, beantragte als erster ein kuwaitischer Scheich eine Lizenz – und arbeitete dabei mit dem damaligen Transportminister zusammen, einem Mitglied der bahrainischen Königsfamilie; vgl. Lawson, »Economic Liberalization« [wie Fn. 15], S. 40.
94 Property Law Nr. 7/2006. GKR-Staatsangehörige können unbeschränkt Eigentum erwerben.
95 Vgl. UNDP, *Programme on Governance* [wie Fn. 73].
96 Vgl. ebd.

Katar – mehr Schein als Sein

Katar gibt sich zwar politisch reformfreudig, gestattet seinen Bürgern zurzeit aber auch nicht mehr formale Partizipation als Saudi-Arabien. Dies wäre anders, wenn die Verfassung umgesetzt würde, die 2003 in einem Referendum mit 97 Prozent der Stimmen angenommen und 2005 in Kraft gesetzt wurde. Die Verfassung gleicht der kuwaitischen stark und sieht ein Parlament vor, das zu zwei Dritteln aus gewählten Mitgliedern besteht. Die derzeit 35 Mitglieder des Schura-Rats – ein beratendes, kein legislatives oder beaufsichtigendes Gremium – indes werden ernannt. Käme das neue Parlament entsprechend der Verfassung zustande, hätte es legislative und überwachende Funktionen. Bei den Wahlen, auf die Katar mit Stolz verweist, handelt es sich um Kommunalwahlen, die erstmalig 1999 stattfanden.

Auch in Katar sind politische Parteien verboten. Gewerkschaften dagegen sind seit 2004 erlaubt. Andere zivilgesellschaftliche Vereinigungen können eine Zulassung beantragen, über die letztlich die Exekutive entscheidet – diese hat in den letzten Jahren mehrmals die Zulassung von Frauenvereinigungen und Menschenrechtsgruppen verweigert.[97]

Sein Image als Reformland verdankt Katar vor allem seiner Medienpolitik: Gleich nach der Machtübernahme durch einen unblutigen Putsch gegen seinen Vater im Jahr 1995 schaffte der jetzige Herrscher Scheich Hamad b. Khalifa Al Thani offiziell die Zensur ab und löste das zuständige Informationsministerium auf. Im Folgejahr finanzierte der neue Emir mit al-Jazeera den ersten TV-Kanal, der mit einer unabhängigen Redaktion kritische Berichterstattung und Debatten sendet. Hinsichtlich innenpolitischer Themen ist al-Jazeera indes vorsichtig.

Bahrain – nur teilweise gehaltene Reformversprechen

Bahrain gelang es zunächst, mit der Thronfolge des jetzigen Herrschers Scheich Hamad b. Issa Al Khalifa im Jahr 1999 eine Phase der politischen Unruhe und Unterdrückung zu beenden. Die 2002 proklamierte Verfassung, mit der der Herrscher zum König aufgewertet wurde, sieht ein Zweikammerparlament vor. Beide Kammern, die Schura-Versammlung und die Abgeordnetenversammlung, sind gleich groß und haben identische legislative Befugnisse. Allerdings werden nur die Abgeordneten gewählt – Männer und Frauen haben gleichermaßen aktives und passives Wahlrecht. Die Mitglieder des Schura-Rats werden dagegen vom König ernannt, der somit ein indirektes Veto-Recht im Gesetzgebungsprozess erhält. Nur die Abgeordnetenkammer hat Aufsichtsfunktionen: Abgeordnete können Minister befragen und Untersuchungsausschüsse bilden. Den Abgeordneten wird auch ein Haushalt vorgelegt, der indes keine Zahlen zu Verteidigungs- und Polizeiausgaben enthält. Der Haushalt des Königshofs ist ohnehin geheim.

Allgemein sind die bürgerlichen Freiheiten ausgeweitet worden: Demonstrationen müssen nicht wie in den anderen GKR-Staaten genehmigt, sondern nur angezeigt werden, es dürfen Gewerkschaften gebildet werden, und eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Vereinigungen, darunter mehrere Menschenrechtsvereinigungen, wurde registriert.[98] Seit 2000 wurde die Pressefreiheit erheblich erweitert und die Gründung einer oppositionellen Zeitung erlaubt. Allerdings gilt in Bahrain wie bei den Nachbarn, dass Rechtssicherheit letztlich nicht gegeben ist, da die meisten bürgerlichen Rechte unter Verweis auf »nationale und islamische Traditionen« widerrufen werden können.

Dennoch wurde die Rechtsstaatlichkeit im Zuge von Reformen gefestigt: So wurden die zuvor berüchtigten Sicherheitsgerichte im Jahr 2001 abgeschafft, 2005 wurde ein Verfassungsgericht ins Leben gerufen, vor dem Bürger die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen unter bestimmten Voraussetzungen prüfen lassen können. Die bisherige Praxis des Gerichts lässt allerdings vermuten, dass der Einfluss der Exekutive auf die Verfahren sehr groß ist.

In Bahrain hat die Regierung ein Gesetz vorgelegt, das es Arbeitsmigranten gestatten würde, ihren Arbeitgeber nach einer gewissen Frist von sich aus wechseln. Die parlamentarische Zustimmung steht indes noch aus. Wird dem Gesetz zugestimmt, so hätte das Land als erstes einen entscheidenden Schritt getan und einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der anson-

97 *Political Change in the Gulf States: Beyond Cosmetic Reform?*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), November 2006 (Democracy Backgrounder 05), S. 10.

98 Einer der unabhängigen Menschenrechts-NGOs, das Bahrain Center for Human Rights, wurde 2004 die Lizenz wieder entzogen, nachdem dessen Vorsitzender den Premierminister (einen Onkel des Königs) in einer Art angegriffen hatte, aus der die Staatsanwaltschaft einen Mordaufruf konstruierte.

sten extrem prekären Rechtsstellung eines Großteils der Migranten geleistet.[99]

Am stärksten unterscheidet sich Bahrain von den anderen GKR-Staaten durch die Tatsache, dass es seit 2001 de facto politische Parteien erlaubt. Diese tragen zwar den Namen »politische Gesellschaften« – der Begriff »Partei« wird vor allem von sunnitisch-islamistisch orientierten Vereinigungen abgelehnt –, nehmen faktisch aber die Aufgaben von Parteien wahr: Sie stellen Kandidaten zu den Kommunal- und Parlamentswahlen auf, organisieren Wahlkämpfe, entwerfen Programme und debattieren diese in öffentlichen Veranstaltungen. Nicht nur im Vergleich mit den übrigen GKR-Staaten, in denen Parteien durchgängig verboten sind, sondern auch im Vergleich mit den Staaten der gesamten arabischen Welt ist die Tatsache erstaunlich, dass alle Gruppen, die eine Zulassung als politische Gesellschaften beantragt haben, diese auch erhielten. So findet sich heute in Bahrain eine plural organisierte politische Gesellschaft, in der verschiedene sunnitisch- wie schiitisch-islamistische, liberale, konservative, linke und linksnationalistische Gesellschaften um Wählerstimmen konkurrieren.

Kuwait – ein selbstbewusstes Parlament

Das kuwaitische Parlament, die Nationalversammlung, hat die älteste Tradition. Das Einkammerparlament wurde unmittelbar nach der Unabhängigkeit Kuwaits im Jahr 1961 eingerichtet. Der Emir ernennt auch in Kuwait die Regierung und kann die Nationalversammlung auflösen – ein Vorrecht, von dem die Herrscher Kuwaits häufiger Gebrauch machten. Der Verpflichtung, nach zwei Monaten Neuwahlen zu veranlassen, kamen sie indes seltener nach – die Nationalversammlung war zwischen 1976 und 1981 sowie zwischen 1985 und 1992 suspendiert.

50 Abgeordnete werden ins Parlament gewählt; die Kabinettsmitglieder (bis zu 16 Personen) sind Ex-officio-Mitglieder. Das Parlament hat legislative Macht: Es muss jedem Gesetz zustimmen und kann Dekrete des Emirs, die außerhalb einer Parlamentsperiode erlassen wurden, rückwirkend für ungültig erklären. Dies ist bereits mehrmals geschehen – so hat das Parlament beispielsweise das 1999 vom Emir erlassene Frauenwahlrecht gekippt. Nach wiederholten Anläufen beschloss die Nationalversammlung erst 2005, das Wahlrecht auch auf weibliche Kuwaitis auszudehnen. Dies hat die politischen Partizipationsmöglichkeiten deutlich ausgeweitet: Zuvor waren nur rund zehn Prozent der Bevölkerung überhaupt wahlberechtigt, was durch das Mehrklassensystem kuwaitischer Staatsangehörigkeit bedingt war, das dem Wahlrecht zugrunde lag.[100]

Die tatsächliche Macht des Parlaments wird laufend ausgehandelt. So kann das kuwaitische Parlament Minister befragen und tut dies auch regelmäßig. Ein Versuch im Jahr 2006, auch den Premierminister (und damit ein hochrangiges Mitglied der Herrscherfamilie) zu befragen, führte jedoch zur Auflösung des Parlaments. Die parlamentarische Beteiligung an der Absetzung des Kronprinzen nach dem Tod des Emirs im Frühjahr 2006 hatte wohl auch Züge eines Machtspiels: Aufgrund seines schlechten Gesundheitszustands hatte sich der Kronprinz offenbar schon zum Rücktritt entschieden, als das Parlament seine Entlassung beschloss. Ob das Parlament in der Lage gewesen wäre, einen Herrscher gegen die Familie durchzusetzen, erscheint mehr als fraglich.[101] Unstimmigkeiten zwischen dem Parlament und dem Herrscherhaus gaben zudem im März 2008 den Anstoß, dass der Emir das Parlament auflöste – allerdings wurden Neuwahlen fristgemäß im Mai 2008 durchgeführt.

In gewissem Widerspruch zur Macht des Parlaments, die für die regionalen Verhältnisse recht weit geht, steht die Tatsache, dass politische Parteien in Kuwait verboten bleiben. Zwar agieren Proto-Parteien in der Öffentlichkeit, die sich teilweise aus parlamentarischen Blöcken, teilweise aus größeren sozialen Bewegungen entwickelt haben. Die Landschaft der politischen Gruppierungen ist jener Bahrains sehr ähnlich: Es gibt sunnitische Islamisten verschiedener Couleur, schiitische Islamisten und Linksnationalisten. Anders als in Bahrain ist die Rechtssicherheit für

99 Darüber hinaus hat die Regierung – ähnlich wie die VAE – eine Änderung des Strafrechts vorgelegt, die Menschenhandel und Missbrauch unter härtere Strafen stellt. Außerdem hat der Staat ein Komitee zur Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet, in dem neben Vertretern von Ministerien auch Repräsentanten von NGOs vertreten sind.

100 Das Wahlgesetz steht dauerhaft im Zentrum politischer Debatten. Galten früher sehr restriktive Kriterien (»kuwaitische Ahnen«), wurde die Wahlberechtigung mit der Zeit schrittweise ausgedehnt: Seit 2005 dürfen alle Kuwaitis wählen, die seit mehr als 20 Jahren die Staatsangehörigkeit besitzen und nicht in den Sicherheitsdiensten arbeiten. Diese Regelung schließt *Bidun* (Staatenlose) allerdings immer noch aus.

101 Vgl. *Political Change in the Gulf States* [wie Fn. 97], S. 5.

die politischen Gruppierungen allerdings geringer:[102] Kandidaten dürfen sich nicht als Mitglieder einer politischen Gruppe zur Wahl stellen – wobei die Wählerschaft in einem kleinen Land wie Kuwait über die politischen Affiliierungen der Kandidaten natürlich Bescheid weiß. Dennoch sind die Möglichkeiten, offen zu debattieren und die Programmatik weiterzuentwickeln, durch das offizielle Parteienverbot eingeschränkt. Die Politisierung von Teilen der Gesellschaft hat sich in Kuwait in den letzten Jahren auch in einem verstärkten undogmatischen Bürgeraktivismus niedergeschlagen: So entstand 2005 eine Bürgerbewegung zur Wahlrechtsreform, die eine Verringerung der Wahlbezirke von 25 auf 5 durchgesetzt hat und die erstmals ›moderne‹ Methoden nutzte, indem sie bei Protesten Slogans und Poster mit Wiedererkennungswert verwendete.[103]

Im zivilgesellschaftlichen Bereich findet sich auch in Kuwait ein in den GKR-Staaten bekanntes Phänomen wieder: In der Praxis werden viele NGOs geduldet, die Rechtssicherheit für deren Arbeit ist aber unzureichend. Gesetzliche Verbesserungen hat das Land hinsichtlich der Pressefreiheit erzielt: Inhaftierungen von Journalisten vor der Verkündigung eines Urteils sind seit 2006 nicht mehr möglich. 2006 wurden auch erstmals seit 30 Jahren neue Zeitungen lizenziert. Die Rechtsstaatlichkeit machte insofern einen entscheidenden Fortschritt, als das Verfassungsgericht zum ersten Mal ein Gesetz für ungültig erklärte.[104]

102 2005 scheiterte der Versuch einer Gruppe, eine Genehmigung als Partei zu erhalten. Einige prominente Vertreter der »Umma«-Partei wurden auch mit einem temporären Reiseverbot belegt; vgl. Freedom House, *Country Report 2007, Kuwait*, unter <www.freedomhouse.org>.

103 Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies* [wie Fn. 32], S. 34. Das entsprechende Wahlgesetz wurde 2006 beschlossen.

104 Dies betraf das Gesetz über zivile Vereinigungen. Der Gerichtshof entschied, die Vorschrift, dass vor jeder öffentlichen Veranstaltung eine Benachrichtigung der Sicherheitsbehörden zu erfolgen habe, sei mit der Verfassung unvereinbar; vgl. UNDP, *Programme on Governance* [wie Fn. 73].

Grenzen gradueller Reformen

Ein deutliches – und dennoch häufig übersehenes – Problem stellt sich in allen sechs GKR-Staaten, am stärksten in Katar, dem Oman, Saudi-Arabien und den VAE: Diese Staaten behindern sowohl die Entwicklung der Zivilgesellschaft als auch die von politischen Parteien. Ohne Parteien ist aber eine sinnvolle Interessenartikulation und -aggregation nicht möglich.[105] Lebhafte Debatten von Einzelpersonen in den Schura-Räten ähneln auf den ersten Blick zwar demokratischen Meinungsbildungsprozessen, bleiben aber letztlich strukturell individuelle Äußerungen, die kaum Wirkungsmacht entfalten können. Gerade die Verhinderung legaler Zusammenschlüsse hat es den GKR-Regimen ermöglicht, die ehemals vorhandenen politischen Strömungen und Gruppierungen wie etwa die Linksnationalisten erfolgreich zu kooptieren (und zu unterdrücken) und letztlich auszuschalten.[106]

Ein genauerer Blick lohnt sich indes auch auf jene beiden Staaten, die im GKR-Vergleich politischen Gruppierungen die größte Organisationsfreiheit bieten und in ihren Parlamenten am meisten Partizipation zulassen. Die Erfahrungen von Bahrain und Kuwait lassen deutlich die Risiken erkennen, die ein gradualistischer Ansatz mit sich bringt:

Wie auch anderswo in der arabischen Welt profitieren auch in diesen beiden Staaten in erster Linie islamistische Kräfte von Wahlen.[107] Diese setzen sich häufig besonders vehement für den Kampf gegen Korruption ein und zeigen ein großes Interesse an der korrekten Durchführung von Wahlen.[108] Im ersten Parlament (2002–2006) Bahrains war zu beobachten, dass sich islamistische Parteien in außenpolitischen Fragen flexibel verhalten konnten. Obwohl sie theoretisch die amerikanische Truppenpräsenz ablehnten, waren sie bereit, ihre Abneigung hintanzustellen und eine pragmatische Linie zu verfolgen. Allerdings wurde die außenpolitische Flexibilität durch Rigorosität in Fragen von Frauenrechten und bei der Durchsetzung gesellschaftlicher Moralvorstellungen erkauft. So erhoben bahrainische gewählte Abgeordnete dann auch Forderungen, deren Erfüllung eindeutig zu politischer Deliberalisierung beigetragen hätte, wie die Einsetzung einer »Religionspolizei« nach saudischem Muster, die Einführung von Geschlechtertrennung an den Hochschulen und schließlich sogar die Einführung von Körperstrafen ins bahrainische Strafrecht, die sich an der Scharia orientieren.[109] Die Präsenz sunnitischer und schiitischer Islamisten im Land nehmen islamistische Vertreter der jeweiligen Konfessionen häufig zum Anlass, sich in einen Wettbewerb der Rechtgläubigkeit zu begeben – und sich so regelrecht anzustacheln.[110] In Kuwait hat das Parla-

105 Vgl. vor allem Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006, S. 3–15.

106 Nicht nur in den GKR-Staaten sind islamistische Strömungen auch deshalb erfolgreicher als andere politische Richtungen, weil sie sich über Moscheenetzwerke und Stiftungen organisieren können.

107 Die letzten kuwaitischen Wahlen zur Nationalversammlung fanden am 17.5.2008 statt, erstmals unter dem neuen Wahlgesetz, das die 25 Wahlbezirke auf 5 reduzierte, und zum zweiten Mal unter Beteiligung von Frauen als Wählerinnen und Kandidatinnen. Keiner Frau gelang der Einzug ins Parlament. Im Ergebnis stärkten die Wahlen insbesondere die sunnitischen Islamisten, die 21 von 50 Sitzen gewinnen konnten (2006: 17); schiitische Islamisten gewannen 5 Sitze. Vor allem aber stärkten die Wahlen die radikaleren sunnitischen Salafisten gegenüber den pragmatischeren (ebenfalls sunnitischen) Muslimbrüdern; vgl. die Analyse von Nathan Brown, *Kuwait's 2008 Parliamentary Elections: A Setback for Democratic Islamism?*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Mai 2008 (Web Commentary), unter <www.carnegieendowment.org>. Bei den letzten Parlamentswahlen in Bahrain vom 25.11.2006 verbuchten verschiedene islamistische Vereinigungen ebenfalls einen deutlichen Sieg: Von 40 zu wählenden Sitzen gingen 17 an die schiitischen Islamisten von al-Wifaq, 8 Sitze an die sunnitischen Muslimbrüder, 5 an die sunnitischen Salafisten – Islamisten unterschiedlicher Couleur besetzen mithin 30 dieser 40 Sitze.

108 Vgl. hierzu auch die Sammelstudie von Muriel Asseburg (Hg.), *Moderate Islamisten als Reformakteure. Rahmenbedingungen und programmatischer Wandel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 5/2007).

109 Vgl. dazu Katja Niethammer, »Bahrainisches Paradox: Autoritäre Islamisten durch Partizipation, prodemokratische durch Exklusion?«, in: ebd., S. 54–62.

110 In Bahrain boykottierten die schiitischen Islamisten die ersten Parlamentswahlen 2002. Um nur ein Beispiel für die »Frömmigkeitskonkurrenz « herauszugreifen: Die im Parlament von Salafisten erhobene Forderung nach einer Religionspolizei haben sich die oppositionellen schiitischen

ment nicht nur das 1999 vom Emir erlassene Frauenwahlrecht widerrufen und einen weiteren dahingehenden Gesetzesvorschlag des Premierministers 2003 abgelehnt. Die Parlamentarier haben sich auch beharrlich gegen ausländische Beteiligungen im Ölsektor gewandt, mit dem Ergebnis, dass dringend notwendige Investitionen und Modernisierungen ausblieben.[111] Das vergleichsweise schlechte Abschneiden der Wirtschaft Kuwaits ist insofern auch dem Parlament anzulasten, das allerdings keine Verantwortung dafür übernehmen muss.

Dies lässt zwei potentielle Funktionsblockaden gradueller Reformen deutlich hervortreten: *Erstens* ist auch in Bahrain und Kuwait, wo die Parlamente die weitestgehenden legislativen und überwachenden Funktionen haben, die Gestaltungsmacht der Parlamentarier rein negativ definiert – da die Abgeordneten keine Regierungsverantwortung übernehmen, besteht für sie kein Anreiz, produktive Vorlagen zu erarbeiten oder Kompromisse zu suchen. Im Zusammenhang damit entsteht *zweitens* eine Gefahr für die Konsensfindung innerhalb der Gesellschaft: Abgeordnete profilieren sich eben nicht über praktikable Politikvorschläge, sondern über Populismus. Dies heißt in der Region, und das bahrainische Beispiel verdeutlicht dies in besonderem Maße: im Wesentlichen über konfessionalistische Agenden. Wie in Kuwait organisieren sich auch dort viele politische Organisationen entlang ethnischer und/oder konfessioneller Trennlinien. Wenn Abgeordnete ihre Klientel bedienen wollen, ob rein rhetorisch oder mit bestimmten fassbaren Leistungen, hat dies fast automatisch eine konfessionelle Dimension. Daraus lässt sich wiederum schließen, dass ein unvollkommener Parlamentarismus dazu beiträgt, das Misstrauen zwischen den Konfessionen zu vertiefen, und das um so mehr, als dieses Misstrauen zusätzlich durch den Konflikt im Irak geschürt wird.

Graduelle politische Liberalisierung stellt aus dieser Perspektive tatsächlich eher ein Hindernis dar als einen Beitrag zur Lösung politischer Probleme. Die Regime werden in ihrer Durchsetzungsfähigkeit beschränkt, jedoch ohne dadurch nachhaltige Legitimitätsgewinne zu erzielen. Gleichzeitig setzt schon allein die dynastische Regierungsweise der Herrscherfamilien einer Weiterentwicklung der Parlamente auch in Bahrain und Kuwait enge Grenzen: Solange die herrschenden Familien ihr Haupteinkommen daraus beziehen, Renten und Staatsposten zu monopolisieren, werden sie den Abgeordneten keine Möglichkeiten zu einer echten Kontrolle über die tatsächlichen, ungeschönten Budgets geben oder Nicht-Familienmitglieder in die wichtigsten Ministerien berufen. Eine Entwicklung in Richtung einer konstitutionellen Monarchie nach europäischem Muster wird so systemisch blockiert.

Islamisten sofort zu eigen gemacht. Diese Dynamik ist seit 2006 ungebrochen, seitdem Islamisten beider Konfessionen im Parlament sitzen.

111 <www.pogar.org/> und MEED, *Kuwait Country Profile*, unter <www.meed.com>.

Unzureichende Strategie

So zeigt der Vergleich der politischen Reformen der einzelnen GKR-Staaten bei allen Unterschieden eine Gemeinsamkeit: Durch keines der GKR-Reformprojekte sind die drängenden Probleme bislang in Angriff genommen worden.

- In allen sechs Staaten wird politische Reform vorrangig als Durchführung von Wahlen begriffen. Eine solche Auffassung wird teilweise durch die westliche, vor allem amerikanische Demokratisierungsrhetorik begünstigt, die sich ebenfalls auf Wahlen konzentriert. In einigen Staaten sind die Kompetenzen der Gremien, deren Mitglieder (teilweise) gewählt werden, aber kaum der Rede wert. Weder die saudischen Gemeinderäte noch der Kommunalrat der Hauptstadt Katars können an politischen Entscheidungsprozessen partizipieren. Gleiches gilt für die nationalen Gremien, die im Oman und in den VAE eingerichtet wurden. Diese haben zudem auch nicht die Möglichkeit, zu größerer Transparenz in der Regierungsführung beizutragen. Die Regime argumentieren oft für eine graduelle Erweiterung parlamentarischer Beteiligung. Neben den genannten Problemen, die ein solcher Gradualismus mit sich bringt, muss auch klar sein, dass frustrierte Erwartungen keinen Legitimitätsgewinn einbringen. Die bisherige Praxis stimmt nicht allzu positiv: Der Oman hat die Wählerbasis des Parlaments erweitert, nicht aber dessen Kompetenzen. In Saudi-Arabien wurden zumindest Hoffnungen auf eine baldige partielle Wahl des Schura-Rats geweckt – aber noch nicht erfüllt. Die Verfassung Katars, die mit der Option eines Referendums auf Beteiligung hoffen ließ, harrt seit nunmehr drei Jahren der Umsetzung.
- Dass die Entstehung politischer Parteien behindert wird, hat insofern zunächst positive Auswirkungen auf die Stabilität der autokratischen Staaten, als es den Regimen dadurch erleichtert wird, die Opposition zu spalten, zu kooptieren und zu unterdrücken und die Interessenartikulation und -aggregation wirkungsvoll einzuschränken. Doch indem die Regime das Entstehen anderer politischer Akteursgruppen verhindern, kann politische Beteiligung nicht sinnvoll ausgeweitet, kein bedeutungsvoller Dialog geführt oder gar Konsens erzielt werden. Legitimität lässt sich auf diese Weise nicht gewinnen.
- Keiner der Staaten hat Modelle entwickelt, um derjenigen Bevölkerungsgruppe irgendeine Form politischer Repräsentanz zu gewähren, die in allen GKR-Staaten die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung, in Katar, Kuwait und den VAE gar der Wohnbevölkerung bildet: der Gruppe der Arbeitsmigranten. Bislang sind bestenfalls vereinzelte Ansätze auszumachen, die gravierenden Menschenrechtsfragen zu regeln, die diese Bevölkerungsgruppe betreffen.
- Im Vergleich zu früheren Zeiten lässt sich in allen sechs Staaten eine liberalere Handhabung einiger weniger politischer Rechte feststellen. Dies betrifft vor allem die freie Meinungsäußerung. So können heute Themen wie die Rolle der Frau oder Korruption auch in Zeitungen der konservativsten GKR-Staaten angesprochen werden. Allerdings bleibt in allen Staaten die Ungleichverteilung des Reichtums weitgehend tabu. Gleichzeitig besteht für die Medien, einschließlich der in der Golfregion populären Internet-Blogger, keine Rechtssicherheit. Dies gilt auch für den Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements. In Bahrain und Kuwait herrscht in diesem Punkt zwar mehr Rechtssicherheit als bei den Nachbarn: Dennoch bleibt sie für NGOs in allen sechs Staaten defizitär; die Regime haben weitgehende und zudem unzureichend definierte Eingriffsmöglichkeiten. Trotz der rechtlichen Unsicherheit hat in allen Staaten das zivilgesellschaftliche Engagement zugenommen, was in direktem Zusammenhang mit dem Anwachsen der Mittelklasse stehen dürfte.[112] Auch hier ist zu erwarten: Die von den Herrscher nach Gutdünken gewährten, jedoch nicht einklagbaren Freiheiten dürften mittel- und langfristig eher Frustrationen hervorrufen statt die gewünschte Verbreiterung der Legitimitätsbasis der Regime zu bewirken.

Dieser Befund legt nahe, dass man den Problemen in den GKR-Staaten mit oberflächlichen politischen Reformen kaum sachgerecht begegnen kann. Grundlegende Reformen des politischen Systems sind

112 Vgl. auch Nonneman, *Political Reform in the Gulf Monarchies* [wie Fn. 32], S. 22.

in Anbetracht des »Sondermodells Golfmonarchie« jedoch nicht zu erwarten. Die Herrscherfamilien sind zu abhängig von ihrer Kontrolle der Ölrenten und Staatsämter, als dass sie Parlamenten ernsthafte Kontrollmöglichkeiten – oder gar Regierungskompetenzen – zugestehen könnten. Zudem haben die Familien die Gesellschaften ›ihrer‹ Länder unter Kontrolle: Die Sicherheitsapparate am Golf sind größtenteils von den Gesellschaften isoliert, die Zivilgesellschaft wird überwacht und kujoniert, und die konfessionelle Fragmentierung (und deren Instrumentalisierung durch externe Akteure) tut ein Übriges, die Entstehung einer gesellschaftlichen Kraft zu verhindern, die Änderungen des Systems erzwingen könnte.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen erscheint es sinnvoll, dass sich an Stabilität und Menschenrechten interessierte externe Akteure wie Deutschland und die EU bescheidene Ziele setzen: Sie sollten sich darauf konzentrieren, Dialoge zur Rechtsstaatlichkeit anzubieten, die die Rechtssicherheit golfarabischer Bürger erhöhen und dazu beitragen können, die Lage der Arbeitsmigranten zu verbessern.

Empfehlungen

Die Möglichkeiten Deutschlands und der EU, politische Reformen in den GKR-Staaten zu fördern, sind begrenzt. Wenn deutsche und europäische Demokratisierungsförderung schon in den ärmeren Mittelmeerstaaten kaum Erfolge vorzuweisen hat, so ist in Bezug auf die arabischen Golfmonarchien noch größere Bescheidenheit angebracht. Die herrschenden Eliten dieser Staaten wissen sehr genau, dass das überragende Interesse Deutschlands, Europas und auch der übrigen Staaten der Welt darin besteht, die Region stabil zu halten, um den Öl- und Gasmarkt nicht zu gefährden. Gleichwohl sind die GKR-Staaten an einem positiven Image in der Welt interessiert – schließlich werben sie um Investoren und Touristen.

Um den mittel- und langfristigen Stabilitätsrisiken zu begegnen, wäre die wichtigste Maßnahme, zwischen den Golfherrschern und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen einen Dialog über die Zielrichtung politischer Reformen in Gang zu bringen. Dieser Dialog sollte auch schwierige Themen einschließen wie die konfessionelle Fragmentierung, vergangene oder noch latent wirksame Diskriminierung bestimmter Gruppen, die Bedeutung und Weiterentwicklung der riesigen Migrantengemeinschaften und die künftige Rolle der herrschenden Familien. Realistisch betrachtet wird Deutschland allein keinen Dialog über diese Themen anstoßen können. Die EU verhandelt seit 1988 mit dem GKR über ein Freihandelsabkommen. Doch auch dies eignet sich nur bedingt als Druckmittel, da sich die GKR-Staaten keinerlei Sorgen über den Absatz ihrer Hauptexportgüter machen müssen – und somit das Interesse am Abschluss des Abkommens für die GKR-Staaten keinesfalls vorrangig ist.

Praktische Hemmnisse schränken die Möglichkeiten Deutschlands zur Förderung von Reformen noch weiter ein. Deutsche politische Stiftungen sind bislang in keinem der GKR-Staaten mit einer Niederlassung vertreten. Die in anderen Staaten erprobte Stiftungsarbeit (politischer Dialog, *capacity-building*-Programme für Parlamentarier etc.) kommt dort also nicht zum Zuge.

Allerdings gibt es für die Arbeit politischer Stiftungen nach heutigem Stand (2008) vor allem in Bahrain und Kuwait durchaus Ansatzpunkte. Hier sollte versucht werden, zur Entwicklung der Legislative beizutragen: Deutsche politische Stiftungen sollten prüfen, ob sie bahrainische und kuwaitische Parlamentarier verstärkt in Weiterbildungs- und Förderprogramme (auch in anderen arabischen Ländern) einbinden könnten. Ein besonderer Schwerpunkt sollte auf die Entwicklung politischer Parteien gelegt werden. Abgeordnete, die über parteipolitischen Rückhalt und entsprechendes Know-how verfügen, können effizienter arbeiten. Hilfe zur Parteienentwicklung kann gleichzeitig auch Frauenförderung sein: Die Wahrscheinlichkeit eines Wahlerfolgs steigt, wenn Frauen von einer Partei aufgestellt werden. Der politische Dialog kann (und sollte) natürlich auch mit Vertretern der parlamentsartigen Gremien der anderen vier GKR-Staaten gesucht werden; doch hier gilt es angesichts der mangelnden Repräsentativität (Saudi-Arabien, VAE) und Kompetenzen (Saudi-Arabien, VAE, Katar, Oman) dieser Vertreter die Erfolge solcher Programme sehr nüchtern einzuschätzen.

Aber auch darüber hinaus könnten mancherlei Reformen in den GKR-Staaten unterstützt werden:

1. Deutsche Regierungsstellen sollten sich bemühen, stärker zwischen den Ländern zu differenzieren. Wenn unter allen GKR-Staaten ausgerechnet die VAE für ihre Reformbemühungen gelobt werden, untergräbt dies die Glaubwürdigkeit des deutschen Reforminteresses. Um dem Vorwurf des Imports externer Ideen zu begegnen, können die restriktiveren Golfmonarchien durchaus auf die von anderen GKR-Staaten erzielten Reformfortschritte (im Sinne eines *benchmarkings*) verwiesen werden.
2. In allen GKR-Staaten sollte dafür geworben werden, die Rechtsstaatlichkeit und -sicherheit generell zu stärken. Die GKR-Staaten haben ein Interesse an der Ansiedlung ausländischer Firmen, deren Bereitschaft, zu investieren und Niederlassungen zu gründen, in einem rechtlich besser abgesicherten Rahmen steigt. Zudem, und auch das kann man den Eliten der GKR-Staaten deutlich machen, stehen europäische Firmen zunehmend unter der Beobachtung von NGOs und müssen insbesondere auf die Wahrung von Umwelt- und Sozialstandards bedacht sein. Gleichzeitig wäre es wünschenswert, die Rechtssicherheit der zivilgesellschaftlichen

Akteure zu verbessern. Dies gilt insbesondere für diejenigen Staaten, die die Registrierung von NGOs sehr restriktiv handhaben (Katar, der Oman, Saudi-Arabien und die VAE). Aber auch Bahrain und Kuwait, die mit einigem Recht auf eine tolerantere Praxis verweisen, sollten immer wieder darauf hingewiesen werden, dass eine robuste Zivilgesellschaft nur in einem rechtssicheren Rahmen gedeihen kann. Dies gilt im Übrigen ebenso für die Pressegesetze, die der liberaler gewordenen Praxis angepasst werden sollten.

3. Vor allem Bahrain, Katar und die VAE haben begonnen, die Rechtssicherheit der Arbeitsmigranten zu verbessern. Deutschland sollte deutlich machen, dass es Fortschritte in diesem Bereich honoriert, aber die noch immer vorhandenen immensen Defizite im Blick hat.
4. Alle GKR-Staaten haben ein Interesse an wissenschaftlichem Austausch mit Deutschland – nicht zuletzt, da es für viele Staatsangehörige schwierig geworden ist, US-Visa zu erhalten. Deutschland sollte die Chance nutzen und offensiver um künftige Eliten aus den GKR-Staaten werben. Zudem sollten deutsche Hochschulen angeregt werden, in den GKR-Staaten mehr Präsenz zu zeigen. Zu fördern gilt es auch den Kulturaustausch und Dialoginitiativen wie etwa den Dialog zwischen den Kulturen des Auswärtigen Amts.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
EU	Europäische Union
GKR	Golfkooperationsrat
HDI	Human Development Index
IOM	International Organization for Migration
MEED	Middle East Economic Digest
NDFLOAG	National Democratic Front for the Liberation of Oman and the Persian Gulf
NDI	National Democratic Institute (Washington)
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UNDP	United Nations Development Program
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WTO	World Trade Organization