

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Simon Perger

**Regionale Integration
in der arabischen Welt -
eine neofunktionalistische
Analyse**

Discussion Paper

**C222
2014**

Simon Perger studierte Politikwissenschaft (M.A.) in Bonn und Montpellier sowie parallel Rechtswissenschaften. Praktische Erfahrungen sammelte er beim Auswärtigen Amt, im jordanischen Wirtschaftsministerium und der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jerusalem. In seinem Studium setzte er sich hauptsächlich mit europäischer Integration und dem Nahen Osten auseinander.

Simon Perger

Regionale Integration in der arabischen Welt – eine neofunktionalistische Analyse

1. Einleitung

Durch die Umbrüche in der arabischen Welt mit ihrer andauernden Dynamik erscheinen Prognosen über zukünftige regionale Integration im Orient unmöglich. Die Region des Nahen Ostens ist auch weiterhin Schauplatz zahlreicher militärischer Konflikte und religiöser und ethnischer Spannungen, die teilweise seit Jahrhunderten bestehen.¹

Bereits jetzt steht jedoch fest, dass die arabischen Revolutionen die geostrategische Wirklichkeit des Nahen Ostens nachhaltig verändern werden. Es ist ungewiss, welche strategischen und politischen Allianzen in der Region entstehen und wie sich die Machtverhältnisse entwickeln werden. Die postrevolutionären Regime in Tunesien, Ägypten und Libyen befinden sich noch in einer Konsolidierungsphase, welche eine außenpolitische Positionierung derzeit nicht erkennen lässt.² In Syrien herrscht seit Jahren ein Bürgerkrieg ohne aussichtsreiche Lösungsperspektive, der sich destabilisierend auf das gesamte regionale Umfeld auswirken könnte. Währenddessen intensiviert sich die sicherheitspolitische und ökonomische Allianz der arabischen Monarchien, die außenpolitisch als Gegengewicht zum Iran fungiert und innenpolitisch der Eindämmung der Reform- und Revolutionsbewegung dient.

Die Golfmonarchien sind von den Demonstrationen und Umbrüchen bislang weitgehend verschont geblieben. Unter den monarchisch regierten Golfstaaten

1 Vgl. Herrmann, Rainer, Die Golfstaaten. Wohin geht das neue Arabien? München: DTV-Verlag, 2011: 13.

2 Vgl. Perthes, Volker, Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen, München: Random House, 2011: 241.

kam es lediglich in Bahrain und Oman zu größeren Demonstrationen und gewaltsamen Auseinandersetzungen. Den übrigen Rentierstaaten am Golf gelang es, sich durch weitere Steuergeschenke, die substantielle Ausweitung sozialer Dienste und Subventionen den Machterhalt sprichwörtlich zu erkaufen.³

Trotz widriger Umstände gibt es auch im Nahen Osten eine Vielzahl von Projekten regionaler Integration. Zu diesen regionalen Ansätzen gehören u.a. die Arabische Liga, der Arabische Gemeinsame Markt, die Arabische Maghreb Union, die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und schlussendlich der Golf-Kooperationsrat (GCC).⁴ Die für diese Region verhältnismäßig stabilen Golfmonarchien bilden mit eben jenem Golf-Kooperationsrat das mit Abstand ambitionierteste Projekt regionaler Integration. In den dreißig Jahren des Bestehens hat sich die regionale Organisation allen Widrigkeiten zum Trotz bewährt und wichtige Schritte im Integrationsprozess unternommen.

Der Theorienpluralismus in der Integrationsforschung lässt unterschiedliche Theorien nebeneinander zu, welche mit verschiedenen Grundannahmen um Erklärungskraft konkurrieren. Als beinahe „klassische“ Herangehensweise zur Überprüfung theoretischer Hypothesen hat sich eine gegenüberstellende Analyse der beiden „Großtheorien“ Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus etabliert. In Abgrenzung zu diesem Analyseansatz konzentriert sich die nachfolgende Analyse auf die Annahmen des Neofunktionalismus. Die zentrale Fragestellung lautet, ob sich gewisse Grundannahmen der verschiedenen neofunktionalistischen Ausdifferenzierungen aus dem europäischen Kontext lösen lassen und auf den Integrationsprozess in der arabischen Welt, bzw. den des Golf-Kooperationsrates, anwenden lassen.

3 Vgl. Felsch, Maximilian, Golfstaaten schmieden Allianz, 2011. Online unter: www.alsharq.de/2011/mashreq/jordanien/golfstaaten-schmieden-allianz-mit-jordanien-und-marokko/.

4 Vgl. Will, Axel, Regionalisierungs- und Integrationsversuche in Europa, Afrika, Asien und auf dem amerikanischen Kontinent. Darstellung und Bewertung, Jahresschrift, Hannover: Fachhochschule, 2001: 32.

2. Theoretische Grundlagen

2.1 Ernst Haas – die Urfassung des Neofunktionalismus

Die Theorie des Neofunktionalismus wurde im Jahre 1958 von Ernst Haas mit seinem Hauptwerk „The Uniting of Europe“ begründet und in den folgenden Jahren von vielen Politikwissenschaftlern weiter- und umformuliert. Ernst Haas definiert regionale Integration wie folgt:

„[...] the process, whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities towards a new and larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states“⁵

Gemäß dieser Definition muss also die nationalstaatliche Souveränität durch supranationale Institutionen zumindest eingeschränkt werden, beispielsweise innerhalb des ökonomischen Sektors.

Ein zentrales Konzept des Neofunktionalismus ist der spill-over Effekt, welchen Haas als Prozess definiert, in welchem die Vertiefung von Integration auf einem bestimmten Wirtschaftsfeld eine weitergehende Integration erzwingt. Haas begreift Integration als einen zweiseitigen Prozess: Zum einen wirken gesellschaftliche Akteure auf zentrale Institutionen ein, die mit der Steuerung spezifischer transnationaler Politikbereiche betraut sind. Die Nationalstaaten sieht Haas als pluralistische Gemeinwesen, in denen eine große Anzahl widerstreitender Gruppierungen und Akteure versuchen, ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Die Chancen für das Gelingen von Integration werden demnach umso größer, je mehr Interessen dadurch befriedigt werden.

Auf der anderen Seite nehmen bereits bestehende Institutionen durch ihre bloße Existenz Einfluss auf Gruppen und Individuen in den Gesellschaften. Dies kann nur via transnationaler Kooperation gelingen und so kommt es zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Das Bestreben der Einflussnahme auf die supranationale Institution führt zur Stärkung der Integration.

5 Haas, Ernst B., International Integration: The European and the Universal Process, in: *International Organization*, 15/3, 1961: 366-392.

2.2 Die Weiterentwicklung des Neofunktionalismus

Durch die enge Anlehnung an die tatsächlichen Geschehnisse der frühen europäischen Integration zog Haas vor allem zwei Vorwürfe der Kritik auf sich: Zum einen, dass sein Modell ausschließlich auf hochentwickelte Gesellschaften zutrefte und zum anderen, dass die tatsächliche Entwicklung Europas nicht mit dem theoretischen Konstrukt des Neofunktionalismus begriffen werden könne.⁶ Die Blockadepolitik de Gaulles läutete die zeitweise vorherrschende Stellung des Intergovernmentalismus in der Theoriedebatte der europäischen Integration ein. Die Reaktion der Anhänger neofunktionalistischer Schule war eine Ausdifferenzierung ihres Konzepts. Insbesondere setzte eine Abkehr von den Automatismen der spill-over Effekte ein. In neueren Beiträgen wurde der spill-over zu einem Effekt „unter bestimmten Bedingungen“.

2.3 Bedingungen für Integration nach Joseph S. Nye

Joseph S. Nye konzentrierte sich in seinen Studien zum Neofunktionalismus auf Prozessmechanismen und Integrationsbedingungen, die er zur Neuformulierung der Theorie heranzog. Darüber hinaus setzte er sich in seinen Schriften mit der Frage auseinander, ob die Kritik des Eurozentrismus gerechtfertigt ist oder ob sich neofunktionalistische Grundannahmen auf andere Regionen übertragen lassen. Nye verknüpfte diese Prozessmechanismen mit unterschiedlichen Auslösern. Eine Neuerung gegenüber der Theorie von Haas ist, dass der Determinismus fehlt und die einzelnen Mechanismen untereinander interagieren in ihrem Einfluss auf die handelnden Akteure.⁷

Insgesamt arbeitete Nye sieben Prozessmechanismen heraus. Der erste Mechanismus wurde in Anlehnung an Haas als spill-over bzw. issue-linkage bezeichnet. Er beschreibt die funktionale Verknüpfung von Aufgaben und Problemfeldern. Demzufolge führen funktionale Abhängigkeiten keineswegs automatisch zu einem „Upgrade“ gemeinsamer Aufgabenfelder. Die

6 Vgl. Conzelmann, Thomas, a.a.O., 2006:158.

7 Vgl. Nye Joseph S., Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model, in: Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart (Hg.): Regional Integration. Theory and Research, Cambridge: Harvard University Press, 1971: 199.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Entwicklung könne auch negative Folgen für die Integration haben.⁸ Mithin kann eine Aufgabenbindung sowohl spill-over als auch spill-back Effekte verursachen. Diese Effekte beschreiben einen strukturellen Einfluss, welcher die handelnden Akteure zu engerer Kooperation zwingen kann.

Die erhöhte Dichte an Transaktionen beschreibt Nye als zweiten Prozessmechanismus.

„Rising transactions need not to lead to significant widening of the scope (range of tasks) of integration, but to intensifying of the central institutional capacity to handle a particular task.“⁹

Die Bildung von Koalitionen und mit Absicht aufgebaute Verbindungen zwischen Akteuren definiert Nye als eine modifizierte Form des spill-over. Diese Logik des Überspringens richtet sich auf Entscheidungen der Akteure, die keinen strukturellen Entwicklungen ausgesetzt sind. Die Strategie der Akteure, einzelne Problemfelder zusammenzufassen, um die Interessen einzelner Gruppen zu befriedigen nennt Nye akzentuierten spill-over.

Zum Erreichen dieses Zieles würden Koalitionen verschiedener Interessengruppen gebildet. Die einem solchen Zusammenschluss innewohnende Dynamik erklärt Joseph Nye gemäß verschiedenen Phasen, welche die Entwicklung des Integrationsprozesses charakterisieren sollen. Nye entwickelte somit ein Zyklusmodell, welches auch alternative Prozessverläufe und positive wie negative Rückkopplungsprozesse berücksichtigt. Supranationale Interessengruppen und Eliten stehen dabei als relevante Akteure im Fokus und können dem Integrationsprozess sowohl prointegrativ als auch abwehrend gegenüber stehen.¹⁰

Die Regierungen würden laut Nye grundsätzlich eher zur Erhaltung des erreichten Status quo tendieren als dass sie weiterführende Integrationsschritte eigenverantwortlich anstoßen würden. Nye entledigt sich der Automatismen, die Haas noch vertrat. So müssen Gemeinsame Märkte nicht zwangsläufig zu einer politischen Union werden. Mit dieser Modifikation beseitigt Nye den im ursprünglichen Neofunktionalismus formulierten Determinismus. Insgesamt lässt sich zu Nyes Modell sagen, dass es durch die höhere Komplexität

8 Vgl. Ebd., 66.

9 Ebd., 67.

10 Vgl. Ebd., 195.

unhandlicher als das schmale und durch „neatness“ gezeichnete Modell Haas‘ erscheint, gleichzeitig jedoch eine höhere Anwendungs- und Erklärungsreichweite besitzt.¹¹

3. Analyseraster – Grundannahmen des Neofunktionalismus für die Analyse der regionalen Integration in der arabischen Welt

Gemäß der zentralen Fragestellung soll überprüft werden, welche Grundannahmen des Neofunktionalismus im realen Entwicklungsprozess des Golf-Kooperationsrates nachgewiesen werden können. Im Folgenden werden demnach zentrale Hypothesen des Neofunktionalismus herausgefiltert, um deren Aussagekraft anhand empirischer Befunde zu überprüfen. Für Haas bestand die Dynamik der Integration aus zwei Dimensionen: einer analytisch-erklärenden sowie einer strategisch-normativen.¹² Dieser Unterscheidung wird in der vorliegenden Studie gefolgt.

3.1 Bedingungen für regionale Integration: analytisch-erklärende Hypothesen

a) Pluralistische Gesellschaftsstruktur

Eine Grundvoraussetzung für Integration stellt laut Haas eine pluralistische Gesellschaftsstruktur dar. Die Gründerstaaten der EGKS waren für ihn von einer hohen innerstaatlichen Pluralität bestimmt. Als Gegenstück zu jeder dieser Gruppen innerhalb eines Landes gab es jedoch auf europäischer Ebene ein passendes Gegenstück, wodurch eine regionale Homogenität erlangt werden konnte.¹³ Die Konkurrenz zwischen diesen Teilen der Gesellschaft und die daraus resultierenden verschiedenen Interessen beförderten einen Wettbewerb um Gestaltungsmöglichkeiten und seien entscheidend für das Entstehen einer transnationalen Gemeinschaft.¹⁴ Die Politikgestaltung liegt für Haas somit in

11 Vgl. Faber, Anne, a.a.O., 2005: 81.

12 Vgl. Ebd., 48.

13 Vgl. Haas, Ernst, a.a.O., 1968: 4.

14 Vgl. Haas, Ernst, a.a.O., 1961: 375.

Regionale Integration in der arabischen Welt

den Händen organisierter Gruppen innerhalb der jeweiligen Gesellschaften und über nationalstaatliche Grenzen hinaus.

b) Technisch-funktionale Zusammenarbeit als Anfangspunkt eines Integrationsprozesses

Ein Integrationsprozess beginnt aus neofunktionalistischer Perspektive mit der Zusammenarbeit verschiedener Staaten auf ökonomischer Ebene. Erste Kooperationen finden in einzelnen wirtschaftlichen Bereichen statt, die gemeinhin als „technisch“ bezeichnet werden und somit kaum politische Brisanz enthalten. Als Motivation für die Zusammenarbeit führt der Neofunktionalismus zum einen die Notwendigkeit der Kooperation aufgrund einer zunehmenden funktionalen Differenzierung und Segmentierung des Wirtschaftsbereichs an. Zum anderen verweist er auf die Erkenntnis der rationalen Akteure, durch ein gemeinsames Vorgehen effizienter agieren zu können.

c) Die Konfrontation der Akteure mit funktionalen Sachzwängen

Zwar handeln Akteure eines Integrationsprozesses ihren Interessen gemäß, werden jedoch mit funktionalen Sachzwängen konfrontiert, die ihre Entscheidungen bedeutend beeinflussen. Diese Sachzwänge können sich aufgrund der zunehmenden Kooperation und Interdependenzen zwischen den beteiligten Ländern entwickeln oder von außen auf den Integrationsprozess einwirken. In einem solchen Umfeld sehen sich die Akteure veranlasst, den Integrationsprozess zu vertiefen. Auf diese Weise ist die Basis geschaffen für die Entwicklungslogik, die dem Neofunktionalismus zugrunde liegt.

d) Gemeinschaftliche Institutionen und nationale Eliten als Integrationsgestalter

Die nationalen Eliten gelten als bedeutende Akteure innerhalb des Integrationsprozesses. Haas versteht hierunter führende Mitglieder von Parteien, Lobbyverbänden und Unternehmen. Diese können mit ihren Forderungen Einfluss auf den Fortgang der Integration nehmen. Ab einem fortgeschrittenen Zustand der Integration entstehen nach neofunktionalistischer Lesart zudem supranationale Institutionen, welche in den vergemeinschafteten Feldern eine koordinierende Funktion einnehmen. Es findet ein Transfer von nationalstaatlicher Souveränität hin zu den supranationalen Institutionen statt. Um diesen Transfer zu legitimieren, wird davon ausgegangen, dass diese supranationalen Organe die Aufgaben im Bereich der Kooperation effizienter

ausüben können als die nationalen Regierungen. Die neu geschaffenen Institutionen verschaffen dem Integrationsprozess somit eine neue Dynamik. Haas geht hier wiederum von einem Automatismus aus, dass immer weitere Sektoren folgen und der Einfluss supranationaler Organisationen stetig wächst.

3.2 Bedingungen für regionale Integration: antreibende Faktoren

a) Eine gemeinsame Identität

Zwei von Joseph S. Nye formulierte Prozessmechanismen können unter der Rubrik einer gemeinsamen Identität zusammengeführt werden. Der erste dieser Mechanismen ist die Sozialisation der herrschenden Eliten, die einem steten Lernprozess unterliegen und erkennen, dass ihre Interessen auf regionaler Ebene eher umgesetzt werden können. Ferner könnte eine gemeinsame Identität Gruppen und Politiker zur Hinnahme von kurzfristigen Verlusten bewegen, die bei rein ökonomisch-egoistisch agierenden Akteuren nicht in Betracht kämen. Der von Nye formulierte Mechanismus steht gewissermaßen im Widerspruch zu Haas, der die Bedeutung von Ideologien und Identitäten stets negierte.

b) Spill-over – das Kernelement im Integrationsprozess

Ein Kernelement der neofunktionalistischen Theorie ist der sogenannte spill-over-Mechanismus.¹⁵ Haas schreibt, dass im Zuge von sektoraler Kooperation bei verschiedenen Akteuren Unzufriedenheit entsteht, die nur durch eine Erweiterung der von der Integration erfassten Bereiche abgestellt werden kann. Zunächst werden hierbei ähnliche an den ursprünglichen Sektor grenzende Abschnitte erfasst, es kommt also zu einer Vertiefung der wirtschaftlichen Kooperation. Sukzessive werden jedoch auch politische Bereiche vergemeinschaftet.¹⁶ Dies ist der Erkenntnis der beteiligten Akteure geschuldet, die eine gesteigerte Effizienz in der Kooperation sehen und deshalb eine erhöhte Nachfrage nach Vergemeinschaftung zeigen.

15 Vgl. Faber, Anne, a.a.O., 2005: 45.

16 Vgl. Wolf, Dieter, a.a.O., 2001: 128.

4. Ansätze regionaler Integration im Nahen Osten – der Golf-Kooperationsrat (GCC)

Im Nahen Osten gibt es eine ganze Reihe mehr oder minder erfolgreicher Integrationsprojekte. (u.a. die Arabische Liga, der Arabische Gemeinsame Markt, die Arabische Maghreb Union und die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit) Nach eingehender Sichtung der verschiedenen regionalen Organisationen stellte sich heraus, dass alleinig der Golf-Kooperationsrat die nötigen Voraussetzungen für eine Analyse aus neofunktionalistischer Perspektive erfüllt.¹⁷ Zunächst wird die Vorgeschichte der Golfmonarchien vor dem Zusammenschluss zum GCC nachgezeichnet, um etwaige vorherige Integrationsprojekte zu identifizieren.

4.1 Die politischen Systeme der Golfmonarchien

Der Golf-Kooperationsrat besteht aus Bahrain, Qatar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten und wurde im Jahre 1981 gegründet. Die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten sind autokratisch geprägt, in allen sechs Staaten regieren die Monarchen direkt. Dabei hat seit der Jahrtausendwende im Großteil der Golfstaaten eine Thronfolge stattgefunden. Nur im Oman hat es seit 1970 keine Nachfolge gegeben.¹⁸ Im Gegensatz zu Jordanien und Marokko, welche ebenfalls Monarchien sind, regieren in den Golfstaaten jedoch nicht allein die Herrscher, sondern ganze Großfamilien. Zentrale Positionen in Politik, Militär und Verwaltung sind von Familienmitgliedern besetzt. Insbesondere strategisch wichtige Ressorts wie das Innen- Außen- und Verteidigungsministerium sind mit Angehörigen der Herrscherfamilie besetzt.

Doch nicht nur in den höchsten Positionen sind die Familien überdurchschnittlich vertreten, auch in mittleren Schaltstellen von Justiz und Militär dominieren sie. Diese tiefe Durchsetzung der Gesellschaft mit Angehörigen der herrschenden Großfamilien macht auch nicht vor dem

17 Vgl. Kühnhardt, Ludger, *Region-Building, Vol. I: The Global Proliferation of Regional Integration*, Oxford/New York: Berghahn Books, 2010: 185.

18 Vgl. Elbers, Helmut, *Königswege ins 21. Jahrhundert Die arabischen Monarchien im Vergleich*, 2008. Online unter: www.deposit.fernuni-hagen.de/1425/1/elbers_koenigswege.pdf.

wirtschaftlichen Sektor halt.¹⁹ Mit Ausnahme Omans handelt es sich bei diesen Herrscherfamilien um stammverwandt organisierte Sunniten. Jede Familie hat mehrere tausend Mitglieder. Teilweise sind die Familienoberhäupter, die Emire, Staats- und Regierungschefs in Personalunion. Zentrale politische Entscheidungen werden im kleinen Kreise des Familienzirkels getroffen und nicht im Kabinett. Minister sind ausführende Organe, mitnichten jedoch politische Entscheidungsträger.²⁰

Zwar gibt es in den Golfmonarchien Parlamente bzw. zumindest ähnlich strukturierte Gremien, sie haben jedoch keinen Einfluss auf die Regierungsbildung und in weiten Teilen auch nicht auf die Gesetzgebung. Ein weiterer deutlicher Unterschied zu einem Parlament nach westlichem Verständnis ist das Fehlen jeglicher parlamentarischer Opposition.²¹ Die Rechtsstaatlichkeit stellt ein besonderes Problem in den GCC-Staaten dar. Zum einen aufgrund der dominanten Stellung der Exekutive und der Besetzung von herausgehobenen Positionen im Justizsystem durch Familienmitglieder. Zum anderen aber auch durch den Umstand, dass insbesondere in den jüngeren GCC-Staaten oft Gesetzesstrukturen aus dem ägyptischen Rechtssystem übernommen wurden, welche traditionell einen repressiven Charakter zur Eindämmung von Extremisten haben.²² Repression ist ein Grundpfeiler jeder autoritären Herrschaft, so in verschieden starker Ausprägung auch in den Golfmonarchien. Sie wurde durch verschiedene Mechanismen abgesichert: den Ausnahmezustand, die Verfassung und das Strafrecht. Alle bürgerlichen Rechte wie Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit sind bis in die Gegenwart massiv eingeschränkt; Menschen können ohne Anklage inhaftiert und an Militärgerichte überwiesen werden.²³ Bedingt durch das Staatsmodell des

19 Vgl. Niethammer, Katja, Familienbetriebe mit Anpassungsschwierigkeiten. Perspektiven und Grenzen politischer Reform in den Golfmonarchien, 2008. Online unter: www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp_studiendetail/article/golf_monarchien_Reformen.html.

20 Vgl. Niethammer, Katja; Kein Labor arabischer Zukunft. Große Herausforderungen für die kleinen Golf-Staaten, in: *Internationale Politik*, 6. Juni 2006. 45-51, 48.

21 Vgl. Wurm, Iris; Im Zweifel für die Monarchie. Autokratische Modernisierung in Saudi-Arabien, HSFSK Report, 2007. Online unter: www.hsfk.de/downloads/report1307.pdf.

22 Vgl. Brown, Nathan J., *The Rule of Law in the Arab World. Courts in Egypt and the Gulf*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997: 54.

23 Vgl. Harders, Cilja, Neue Proteste, alte Krisen: Ende des autoritären Sozialvertrags, in: *APuZ*, 2011. Online unter: www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/33102/arabische-zeitenwende.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Rentierstaates haben sämtliche Golfstaaten ein relativ gut entwickeltes Gesundheits- und Bildungssystem. Der Ölreichtum ist jedoch nicht nachhaltig, was die Golfstaaten dazu zwingt, nach alternativen Geschäftsmodellen zu suchen.²⁴

4.2 Neofunktionalistisch-thematische Elemente im GCC

4.2.1 Pluralistische Gesellschaftsstrukturen – eine nicht gegebene Grundvoraussetzung?

a) Die Golfstaaten – Paradebeispiel homogener Gesellschaften

Für Ernst Haas war eine Grundvoraussetzung regionaler Integration eine pluralistische Gesellschaftsstruktur. Als Grundlage seiner These nahm er die Gesellschaften Westeuropas zum Vorbild.²⁵ Er schrieb hierzu:

„Jedes Land weist in sich pluralistische Strukturen auf, aber zu jeder Gruppe und Schicht ist eine entsprechende Gruppe oder Schicht im Nachbarland zu finden, so daß trotz allem eine regionale Homogenität gegeben ist.“²⁶

Auf den ersten Blick erscheinen die Gesellschaften der Golfmonarchien alles andere als pluralistisch. Sie zeichnen sich vielmehr durch einen hohen Grad an Homogenität aus. Sie verbindet eine gemeinsame Sprache, das Arabische, eine gemeinsame Religion, den sunnitischen Islam und sie alle werden von Großfamilien in Form absoluter Monarchien regiert. Bei all diesen Gemeinsamkeiten, unter welchen die traditionellen tribalen Strukturen vielleicht der wichtigste Faktor sind, hat dennoch jeder der sechs Staaten eigene Charakteristika. Alle sechs Monarchien haben jedoch, abgesehen von dem hohen Anteil an Arbeitsimmigranten sowie der Minderheit der Schiiten, im Gegensatz zu Europa eine einheitliche Gesellschaftsstruktur.²⁷

Ausländische Arbeitnehmer übertreffen die Zahl der Staatsbürger um ein Vielfaches.²⁸ Noch vor Gründung des Kooperationsrates gab es Kooperationen

24 Vgl. Hermann, Rainer, a.a.O., 2011: 245.

25 Vgl. Haas, Ernst, a.a.O., 1968: 4.

26 Vgl. Haas, Ernst, Die Einigung Europas, in: Kohler, Beate (Hg.): Erfolge und Krisen der Integration, Köln, 1969: 47.

27 Vgl. Dinkelaker, Christoph, Im Osten nichts Neues. Zur Situation der Schia, in: Freitag, Ulrike (Hg.): a.a.O., 2009: 189.

28 Vgl. Winckler, Onn, Muster moderner internationaler Arbeitsmigration, Bonn: bpb, 2012.

auf dem Gebiet der Nachrichtendienste, um die Aktivitäten dieser Ausländer zu überwachen. Die bilaterale Kooperation gipfelte schließlich im Anschluss nachrichtendienstlicher Ressourcen der kleineren Golfstaaten an saudische Sicherheitsorgane.²⁹ Die intern orientierte Sicherheitskooperation nahm in der Folge auch nach dem Jahre 1981 weiter zu. Insofern könnte man der gesellschaftlichen Gruppe der Arbeitsmigranten einen gewissen Einfluss auf den Integrationsprozess attestieren. Allerdings agierte sie nicht aktiv, sondern war vielmehr das Ziel einer Sicherheitskooperation, angestoßen durch die politisch handelnden Akteure der Mitgliedsstaaten.

b) Konfessionelle Konflikte – Sunniten vs. Schiiten

Der größte Bruch innerhalb der an sich homogenen Gesellschaften verläuft entlang konfessioneller Trennlinien. Bereits unmittelbar vor der Gründung des GCC ging die iranische Führung mit harscher Linie gegen die Golfstaaten vor. So wurde die islamische Integrität der Golfmonarchien nicht bloß angezweifelt, sondern als „unislamisch“ bezeichnet. Die ideologische Bedrohung durch die iranische Revolution hatte mithin innenpolitische Auswirkungen in den Staaten des GCC. Diese berufen sich auf den sunnitischen Islam und nicht wie die persische Führung auf den schiitischen. In allen Golfstaaten gibt es jedoch schiitische Minderheiten, welche sich politischen und sozialen Diskriminierungen ausgesetzt sehen. Saudi-Arabien bezieht einen Großteil staatlicher Legitimität aus dem Umstand, die heiligen Stätten zu hüten. Auf der arabischen Halbinsel zu leben, auf welcher sich besagte Stätten befinden, erzeugt ein besonderes Bewusstsein der Golfaraber.³⁰ Mit der Stürmung der Moschee durch schiitische Rebellen wurde somit ein wesentliches Legitimationskriterium des Hauses Saud in Frage gestellt.³¹

Jedoch gibt es Autoren, welche vor einer Überbewertung des sunnitisch-schiitischen Konfliktes warnen. Hartmut Kistenfeger argumentiert, die Herrscherfamilien hätten die religiöse Spaltung ihrer Bürger zur Stabilisierung der eigenen Machtansprüche genutzt. Aktuellere Entwicklungen sprechen zudem für eine gewisse Entspannungspolitik des saudischen Königshauses, um die interkonfessionellen Spannungen zu reduzieren. So fand im Juni 2008 auf Einladung des saudischen Königs Abdallah al-Aziz eine Konferenz islamischer

29 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 70.

30 Vgl. Kistenfeger, Hartmut, a.a.O., 1994: 101.

31 Vgl. Cooper/Taylor, a.a.O., 2003: 116.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Religionsgelehrter statt, welche die angespannten schiitisch-sunnitischen Beziehungen thematisierte. Schon in den 90er Jahren waren viele der bis dahin geltenden Beschränkungen für Schiiten allmählich gelockert worden.³² Insgesamt lässt sich sagen, dass interkonfessionelle Konflikte insbesondere zur Zeit der Gründung des GCC eine Rolle spielten, diese jedoch von den sunnitisch geprägten Herrschaftsfamilien oftmals vorgeschoben wurden. In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Brisanz des Konflikts in sämtlichen Golfstaaten reduziert. Die schiitischen Bevölkerungen streben heutzutage eher nach Gleichberechtigung und demonstrieren gegen Diskriminierungen, als für Sezession und den Aufbau eines islamischen Staates nach iranischem Vorbild.³³

Somit bleibt festzuhalten, dass im Falle der Golfmonarchien eindeutig nicht von pluralistischen Gesellschaftsstrukturen die Rede sein kann. Die von Ernst Haas formulierte Grundvoraussetzung einer integrationsförderlichen Gesellschaft ist mithin nicht gegeben.

4.2.2 Technisch-funktionale Kooperation als Keimzelle der Integration

a) Die Anfänge des GCC – ein Verteidigungsbündnis?

Die Entstehung des Golf-Kooperationsrates lässt sich als das Resultat eines sukzessiven Integrationsprozesses darstellen, der seit Ende der 70er Jahre von den späteren Mitgliedsstaaten begonnen und stetig vertieft wurde. Mit Ausbruch des Ersten Golfkrieges zwischen Irak und Iran, rückten die zögernden Haltungen der Golfstaaten zur Bildung einer Union in den Hintergrund. Der Gipfel der „Organization of the Islamic Conference“ im saudischen Ta'if im Januar 1981 bot den passenden Rahmen für informelle Sondierungen über den zukünftigen Status der zu schaffenden Organisation.³⁴ Obwohl sich alle sechs Regierungen einig waren, dass eine regionale Organisation gegründet werden sollte, variierten die Vorstellungen, wie diese auszusehen habe, ganz erheblich. Die Außenminister der späteren Mitgliedsstaaten wurden damit beauftragt, verschiedene Modelle regionaler Organisationen auszuarbeiten. Letzten Endes setzte sich der Vorschlag aus Kuwait durch, welcher am ehesten dem Minimalkonsens entsprach.³⁵ Das kuwaitische Modell setzte eher auf

32 Vgl. Dinkelaker, Christoph, a.a.O.,2009: 190.

33 Vgl. Perthes, Volker, a.a.O., 2011: 153.

34 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 31.

35 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 27.

ökonomische Kooperation als auf sicherheitspolitische Zusammenarbeit und orientierte sich an der EU und ASEAN. In den vorherigen informellen Verhandlungen war der Sektor Sicherheitspolitik der problematischste gewesen, was durch Annahme des primär wirtschaftlich ausgerichteten Modells zunächst aufgeschoben werden konnte.³⁶ Die Hervorhebung der Gemeinsamkeiten und engen Beziehungen zwischen den Golfstaaten sind die Kernelemente der offiziellen Darstellung der Gründungsgeschichte des GCC.

Die islamische Revolution, welche den Schah im Iran im Jahre 1978 stürzte, verursachte große Unsicherheit in der Führungselite der Golfmonarchien. Zwar war der Schah auch zuvor als politischer Rivale betrachtet worden, galt gleichzeitig jedoch als Verbündeter hinsichtlich der Erhaltung eines traditionellen, auf Stammesstrukturen basierenden, politischen Systems in der Region. Die Machterlangung eines islamischen Regimes veränderte die Sicherheitsarchitektur in der Golfregion. Auch wenn die Handelsbeziehungen andauerten, insbesondere zu Dubai, wurde Iran zunehmend nicht mehr bloß als Rivale, sondern auch als potentielle Bedrohung wahrgenommen. Konträr zu dieser Gründungsgeschichte, welche in der iranischen Bedrohung sowie internen und externen Legitimationsdefiziten die Hauptfaktoren sehen, stehen die offiziellen Verlautbarungen des Obersten Rates des Kooperationsrates.

b) Dimension wirtschaftlicher Kooperation

In diesen offiziellen Stellungnahmen des GCC gegenüber den Bürgern der Mitgliedsstaaten wurde in der Zeit nach seiner Gründung der Aspekt der Wirtschaftskooperation in den Mittelpunkt gerückt. Der Nutzen der neu gegründeten Organisation hing für die herrschenden Eliten vornehmlich davon ab, der Intention wirtschaftlichen Fortschritts zu dienen.

„It’s the one area of our work that affects our people the most in terms of what they have and want us to protect, as well as in terms of what they don’t yet have but want us to achieve.“³⁷

Die Perzeption der Bedeutung wirtschaftlicher Zusammenarbeit wird auch verdeutlicht durch die zügige Ratifizierung des Unified Economic Agreement

36 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 33.

37 Zit. nach: Legrenzi, Matteo, 2011: 73.

Regionale Integration in der arabischen Welt

(UEA) auf dem Gipfel des Obersten Rates im Jahre 1981.³⁸ Das UEA ist neben der Charta des GCC das ausführlichste Dokument und beinhaltet Richtlinien zu beinahe sämtlichen wirtschaftlichen Aktivitäten der Mitgliedsstaaten. Mit der Ratifizierung des UEA wurde der wirtschaftlichen Kooperation mit den Nachbarstaaten Priorität eingeräumt. Über bloße Kooperation geht das Abkommen in seiner Fernzielsetzung jedoch bereits hinaus: Langfristig wird eine Wirtschaftsintegration mit gemeinsamen Markt sowie einheitlicher Währung angestrebt.³⁹ In der Schlusserklärung des zweiten Gipfeltreffens wird die Ratifizierung des Wirtschaftsabkommens folgendermaßen erklärt: „The Supreme Council, in taking this important step according to the citizen´s wishes in removing barriers between member states.“⁴⁰ In diesem Textausschnitt wird ein Mechanismus deutlich, der sich in vielen Verlautbarungen des Obersten Rates wieder findet. So wird hier die Ratifizierung des Abkommens mit dem Bezug auf die „Wünsche der Bürger“ gerechtfertigt. Der Wille der Bürger legitimiert somit das Handeln der Führung. Dies soll die Herrscher in Abgrenzung zu anderen autokratischen Regimen als einen Konsens mit der Bevölkerung suchend darstellen.⁴¹

Zwei Aspekte verstärken diesen Ansatz der herrschenden Eliten, unzufriedene Bevölkerungsschichten mit neuen Privilegien zu versorgen: Anhaltende Proteste sowie die Verunsicherung durch terroristische Anschläge auf dem Staatsgebiet des Kooperationsrates. Inhaltlich beschreibt das Abkommen einen Weg zur Personenfreizügigkeit, in welcher die Aufnahme wirtschaftlicher Aktivitäten in sämtlichen Mitgliedsstaaten ermöglicht wird.⁴² Darüber hinaus werden die Ziele einer Freihandelszone, einer Zollunion, einer gemeinsamen Währung und eine Abstimmung der Industrialisierung, insb. im Ölsektor, festgelegt. Obwohl der Ölsektor in vier der sechs Mitgliedsstaaten eine überragende Bedeutung einnimmt, spielt er letztlich im GCC kaum eine Rolle, da die Koordination der Ölförderung und die Ölpreissicherung in der eigenen Organisation „Organisation

38 Vgl. Barnett, Michael/Gause, Gregory, Caravans in opposite directions: society, state, and the development of the community in the Gulf Cooperation Council, in: Adler, Emanuel/Barnett, Michael (Hg.): Security Communities. Cambridge: University Press, 2000: 161-197.

39 Vgl. Kistenfeger, Hartmut, a.a.O., 146.

40 Closing Statements of the Sessions of the Supreme Council. Online unter: www.sites.gcc-sg.org/DLibrary/download.php.

41 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 61.

42 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 148.

of Petroleum Exporting Countries“ (OPEC) betrieben wird. Verhandlungen wirtschaftlicher Natur sollen laut UEA durch den GCC und nicht mehr durch die Nationalstaaten koordiniert werden. Diese Ziele erscheinen ambitioniert, werden jedoch im Vertragstext teilweise schon wieder relativiert. Dieser Umstand wird mit den Unterschieden der Entwicklung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten gerechtfertigt.⁴³

Die festgelegten Vorgaben hinsichtlich des freien Personenverkehrs wurden dessen ungeachtet zügig umgesetzt. Schon zwei Jahre nach Gründung des GCC wurden das Erfordernis von Visa für Staatsbürger der Golfstaaten aufgehoben und die Eigentumsregelungen für Unternehmen liberalisiert. Auch wenn die Grenzen für Menschen und Arbeit nicht vollends fielen, so ist doch die Lockerung als Abgrenzung zu anderen autoritären Regimen zu sehen, welche die Bewegungsfreiheit ihrer Bürger eher einschränken.⁴⁴ Zwar wurde das Hoffen mancher gesellschaftlicher Gruppierung, mit dieser Lockerung könnte auch eine generelle Liberalisierung des politischen Systems einhergehen, nicht erfüllt, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die verbesserte Bewegungsfreiheit von den Bevölkerungen als positive Leistung des GCC wahrgenommen wurde.⁴⁵ Trotz aller Fortschritte im Bereich der Freizügigkeit, hinkten andere im Vertrag angesprochene Bereiche in der Umsetzung hinterher. Eine umfassende Umsetzung der Freihandelszone erscheint durch die in Artikel 24 gewährten Ausnahmeregelungen fraglich. Schwierigkeiten in der Implementierung ergeben sich auch durch bürokratische Hürden in den jeweiligen Nationalstaaten. Die bürokratischen Apparate sind in den letzten Jahren massiv angewachsen, was primär der Schaffung von Arbeitsplätzen in einem industrie- und dienstleistungsarmen Umfeld geschuldet ist. Neben drohender Arbeitslosigkeit dient dies auch der Bindung weniger reicher Bevölkerungsschichten an das herrschende Regime.⁴⁶

43 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 149.

44 Vgl. Luciano, Giacomo, Linking Economic and Political Reform in the Middle East. The Role of Bourgeoisie, in: Schlumberger, Oliver (Hg.): Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes, Stanford: University Press, 2007: 161-176.

45 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 63; Nakleh, Emile, The Gulf Cooperation Council. Policies, Problems and Prospects, New York, Praeger, 1986: 88.

46 Vgl. Common, Richard, Administrative Change in the Gulf: Modernization in Bahrain and Oman, in: *International Review of Administrative Sciences*, 74. Jahrgang, 2008: 177-193, 182.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das UEA eine Verwirklichung vollständiger ökonomischer Integration vorsieht, diese in der Realität jedoch hinter den Zielvorgaben zurückblieb. Die GCC Mitgliedsstaaten betreiben verhältnismäßig wenig Handel untereinander, mithin erscheint ein Freihandelsabkommen weniger bedeutsam als wenn es zwischen unterschiedlichen Wirtschaftsräumen entsteht.⁴⁷ Die GCC Staaten importieren beinahe sämtliche industriell gefertigte Produkte sowie einen Großteil ihrer Arbeitskraft.⁴⁸ Damit lassen sich die anfänglichen Kooperationen der GCC-Staaten zunächst als technisch-funktionale Zusammenarbeit interpretieren: die Regierungen, aber auch andere Eliten der Mitgliedsstaaten, wie z.B. die Unternehmer, sahen die Vorteile einer grenzübergreifenden Kooperation im ökonomischen Sektor und das damit einhergehende Potential für Effizienz-, Wohlfahrts- und Gewinnsteigerungen. Es kam zur Zusammenarbeit in einigen wirtschaftlichen Bereichen, die sukzessive ausgebaut wurde. Dies entspricht dem Kern der neofunktionalistischen Überlegungen hinsichtlich des Beginns eines Integrationsprozesses zwischen voneinander vollständig unabhängigen, souveränen Staaten. In diesem Kontext darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass sich der Prozess der Annäherung zwischen den Golfstaaten und schließlich die Gründung des GCC im Zusammenhang mit der außenpolitischen Bedrohung durch die islamische Revolution in Iran sowie dem Krieg zwischen Irak und Iran entwickelte. Aus dieser Perspektive waren der Kooperationsrat und auch schon die ihn einleitenden Initiativen ursprünglich sicherheitspolitische Projekte, die keineswegs frei von politisch relevanten Überlegungen und aus rein „technischen“ Bereichen hervorgingen, wie es der Neofunktionalismus beschreibt. Vielmehr war der GCC das Ergebnis eines revolutionären Umbruches, dessen Ausstrahlen in ihre eigenen Staaten die Herrschaftsfamilien fürchteten.⁴⁹

47 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2009: 46.

48 Vgl. Kapiszewski, Andrzej, *Nationals and Expatriats: Population and Labour Dilemmas of the Gulf Cooperation Council States*, Ithaca Press, 2001: 23.

49 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 76.

4.2.3 *Der Einfluss funktionaler Sachzwänge*

Das folgende Kapitel ist der Frage gewidmet, ob die politischen Akteure im GCC-Prozess einer von Sachzwängen beeinflussten Umgebung ausgesetzt sind, die sich wiederum auf Entscheidungen auswirkt und somit eine dem Integrationsprozess inhärente Entwicklungslogik konstituiert, wie es der Neofunktionalismus unterstellt.

a) *Die Notwendigkeit der Diversifikation*

Die Endlichkeit der Öl-Ressourcen ist ein nicht zu bestreitender Sachzwang, welcher im Folgenden genauer untersucht werden soll. Seit den späten 90er Jahren zeigen die Golfmonarchien eine rege Reformpolitik im wirtschaftlichen Bereich. Ein vornehmliches Ziel dieser Reformen ist die Diversifikation der Golf-Wirtschaften. Der Übergang zu einer Volkswirtschaft, welche nicht mehr in dem Maße von der Ölproduktion abhängt, ist ein ambitioniertes Vorhaben. Schnell wuchs das Bewusstsein der nationalen Herrscher, dass dieses Großprojekt nicht auf nationaler Ebene allein zu bewerkstelligen war. Weder war die benötigte Infrastruktur vorhanden, noch konnten die nationalen Arbeitsmärkte genügend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung stellen.⁵⁰ Diese Faktoren bewogen die Herrscherfamilien, sich den Herausforderungen auf regionaler Ebene zu stellen, gleichzeitig aber auch die Märkte für ausländische Investitionen zu öffnen.

Eine besondere Rolle in der Implementierung der wirtschaftspolitischen Reformen kommt den Unternehmern, welche in Anlehnung an Khalid Sharaf als Bourgeoisie bezeichnet werden, zu.⁵¹ Tim Nieblock hingegen sieht die Bedeutung eher im Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 2005:

„Indeed many of the changes stem directly from the need to satisfy WTO conditions of membership.“⁵²

Gleichzeitig waren die Bestrebungen zur Reform mit folgenden Herausforderungen konfrontiert: Der Mangel an natürlichen Ressourcen im

50 Vgl. Behr, Thomas, a.a.O., 2010: 264.

51 Khalid Scharaf bezeichnet die ökonomische Elite als Bourgeoisie, dieser Terminologie wird hier gefolgt. Vgl. Scharaf, Said Khalid, Institutioneller Wandel und die Rolle der Bourgeoisie in Saudi-Arabien, in: Freitag, Ulrike (Hg.): Saudi-Arabien – ein Königreich im Wandel? Schöningh, Paderborn, 2010: 279.

52 Nieblock, Tim, Saudi Arabia. Power, Legitimacy and Survival, Routledge, London, 2005: 88.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Bereich der Landwirtschaft sowie Wasser ging einher mit schlechten Böden und enorm hohen Kosten für die Entsalzung von Wasser. Dies führte zügig zu der Erkenntnis, dass eine kostendeckende Agrikultur in den Golfstaaten nicht zu verwirklichen sei. Es fehlte auch an einheimischen Fachkräften, weswegen die Golfmonarchien insbesondere in der wartungsintensiven Öl-Branche sowie im höheren Management auch weiterhin auf ausländisches Fachpersonal angewiesen sind.⁵³

Die Finanzmärkte der Golfregion waren lange Zeit unterentwickelt und konnten daher keine prägende Rolle in der Finanzierung von Projekten zur Entwicklung der Infrastruktur einnehmen. Schließlich führte auch die fehlende Koordinierung der einzelnen GCC-Staaten untereinander zu unnötigen Konkurrenzsituationen zwischen nationalen Projektträgern. Gerade diese Konkurrenzsituationen waren es aber, welche schlussendlich zu engerer Kooperation führten, da allen beteiligten Akteuren bewusst war, welche Kapazitäten verschwendet wurden. Somit ist aus der Kombination der Sachzwänge zu Ende gehender Ressourcen und den Bemühungen um Diversifikation ein integrationsförderndes Moment geworden.

b) Vertragliche Grundlagen des GCC

Abschließend können den vertraglichen Regelungen des Golf-Kooperationsrates selbst eine integrationsfördernde Wirkung auf die Akteure zugeschrieben werden. Um diese These zu überprüfen, wird die Gründungscharta des GCC genauer betrachtet. Die ersten drei Artikel der Charta befassen sich mit grundsätzlichen Aspekten, beispielsweise den Hauptsitzen der jeweiligen Organe und prozeduralen Erläuterungen über das Vorgehen des GCC. Bemerkenswert scheint, dass keiner dieser sechs Gründungsstaaten in diesen ersten Artikeln genannt wird. In Artikel 5 heißt es jedoch dann, dass

„the Cooperation Council shall be formed of the six states that participated in the Foreign Ministers´ meeting held at Riyadh on 4 February 1981“.⁵⁴

Dies impliziert, dass eine etwaige Erweiterung des Rates eine Veränderung oder zumindest ein Zusatzprotokoll der Charta verlangen würde. Diese

53 Vgl. Alasfoor, Reyadh, *The Gulf Cooperation Council: Its Nature and Achievements. A political Analysis of Regional Integration of the GCC States 1979-2004*, Lund Political Studies, Lund, 2007: 75.

54 GCC-Charta, Art. 5. Online unter: www.gcc-sg.org/eng/indexfc7a.html.

isolationistische und nach innen gekehrte Ordnung wird bereits in der Präambel betont, wo Bezug auf die „Ähnlichkeit der Regime“ genommen wird. Artikel 4 behandelt die grundsätzlichen Ziele des Golf-Kooperationsrates. Die Zusammenarbeit ist breit aufgestellt und erstreckt sich über Handel, Ökonomie, Finanzen, Zoll, Bildung, Kultur und die Legislative. Zum Ende hin werden besonders ambitionierte Ziele formuliert: Auf allen erwähnten Feldern ist schlussendlich eine Kooperation in Einheit anzustreben. Matteo Legrenzi schreibt diese starke Formulierung jedoch weniger tatsächlichen Erwartungen als einfach dem „Geist der Zeit“ zu.⁵⁵

Auffällig hingegen ist das Fehlen von militärischer Kooperation. Weder interne noch externe Sicherheiten finden Erwähnung. Dies ist ein Ergebnis des langen Verhandlungsprozesses vor der Gründung des GCC. Obwohl Sicherheitsaspekte die dominierenden Gründe waren, den Rat ins Leben zu rufen, finden diese in den offiziellen Dokumenten keine explizite Erwähnung.⁵⁶ Bis zur Gründung der Peninsula Shield Force im Jahre 1986, also ein halbes Jahrzehnt nach Gründung des GCC wurden sicherheitspolitische Kooperationen in keiner Weise institutionalisiert. Artikel 9 und 13 betonen, dass Einstimmigkeit in den Entscheidungsprozessen gefordert sei, solange es sich um bedeutende Themen handele. Das Fehlen von Mehrheitsentscheidungen verdeutlicht den fundamentalen Unterschied zur Europäischen Union.

Das zentrale Vertragswerk, das dem GCC zu Grunde liegt, wurde zwischen den Regierungen der Mitgliedsstaaten ausgehandelt. Wird jedoch ein ernsthaftes Interesse der Partner akzeptiert, den Kooperationsrat aufrecht zu erhalten, werden die Mitglieder beispielsweise auf der wirtschaftspolitischen Ebene zu pointegrativem Verhalten gezwungen. So führen die Vorgaben des Unified Economic Agreements, die eindeutig auf eine wirtschaftspolitische Öffnung auch auf nationaler Ebene abzielen, in der Praxis zu einer Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken. Dass sich einzelne Regierungen, hervorzuheben sind hier Saudi-Arabien und die VAE, stellenweise nicht an die Vorgaben halten, mag diese Disziplinierung relativieren.⁵⁷ Relevant ist hier, dass eine Rückbesinnung auf die frühere Strategie des nationalen Alleingangs durch das Vertragswerk entscheidend erschwert wird.

55 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 34.

56 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 52.

57 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2009: 75.

Regionale Integration in der arabischen Welt

4.2.4 Nationale Eliten als gestaltende Akteure im Golf-Kooperationsrat

Bisherige Bemühungen regionaler Integration in der arabischen Welt waren bis zur Gründung des Kooperationsrates nicht von Erfolg gekrönt. So ist beispielsweise der Gemeinsame Arabische Markt vollends gescheitert. Solche Rückschläge verfestigten die Erkenntnis, dass ein ausschließlich intergouvernementaler Integrationsprozess stagniert, wenn er nicht durch maßgebliche gesellschaftliche Akteure mitgetragen wird.⁵⁸ Dieser Umstand lässt die Vermutung zu, dass die gesellschaftlichen Eliten im GCC-Integrationsprozess eingebunden sind und diesen aktiv mitgestalten.

a) Supranationale Strukturen im Golf-Kooperationsrat

Das Generalsekretariat ist das einzige permanente Organ, das einen supranationalen Charakter aufweist. Die Verwaltung des GCC sitzt in der saudi-arabischen Hauptstadt Riad. Der Generalsekretär wird vom Obersten Rat für drei Jahre ernannt, es sind maximal zwei Amtszeiten möglich. Die Kompetenzen sind relativ weitreichend. Das Sekretariat erarbeitet Studien, dokumentiert die Tätigkeit des GCC und verfolgt die Umsetzung der GCC-Beschlüsse in den Staaten. Es kann initiativ handeln, was in der Praxis auch häufig der Fall ist, formal jedoch geschieht dies auf Weisung des Obersten Rates. Der Generalsekretär trägt die Verantwortung für die Außenwirkung des gesamten Sekretariats einschließlich sämtlicher Unterorganisationen. Er ist der Vertreter des GCC nach außen.⁵⁹ Das Generalsekretariat koordiniert, dokumentiert und organisiert die Politik des Kooperationsrates. Zwar kommt dem Sekretariat in der direkten Politikgestaltung keine eigene aktive Rolle zu, was jedoch nicht verhindert, dass durchaus Einfluss ausgeübt wird.⁶⁰ Offiziell ist das Generalsekretariat angehalten, seinen Aufgaben und Verpflichtungen unabhängig von nationalstaatlichen Interessen nachzukommen.⁶¹

Betrachtet man den Entwicklungsstand der GCC-Institutionen, so ist zu konstatieren, dass sich auch dreißig Jahre nach der Gründung die Supranationalisierung in einem rudimentären Stadium befindet.⁶² Die Betrachtung des Status quo lässt dennoch einige Schlussfolgerungen zu: Das

58 Vgl. Will, Axel, a.a.O., 2001: 32.

59 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 37.

60 Vgl. Kistenfeger, Hartmut, a.a.O., 1994: 112.

61 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 37.

62 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 17.

Generalsekretariat ist formell unabhängig von nationalen Interessen. Somit ist zumindest in der Theorie die Entwicklung eigener Konzepte zum Fortgang der Integration, die dann durch eigenes initiatives Wirken in den laufenden Prozess eingebracht werden können, möglich. Zwar ist gewährleistet, dass von einer zentralen Stelle aus Positionen artikuliert werden, die dem Wohle des Integrationsprozesses zuträglich sind.⁶³ Es bleibt allerdings zweifelhaft, inwiefern diese Positionen auf nationaler Ebene als relevant wahrgenommen werden. Dem Sekretariat sind keine Instrumente für eine verbindliche Umsetzung seiner Vorschläge an die Hand gegeben. In der Literatur zum GCC wird vielfach betont, dass die Empfehlungen des Generalsekretariats für den Obersten Rat nicht bindend seien.⁶⁴ Hinzu kommt ein eher unerhebliches Gewicht innerhalb der institutionellen Struktur des GCC, welche bis heute massiv vom Obersten Rat dominiert wird.

Ein Parlament auf regionaler Ebene mit verbindlicher und unabhängiger legislativer Kompetenz würde sicherlich die politische Entscheidungsfindung im GCC entscheidend beeinflussen. Momentan spricht jedoch nichts dafür, dass sich in näherer Zukunft auch nur ein rudimentär arbeitendes Parlament etablieren wird. Zwar gibt es in den Golfmonarchien Parlamente bzw. zumindest ähnlich strukturierte Gremien, sie haben jedoch keinen Einfluss auf die Regierungsbildung und in weiten Teilen auch nicht auf die Gesetzgebung.⁶⁵ Ein weiterer deutlicher Unterschied zu einem Parlament nach westlichem Verständnis ist das Fehlen jeglicher parlamentarischer Opposition.⁶⁶ Mitbestimmung ist schon auf nationaler Ebene de facto nicht vorhanden. Dass diese zuvor auf übergeordneter Ebene einsetzen wird, wäre ein in der Geschichte einmaliger Umstand.

Insbesondere aufgrund der Sondersituation bedingt durch die herrschenden Großfamilien ist eine Trennung zwischen den Strukturen des GCC und den Regierungen in der Praxis jedoch nicht möglich.⁶⁷ Diese bleiben auch weiterhin die dominierenden Akteure in jeglicher politischen Entscheidungsfindung. Somit

63 Vgl. Alasfoor, Reyadh, *The Gulf Cooperation Council: Its Nature and Achievements. A political Analysis of Regional Integration of the GCC States 1979-2004*, Lund: Political Studies, 2007: 51.

64 Vgl. Kistenfeger, Hartmut, a.a.O., 1994: 39.

65 Siehe hierzu auch Kapitel 4.2.

66 Vgl. Wurm, Iris, *Im Zweifel für die Monarchie. Autokratische Modernisierung in Saudi-Arabien*, HSFSK Report, 2007. Online unter: www.hsfk.de/download/report1307.pdf.

67 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 31.

Regionale Integration in der arabischen Welt

lässt sich den supranationalen Strukturen des GCC kein nennenswerter Einfluss auf den Fortgang der Integration bescheinigen.

b) *Die Tradition der Stämme*

In den Ländern des Kooperationsrates spielen die herrschenden Familien eine sehr dominante Rolle. Hinter diesen meist mehrere Tausend Mitglieder umfassenden Großfamilien stehen Stammesstrukturen, die ihren Ursprung teils Jahrhunderte vor der Gründung der Nationalstaaten haben.⁶⁸ Da eine ordnende Staatsgewalt fehlte, befand sich die arabische Halbinsel zur Zeit der islamischen Kalifate in einem anarchischen Zustand.⁶⁹ Die einzelnen Stämme waren somit souverän und veränderten ihre Loyalitäten und ihre Bündnisse von Zeit zu Zeit.⁷⁰ Eine Veränderung setzte erst mit der Festlegung der auch heute noch aktuellen Grenzen, dem neu erschlossenem Ölreichtum und den damit einhergehenden allgemeinen Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, ein. Die jungen Staaten festigten sukzessive ihre Herrschaft, so dass die Stammesführer allmählich die veränderten politischen Realitäten anerkennen mussten.⁷¹ Eine rasche Urbanisierung vollzog sich, wobei die jeweiligen Stämme eigene Gegenden bevorzugten und sich so tribale Verdichtungen herausbildeten, aus welchen nach einiger Zeit straff organisierte Interessengruppen entstanden.⁷² Die Führer der GCC-Staaten konnten sich seit jener Zeit auf eine ungewöhnlich breite Allianz aus Stammesführern, Religionsgelehrten und insbesondere Mitgliedern der eigenen Großfamilien verlassen, um den Status Quo aufrechtzuerhalten.⁷³ Hinsichtlich der gegenwärtigen Relevanz der Tradition der Stämme herrscht Uneinigkeit unter führenden Islamwissenschaftlern.

68 Vgl. Kostiner, Joseph, Introduction: Tribes and the Complexities of State Formation in the Middle East, in: Khoury, Philip/Kostiner, Joseph (Hg.): Tribes and State Formation in the Middle East, I.B. Tauris, London, 1991: 2.

69 Vgl. Al-Naqeeb, Khaldoun Hasan, Society and State in the Gulf and Arab Peninsula, London: Routledge, 1990: 4.

70 Vgl. Kostiner, Joseph, The Making of Saudi Arabia 1916 – 1936. From Chieftaincy to Monarchical State, Oxford: University Press, 1993: 79

71 Vgl. Kostiner, Joseph, a.a.O., 1993: 79.

72 Vgl. Al-Naqeeb, Khaldoun Hasan, a.a.O., 1990: 63.

73 Vgl. Kostiner, Joseph, The Nation in Tribal Societies, in: Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte 30, Göttingen: Wallstein Verlag, 2002: 213.

Joseph Kostiner und Khaldun Hassan al-Naqeeb beispielsweise betonen die bedeutende Rolle der tribalen Tradition:

„ . . . tribal organization is both the essence of social order and the main principle by which government controls society. Hence, it serves as a hegemonic system that links, or actually bonds, government and society. The tribal segments are directly submerged and infused into the state“⁷⁴

Andrew Rathmell und Kirsten Schulze vertreten in ihrer Analyse zu politischen Reformen in Qatar hingegen die Meinung, dass sich die politischen Systeme der Golfstaaten massiv gewandelt hätten und kaum noch Bezug zu tribalen Traditionen aufwiesen. Für sie sind die Golfmonarchien autoritäre Regime mit der Besonderheit des Ölreichtums.⁷⁵

Diese Abgrenzung hebt die Modernität der arabischen Monarchien hervor, lässt aber die Bedeutung der Tradition außer acht.⁷⁶ Die tribale Tradition ist also ein sehr wichtiger Bestandteil einer Mentalität, die autokratischen Regimen offen gegenüber steht. Kostiner versteht die Staatsgründung Saudi-Arabiens als eine modernisierte Version traditioneller Stammesherrschaft. Tribale Verhaltensmuster und Werte haben in den Gesellschaften der Golfmonarchien überdauert, stehen neben modernen bürokratischen Prozeduren und vermischten sich mit diesen.⁷⁷ Im Kontext neofunktionalistischer Annahmen über die Rolle nationaler Eliten scheint unstrittig, dass tribale Traditionen in den Golfmonarchien weiterhin eine große Bedeutung innehaben. Dies gilt insbesondere für ländliche Gebiete, wo die Herrschaftsfamilien die größten Zustimmungsraten haben.

Infolge weitreichender Urbanisierungsbewegungen gestaltet sich die Situation in den Stadtgebieten schwieriger, da die dort in bestimmten Vierteln lebenden Stammesangehörigen teilweise diskriminiert werden. Die enge Verbindung zwischen Stammesstrukturen und den Herrschaftsfamilien ist mithin eine wichtige Quelle staatlicher Legitimität, welche jedoch hinreichend gepflegt werden muss. Die materiellen Bedürfnisse sowie gewisse Mitspracherechte

74 Ebd., 214.

75 Vgl. Rathmell, Andrew/Schulze, Kerstin, Political Reform in the Gulf: The Case of Qatar, in: *Middle Eastern Studies*, 36, 4, 47–62, 2000: 48.

76 Vgl. Ayubi, Nazih, Politischer Islam. Religion und Politik in der arabischen Welt. Herder, Freiburg, 2002: 2.

77 Vgl. Kostiner, Joseph, a.a.O., 2002: 243.

Regionale Integration in der arabischen Welt

müssen akzeptiert und befriedigt werden, damit die Unterstützung der Monarchien gewährleistet bleibt.⁷⁸

c) *Unternehmer und Bourgeoisie*

In Anlehnung an Said Khalid Scharaf wird die ökonomische Elite, primär selbstständige Unternehmer, im Folgenden als Bourgeoisie bezeichnet.⁷⁹

Die Machtfülle der Herrscher der Golfstaaten darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es innerhalb der Eliten der Länder andere einflussreiche Gruppierungen gibt.⁸⁰ Seit den 50er und 60er Jahren entstand durch den plötzlichen Ölreichtum eine finanzstarke Klasse international wettbewerbsfähiger Entrepreneure.⁸¹ Volker Perthes klassifiziert die politische Elite in drei Gruppen: Im Mittelpunkt dieser Elite stehen die „Seniorprinzen“, welche die strategischen Entscheidungen treffen.⁸² Die zweite Gruppe besitzt keine autonome Entscheidungsmacht, nimmt jedoch Einfluss auf die erste Gruppe bzw. trifft Entscheidungen insofern sie an sie delegiert wurden. Die dritte Gruppe nimmt indirekt Einfluss auf Entscheidungen indem sie den öffentlichen Diskurs mitbestimmt oder durch Einflussnahme in Verwaltung und Lobbygruppen. Bis heute werden höchste Posten in Verwaltung und Regierung an Mitglieder der jeweils herrschenden Großfamilie vergeben, was die Institutionen an die Personen bindet. Das hierdurch manifestierte Patronagesystem ist bis heute wesentlicher Bestandteil der Gesellschaft der Golfstaaten.

Eine zentrale Annahme des Neofunktionalismus ist die Wohlstandssicherung bzw. -maximierung. Laut Haas ist diese jedoch vornehmliches Ziel der politisch handelnden Elite. Im Falle der hier beschriebenen Bourgeoisie ist die Gewinnmaximierung dieser gesellschaftlichen Gruppe zuzuordnen. In den

78 Vgl. Elbers, Helmut, a.a.O., 2008: 57.

79 Vgl. Scharaf, Said Khalid, Institutioneller Wandel und die Rolle der Bourgeoisie in Saudi-Arabien, in: Freitag, Ulrike (Hg.): Saudi-Arabien – ein Königreich im Wandel? Paderborn: Schöningh, 2009.

80 Vgl. Behr, Thomas, Chancen und Herausforderungen des saudischen Marktes. Deutsche Unternehmen in Saudi-Arabien, in: Freitag, Ulrike (Hg.): Saudi-Arabien – ein Königreich im Wandel, Paderborn: Schöningh, 2009: 264.

81 Vgl. Scharaf, Said Khalid, a.a.O., 2010: 279.

82 Vgl. Perthes, Volker, The Changing Map of Middle East Power, 2012. Online unter: www.swp-berlin.org/en/publications/swp-research-paper-detail/article/the_changing_map_of_middle_east_power.html

letzten Jahrzehnten hat ein Sinneswandel eingesetzt, der ein Bedürfnis nach leistungsbezogenen Profiten erkennen lässt und somit einer Abkehr von der Rentenmentalität darstellt.⁸³ Diese ist ein zentraler Bestandteil staatlicher Legitimität in den Golfstaaten. Zwar bleibt die Bourgeoisie eine Sub-Elite, angesiedelt unterhalb der Seniorprinzen und hohen religiösen Gelehrten. Innerhalb dieser Ebene ist sie jedoch straff organisiert und kann mit ihren wirtschaftspolitischen Vorhaben, die Herrscherfamilie zu ihren Gunsten beeinflussen.⁸⁴ Da aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus eine tiefergehende Integration mehr Profite verspricht, machen die Unternehmer ihren Einfluss geltend und können so den Integrationsprozess beeinflussen. Inwiefern die wachsende Einflussnahme im ökonomischen Sektor auf den politischen Bereich übergreift, bleibt spekulativ. Die große Nähe der Bourgeoisie zu der politischen Elite könnte jedoch die strukturellen Parameter verändern, welche wiederum einen gesellschaftlichen Diskurs über politische Reformen bedingen könnte.⁸⁵

Aufgrund der tendenziell eher konservativen Einstellung der Bourgeoisie ist es jedoch eher unwahrscheinlich, dass diese zu einer Transition in Richtung eines demokratischeren Systems aufruft. Es ist demnach nicht davon auszugehen, dass durch einen stärkeren politischen Einfluss der Sub-Elite ein gradueller demokratischer Prozess in Gang gesetzt wird. Jedoch lässt sich eine „incorporation of business elites into power“⁸⁶ beobachten, welche an Ägypten unter Hosni Mubarak erinnert. Diese zunehmende Verflechtung von ökonomischer und politischer Elite könnte einen Wandel hinsichtlich fortschreitender Integration bewirken.⁸⁷

Analysiert man die Rolle der Unternehmer bzw. deren Interessensverbände im Gefüge des GCC kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass diese in regionalen Dimensionen denken, da eine rein binnenstaatliche Orientierung die Vertretung ihrer Interessen erschweren würde. Dennoch hat die Unternehmerschaft gerade in der Anfangsphase des Integrationsprozesses eine

83 Vgl. Scharaf, Said Khalid, a.a.O., 2010: 300.

84 Vgl. Ebd., 301.

85 Vgl. Luciani, Giacomo, Linking Economic and Political Reform in the Middle East, in: Schlumberger, Oliver (Hg.): *Debating Arab Authoritarianism, Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford: University Press, 2007: 161.

86 Luciano, Giacomo, Public and Private Sector in the Middle East: Implications for Politics and Research, in: Aarts, Paul/Nonneman, Gerd (Hg): *Saudi Arabia in the Balance. Political Economy, Society, Foreign Affairs*, London: Hurst & Company, 2005: 34.

87 Vgl. Scharaf, Said Khalid, a.a.O., 2010: 301.

Regionale Integration in der arabischen Welt

ambivalente Rolle eingenommen. Ein Teil der Unternehmer und Verbände verfolgte eine klar pro-integrative Politik mit der Intention, die Integrationsbereiche auszuweiten. Dies war regelmäßig dann der Fall, wenn Gewinne aus dem Integrationsprozess zu erwarten waren, also beispielsweise im Fall exportorientierter Betriebe. Ein anderer Teil, nämlich insbesondere die nicht wettbewerbsfähigen Branchen, zog den bisherigen staatlichen Protektionismus vor. Insbesondere Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate waren hier durchweg anderer Auffassung. Die saudische Unternehmenslandschaft zeichnete sich in der Anfangsphase des GCC durch eine hohe Dichte staatlicher Konzerne aus, welche kein Interesse an Konkurrenz durch private Unternehmen hatte, während in den Emiraten schon frühzeitig eine Liberalisierung der Wirtschaftspolitik zu erkennen war.⁸⁸

Insgesamt ist in allen Mitgliedsländern eine eindeutige Zunahme des Einflusses der Bourgeoisie zu verzeichnen. So wurden beispielsweise der Fahrplan zur Einführung des gemeinsamen Marktes und der Zollunion noch von den politischen Führern und unter Ausschluss der Unternehmensverbände festgelegt, wodurch diese faktisch keinen Einfluss auf das grundsätzliche Voranschreiten des Integrationsprozesses nehmen konnten.⁸⁹ Nachdem diese Meilensteine der wirtschaftlichen Integration jedoch beschlossen waren, wurden den Unternehmen entscheidende Partizipationsmöglichkeiten zugestanden.

d) Die Parteien im Kooperationsrat – eine irrelevante Größe?

Politische Parteien haben einen schweren Stand in den GCC-Staaten, sofern sie überhaupt existieren. Denn die Mitgliedsländer behindern nicht bloß die Entwicklung der Zivilgesellschaft massiv, sondern auch die eines Parteiensystems.⁹⁰ In Saudi-Arabien und den VAE gibt es überhaupt keine Parteien und selbst im relativ liberalen Bahrain ist die parlamentarische Realität in der Praxis großen Einschränkungen ausgesetzt.

Große Hoffnungen ruhten auf der Verfassung, die der Emir von Bahrain im Jahre 2002 erließ und den Kleinstaat zur konstitutionellen Monarchie erklärte. Schon zuvor versprach der Emir demokratische Reformen und gestattete die Gründung politischer Vereinigungen, welche zwar nicht Parteien genannt

88 Vgl. Behr, Thomas, a.a.O., 2009: 265.

89 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986.

90 Vgl. Niethammer, Katja, a.a.O., 2008: 23.

werden durften, solchen jedoch ähnelten.⁹¹ Diese Verfassung erfüllte jedoch nicht die bis dahin gemachten Reformversprechen und blieb somit weit hinter den Erwartungen zurück. Der König alleine ist verantwortlich für die Bildung des Kabinetts und die legislativen Kompetenzen der gewählten Kammer des Parlaments sind ebenso eingeschränkt wie das Budgetrecht.⁹²

Auch die Gründung von Parteien blieb zunächst aus, was insbesondere die schiitische Bevölkerung enttäuschte, die seit dem eingeschlagenen Reformkurs des Emirs einige Zugeständnisse gemacht hatte und die Legitimität seiner Herrschaft anerkannte.⁹³ In der jüngsten Vergangenheit jedoch entwickelte sich trotz fortbestehender Diskriminierungen ein reges politisches und zivilgesellschaftliches Klima und sogar echte Konkurrenz im Parlamentswahlkampf – einschließlich verschiedener Parteien. Sämtliche Opposition ist jedoch dem islamistischen Spektrum zuzuordnen und mithin nicht an regionaler Integration interessiert. Auf der Agenda der überwiegend schiitisch geprägten Parteien sind eher die Rechte ihrer Konfession und allgemein eine eher islamische Staatsausrichtung.

4.3 Antreibende Faktoren

4.3.1 *Khaliji – die gemeinsame „Golf-Identität“*

Einer der Vordenker des arabischen Nationalismus, Sati al-Husri, umschrieb die *eine* arabische Nation wie folgt:

„Jede Person, die arabisch spricht und die arabische Geschichte teilt – gleich, ob sie sich damit bewusst identifiziert, gilt als Araber.“⁹⁴

Das Konzept des Panarabismus wurde mit dem Kollaps der ägyptisch-syrischen Allianz nach dem verlorenen Sechstagekrieg im Jahre 1967 für obsolet erklärt

91 Vgl. Steinberg, Guido (2013): Kein Frühling in Bahrain. Politischer Stillstand ist die Ursache für anhaltende Unruhen, 2013. Online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A23_sbg.pdf.

92 Vgl. Perthes, Volker, a.a.O., 2011: 108.

93 Vgl. Steinberg, Guido, a.a.O., 2013: 3.

94 Zitiert nach Zein, Huda, Individuelle arabische Identitäten zwischen Nationalismus, Religion und Patriarchat, in: Öztürk, Asiye/Kartal, Zerrin (Hg.), Arabische Zeitenwende. Aufstand und Revolution in der arabischen Welt, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2012: 45.

Regionale Integration in der arabischen Welt

und fiel in der Realität nunmehr als identitätsstiftendes Konstrukt weg. In diesem Kapitel soll ergründet werden, inwiefern es in Abgrenzung zum Pan-Arabismus eine gemeinsame „Golf-Identität“ gibt und wie diese Einfluss auf die Integration nimmt. Trotz verschiedener Lesarten, welche Umstände für die Gründung des GCC maßgeblich waren, scheint ein zentraler Aspekt die Stabilisierung und Legitimierung der Erbmonarchien zu sein. Dieser auf Exklusivität gerichtete Ansatz, welcher letztlich auch den Beitritt Jemens, Jordaniens und Marokkos verhinderte, bedeutet einen der gravierendsten Unterschiede zur Entwicklung europäischer Integration. Bellamy postuliert, der Golf-Kooperationsrat habe zur Legitimität der monarchischen Regime beigetragen.⁹⁵

Um die Brücke von einer gemeinsamen Identität zu neofunktionalistischer Theorie zu schlagen, sollen hier Thesen von Joseph Nye Eingang finden. Im Modell Nyes spielt die Sozialisation der Eliten eine bedeutsame Rolle. Laut Nye entwickeln die Eliten im Laufe des Integrationsprozesses ein Zusammengehörigkeitsgefühl.⁹⁶ Die These, welche in Nyes Ursprungstext auf die Mitarbeiter der Europäischen Kommission gemünzt war, wäre im Falle dieser Studie auf Angehörige des Obersten Rates, des Generalsekretariats, des Ministerrates, aber auch Beamte der nationalen Bürokratien anzuwenden. Durch die Sozialisation müssten diese Institutionen einen stärker werdenden „Golf-Charakter“ annehmen und die Angehörigen dieser ihre Loyalitäten hin von den Nationalstaaten auf die gemeinsame Golfebene verschieben. Soziale, sprachliche, religiöse und kulturelle Ähnlichkeiten zwischen den sechs Mitgliedsstaaten fördern die Schaffung einer Golfidentität, welche die Legitimation des GCC stärkt und ebenso den Gedanken der Exklusivität aufrechterhält.⁹⁷

Besondere Bedeutung kommt den Stammesstrukturen zu. Die Stammeszugehörigkeit stiftet Identität und gibt soziale Sicherheit. Der jeweilige Stammesführer, der Scheich, war eine einflussreiche Persönlichkeit, der einem Herrscher Legitimität verschaffen oder entziehen konnte.⁹⁸ Ein weiterer Aspekt,

95 Vgl. Bellamy, Alex, *Security Communities and Their Neighbors. Regional Forces or Global Integrators?* London: Palgrave, 2004: 49.

96 Vgl. Nye, Joseph, *Comparing Common Markets. A Revised Neo-Functionalist Model*, in: *International Organization*, Vol. XXIV, 1971: 193.

97 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 91.

98 Vgl. Elbers, Helmut, a.a.O., 2008: 57.

der die sogenannte Khaliji-Identität befördern könnte ist, die Ablehnung, die den Golfstaaten von einem Großteil der arabischen Welt entgegengebracht wurde. Noch bis in die Achtziger Jahre hinein galten den meisten arabischen Intellektuellen die Golfmonarchien als reaktionäre Staaten, die alleinig durch die willkürliche Grenzziehung der Kolonialmächte, das Gros der Ölreserven kontrollierten. Ein Vorwurf war, dass der Ölreichtum nicht dem Pan-Arabismus dienenden Zielen gewidmet wurde. Der Zenit dieser kritischen Haltung gegenüber den GCC-Staaten war der irakische Überfall auf Kuwait, der mit einer überwiegend pro-irakischen Haltung der übrigen arabischen Staaten einherging.⁹⁹ Dieser Mangel an externer Wertschätzung könnte der Schaffung einer Golf-Identität zu gute gekommen sein.

a) *Bestimmungsfaktoren der GCC-Mitgliedschaft*

Zwar definiert die politische, wirtschaftliche und soziale Struktur den Einzugsradius der GCC-Mitgliedsstaaten; eine geografische Determinante oder arabischer Nationalismus genügen jedoch nicht aus.

Generalsekretär Bishara drückte die Charakteristik eines GCC-Mitglieds folgendermaßen aus:

„Es genügt nicht, ein arabisches Land oder ein Golfstaat zu sein, um dem GCC anzugehören. Die Mitglieder des GCC haben bestimmte charakteristische Merkmale {...} GCC-Mitglieder sind Länder, die im Großen und Ganzen identische politische Systeme, identische Innen- und Außenpolitiken, identische Ideologien, identische Bestrebungen und identische soziale und politische Probleme menschlicher Art haben.“¹⁰⁰

Diese sehr umfängliche Aussage trifft in der Realität jedoch nicht zu. So sind enorme Differenzen im sozialen Entwicklungsstand zwischen Kuwait und Oman festzustellen. Auch die außenpolitische Ausrichtung ist durchaus verschieden, wie die unterschiedlichen Beziehungen der Arabischen Emirate und Saudi-Arabiens zu Iran verdeutlichen.¹⁰¹

Auch in der externen Wahrnehmung hat sich ein Wandel abgezeichnet. Betrachtet man internationale Presseberichte seit Beginn der 80er Jahre, so

99 Vgl. Perthes, Volker, *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*. München: Random House, 2002: 348.

100 Zit. nach: Dietl, Gulshan, *Through Two Wars and Beyond: A Study of Gulf Cooperation Council*, New Delhi, 1991: 7 (eigene Übersetzung).

101 Vgl. Kistenfeger, Hartmut, a.a.O., 1994: 107.

Regionale Integration in der arabischen Welt

zeichnet sich bereits in den Jahren nach Gründung des GCC eine Veränderung der Terminologie ab.¹⁰² In diesem Jahrzehnt wurden die Akteure, welche zuvor als „arabisch“ bezeichnet wurden, mehr und mehr mit „Golf“ assoziiert. Auch auf diplomatischer Ebene wurden zügig die Positionen des Golf-Kooperationsrates anerkannt. Schon im ersten Jahrzehnt der Gründung entwickelte sich also ein Diskurs, welcher auch aus externer Perspektive eine spezifische Golf-Identität anerkannte.¹⁰³ Gleichzeitig veränderte sich auch die Selbstwahrnehmung, so bezeichneten Studenten in verschiedenen Umfragen ihre Identität dem „Golf“ zugeordnet, dies war der nationalen Identität gleichgestellt. In der Charta des GCC wird die gemeinsame Basis der Mitgliedsstaaten nur kurz angesprochen:

„gegenseitige Bande besonderer Beziehungen, gemeinsamer charakteristischer Merkmale und ähnlicher Systeme gegründet auf den gemeinsamen islamischen Glauben“.¹⁰⁴

Die Auflistung der Mitgliedsstaaten des GCC in der Präambel der Charta könnte ein Hinweis darauf sein, dass eine Erweiterung nicht geplant ist. Eine Erweiterung um Iran erscheint schon alleine durch den offiziellen Titel „Kooperationsrat für die *arabischen* Staaten am Golf“ nicht möglich. Der offizielle Titel stärkt mithin die kognitive Grenze zum persischen Reich. Die Teilnahme ist vielmehr jenen Staaten vorbehalten, welche „special relations“ miteinander unterhalten, wie in der Charta dargelegt. Der Fokus auf dieses Gruppenbewusstsein erfüllt somit nicht bloß die Funktion eines nach innen gerichteten Identifikationsangebotes, sondern auch als Begründung für den Ausschluss weiterer Staaten.¹⁰⁵ Ferner erhellt das Modell des Rentierstaates die Analyse der Golfidentität. In diesem Modell bezeichnet Rente ein Einkommen, welches von außerhalb des Landes stammt, ohne dass dieser eine äquivalente Arbeits- oder Investitionsleistung gegenübersteht. Dies bedingt für die Staatsführung eine relativ freie Verfügbarkeit. Rentierstaaten können auch ohne stark ausgeprägte produktive Sektoren wirtschaftlich florieren.¹⁰⁶

102 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 67.

103 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 53.

104 Kistenfeger, Hartmut, a.a.O., 1994: 100.

105 Vgl. Nakleh, Emile, a.a.O., 1986: 57.

106 Vgl. Pawelka, Peter, Der Irak als Rentierstaat, in: Der Bürger im Staat, 1/1991: 39.

b) *Herausforderungen für eine gemeinsame Identität*

Die gemeinsame Golfidentität unterliegt in der Realität jedoch weitreichenden Einschränkungen. Ein Faktor, welcher die Herausbildung einer gemeinsamen Golfidentität unterwandern könnte, ist die Betonung einer nationalstaatlichen Identität. Insbesondere Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Qatar tun sich hier hervor.

- *Saudi-Arabien – Religion und ein neuer Patriotismus*

Saudi-Arabien ist das bevölkerungsmäßig und geografisch größte Mitgliedsland des Kooperationsrates. Die längste Zeit war es jedoch ein Staat ohne nationale Identität. Das Bedürfnis nach einer solchen erstarkte erst mit dem islamistischen Terrorismus. Zwei Jahre nach den verheerenden Anschlägen vom 11. September explodierten in Riad mehrere Sprengsätze in primär von Ausländern bewohnten Wohnsiedlungen. Nach diesem ersten Akt des Terrors wurde Saudi-Arabien regelmäßig zum Ziel islamistischer Gruppierungen.¹⁰⁷ Al-Qaida hatte schon länger gefordert, die „Ungläubigen“ aus dem Land der heiligsten Stätten des Islam, Mekka und Medina, zu vertreiben. Die Herrscherfamilie konnte jedoch nicht auf ihren engsten Alliierten, die Vereinigten Staaten, als Schutzmacht verzichten. Als direkte Reaktion auf die erstarkte terroristische Bedrohung, sollte ein neuer nationaler Patriotismus etabliert werden, womit die zivile Identität der Saudi-Araber gestärkt werden sollte.¹⁰⁸ Als größter Widerspruch zu einer gemeinsamen Golf-Identität aus saudischer Perspektive ist das Selbstverständnis als Hüter des Islams sowie die exponierte Stellung aus geografischen und militärischen Gründen innerhalb des GCC zu nennen.

- *Die Vereinigten Arabischen Emirate – Zwischen Moderne und Stammeskultur*

Im Zuge der „Arabellionen“ stand oftmals der Wille nach mehr Partizipation am politischen Entscheidungsprozess im Vordergrund der Proteste.¹⁰⁹ Im Falle der VAE stand in dieser Zeit der Umbrüche nicht speziell der Wunsch nach einer Demokratie westlichen Verständnisses im Fokus als vielmehr die Sorge um eine

107 Vgl. Wurm, Iris, Im Zweifel für die Monarchie. Autokratische Modernisierung in Saudi-Arabien, HSFSK Report, 2007. Online unter: www.hsfk.de/downloads/report1307.pdf.

108 Hermann, Rainer, Die Golfstaaten. Wohin geht das neue Arabien?, München: dtv Verlag, 2011: 261.

109 Vgl. Perthes, Volker, a.a.O., 2011: 14.

Regionale Integration in der arabischen Welt

nationale Identität.¹¹⁰ Die Voraussetzungen hierfür sind jedoch schwierig, denn eine spezifisch emiratische Identität hat es in dem erst 1971 gegründeten Staat nie gegeben. Die Identität der Stammeskultur, welche über Jahrhunderte hinweg das heutige Staatsgebiet prägte ist den jüngeren Emiratis sehr fern. Das überwiegend immaterielle kulturelle Erbe ist der jüngeren Generation schwierig zu vermitteln, ist sie doch in einem Staat aufgewachsen, in dem sich die alten Beduinenstrukturen bis zur Unkenntlichkeit verändert haben. Selbst die Sprache, das Arabische, an sich ein gewichtiges Identifikationsmerkmal in arabischen Ländern, wird in den VAE mehr und mehr zurückgedrängt. Aus den alten Kernwerten der Stammesgesellschaft sollte nun die nationale Identität geformt werden: Eine hohe Wertschätzung für die Familie, die Bedeutung des Islam und die mündliche Überlieferung von Lyrik sowie die Rückbesinnung zur ursprünglichen Heimat, der Wüste.¹¹¹ Die Zerreißprobe aber ist für die Emirate als Sinnbild von Modernität in der arabischen Welt enorm.

- *Qatar – die außenpolitischen Ambitionen des Emirs*

Innerhalb weniger Jahre baute Emir Hamad bin Khalifa Al Thani das bevölkerungsarme Land zu einem außenpolitischen Gewicht auf. Qatar verfolgte seit 2006 eine zunehmend eigenständige Außenpolitik, was vornehmlich an der Erkenntnis liegt, im Zuge einer möglichen Eskalation des Atomkonfliktes gefährlich nahe an der Frontlinie zum Iran zu stehen. Doha ist volkswirtschaftlich komplett auf die Gasexporte angewiesen und wegen des gemeinsamen Gasfeldes auf spannungsfreie Beziehungen zu Iran angewiesen.¹¹² Aus diesem Grund verfolgt das kleine Emirat eine Doppelstrategie: Zum einen die enge Allianz zu den Vereinigten Staaten, zum anderen aktive Diplomatie, um sich als Vermittler darzustellen.¹¹³ So spielte Qatar sowohl in Libyen als auch im syrischen Bürgerkrieg eine proaktive Rolle. Der Besuch von Al Thani in Gaza im Jahre 2012 und die damit verbundenen finanziellen Zusagen für die Hamas wurden in der Region als weitere Emanzipation von einer einheitlichen außenpolitischen Linie der GCC-Staaten gewertet. Al Thani hat in den knapp

110 Vgl. Hermann, Rainer, a.a.O., 2011: 85.

111 Vgl. Ebd., 86.

112 Vgl. Niethammer, Katja/Steinberg, Guido, Katars Nahostpolitik Neuer Akteur mit begrenztem Handlungsspielraum, 2009. Online unter: www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/katars_nahostpolitik.html.

113 Vgl. Ebd., 3.

zwei Jahrzehnten seit seiner Machtübernahme die Modernisierung Qatars gezielt vorangetrieben. Ein Jahr nach seinem Amtsantritt gelang ihm ein „Coup“ mit weitreichenden Folgen: er gründete die Fernsehanstalt „al-Jazeera“, welche innerhalb kurzer Zeit zum einflussreichsten Sender der arabischen Welt wurde. Einige Jahre verkörperte der Sender ein „neues Arabien“ und hatte entscheidenden Einfluss auf die Umbrüche in der arabischen Welt.¹¹⁴ Eine ganze Reihe höchst ambitionierter Projekte – Ableger amerikanischer Elite-Universitäten, die Beteiligung am deutschen Autobauer VW und die für das Jahr 2022 geplante Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft – sprechen dafür, dass Qatar das neu entwickelte Selbstbewusstsein auch weiterhin ausbauen wird und an der Schärfung eines eigenen Profils interessiert ist.

c) *Vom Frühling zum Herbst – die Umbrüche in der arabischen Welt*

Die Umbrüche in der arabischen Welt haben auch im dritten Jahr nachdem durch die Selbstverbrennung des tunesischen Gemüsehändlers Mohamed Bouazizi im Dezember 2010 eine Revolution historischen Ausmaßes in Gang gesetzt wurde, nichts von ihrer Dynamik verloren. Revolutionen sind in mehrere Phasen unterteilt und ohne Zeiten der Stagnation und Enttäuschung zu hoher Erwartungen kaum denkbar.¹¹⁵

In Ägypten hatte sich die Befürchtung westlicher Beobachter bestätigt, dass sich die Muslimische Bruderschaft in freien Wahlen durchsetzt. Diese wurde jedoch ein Jahr nach der Machtübernahme im Anschluss an weitere Demonstrationen des Volkes durch das ägyptische Militär entmachteter. In Libyen profitieren noch immer verschiedene Rebellenverbände von einem Machtvakuum. Syrien zerfällt weiter in verschiedene Bürgerkriegsparteien, welche sich immer unversöhnlicher gegenüberstehen, während der Einfluss ausländischer Dschihadisten weiter wächst. Die Gefahr eines regionalen Flächenbrandes unter Einbeziehung der Akteure Israel, Iran und der schiitischen Miliz Hisbollah ist weiterhin nicht gebannt. Der Libanon befindet sich seit der Zedernrevolution, in einer besonderen Situation, welche durch die starke Präsenz der Hisbollah geprägt ist. Auch der beinahe ein Jahrzehnt besetzte Irak hat nach Jahren relativer Ruhe wieder mit vermehrten Anschlägen und interreligiösen

114 Vgl. Perthes, Volker, a.a.O., 2011: 142.

115 Vgl. Kühnhardt, Ludger, The Resilience of Arab Monarchy. How hereditary rulers should respond to popular pressure, 2012. Online unter: www.hoover.org/publications/policy-review/article/118276.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Spannungen zu kämpfen, die Präsenz Al-Qaidas hat bisher ungekannte Ausmaße angenommen. Beinahe wie eine Insel der Stabilität stellten sich in diesen Jahren der Umbrüche die Staaten des Golf-Kooperationsrates in dieser von Konflikten geprägten Region dar. Zwar erlebten auch Kuwait, Saudi-Arabien, Oman und Bahrain Proteste, jedoch blieben diese unterhalb der Schwelle einer substanziellen Bedrohung der politischen Systeme.¹¹⁶

Damit wuchs allmählich auch in den Golfstaaten das Bewusstsein, dass die traditionell eher stabilen Golfmonarchien nicht immun sind gegen die Einflüsse des Arabischen Frühlings. Nach den ersten Protesten, die von Tunesien aus immer weitere vormals autokratisch regierte Staaten erfassten, erreichten sie schließlich mit Bahrain auch einen Mitgliedsstaat des Kooperationsrates. Im Jahre 2011 gab es in diesem im Vergleich offenen und liberalen Golfstaat vermehrt Massendemonstrationen, die nicht nur mehr Bürgerrechte forderten, sondern die Legitimität des Regimes in Frage stellten. Dieser etwaige Kollaps des Regimes, noch dazu unter möglicherweise iranischem Einfluss, bedeutete für Saudi-Arabien, dass der Moment des Eingreifens gekommen war. In Saudi-Arabien formierten sich ebenfalls Ansätze von Protesten, welche eindeutig von denen in Bahrain beeinflusst waren, jedoch nur sehr punktuell auftraten.¹¹⁷ Die Herrschaftsfamilie reagierte nach dem altbewährten Muster, mit welchem Rentierstaaten die Rufe nach mehr Partizipation seit jeher bescheiden: Es wurden finanzielle Geschenke verteilt.¹¹⁸

Letztlich lässt sich sagen, dass die Proteste im Zuge der Umbrüche in der arabischen Welt die Grundfesten der Gründungsgeschichte des GCC berührten. Diese waren vornehmlich die Festigung der Regimelegitimität gegen externe und interne Bedrohungen.¹¹⁹ Die Proteste stellten eben jene staatliche Legitimität in Frage. Die Golfstaaten eint das immense Interesse, die Monarchie als Staatsform möglichst revolutionsresistent zu machen. Insofern wirkt der Arabische Frühling integrationsfördernd, da insbesondere die kleineren Mitgliedsstaaten auf regionaler Ebene eher gegen Unruhen vorgehen können.

116 Vgl. Perthes, Volker, a.a.O., 2011: 144.

117 Vgl. Felsch, Maximilian, a.a.O., 2013: 3.

118 Vgl. Perthes, Volker, a.a.O., 2011: 124.

119 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 17.

d) *Zwischenergebnis – die gemeinsame Identität hält den GCC zusammen*

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich das Konstrukt der Golf-Identität aus mehreren Quellen speist. Nach innen ist sie heterogen, nach außen im Interesse von Souveränität und staatlicher Existenz jedoch homogen. Sie ist isolationistisch und von Beginn an darauf ausgerichtet, andere potentielle Beitrittskandidaten auszugrenzen. Irak aus sicherheitspolitischen Erwägungen, Iran aufgrund schiitischer Dominanz sowie der Gefahr einer weiter um sich greifenden islamischen Revolution und das haschemitische Königreich Jordanien vor allem aus ökonomischen Gründen. Wenn auch das Konstrukt der Golf-Identität nicht alleine auf dem GCC fußt, so hat die Organisation sie doch entscheidend bestärkt.¹²⁰

Die Herausbildung eines „sense of identity“ begründete für Joseph Nye einen wichtigen Faktor zur Entwicklung regionaler Integration.

„The stronger the sense of permanence and the greater the identitive appeal, the less willing are the opposition groups to attack an integration scheme frontally”.¹²¹

Laut Nye könnte eine gemeinsame Identität Gruppen und Politiker zur Hinnahme von kurzfristigen Verlusten bewegen, die bei rein ökonomisch-egoistisch agierenden Akteuren nicht in Betracht kämen. Nye schlägt hier eine Brücke zur Sozialpsychologie, indem er die Bereitschaft von Akteuren postuliert, in einen erweiterten Markt zu investieren, welcher durch eine selbst erfüllende Prophezeiung tatsächlich in einem Binnenmarkt realisiert wird.¹²² In diesem Kapitel zur Exklusivität des GCC wurden gleich zwei Prozessmechanismen Joseph Nyes zusammengeführt. Erstens die Sozialisation der Eliten mit einhergehendem Loyalitätstransfer zur Golfebene und zweitens die zuletzt angesprochene Etablierung des „sense of identity“. Nye vollzieht keine trennscharfe Unterscheidung zwischen beiden Prozessmechanismen. Unklar bleibt, ob die Sozialisation, als Entwicklung des Zusammengehörigkeitsgefühls, eine Vorstufe zur Identitätsbildung auf Golfebene ist, oder qualitativ etwas anderes darstellt. Auch bestimmt Nye keine Bedingungen für das Entstehen dieser Identität.

120 Vgl. Ebd., 41.

121 Nye, Joseph, a.a.O., 1971: 73.

122 Ebd., 201.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Abschließend lässt sich sagen, dass „Khaliji“, die gemeinsame Golf-Identität, als bestimmender antreibender Faktor hinter tiefergehenden Integrationsbestrebungen steht. Seiner eigenen Lesart gemäß steht der Kooperationsrat nicht in Konkurrenz zu gesamtarabischen Kooperationen, sondern sieht sich als wichtiger Bestandteil dieser.¹²³ Trotz der beschriebenen Herausforderungen hat die Golf-Identität entscheidend dazu beigetragen, dass sich die Herrscherfamilien zur Aufgabe nationalstaatlicher Souveränität durchringen konnten. Insbesondere die Umbrüche in der arabischen Welt haben diese Tendenz noch einmal verstärkt, da ein starkes regionales Bewusstsein die Legitimität der Herrschaftsfamilien stützen kann und somit möglichen Revolutionen weniger Angriffsfläche bietet.

4.3.2 Spill-over – das Kernelement des Neofunktionalismus im Integrationsprozess des GCC

Bei einer Analyse des Integrationsprozesses des GCC hinsichtlich der Wirkung von spill-over-Mechanismen könnte eine ganze Reihe von Ereignissen diesem Effekt zugeordnet werden. Während in der Gründungscharta zunächst eine relativ lose Freihandelszone realisiert wurde, weitete sich die Kooperation zwischen den Mitgliedern sukzessive auf immer weitere Bereiche aus. Im Jahre 2001 folgte ein gemeinsamer Markt und im Jahre 2008 wurde schließlich eine Zollunion erreicht, die ein deutlich höheres Integrationsniveau auf wirtschaftlicher Ebene impliziert.¹²⁴ Eine Sonderrolle nimmt hier das unter der Kontrolle der OPEC stehende Öl-Geschäft ein.

a) Spill-over auf institutioneller Ebene

Ein möglicher spill-over könnte auf der institutionellen Ebene identifiziert werden. Allerdings war die Schaffung von supranationalen Institutionen, wie etwa eines Gerichtshofs oder einer Kommission nach europäischem Vorbild in der Gründungsphase definitiv nicht vorgesehen.¹²⁵ Somit ist es denkbar, dass die Entstehung der supranationalen Institutionen des GCC auf einen spill-over zurückgeht. Wie das Kapitel zu den gemeinschaftlichen Organen des GCC beschreibt, lässt sich lediglich dem Generalsekretariat ein supranationaler Charakter zuschreiben. Dieses wurde jedoch bereits in der Gründungscharta

123 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 90.

124 Vgl. Hermann, Rainer, a.a.O., 2011: 245.

125 Vgl. Braun, Ursula, a.a.O., 1986: 39.

ausführlich beschrieben. Das einzige Organ, welches Potential für einen institutionellen spill-over aufweist, ist die Schlichtungskommission.

Die Schlichtungskommission ist aktuell jedoch entscheidend von den Kompetenzen eines gemeinsamen Gerichtshofes, etwa im europäischen Sinne, entfernt.¹²⁶ Erst durch eine massive Aufwertung der Kommission könnte sie als supranationale Jurisdiktion gewertet werden. Diese könnte dann zum ersten Mal in der Geschichte des GCC auf eine Systematisierung und Vereinheitlichung des GCC-Rechts hinwirken. Bisher konnte sich die Schlichtungskommission jedoch nicht bewähren, in den meisten Konflikten wurde sie nicht einmal mit der Lösung bemüht. Somit ist eine Kompetenzerweiterung dieses Gremiums momentan nicht absehbar. Bedeutend in diesem Zusammenhang ist auch die interne Auseinandersetzung zwischen islamischen Rechtsgelehrten und säkularen Juristen, die langfristig eine Reform hin zu einem westlich geprägten Rechtssystem anstreben. Nach derzeitigem Stand ist somit im GCC kein institutioneller spill-over zu verzeichnen und im Falle der Schlichtungskommission auf absehbare Zeit auch nicht zu erwarten.

b) Die Verhandlungen mit Jordanien, Marokko und Jemen – Erweiterung oder Abgrenzung?

Schon die Gründungscharta schließt eine Erweiterung des Kooperationsrates zumindest implizit aus. So heißt es in Artikel 5, dass der GCC aus den sechs Staaten bestehe, die am Treffen der Außenminister am 4. Februar 1981 teilnahmen.¹²⁷ Eine Erweiterung wäre mithin nur durch Zusatzprotokolle oder gar Änderung der Charta möglich.

Das haschemitische Königreich Jordanien soll schon in der Gründungsphase des Rates Interesse an einem Beitritt bekundet haben. Zu dieser Zeit zeigte sich jedoch große Ablehnung der Golfstaaten, ein Land aufzunehmen, welches als Frontstaat des arabisch-israelischen Krieges galt. Die Bedeutung des Nahostkonfliktes ist für die Golfmonarchien generell zurückgegangen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Israel gestiegen. Jedoch blieben ökonomische Bedenken bestehen, das rohstoffarme und von ausländischer Entwicklungshilfe abhängige Jordanien aufzunehmen.¹²⁸ Ernsthaftere

126 Vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 45.

127 Vgl. GCC-Charta, 1981. Online unter: www.gcc-sg.org/eng/indexfc7a.html.

128 Vgl. Peterson, Eric, *The Gulf Cooperation Council: Search for Unity in a Dynamic Region*, Westview Press, London, 1988: 81.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Bestrebungen in der Gründungsphase gab es hinsichtlich des Beitritts Nordjemens. Die Regierung in Sanaa hatte über diplomatische Kanäle zu erkennen gegeben, dass es sich bei der Konstituierung des Rates übergeben gefühlt habe. Nordjemen wäre mit seinen finanziellen Nöten ein höchst ungleicher Partner im Kreise der wohlhabenden Golfstaaten gewesen. Auch die innerstaatlichen Differenzen böten ein gänzlich anderes Bild im Vergleich zu den homogenen Golfmonarchien.¹²⁹ Im Jahre 2011 allerdings wurden die Bestrebungen, Jordanien und nun auch Marokko aufzunehmen, überraschend wieder aufgegriffen. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen stand in direktem Zusammenhang zu den Erhebungen der Bürger der arabischen Welt.¹³⁰ Eine Aufnahme dieser beiden Staaten würde das geografische Einzugsgebiet des GCC erstmals über die Golfregion ausweiten, somit allerdings dem Konstrukt der Golf-Identität widersprechen und eine Revision der Exklusivität einleiten. Eine Prognose über die tatsächliche Aufnahme Jordaniens, Marokkos und Jemens soll hier ausbleiben. Sollte sie sich jedoch bewahrheiten, könnte dies als geografischer spill-over Effekt gedeutet werden.

c) Zurück zu den Wurzeln – die Renaissance des Verteidigungsbündnisses

Wie bereits erwähnt, stand zu Beginn des Golf-Kooperationsrats die Erkenntnis, dass man auf die wachsenden externen Bedrohungen nur gemeinsam reagieren könne. Die Sorge vor schiitischen Revolutionen, der sich abzeichnende Golfkrieg zwischen Iran und Irak und die sowjetische Intervention in Afghanistan schufen ein Klima, das zur schnellen Gründung des GCC beitrug. Um unerwünschte Reaktionen anderer arabischer Staaten zu vermeiden, sahen die Gründer jedoch von der Proklamation eines offiziellen Sicherheitsbündnisses ab.¹³¹ In den folgenden Jahrzehnten stand die ökonomische Integration in verschiedenen Entwicklungsstufen im Vordergrund. Im Jahre 1987 einigten sich die Herrscher der GCC-Staaten dennoch auf einen gegenseitigen Verteidigungspakt, welcher eine Bündnispflicht im Falle eines Angriffes einschließt. Als Irak dann unter Saddam Hussein Kuwait überfiel, wurde der

129 Im Jahre 1990 kam es zur Vereinigung von Nord- und Südjemen. Der neue Staat stellt sodann einen Mitgliedsantrag, der von den Mitgliedsstaaten jedoch äußerst verhalten aufgenommen wurde.

130 Vgl. Zenith Online, GCC nimmt Bewerbungen von Jordanien und Marokko an, 2013. Online unter: www.zenithonline.de/deutsch/home/quicknews/artikel/gcc-nimmt-bewerbungen-von-jordanien-und-marokko-an-001818/.

131 Vgl. Herrman, Rainer, a.a.O., 2011: 246.

Pakt erstmals in der Realität getestet. Im Gegensatz zu vielen anderen arabischen Ländern stellten sich die GCC-Staaten gesammelt an die Seite Kuwaits. Dies hatte jedoch eher symbolische Bedeutung, waren doch die Golfstaaten dem Irak militärisch hoffnungslos unterlegen. Die Abhängigkeit von westlicher und insbesondere amerikanischer Militärhilfe manifestierte sich im Zuge des Krieges vollends. Als der saudische König Fahd amerikanische Truppen in seinem Land stationieren ließ, schien das Projekt kollektiver Selbstverteidigung definitiv gescheitert.

Im Zuge des Zweiten Golfkrieges setzte sich die Erkenntnis durch, dass die bisherige militärische Kooperation innerhalb des GCC nicht ausreichend war gegen externe Bedrohungen. Im Dezember 1990 verabschiedeten die Staatschefs die sogenannte „Erklärung von Doha“ in der sie die mangelnde Effektivität ihrer Allianz bemängelten. Wegen ihres Versagens, Kuwait vor der irakischen Invasion zu schützen, schlossen die einzelnen Mitgliedsstaaten bilaterale Verteidigungsabkommen, jedoch nicht unter Führung des Golf-Kooperationsrates.¹³²

Hinsichtlich äußerer Bedrohungen ist die Kooperation innerhalb des GCC insofern noch nicht sehr weit gediehen. Einer der grundlegendsten Unterschiede zwischen den Golfstaaten und den Mitgliedsländern der EU ist jedoch, dass hier die strikte Trennung zwischen Militär und innerer Sicherheit nicht existiert. Auf dem Feld der inneren Sicherheit nämlich besteht eine fortgeschrittene Vergemeinschaftung, die sich seit den jüngsten Unruhen noch einmal vertieft hat.¹³³ Regelmäßige Treffen von Angehörigen der mächtigen Sicherheitsapparate sind Normalität. Dass diese nicht durch das Generalsekretariat koordiniert werden, entspricht laut Matteo Legrenzi der lokalen Mentalität und habe nicht unbedingt zur Schlussfolgerung, dass die Organisation nicht bedeutend sei in diesem Feld.

Seit dem Jahre 2010 sind jedoch erneut sicherheitspolitische Erwägungen zum Kernanliegen des GCC geworden. Dies könnte einem klassischen spill-over vom Bereich der *low politics* hin zum Bereich der *high politics* entsprechen. Verschiedene äußere Ereignisse führten zur Rückbesinnung auf die

132 Vgl. Hamid, Shadid, *Old Friends, New Neighborhood: The United States, the GCC, and their Responses to the Arab Spring*, in: *The GCC in the Mediterranean in Light of the Arab Spring, Mediterranean Paper Series*, 2012: 32.

133 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 84.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Verteidigungspolitik: Die intensiven Vermittlungsversuche im Jemen, das nach blutigen Protesten und der Flucht des Staatsoberhauptes am Rande des Staatszerfalls stand. Die rasche Unterstützung der NATO-Operation in Libyen, maßgeblich vorangetrieben durch Qatar. Schließlich der Einmarsch von GCC-Truppen aus Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten in Bahrain und das Angebot der Mitgliedschaft an Jordanien und Marokko im Jahre 2011.¹³⁴

Besondere Bedeutung kommt der Intervention in Bahrain zu. Aufgrund der dominanten Schutzmachtstellung der Vereinigten Staaten, war in der Vergangenheit die militärische Komponente trotz der Anschaffung modernster Rüstungsgüter eher vernachlässigt worden. Die Präsenz der Amerikaner in Saudi-Arabien und Bahrain galt als Garant für Sicherheit. Als mit den Protesten in Manama jedoch der Arabische Frühling die Golfstaaten erreichte, war von den Amerikanern keine Hilfe zu erwarten. Dieser Umstand sowie die Erkenntnis, dass selbst jahrelange Verbündete wie der ägyptische Diktator Hosni Mubarak, fallen gelassen wurden, sobald sich die Interessen verändert hatten, lösten ein strategisches Umdenken aus. Zwar könnte dieses in Zukunft zunehmen und letztlich in einer supranationalen Zusammenarbeit münden. Derzeit sind dies jedoch nichts weiter als Absichtserklärungen. Ein klassischer spill-over kann demnach auch in diesem Feld nicht festgestellt werden.

d) Zwischenergebnis – der GCC ist mehr als ein Wirtschaftsraum

Ohne Zweifel ist der Golf-Kooperationsrat mehr als nur ein Wirtschaftsraum. In den drei Jahrzehnten seit seiner Gründung hat die Organisation an Tiefe und Komplexität gewonnen. Schon zu Zeiten der Gründung gingen die Ziele über eine rein wirtschaftliche Kooperation hinaus und waren eher dem Bedürfnis nach einer gemeinsamen Verteidigungsstrategie zuzuordnen. In dem seit dreißig Jahren andauernden Integrationsprozess hat der Golf-Kooperationsrat eine Eigendynamik entwickelt, welche die beteiligten Monarchien weiter zusammen wachsen ließ. Die in diesem Kapitel aufgegriffenen Ereignisse zeigen, dass Teilaspekte dieser Entwicklung durchaus mit spill-over-Mechanismen zu begründen sind. Allerdings bleibt zu bezweifeln, ob sich die Dynamik des Entwicklungsprozesses auf diese Weise vollständig erklären lässt. Ist dieser

134 Vgl. Richter, Thomas, 30 Jahre Golf-Kooperationsrat: Schützt Mitgliedschaft vor Revolution?, in: *Giga Focus*, Nr. 5, Hamburg, 2011: 3.

umfassende Erklärungsansatz nicht der Anspruch, ist zusammenfassend zu schließen, dass das neofunktionalistische Element des spill-over im Entwicklungsprozess des Kooperationsrates in verschiedenen Fällen vorhanden ist.

5. Fazit – Region ohne Regionalisierung?

Um die Grundannahmen des Neofunktionalismus empirisch überprüfen zu können, wurde zunächst ein Analyseraster entwickelt: pluralistische Gesellschaftsstruktur, technisch-funktionalistische Kooperation und funktionale Sachzwänge. Ferner wurden mit einer gemeinsamen Identität sowie spill-over Effekten zwei entscheidende Aspekte aufgezeigt, welche als antreibende Momente identifiziert wurden. Bei der Überprüfung der neofunktionalistischen Theorie am Integrationsprozess des GCC ergibt sich in Bezug auf die gewonnenen Teilerkenntnisse ein ambivalentes Bild. Während einige Erklärungsmuster auf den Kooperationsrat zutreffen, können andere nur partiell bzw. überhaupt nicht verifiziert werden.

Eine Grundthese des Neofunktionalismus besagt, dass der Beginn von Integration in technisch-funktionaler Zusammenarbeit liege. Die Gründung des GCC jedoch liegt in der externen Bedrohung durch die islamische Revolution im Iran sowie interne Bedrohungen der Legitimität der monarchischen Systeme. Auch wenn die offizielle Gründungsgeschichte anders lautet und technisch-funktionale Aspekte in den Fokus rückt, war der GCC zu Beginn eher ein Verteidigungsbündnis, um ein Gegengewicht neben den Regionalmächten Iran und Irak aufzubauen.¹³⁵ Der Sicherheitsaspekt rückte im weiteren Integrationsprozess jedoch vorerst in den Hintergrund und funktionale Sachzwänge, beispielsweise die durch die Globalisierung veränderten Rahmenbedingungen oder die Notwendigkeit der Diversifikation, bestimmten die Agenda. Insbesondere das nahende Ende des Öl-Zeitalters prägte den GCC-Prozess.¹³⁶ Diese externen Sachzwänge beeinflussten die handelnden Akteure und

135 Ausführlich zu den verschiedenen Narrativen der Gründungsgeschichte vgl. Holthaus, Leonie, a.a.O., 2010: 56.

136 Vgl. Niehammer, Katja, Kein Labor arabischer Zukunft, 2006. Online unter: www.zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2006/juni/kein-labor-arabischer-zukunft.

Regionale Integration in der arabischen Welt

bestimmten somit den Verlauf der Integration. Ein Grundmuster neofunktionalistischer Theorie, welche in jenen Sachzwängen die Motivation für eine sich schrittweise erweiternde Integration sieht, konnte somit aufgezeigt werden. Ein Kernelement des Neofunktionalismus sind spill-over-Effekte, deren Vorliegen im Golf-Kooperationsrat ebenfalls geprüft wurde. Zwar können augenscheinlich viele Entwicklungsschritte des GCC als spill-over interpretiert werden, jedoch sind diese eher vereinzelt vorhanden. Insbesondere klassische spill-over von der Ausweitung von low- zu *high politics* ließ sich nicht nachweisen. Insgesamt lässt sich demnach nicht konstatieren, dass spill-over maßgeblich für die Dynamik des Golf-Kooperationsrates verantwortlich ist. Laut neofunktionalistischer Theorie kommt verschiedenen Akteuren eine prominente Rolle im Integrationsprozess zu. Zur Einordnung der Rolle dieser Akteure wurden verschiedene Gruppen näher untersucht. Die Stammesstrukturen sind eine Eigenheit der arabischen Welt und unterscheiden sich grundlegend von den hoch pluralistischen Gesellschaften Europas. Der Einfluss der Bourgeoisie ist einhergehend mit dem wirtschaftsliberalen Öffnungskurs stetig gewachsen und erstreckte sich auch direkt auf den Integrationsprozess. Auch ohne institutionelle Einbindung ist die Bourgeoisie mitverantwortlich für die inhaltliche Ausgestaltung von Richtlinien und vertraglichen Regelungen innerhalb des Obersten Rates.¹³⁷ Auch trifft die neofunktionalistische Annahme, nach der supranationale Institutionen den Integrationsprozess vorantreiben, im Fall des Kooperationsrates nicht zu. Dies ist auf die außerordentlich schwach ausgeprägte gemeinschaftliche institutionelle Struktur des GCC zurückzuführen. Zwar wird den Institutionen im Neofunktionalismus erst bei relativ weit fortgeschrittener Integration eine impulsgebende Funktion zugewiesen. Das Generalsekretariat besteht jedoch schon seit über 30 Jahren, ohne dass es seine Kompetenzen ausweiten konnte.

Auf die eingangs formulierte Fragestellung bezogen, kann somit lediglich eine ausdifferenzierte Antwort gegeben werden: Die Erklärungsansätze des Neofunktionalismus sind insgesamt nur sehr eingeschränkt auf den Golf-Kooperationsrat anwendbar. Es wurde deutlich, dass sich einige Zusammenhänge zwar neofunktionalistisch interpretieren lassen, als Gesamtkonzept jedoch scheint die Theorie des Neofunktionalismus im analysierten Umfeld nicht zu greifen.

¹³⁷ Vgl. Scharaf, Said Khalid, a.a.O., 2010: 279.

Ausblick

Die äußere Wahrnehmung der Golfmonarchien hat sich fundamental gewandelt: Sahen externe Beobachter in den vergangenen Jahrzehnten zumeist auf die Golfstaaten als „reich aber rückständig“ herab, so gelten sie heute als Vorbilder einer neuen arabischen Welt.¹³⁸

Gut dreißig Jahre nach seiner Gründung hat sich der Golf-Kooperationsrat allen Krisen zum Trotz als das beständigste und ambitionierteste Integrationsprojekt der arabischen Welt erwiesen.¹³⁹ Während die europäische Integration in der Vergangenheit von großen Ideen – herangetragen von der politischen Elite – vorangetrieben wurde und so die Führungsdimension der Repräsentanten überwog, scheint der Kooperationsrat eher aufgrund exogener funktionaler Sachzwänge und Entscheidungen der Herrschaftsfamilien in seinem Integrationsprozess vorwärts gekommen zu sein. In vielerlei Hinsicht ist der Kooperationsrat einzigartig und sein hybrider Charakter entzieht sich dem Versuch, sein Wesen anhand einer Theorie erschöpfend zu erfassen. Letztlich bleibt zu bezweifeln, ob eine Theorie jemals in der Lage sein kann, regionale Organisationen wie den GCC hinreichend zu erklären oder sogar deren weitere Entwicklung zu prognostizieren.

Trotz aller Differenzierungen und Weiterentwicklungen kann der Neofunktionalismus nicht die „grand theory“ darstellen, nach welcher Generationen von Politikwissenschaftlern seit jeher suchen. Integrative Prozesse entwickeln sich nicht nach bestimmten theoretischen Vorgaben oder festen Mustern, sondern in komplexer Interaktion vieler innerer und äußerer Faktoren. Dies gilt auch für den Fortgang des Kooperationsrates, bezüglich dessen weiterer Entwicklung heute die verschiedensten Szenarien konkurrieren. Denkbar wäre eine qualitative Vertiefung des Projektes nach europäischem Vorbild ebenso wie eine rein quantitative, sprich geographische Ausdehnung. Auch wenn in dieser Studie die gemeinsame Golf-Identität als das bestimmende Hauptmotiv des Integrationsprozesses identifiziert wurde, erscheint eine territoriale Erweiterung nicht ausgeschlossen. Der Golf-Kooperationsrat ist trotz reformunwilliger Staatschefs eine dynamischen Organisation, welche im Stande ist, sich auf veränderte geopolitische Rahmenbedingungen einzustellen.¹⁴⁰

138 Vgl. Niehammer, Katja, a.a.O., 2006: 3.

139 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 155.

140 Vgl. Legrenzi, Matteo, a.a.O., 2011: 192.

Regionale Integration in der arabischen Welt

Ein Scheitern des Integrationsprojektes oder ein spill-back hin zu einer reinen Freihandelszone erscheint unter den gegebenen Umständen als ausgeschlossen. Letzten Endes bleiben die primären Motive, die zur Gründung des Kooperationsrates führten, bestehen. Die Umbrüche in der arabischen Welt stellten sich als neue Herausforderung für die Regimelegitimität heraus. Die bereits in den 80er Jahren von Iran ausgehende Bedrohung hat durch den Atomkonflikt eine neue Dynamik erreicht. Insofern bleiben den Herrscherfamilien trotz traditioneller Stammesstrukturen und neu erwachtem Patriotismus keine wirklichen Alternativen zu einem starken Bündnis – dem Golf-Kooperationsrat.

Hinsichtlich des Arabischen Frühlings bleibt ein Satz von Volker Perthes in Erinnerung: „Die arabische Welt erlebt eine historische Stunde, von der gerade einmal fünf Minuten vergangen sind“.¹⁴¹ Der Fortgang einer solchen „historischen Stunde“ ist in der Praxis kaum voraussagbar; auch eine Prognose der in Gang gesetzten gesellschaftlichen Prozesse schließt sich aus.¹⁴² Innerhalb dieser komplexen, verwobenen und teilweise auch rückschrittlichen Dynamiken haben sich die Golfmonarchien als Inseln der Stabilität herausgestellt und sind keineswegs die, auf „Sand gebauten“ Staaten, wie es ihnen bis in die 80er Jahre hinein vorgeworfen wurde.¹⁴³

141 Gehört auf einer Veranstaltung des VBKI Berlin im Januar 2013 „Aufstand und Umbruch in der arabischen Welt“.

142 Vgl. Öztürk, Asiye/Kartal, Zerrin, Arabische Zeitenwende. Aufstand und Revolution in der arabischen Welt, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2012: 9.

143 Vgl. Perthes, Volker, a.a.O., 2002: 348.

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:

- C 207 (2011) Klaus-Jörg Heynen
Negotiating EU Law. Particularities and Conclusions
- C 208 (2011) Corsino Tolentino/Matthias Vogl (eds.)
Sustainable Development in West Africa
- C 209 (2012) Patricia Luíza Kegel/Mohamed Amal
MERCOSUR and its Current Relationship to the European Union. Prospects and Challenges in a Changing World
- C 210 (2012) Peter M. Schmidhuber
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 211 (2012) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)
Die Gestaltung der Globalität. Schlüsselwörter der sozialen Ordnung (I)
- C 212 (2012) Ludger Kühnhardt
Regieren in der europäischen Föderation
- C 213 (2012) Ryszard Rapacki
Poland and Greece – Two Contrasting EU Enlargement Experiences
- C 214 (2012) Claudia Rommel
Economic Partnership Agreements in the EU's post-Lomé Trade Regime: Negotiations with West Africa
- C 215 (2013) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)
Die Gestaltung der Globalität. Schlüsselwörter der sozialen Ordnung (II)
- C 216 (2013) Marc Jan Eumann
Current Challenges in EU Politics. A Perspective from North Rhine-Westphalia
- C 217 (2013) Desislava Krалеva
Free Movement of Workers in the EU. Legal Aspects of the Transitional Arrangements
- C 218 (2013) Martin Seidel
Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts
- C 219 (2013) Thorsten Kim Schreier
Die Demokratisierung der Europäischen Union
- C 220 (2013) Michael Schreyer
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 221 (2014) Günter Verheugen
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 222 (2014) Simon Perger
Regionale Integration in der arabischen Welt – eine neofunktionalistische Analyse

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-34-3

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1810
Fax: +49-228-73-1818
<http://www.zei.de>