



Dr. Christian Koch ist Leiter des Fachbereichs Internationale Studien am Gulf Research Center in Dubai.

DER GOLF-KOOPERATIONSRAT ALS REGIONALE SICHERHEITS-ORGANISATION

Christian Koch

Der Golf-Kooperationsrat (GCC), dem die Länder Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien sowie die Vereinigten Arabischen Emirate angehören, wurde 1981 als Reaktion auf die regionalen Unruhen durch die Islamische Revolution im Iran und den Ersten Golfkrieg gegründet. Zunächst war also die Sicherheitsfrage, noch vor allen anderen Gründen, maßgebliches Motiv für das Zusammenrücken dieser Länder, denn durch den Sturz des Schahs und die Machtübernahme des revolutionären Regimes in Teheran, das seine Revolution in die Nachbarländer „exportieren“ wollte, sowie durch den anschließenden Ausbruch des Ersten Golfkriegs im September 1980 fühlten sich die arabischen Golfmonarchien in ihrer Existenz stark bedroht. Mit der Etablierung des GCC gelang es ihnen, eine Art gemeinsame Front zu bilden. Die Organisation entsprang also, in den Worten von Abdul Khaleq Abdullah, einer „objektiven Notwendigkeit“.¹

Der Zeitpunkt der Gründung des GCC war auch insofern von Nützlichkeitsabwägungen geprägt, als die arabischen Golfstaaten dadurch im Rahmen einer multilateralen Organisation gemeinsame Ziele verfolgen, gleichzeitig aber auch Iran und Irak, die zwei Hauptgegner einer regionalen Sicherheitsordnung, aus einem solchen Bündnis ausschließen konnten. Die Herrscher in den arabischen Golfstaaten waren dabei vor allem von der Sorge getrieben, dass eine Einigung mit zunehmendem Druck und Einfluss

1 | Abdul Khaleq Abdullah, „The Gulf Cooperation Council: Nature, Origin and Process,“ in Michael Hudson (Hrsg.), *Middle East Dilemma: The Politics and Economics of Arab Integration* (New York: Columbia University Press, 1999), 150-170, insbesondere 162.

seitens des Iran und des Irak unmöglich werden könnte. Je länger die sechs Staaten die Schaffung einer regionalen Organisation aufschöben, desto wahrscheinlicher würde ein solches Szenario. Daher musste unbedingt gehandelt werden. Gleichzeitig herrschte jedoch große Skepsis, ob der GCC als Organisation überhaupt überlebensfähig sei, da der Zusammenschluss als bloße Ad-hoc-Reaktion angesehen wurde und nicht als geplante, vernunftgeleitete Maßnahme. Der GCC schien praktisch zum Scheitern verurteilt.

Doch trotz zahlreicher Unzulänglichkeiten hat der GCC seit seiner Anfangszeit bis heute überdauert. Es ist dem Rat dabei nicht nur gelungen, die katastrophalen Ereignisse, die die Region geprägt haben und die für seine Mitgliedstaaten noch heute in mehrerer

Es wurden spürbare Fortschritte für die regionale Integration erzielt und erste Schritte zu einem gemeinsamen Markt und einer Gemeinschaftswährung unternommen. Der GCC spielt auf subregionaler Ebene eine zunehmend wichtige Rolle.

Hinsicht eine Sicherheitsbedrohung darstellen, zu überstehen. Es wurden auch spürbare Fortschritte in Bezug auf die regionale Integration erzielt und sogar erste Schritte in Richtung auf einen gemeinsamen Markt und eine Gemeinschaftswährung unternommen. Des Weiteren spielt der GCC auf subregionaler Ebene sowohl in politischer Hinsicht als auch im Hinblick auf Fragen der Sicherheit eine zunehmend wichtige Rolle in der Golfregion. Damit hat der Golf-Kooperationsrat den Test „Sein oder Nichtsein“ bestanden und „seine Überlebensfähigkeit überdeutlich unter Beweis gestellt“.² Darüber hinaus sind auch die Mitgliedstaaten des GCC politisch inzwischen gefestigt und derzeit stabiler denn je.

Doch was genau ist der GCC? Kann er als tragfähige Sicherheitsgemeinschaft angesehen werden, die im Laufe ihrer Existenz einen positiven Beitrag zur Lösung der Sicherheitsprobleme am Golf geleistet hat? Was bedeuten eigentlich die Begriffe „Einheit“, „Integration“, „Kooperation“ und „Koordination“, die derart austauschbar verwendet werden, im Kontext dieser regionalen Organisation? Und, falls der GCC das regionale Sicherheitsumfeld inzwischen tatsächlich mehr und mehr prägt, in welcher Weise macht sich dies bemerkbar? Dies sind die zentralen Fragen, auf die in diesem Zusammenhang eingegangen werden muss, gerade auch im Hinblick auf die entscheidende Rolle der

Golfregion bei der Gestaltung vieler der zentralen Sicherheitsfragen, die aktuell die internationalen Schlagzeilen beherrschen.

IST DER GCC EINE SICHERHEITSORGANISATION?

Bei seiner Gründung im Mai 1981 hatte sich der GCC die hehren Ziele „Koordination, Integration und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten in allen Bereichen“³ auf die Fahnen geschrieben. Solche Überlegungen waren jedoch nicht im luftleeren Raum entstanden. Bereits im Mai 1976 hatte der kuwaitische Kronprinz Dschabir Al Ahmad Al Dschabir As Sabah zur „Gründung einer Vereinigung der

1976 wurde ein erster Versuch zur Abfassung eines Verteidigungsabkommens unternommen, doch da man sich nicht auf eine gemeinsame Formulierung einigen konnte, wurde das Vorhaben zunächst auf Eis gelegt.

Golfstaaten“ aufgerufen, „um eine Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und politischen Bereich, auf Bildungsebene und im Hinblick auf den Austausch von Informationen zu verwirklichen.“⁴ Im gleichen Jahr wurde außerdem ein erster Versuch zur Abfassung eines Verteidigungsabkommens unternommen, doch da man sich nicht auf eine gemeinsame Formulierung einigen konnte, wurde das Vorhaben zunächst auf Eis gelegt. Des Weiteren wurde in den siebziger Jahren die Gulf Organization for Industrial Consultancy, ein Hafenverband, die Nachrichtenagentur Gulf News Agency, die Föderation der Industrie- und Handelskammern der Golfstaaten sowie eine regionale Fluglinie mit dem Namen Gulf Air

- 3 | Die Gründungsurkunde nannte insbesondere folgende Ziele:
- Kooperation der Mitgliedstaaten in sämtlichen Bereichen, bis eine Einheit verwirklicht werden kann;
 - Stärkung der Beziehungen zwischen den einzelnen Völkern der Mitgliedstaaten auf verschiedenen Feldern der Zusammenarbeit;
 - Schaffung ähnlicher Systeme in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, Handel, Zoll und Kommunikation, Bildung und Kultur, ähnlicher Sozial- und Gesundheitssysteme sowie ähnlicher Standards im Informations- und Tourismusbereich sowie in der Gesetzgebung und Verwaltung;
 - Förderung des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts in den Bereichen Industrie, Bergbau, Landwirtschaft und Meeres- und Nutztierressourcen sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit in der Privatwirtschaft zugunsten des Gemeinwohls der Völker der Mitgliedstaaten.
- Die ursprüngliche Gründungsurkunde ist auf der Website des GCC unter <http://www.gcc-sg.org/> zu finden [17.09.2010].

- 4 | Vgl. J.E. Peterson, „The GCC and Regional Security“, in John A. Sandwick (Hrsg.), *The Gulf Cooperation Council: Moderation and Stability in an Interdependent World* (Boulder, CO: Westview Press, 1986), 171-173.

gegründet. Angesichts jener Entwicklungen bezeichnete al-Musfir die Gründung des Golf-Kooperationsrats als „sichtbaren Ausdruck langjähriger Anstrengungen“.⁵

Angesichts der Tatsache, dass die Gründung des GCC eine direkte Folge des sich verschlechternden Sicherheitsumfelds in der Region war – innerhalb von nur zwei Jahren hatte sich erst die iranische Revolution (1979), dann die sowjetische Invasion in Afghanistan (Ende 1979) und schließlich der Ausbruch des Ersten Golfkriegs (September 1980) ereignet –, ist es verwunderlich, dass die Themen Sicherheit und verteidigungspolitische Zusammenarbeit in der ursprünglichen Charta keine Erwähnung fanden. Auch befasste sich keiner der anfänglich geschaffenen Teilausschüsse des GCC ausschließlich mit dem Thema Sicherheit. Das abschließende Kommuniqué, das nach dem ersten Gipfeltreffen im Mai 1981 veröffentlicht wurde, enthielt lediglich eine Willensbekundung, in der die Vertragsstaaten ihrer festen Absicht Ausdruck verliehen, ihre Sicherheit und Unabhängigkeit zu verteidigen und die Region frei von internationalen Konflikten zu halten. In den in Artikel 4 genannten grundlegenden Zielsetzungen des GCC wurde auch kein klares Mandat für den Ausbau der Sicherheitszusammenarbeit formuliert. Das bestehende Sicherheitsumfeld wurde auch nicht als besorgniserregend definiert, obwohl die Situation zu jener Zeit durchaus Anlass zur Sorge gab.

In den grundlegenden Zielsetzungen des GCC wurde kein klares Mandat für den Ausbau der Sicherheitszusammenarbeit formuliert. Das bestehende Sicherheitsumfeld wurde auch nicht als besorgniserregend definiert, obwohl die Situation zu jener Zeit durchaus Anlass zur Sorge gab.

Seit 1981 ist dies ein Dauerthema, auch da trotz aller Sicherheitsbedenken keine hinreichenden Fortschritte bezüglich der Schaffung einer koordinierten Verteidigungs- und Sicherheitspolitik erzielt wurden. Zwar haben die GCC-Staaten diesbezüglich Versuche unternommen und sicherheitspolitische und militärische Abkommen vorgelegt, um die Idee einer regionalen Selbstverteidigung voranzutreiben. So verpflichtete man sich zunächst zur Bildung gemeinsamer Streitkräfte. Die im Dezember 1986 getroffene Entscheidung zur Schaffung einer schnellen Einsatztruppe, der Peninsula Shield Forces, sollte ursprünglich

5 | Muhammad Saleh al-Musfir, „Political Security Issues at the Concluding Statements of the Gulf Cooperation Council (GCC) Sessions 1981-2001: An Analytical Study of the Content“, in: *Digest of Middle East Studies* (Herbst 2004), 32.

eine neue Ära der militärischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit einläuten. Gleichzeitig sollte damit der Grundstein für die Fähigkeit zur gemeinschaftlichen Selbstverteidigung gelegt werden, da man nicht länger abhängig von externen Mächten sein wollte. 1990 wurde

1990 verabschiedete der GCC-Gipfel die „Erklärung von Doha“, in der auf die mangelnde Effektivität der Verteidigungs- und Sicherheitsabkommen hingewiesen und Versagen hinsichtlich der irakischen Invasion in Kuwait eingeräumt wurde.

die Einsatztruppe erstmals auf die Probe gestellt, als irakische Truppen im GCC-Mitgliedstaat Kuwait einmarschierten. Sofort wurde jedoch deutlich, dass die Truppe dem Angriff nicht gewachsen war. Nur durch das Eingreifen eines internationalen Militärbündnisses unter Führung der Vereinigten Staaten konnte Saddam Husseins Plan, Kuwait zu besetzen, verhindert werden. Im Dezember 1990 verabschiedete der GCC-Gipfel die „Erklärung von Doha“, in der die Staatsoberhäupter auf die mangelnde Effektivität der Verteidigungs- und Sicherheitsabkommen des Golfkooperationsrats hinwiesen. Sie räumten auch ihr Versagen darin ein, den irakischen Angriff zu verhindern oder Kuwait vor der Invasion zu schützen. In der Erklärung wurde festgestellt, dass die „Sicherheitsabkommen des GCC nicht ausreichten“, und es wurde zur Schaffung eines neuen „Sicherheits- und Verteidigungsbündnisses“ aufgerufen, „das in der Lage sein sollte, die nationale Sicherheit jedes GCC-Staats zu gewährleisten und die regionale Sicherheit aller sechs Staaten zu schützen“.⁶

Die Unfähigkeit der GCC-Staaten, die irakische Invasion gemeinschaftlich zu verhindern sowie die Tatsache, dass man auf westliche Streitkräfte angewiesen war, um sich verteidigen zu können, warf ernsthafte Fragen auf, die auch heute noch nicht gelöst sind. Was jedoch deutlich wurde, war, dass die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen darüber hatten, wie eine gemeinsame Streitmacht aufgebaut sein und welchen Zwecken sie dienen sollte. Saudi-Arabien, das den Großteil der Truppen und außerdem das Hauptquartier stellte, hatte gehofft, dass sich die Peninsula Shield Force zu einer schlagkräftigen Truppe entwickeln würde, die fähig wäre, auf regionaler Ebene zur Lösung und Bewältigung von militärischen Konflikten beizutragen. Das Sultanat von

6 | Dokumente des GCC, 6. Jahr, Nr. 21, erstellt durch das Generalsekretariat des GCC. Vgl. auch: <http://www.gcc-sg.org/index.php?action=Sec-Show&ID=113> [17.09.2010].

Oman vertrat einen ähnlichen Standpunkt. Die übrigen GCC-Staaten teilten diese Einschätzung jedoch nicht. In ihren Augen hatte die Erfahrung in Kuwait deutlich gezeigt, dass externe Sicherheitsgarantien, vor allem seitens der USA, effektiver funktionierten und dass die Verteidigungskapazitäten auf nationaler und regionaler Ebene nur begrenzten Wert hatten, wenn es darum ging, die Ursachen der Sicherheitsbedrohung in der Region zu bekämpfen.

Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen in Bezug auf den Nutzen der Einsatztruppe waren der Grund für die zögerliche Haltung der kleineren GCC-Staaten in Bezug auf eine mögliche Umstrukturierung oder sogar

Aufstockung der Truppe. Zugleich war man besorgt, dass eine große stehende Streitmacht mit hoher Wahrscheinlichkeit von Saudi-Arabien geführt und dominiert werden würde und vielleicht sogar irgendwann dazu missbraucht werden könnte, die übrigen Länder unter Druck zu setzen und Einfluss auf deren Politik zu nehmen. Obwohl also offensichtlich war, dass die ursprüngliche Truppenstärke von 5.000 Soldaten schlicht nicht ausreichte, war es nicht möglich, sich auf eine Aufstockung der Truppen auf 25.000 oder sogar 100.000 Soldaten zu einigen, wie es der Oman vorgeschlagen hatte, um die militärische Schlagkraft zu erhöhen.

Obwohl offensichtlich war, dass die ursprüngliche Truppenstärke von 5.000 Soldaten nicht ausreichte, war es nicht möglich, sich auf eine Aufstockung der Truppen zu einigen.

Jahrelang herrschte Unentschlossenheit und es kam zu keiner Bewegung in dieser Frage. Auf dem GCC-Gipfeltreffen im Dezember 2006 in Riad legte Saudi-Arabien schließlich einen Antrag vor, in dem zu einer Übernahme des Prinzips „zentrales Kommando, dezentrale Truppen“ und zu einer Auflösung der Peninsula Shield Force als einzelner kollektiver Militäreinheit aufgerufen wurde. Das Königreich schlug im Gegenzug vor, dass jeder GCC-Staat bestimmte militärische Einheiten für die neu zu gründende Militärstruktur abstellen sollte. Diese Einheiten sollten jedoch auf dem jeweiligen Staatsgebiet der Mitgliedsländer stationiert bleiben und nur über ein einheitliches zentrales Kommando miteinander verbunden sein. Die Mitgliedstaaten nahmen den Vorschlag zwar zur Kenntnis und einigten sich darauf, ihn weiter zu prüfen, eine Entscheidung fiel dennoch nicht. Stattdessen wurde auf dem GCC-Gipfel im Jahre 2009 vereinbart, eine gemeinsame schnelle Einsatztruppe

Vor kurzem schlugen die Marineoberkommandanten des GCC vor, die Bildung einer gemeinsamen Seestreitmacht zu prüfen, die Piraterie bekämpfen und die Sicherheit der Meere garantieren sollte.

ins Leben zu rufen, um auf diese Weise auf Sicherheitsbedrohungen reagieren zu können.⁷ Vor kurzem unterbreiteten auch die Marineoberkommandanten des GCC den Vorschlag, die Bildung einer gemeinsamen Seestreitmacht zu prüfen, die die Piraterie bekämpfen und die Sicherheit der Meere garantieren sollte.⁸ Doch letztendlich handelt es sich hierbei um minimale Zugeständnisse an ein Konzept, das die auf ihm ruhenden Erwartungen bisher nicht erfüllen konnte.

Neben diesen Vorstößen zur Etablierung formeller Sicherheits- und Militärabkommen besteht jedoch auch eine politisch-rechtliche Verpflichtung zur gemeinsamen Verteidigung. So hatten die Mitgliedstaaten auf ihrem Gipfel im Dezember 2000 das Gemeinsame Verteidigungsabkommen des GCC verabschiedet, um den Rahmen für ein gemeinsames Verteidigungssystem zu schaffen, das auf dem Prinzip beruhen sollte, dass jeglicher Angriff auf einen einzelnen Mitgliedstaat als Angriff auf alle Staaten des Golf-Kooperationsrats gewertet würde. Im Rahmen dieses Abkommens verpflichteten sich alle sechs Staaten zur gegenseitigen militärischen Hilfe. Des Weiteren sah das Abkommen die Gründung eines Gemeinsamen Verteidigungsrats und eines militärischen Ausschusses vor, die die Kooperation leiten sollten. Außerdem sollte die Zusammenarbeit im Hinblick auf militärische Aktivitäten ausgebaut werden, einschließlich gemeinsamer Militärmanöver sowie Koordinierungsbemühungen im Bereich der Rüstungsindustrie.

Doch ähnlich wie im Falle der Einsatztruppe Peninsula Shield ist man auch in Bezug auf das gemeinsame Verteidigungsabkommen kaum über begrenzte Kooperationen und Beratungen hinausgekommen. Vielmehr behält jeder Staat nach wie vor die uneingeschränkte Kontrolle über seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik und handelt fast ausschließlich im Sinne seiner nationalen Interessen und der jeweils verfolgten nationalen Strategie. Die Hoffnung,

7 | „GCC states agree on joint military force“ (GCC-Staaten einigen sich auf gemeinsame Streitmacht), in: *Oman Tribune*, 06.12.2009.

8 | „GCC decides to form joint naval force“ (GCC beschließt Bildung einer Seestreitmacht), in: *Arab News*, 27.10.2009.

dass sich aus diesem Abkommen heraus eines Tages eine einheitliche Verteidigungspolitik unter einem Zentralkommando entwickeln könnte, bleibt deshalb ein Fernziel.⁹

Aus dem oben Dargelegten folgt, dass sich der Golf-Kooperationsrat bisher nicht als tragfähige regionale Sicherheitsorganisation etablieren konnte. Dieses Unvermögen kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. Die Entwicklung der Organisation ist durch interne Zwänge gehemmt, die teilweise sogar absichtlich geschaffen wurden. Die beiden Haupthindernisse sind das Fehlen einer supranationalen Autorität, wodurch die Organisation praktisch jeglicher Souveränität oder politischen Unabhängigkeit entbehrt, sowie das Fehlen jeglicher Form der Autorisierung, um die Mitgliedstaaten zu konformem Verhalten zu zwingen.¹⁰ Da die GCC-Länder sich selbst als junge Nationalstaaten sehen, die, historisch gesehen, erst vor kurzer Zeit unabhängig wurden, existierte stets ein hohes Maß an Widerstand gegen die Aufgabe der eigenen Souveränität. „Die Souveränität stellte einen Siegespreis dar, den man hegen musste und der nicht etwa leichtfertig auf dem Altar einer panarabischen Bewegung geopfert werden durfte oder in dessen Namen man die Vorzüge der Integration preisen würde“¹¹, wie Louise Fawcett prägnant erklärt hat. In diesem Zusammenhang konnte in Bezug auf Themen wie Wirtschaft oder Wohlförderung, die Peterson und Smith als „low politics“ beschreiben und die für das Überleben

Die beiden Haupthindernisse für den GCC als tragfähige regionale Sicherheitsorganisation sind das Fehlen einer supranationalen Autorität sowie das Fehlen jeglicher Form der Autorisierung.

9 | Das Gemeinsame Verteidigungsabkommen des GCC ist auf der offiziellen Website zu finden: <http://www.gcc-sg.org/index.php?action=Sec-Show&ID=49> [17.09.2010]. Vgl. auch Abdullah al-Shayeh, „GCC leaders must look to strengthen security, harness GCC's 'soft power'“, in: *Gulf News* (VAE), 14.12.2009.

10 | Charles Tripp hat sehr treffend gefragt, wie es möglich sein kann, dass Regimes, die keinerlei Souveränität an ihre eigenen Völker abgeben, diese stattdessen auf eine regionale Körperschaft übertragen. Vgl. Charles Tripp, „Regional Organizations in the Arab Middle East“, in: Andrew Hurrell und Louise Fawcett (Hrsg.), *Regionalism in World Politics: Regional Organizations and International Order* (New York: Oxford University Press, 1995).

11 | Louise Fawcett, „Alliances, Cooperation and Regionalism in the Middle East“, in: Louise Fawcett (Hrsg.), *International Relations of the Middle East* (Oxford: Oxford University Press, 2009, zweite Auflage), 196.

eines Staates von zweitrangiger Bedeutung sind, stets leichter eine Einigung erzielt werden als im Hinblick auf Bereiche der „high politics“, wo es um Fragen der nationalen Souveränität geht.¹²

Ein zweiter wichtiger Faktor sind externe Interventionen in der Region, die ein hohes Niveau erreicht haben. Diese Ausgangslage stellt für die GCC-Staaten ein Dilemma dar. Angesichts der instabilen und unberechenbaren Umstände am Golf wird die Abhängigkeit von einer starken und schlagkräftigen Militärmacht wie etwa den USA in den GCC-Staaten noch immer als Grundvoraussetzung angesehen, um die eigene Sicherheit und Existenz zu schützen. Aus rein sicherheitspolitischer Sicht sind die GCC-Staaten derzeit nicht in der Lage, die Golfregion oder ihre eigenen Staatsgebiete vor Angriffen von außen zu schützen.

Die Politik der Vereinigten Staaten in der Golfregion ist weiterhin hochproblematisch, da sie sich nicht notwendigerweise mit den erklärten Interessen der GCC-Staaten deckt.

Der Golf-Kooperationsrat kann lediglich die Ordnung in der Golfregion aufrechterhalten, Konflikte auf friedlichem Wege beilegen, den Schaden gering halten und Zeit gewinnen, bis ausreichende Verstärkung eingetroffen

ist.¹³ Dennoch ist die Politik der Vereinigten Staaten in der Region und auch im Nahen Osten insgesamt weiterhin hochproblematisch, da sie sich nicht notwendigerweise mit den erklärten Interessen der GCC-Staaten deckt und zuweilen sogar im Widerspruch dazu steht. Tatsächlich hat die Entwicklung der USA von einer eigenen, Schutz bietenden Militärmacht in den achtziger Jahren zu einer Streitkraft, die sich mit ihrer Entscheidung, im Jahre 2003 im Irak einzumarschieren, als Sicherheitsgarant gerierte und zum regionalen Hegemon aufschwang, nicht dazu beigetragen, die zugrunde liegenden Sicherheitsprobleme am Golf zu lösen. Auch stößt der Kurs der USA gegenüber der Region sowohl auf Regierungsebene als auch innerhalb der Bevölkerung auf äußerst geringe Akzeptanz. Dies wird beispielsweise an der aktuellen Ablehnung einer möglichen militärischen Auseinandersetzung mit dem Iran deutlich.

12 | John Peterson und Michael E. Smith, „The EU as a Global Actor“, in: Elizabeth Bomberg und Alexander Stubb (Hrsg.), *The European Union: How Does it Work?* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 197.

13 | Thomas L. McNaugher, „Arms and Allies on the Arabian Peninsula“, in: *Orbis* 28, Nr. 3 (Herbst 1984), 517.

Zu den weiteren ungelösten Fragen, die eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit bisher verhindert haben, gehören ungeklärte Grenzstreitigkeiten und interne Rivalitäten, die sich noch immer negativ auf die innerorganisatorische Arbeit des GCC auswirken und einen Schatten auf die Zukunftsperspektiven der Organisation werfen.¹⁴ Allgemein sind die Beziehungen der GCC-Staaten untereinander noch immer bis zu einem gewissen Grad von Argwohn und gegenseitigem Misstrauen geprägt. Dieses Misstrauen ist inzwischen sogar auf Bereiche der wirtschaftlichen Zusammenarbeit übergegangen. So geriet beispielsweise das Projekt einer gemeinsamen Währung durch den Streit zwischen den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien um den Sitz der geplanten Zentralbank ins Stocken. All dies schwächt den Golf-Kooperationsrat als Institution, in der die Dichotomie zwischen individueller und kollektiver Ebene allgegenwärtig ist. In sicherheitspolitischer Hinsicht sind die Staaten nach wie vor äußerst sensibel, wenn es um Fragen der nationalen Souveränität geht. Angesichts der Tatsache, dass eine regionale Streitmacht theoretisch benutzt werden könnte, um Einfluss auf ihre Innenpolitik zu nehmen, ziehen es die Staaten vor, die uneingeschränkte Kontrolle über ihre Streitmächte zu behalten. Dazu gehört auch, dass einzelne Mitgliedstaaten des GCC lieber Sicherheitsabkommen oder Verteidigungspakte mit externen Staaten schließen als interne gemeinschaftliche Sicherheitsnetzwerke weiterzuentwickeln und sich im weiteren Prozess der Vertrauensbildung zu engagieren. All dies führt im Gegenzug dazu, dass wenig Spielraum für Kompromisse bleibt.

Die GCC-Staaten sind äußerst sensibel, wenn es um Fragen der nationalen Souveränität geht. Da eine regionale Streitmacht theoretisch benutzt werden könnte, um Einfluss auf ihre Innenpolitik zu nehmen, ziehen sie es vor, die uneingeschränkte Kontrolle über ihre Streitmächte zu behalten.

DER GCC ALS HETEROGENE SICHERHEITSGEMEINSCHAFT

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Sachverhalte bleibt die zwischenstaatliche Kooperation fragil. Ein Aufbau institutioneller Strukturen findet nur begrenzt statt. Als Folge davon konnten die Bemühungen um mehr regionale Kooperation bisher nicht richtig an Fahrt gewinnen.

14 | Die Auseinandersetzung zwischen Katar und Bahrain um Fischereirechte ist eines der jüngsten Beispiele für anhaltende Differenzen und ungelöste Streitpunkte.

Jedoch muss an dieser Stelle eine qualitative Unterscheidung getroffen werden. Denn mit der zunehmenden Konsolidierung der einzelnen GCC-Staaten haben sich die Aussichten und auch die tatsächlichen Ergebnisse der regionalen Zusammenarbeit deutlich verbessert. Zwar galt für die zunächst vereinbarten Projekte und politischen Beschlüsse in Bezug auf die Art der möglichen Kooperation vermutlich noch das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Seit 1981 wurde diese minimalistische Sichtweise jedoch allmählich überwunden, so dass sich heute ein breiter angelegtes und umfassenderes Konzept des GCC durchgesetzt hat. So wurden innerhalb des GCC Fortschritte bei der Lösung von Grenzstreitigkeiten erzielt, beispielsweise mit der Unterzeichnung und Ratifizierung des Grenzabkommens zwischen den Vereinigten Arabischen Emiraten und dem Oman im Jahr 2003, mit der Schlichtung des Konflikts zwischen Bahrain und Katar um die Zugehörigkeit der Hawar-Inseln durch ein Urteil des Internationalen Gerichtshofs im März 2001 und mit dem Abschluss des Abkommens zwischen Kuwait und Saudi-Arabien zur Festlegung der Seegrenzen im Jahr 2000. Als Reaktion auf die Bedrohung ihrer inneren Sicherheit durch terroristische Angriffe koordinieren Saudi-Arabien und Kuwait seit den Vorfällen in Kuwait im Januar 2005 ihre geheimdienstlichen Aktivitäten. Des Weiteren wurde im Mai 2005 ein GCC-weit geltendes Abkommen zur Terrorismusbekämpfung unterzeichnet, das ein bisher nicht gekanntes Maß an grenzüberschreitender Kooperation und an Koordination in Bezug auf die Nutzung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse ermöglicht.

Als Reaktion auf die Bedrohung ihrer inneren Sicherheit durch terroristische Angriffe koordinieren Saudi-Arabien und Kuwait seit den Vorfällen in Kuwait im Januar 2005 ihre geheimdienstlichen Aktivitäten.

Auch der politische Zusammenhalt des GCC hat im Lauf der Zeit zugenommen, sodass heute ein allgemeiner Konsens bezüglich der verschiedenen Herausforderungen besteht, denen sich die Golfstaaten gegenübersehen. Ein Beispiel hierfür ist die jüngste Krise im Jemen, in deren Verlauf die Staatsoberhäupter der GCC-Staaten klarstellten, sie unterstützten uneingeschränkt „jegliche Maßnahmen, die Saudi-Arabien zur Verteidigung seines Hoheitsgebiets ergreift“.¹⁵

15 | „GCC opposes attack on Iran“ (GCC lehnt Angriff auf Iran ab), in: *Arab News*, 16.12.2009.

Auch in Bezug auf Themen wie Terrorismus, hinsichtlich der Notwendigkeit, die nuklearen Ambitionen des Iran einzuschränken, und bezüglich der Mittel zur Stabilisierung des Irak herrscht weitgehend Einigkeit.

Diese gemeinsame Sichtweise ist auf regen Austausch und große Vertrautheit der Herrscherfamilien zurückzuführen. Auch wurde erkannt, dass die Annäherung der Staaten im Rahmen des GCC zu greifbaren Vorteilen geführt hat. Die meisten Erfolge wurden dabei auf wirtschaftlichem Gebiet erzielt, etwa mit dem gemeinsamen Wirtschaftsabkommen Unified Economic Agreement von 1981, der Einführung einer Zollunion im Jahr 2002, dem Inkrafttreten eines gemeinsamen Markts 2008, der Einführung eines flächendeckendes Stromnetzes für die gesamte Region und gemeinsamen Logistik- und Infrastrukturprojekten. Sogar im Bereich der Nuklearforschung zu friedlichen Zwecken laufen mittlerweile Kooperationen. Das Vertrauen auf wirtschaftlichem Feld hat inzwischen zu einer höheren Bereitschaft geführt, auch auf anderen Gebieten zu kooperieren. Die Harmonisierung der Politik wurde zum Leitprinzip erhoben.

Auch in Bezug auf Themen wie Terrorismus, hinsichtlich der Notwendigkeit, die nuklearen Ambitionen des Iran einzuschränken und bezüglich der Mittel zur Stabilisierung des Irak herrscht Einigkeit unter den GCC-Staaten.

Ein weiterer Beleg dafür, dass der GCC mittlerweile eine wichtige Funktion in der regionalen Sicherheitspolitik übernommen hat, ist die erhöhte Bereitschaft zur Entwicklung von Konzepten und Ideen zur Überwindung der inhärenten Sicherheitsprobleme, denen die Region auch weiterhin ausgesetzt ist. In einer Rede während der Sicherheitskonferenz Gulf Dialogue 2004 in Bahrain betonte der saudische Außenminister Saud al-Faisal die dringende Notwendigkeit „für ein gemeinsames Handeln mit dem Ziel, einen neuen und stabileren Rahmen für die Sicherheit am Golf zu schaffen“, der auf subnationalen, regionalen und internationalen Elementen beruhen solle. Subnationale Elemente umfassten dabei für ihn „wirkliche und sinnvolle politische, wirtschaftliche, soziale und bildungspolitische Reformen und nicht lediglich kosmetische Veränderungen“. Die regionale Komponente hingegen solle aus „einem nach außen geschlossen agierenden GCC, einem prosperierendem Jemen, einem stabilen Irak und einem freundlich gesonnenen Iran“ bestehen. Zum Schluss erkannte der saudische Außenminister an, dass auch in Zukunft internationale Hilfe nötig sei, um die Sicherheit am Golf

Saudi-Arabien hat als erstes Land Maßnahmen ergriffen, um viele der aktuellen Sicherheitsprobleme zu lösen. So hat das Land zwischen religiösen Splittergruppen im Irak vermittelt.

zu gewährleisten, und betonte, dass hierzu Garantien der internationalen Gemeinschaft nötig seien, die jedoch „nicht unilateral [...] die einzige Supermacht der Welt gewähren kann“.¹⁶ Dass es sich hierbei nicht um leere Worte handelte, lässt sich daran ersehen, dass Saudi-Arabien als erstes Land Maßnahmen ergriffen hat, um viele der aktuellen Sicherheitsprobleme zu lösen. So hat das Land zwischen religiösen Splittergruppen im Irak vermittelt, und der saudische König Abdullah hat einen Friedensplan zur Lösung des Konflikts zwischen den arabischen Ländern und Israel vorgelegt. Ein weiterer Mitgliedstaat des GCC, Katar, hat eine führende Rolle als Vermittler zwischen libanesischen Splittergruppen sowie zwischen der Regierung des Jemen und den al-Houthi-Rebellen übernommen. Die Vereinigten Arabischen Emirate haben die Bemühungen der Koalition in Afghanistan unterstützt und sich an Maßnahmen zur Bekämpfung der Piraterie beteiligt. All dies hat dazu beigetragen, dass der Golf-Kooperationsrat mittlerweile als effektiver funktionierende regionale Organisation wahrgenommen wird. Auf wirtschaftlichem Gebiet hat der Internationale Währungsfonds (IWF) bestätigt, dass dem GCC, was den weltweiten Einfluss angeht, eine wichtige Rolle zukommt.¹⁷

Der GCC kann daher als eine den Regionalismus fördernde Institution definiert werden, wenn man diesen Begriff als Prozess auffasst, in dessen Rahmen Staaten einer bestimmten Region gemeinsame Ziele teilen und ihre Strategien und ihre Politik entsprechend koordinieren. Eine noch präzisere Beschreibung dieses Konzepts ergibt sich vermutlich, wenn man den Regionalismus als einen schrittweise erfolgenden Ausbau von Interaktionen und Aktivitäten auf regionaler Basis versteht.¹⁸ Die Staaten des GCC unterhalten Verbindungen zum Westen, bringen

16 | „Towards a New Framework for Regional Security“, Erklärung Seiner Königlichen Hoheit Prinz Saud Al Faisal, Außenminister von Saudi-Arabien, im Rahmen der Sicherheitskonferenz Gulf Dialogue, Manama, 05.12.2004, http://www.mofa.gov.sa/media/35123_E05-12-04.pdf [19.10.2010].

17 | *The National* (Abu Dhabi), 18.10.2009.

18 | Die hier vorgestellte Definition, der sich der Autor anschließt, entstammt dem Kapitel „Alliances, Cooperation and Regionalism in the Middle East“ von Louise Fawcett (in: Louise Fawcett, a.a.O., 194). Einen Überblick über das Konzept des Regionalismus und der Regionalisierung bietet der Band von Cilja Harders und

den Nachbarländern Iran und Irak ein gewisses Maß an Misstrauen entgegen und weisen ähnliche politische, wirtschaftliche und soziale Systeme auf. All diese Impulsgebenden Faktoren haben bewirkt, dass der GCC in zunehmendem Maße mit einer Stimme spricht. Gleichzeitig setzt sich unter den Mitgliedstaaten mehr und mehr die Überzeugung durch, dass der GCC ein sinnvolles Instrument zur Gewährleistung größtmöglicher Sicherheit darstellt. Darüber hinaus gilt, was auch Abdullah bereits feststellte: „Der GCC konterkariert auch weiterhin die realistische Sichtweise in der Theorie der Internationalen Beziehungen, die besagt, dass Bemühungen souveräner Staaten um freiwillige Kooperation und Integration im anarchischen Umfeld der Weltpolitik von vornherein zum Scheitern verurteilt sind. Die Beständigkeit des GCC bestätigt den liberaleren Standpunkt, dass Kooperation und Integration nicht nur prinzipiell möglich, sondern – vielleicht mehr denn je – integraler Bestandteil der internationalen Beziehungen in der heutigen Welt sind.“¹⁹

Will man die Rolle des GCC beurteilen, muss der Begriff Sicherheit breiter ausgelegt werden. Ein spezifischer Aspekt wäre, in Bezug auf die Sicherheit am Golf zwischen den „kurzfristigen Erfordernissen und der langfristigen Perspektive“ zu unterscheiden.

Will man also die Rolle des GCC beurteilen und ermesen, in welche Maße der Rat zur Sicherheit in der Region beiträgt, muss der Begriff Sicherheit breiter ausgelegt werden. Ein spezifischer Aspekt wäre, in Bezug auf die Sicherheit am Golf zwischen den „kurzfristigen Erfordernissen und der langfristigen Perspektive“²⁰ zu unterscheiden. Einerseits müssen Schritte zur Verringerung der Spannungen in der Region umgesetzt werden, was eher einem Prozess des Krisenmanagements gleicht, mit dessen Hilfe der Ausbruch von Konflikten verhindert werden soll. Langfristig jedoch ist ein weiter gefasster Ansatz in Erwägung zu ziehen, der es der Region ermöglicht, tatsächlich als Sicherheitsgemeinschaft zu agieren. Hierzu gehört auch anzuerkennen, dass Sicherheit in der Golfregion kein eindimensionales Phänomen ist, sondern aus einer komplexen Matrix innerstaatlicher, regionaler und internationaler Faktoren besteht,

Matteo Legrenzi, *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East* (Aldershot: Ashgate Publishers, 2008).

19 | Abdullah, a.a.O., 153.

20 | Anoushiravan, Ehteshami, „Iran, the GCC and Europe: Alternative Strategies“, in: Christian Koch und Felix Neugart, *A Window of Opportunity: Europe, Gulf Security and the Aftermath of the Iraq War* (Dubai: Gulf Research Center, 2005), 45.

die jeweils auf unterschiedliche Weise die Wahrnehmungen und folglich die politischen Entscheidungen der regionalen Machthaber prägen.

Im Falle des GCC haben wir es mit einem regionalen Akteur zu tun, der nach dem Konsensprinzip Entscheidungen fällt,

Der GCC verfügt nicht über die notwendigen militärischen Kapazitäten oder andere „harte“ Formen der Sicherheitsgewährleistung, um letztlich die taktischen Erwägungen seiner größeren und mächtigeren Nachbarn Iran und Irak beeinflussen zu können.

jedoch nicht in der Lage ist, entschlossen zu handeln, um eine sich abzeichnende Krise oder ein Konfliktszenario im Keim zu ersticken. Zwar sind sich die GCC-Staaten sowohl darüber einig, dass ein militärisches Nuklearwaffenprogramm des Iran nicht zugelassen werden dürfe, als auch darüber, dass im

Irak ein stabiler politischer Prozess ohne die Einmischung benachbarter Staaten gewährleistet sein sollte. Der GCC verfügt jedoch nicht über die notwendigen militärischen Kapazitäten oder andere „harte“ Formen der Sicherheitsgewährleistung, um letztlich die taktischen Erwägungen seiner größeren und mächtigeren Nachbarn beeinflussen zu können. Vor diesem Hintergrund reichen bestehende Gemeinsamkeiten nicht aus, um weitreichendere Sicherheitszusagen zu bieten.

Um dieses Dilemma zu überwinden, müssen es sich die Golfstaaten unter anderem zum Ziel setzen, schrittweise mehr Verantwortung für den regionalen Sicherheitsprozess zu übernehmen. Der frühere Generalsekretär des GCC, Abdulla Bishara, erklärte in diesem Zusammenhang: „Vermutlich lacht die ganze Welt über uns, wenn wir versichern, dass allein die Golfländer das Recht haben, die Region zu verteidigen. Doch unabhängig davon, über welche Kapazitäten wir tatsächlich verfügen, bestehen wir darauf, dass dies als grundlegendes Prinzip gelten muss, um Sicherheit und Frieden für unsere Völker zu schaffen.“²¹ Der Premierminister von Katar, Scheich Hamad bin Jassim bin Jabor Al Thani, argumentierte in ähnlicher Weise, dass „die Sicherheit der Golfregion immer in der Verantwortung der Söhne des Golfs verbleiben wird und grundsätzlich davon abhängt, dass die Golfstaaten gegenseitiges Vertrauen aufbauen und ihre Eigenständigkeit stärken“.²²

21 | Zitiert in Peterson, a.a.O., 203.

22 | Der Premierminister von Katar, „Arabian Gulf security, responsibility of gulf sons“, *Kuwait News Agency*, 10.03.2008.

Es ist daher dringend notwendig, eine Agenda zu entwickeln, die auf begrenzten, aber konkreten Formen der Kooperation beruht und in die gemeinsame Ansichten bezüglich der Sicherheit einfließen, beispielsweise die langfristige wirtschaftliche Entwicklung der Region und die Stabilität des Ölflusses und -preises. Angesichts der fehlenden Möglichkeiten und der mangelnden Bereitschaft, die Kooperation sowie die regionalen Institutionen effektiv zu gestalten, überwog bisher die Notwendigkeit externer Hilfe zur Lösung der Sicherheitsprobleme am Golf. Doch unter dem Strich kann Sicherheit nicht nur durch externe Faktoren bestimmt werden. Alle beteiligten Akteure müssen sich darüber hinaus im Klaren sein, dass es ohne die umfassende Beteiligung aller Parteien, einschließlich der GCC-Staaten sowie des Irak, des Iran und Jemen, kein Sicherheitssystem am Golf geben kann. Wenn in den nächsten Jahren der Prozess zur Schaffung eines solchen Rahmens angestoßen werden kann, wird der Golf-Kooperationsrat sich tatsächlich als unverzichtbare Institution für die Völker und Staaten dieser Region erwiesen haben.

Angesichts der fehlenden Möglichkeiten und der mangelnden Bereitschaft, die Kooperation sowie die regionalen Institutionen effektiv zu gestalten, überwog bisher die Notwendigkeit externer Hilfe zur Lösung der Sicherheitsprobleme am Golf.