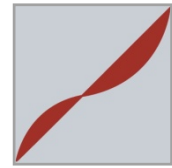


BERLIN RISK BRIEF

Zu Strategischen Fragen in Politik und Wirtschaft



No. 2 August 2008

Im globalen Zeitalter schieben sich neue grenzüberschreitende Politikfelder zunehmend in den Vordergrund. Die Weltklimapolitik, die Reaktion auf internationale Wanderungsbewegungen oder die Konzipierung einer neuartigen „Energieaußenpolitik“ sind dafür besonders akute Beispiele.

Die Einschätzung politischer Risiken ist auf diesen Gebieten naturgemäß schwierig, da die Entscheider in großer Geschwindigkeit neue Informationen verarbeiten müssen. Ob es um die Festlegung strategischer Prioritäten oder die Konzentration auf erreichbare Ziele geht – vielfach sind diese Fragen Gegenstand von Kontroversen, die nicht zuletzt auf das Umfeld wirtschaftlicher Entscheidungen ausstrahlen.

Die zweite Ausgabe des BERLIN RISK BRIEF analysiert mehrere Themen, deren wachsende Bedeutung auf der strategischen Agenda heute unumstritten ist. Im Bereich der Klimapolitik gilt es, einen fairen Ausgleich der Interessen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vorzunehmen. Die Bilanz der liberalen Einwanderungspolitik in Spanien bildet einen Brennpunkt der Debatte um die Migrationspolitik der Europäischen Union. Die Zukunft der deutschen Energiesicherheit stellt die deutsche Außenpolitik vor neuartige Herausforderungen.

Schließlich untersucht eine Länderanalyse Chancen und Risiken der politischen Reformprozesse in Bahrain. Das Zusammenwirken verschiedener Faktoren wird darüber entscheiden, ob der kleine Staat am Persischen Golf einen Beitrag zur Stabilität in der Krisenregion leisten kann oder nicht.

Inhalt

Carsten Giersch Kooperative Klimapolitik	2
Andreas Baumer Chancen und Risiken der spanischen Migrationspolitik	7
Daniel Eisermann Auf dem Weg zu einer deutschen Energieaußenpolitik	13
Doreen Storbeck Politischer Reformprozess in Bahrain – ein Schritt vor, ein Schritt zurück?	16

Impressum

Herausgeber:

BERLIN RISK INSTITUTE
Eisermann und Giersch GbR

Tieckstraße 9

10115 Berlin

Tel: 49 – (0)30 – 847 123 54

49 – (0)30 – 847 123 55

kontakt@berlin-risk-institute.de

www.berlin-risk-institute.de

ViSdP:

PD Dr. Carsten Giersch

Dr. Daniel Eisermann

Layout:

Heiko Winkler

Nach der Klimafolgekonferenz in Bali im Dezember 2007 und dem dort verabschiedeten Aktionsplan richten sich alle Erwartungen auf die 2009 in Kopenhagen beginnenden Verhandlungen über ein globales Klimaschutzabkommen im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention. Es soll dem unzureichenden, 2012 auslaufenden „Kyoto-Protokoll“ nachfolgen. Noch halten sich die Regierungen im Vorfeld der Verhandlungen bedeckt, und auch die Klimaschutzpolitik der USA nach dem Präsidentschaftswechsel Anfang kommenden Jahres bleibt ungewiss. Doch klar ist, dass Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu einer weltumspannenden Kultur der Klimakooperation gelangen müssen, wenn sie die von den Menschen verursachte Erderwärmung abmildern wollen. Vor dem Hintergrund des vergangenen G8-Gipfels in Japan im Juli 2008 beleuchtet der folgende Artikel die wichtigsten Verhandlungsthemen und lotet mögliche Übereinkünfte für einen globalen Klimapakt aus.

Der Grundsatz der Fairness in einem Klimaschutzabkommen

Die internationale Diskussion über die Bekämpfung der Klimafolgen wurde lange in Form eines Schlagabtauschs geführt. Die Industrieländer zögern, konkrete mittelfristige Einschnitte ihrer Treibhausgasemissionen, hauptsächlich Kohlendioxid (CO₂), zuzusagen, bevor die sich entwickelnden Länder nicht ebenfalls eine Verpflichtung auf niedrige CO₂-Emissionen eingehen. Die Entwicklungsländer erwarten umgekehrt von den Industrieländern, mit gutem Beispiel voranzugehen und zuerst ihre bereits hohen CO₂-Emissionen erkennbar zu reduzieren. Auch auf dem jüngsten G8-Gipfel der wichtigsten Industriestaaten hat sich dieses Spiel wiederholt. Ein erfolgreiches Klimaschutzabkommen wird hingegen aus Tauschgeschäften und Gegenleistungen in großem Maßstab bestehen, es wird um Geld, sehr viel Geld, gehen, und zeitliche Regelungen wie Stufenpläne und Übergangsfristen müssen das Rahmenwerk des Abkommens bilden.

Erfolgreiche internationale Kooperation beruht auf Grundsätzen der Gerechtigkeit

und der Fairness. Beim Prinzip der Kohlenstoff-Gerechtigkeit (Carbon Justice) geht es beispielsweise darum, eine Formel zu finden, die ausdrückt, wie viel CO₂ die Menschen in den nächsten Jahrzehnten ausstoßen dürfen. Das Fairness-Prinzip betrifft die Legitimation, die Verhandlungen durch verlässliche mehrseitige Verfahrensregeln erlangen. So sind die Interessen aller bona fide handelnden Parteien zu berücksichtigen. Außerdem muss gelten, dass alle relevanten Parteien oder Staatenkoalitionen das vorgesehene Abkommen mindestens akzeptieren können. Das sind relativ einfache Prinzipien, deren Beachtung jedoch für die Schaffung einer kooperativen Verhandlungskultur unerlässlich ist.

Wenn die Industrieländer die Schwellen- und Entwicklungsländer in ein Klimaschutzabkommen einbeziehen wollen, werden sie daher nicht umhin können, sich auf einige Faktoren der Erderwärmung zu besinnen.

Der kommende Klimawandel resultiert aus einer durch die Industrialisierung verursachten Störung des Kohlenstoffkreislaufs. Die Forschung hat zweifelsfrei den Zu-

sammenhang nachgewiesen, der über die Jahrmillionen der Erdgeschichte zwischen dem CO₂-Gehalt in der Luft – gemessen als parts per million (ppm) Luftmoleküle – und dem Verlauf der globalen Temperaturen bestand. Selbst in den vergangenen Warmzeiten stieg der CO₂-Gehalt nicht über 300 ppm. Seit der Industrialisierung ist der Wert jedoch von 280 auf über 400 ppm getiegen. Dafür verantwortlich ist zu einem großen Teil die Energieerzeugung durch fossile Brennstoffe.

Die Hälfte der CO₂-Emissionen zwischen 1950 und 2000 entfiel auf die USA und Europa. Wegen der Trägheit des Klimasystems steigen die globalen Temperaturen erst mit Zeitverzögerung. Die Industrieländer tragen also einen Großteil der Verantwortung für die kommende Erderwärmung unabhängig von allen künftigen Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung. Hier gilt das Verursacherprinzip und die Industrieländer werden dafür in allen Klimaverhandlungen in die Pflicht genommen werden. Die Forderung der Entwicklungsländer nach Kompensationsmaßnahmen ist begründet, denn vor allem sie, die bisher kaum CO₂ ausgestoßen haben, werden von den Folgen eines Temperaturanstiegs am stärksten betroffen sein. Die Verpflichtung zur finanziellen Hilfe ist eine doppelte im Hinblick auf die Länder, die kein Geld haben, um rechtzeitig Anpassungs- und Schutzmaßnahmen durchzuführen. Ein wichtiges Thema eines globalen Klimapaktes ist demnach die großzügige finanzielle Ausstattung eines Anpassungsfonds.

Ein Stufenplan der Konvergenz

Die drohenden Folgen der Erderwärmung sind im Vorfeld der Klimakonferenz in Bali 2007 auf recht eindringliche Weise erörtert worden. Es muss mit Nahrungsmittelknappheit, Gesundheitsschäden und star-

ken Migrationsbewegungen gerechnet werden, entweder weil in den Dürregebieten das Wasser knapp wird, oder weil es durch saisonal erhöhte Niederschläge und Sturmfluten zu massiven Überschwemmungen kommt. Während noch nicht klar ist, wie stark der Meeresspiegel aufgrund des Abschmelzens der Polkappen steigen wird, ist der gegenwärtig vielleicht eindringlichste Beweis für die Erderwärmung der weltweite Rückgang der Gletscher mit ebenfalls dramatischen Folgen für die regionale Wasserversorgung.

Auf die eine oder andere Weise werden vor allem Nordafrika, die Sahelzone und das südlichen Afrika, Zentralasien, Indien und Pakistan, Bangladesch, China und Australien sowie die Karibik und der Golf von Mexiko, die Andenregionen und Amazonien vom Klimawandel betroffen sein. Dieses Bild ist durchaus zwiespältig, weil vor allem China und Indien aber auch Brasilien, Mexiko und Südafrika zu den selbst betroffenen Schwellenländern gehören, die zugleich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren inzwischen ebenfalls zu Großemittenten geworden sind.

Die Einbeziehung Chinas und Indiens in die internationale Klimaschutzpolitik ist wegen der Bevölkerungsgröße dieser Länder und ihres Wirtschaftswachstums ein wichtiges Anliegen. Derzeit überholt China die USA bei den CO₂-Emissionen pro Land. Doch können als fairer Maßstab nur die CO₂-Emissionen pro Einwohner gelten, und hier liegen die USA und Kanada mit jährlich zwanzig Tonnen pro Kopf und Europa und Japan mit rund zehn Tonnen pro Kopf noch deutlich vor China mit 2,7 Tonnen, Brasilien mit zwei und Indien mit etwa einer Tonne CO₂ pro Kopf. Das bedeutet nicht, dass die Schwellenländer daraus den Anspruch ableiten können, ihre Pro-Kopf-Emissionen ebenfalls auf europäische und ameri-

kanische Verbrauchswerte zu steigern. Das würde weltweit zu einem unverantwortlich hohen CO₂-Gehalt in der Luft und einem entsprechend dramatisch starken Temperaturanstieg führen.

Nach den bisherigen Berechnungen ist der Anstieg des CO₂-Gehalts auf circa 450 ppm zu begrenzen, damit die Temperaturerhöhung nicht größer als zwei Grad Celsius ausfällt. Um das zu erreichen, müssten die CO₂-Emissionen bis 2050 weltweit mindestens um die Hälfte verringert werden. Die G8-Staaten haben im Juli 2008 eine derartige politische Absichtserklärung verfasst. Ganz offensichtlich hängt jedoch die Verpflichtung der anderen Länder auf dieses Ziel davon ab, ob sie erwarten, dass in einem künftigen Klimaschutzabkommen die Verteilung der Emissionsrechte auf faire Weise vorgenommen werden wird.

Als eine mögliche faire und gerechte Formel gilt „Kontraktion und Konvergenz“ (Global Commons Institute), die von einem gleichen individuellen Anrecht auf CO₂-Emissionen ausgeht. Der jetzige Durchschnittswert von vier Tonnen CO₂ pro Kopf müsste auf durchschnittlich zwei Tonnen pro Kopf halbiert werden, um die genannte Globalziele zu erreichen. Vergleicht man diese Zielgröße mit den jetzigen Werten in den USA, Europa und Japan, dann ist klar, dass die Industrieländer tatsächlich radikale Einschnitte um bis zu 80 Prozent vollziehen müssen.

Die erforderlichen CO₂-Reduzierungen, die künftige Regierungen der Industrieländer verantworten müssten, sind so drastisch, dass sie aus der Sicht der Entwicklungsländer ein Glaubwürdigkeitsproblem aufwerfen. Für sie ist fraglich, ob die Industrieländer ihre Versprechungen erfüllen, solange keine konkreten nationalen und mittelfristigen Vorgaben existieren, an denen ihre Taten gemessen werden können.

Die Entwicklungsländer sollen dagegen jetzt schon einer Begrenzung des CO₂-Ausstoßes pro Kopf zuzustimmen, obwohl das für sie künftig eine Beeinträchtigung ihres nachholenden Wirtschaftswachstums bedeuten kann. Gemessen am Durchschnittswert von zwei Tonnen CO₂ pro Kopf dürfte Indiens Bevölkerung beispielsweise seinen jetzigen Wert nur noch maximal verdoppeln. China müsste sogar schon Kürzungen vornehmen. Brasilien hätte sein Limit bereits erreicht und wäre gehalten, kräftig zu drosseln.

Abgesehen vom Glaubwürdigkeitsproblem der Industrieländer muss auch der Verdacht ausgeräumt werden, dass der drohende Klimawandel dazu benutzt wird, die Schwellenländer als künftige Machkonkurrenten in der Weltpolitik in ihrem wirtschaftlichen Wachstum zu benachteiligen. Das Prinzip eines weltweit gleichen individuellen Anrechts auf CO₂-Emissionen kann nur zum Schlüsselthema in den Klimaverhandlungen werden, wenn die für einen fairen Deal erforderliche Vertrauensbasis geschaffen wird. Die Industrieländer und besonders die USA sollten bedeutende, verbindliche und nachprüfbar Reduktionsziele bis 2020 als Erstangebot zu den Klimaverhandlungen mitbringen.

Fairer Handel mit Emissionsrechten und Technologietransfer

Ein globales Klimaschutzabkommen mit Zielrichtung auf durchschnittlich zwei Tonnen CO₂-Emissionen pro Kopf bis 2050 wird eher zu erreichen sein, wenn die Industrieländer ihre dann noch höheren Werte mit den niedrigeren Werten der Entwicklungsländer verrechnen dürfen. Darauf werden sich die Entwicklungsländer nur einlassen, wenn sie entsprechende Ausgleichszahlungen für die Nutzung ihrer Emissionsrechte erhalten. Damit wird ein massiver Transfer von

Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energien verbunden sein, damit die Entwicklungsländer selbst wirtschaftlich wachsen können, ohne dafür fossile Brennstoffen zu verfeuern.

Die Schaffung eines Marktes für Kohlendioxid und der Umstieg von fossilen Brennstoffen auf erneuerbare Energien sind als wesentliche Bestandteile einer „Dekarbonisierungs“-Strategie bereits grundsätzlich anerkannt. Auch hier ist jedoch die Frage, ob die Umsetzung so gelingt, dass es zu einem fairen Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern kommt.

Dekarbonisierung ist das strategische Ziel aller Klimaschutzmaßnahmen und bedeutet die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Anstieg der Kohlendioxid-Emissionen. Angesichts des weltweiten Energiebedarfs infolge von Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum muss letztlich die Kohlenstoff-Intensität der Energieproduktion sinken. Um diesen Prozess zu beschleunigen, sollen CO₂-Emissionen künftig kostenpflichtig gemacht werden, um so Anreize zur Verbesserung der Energieeffizienz großer Industriezweige zu geben. Zugleich werden anstelle fossiler Brennstoffe verstärkt Wasser, Wind, Sonne, Biogas und Biokraftstoffe zur Energiegewinnung eingesetzt.

Beide Ansätze werden von den Industriestaaten forciert. Insbesondere die Europäische Union sieht sich mit ihrem System zum Handel mit Emissionsrechten in einer Vorreiterrolle. Das EU-weite „Cap and Trade“-Verfahren mit absoluten Obergrenzen für CO₂-Emissionen und der Versteigerung von und dem Handel mit Emissionsrechten unterhalb dieser Grenzen ist eine Möglichkeit, CO₂ einen Preis zu geben.

Die Einrichtung regionaler Emissionshandelssysteme stößt jedoch in den Indu-

strieländern auf Widerstände mit dem Argument, dass energieintensive Industrien zum Beispiel im Bereich von Metall, Papier, Chemie und Zement, wenn sie hohe Ausgaben für die Ersteigerung von Emissionsrechten hätten, einen globalen Wettbewerbsnachteil erleiden würden. Obwohl jüngste Studien zeigen, dass solche Nachteile wohl eher übertrieben werden (*Economist* vom 21. Juni 2008), wird nun teilweise von CO₂-Zöllen auf Produkte aus den Regionen der Welt geredet, die nicht Teil eines Emissionshandelssystem sind. Als Alternative wird auch gefordert, die energieintensiven Industrien weltweit mit einem sektoralen Emissionshandelssystem zu erfassen.

Wenn Vorschläge eines CO₂-Zolls oder sektorale Ansätze von Industrieländern vorgeschlagen werden, ohne dass sie im Kontext von fairen Gesamtlösungen stehen, werden sie als neue Form des Protektionismus aufgefasst. Das gilt auch für die Erhöhung der für viele Entwicklungsländer kritischen Transportkosten, wenn die Emissionen des Flugverkehrs und des Schiffsverkehrs weltweit kostenpflichtig gemacht werden sollen.

In Bezug auf die Nutzung erneuerbarer Energien sorgen die Industriestaaten mit egoistischen Maßnahmen ebenfalls für Irritationen. Bekanntlich sollte die Abhängigkeit von fossilen Kraftstoffen durch den massiven Anbau von Pflanzen verringert werden, die sich zu Biokraftstoffen verarbeiten lassen. Wie eine Studie der Weltbank zeigt, hat das jedoch hauptsächlich zum starken Anstieg der Nahrungsmittelpreise seit 2002 geführt. Betroffen waren vor allem die Entwicklungsländer, in denen teilweise Hungerrevolten ausgebrochen sind. Auch die Maßnahmen zum Klimaschutz müssen zu Ende gedacht werden, wenn gegenteilige Konsequenzen auf anderen Feldern vermieden werden sollen. Die EU hat ihre Ziele hinsichtlich des künf-

tigen Anteils von sogenanntem Biosprit am Energieverbrauch entsprechend modifiziert.

Erstaunlich ist außerdem, dass mit Ausnahme Deutschlands immer mehr Industrieländer auf die Atomenergie zur Lösung des globalen Klimaproblems setzen, gerade so als wäre der Bau neuer Atomkraftwerken nicht mit enormen Kosten und ihr Betrieb nicht mit anderen Umweltrisiken verbunden. Davon unbeschadet ist die Verlängerung von Laufzeiten bestehender Atomkraftwerke für eine Übergangszeit, bis die technologischen Innovationen zur Nutzung erneuerbarer Energien noch weiter vorangeschritten sind.

Auch die Abscheidung und unterirdische Einlagerung von CO₂ (Carbon Capture and Storage), die eingesetzt werden sollen, um weiterhin Kohlekraftwerke betreiben zu können, stellen eigentlich eine riskante Nebenstrategie dar. Hauptsächlich erforderlich bleibt eine Wende hin zur alternativen Energieerzeugung gemeinsam mit den Entwicklungsländern.

Weltumspannende Kooperation bei der Erschließung erneuerbarer Energien

Wesentlicher Bestandteil eines globalen Klimapaktes der Industrieländer mit den Entwicklungsländern wird deren Teilhabe an der Forschung und Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien sein. Transferleistungen zur Sicherung alternativer Energieversorgung sind notwendig, damit die Entwicklungsländer ihr künftiges wirtschaftliches Wachstum energieeffizient und weniger kohlenstoffintensiv organisieren können. Es bleibt abzuwarten, wie die jüngst bei der Weltbank angesiedelten Climate Investment Funds tatsächlich ausgestattet werden (versprochen wurden fünf Milliarden Dollar) und wie die Mittelvergabe praktiziert wird. Das betrifft vor allem die Mitentscheidungsrechte der

Entwicklungsländer. Die verschiedenen Erfahrungen bei der Umsetzung der Klimainvestitionsfonds werden sicher in die Verhandlungen über ein neues Klimaschutzabkommen in Kopenhagen hineinspielen. Entscheidend wird sein, die Transfer- und Ausgleichsmechanismen flexibel und ausbaufähig zu halten.

Es ist äußerst beachtlich, welches Potenzial den erneuerbaren Energien inzwischen auch aus ökonomischer Sicht zugemessen wird (*Economist*, A Special Report on Energy, 21. Juni 2008). Das gilt auch für die Herstellung von Biokraftstoffen, die nicht auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion geht. Wind- und Sonnenenergie sowie die Energiegewinnung aus Erdwärme (Geothermie) werden in dem Maße konkurrenzfähig, wie die Preise für fossile Brennstoffe wie Öl und Gas steigen. Die Kostenrelationen alternativer Energien werden selbst gegenüber der Kohlekraft günstiger, wenn die CO₂-Emissionen einen Preis erhalten, zum Beispiel 30 Dollar pro Tonne, oder aber aufwendig abgeschieden und eingelagert werden müssen.

In geographischer Hinsicht sind die erneuerbaren Energien nicht überall gleich verfügbar. Zu den vorteilhaften Standorten gehören mit Küstenregionen (Wind), Wüsten (Sonne) und den Tropen (Biomasse) ausgerechnet die Gebiete, die sonst wirtschaftlich benachteiligt und unterentwickelt sind. Liegen damit die eigentlichen Voraussetzungen für einen weltumspannenden Grand Deal in der Klima- und Energiepolitik vor? Erforderlich wären ein enormer Ausbau und eine verbesserte Verknüpfung der Leitungsnetze, um die Versorgung mit Strom aus den alternativen Energiequellen überall sicherzustellen.

Die dafür zu überwindenden Schwierigkeiten schon innerhalb Europas und bei

transkontinentalen Netzen etwa zwischen Nordafrika und Europa sind nicht zu unterschätzen. Auf der anderen Seite werden gegenwärtig noch Milliarden Dollar in die Erschließung von Öl und Gasfeldern und den Bau von Pipelines investiert, wobei die fossilen Kraftstoffe in nicht allzu ferner Zukunft unerschwinglich oder verbraucht sein werden. Der notwendige Klimaschutz, die Knappheit und Kosten von Öl und Gas und der gleichzeitig hohe Energiebedarf

einer wachsenden und sich wirtschaftlichen entwickelnden Weltbevölkerung erfordern bereits jetzt die konsequente Erschließung erneuerbarer Energien. Ein weltumspannendes Leitungsnetz wird das Nervensystem einer kooperativen Klimapolitik sein.

PD Dr. Carsten Giersch, Berlin Risk Institute

Chancen und Risiken der spanischen Migrationspolitik

Andreas Baumer

Spanien hat sich innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte von einem klassischen Auswanderungsland zu einem der wichtigsten Zielländer für Migration entwickelt. Wie kaum ein anderer Staat in Europa steht das iberische Land im Zentrum des internationalen Migrationsgeschehens. Globale Phänomene, etwa die Zunahme der irregulären Migration, erscheinen hier in einer besonderen Dramatik. Die spanischen Regierungen haben in den letzten Jahren immer wieder versucht, ihre Migrationspolitik auf diese Herausforderungen auszurichten – mit unterschiedlichen Ergebnissen und oftmals begleitet von der Kritik ihrer europäischen Partner. Insbesondere die periodischen Regularisierungen von irregulären Migranten galten vielen EU-Mitgliedstaaten als extrem risikoreiche Unterfangen. Von Spanien wurden sie dagegen stets als adäquates Instrument gegenüber der irregulären Migration verteidigt. Auch wenn sich angesichts der wirtschaftlichen Krise eine Neuorientierung der spanischen Migrationspolitik abzuzeichnen scheint, bleibt der Umgang Spaniens mit dem Phänomen der massenhaften Zuwanderung insgesamt bemerkenswert. Spaniens Migrationspolitik ist geprägt von einer generell positiven Perzeption von Migration, einer gewissen Liberalität im Umgang mit irregulären Migranten und von einer zunehmenden Bereitschaft, die Integration der Zuwanderer als eine zentrale Zukunftsaufgabe zu identifizieren. Damit nimmt gerade das Land, das in den letzten Jahren am stärksten von dem Phänomen der massenhaften Zuwanderung betroffen war, im Politikfeld Migration die wohl fortschrittlichsten Positionen innerhalb der Europäischen Union ein.

Spanien war lange Zeit eines der klassischen europäischen Auswanderungsländer. Von 1882 bis 1990 emigrierten insgesamt über sieben Millionen Spanier. In den Jahrzehnten um die vorletzte Jahrhundertwende wanderten Millionen in die

ehemaligen Kolonien in Lateinamerika und in der Karibik aus. Waren diese Emigrationswellen größtenteils wirtschaftlich bedingt, erlebte Spanien nach dem Bürgerkrieg (1936-1939) eine Massenauswanderung aus politischen Motiven. Zeitweise

flohen bis zu einer halben Million Anhänger der spanischen Republik vor dem Terror der Sieger unter General Francisco Franco. Etwa 200.000 dieser Flüchtlinge blieben dauerhaft im Exil. Sie ließen sich größtenteils in Frankreich, in einigen lateinamerikanischen Staaten und in geringerem Maße auch in der Sowjetunion nieder. Eine vierte Emigrationswelle setzte Mitte der fünfziger Jahre ein. Ab diesem Zeitpunkt wanderten spanische Arbeitskräfte in die Anwerbeländer Nordwesteuropas aus. Hauptmotiv dieser Migration war die bessere wirtschaftliche Situation in den Zielländern, oftmals spielte aber auch die Flucht vor den repressiven politischen und sozialen Verhältnissen der Franco-Diktatur eine wichtige Rolle. In dieser Zeit verließen rund drei Millionen Spanier ihre Heimat. Mit dem Ende der Anwerbephase in den meisten westeuropäischen Staaten Anfang der siebziger Jahre, dem spanischen Demokratisierungsprozess ab 1975 und der in den achtziger Jahren einsetzenden wirtschaftlichen Konsolidierung fand diese letzte Auswanderungswelle ihr Ende. Trotz verstärkter Rückwanderung wies die spanische Migrationsbilanz noch lange Zeit einen negativen Saldo auf. Rund zwei Millionen Spanier leben nach wie vor im Ausland.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich Spanien in ein Zielland für Migration verwandelt. Mitte der siebziger Jahre waren es neben sonnenhungrigen Pensionären aus Nordwesteuropa vor allem Lateinamerikaner, die vor den Militärdiktaturen in ihren Heimatländern flüchteten. In den achtziger Jahren folgten die ersten Arbeitsmigranten aus der Karibik, die größtenteils im Bereich der häuslichen Dienstleistungen Beschäftigung fanden. Eine massive Zuwanderung von Migranten, vornehmlich aus den Maghrebstaaten, aber auch aus Osteuropa und Asien, setzte in den neunziger Jahren ein. Zwar stieß das Thema Migration nun auf breites

politisches und mediales Interesse, in absoluten Zahlen blieb die Zuwanderung jedoch lange Zeit vergleichsweise gering. 1996 lebten 542.314 Ausländer in Spanien, was einem Anteil von 1,37 Prozent an der Bevölkerung entsprach. 2000 waren es schon 923.879 (2,28 Prozent). Ein regelrechter Boom entwickelte sich in den Jahren nach der Jahrtausendwende. Bis zum Jahr 2003 hatte sich die Zahl der Ausländer mit 2.664.168 fast verdreifacht (6,24 Prozent). 2008 lebten 5.220.577 Menschen nichtspanischer Nationalität in dem iberischen Land. Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von rund 11,3 Prozent (Instituto Nacional de Estadística: Padrón municipal 1996-2008). Innerhalb weniger Jahre hat Spanien damit eine Entwicklung nachvollzogen, die sich in den übrigen Einwanderungsländern Westeuropas über mehrere Dekaden erstreckt hatte.

Die Zuwanderung nach Spanien entwickelte sich in Phasen, die jeweils von einer bestimmten Migrantengruppe dominiert wurden. Waren die neunziger Jahre noch das Jahrzehnt der marokkanischen Migranten, kam es um die Jahrtausendwende zu einer regelrechten Lateinamerikanisierung der Migration. In den letzten Jahren wurden schließlich Migranten aus Mitteleuropa, insbesondere Rumänen, zur dominanten Zuwanderergruppe. Ein weiteres Merkmal der Zuwanderung in Spanien ist der hohe Anteil an irregulären Migranten. Der enormen Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in Wirtschaftszweigen wie der Landwirtschaft, dem Baugewerbe oder dem Dienstleistungsbereich standen lange Zeit immer restriktivere Einreisebestimmungen gegenüber – mit der Folge, dass die Zahl der Irregulären stetig zunahm. Für Migranten aus dem Maghreb und den afrikanischen Staaten südlich der Sahara blieb meist nur die irreguläre Einreise – entweder über die Grenzzäune von Ceuta und Melilla, den spanischen Exkla-

ven in Marokko oder aber über den lebensgefährlichen Seeweg. Angesichts der effizienteren Kontrolle der Straße von Gibraltar und der spanischen Festlandküste versuchten in den letzten Jahren immer mehr Migranten per Boot von der westafrikanischen Küste über den offenen Atlantik auf die Kanarischen Inseln zu gelangen. Mehrere tausend Einwanderer haben dabei in den letzten Jahren ihr Leben gelassen. Die Bilder von toten oder unterkühlten und dehydrierten Kindern, Frauen und Männern an den Urlaubsstränden der Kanaren haben die öffentliche Wahrnehmung der irregulären Migration in Spanien nachhaltig geprägt, auch wenn nur ein kleiner Teil der Irregulären auf diese Weise ins Land kommt. Die meisten Einwanderer, insbesondere aus Lateinamerika, reisen legal ein und bleiben dann als *Visa-overstayer* irregulär im Land.

Seit Anfang der neunziger Jahre nahm die Zahl der irregulären Migranten beständig zu und explodierte förmlich um die Jahrtausendwende. Im Jahr 2003 war rund die Hälfte der Migranten in Spanien ohne regulären Aufenthaltsstatus. 2008 hat sich der Anteil der Irregulären zwar auf ein Fünftel reduziert, umfasst aber noch immer rund eine Million Menschen. Trotz einer massenhaften Regularisierung 2005 und einer verschärften Abschiebepolitik bleibt das Phänomen der irregulären Migration also eine zentrale Herausforderung der spanischen Migrationspolitik.

Beschäftigung finden – reguläre wie irreguläre – Migranten in der Landwirtschaft, im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor, insbesondere im Bereich der häuslichen Dienstleistungen und im Tourismus. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Migrantengruppen. So arbeiteten 2004 beispielsweise 33,08 Prozent der Marokkaner, aber nur 8,09 Prozent der Lateinamerikaner in der Landwirtschaft. Im Dienstleistungssektor

war das Verhältnis umgekehrt: Hier waren 67,31 Prozent der Lateinamerikaner und nur 28,82 Prozent der Marokkaner beschäftigt (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Anuario Estadístico de Inmigración 2004). Ein weiteres Merkmal der Zuwanderung in Spanien ist ihre geographische Konzentration. Der größte Teil der Migranten sammelt sich in den Großräumen von Madrid und Barcelona, in den Zentren des Massentourismus sowie in den Regionen mit arbeitsintensiver Landwirtschaft.

Die spanischen Regierungen brauchten lange Zeit, um auf das Phänomen der massenhaften Zuwanderung mit der Formulierung einer eigenständigen Migrationspolitik zu reagieren. Als klassisches Auswanderungsland mit einer stark vom Tourismus abhängigen Wirtschaftsstruktur hatte Spanien stets Interesse an möglichst unbürokratischen Einreisebestimmungen. Das änderte sich erst mit dem Beitritt des Landes zur Europäischen Gemeinschaft 1986 und zum Schengener Abkommen 1991. Die Zuwanderungs- und Ausländerpolitik Spaniens wurde fortan bestimmt durch seine politische und geographische Position an der Südflanke der Europäischen Union. Neben der Anpassung (und damit der Verschärfung) der einreise- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen an die entsprechenden Standards der übrigen Schengen-Staaten begann Spanien damit, die Sicherung seiner Grenzen gegen irreguläre Einwanderung voranzutreiben – in den letzten Jahren auch mit Unterstützung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Erst unter dem Eindruck der massiven Zuwanderung wurde Ende 1999 ein neues Ausländergesetz (*ley de extranjería*) beschlossen. Dieses Gesetz war mit den Stimmen der linken und nationalistischen Oppositionsparteien gegen die regierende Volkspartei (PP) verabschiedet worden.

Es trat an die Stelle des alten Ausländergesetzes von 1985 und galt „als das fortschrittlichste eines Mitgliedstaates der Europäischen Union“, wie die Neue Zürcher Zeitung damals urteilte. Neben Erleichterungen für reguläre Zuwanderer beinhaltete es auch einige Rechte für irreguläre Migranten wie etwa Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur öffentlichen Schulbildung sowie Vereinigungs-, Streik- und Demonstrationsrechte. In der Beratungsphase hatte die PP das Gesetzesvorhaben noch unterstützt – ihr Rückzug und die Verabschiedung des Gesetzes gegen die Stimmen der Regierungspartei markierten das Ende des Parteienkonsenses in der spanischen Zuwanderungspolitik. Bei den Wahlen im März 2000 erreichte die konservative Regierung von José María Aznar erstmals eine absolute Mehrheit im Parlament und kündigte die Verschärfung des gerade erst in Kraft getretenen Gesetzes an. Durch die Rücknahme verschiedener Rechte, besonders für Irreguläre, sollte die angebliche „Sogwirkung“ des Gesetzes beseitigt werden. Die Reform des *ley de extranjería* führte zu einer breiten Debatte in der spanischen Öffentlichkeit, an der sich Parteien, Gewerkschaften und verschiedene NGOs, darunter auch Selbstorganisationen von Migranten, beteiligten. Unter diesem hohen öffentlichen Druck musste sich die Regierung kompromissbereit zeigen. Zwar wurde die Reform des Ausländergesetzes mit vielen umstrittenen Punkten verabschiedet. Der Anspruch der Irregulären auf Gesundheitsversorgung und Elementarschulbildung blieb im Unterschied zu fast allen anderen europäischen Ländern jedoch erhalten. Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser öffentlichen Leistungen ist die Einschreibung in das kommunale Melderegister (*padrón municipal*). Dies ist auch für Irreguläre gefahrlos möglich; ein Abgleich dieser Daten mit den normalen Ausländerregistern findet nicht statt. Dieses Verfahren hat für Politik

und Wissenschaft einen interessanten Nebeneffekt: Aus der Differenz zwischen den vergebenen Aufenthaltsbewilligungen und den im *padrón* registrierten Ausländern lassen sich recht genaue Rückschlüsse auf die Anzahl der Irregulären ziehen.

Der Wahlsieg der sozialistischen PSOE von José Luis Rodríguez Zapatero 2004 fiel mit dem Höhepunkt des beispiellosen Migrationsbooms nach Spanien zusammen. Die sozialistische Regierung unternahm den Versuch, mittels einer umfassenden Neuformulierung der Migrationspolitik auf diese Situation zu reagieren. Der Politikbereich Migration wurde vom Innenministerium ins Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten verlagert, was eine Neubewertung symbolisierte. Nicht mehr sicherheitspolitische und polizeirechtliche Aspekte der Migration, sondern Fragen der Integration in die Sozialsysteme und in den Arbeitsmarkt sollten im Vordergrund stehen. Das von der Vorgängerregierung verschärfte Ausländergesetz wurde zwar nicht reformiert, jedoch in seinen Ausführungsbestimmungen liberalisiert.

Schwerpunkt der ersten zwei Regierungsjahre war die Auseinandersetzung mit der irregulären Migration. Schon zuvor hatte es in Spanien immer wieder Legalisierungsverfahren für so genannte *sin papeles* („Papierlose“) gegeben. Zuletzt erhielten 2000 und 2001 insgesamt rund 460.000 Irreguläre eine Aufenthaltserlaubnis. Im Frühjahr 2005 fand nun die bislang letzte und umfangreichste Regularisierung statt. Rund 577.000 irreguläre Migranten bekamen Papiere. Neu an diesem Prozess war, dass die Arbeitgeber den Antrag auf Regularisierung zu stellen hatten und damit ihre bislang illegal Beschäftigten bei der Sozialversicherung anmelden mussten. Dieses Verfahren war ein Schlag gegen die Schattenwirtschaft und brachte

Geld in die Sozialkassen. Von Nichtregierungsorganisationen wurde allerdings bemängelt, dass sich auf diese Weise die Abhängigkeit der Migranten von ihrem Arbeitgeber noch verstärken würde.

Harsche Kritik bekam Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero aber in erster Linie von vielen europäischen Regierungen, allen voran der Bundesregierung, zu hören. Dem spanischen Sozialisten wurde vorgeworfen, mit der Regularisierung weitere Migranten anzulocken und Spanien gleichsam zum Einfallstor einer unkontrollierten Zuwanderung nach Europa zu machen. Dahinter steckt ein prinzipieller Konflikt. Spaniens pragmatischer Einwanderungspolitik liegt eine Wahrnehmung von Migration als einem unvermeidlichen und letztlich auch positiven Phänomen zu Grunde, das es soweit als möglich zu regulieren und zu gestalten gilt. Diese Position steht diametral zur Perzeption von Migration als multiplem Risikoszenario, wie sie in der EU insbesondere von Deutschland vertreten wird und aus der sich der Wille zur weitgehenden Verhinderung von Zuwanderung ableitet.

Neben der Regularisierung eines großen Teils der schon eingewanderten *sin papeles* bildete die Abwehr neuer Irregulärer einen weiteren Schwerpunkt der sozialistischen Migrationspolitik. Wie schon die konservative Vorgängerregierung schlossen die Sozialisten weitere bilaterale Rücknahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitländern, um die möglichst rasche Abschiebung irregulärer Migranten zu ermöglichen. Im Jahr 2007 wurden über 92 Prozent der bei der Einreise aufgegriffenen Irregulären abgeschoben. Spannend bleibt die Frage, wie die spanische Regierung künftig mit dem Phänomen der irregulären Migration umgehen wird. Eine erneute Regularisierungskampagne wurde zwar ausgeschlossen, im Gesetz sind je-

doch weiterhin individuelle Regularisierungen aufgrund von „Verwurzelung“ (*arraigo*) in der Gesellschaft vorgesehen. Auch der erfolgreiche Widerstand der spanischen Regierung gegen das Vorhaben, Regularisierungen im EU-Einwanderungspakt generell auszuschließen, deutet daraufhin, dass sich Zapatero eine solche Möglichkeit zumindest offen lassen will – was angesichts der nach wie vor hohen Zahl von Irregulären auch nachvollziehbar scheint.

Im Kampf gegen die irreguläre Migration setzte die sozialistische Regierung auch auf die Schaffung von Möglichkeiten der regulären Zuwanderung. Die spezifische Nachfragestruktur des spanischen Arbeitsmarktes nach ausländischen Arbeitskräften – also der wichtigste Pull-Faktor für die irreguläre Zuwanderung – sollte in verschiedenen Politiken zur Förderung von regulärer Migration abgebildet werden. Dazu gehören bilaterale Abkommen über temporäre Migration mit einer Reihe von Entsendeländern, Regelungen für Saisonarbeit sowie eine mit Unternehmerverbänden und Gewerkschaften abgestimmte Liste von schwer zu besetzenden Stellen, für die gezielt ausländische Arbeitskräfte angeworben werden können. Allen diesen Maßnahmen gemein ist die Tatsache, dass sie in erster Linie auf die Interessen der spanischen Wirtschaft ausgerichtet sind – dem zentralen Anliegen vieler Migranten nach einer dauerhaften Perspektive des Aufenthalts in Spanien werden sie nicht gerecht. Als Bestandteile einer kohärenten Migrationspolitik sind sie deshalb nur bedingt tauglich und laufen vielmehr Gefahr, die Fehlentwicklungen des nordwesteuropäischen Gastarbeitermodells zu reproduzieren.

Neben der Eindämmung der irregulären Zuwanderung und der Schaffung von regulären Zuwanderungsmöglichkeiten bildet die Integration der Migranten eine weitere Säule der sozialistischen Migra-

tionspolitik. Lange Zeit spielte die Frage nach Perspektiven der Integration in der spanischen Diskussion eine untergeordnete Rolle. Erst in den letzten Jahren bemühten sich insbesondere die Autonomen Gemeinschaften um Integrationsmaßnahmen. Ein einheitliches Integrationskonzept ist dabei bislang nicht zu erkennen – die Bandbreite reicht von multikulturalistisch inspirierten Maßnahmen in Katalonien bis zu assimilatorischen Ansätzen im konservativ regierten Valencia, wo sich Migranten per Integrationsvertrag verpflichten sollen, Sitten und Gebräuche des Gastlandes anzunehmen. Die Regierung Zapatero brachte nun den Zentralstaat wieder als Akteur ins Spiel. 2007 wurde ein Integrationsplan für die Jahre bis 2010 beschlossen, der rund zwei Milliarden Euro für Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Spracherwerb, Bildung und Arbeit vorsieht. Vor kurzem kündigte die sozialistische Regierung außerdem an, noch in dieser Legislaturperiode ein Gesetz zum kommunalen Wahlrecht für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten auf den Weg zu bringen.

Die spanische Gesellschaft hat auf das Phänomen der Masseneinwanderung bislang mit bemerkenswerter Gelassenheit reagiert. Die Akzeptanz der Migranten liegt über dem europäischen Durchschnitt. Rechtsradikale erzielen bei Wahlen keine Erfolge, und auch die etablierten Parteien haben bislang – mit einigen unrühmlichen Ausnahmen der PP im letzten Wahlkampf – der Versuchung widerstanden, zu Mobilisierungszwecken an fremdenfeindliche Ressentiments zu appellieren. Eine Voraussetzung für die relativ reibungslose Aufnahme der Migranten war jedoch deren

nahezu vollständige Absorption in jenen Bereichen des spanischen Arbeitsmarktes, die für die autochthone Bevölkerung nicht mehr attraktiv waren. Das wird sich mit der fortschreitenden Krise ändern, insbesondere das Ende des Baubooms trifft die Migranten besonders hart. Der neue Minister für Arbeit und Immigration, Celestino Corbacho, reagierte auf die steigende Arbeitslosigkeit unter Migranten mit der Ankündigung von Rückkehrprämien und Einschränkungen beim Familiennachzug. Davon abgesehen, dass vergleichbare Maßnahmen schon in den achtziger Jahren in der Bundesrepublik kaum Wirkung zeigten, könnte diese Ankündigung einen Diskurswechsel markieren: Migranten gelten nun nicht mehr als unverzichtbare Beiträger zum wirtschaftlichen Boom, sondern werden als Last in den Zeiten der Krise identifiziert. Spaniens Zustimmung zur Europäischen Abschieberichtlinie deutet ebenfalls auf den Willen zu einer Verschärfung der Migrationspolitik hin. Zapateros Widerstand gegen die generelle Ächtung von Regularisierungen und die Pläne eines Integrationsvertrages à la française im Rahmen des europäischen Einwanderungspaktes zeigt allerdings, dass sich die sozialistische Regierung noch immer nicht dem restriktiven Konsens in der Migrationspolitik anschließt, der sich mittlerweile von Rom über Berlin bis nach Paris zieht. Man wird sehen, wie lange noch.

Dr. Andreas Baumer, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Universität Rostock

Auf dem Weg zu einer deutschen Energieaußenpolitik

Daniel Eisermann

Die Sorgen um den hohen Ölpreis bestätigen die zunehmende Bedeutung des Themas Energieversorgung. Die Verbindung energiepolitischer Fragen mit außenpolitischen Aspekten, der Machtzuwachs von „Petrostaaten“ und die Politisierung der Planungen internationaler Erdgasleitungen begründen den Aufstieg eines neuen Politikfeldes, der Energiesicherheitspolitik. Für Deutschland stellt sich die Frage nach der Einschätzung bestehender Risiken und der Formulierung eigener Strategien. Ebenso geht es um die Abstimmung mit den europäischen Partnerländern und die Ausgestaltung der deutsch-russischen Energiebeziehungen. Es ist keine Frage, das Nachdenken über Probleme der Energiesicherheit und eine neuartige „Energieaußenpolitik“ gewinnt an Fahrt. Das aktuelle Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik dokumentiert in verdienstvoller Weise den Stand einer Debatte, welche die Fachleute auf Jahre hinaus beschäftigen wird.¹ Dass noch manche Widersprüche in konzeptioneller Hinsicht vorhanden sind, ist bei einem so komplexen und relativ jungen Thema verständlich. Eine „weltverträgliche“ oder nachhaltige Energiesicherheitspolitik soll jedenfalls neben der Versorgungssicherheit in einem Zieldreieck Aspekte der Wirtschaftlichkeit und des Umweltschutzes mit berücksichtigen. Wird noch eine Dimension der Menschenrechte mitberücksichtigt, entsteht ein „magisches Viereck der Energiesicherheitspolitik“, von dem in der Einleitung des Bandes gesprochen wird.

Jede ernsthafte Analyse beginnt an dem Punkt, wie die Zukunft der weltweiten Energievorräte realistisch einzuschätzen ist. Die vergangenen zwanzig Jahre waren von dem Bewusstsein geprägt, dass in der Versorgung mit Energierohstoffen keine Engpässe existieren. Dies hat sich inzwischen grundlegend gewandelt, auch wenn nach wie vor keine Klarheit darüber besteht, wann der maximale Höchstwert der Erdölförderung, „Peak Oil“ genannt, erreicht sein wird (oder eventuell bereits überschritten wurde). Zulauf gewinnt jedenfalls die These, dass der Anstieg der Rohölpreise mit gesteigerter Nachfrage und fehlenden Investitionen der Ölproduzenten nicht allein zu erklären ist, sondern auf die Begrenzung der

natürlichen Vorkommen hindeutet. Eine Prognose der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, die in dem Band erwähnt wird, geht davon aus, dass bei einem konstanten Fördervolumen nach dem Jahr 2015 die Hälfte der globalen Erdölvorkommen verbraucht sein wird. Hinzu kommt, dass die Förderkosten erheblich angestiegen sind, was vor allem damit zu tun hat, dass die verbliebenen Lagerstätten weniger günstige Bedingungen für einen Abbau bieten. Der Investitionsbedarf der weltweiten Ölindustrie allein im kommenden Jahrzehnt wird mehrere hundert Milliarden Dollar ausmachen.

Auf der Nachfrageseite geht der unverändert steigende Energiehunger der chinesischen Volkswirtschaft und anderer Wachstumsregionen wie Indien in die globale energiepolitische Rechnung ein. Eine „weltverträgliche“ Energiesicherheitspolitik, wie sie hier von den Fachleuten

¹ Josef Braml u.a. (Hg.): *Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik. Jahrbuch Internationale Politik 2005/2006*. R. Oldenbourg Verlag, München 2008.

aus Politik und Wissenschaft eingefordert wird, muss darüber hinaus den Bogen zur Weltklimapolitik und den Problemen der globalen Entwicklung spannen. Tatsächlich sollte unter dem Blickwinkel stärker, als dies in der Publikation geschieht, die Situation der Mehrheit der Entwicklungsländer analysiert werden, die nicht auf nennenswerte eigene Energierohstoffe zurückgreifen können und deren wirtschaftliche Möglichkeiten mit zusätzlichen Hemmnissen beschwert werden.

Die ressourcenreichen Staaten sind mit geopolitisch geschärften Augen zu betrachten. So hat es den Anschein, als ob die Internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts im Zeitalter wachsender Energieknappheit beginnen, einen veränderten Charakter anzunehmen. Bisher gültige Prioritäten verschieben sich, und die Regierungszentralen stufen mehr als je zuvor Energie als eine harte „Machtwährung der internationalen Politik“ ein, wie dem Beitrag Christoph Heusgens, des Leiters der außenpolitischen Abteilung im Bundeskanzleramt, zu entnehmen ist. Im Fokus liegen die Staaten der sogenannten „strategischen Ellipse“, welche den Persischen Golf mit den nördlich anschließenden Feldern Zentralasiens zu einem riesigen Energiereservat zusammenfasst. Dieser Raum war im Jahr 2006 für annähernd die Hälfte der weltweiten Erdöl- und Erdgasförderung verantwortlich. Zugleich liegen in der strategischen Ellipse 70 Prozent der globalen Reserven an fossilen Brennstoffen. Der gesamte weitere Mittlere Osten, der sich gegenwärtig in einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbruchsituation befindet, wird damit zur zentralen Schlüsselregion der künftigen Weltpolitik. Zugleich muss jeder einzelne Staat von seinen spezifischen Bedingungen her analysiert werden, ob es sich um Saudi-Arabien handelt, die „Islamische Ölrepublik Iran“ oder den Irak, der als

„Ölgroßmacht in Wartestellung“ vermehrt politisches Selbstbewusstsein verströmt. Eine andere Weltregion, in der sich infolge verstärkter Explorationstätigkeit Veränderungen in großer Dynamik vollziehen, ist der Golf von Guinea.

Was bedeutet dies alles für die Chancen und Risiken einer deutschen Energieaußenpolitik? Die von Hanns W. Maull und Johannes Gabriel formulierten „Leitsätze multilateraler Energieaußenpolitik Deutschlands“ ebenso wie die Schlussfolgerungen der Herausgeber am Ende des Bandes enthalten eine Reihe vernünftiger und oftmals auch nicht umstrittener Politikziele. Nur durch ein verantwortliches Handeln auf internationaler Ebene könne der Marktmacht der OPEC-Staaten und anderer Energieproduzenten wirksam begegnet werden. Außerdem leuchtet die Notwendigkeit, Ressortgrenzen zu überwinden, genauso ein wie die Absicht, eine tragfähige gemeinsame europäische Energieaußenpolitik zu formulieren und umzusetzen. Speziell beim Erdgas ist die Versorgungslage der EU derzeit noch als relativ günstig anzusehen. 61 Prozent des Verbrauchs können aus einheimischen Quellen sowie aus Norwegen gedeckt werden, 25 Prozent stammen aus Russland, der Rest überwiegend aus Nord- und Westafrika. Doch der zunehmende Verbrauch wird nach Angaben der Europäischen Kommission zu einer Verdoppelung der Importmengen bis 2030 führen. Damit wäre eine Erhöhung des russischen Anteils am Erdgasmarkt der EU auf 35 Prozent zu erwarten. Der Abschluss einer Energievereinbarung im Rahmen der Nachfolgeverhandlungen zum EU-Russland-Partnerschaftsabkommen ist eines der konkreten Ziele, an dem eine erfolgreiche Energieaußenpolitik überprüft werden kann.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt naturgemäß darin, die an vielen Stellen vorhandenen strategischen Zielkonflikte aufzulösen. Ein Musterfall ist immer noch die Russlandpolitik. Der befreundeten Energiegroßmacht kommt auf lange Sicht eine Schlüsselrolle für die europäische Versorgungssicherheit zu, wie Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier bereits im Vorwort klarstellt. Die deutsche Initiative auf diesem Gebiet ist andererseits mit außenpolitischen Schwierigkeiten und den Bedenken europäischer Nachbarländer gegen eine deutsch-russische Sonderbeziehung konfrontiert. Dafür muss nur an die Diskussion um den Bau der Ostseepipeline erinnert werden.² Immer wieder wird darauf verwiesen, die europäisch-russische Partnerschaft dürfe keine Einbahnstraße sein. Nach Auffassung der meisten Experten ist der Zutritt russischer Energieunternehmen zu den hiesigen Endverbrauchermärkten nur in dem Maße vertretbar, wie im Gegenzug europäische Investoren auf dem russischen Markt ein gleiches Recht beanspruchen können. Zum reziproken Marktzugang gehört es folgerichtig, dass die bislang praktizierte Abschottung sogenannter „strategischer“ Wirtschaftssektoren aufgegeben wird. Wie vielschichtig verflochten die einzelnen Politikfelder sind, wird nicht nur an diesem Beispiel sichtbar.

Der vielfältige Komplex bleibt das Terrain der Fachleute, eine transparente öffentliche Diskussion findet kaum statt. Ob zudem Themen der Energiepolitik im Bundestagswahlkampf 2009 eine größere Rolle als bei der vorigen Wahl einnehmen werden, ist eher fraglich. Meinungsumfragen ergeben ein widersprüchliches

Bild. Es ist schließlich für diesen Fall anzunehmen, dass hinsichtlich der angestrebten Versorgungssicherheit vorwiegend das Für und Wider des Kernenergie-Ausstiegs im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen wird. Markant unterschiedliche Politikansätze zwischen den Bundestagsparteien sind hiervon abgesehen kaum zu erkennen, was kein Nachteil zu sein braucht.

Zudem dauert vorläufig eine Warteperiode an. Erst nach der bevorstehenden Präsidentenwahl in den Vereinigten Staaten und der Überwindung der akuten institutionellen Krise der EU werden größere Eisen angepackt werden können. Dazu zählt auch die kontroverse und konzeptionell unklare Ergänzungsfunktion, die der NATO beim Thema Energiesicherheit zugesprochen werden könnte – sei es hinsichtlich der Sicherung von Schifffahrtsrouten, der Schaffung einer energiepolitischen „Analysezelle“ bis hin zur potenziellen Erweiterung der Allianz zum „Energiebündnis“ (demnach soll der Beistandsfall nach Artikel 5 des NATO-Vertrags auch bei einer Unterbrechung lebenswichtiger Ressourcenflüsse zum Tragen kommen). Die europäische Diskussion über eine Energiesicherheitspolitik, die den enormen Anforderungen gerecht wird, steht in vielerlei Hinsicht noch am Anfang.

Dr. Daniel Eisermann, Berlin Risk Institute

² Daniel Eisermann: Strategischer Zwiespalt um die Ostsee-Pipeline, *Berlin Risk Brief*, Nr. 1, Mai 2008.

Politischer Reformprozess in Bahrain – ein Schritt vor, ein Schritt zurück?

Doreen Storbeck

Die Golfstaaten investieren dank weiter steigender Ölpreise intensiv in die Zeit nach der Ära des schwarzen Goldes und bilden heute eine der wirtschaftlich interessantesten Regionen. Beachtlich bleiben jedoch die vielfältigen politischen Risiken, wofür Bahrain als Mitgliedstaat des Golfkooperationsrates (GCC) als Beispiel dienen soll. Das politische System der Monarchie gilt in der Region als vergleichsweise liberal. Die Reformen, die nach einer internen Unruheperiode in den 1990er Jahren eingeleitet worden waren, ermöglichten den Bahrainern begrenzte Möglichkeiten demokratischer Teilhabe. Nach zunächst bedeutenden Veränderungen hängt der Liberalisierungsprozess des politischen Systems jedoch seit 2004 in der Warteschleife. Zudem häufen sich die Signale, dass die Regierung zur Sicherung des Status quo zu einer Repressionstaktik zurückkehrt. Die künftige innenpolitische Stabilität des Inselstaates, die für die weitere Diversifizierung der bahrainischen Wirtschaft unabdingbar ist, hängt von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren ab, die es zu analysieren gilt.

Konfessionelle Konfliktlinie (Sunna vs. Schia)

Anfang der 1990er Jahre drängte die marginalisierte Schia Bahrains, die circa 70 Prozent der Bevölkerung in dem Golfstaat repräsentiert – ein demographisches Unikum auf der Arabischen Halbinsel –, in den Mittelpunkt des innenpolitischen Geschehens. Politisiert durch die Islamische Revolution 1979 forderte sie die Gleichstellung mit der sunnitischen Minderheit, aus deren Reihen auch die seit 1783 herrschende Familie al-Khalifa stammt. Die Staatselite begegnete den Forderungen der schiitischen Bevölkerungsmehrheit mit Repressalien, so dass sich die Spannungen zwischen den beiden islamischen Konfessionsgruppen im Winter 1994 entluden. Die Intifada (Aufstand) war von Massendemonstrationen und Anschlägen begleitet und bedrohte zunehmend die Grundpfeiler der bahrainischen Wirtschaft (Petrochemie, Finanzdienstleistungssektor, Wochenendtourismus aus den konservativen Nachbarstaaten) und

verschreckte ausländische Investoren. In dieser prekären Lage sah sich die sunnitische Elite im Jahr 2000 gezwungen, der weiteren Ausweitung der Intifada mit einem vorsichtigen Reformkurs entgegenzuwirken. Nach dem Regierungsantritt des heutigen Königs, Scheich Hamad ibn Isa al-Khalifa, fand die Unruhwelle vorerst ein Ende.

Die politische und wirtschaftliche Benachteiligung der bahrainischen Schiiten ist auch acht Jahre nach Ende der Unruhen und dem Beginn des Reformprozesses an der Tagesordnung. An der einen oder anderen Stelle nimmt heute zwar ein Schiit eine wichtige Position in der Regierung ein. Im Kabinett, das von Mitgliedern der Königsfamilie dominiert wird, und im Konsultativrat (Madjlis asch-Schura) stellt die Schia aber deutlich weniger als die Hälfte der Mitglieder und ist somit weiter unterrepräsentiert. Schiiten werden auch durch im Wahlgesetz verankertes „gerrymandering“ benachteiligt. Durch die Einteilung der Wahlkreise nach konfessionellen Kriterien haben die schiitischen Stimmen bei

Parlamentswahlen nur ein Gewicht von rund 50 Prozent. Die mit der Wahlkreiseinteilung verbundene Manipulation wird von der Regierung einfach geleugnet. Im Zuge der letzten Parlamentswahlen wurden im sogenannten „Bandergate“-Skandal zudem Bestrebungen der Regierung aufgedeckt, die Demographie des Landes mittels der Verteilung von Pässen an Sunniten aus anderen arabischen Ländern zu verändern. Diskriminiert werden die Schiiten auch auf dem Arbeitsmarkt. Sie haben vergleichsweise weniger Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten, vor allem in einigen Bereichen des öffentlichen Sektors, dem Hauptarbeitgeber in Bahrain. Hier besetzen Schiiten lediglich 18 Prozent der Stellen. Schiiten leben außerdem räumlich getrennt von sunnitischen Bahrainern. Infolge der Segregation sind schiitische Dörfer und Stadtviertel in der Regel unterentwickelt. Arbeitslosigkeit und Armut konzentrieren sich innerhalb der schiitischen Religionsgemeinschaft.

Die Anzeichen für die wachsende Frustration der Schiiten über die ungenügende Umsetzung der politischen Reformen mehren sich. Seit 2004 häufen sich Berichte über die Gewaltzunahme bei Demonstrationen zwischen Schiiten und Sicherheitskräften. Neben vielen Verletzten haben die Proteste bereits erste Todesopfer gefordert; während der Intifada waren mindestens 40 Bahrainer getötet worden. Doch weder friedliche oder gewalttätige Demonstrationen, Petitionen an den König, in denen sowohl Schiiten als auch Sunniten die Übergabe der legislativen Gewalt an den vom Volk gewählten Teil des Parlaments fordern, noch Vandalismus junger Schiiten haben die Regierung bisher dazu bewegen können etwas anderes zu tun, als den langjährigen Innenminister und Hardliner Scheich Mohammed ibn Khalifa al-Khalifa zu entlassen, gelegentliche Treffen mit Oppositionsfüh-

ren zu arrangieren, oder vereinzelt politische Gefangene freizulassen.

Externe Einflüsse

Außenpolitische Entwicklungen wie der bürgerkriegsartige Zustand im Irak oder die Bestrebungen des schiitischen Iran nach regionaler Vormachtstellung wirken auf den Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten wie in Feuer gegossenes Öl. So kommt es im bahrainischen Unterhaus (Madjlis an-Nuwwab), das von schiitischen und sunnitischen Islamisten dominiert wird, aufgrund von Solidaritätsbekundungen mit der einen oder anderen Seite im Irak regelmäßig zu Handgreiflichkeiten. Iran stand während der letzten Parlamentswahlen 2006 unter Verdacht, schiitische Parteien in Bahrain zu finanzieren und Splittergruppen militärisch auszubilden. Trotz oder gerade wegen der Vehemenz, mit der Teheran diese Vorwürfe zurückgewiesen hat, befürchtet die Regierung in Manama, dass Iran seine Ansprüche auf den aus 33 Inseln bestehenden Archipel noch immer nicht aufgegeben hat.¹ Das am 24. März 2008 von den USA und Bahrain unterzeichnete Kooperationsabkommen über die Entwicklung und Nutzung von Nukleartechnologie zu friedlichen Zwecken ist dabei ein unmissverständliches Signal an Teheran.

Entscheidende internationale Unterstützung erfahren die Schiiten im Kampf um Verbesserung ihrer Lebensumstände und eine Fortsetzung des politischen Reformprozesses kaum. Angesichts der starken

¹ Vor der Unabhängigkeit Bahrains hatten die Briten eine Eingliederung des Inselstaates und Katars in die Vereinigten Arabischen Emirate favorisiert. Mit dem Bezug auf die frühere persische Herrschaft über Bahrain (1622–1783) erhob Iran ebenfalls Ansprüche auf das heutige Staatsgebiet des Königreichs. Eine Mission der UN kam 1970 jedoch zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der Bahrainer die Unabhängigkeit einer Angliederung an den persischen Nachbarn vorziehen würde.

iranischen Prägung der schiitischen Opposition ist der Ruf der Amerikaner nach Demokratisierung des bahrainischen Systems weniger laut als vor einigen Jahren, als sich die Bush-Administration nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die Demokratisierung der arabisch-islamischen Staatenwelt zum Ziel gesetzt hatte. Nachdem sich 2007 die Mehrheit des bahrainischen Repräsentantenhauses gegen eine Nutzung des US-Marinestützpunktes² in einem möglichen Krieg zwischen den USA und Iran ausgesprochen hat, ziehen die Amerikaner ein schwaches Parlament und einen starken sunnitischen König ihren außenpolitischen Idealen vor. Einzig Iran ist momentan an einem starken bahrainischen Unterhaus interessiert. Die Amerikaner werden in jedem Fall zu verhindern suchen, dass sie ihre Militärpräsenz auf dem Archipel wie 2003 in Saudi-Arabien drastisch reduzieren müssen. Das sunnitisch-wahhabitische Königreich hat ebenfalls kein Interesse daran, dass die bahrainischen Schiiten durch einen fortschreitenden Reformprozess mehr politisches Gewicht erhalten. Saudi-Arabien beobachtet seine schiitische Minderheit, die sich in der Ostprovinz (Ash-Sharqiyah) konzentriert, seit jeher argwöhnisch, denn diese Provinz ist mit ihren riesigen Erdölressourcen der strategisch wichtigste Teil des Landes.

Dominanz der Exekutive

Entgegen der offiziellen Rhetorik handelt es sich bei dem politischen Reformpro-

² Die USA unterhalten neben dem Central Command ihrer Fünften Marineflotte – der größte Militärstützpunkt der Amerikaner in der Region – auch einen Luftwaffenstützpunkt in Bahrain. Ebenso wie Großbritannien. Bahrain trägt zudem seit Oktober 2001 den Titel „maßgeblicher Verbündeter außerhalb der NATO“. Die Bedeutung des Landes für die geostrategischen Interessen des Westens in der Region ist somit außerordentlich vor allem auch hinsichtlich einer möglichen Eskalation des Konfliktes mit Iran.

zess in Bahrain nicht um einen Demokratisierungsprozess, sondern lediglich um einen Liberalisierungsprozess, über dessen Geschwindigkeit und Ausmaß die sunnitische Herrschaftselite entscheidet. Bahrain ist heute laut Verfassung eine konstitutionelle Erbmonarchie, nach der Dominanz der Exekutive zu urteilen jedoch faktisch eine autoritäre Monarchie:

- Die Regierung geht nicht aus Wahlen hervor; sie wird vom König ernannt. Die Khalifa besetzen dabei die Mehrzahl der Kabinettsitze und sind zudem in allen Schlüsselpositionen der Regierung vertreten. An der Spitze der Exekutive steht Staatsoberhaupt Scheich Hamad.
- Die Legislative besteht aus zwei gleich großen Kammern, dem vom König handverlesenen 40-köpfigen Konsultativrat und dem vom Volk gewählten 40-köpfigen Repräsentantenhaus. Beide Institutionen teilen sich die gesetzgebende Kompetenz, so dass der Monarch die Gesetzgebung indirekt über die ernannten Mitglieder des Oberhauses kontrollieren kann.
- Die Judikative ist laut Verfassung unabhängig, doch werden die Richter ausnahmslos vom König ernannt. Dieser sitzt auch dem Obersten Gerichtsrat vor, der alle Gerichte des Landes überwacht. Außerdem sind die Khalifa auch in allen Schlüsselpositionen der Judikative vertreten, und es sind wiederholt Fälle bekannt geworden, in denen die Regierung Druck auf Gerichte ausgeübt hat. Rechtssicherheit ist nicht gegeben, denn die in Verfassung und politischer Praxis gewährten Bürgerrechte sind durch Verweise auf den nationalen Zusammenhalt und traditionelle/religiöse Werte gesetzlich eingeschränkt.

Eingeschränkte Bürgerrechte

Trotz der im Vorfeld der letzten Parlamentswahlen (November/Dezember 2006) verhängten Einschränkung der Versammlungsfreiheit gehören Demonstrationen, Kundgebungen und öffentliche Debatten heute genauso zum politischen Alltag wie die Berichterstattung darüber. Die breitgefächerte Medienlandschaft befindet sich dabei jedoch größtenteils in der Hand der Regierung. Lediglich zwei arabischsprachige Tageszeitungen – al-Wasat (Zentrum) und al-Miithaq (Vertrag, Abkommen) – sind unabhängig. Regimekritik kann mit bis zu fünf Jahren Gefängnis bestraft werden. Journalisten neigen dementsprechend zur Selbstzensur. Seit 2006 blockiert die Regierung auch unliebsame Websites. Momentan ist der Zugang zu 22 Internetseiten mit vornehmlich schiitischem Hintergrund gesperrt. In Bahrain sind derzeit 386 Nichtregierungsorganisationen registriert. Die NGOs bemühen sich in erster Linie um Menschenrechte im Allgemeinen und Frauenrechte im Besonderen und können ihre Arbeit weitestgehend ungehindert ausüben. Von der Regierung angeordnete Schließungen zivilgesellschaftlicher Vereinigungen, wie die des Bahrain Center for Human Rights (BCHR), das Verbindungen zum schiitischen Widerstand unterhält, kommen ebenfalls vor. Nichtsdestoweniger gilt die Zivilgesellschaft des Königreichs im regionalen Vergleich als sehr lebendig.

Sunnitische und schiitische Islamisten im Repräsentantenhaus

Im Unterhaus des Parlaments dominieren die islamistischen Parteien, weshalb der König ausschließlich Gemäßigte in den Konsultativrat berufen hat. Die beiden fundamentalistischen Sunnitenfraktionen sind in erster Linie daran interessiert, die privilegierte Stellung der Sunniten aufrechtzu-

erhalten. Daher unterstützen sie die pro-sunnitische Politik der Regierung und erweisen sich dabei als Hindernis für den politischen Reformprozess. So stimmten Al-Asala (Reinheit, Authentizität) und al-Minbar al-Islami (Islamische Plattform) beispielsweise für die erwähnte Restriktion des Versammlungsrechts.

Al-Wifaq al-Islami (Islamische Eintracht), die größte politische Gesellschaft Bahrains und stärkste Fraktion im Repräsentantenhaus, und die außerparlamentarische Oppositionspartei al-Amal al-Islami (Islamische Aktion), die Kontakte zum iranischen Klerus unterhält, sind die wichtigsten schiitischen Organisationen des Landes. Sie stehen in Opposition zur sunnitischen Regierung, denn ihr wichtigstes Ziel ist das Ende der Diskriminierung der bahrainischen Schiiten. Daher präsentieren sie sich in untypischer Weise mit Demokratisierungsgagenden (z. B. Wahlrechtsreform, Transparenz im Staatshaushalt, mehr Bürgerrechte) und treten als Förderer des Reformprozesses auf.

Erdöl und Diversifizierung

Im Jahr 1932 wurde in Bahrain und damit erstmals auf der Arabischen Halbinsel Erdöl entdeckt. Die nach Angaben der US-Energiebehörde verbleibenden Reserven von 125 Millionen Barrel (Stand: Januar 2008) werden bei konstanter Förderung in den nächsten Jahren zur Neige gehen.³ Auch die auf 3,25 Billionen Kubikfuß ge-

³ Am 16. März 2001 wurde ein langjähriger Streit über den maritimen Grenzverlauf zwischen Bahrain und Katar vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag geschlichtet. Im Ergebnis wurden Bahrain die Besitzrechte an den potenziell erdöl- und erdgasreichen Hawar-Inseln zugesprochen. Seit Februar 2008 untersuchen die Energiekonzerne PTTEP (Thailand) und U.S. Occidental die Offshore-Gebiete Bahrains nach Öl- und Gasvorkommen. Im Falle eines kommerziellen Fundes werden sie nach Angaben der US-Energiebehörde 24 Jahre an der Ausbeutung beteiligt.

geschätzten Erdgasreserven (Stand: Januar 2008) sind ebenfalls endlich. Der Golfstaat setzt deshalb bereits seit den 1980er Jahren auf eine Diversifizierung und Öffnung seiner Volkswirtschaft, um seinen Bürgern auch künftig einen hohen Lebensstandard und umfassende Sozialleistungen (kostenlose Bildung und medizinische Versorgung) bieten zu können.

Der seit einiger Zeit steigende Ölpreis verbessert die Voraussetzungen für eine weitere Liberalisierung der bahrainischen Wirtschaft. Im Vergleich zu ihrem politischen Pendant schreiten die ökonomischen Reformen stetig voran. Während Bahrain in den 1960er und 1970er Jahren noch vorrangig auf Industrialisierung – Petrochemie, Aluminium und Schiffsbau – setzte, begann der Inselstaat im folgenden Jahrzehnt mit dem massiven Ausbau des Finanzdienstleistungssektors. Die Golfmonarchie ist heute als Zentrum der Finanz- und Versicherungswirtschaft im Mittleren Osten etabliert – auf den Finanzsektor entfallen 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – und konkurriert mit Malaysia um den Status als internationaler islamischer Bankenplatz. Der Tourismussektor zählt ebenfalls zu den stark wachsenden Wirtschaftszweigen Bahrains. Neben Wochenendtouristen aus den sittenstrengeren Nachbarländern Katar, Kuwait und Saudi-Arabien – in Bahrain ist der Ausschank von Alkohol erlaubt – hofft das Königreich nach dem Vorbild Dubais auch ein internationales Touristenpublikum ins Land zu locken. Die 2005 eröffnete Formel-Einstrecke, die Entstehung künstlicher Insel- und Wasserwelten, wie das 77.000 Quadratmeter große und 1,3 Milliarden US-Dollar teure „Lost Paradise of Dilmun“, oder der Ausbau des internationalen Flughafens, sind nur einige von vielen Maßnahmen, um den Vereinigten Arabischen

Emiraten auf diesem Gebiet Konkurrenz zu machen. Wie oben erwähnt ist Bahrain Diversifizierungsspitzenreiter im GCC. 84 Prozent der Wirtschaftsleistungen stammen schon heute aus dem Nicht-Ölsektor.

Bahrain fördert nur noch rund 49.000 Barrel Rohöl am Tag, Bahrains Hauptölfeld Awali liefert täglich 35.000 Barrel. Das Land ist deshalb auf tägliche Ölspenden in Höhe von 150.000 Barrel aus dem benachbarten Saudi-Arabien – vom gemeinsamen Offshore-Feld Abu Saafa – angewiesen. Zwar ist der Anteil der Petrochemie am Bruttoinlandsprodukt von 13 Prozent im Jahr 2004 auf 11 Prozent im Jahr 2007 gesunken. Dennoch bleibt die Ökonomie des Landes vorerst hauptsächlich von Produktion und Verarbeitung des schwarzen Goldes abhängig. Durch den gestiegenen Weltmarktpreis für Öl und Aluminium (das Metall ist das zweitwichtigste Exportgut) ist die rückläufige Rohölproduktion jedoch überkompensiert worden. Die extrem hohen Überschüsse, die aufgrund des weiter steigenden Rohölpreises – nach Ansicht der Analysten der US-amerikanischen Investmentbank Goldman Sachs wird der Preis in den nächsten sechs bis 24 Monaten bis auf 150 bis 200 Dollar steigen – auch 2008 zu erwarten sind, werden jedoch auf lange Sicht mit den zur Neige gehenden Reserven schwinden. Für das Ziel der Rohstoffunabhängigkeit ist die weitere Diversifizierung der Wirtschaft ebenso unverzichtbar wie die dafür notwendige Stabilität der innenpolitischen Lage.

GCC und Inflation

Bahrain hat sich innerhalb des GCC und im Verhältnis zu den USA als verlässlicher und kooperativer Partner erwiesen.

Das Königreich bemüht sich stets um eine schnelle Umsetzung der GCC-Resolutionen, hat Anfang 2007 aber Bedenken hinsichtlich der für 2010 geplanten gemeinsamen Währung geäußert. Bisher sind alle Währungen der GCC-Staaten an den US-Dollar gekoppelt, einzig Kuwait kann auf einen Währungskorb zurückgreifen. Am festen Wechselkurs zur amerikanischen Währung will man aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft festhalten. Dabei wäre ein flexibler Wechselkurs dem Ausbau des Nicht-Ölsektors sehr viel dienlicher, wovon vor allem die erdöl- und erdgasärmsten GCC-Mitglieder Bahrain und Oman profitieren würden. Die angesichts der Talfahrt des US-Dollars schwindenden Währungsreserven der Golfstaaten werden dem GCC bei der Entscheidung helfen, die starre Bindung an den US-Dollar spätestens 2010 aufzugeben.

Im September 2004 unterzeichneten Bahrain und die Vereinigten Staaten ein bilaterales Freihandelsabkommen – zu jenem Zeitpunkt erstmalig in der Golfregion –, das seit August 2006 in Kraft ist. Saudi-Arabien, Bahrains wichtigster Partner auf der Arabischen Halbinsel und durch den King Fadh Causeway mit ihm verbunden, reagierte äußerst verärgert und drosselte kurzerhand seine Öllieferungen. Mit viel Diplomatie und einem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen den USA und dem Wahhabitenstaat konnten die Gemüter beruhigt werden. Nach der Schlichtung des Streits über den Verlauf der See-grenze zwischen Bahrain und Katar haben sich die Beziehungen zwischen Manama und Doha ebenfalls verbessert. Im Jahr 2004 einigten sich beide Golfstaaten darauf, die Länder über den Qatar-Bahrain Causeway zu verbinden. Die Realisierung

Der Golfkooperationsrat (GCC) wurde am 25. Mai 1981 in Abu Dhabi gegründet. Seine Mitglieder sind Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Jemen hat die Mitgliedschaft beantragt. Die Ziele des GCC sind zum einen die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit durch die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik und zum anderen die wirtschaftliche Integration durch Förderung der ökonomischen und gesellschaftlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Nach europäischem Vorbild richtete der GCC 1983 eine Freihandelszone ein. Zwanzig Jahre später wurde eine Zollunion gegründet. Seit dem 1. Januar 2008 existiert nun ein Gemeinsamer Markt, von dessen Etablierung sich der GCC eine steigende Attraktivität der Arabischen Halbinsel für ausländische Investoren erhofft. Bis 2010 soll auch die angestrebte Währungsunion realisiert worden sein.

dieses Vorhabens befindet sich momentan in der Planung.

Arbeitslosigkeit und Expatriates

Dank seiner viel versprechenden wirtschaftlichen Performance hat der Index of Economic Freedom der amerikanischen Heritage Foundation dem Königreich wiederholt den höchsten Freiheitsgrad seines Wirtschaftssystems im Nahen und Mittleren Osten bescheinigt. Dennoch plagen Bahrain Probleme wie Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende Armut, die in erster Linie die Schiiten, und hier wiederum insbesondere die jüngeren Bevölkerungsschichten betreffen.

Nach Angaben des CIA World Factbook beläuft sich die Einwohnerzahl des Inselstaates insgesamt auf etwas über 700.000 (Stand: Juli 2007). Bei einer momentanen Arbeitslosenquote von 15 Prozent stehen sich etwa 70.000 arbeitslose Bahrainer und mehr als 230.000 Expats aus Asien (Indien, Pakistan, Bangladesch, Philippinen), den USA, Europa und Australien gegenüber. Der Privatsektor bevorzugt die Gastarbeiter, weil sie entweder deutlich billiger sind als die einheimischen Kräfte oder über eine bessere Ausbildung verfü-

gen. Außerdem genießen Expats weniger Rechte als die Bahrainier. Es ist viel einfacher, ausländische Arbeitskräfte zu entlassen. Für diese ist es wiederum bedeutend schwieriger nach Entlassung oder bei Unzufriedenheit, einen anderen Arbeitsplatz zu finden.

Expats aus Indien beginnen sich jetzt zaghaft gegen ihre schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bahrain zu wehren. So ist es in den letzten Monaten vor allem in der Baubranche zu mehreren Streiks gekommen, bei denen die Arbeiter neben Lohnerhöhungen auch eine Verbesserung ihrer Arbeits- und Wohnbedingungen forderten. Die indische Regierung hat sich ihren Staatsbürgern daraufhin zur Seite gestellt und fordert nun einen Mindestlohn von 100 Bahrain-Dinar (BHD) oder umgerechnet 172,76 Euro für in Bahrain arbeitende Inder. Zwar zeigen sich Privatsektor und bahrainische Regierung bislang unwillig, generell auf diese Forderung einzugehen. Im Einzelfall wurden die Bedingungen der Streikenden jedoch erfüllt. Doch nicht nur in dieser Hinsicht stellen die Fremdarbeiter künftig ein Risiko dar. Vor allem Expats aus dem asiatischen Raum waren in letzter Zeit immer wieder Opfer von Angriffen durch schiitische Jugendliche.

Einer Studie des Kronprinzen Salman zufolge – „Reforming Bahrain’s Labour Market“ – wird die Arbeitslosenquote bei gleich bleibenden Bedingungen bis 2013 auf 35 Prozent ansteigen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wird seit einigen Jahren unter dem Schlagwort „Bahrainisierung“ versucht, Expats vermehrt durch Bahrainier zu ersetzen. Das zu diesem Zweck eingeführte, bisher aber wenig erfolgreiche Quotensystem, das lediglich einen Schwarzmarkt von billigen Gastarbeitern etabliert hat, soll jetzt durch ein Abgabensystem ersetzt werden. Die Unternehmensberatung McKinsey, die mit der Reformierung des bahrainischen Ar-

beitsmarktes beauftragt wurde, hat vorgeschlagen, dass Arbeitgeber künftig eine Abgabe für jeden ausländischen Mitarbeiter zahlen sollen (600 BHD für eine alle zwei Jahre zu erneuernde Arbeitsgenehmigung sowie eine monatliche Abgabe von 75 BHD). Die Umsetzung der neuen Maßnahmen lässt bisher noch auf sich warten. Eingeführt wurde jedoch die angekündigte Arbeitslosenversicherung. Seit dem 25. Juni 2007 erhebt Bahrain als erster Golfstaat eine Einkommensteuer auf die Löhne und Gehälter von Einheimischen und Expats. Monatlich zahlen sie ein Prozent ihres Verdienstes in die Erwerbslosenversicherung ein, in deren Genuss aber nur die Bahrainier kommen.

Wagt man einen Blick in die Zukunft, so ist gewiss, dass Bahrain seine vorhandenen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen ausbauen und den eingeschlagenen ökonomischen Liberalisierungs- und Diversifizierungskurs fortsetzen wird. Es bleibt ihm gar nichts anderes übrig. Von entscheidender Bedeutung für das Gelingen dieses Mammutprojekts ist jedoch die innenpolitische Stabilität der Golfmonarchie, die nur durch Fortsetzung der politischen Liberalisierung garantiert werden kann. Bahrain gehen die Reserven zur Neige, und um vom Öl unabhängig zu werden, braucht es zahlungskräftige Investoren. Das Wohlwollen der Opposition zu erkaufen, wie in anderen GCC-Staaten üblich, ist im Falle Bahrains keine Option mehr. Es bleibt für die Khalifa in der jetzigen, bereits fragilen Situation nur die Möglichkeit, die Flucht nach vorne anzutreten. Ein Schritt zurück würde dagegen mit hoher Wahrscheinlichkeit die Rückkehr zur Unruhwelle der 1990er Jahre bedeuten.

Doreen Storbeck, Doktorandin am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock