

## ***Arbeitsmarktpolitik am Golf: Herrschaftssicherung nach dem „Arabischen Frühling“***

Viola Lucas und Thomas Richter

Anfang Dezember 2012 erklärte der Präsident der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Herrscher von Abu Dhabi, Scheich Khalifa bin Zayid Al Nahjan, 2013 zum Jahr der „Emiratisierung“ auf den Arbeitsmärkten.

### **Analyse**

Die Arbeitsmärkte der sechs Mitgliedsstaaten des Golfkooperationsrates (GCC) sind aufgrund ihrer auf Erdölexporten basierenden Entwicklungsstrategie von zwei weltweit einmaligen Merkmalen gekennzeichnet: Während die meisten einheimischen Staatsbürger im öffentlichen Sektor beschäftigt sind, arbeiten im Privatsektor größtenteils Ausländer, die zudem insgesamt weit mehr als die absolute Mehrheit an Arbeitskräften ausmachen.

- Durch das hohe Bevölkerungswachstum der letzten Jahrzehnte ist die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für ihre Staatsbürger eine der dringendsten Herausforderungen für die GCC-Regierungen.
- Der „Arabische Frühling“ 2011 verstärkte den Druck auf die Regierungen zusätzlich. Neben Lohnerhöhungen, der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in der staatlichen Verwaltung und in den Sicherheitsdiensten bilden Kampagnen zur Nationalisierung des Privatsektors eine dritte Säule der aktuellen Arbeitsmarktpolitik.
- Allerdings sind Nationalisierungskampagnen weder neu, noch können sie allein den Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen decken. Viel wichtiger wäre es, eine bedarfsgerechte Ausbildung von einheimischen Arbeitskräften zu entwickeln und eine Reform des Bürgerschaftssystems zur Bereitstellung von ausländischen Arbeitsmigranten durchzuführen.

*Stichworte: Golfkooperationsrat, Arbeitsmärkte, öffentlicher Sektor, Arbeitsmigration*

## Arbeitsmarktpolitik und autoritärer Gesellschaftsvertrag

Die Arbeitsmärkte in den Mitgliedsstaaten des Golfkooperationsrates<sup>1</sup> erfüllen neben der klassischen Aufgabe der Bereitstellung von Humankapital für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine weitere zentrale politische Funktion: Sie dienen dazu, die Einnahmen aus dem Export von Erdöl und Naturgas an die eigenen Staatsbürger zu verteilen. Diese Verteilung materieller Güter soll die Loyalität zwischen dem jeweiligen Herrscherhaus und der einheimischen Bevölkerung aufrecht erhalten. Arbeitsmärkte repräsentieren damit einen wichtigen Pfeiler des implizit gültigen Gesellschaftsvertrages dieser Weltregion (Davidson 2012). Wenig verwunderlich war daher, dass kurz nachdem die Präsidenten in Tunesien und Ägypten gestürzt worden waren, Anfang 2011 alle sechs Golfmonarchien damit begannen, die Löhne im öffentlichen Sektor zu erhöhen und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in Aussicht zu stellen. Weitere Maßnahmen, wie die Ausrufung des Jahres 2013 zum Jahr der sogenannten „Emiratisierung“ auf dem Arbeitsmarkt anlässlich des 41. Jahrestags der nationalen Unabhängigkeit, folgten mit einigen Monaten Abstand und hatten ein doppeltes Ziel: Zum einen sollte den Untertanen in Erinnerung gerufen werden, dass sich der jeweilige Herrscher bemüht, die Probleme auf den Arbeitsmärkten zu lösen. Zum anderen sollte allerdings nicht unterschätzt werden, dass diese Ankündigungen den wiederholten, durchaus ernstgemeinten Versuch darstellen, die weltweit einmaligen strukturellen Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten der Golfmonarchien zumindest teilweise zu korrigieren.

In den sechs Mitgliedsstaaten des GCC existiert der weltweit höchste Anteil an ausländischen Arbeitskräften. Vertraut man den offiziellen Statistiken, lag der Anteil der Arbeitsmigranten an den insgesamt in den GCC-Staaten beschäftigten Personen im Jahr 2008 bei 70 Prozent. Während die überwältigende Mehrheit davon im Privatsektor arbeitete (ca. 95 Prozent), sind die Staatsbürger mehrheitlich im öffentlichen Sektor beschäftigt (2008 über 70 Prozent).<sup>2</sup> Diese beiden strukturellen Merkmale sind die direkte Folge einer durch

den Export von Erdöl und Naturgas finanzierten ökonomischen Entwicklungsstrategie, die historisch mit einem auf familiären, tribalen und informellen Beziehungen basierenden Staatsaufbau einherging. Aufgrund hoher Geburtenraten bei einer gleichzeitig verbesserten Gesundheitsversorgung stieg in den letzten Jahrzehnten in allen Golfmonarchien der Bevölkerungsteil der unter 25-Jährigen stark an. Für diese Jahrgänge werden dringend zusätzliche Arbeitsplätze benötigt. Aus einer herrschaftspolitischen Logik heraus können es sich die GCC-Staaten nicht leisten, dass in diesem Teil der Bevölkerung Zweifel an dem autoritären Herrschaftsanspruch der jeweiligen herrschenden Familie entsteht.

## Erdöl und die historische Entwicklung der Arbeitsmärkte

Die aktuellen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten in den sechs Mitgliedsstaaten des GCC sind ohne den Aufstieg des Erdöls zum primären Energieträger der Weltwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg nicht zu verstehen. Erst die Einnahmen aus dem Export von Erdöl, das seit den 1940er Jahren in immer größeren Mengen auf den Staatsgebieten der GCC-Staaten entdeckt und ausgebeutet wurde, ermöglichte die sozioökonomische und politische Entwicklung dieser Länder.

Eine natürliche Migration existierte seit vielen Jahrhunderten im gesamten Nahen Osten und auch auf der Arabischen Halbinsel. Allein die Entstehung von Nationalstaaten und der dafür notwendige Aufbau einer modernen Verwaltung, von Polizei und Armee sowie die mit dem Ölboom einsetzende ökonomische Entwicklung führten zu einer Nachfrage von Arbeitskräften, die von der einheimischen Bevölkerung allein nicht abgedeckt werden konnte. In den ersten Jahrzehnten nach Beendigung des 2. Weltkriegs waren es vor allem Palästinenser und Ägypter, später gefolgt von Irakern und Jemeniten, die als Arbeitskräfte in der wachsenden staatlichen Bürokratie sowie der Erdölindustrie der jungen Golfstaaten eine Beschäftigung fanden. Mit dem Beginn der Erdölpreisrevolution Anfang der 1970er Jahre verstärkte sich diese Entwicklung. Die Öleinnahmen wurden verwendet, um ein umfassendes sozioökonomisches Entwicklungsprogramm und den Ausbau der Industrie voranzutreiben. Auch in dieser Phase kamen die meisten der benötigten zusätzlichen Arbeitskräfte

1 Zu den Mitgliedern im GCC zählen folgende Staaten: Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

2 Vgl. zu diesen Angaben die Daten im statistischen Jahrbuch 2011 des Golfkooperationsrates (*an-nashra al-ihsa'iyah*), S. 25.

aus ärmeren arabischen Nachbarstaaten, teilweise aber auch schon aus Asien. In den 1970er Jahren waren weite Teile des Gesundheits- und Bildungssektors, des mittleren und oberen Managements von Industriebetrieben sowie auch wichtige Positionen bis hin zum Kabinettsposten innerhalb der staatlichen Verwaltungen von nichteinheimischen arabischen Arbeitskräften besetzt. Die sprachlichen, kulturellen und religiösen Gemeinsamkeiten innerhalb der arabischen Welt begünstigten diesen Prozess der Arbeitsmigration von den ärmeren in die ressourcenreichen Staaten. Bis zum Beginn der 1980er Jahre war damit weit über die Hälfte der Arbeitsplätze in den sechs gegenwärtigen Mitgliedsstaaten des Golfkooperationsrates an Ausländer vergeben worden.

Jedoch hat sich der Anteil der arabischen Arbeitsmigranten im Verlauf der Zeit permanent verringert: Lag er Mitte der 1970er Jahre bei 70 Prozent, so erreichte er Mitte der 2000er Jahre nur noch einen Anteil von 30 Prozent. Während sich beispielsweise der Anteil an arabischsprachigen Arbeitskräften in Bahrain, Oman sowie den VAE von einem relativ niedrigen Niveau von unter 30 Prozent 1975 nur leicht reduzierte, fällt der Rückgang von 91 Prozent Mitte der 1970er Jahre in Saudi-Arabien auf 33 Prozent im Jahr 2004 deutlich höher aus. Ein vergleichbar massiver Rückgang von arabischsprachigen Arbeitsmigranten war in dieser Form nur noch in Kuwait zu beobachten (Kapiszewski 2006: 9).

Beginnend in den 1980er Jahren und spätestens im Verlauf der 1990er Jahre wurden viele der arabischsprachigen Arbeitskräfte durch Gastarbeiter aus asiatischen Ländern ersetzt. Hierfür sind insbesondere zwei Gründe zu nennen: Erstens wurden mit der ersten Welle arabischsprachiger Arbeitsmigranten sozialrevolutionäre Ideen in die Golfmonarchien hineingetragen, wodurch Arbeiterhebungen zunahmen und darüber hinaus Sozialbewegungen gegründet wurden, die sich für die Abschaffung der Monarchien aussprachen. Zweitens waren mit der Konzentration auf asiatische Gastarbeiter als alternative Arbeitskräfte aus Sicht der Regierungen und vieler Unternehmer entscheidende Vorteile verbunden. Viele der asiatischen Arbeitsmigranten verlangten geringere Löhne, ihnen konnte schneller gekündigt werden, sie brachten keine Familien mit ins Land und unternahmen keine Einbürgerungsversuche. Zudem galten sie als besser lenk- und kontrollierbar und verfügten in vielen Bereichen über

eine höhere Arbeitsmoral (Kapiszewski 2006). Insgesamt stieg die Anzahl der Arbeitsmigranten aus asiatischen Ländern wie Indien, Pakistan, Bangladesch, Sri Lanka oder Indonesien bereits seit den 1980er Jahren stark an. Heute stammen fast 70 Prozent der ausländischen Arbeitskräfte in den Mitgliedsstaaten des Golfkooperationsrates aus asiatischen Ländern.

Parallel zum Import von Arbeitsmigranten aus den arabischen Nachbarstaaten und Asien wurden weite Teile der einheimischen Bevölkerung durch eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor an die herrschenden Regime gebunden. In vielen der Golfmonarchien existierte – ähnlich wie in den arabischen Republiken – bis Anfang der 1990er Jahre eine Beschäftigungsgarantie für den öffentlichen Sektor bei Abschluss einer Hochschulausbildung.

### **Problemfelder auf den Arbeitsmärkten der GCC-Staaten**

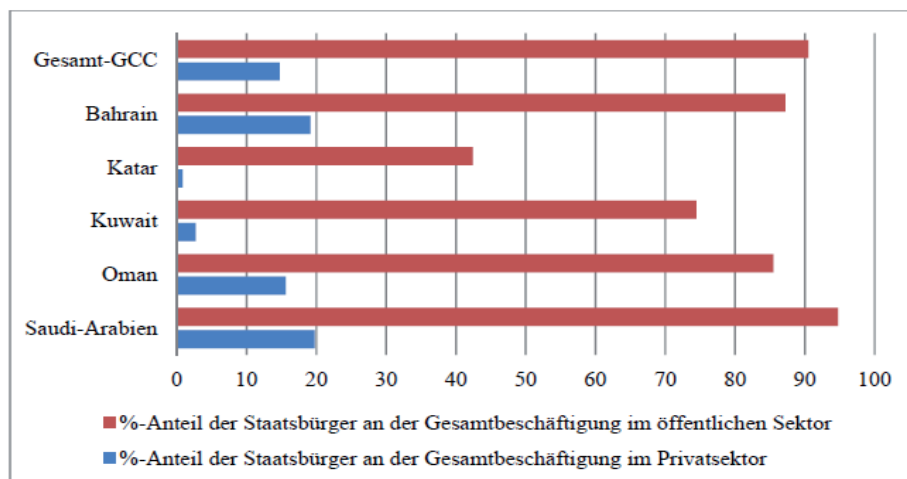
Ausgehend von diesen Entwicklungen lassen sich seit den 2000er Jahren drei arbeitsmarktpolitische Problemfelder für die Mitgliedsstaaten des GCC identifizieren:

- eine doppelte Segmentierung des Arbeitsmarktes in einheimische versus ausländische Arbeitskräfte einerseits und einen öffentlichen versus einen Privatsektor andererseits;
- eine Kombination aus demographischer Entwicklung und gesellschaftlichen Erwartungshaltungen gegenüber dem Staat;
- mangelnde Flexibilität für ausländische Arbeitsmigranten aufgrund des Bürgerschaftssystems.

#### *Doppelte Segmentierung des Arbeitsmarktes*

Das Verhältnis bei der Beschäftigung zwischen Einheimischen und Ausländern im öffentlichen bzw. privaten Sektor veranschaulicht Schaubild 1. Insgesamt waren laut offiziellen statistischen Angaben im Jahr 2008 90,5 Prozent der im öffentlichen Sektor Beschäftigten in den GCC-Staaten Einheimische, während ihr Anteil im Privatsektor gerade einmal 14,7 Prozent betrug. Mit dieser doppelten Segmentierung sind unterschiedliche Lohnniveaus verbunden, die unterschiedliche Anreize an potenzielle Arbeitgeber und -nehmer aussenden. So ist beispielsweise in Saudi-Arabien der monatliche Mindestlohn im öffentlichen Sektor auf 3.000 SR (ca. 600 EUR) festgesetzt und im Fall von Arbeitslosigkeit

Schaubild 1: Anteil der Staatsbürger an der Gesamtbeschäftigung im öffentlichen und Privatsektor



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben im statistischen Jahrbuch des Golfkooperationsrates (2011, Table 6). Daten für die VAE waren nicht verfügbar.

keit wird Staatsbürgern inzwischen eine monatliche Unterstützung von 2.000 SR (ca. 400 EUR) gewährt. Der monatliche Durchschnittslohn im Privatsektor hingegen liegt bei nur rund 1.000 SR (ca. 200 EUR) (Hertog 2011). Darüber hinaus ist eine Anstellung bei einem Unternehmen des Privatsektors bei vielen Staatsbürgern deutlich weniger angesehen als eine im öffentlichen Sektor. Neben einem höheren Lohn sind mit einer Beschäftigung beim Staat weitere Vorteile wie Beschäftigungsgarantie, regelmäßige Gehaltserhöhungen, feste Arbeitszeiten und diverse Sozialleistungen verbunden. Arbeitgeber des Privatsektors verweisen in diesem Zusammenhang auf eine höhere Arbeitsmoral und Produktivität ausländischer Arbeitskräfte, zumal diese kaum durch gesetzliche Regelungen geschützt sind und jederzeit entlassen werden können, womit gleichzeitig ihre Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis erlischt. Im Ergebnis dessen ermöglicht die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften aus Arbeitgebersicht eine deutlich höhere Flexibilität. Solange große Teile der Arbeitskräftenachfrage durch Ausländer abgedeckt werden können, existieren kaum Anreize, eigene Staatsbürger im Privatsektor einzustellen.

*Kombination aus demographischer Entwicklung und gesellschaftlicher Erwartungshaltung gegenüber dem Staat*

Aufgrund der Bevölkerungsstruktur in den Golfstaaten drängen momentan mehr junge Menschen auf den Arbeitsmarkt, als diesen bisher Beschäftigte verlassen. Vorausgegangen ist diesem Phänomen ein jahrzehntelanges, außerordentlich hohes Bevölkerungswachstum, das bis heute zu einem

überdurchschnittlich hohen Anteil an unter 25-Jährigen an der Gesamtbevölkerung geführt hat. In den GCC-Staaten bekam nach Angaben der Weltbank 1980 eine Frau im Durchschnitt mehr als sechs Kinder. Im Jahr 2010 lag die Geburtenrate bei 2,3 Kindern pro Frau. Trotz des hohen Wirtschaftswachstums in den letzten Jahrzehnten – das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist zwischen 2001 und 2010 um rund 6 Prozent jährlich gewachsen –, entstanden zu wenige Arbeitsplätze. Erschwerend kommt hinzu, dass viele der im Privatsektor neu geschaffenen Arbeitsplätze, wie z.B. im Baugewerbe oder in Teilen des Dienstleistungssektors, eine geringe Reputation und niedrige Löhne aufweisen.

Aufgrund dieser Entwicklung existiert in den meisten GCC-Staaten eine hohe Jugendarbeitslosigkeit, die Auswirkungen auf weitere Lebensbereiche hat. Allein in Saudi-Arabien waren 2008 28 Prozent der 15-24-Jährigen arbeitslos gemeldet. Jugendarbeitslosigkeit verhindert die wirtschaftliche Unabhängigkeit der jungen Menschen von Eltern und Familiennetzwerken. Heirat und Familiengründung werden durch fehlendes Einkommen erschwert. In der Konsequenz kann dadurch auch die Unzufriedenheit mit den existierenden politischen Rahmenbedingungen anwachsen. Ein weiteres Problem, das vornehmlich auch für den Privatsektor relevant ist, bezieht sich auf das Missverhältnis zwischen der Art der Ausbildung und den Qualifikationsanforderungen der Unternehmen. Aufgrund der geringen Reputation von Beschäftigung im Privatsektor richten viele Absolventen ihre Ausbildung auf eine spätere Anstellung im öffentlichen Dienst aus und studieren nur selten technische und naturwissenschaftliche Fächer. Ungeachtet hoher Bildungsausgaben und flächen-

deckender Unterrichtsversorgung äußert sich eine unzureichende Ausbildungsqualität im Bereich Naturwissenschaften und Mathematik bereits im schulischen Bereich. Aktuelle Untersuchungen zufolge erreichten die fünf teilnehmenden Golfstaaten Bahrain, Katar, Kuwait, Oman und Saudi-Arabien bei TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) 2007 in beiden Fächern Werte, die weit unter dem internationalen Durchschnitt lagen.<sup>3</sup>

Auch gut ausgebildete Frauen streben vorzugsweise eine Beschäftigung im Bildungssektor oder im staatlichen Gesundheitssystem an. Obwohl die Beschäftigungsquote von Frauen von 1990-2010 von 27 auf 37 Prozent gestiegen ist, sind erwerbsfähige Frauen auf den GCC-Arbeitsmärkten weiterhin unterrepräsentiert. Jedoch existieren zwischen den sechs Golfstaaten in diesem Punkt deutliche Unterschiede. In Saudi-Arabien lag die Beschäftigungsrate von Frauen 2010 bei nur 17 Prozent, in Katar hingegen bei 52 Prozent. Eine wichtige Erklärung für die allgemeine Zunahme der Beschäftigung von Frauen ist der bessere Zugang zum Bildungssystem für Mädchen und die allgemein abnehmende Geburtenrate. Weiterhin verhindern sozial und religiös begründete Einschränkungen den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt. Prominentestes Beispiel ist das Autofahrverbot von Frauen in Saudi-Arabien, welches die für viele Arbeitsplätze nötige Mobilität stark einschränkt.

#### *Die Rolle der ausländischen Arbeitsmigranten und die Funktion des Bürgerschaftssystems*

Die weltweit einmalige Dominanz ausländischer Arbeitskräfte auf den GCC-Arbeitsmärkten kann nur in Verbindung mit dem Bürgerschaftssystem (arab. *kafala*) verstanden werden. Zurückgehend auf die Prinzipien der Gastfreundschaft der Beduinen ist dabei der Gastgeber (Bürge) für die Sicherheit und den Schutz seiner Gäste verantwortlich. Hieraus hat sich im Lauf der letzten Jahrzehnte ein rechtsverbindliches Prinzip entwickelt, nachdem eine ausländische Arbeitskraft nur mithilfe eines Bürgen, der sich um die Einreise- und Aufenthaltserlaubnisse kümmert, eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis erhalten kann. Dazu wird ein Vertrag geschlossen, der zusätzlich Angaben zur Befristung dieser Bürgerschaft enthält. Da der

<sup>3</sup> International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) (2008), online: <[http://timss.bc.edu/timss2007/intl\\_reports.html](http://timss.bc.edu/timss2007/intl_reports.html)> (5. Dezember 2012).

Sponsor darüber hinaus finanziell und rechtlich für die Arbeitskraft verantwortlich ist, schränkt dieses System die Mobilität der ausländischen Arbeitskraft stark ein. Gängige Praxis ist in diesem System, dass der Bürge dem Arbeitsmigranten sämtliche (Einreise-)Dokumente abnimmt. Daraus resultiert eine Reihe von Problemen, die unter anderem in extrem niedrigen Löhnen oder gänzlicher Entlohnungsverweigerung, deutlich längeren Arbeitszeiten, aber auch physischem und sexuellem Missbrauch bestehen können.

Seit einigen Jahren ist das in den Golfstaaten existierende Bürgerschaftssystem verstärkter Kritik von internationalen Organisationen und Menschenrechtsverbänden ausgesetzt.<sup>4</sup> Besonders die Situation der ausländischen Hausangestellten, die in den allermeisten Fällen aus asiatischen Ländern stammen, wird kritisiert. Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch weisen in Berichten – wie zuletzt im Oktober 2012 für Bahrain – auf diese Problematik hin.<sup>5</sup> Entsendestaaten wie die Philippinen, Indien, Sri Lanka oder auch Indonesien üben darüber hinaus politischen Druck auf die Regierungen der Golfmonarchien aus, in dem sie die Einhaltung der internationalen Arbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und Mindestlöhne für bestimmte Tätigkeitsbereiche fordern. Zusätzlich unterhöhlen ein florierender Visa-Handel und der teilweise verbreitete unerlaubte Aufenthalt nach Ablauf der Arbeitserlaubnis das Gesamtsystem.

Auf den gesamten Arbeitsmarkt bezogen, sorgt das Bürgerschaftssystem für Verzerrungen. Die vorrangige Beschäftigung von Staatsbürgern im öffentlichen Sektor, aber auch der Grad der existierenden Arbeitslosigkeit lassen sich auf die Existenz dieses Systems zurückführen. Durch die Anbindung an einen Bürgen und die Fixierung auf eine vorab definierte Arbeitsstelle werden eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und damit auch der Anstieg der Löhne im Privatsektor verhindert.

#### **Arbeitsmarktpolitik nach Beginn des arabischen Frühlings**

Die Reaktionen der Golfmonarchien auf die Wirkungen des „Arabischen Frühlings“ unterstreichen

<sup>4</sup> Vgl. Calderwood (2011).

<sup>5</sup> Human Rights Watch (2012), *For a Better Life: Migrant Worker Abuse in Bahrain and the Government Reform Agenda*, online: <[www.hrw.org/sites/default/files/reports/bahrain1012ForUpload.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bahrain1012ForUpload.pdf)><http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bahrain1012ForUpload.pdf> (4. Dezember 2012).

die zentrale Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik für den Machterhalt in den Golfmonarchien. Insgesamt lassen sich seit dem Frühjahr 2011 drei Arten von Maßnahmen unterscheiden, die in unterschiedlicher Sequenz und Intensität in allen sechs GCC-Mitgliedsstaaten implementiert wurden:

1. Lohnerhöhungen für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor,
2. die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und
3. die Intensivierung von Nationalisierungsprogrammen mit dem Ziel, den Anteil der im Privatsektor beschäftigten Staatsbürger zu erhöhen.

#### *Lohnerhöhungen*

Alle Golfstaaten haben seit Januar 2011 in der einen oder anderen Form die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor angehoben.

- In Kuwait wurden bereits Ende Januar 2011 die Löhne im strategisch wichtigen staatlich dominierten Ölsektor erhöht. Mitte Februar 2011 folgte die Anhebung der Besoldung für die gesamte kuwaitische Armee um 100 Prozent und im März 2012 für alle Gehälter im öffentlichen Dienst um bis zu 25 Prozent.
- Der saudische König Abdullah gab Mitte März 2011 folgende Maßnahmen bekannt: erstens die Etablierung eines Mindestlohns im öffentlichen Sektor von 3.000 SR (ca. 600 EUR) bei gleichzeitiger Einführung einer Zahlung von monatlich 2.000 SR (ca. 400 EUR) für maximal ein Jahr an Arbeitslose; zweitens eine Einmalzahlung von zwei Monatsgehältern für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst, inklusive des Militärs, und eine einmalige Hochstufung in der Besoldungsstufe in allen Organen der Sicherheitsdienste.
- Im Oman erhöhte Sultan Qabus die Mindestlöhne für Einheimische im Februar 2011 um über 40 Prozent. Gleichzeitig wurde eine monatliche Zahlung von etwa 300 EUR für Arbeitslose eingeführt.
- In Bahrain wurden im August 2011 die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor um über 35 Prozent erhöht.
- In den Vereinigten Arabischen Emiraten kündigte der Präsident der Föderation und Herrscher von Abu Dhabi, Scheich Khalifa bin Zajid Al Nahjan, im Dezember 2011 eine Lohnerhöhung für alle Staatsbeschäftigten von bis zu 45 Prozent an.
- Im September 2011 gab der Kronprinz von Katar, Scheich Tamim bin Hamad Al Thani, einen

60-prozentigen Anstieg der Löhne im öffentlichen Sektor und eine Erhöhung der Besoldung für das Militär von 120 Prozent bekannt.

#### *Neue Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor*

Gleichzeitig mit Lohnerhöhungen stellten die GCC-Regierungen ihren Staatsbürgern die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor in Aussicht:

- Im März 2011 gab der saudische König Pläne zur Schaffung von 60.000 neuen Stellen in den Sicherheitsdiensten des Landes bekannt. Im Juni 2011 ordnete er zusätzlich die Einrichtung von 66.000 neuen Arbeitsplätzen für Lehrer und im Gesundheitssektor an.
- Im Mai 2011 offerierte der omanische Arbeitsminister die Einrichtung von 22.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen für Staatsbürger.
- Der Kronprinz von Abu Dhabi ordnete im Oktober 2011 die sofortige Einstellung von 6.000 arbeitslosen Emiratis in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes an.

#### *Intensivierung von Nationalisierungsprogrammen*

Eine prominente Rolle in der jüngsten Arbeitsmarktpolitik spielen auch Nationalisierungskampagnen, die dazu dienen sollen, den Anteil der einheimischen Bevölkerung im Privatsektor anzuhähen. Die aktuellen Initiativen in diesem Bereich haben Vorläufer in allen Golfmonarchien. Teilweise waren bereits seit den 1990er Jahren in einzelnen Ländern und Sektoren Quoten für einheimische Arbeitskräfte festgelegt worden (Randeree 2012). Allerdings hat keine dieser Initiativen – Bahrain ist hier bis zu einem gewissen Grad die Ausnahme (Hertog 2012: 102) – zu einer spürbaren Erhöhung der Beschäftigung von Staatsbürgern im Privatsektor geführt.

Durch die Ereignisse des „Arabische Frühlings“ wurden die öffentlichen Debatten über die Nationalisierung der Arbeitsmärkte intensiviert. Aktuellstes Beispiel ist die Benennung des Jahres 2013 als Jahr der „Emiratisierung“ durch den Herrscher von Abu Dhabi, Scheich Khalifa bin Zayid Al Nahjan. Insbesondere Saudi-Arabien hatte bereits im April 2011 konkrete Schritte unternommen, um frühere Nationalisierungsbemühungen fortzusetzen. Im Sommer 2011 führte das Arbeitsministerium mit dem „Nitaqat-System“ neue Regeln für die „Saudisierung“ in allen Unternehmen des öffent-

lichen und Privatsektors ein. Dieses System legt einerseits bestimmte Zielgrößen für die Beschäftigung von Saudis in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße und Branche fest und klassifiziert andererseits Unternehmen in Hinblick auf den Implementierungserfolg dieser Zielgrößen. Unternehmen, die zu wenige Saudis beschäftigen, werden nach einer Übergangsphase mit Strafzahlungen belegt und sind künftig von der Erteilung von neuen Visa für Ausländer ausgeschlossen. Bei überdurchschnittlicher Erfüllung der Zielgrößen profitieren die Unternehmen von administrativen Erleichterungen bei der Einstellung von ausländischen Arbeitskräften.<sup>6</sup> Zusätzlich wird die mit dem Bürgschaftssystem verbundene und bisher fehlende freie Arbeitsplatzwahl für Migranten zumindest teilweise eingeführt. Unternehmen mit einer überdurchschnittlich hohen Quote an saudischen Arbeitskräften dürfen jetzt ohne zusätzliche Genehmigung Ausländer aus Unternehmen abwerben, die zu wenige Saudis beschäftigen. Erste Presseberichte deuten einen zumindest anfänglichen Achtungserfolg des Systems bei der Bereitstellung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Einheimische an.<sup>7</sup>

### Aussichten

Trotz der Probleme auf den Arbeitsmärkten der GCC-Staaten ist in unmittelbarer Zukunft keine Abkehr von der bisher gängigen Politik zu erwarten, den Arbeitsmarkt als einen wichtigen Teil des impliziten Gesellschaftsvertrags zu nutzen, um die eigene politische Herrschaft abzusichern. In den Golfmonarchien werden daher regelmäßige, durch die Monarchen bekannt gegebene Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor auch in Zukunft eher die Regel als die Ausnahmen bleiben. Arbeitslosigkeit wird weiterhin in erster Linie durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor sowie durch den Versuch der Nationalisierung des Privatsektors bekämpft werden, auch wenn diese Politik hohe Kosten für die jeweiligen Staatsbudgets nach sich zieht. Zwei Aspekte können jedoch in Zukunft helfen, die Probleme zu beseitigen:

1. Eine bedarfsgerechte Ausbildung im technischen und naturwissenschaftlichen Bereich

mit gleichzeitiger Vermittlung von praktischen Fähigkeiten, die bereits im Schulsystem beginnen muss und

2. eine umfassende Reform des Bürgschaftssystems.

Bei letzterem sollte die Freizügigkeit bei der Wahl des Arbeitsplatzes für Arbeitsmigranten im Mittelpunkt stehen. Erst wenn diese umfassend gewährleistet wird, können die Löhne im Privatsektor steigen und eine Beschäftigung dort für die Mehrheit der einheimischen Arbeitskräfte attraktiv werden.

### Literatur

Calderwood, James (2011), *UN Advises GCC to Reconsider Worker Sponsorship System – The National*, online: <[www.thenational.ae/news/world/middle-east/un-advises-gcc-to-reconsider-worker-sponsorship-system](http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/un-advises-gcc-to-reconsider-worker-sponsorship-system)> (5. Dezember 2012).

Davidson, Christopher M. (2012), *The Importance of the Unwritten Social Contract Among the Arab Monarchies – Room for Debate*, in: *The New York Times*, online: <[www.nytimes.com/roomfordebate/2012/08/28/the-staying-power-of-arab-monarchies/the-importance-of-the-unwritten-social-contract-among-the-arab-monarchies](http://www.nytimes.com/roomfordebate/2012/08/28/the-staying-power-of-arab-monarchies/the-importance-of-the-unwritten-social-contract-among-the-arab-monarchies)> (9. September 2012).

Hertog, Steffen (2011), *The Costs of Counter-Revolution in the GCC*, in: *Foreign Policy The Middle East Channel*, online: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the\\_costs\\_of\\_counter\\_revolution\\_in\\_the\\_gcc](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the_costs_of_counter_revolution_in_the_gcc)> (6. Juni 2011).

Hertog, Steffen (2012), *A Comparative Assessment of Labor Market Nationalization Policies in the GCC*, online: <[www.gerlach-press.de/](http://www.gerlach-press.de/)> (5. Dezember 2012).

Kapiszewski, Andrzej (2006), *Arab versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*, Beirut: United Nations Secretariat.

Randeree, Kasim (2012), *Workforce Nationalization in the Gulf Cooperation Council States*, Occasional Paper, Qatar: Georgetown University School of Foreign Service.

6 Online: <[www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&contentID=20110612102830](http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&contentID=20110612102830)> (17. Oktober 2012).

7 Online: <[www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&contentid=20120917136445](http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&contentid=20120917136445)> (17. Oktober 2012).

## ■ Die Autoren

Viola Lucas ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Nahost-Studien und promoviert über die Effekte von autoritären und demokratischen Institutionen auf Politikentscheidungen.

E-Mail: <viola.lucas@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/lucas>>

Dr. Thomas Richter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien und Sprecher des Forschungsteams „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ im GIGA-Forschungsschwerpunkt 1.

E-Mail: <thomas.richter@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/richter>>

Die Autoren bedanken sich bei Mirjam Edel für ihre Unterstützung bei Rechercharbeiten.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ beschäftigt sich im Rahmen des Forschungsteams „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ mit der Entwicklung arabischer Monarchien. Dort werden im DFG-finanzierten Forschungsprojekt „Stabilität und Wandel autoritärer Regime“ fiskalische und institutionelle Bestimmungsfaktoren der autoritär regierten Monarchien im Vergleich zu anderen Regimetypen untersucht. Das von der Fritz-Thyssen-Stiftung finanzierte Projekt „Nahöstliche Monarchien“ analysiert darüber hinaus die historischen und aktuellen Spezifika der arabischen Monarchien.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Bank, André, und Thomas Richter (2013), *Autoritäre Monarchien im Nahen Osten: Bedingungen für Überleben und Zusammenbruch seit 1945*, in: *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft „Autokratien im Vergleich“) (im Erscheinen).

Niethammer, Katja (2010), *Katar als arabischer Konfliktmediator: Neuer Hoffnungsträger oder Gernegroß?*, GIGA Focus Nahost, 8, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

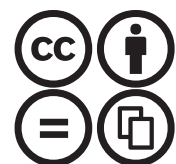
Richter, Thomas (2010), *Tourismus – das Ei des Kolumbus für die arabische Welt?*, GIGA Focus Nahost, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

Richter, Thomas (2011), *30 Jahr Golfkooperationsrat: Schützt Mitgliedschaft vor Revolution?*, GIGA Focus Nahost, 5, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

Scharfenort, Nadine (2010), *Die Formel 1 als Symbol – Abu Dhabi im „Geschwindigkeitsrausch“?*, GIGA Focus Nahost, 11, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Henner Fürtig; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM