

1.1. Die Verkrustung bricht auf. Proteste, Aufstände, Revolten in der arabischen Welt

Muriel Asseburg

Über Jahrzehnte hinweg galten Nordafrika und der Nahe/Mittlere Osten zwar als Konfliktregion, ihre Regime aber als überwiegend stabil und an sich wandelnde Rahmenbedingungen anpassungsfähig. Symbolisiert wurde diese Stabilität durch Herrscher, die seit 20, 30 oder gar 40 Jahren an der Macht waren, wie Präsident Zine el-Abidine Ben Ali in Tunesien, Präsident Husni Mubarak in Ägypten und Revolutionsführer Muammar al-Gaddafi in Libyen.¹ Zudem war das Bild geprägt von dynastischen Erbfolgen nicht nur in den Monarchien der Region, etwa in Marokko, Jordanien und Saudi-Arabien, sondern auch im Präsidialsystem Syriens im Jahr 2000 – sowie von Gerüchten über bzw. konkreten Hinweisen auf die Vorbereitung einer dynastischen Machtübernahme in Ägypten, Libyen und im Jemen.

Der relativ rasche Erfolg der Protestierenden in Tunesien und Ägypten beim Sturz der Autokraten ermutigte nahezu alle Bevölkerungen in der Region, den Unmut über ihre Lebensbedingungen auf die Straße zu tragen bzw. ihre Proteste auszuweiten und nicht mehr länger vor Repression und Polizeigewalt zurückzuschrecken. Die ersten Umwälzungen haben die Bevölkerungen von Marokko bis Saudi-Arabien in Unruhe versetzt und selbst außerhalb der arabischen Welt, etwa in China oder in Iran, Nachahmung gefunden bzw. zu erneuten Protesten geführt. Dabei variieren sowohl die gesellschaftlich-politischen Träger der Proteste als auch ihre Forderungen, die neben einer Verbesserung der Lebensbedingungen und der Bekämpfung der Korruption das ganze Spektrum von der Ausweitung der politischen Teilhabe, über die Einführung von *checks and balances* und eine Abschaffung ethno-konfessioneller Diskriminierung bis hin zur Beseitigung der Regime abdecken. Eines aber haben alle Proteste gemein: Sie verbinden soziale, ökonomische und politische Forderungen – Fortschritte in allen drei Bereichen werden als unumgänglich gesehen, um ein Leben in Würde zu ermöglichen.

Die arabischen Regimeeliten rüsteten sich ihrerseits, um Proteste zu verhindern, schnell einzuhegen oder brutal niederzuschlagen. Gleichzeitig kündigten sie Maßnahmen zur Linderung sozioökonomischer Notlagen, umfang-

¹ Volker Perthes hat hierfür den sogenannten YIPPI (Years in power per incumbent)-Index geprägt. Volker Perthes: *Geheime Gärten: Die neue Arabische Welt*, Berlin 2002, S. 103, Fn. 86.

reiche Geldgeschenke und – zunächst überwiegend kosmetische – politische Reformen an. Mit dem blutigen Machtkampf zwischen libyschen Aufständischen und dem Gaddafi-Regime sowie der Unterdrückung der Proteste in Bahrain mithilfe der Intervention des Golfkooperationsrates sagten viele Beobachter im März 2011 bereits ein Ende des „arabischen Frühlings“ voraus. Aber die Proteste und der Druck auf die Herrscher dauerten in vielen Ländern an; der Rücktritt des jemenitischen Präsidenten Ali Abdullah Saleh schien Anfang April 2011 nurmehr eine Frage der Zeit zu sein. Und auch in anderen Staaten der Region zeigte sich, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen würden, um die Proteste dauerhaft zu beenden und die Regime in der jetzigen Form zu erhalten. Deshalb bereits das Ende der arabischen Autokratien vorauszusagen wäre jedoch verfrüht. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern der Region, zu unterschiedlich ist die Legitimitätsbasis, Anpassungsfähigkeit und Repressionskapazität der einzelnen Regime.

Im Folgenden soll zunächst der sozioökonomische und politische Hintergrund der Proteste aufgezeigt werden. Dann wird auf die Frage eingegangen, inwiefern weitere Massenproteste und eine daraus resultierende Destabilisierung autoritärer Regime im Nahen und Mittleren Osten zu erwarten sind. Von Interesse ist zudem, inwieweit die Proteste, Aufstände und Revolten tatsächlich qualitativ bedeutsame Reformen oder gar Regimewechsel herbeiführen und ob sie zu einer Demokratisierung der Herrschaft oder gar zu konsolidierten Demokratien führen werden. Nicht zuletzt werden Schlussfolgerungen dahingehend gezogen, wie die Entwicklungen zu bewerten sind, vor welchen konkreten Herausforderungen die Gemeinwesen stehen und welche außenpolitischen Neuorientierungen dies mit sich bringt.

Der sozio-ökonomische und politische Hintergrund der Proteste

Sozio-ökonomische Missstände gehören zu den zentralen Beweggründen der Protestierenden. Obwohl die arabischen Volkswirtschaften in den letzten Jahren mit wenigen Ausnahmen fast durchweg moderate oder sogar hohe Wachstumsraten verzeichneten (siehe Tabelle 1), ist es ihnen nicht gelungen, ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Dabei stehen alle Staaten vor der Herausforderung, ihre nach wie vor schnell wachsende und junge Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren.² In der Folge sind junge Men-

² Hier reicht das Spektrum von Tunesien, Katar und Bahrain, wo der Anteil der unter 35-

schen besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen (siehe Tabelle 2) – zumal die besser Gebildeten, die höhere Erwartungen an ihre Zukunft hegen. Ihnen wurde zudem durch die strikere Migrationspolitik europäischer Staaten eine alternative Lebensperspektive verbaut.

Tabelle 1: Wachstumsrate des BIP 2010 (im Vergleich zum Vorjahr)

Staaten	
Gering (< 3%)	Irak (2,6%), VAE (2,4%)
Moderat (3-8%)	Ägypten (5,3%), Algerien (3,8%), Bahrain (4,0%), Jordanien (3,4%), Marokko (4,0%), Oman (4,7%), Saudi-Arabien (3,4%), Syrien (5,0%), Tunesien (3,8%)
Hoch (> 8%)	Jemen (8,0%), Katar (16,0%), Libyen (10,6%), Libanon (8,0%)

Quelle: Weltbank und Internationaler Währungsfond, z.T. auf Schätzungen basierend.

Tabelle 2: Jugendarbeitslosigkeit (Anteil der Arbeitslosen an den 15-24-Jährigen)*

Ägypten	Algerien	Bahrain	Katar	Libanon	Marokko	Palästina	Syrien
11,4% (15-19J.)	21,5%	20,1%	10,8%	20,9%	18,3%	35,3%	19,5%
49,3% (20-24J.)							

*Nicht für alle Länder der Region sind aktuelle Angaben über Jugendarbeitslosigkeit verfügbar. Algerien 2010, in: Office National des Statistiques – Algérie: Emploi & Chômage au 4ème trimestre 2010, http://www.ons.dz/IMG/pdf/emploi_chomage_2010.pdf. Marokko 2008, in: Haut-Commissariat au Plan – Maroc: Activité, emploi et chômage: rapport détaillé (annuel). Enquêtes et recensements, S. 43, <http://www.hcp.ma/pubData/emploiChomage/resultatsDetaillés/Resultdetai2008.pdf>. Syrien 2003, Bahrain 2001, Libanon 2004, Katar 2004 und Palästina 2007, in: United Nations Statistics Division: Statistics. Youth unemployment rate, aged 15-24, both sexes, 2010, <http://data.un.org/Data.aspx?q=youth+unemployment&d=MDG&f=seriesRowID%3a630>. Ägypten 2010, in: Central Agency for Public Mobilization and Statistics – Egypt: Labour Force search result for the third quarter, 21.11.2010, <http://www.capmas.gov.eg/news.aspx?nid=503&lang=2>.

In Tunesien und Ägypten waren es eben diese jungen, gut ausgebildeten Menschen, die die Aufstände initiierten. Ihre Forderungen trafen in weiten Kreisen

Jährigen bei knapp 60 Prozent liegt, bis zu Gemeinwesen wie Irak, Jemen, Oman, die palästinensischen Gebiete und Syrien, in denen sogar rund Dreiviertel der Bevölkerung dieser Alterskohorte angehören. U.S. Census Bureau: Midyear Population, by 5-Year Age Groups, Age Group Summary, International Data Base, 2011, <http://www.census.gov/ipc/www/idb/groups.php>.

der Bevölkerung auf Zustimmung bzw. knüpften an frühere Protestbewegungen an, sodass es rasch zu Massenbewegungen kam. So war es etwa in Ägypten seit Langem immer wieder zu Brotunruhen der Armen gekommen. In den letzten Jahren griffen dort zunehmend politischere Formen des Protests Raum: Mitte des letzten Jahrzehnts bildete sich in Kairo die relativ elitäre Bewegung „Kifaya!“ (arabisch für „genug!“) heraus. Sie forderte ein Ende des Ausnahmezustands und wollte eine dynastische Nachfolge verhindern. In den letzten Jahren formierten sich aber auch, überwiegend in den Industriestädten der Peripherie, Berufsverbände und Arbeiterzusammenschlüsse, die gegen die Auswirkungen der Wirtschaftsreformen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen protestierten.³

Tabelle 3: Schlusslichter bei der Alphabetisierung*

Ägypten	66,0 %
Jemen	60,9 %
Marokko	56,4 %
Mauretanien	56,8 %
Sudan	69,3 %

*Alphabetisierungsgrad der Bevölkerung ab 15 Jahren

Tabelle 4: Anteil der Frauen (und Männer) über 25 Jahren, die mindestens die Sekundarstufe besuchten

Algerien	36,3 %	(49,3 %)
Irak	22,0 %	(42,7 %)
Jemen	7,6 %	(24,4 %)
Sudan	12,8 %	(18,8 %)
VAE	76,9 %	(77,3 %)

Schon die *Arab Human Development Reports* wiesen darauf hin, dass es in den meisten Staaten der Region nicht gelungen ist, soziale Ungleichheit abzubauen und die menschliche Entwicklung entscheidend voranzubringen. So gibt es nach wie vor arabische Staaten mit erschreckend hoher Armut, niedrigen Alphabetisierungsraten und einem geringen Bildungsniveau (siehe Tabelle 3)⁴.

³ Vgl. Muriel Asseburg/Stephan Roll: Ägyptens Stunde null? Akteure, Interessen, Szenarien, SWP-Aktuell 2011/A10, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Februar 2011.

⁴ UNDP: Human Development Report 2010, New York, 2010, S. 192ff., http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf.

Dabei haben, mit Ausnahme der kleinen Golfstaaten, nicht einmal die ressourcenreichen Länder angemessen in die menschliche Entwicklung investiert – Algerien, Irak und Sudan etwa liegen weit zurück, was das Bildungsniveau von Frauen angeht (siehe Tabelle 4)⁵. Die sozialkonservativen Golfstaaten stehen im Vergleich deutlich besser da. Verschärft hat sich die Situation in den letzten Jahren vor allem in den Staaten, die Nahrungsmittel importierten. Hier haben sich die im Zuge der globalen Nahrungsmittelkrise (vgl. Beitrag 4.3. im Friedensgutachten 2010) stark gestiegenen Preise verheerend auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung ausgewirkt. Im Frühjahr 2008 explodierten die Nahrungsmittelpreise. Der Weltnahrungspreisindex der FAO erhöhte sich um 57 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Im Februar 2011 erreichte er mit 236 Punkten seinen absoluten Höchststand seit Beginn der Erfassung 1990.⁶

Verengung des politischen Raums, zunehmende Bedeutung elektronischer Medien

Hinzu kommt, dass in den autoritären Staaten der Region viele die Hoffnung auf Wandel durch Beteiligung innerhalb der bestehenden Ordnung, z.B. durch Wahlen, aufgegeben haben. Zwar wurden in vielen arabischen Ländern nach Ende des Kalten Krieges und dann noch einmal unter dem auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 folgenden Demokratisierungsdruck politische Reformen durchgeführt. Diese haben aber letztlich nicht zu deutlich repräsentativeren oder inklusiveren Systemen geführt. Zudem lässt sich seit den Wahlen im Irak, in Ägypten und in den palästinensischen Gebieten 2005/2006, die den Islamisten erhebliche Zugewinne verschafften, in der Region eine Tendenz zur erneuten Verengung des politischen Raums beobachten. *Freedom House* stuft von den Staaten der Arabischen Liga nur die Komoren, Kuwait, Libanon und Marokko als teilweise frei, alle anderen als nicht frei ein. Insgesamt wird der Status politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten in dieser Region im globalen Vergleich am schlechtesten eingeschätzt. Mit ganz wenigen Ausnahmen blieb die Bewertung in den letzten Jahren (von 2007-2011) entweder gleich oder verschlechterte sich sogar.⁷ Manipulierte und gefälschte Wahlen, wie in Jordanien bzw. Ägypten im Spätherbst 2010, trugen dazu bei, Parlamente und Wahlen weiter zu diskreditieren. Dies ist insbesondere deshalb brisant, weil in vielen Gesellschaften der Region die Perzeption vorherrscht, die Aufrechterhaltung der Ordnung diene nicht – im Sinne eines autoritären Entwicklungs-

5 Ebd., S. 157-158.

6 FAO: Food Price Index, März 2011, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>.

7 Vgl. Freedom House, „Freedom in the World“, 2011, http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/Tables%20Graphs%20etc%20CFIW2011_Revised1_11_11.pdf.

staates – in erster Linie dem Wohle der Bevölkerungen, sondern der Bereicherung einer korrupten Elite. Diese Wahrnehmung ist in einigen Staaten durch die Enthüllungen von WikiLeaks zur Jahreswende 2010/2011 noch einmal verstärkt worden, etwa in Algerien, Libyen, Marokko, Saudi-Arabien, Syrien und Tunesien.⁸

Gleichzeitig sind gerade die Jugendlichen in der arabischen Welt heute oft gut informiert und vernetzt. Dank elektronischer Medien können sie aktuelle Entwicklungen laufend und zeitnah verfolgen, über Mobiltelefone und soziale Netzwerke schnell, kostengünstig und effektiv mobilisieren. Der öffentliche Diskurs in der arabischen Welt wird damit heute viel weniger zentral gesteuert als dies noch zu Zeiten Gamal Abdel Nassers pan-arabischem Radiosender „Sawt al-Arab“ der Fall war. Die neuen Medien haben ihn viel pluraler gemacht und heutzutage wird er viel stärker durch die von Blogs, *Facebook* und *Twitter* erzeugten Effekte der Solidarisierung und Nachahmung arabischer Jugendlicher bestimmt. Für die Massenmobilisierung entscheidender als *Facebook* hat sich allerdings bei den bisherigen Protesten der katarische Satellitensender al-Jazeera erwiesen – nicht zuletzt, weil die Verbreitung des Satellitenfernsehens die von Internet und *Facebook* nach wie vor deutlich übersteigt und weil es noch schwieriger ist, dessen Empfang staatlicherseits zu unterbinden. Eine besondere Rolle spielen dabei die mit Handy-Kameras aufgenommenen Bilder, die die Proteste, an der Zensur vorbei, dokumentieren und über Satellitensender und das Internet in die Wohnzimmer der Region tragen. Die Verwendung des Begriffs der „Generation Facebook“ ist dabei insofern trügerisch, als die Verbreitung dieses sozialen Netzwerks nur in wenigen Staaten wirklich hoch ist (vgl. Beitrag 1.2.).⁹

8 United States Department of State, An Ailing and Fragile Algerian Regime Drifts Into 2008, WikiLeaks Cable 07ALGIERS1806, 19.12.2007, <http://www.wikileaks.ch/cable/2007/12/07ALGIERS1806.html>; Algeria: Directors of National Oil Company Investigated for Corruption, WikiLeaks Cable 10ALGIERS111, 08.02.2010, <http://www.wikileaks.ch/cable/2010/02/10ALGIERS111.html>; Qadhafi Incorporated, WikiLeaks Cable 06TRIPOLI198, 10.05.2006, <http://www.wikileaks.ch/cable/2006/05/06TRIPOLI198.html>; Corrected Copy: Reactions to Makhlef, WikiLeaks Cable 08DAMASCUS146, 28.02.2008, <http://www.wikileaks.ch/cable/2008/02/08DAMASCUS146.html>; Palace Coercion Plagues Morocco's Real Estate Sector, WikiLeaks Cable 09CASABLANCA226, 11.12.2009, <http://www.wikileaks.ch/cable/2009/12/09CASABLANCA226.html>; Underground Party Scene in Jeddah: Saudi Youth Frolic Under „Princely Protection“, WikiLeaks Cable 09JEDDAH443, 18.11.2009, <http://www.wikileaks.ch/cable/2009/11/09JEDDAH443.html>.

9 Nur in den kleinen Golfstaaten, in den palästinensischen Gebieten, im Libanon und in Tunesien liegt sie bei 20 Prozent der Bevölkerung oder höher. In vielen Staaten der Region, z.B. Algerien, Irak, Jemen und Libyen, liegt sie hingegen bei unter fünf Prozent. Socialbakers: Facebook Statistics by country, 2011, <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/>.

Destabilisierung weiterer arabischer Regime

Aufgrund von ähnlichen Ausgangsbedingungen und infolge von durch elektronische Medien und soziale Netzwerke erzeugten regionalen Rückkoppelungs- und Nachahmungseffekten ist es im Frühjahr 2011 in allen arabischen Ländern zu Massendemonstrationen bzw. zur Ausweitung von Protesten gekommen – mit einigen wenigen Ausnahmen.¹⁰ In einigen Fällen dürften sich diese zu Aufständen auswachsen, die auch zu weiteren Umstürzen führen könnten. Welcher Machthaber als nächster fällt, wie die Region als Ganzes in ein paar Jahren aussehen wird oder wie sich regionale Machtbalancen verschieben werden, lässt sich heute seriös kaum prognostizieren – insbesondere, da die Revolten auch von nur schwer voraussagbaren massenpsychologischen Phänomenen abhängen.



Dabei müssen die Revolten – wie bereits jetzt in Libyen, Syrien und Bahrain deutlich wird – nicht zwingend nach dem „tunesischen Muster“ erfolgen.

¹⁰ Ausnahmen bildeten dabei bis April 2011 lediglich die Komoren, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Katar und der Libanon. In den VAE gab es vereinzelte Gastarbeiterproteste. Zwar fanden auch im Libanon im März 2011 große Demonstrationen statt, diese sind aber im Kontext der Jahrestage der Entstehung der Bewegungen des 8. und 14. März und der Komplikationen bei der Regierungsbildung zu sehen, nicht im Zusammenhang mit den Umbrüchen in Tunesien und Ägypten.

Die Initiatoren müssen nicht überall aus der Mittelschichtjugend stammen, sie rekrutieren sich in anderen Gemeinwesen durchaus auch aus nationalen oder konfessionellen Gruppierungen (etwa den Schiiten in Bahrain), aus etablierten Oppositionsgruppen (wie im Jemen) sowie aus anderen Bevölkerungsgruppen, die sich sozioökonomisch oder politisch marginalisiert sehen (etwa den Stämmen im südlichen Syrien). Auch muss ihr Verlauf durchaus nicht friedlich, die Protestform nicht zivil sein. Bislang zeichneten sich die Proteste allerdings ganz überwiegend durch ihre zivile, gewaltarme Form aus; Gewalt ging ganz überwiegend von Regimekräften aus.

Und die Aufstände müssen nicht automatisch eine rasche und geordnete politische Öffnung einleiten. In einigen Ländern (allen voran Syrien, Saudi-Arabien) ist im Gegenteil eine Verstärkung der Repression, die Intervention von Regionalmächten (Bahrain) oder ein gewaltsam ausgetragener Machtkampf (Libyen) zu verzeichnen. Dabei erklärt sich verstärkte Repression insbesondere in den Staaten, in denen das Regime einer ethnischen bzw. konfessionellen Minderheit angehört, etwa in Syrien oder Bahrain, durch den begrenzten Handlungsspielraum des Regimes hinsichtlich der Erweiterung politischer Teilhabe sowie der Sorge vor Racheakten gegenüber der eigenen Gruppe und ihren Unterstützern.¹¹ In Bahrain kommt der regionale Kontext und damit das Interesse der anderen Staaten des Golfkooperationsrates (GKR) hinzu, den Fall eines ersten Königshauses sowie eine Stärkung der Schiiten – und des damit assoziierten iranischen Einflusses – zu verhindern. Ob sich die Protestbewegungen dauerhaft unterdrücken lassen, steht allerdings zu bezweifeln.

Fragt man nach weiteren Umstürzen, richtet sich der Blick zunächst auf die ohnehin äußerst fragilen Gemeinwesen im Jemen und in den palästinensischen Gebieten. In der Tat ist auch im Jemen das Regime durch die dramatische Ausweitung der Proteste unter Druck geraten. In der Folge kündigte Präsident Ali Abdullah Saleh im Februar 2011 zunächst an, 2013 nicht für eine weitere Amtszeit kandidieren und die Macht nicht an seinen Sohn übergeben zu wollen.¹² Eine Beruhigung hatte dies indes nicht zur Folge. Daraufhin ließ Saleh verlauten, noch 2011 eine Verfassungsreform zur Volksabstimmung zu geben.¹³ Gleichzeitig ließ er Protestierende durch Scharfschützen niederschle-

11 Für Syrien vgl. Muriel Asseburg: 1:0 fürs Regime. In Syrien fällt der Tag des Zorns vorerst aus, in: Inamo, Game-over-Sonderheft, März 2011, S. 91.

12 Vgl. Hakim Almasmari: Yemen's President is Latest to Vow Exit, in: The Wall Street Journal, 3.2.2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703960804576119421179920308.html>.

13 Vgl. The Guardian: Yemen's president offers new constitution and referendum, 10.3.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/10/yemen-president-offers-constitution-referendum>.

ben. Nachdem verbündete Stammesführer und Militärs zu den Protestierenden übergelaufen waren, kündigte der Präsident Ende März 2011 schließlich seinen Rücktritt an, sobald er die Macht an einen Nachfolger übergeben könne, der den Volkswillen repräsentiere.¹⁴ Einen Regimewandel würde ein solcher Führungswechsel freilich nicht automatisch bewirken – ebensowenig wie eine Lösung für die Houthis-Rebellion im Norden des Landes und die secessionistische Bewegung im Süden. Auch besteht die Gefahr, dass im Jemen mit seiner stark fragmentierten Gesellschaft und schwachen Zentralgewalt Bürgerkrieg oder Staatszerfall die Folge sein könnten, falls Auseinandersetzungen gewalt-sam eskalieren.

Die beiden konkurrierenden palästinensischen Regierungen in Ramallah und in Gaza Stadt unterdrückten zunächst Solidaritätskundgebungen für die Revolten in Tunesien und Ägypten und zensierten die Medien, um ein Überspringen des Funkens zu verhindern. Dies gelang ihnen allerdings nur kurzfristig. Am 15. März fanden Großdemonstrationen sowohl in der West Bank als auch im Gaza-Streifen statt, die ein Ende der palästinensischen Spaltung forderten. In Folge bemühten sich beide Regierungen darum, ihre Popularität und Legitimität durch Kabinettsumbildungen zu erhöhen. Die Palästinensische Autonomiebehörde kündigte zudem Wahlen an, die Hamas-Regierung eine Initiative für nationale Aussöhnung.¹⁵ Obwohl bei den Protesten bislang prioritär eine nationale Aussöhnung gefordert wurde, ist zu erwarten, dass sich die palästinensische Protestbewegung künftig in erster Linie gegen Israel richten wird – insbesondere, wenn es bis September 2011 nicht, wie vom Nahost-Quartett vorgesehen, zu staatlicher Unabhängigkeit kommt und ein Ende der Besatzung absehbar ist.

Regimestabilisierende Faktoren

In Bezug auf arabische Regime, die heute noch für stabil gehalten werden, könnte sich herausstellen, dass Stabilität und Erstarrung verwechselt werden – wie es bis vor wenigen Monaten bei Tunesien der Fall war. Ein wichtiger Faktor für Regimestabilität scheint die Ressourcenausstattung zu sein, über die das Regime verfügen kann, um Loyalität zu kaufen bzw. schnell Maßnahmen zu ergreifen, die soziale Notlagen abfedern und den Unmut in der Bevölkerung

14 Vgl. Sudarsan Raghavan: Yemeni leader Saleh determined to set the terms of his exit, in: The Washington Post, 5.4.2011, http://www.washingtonpost.com/world/yemeni-leader-saleh-determined-to-set-the-terms-of-his-exit/2011/04/05/AFWwESmC_story.html.

15 Vgl. Hans-Christian Röbler: Neues Feuer für den palästinensischen Bruderkrieg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.2.2011, S. 4.

senken.¹⁶ Kein anderer Herrscher kann wohl so große Summen verteilen wie König Abdullah in Saudi-Arabien, der Ende Februar 2011 36 Mrd. US-Dollar für Lohnerhöhungen, Arbeitslosenunterstützung und andere soziale Maßnahmen bereitstellte und beträchtliche Investitionen in Bildung, Gesundheitswesen und Infrastruktur ankündigte.¹⁷ Dass Geldgeschenke allein nicht ausreichen, zeigte sich allerdings daran, dass es im März zu weiteren Protesten in Saudi-Arabiens Ostprovinzen kam, die blutig niedergeschlagen wurden. Auch der libysche Herrscher Gaddafi konnte die Rebellion nicht wie beabsichtigt durch Geldgeschenke eindämmen.¹⁸

Grundsätzlich gelten die Monarchien in der Region im Vergleich zu den Republiken als beständiger. Das liegt daran, dass in den Monarchien im Gegensatz zu den Republiken die dynastische Erbfolge beim Hauptentscheidungsträger seitens der Bevölkerungen für legitim erachtet wird. Zudem ist die Legitimität der Monarchen in Jordanien, Marokko und Saudi-Arabien auch religiös verankert. Überdies fällt es den Monarchen leichter, Kritik und Unzufriedenheit in der Bevölkerung durch Auswechseln der Regierung oder Zugeständnisse in Bezug auf ihre Machtfülle aufzufangen. Denn die Kritik richtet sich in der Regel zunächst nicht auf den König selbst. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass bei den Demonstrationen in Marokko und Jordanien der Slogan „Das Volk will den Sturz des Regimes“, der bei anderen Protesten zur gängigen Parole geworden ist, nicht verfiel. In beiden Ländern wurde nicht ein Ende der Monarchie oder eine Absetzung des Monarchen, sondern eine Verbesserung der Lebensbedingungen, ein Ende der Korruption, die Ablösung der Regierung und eine konstitutionelle Monarchie gefordert.¹⁹ Der marokkanische König folgte den Forderungen insofern, als er Anfang März 2011 umfassende Verfassungsänderungen verkündete, durch die er unter anderem die Kompetenz zur Bestimmung des Premierministers ans Parlament abtrat.²⁰ Aufgrund der antischiitischen Ausprägung des wahhabitischen Islam und der herausragenden Rolle der Religionsgelehrten als Stütze des saudischen Kö-

16 Vgl. Throwing money at the street, in: The Economist, 12.3.2011.

17 Vgl. Ambrose Evans-Pritchard: Saudi ruler offers \$36bn to stave off uprising amid warning oil price could double, in: The Telegraph, 24.2.2011, <http://www.telegraph.co.uk/finance/oilprices/8344421/Saudi-ruler-offers-36bn-to-stave-off-uprising-amid-warning-oil-price-could-double.html>.

18 Vgl. Gaddafi ködert Rebellen mit Schmiergeld, in: Der Spiegel, 4.3.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,749058,00.html>.

19 Vgl. Ranya Kadri/Isabel Kershner: Thousands Rally for Reform in Jordan, in: The New York Times, 25.2.2011, http://www.nytimes.com/2011/02/26/world/middleeast/26jordan.html?_r=1&scp=1&sq=Jordan%20protest%20demand&st=cse.

20 Vgl. Morocco announces constitutional reform plan, in: The Guardian, 9.3.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/09/morocco-constitutional-reform-king>.

nigshauses ist dessen Spielraum für Zugeständnisse an die schiitische Minderheit allerdings gering.²¹

Übergang zu repräsentativeren, freieren und gerechten Ordnungen?

In Tunesien und Ägypten sind im Frühjahr 2011 ernsthafte Schritte eingeleitet worden, um die politischen Systeme zu reformieren. Letztlich werden neben dem andauernden Engagement der Träger der Revolution in diesem Prozess auch die jeweiligen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen entscheidend dafür sein, ob die Revoltierenden nicht nur das Führungspersonal austauschen, sondern auch tatsächlich die autoritären Regime beseitigen können und ob es dann zu einer Konsolidierung von inklusiveren, repräsentativeren und freieren politischen und wirtschaftlichen Ordnungen kommt. Relativ gute Voraussetzungen existieren dafür in dem mit rund zehn Millionen Einwohnern mittelgroßen Tunesien, das über eine weitgehend ethnisch und konfessionell homogene, relativ gut ausgebildete und nach Europa orientierte Bevölkerung verfügt, in der eine vergleichsweise breite, urbane Mittelschicht existiert, in dem es funktionsfähige Verwaltungsstrukturen gibt und das zwar ressourcenarm ist, aber eine relativ moderne und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft hat.

Deutlich größer sind die Herausforderungen in dem mit über 80 Millionen Einwohnern größten arabischen Land. In Ägypten kann ebenso auf funktionsfähige, wenn auch aufgeblähte Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen werden. Zwar verfügt auch Ägypten über eine ethnisch weitgehend homogene Bevölkerung mit starkem Nationalbewusstsein, es existiert aber mit den Kopten eine konfessionelle Minderheit von knapp zehn Prozent. Gravierender dürfte allerdings sein, dass Ägypten vor immensen Aufgaben steht, was eine sozial abgefederte Transformation hin zu einer modernen und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft angeht, die ausreichend Arbeitsplätze für die nach wie vor rasch wachsende Bevölkerung zur Verfügung stellt. Zudem sind gezielte Maßnahmen vonnöten, die auf eine landesweit ausgewogene Entwicklung abzielen, die die zum Teil krasse soziale Ungleichheit sowie Armut und Unterentwicklung insbesondere in der Peripherie abbauen. Dies wird Ägypten nur mit massiver externer Unterstützung gelingen. Gleichzeitig werden die Ent-

21 Für eine Analyse weiterer Faktoren im südlichen und östlichen Mittelmeerraum vgl. Muriel Asseburg/Isabelle Werenfels: Tunesien: Einzelfall oder erster Dominostein?, SWP-Aktuell 2011/A4, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Januar 2011.

wicklungen in Ägypten besonders starke Ausstrahlungskraft in den anderen arabischen Staaten entfalten – und dürften dort je nachdem als Reformmotor oder -bremse wirken.

Anfang April 2011 ist unklar, wie sich die bewaffneten Auseinandersetzungen in Libyen weiter entwickeln werden. Die Gefahr, dass durch die internationale Intervention die Situation eingefroren und eine fragile Zweiteilung des Landes zunächst festgeschrieben wird, ist noch nicht gebannt. Doch selbst wenn die Aufständischen im Machtkampf obsiegen sollten, sind die Voraussetzungen für die Herausbildung einer stabilen, gar demokratischen Ordnung alles andere als günstig. Nicht nur ist in Folge der Gewalt auch mittelfristig mit Racheakten zu rechnen und wird auch in Zukunft die Dominanz des Ölsektors die politischen Strukturen im Sinne einer Rentenökonomie prägen. Auch ist die urbane Mittelschicht vergleichsweise klein. Zudem sind in den vergangenen Jahrzehnten sämtliche Ansätze von Zivilgesellschaft unterdrückt worden, Parteien existieren nicht und Stammesloyalitäten sind bewusst eingesetzt worden, um das Regime zu stabilisieren. Funktionsfähige Verwaltungs- und Ordnungsstrukturen müssen vollständig neu aufgebaut werden. Dabei wird die libysche Gesellschaft gegenüber externer Hilfe zurückhaltend bis abweisend sein.²²

Schlussfolgerungen, Herausforderungen und außenpolitische Implikationen

Die bisherigen Proteste haben deutlich gemacht, dass die Alternative „Autoritarismus oder Islamismus“ oder auch „wir oder das Chaos“, die von den Herrschenden immer wieder aufgestellt worden ist, keine Gültigkeit (mehr) besitzt. Denn die Proteste wurden bislang ganz überwiegend weder von den Islamisten initiiert noch von ihnen dominiert. In Ägypten ist zum Beispiel deutlich geworden, dass die Muslimbruderschaft mit den Protesten ihr Quasi-Oppositionsmonopol verloren hat. Inklusivere Systeme werden mit sich bringen, dass Vertreter des politischen Islam in ihnen eine Rolle spielen. In einem kompetitiven Umfeld werden sich neben den Islamisten allerdings auch andere gesellschaftliche Kräfte als Parteien formieren und ihr Potenzial entfalten.

Dabei ist mit den Protesten auch offensichtlich das kulturalistisch-essentialistische Argument entkräftet worden, dass Islam und Demokratie nicht vereinbar seien. Denn es ist weder der Westen, der die Region friedlich

22 Vgl. Wolfram Lacher: Libya after Qaddafi. State formation or state collapse?, SWP Comments 2011/C9, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, März 2011.

oder mit Waffengewalt demokratisiert, noch eine vom Iran ausgehende islamische Revolution, noch der Tyrannensturz durch die Dschihadisten, sondern es sind die (ganz überwiegend islamisch geprägten) Gesellschaften selbst, die neben Brot auch Freiheit, politische Teilhabe und Gerechtigkeit einfordern. Dass sie dabei trotz mächtiger Staatsgewalt Erfolge erzielen und die seit Jahrzehnten verkrusteten Strukturen aufbrechen, macht die arabischen Bevölkerungen zu Recht stolz und bringt ihnen neues Selbstbewusstsein. Dieses Selbstbewusstsein, gekoppelt mit enorm hohen Erwartungen, wird das Regieren in den Staaten der Region allerdings nicht leichter machen.

Herausforderungen für die Gemeinwesen in der Region

Auch unterhalb der Schwelle des Regimewechsels haben die Proteste, Aufstände und Revolten bereits deutliche Auswirkungen auf die arabischen Herrschaftssysteme gezeitigt und werden mittelfristig, über Sofortmaßnahmen und kosmetische politische Zugeständnisse hinaus, Reformen erfordern. Dabei stehen die Gemeinwesen der Region im Wesentlichen vor zwei Herausforderungen:

Tiefgreifende wirtschaftliche Reformen und ausgeglichene Entwicklung: Die kurzfristigen Abfederungsmaßnahmen für sozioökonomische Notlagen, die bislang von den Regimen in fast allen arabischen Staaten ergriffen worden sind – etwa die Einführung von Sozialhilfe für bedürftige Familien, die Erhöhung (bzw. das Rückgängigmachen der Absenkung) von Subventionen für Nahrungsmittel und Brennstoff, Lohnerhöhungen bzw. Beschäftigungszusagen im öffentlichen Sektor –, sind oft viel zu wenig zielgerichtet, lassen sich auf Dauer, insbesondere in den ressourcenarmen Staaten, nicht finanzieren und laufen der propagierten wirtschaftlichen Liberalisierung zuwider. Sie verweisen vielmehr auf die dringende Notwendigkeit von tiefgreifenden Reformen, die statt lediglich einem neoliberalen Paradigma zu folgen, in erster Linie Lebensperspektiven für die Menschen in den Vordergrund stellen. Das heißt, dass sie neben dem Abbau von aufgeblähten Staatssektoren und dem Umbau von ausufernden Subventions- und Versorgungssystemen sowie des bislang in der Regel nur teilprivatisierten staatlichen Unternehmenssektors insbesondere auf beschäftigungsorientiertes Wachstum, auf eine landesweit ausgewogene Entwicklung und tragfähige soziale Sicherungssysteme abzielen. Dazu gehört ein besonderes Augenmerk auf Entwicklungsmaßnahmen in der Peripherie, auf eine Reform des Bildungswesens und auf Frauenförderung. Denn ohne Fortschritte in Bezug auf Arbeitsplätze, Berufsperspektiven, erschwingliche Lebensmittelpreise und größere soziale Gerechtigkeit werden sich die Staaten

der Region (ob vor oder nach einem politischen Umsturz) kaum dauerhaft stabilisieren lassen.

Ausweitung der politischen Teilhabe und Ende ethno-konfessioneller Diskriminierung: Das überkommene Muster der Regime, politischem Unmut und Aufständen durch Zuckerbrot und Peitsche zu begegnen, das heißt, einerseits in erster Linie kosmetische Maßnahmen der politischen Öffnung anzubieten und andererseits Proteste zu unterdrücken, wird nicht mehr dauerhaft funktionieren. Ohne deutlich inklusivere und weniger repressive Systeme wird sich in allen Ländern kaum langfristige Stabilität erzeugen lassen. Denn wenn die Bevölkerungen der Region erst einmal den Respekt vor den Herrschenden verloren und die Angst vor dem staatlichen Repressionsapparat überwunden haben, lässt sich der arabische „Sicherheitsstaat“ nicht mehr aufrechterhalten. Das wird auch skrupellosen Herrschern wie Muammar al-Gaddafi nicht gelingen, selbst wenn er seine Herrschaft per Bürgerkrieg und Repression noch verlängern könnte. Je glaubhafter die Autokraten wesentlichen Forderungen der Protestierenden nach einem Ende von Korruption und Selbstbereicherung der Eliten sowie nach mehr Transparenz, politischer Teilhabe und einem Ende ethno-konfessioneller Diskriminierung entgegenkommen, desto größer ist die Chance, dass ihnen ein sanfter Übergang gelingt. Noch scheinen allerdings nicht alle Herrscher dies verstanden zu haben – oder sind nicht bereit, den damit einhergehenden Machtverlust zu akzeptieren.

Außenpolitische Implikationen

Die Proteste und Revolten werden auch Auswirkungen auf die Außenpolitik arabischer Staaten und die Konflikte in der Region haben. Selbst wenn die Proteste ganz überwiegend nicht außenpolitisch motiviert waren – das Verbrennen israelischer und amerikanischer Flaggen etwa ist bislang nur ein Randphänomen geblieben –, werden sich die Herrscher in der jetzigen Situation hüten, als besonders pro-westlich oder als Partner Israels zu erscheinen. Denn beides ist in den Bevölkerungen alles andere als populär. Kurzfristig dürften die Entwicklungen einem nahöstlichen Friedensschluss daher eher abträglich sein. Auf jeden Fall werden die Vorreiter der Arabischen Friedensinitiative von 2002 (Saudi-Arabien, Jordanien, Ägypten) auf absehbare Zeit wenig Antrieb haben, in dieser Hinsicht eine führende Rolle einzunehmen oder den Prozess durch vertrauensbildende Maßnahmen voranzubringen.

Die israelische Regierung hat sich nach dem Verlust des Partners Husni Mubarak in ihrer Haltung bestärkt gesehen. Die regionale Situation wird von Premierminister Benjamin Netanjahu als zu instabil und bedrohlich interpre-

tiert, um friedenspolitische Schritte zu unternehmen, wie es von Teilen der israelischen Linken, der Opposition des Zentrums sowie selbst vom Verteidigungsminister und aus dem Sicherheitsestablishment gefordert wird. Stattdessen fokussiert die Regierung auf den Ausbau des militärischen Vorsprungs gegenüber den arabischen Nachbarn und dem Iran sowie der Anpassung der Militärdoktrin an die neue Lage in Ägypten.²³ Dabei sind die Sorgen Israels durchaus nachvollziehbar. Unter jeder ägyptischen Regierung, die repräsentativer ist als das Mubarak-Regime, wird das Verhältnis zu Israel abkühlen, werden Kooperationsverträge mittelfristig neu ausgehandelt werden und wird die Regierung kaum mehr im gleichen Maße mit Israel kooperieren, was die Blockade des Gaza-Streifens angeht. Dennoch: Selbst bei einer Regierungseteiligung der Muslimbrüder – die mittelfristig ohnehin eher unwahrscheinlich ist – wäre nicht zu erwarten, dass der Friedensvertrag mit Israel ausgesetzt würde, Israels Grenzen bedroht wären oder eine Sperrung des Suez-Kanals bevorstünde. Denn jede künftige ägyptische Regierung wird die nationalen Interessen vor Augen haben – und für den Staatshaushalt spielen die Einnahmen eine entscheidende Rolle, die das Land dem Tourismus, dem Suez-Kanal, regionaler Stabilität und seinen guten Beziehungen zum Westen verdankt.

Langfristig bieten die Umwälzungen tatsächlich die Chance für einen nachhaltigen Frieden zwischen Israel und seinen Nachbarn, der nicht nur ein Geschäft zwischen den Führungen ist, sondern auch von den Gesellschaften getragen wird. Dies kann aber nur gelingen, wenn die internationale Gemeinschaft eine Zweistaatenregelung und eine regionale Friedensregelung aktiv vorantreibt.

Auch in anderer Hinsicht zeichnen sich bereits Auswirkungen auf die außenpolitische Ausrichtung arabischer Staaten ab. Ob dies bei einer Mehrheit der arabischen Staaten zu einem grundlegenden Wandel führt, steht allerdings zu bezweifeln. Zwar forderte die Arabische Liga Mitte März 2011 eine Flugverbotszone über Libyen und ebnete damit den Weg für Sicherheitsratsresolution 1973 und die Militäroperation der Koalition der Willigen.²⁴ Von den anwesenden Mitgliedern der Liga verwahrten sich lediglich Algerien und Syrien gegen die Einrichtung einer Flugverbotszone. Sie stimmten dem Beschluss

23 Vgl. Alex Fishman: The new southern threat, in: Ynetnews, 10.3.2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4040060,00.html>; Richard Boudreaux / Bill Spindle: Israel Considers Military 'Upgrade', in: The Wall Street Journal, 08.03.2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703386704576186861325527354.html>.

24 Vgl. Arabische Liga: Entschließung des Rates der Arabischen Liga zu den Herausforderungen der gegenwärtigen Ereignisse in Libyen [auf arabisch], 12.3.2011, <http://www.lasportal.org/wps/wcm/connect/e6252f00461ba445b57db7ab2b463fb2/LAS+COUNCIL+RES7360+BAYAN138+12MARCH2011.pdf?MOD=AJPERES>.

letztlich unter der Bedingung zu, dass es nicht zu einer militärischen Intervention kommen dürfe. Die Entscheidung signalisiert jedoch weniger die Bereitschaft der arabischen Staaten, eine Einschränkung der nationalen Souveränität zugunsten eines effektiven Menschenrechtsschutzes entsprechend des *Responsibility-to-protect*-Prinzips hinzunehmen. Vielmehr ist sie vor allem durch die angespannten Beziehungen vieler arabischer Herrscher zu Muammar al-Gaddafi zu erklären. Dies wurde auch daran deutlich, dass Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate unter dem Schirm des GKR und unter Verweis auf die Bedrohung der nationalen Einheit in Bahrain sowie die kollektive Verantwortung für Sicherheit und Stabilität nur wenige Tage später Truppen entsandten, um das bahrainische Regime zu stützen, die Proteste zu unterdrücken und ein Übergreifen der Unruhen zu verhindern – und nicht etwa eingriffen, um die Protestierenden gegen die gewaltsamen Übergriffe der bahrainischen Sicherheitskräfte zu schützen. Dabei war der GKR zuvor noch als Vorreiter der Forderungen nach der Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen zum Schutz der Zivilbevölkerung aufgetreten.²⁵

Dennoch: Bereits wenn Ägypten, als größtes arabisches Land, Sprecher der Blockfreienbewegung, Gastgeber der Arabischen Liga und Ko-Präsident der (wenn auch bislang wenig relevanten) Union für das Mittelmeer seine Haltung in Bezug auf interne Reformen und internationale Kooperation ändert, dürfte dies die Arbeit in internationalen Gremien positiv beeinflussen. Letztlich wird das Ausmaß der außenpolitischen Neuorientierung wesentlich von den Veränderungen im Innern der Staaten abhängen. Einfluss dürfte darauf jedoch auch haben, ob die EU und die USA angstbesetzt an die immensen Herausforderungen in der Region herangehen und vor allem auf Destabilisierung, Bedrohung durch Flüchtlingsströme und wirtschaftliche Einbußen infolge erhöhter Erdölpreise abheben oder ob sie die Chancen für neue Partnerschaften ergreifen (vgl. Beitrag 1.3.), die sich durch die Umbrüche ergeben und den politischen und wirtschaftlichen Umbau großzügig und bedarfsorientiert unterstützen.

25 Vgl. Statement des Generalsekretärs des GKR zu Libyen vom 7.3.2011 [auf arabisch], <http://www.gcc-sg.org/indexad75.html?action=News&Sub=ShowOne&ID=1921>; Statement zu Bahrain vom 12.3.2011 [auf arabisch], <http://www.gcc-sg.org/index&c1b.html?action=News&Sub=ShowOne&ID=1928>.