

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Muriel Asseburg (Hg.)

Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt

Akteure, Herausforderungen, Implikationen
und Handlungsoptionen

S 27
Oktober 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Mit freundlicher Unterstützung der Deutschen Bank

Inhalt

- 5 Einführung
Muriel Asseburg
- I. Die Akteure**
- 11 Die libysche Revolution:
Alte Eliten und neue politische Kräfte
Wolfram Lacher
- 14 Ruhe und Revolutionsversuche:
Die kleinen Golfmonarchien im Arabischen
Frühling
Katja Niethammer
- 17 Es gibt keine »Facebook-Revolution« – aber eine
ägyptische Jugend, die wir kaum kennen
Asiem El Difraoui
- II. Gesellschaftliche, wirtschaftliche und
politische Herausforderungen in der Region**
- 23 Saudi-Arabien: Erkaufte Stabilisierung
Ulrike Freitag
- 27 Der Jemen ohne Ali Abdallah Salih?
Iris Glosemeyer
- 30 Jordanien und Marokko:
Lösungsweg Verfassungsreform?
André Bank
- 33 Ägypten: Komplexe Herausforderungen der
gleichzeitigen politischen und wirtschaftlichen
Transformation
Stephan Roll
- III. Geopolitische Implikationen der Umbrüche**
- 39 Der Arabische Frühling und die Islamische
Republik Iran: Islamistische Vision trifft auf ihre
realpolitischen Grenzen
Walter Posch
- 42 Der Arabische Frühling und der Nahostkonflikt:
Freiheit ohne Frieden?
Muriel Asseburg
- 46 Regionale Instabilität im Zuge von Revolution
und Bürgerkrieg in Libyen
Wolfram Lacher
- 50 Die USA und der Arabische Frühling:
Das Ende des Post-9/11-Paradigmas
Johannes Thimm
- IV. Herausforderungen und Handlungsoptionen
für Europa**
- 55 Energiesicherheit und -kooperation auf dem
Prüfstand
Kirsten Westphal
- 58 Migration aus den Umbruchstaaten in die EU:
Gesamtansatz Migration und Mobilitäts-
partnerschaften
Steffen Angenendt
- V. Implikationen für die internationale Politik**
- 63 Über Nordafrika und den Nahen Osten hinaus:
Implikationen der arabischen Umbrüche für die
internationale Politik
Volker Perthes
- Anhang**
- 66 Verzeichnis der Abkürzungen
- 67 Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Einführung

Muriel Asseburg

Seit Dezember 2010 hat die arabische Welt eine enorme Dynamisierung erfahren; jahrzehntelange politische Verkrustungen sind aufgebrochen. Der rasche Erfolg der ersten Revolten in Tunesien und Ägypten ermutigte vor allem junge Menschen in nahezu allen arabischen Ländern, den Unmut über ihre Lebensbedingungen auf die Straße zu tragen und nicht länger vor der staatlichen Repression zurückzuschrecken. Im Laufe des Jahres 2011 kam es so vor dem Hintergrund vergleichbarer Missstände in fast allen arabischen Ländern zu Protesten, in vielen auch zu Massendemonstrationen. Nach dem Abtreten des Führungspersonals und dem Einstieg in einen Transformationsprozess in Tunesien und in Ägypten rüsteten sich andere arabische Herrscher allerdings, um an der Macht zu bleiben. Dazu ergriffen die allermeisten zunächst Ad-hoc-Maßnahmen, um den sozioökonomischen Forderungen entgegenzukommen. Darüber hinaus leiteten einige auch umfassendere Reformprozesse ein, um den politischen Forderungen zu begegnen. Andere hingegen suchten den Status quo zu erhalten, indem sie Proteste gewaltsam unterdrückten oder eine Mischung aus Repression, minimalen Reformen und umfangreichen Geldgeschenken anwandten. Damit wird deutlich: Auch unterhalb der Schwelle eines Regimewechsels haben die Proteste, Aufstände und Revolten deutliche Auswirkungen auf die arabischen Herrschaftssysteme. Der Handlungsspielraum der Regime hat sich stark verengt, und sie sind stärker als bislang auf die Legitimation ihrer Politik angewiesen. Die Umbrüche eröffnen zunächst in den Staaten, in denen die bisherigen Führungspersönlichkeiten von der Macht vertrieben wurden – bis Mitte Oktober 2011 in Tunesien, Ägypten und Libyen – die Chance für einen Übergang zu politischen Systemen, die gerechter, inklusiver und partizipativer sind als bislang.

Die Beiträge dieses Bandes beleuchten schlaglichtartig verschiedene Dimensionen des Umbruchs in der arabischen Welt. Sie untersuchen neben den Akteuren und (ersten) Auswirkungen des Wandels auch die konkreten Herausforderungen, vor denen die jeweiligen Gesellschaften, politischen Eliten und Volkswirtschaft

ten stehen. Zudem wird ein Blick auf die geopolitischen Implikationen der Umbrüche geworfen und anhand ausgewählter Politikfelder werden konkrete Handlungsoptionen für Deutschland und die EU aufgezeigt.

Im ersten Teil geht es um die Akteure. Die Beiträge zu Libyen, den kleinen Golfmonarchien und Ägypten beschäftigen sich mit den Fragen: Welche gesellschaftlichen Kräfte stehen hinter den Protesten? Wie organisieren sie sich? Können sie über die bisherige soziale Mobilisierung hinaus auch politischen Einfluss entfalten? Was sind ihre Agenden? Was sollten wir von ihnen erwarten? Wer bzw. wie stark sind die Beharrungskräfte? In allen drei Fällen, so eine der Schlussfolgerungen der Autoren, sollte die Bedeutung der neuen Medien nicht überschätzt werden. In Libyen war die Online-Mobilisierung ohnehin nicht entscheidend. Aber auch für Ägypten und die kleinen Golfstaaten gilt: Selbst wenn junge Menschen elektronische soziale Netzwerke und andere moderne Kommunikationsmittel nutzen, um sich und andere zu informieren und für ihre Anliegen zu mobilisieren, realisieren sich Proteste nur dann bzw. können Protestierende ihre Forderungen nur dann erfolgreich umsetzen, wenn auch eine Allianzbildung im realen Raum gelingt. Um politische Erfolge erzielen zu können, müssen Online-Aktivisten auf eine ausreichend große gesellschaftliche Unterstützung zählen und auf bereits bestehende Strukturen aufbauen können. In Ägypten und Libyen ist bereits abzusehen, dass die Anti-Regime-Allianzen in der Übergangsperiode auseinanderbrechen. In Libyen ist jedoch noch offen, wie sich das Kräfteverhältnis innerhalb des Nationalen Übergangsrats und der Rebellen entwickelt und welche Akteure damit den Übergangsprozess entscheidend gestalten werden.

Der zweite Teil dieses Bandes setzt sich mit den im Detail sehr unterschiedlichen Herausforderungen auseinander, vor denen die arabischen Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften stehen. Vier Beiträge zu Saudi-Arabien, Jemen, Ägypten sowie Jordanien und Marokko decken ein breites Spektrum ab. Dabei scheint für die Tiefe und den Umfang des Wandels (neben der Staats- und Herrschaftsform; der Kapazität des Regimes, Wandel zu gestalten bzw. zu verhindern; und der Ressourcenbasis, die dem Land bzw. dem Regime zur Verfügung steht) vor allem das Kräfteverhältnis von Status-quo-Akteuren und Akteuren des Wandels entscheidend zu sein. In den Beiträgen wird deutlich, dass es den Regimen in Saudi-Arabien, Jordanien und Marokko durch unterschiedliche Ansätze

zwar gelungen ist, eine kurzfristige Stabilisierung zu erzielen. Im ersten Fall steht dabei Scheckbuchpolitik im Vordergrund, in den beiden anderen dominieren von oben gelenkte und beschränkte Verfassungsreformen. Eine dauerhafte Konsolidierung ist allerdings noch keineswegs erreicht und wird ohne weitergehende Reformen auch nicht zu erlangen sein. Kurz- bis mittelfristig dramatischer sieht die Situation im Jemen aus. Der jemenitische Präsident hat bislang hartnäckig den Rücktritt verweigert und die Initiative des Golfkooperationsrates unterlaufen. Die gewalttätigen Auseinandersetzungen, die die weitgehend friedliche Protestbewegung überlagern, drohen zu eskalieren. In Folge besteht die Gefahr des Staatszerfalls und des Abgleitens in einen Bürgerkrieg samt massiver destabilisierender regionaler Auswirkungen. In Ägypten schließlich hat das Ende der Mubarak-Herrschaft die Möglichkeit für eine umfassende Systemtransformation eröffnet. Nun steht das Land vor den komplexen Herausforderungen, die sich durch die Notwendigkeit einer gleichzeitigen politischen und wirtschaftlichen Transformation sowie den hohen Erwartungen der Bevölkerung an eine rasche Verbesserung der sozialen und politischen Situation und der Sicherheitslage ergeben.

Der dritte Teil konzentriert sich auf die geopolitischen Implikationen, die sich aus den Umbrüchen ergeben. Er richtet den Blick dabei insbesondere auf die Risiken, die sich durch eine Verschärfung bereits bestehender Konflikte, etwa im Nahen Osten, ergeben. Dabei sind im östlichen Mittelmeer eine zunehmende Isolation Israels und eine gefährliche Zuspitzung der regionalen Konfliktkonstellation zu verzeichnen. Der Beitrag zu den regionalen Auswirkungen des Machtkampfes in Libyen und dem Ende des Gaddafi-Regimes hebt zudem auf die reale Gefahr ab, dass fragile Staaten in Libyens Nachbarschaft weiter geschwächt werden. In einem weiteren Beitrag wird die Interpretation Teherans, der Arabische Frühling sei in der Tradition der islamischen Revolution von 1979 zu sehen und führe zu einem Einflusszuwachs des Iran, mit den Auswirkungen konfrontiert, die sich für die Rolle des Iran in der Region bereits abzeichnen, nämlich ein regionaler Einflussverlust. Der Beitrag zum US-amerikanischen Ansatz gegenüber den Umbrüchen in der Region stellt ein Phänomen heraus, das sich auch auf andere externe Akteure übertragen lässt: Während die Umbrüche die bisherige US-Politik gegenüber den arabischen Ländern grundsätzlich in Frage stellen, ist bislang kein grundlegender Politikwandel zu verzeichnen. Die Analyse, Einordnung und

Bewertung der Ereignisse sowie die Debatte über die adäquate Antwort dauern vielmehr an; eine Positionierung erfolgt lediglich im Einzelfall, in der Regel reaktiv und nach wie vor eher an geopolitischen Interessen als an Werten orientiert.

Im vierten Teil werden Herausforderungen und Handlungsoptionen für deutsche und europäische Politik in zwei Politikfeldern analysiert. Die zentrale Herausforderung im Energiebereich wird darin gesehen, gleichzeitig eine zuverlässige und kostengünstige Energieversorgung *aus* und *in* der MENA-Region sicherzustellen und dort die politische Öffnung und wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Dabei birgt der Umbruch auch die Chance, die Wende hin zu einer nachhaltigen, kohlenstoffarmen Versorgung durch den Ausbau von Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien anzugehen. Hier ist europäische Unterstützung und Kooperation gefragt. Der Beitrag zur Migration hält fest, dass zwischen Europa und dem südlichen Mittelmeerraum bereits in der Vergangenheit ein vielfältiger »Wanderungsraum« entstand, der in den kommenden Jahren noch an Bedeutung gewinnen wird. Denn in den Umbruchstaaten wird der Abwanderungsdruck selbst dann groß bleiben, wenn die Transformation gelingt. Gleichzeitig werden die EU-Staaten aus demographischen Gründen mehr Zuwanderer benötigen. Die EU hat mit dem »Gesamtansatz Migration« und dem Konzept der Mobilitätspartnerschaften Instrumente zur Bewältigung der migrationspolitischen Herausforderungen vorgelegt. Ziel muss nun sein, eine umfassende und kohärente Politik zu entwickeln, die allen Beteiligten nutzt – den Herkunftsländern, den Aufnahmeländern und den Migrantinnen und Migranten selbst. Eine solche »Triple-win-Situation« könnte zur Stabilisierung der Transformationsstaaten beitragen, den Fachkräftebedarf der EU-Staaten decken helfen und den Migranten bessere Lebensperspektiven bieten. Entscheidend für den Erfolg der Mobilitätspartnerschaften und des Gesamtansatzes Migration wird aber sein, ob die EU-Staaten bereit sind, tatsächlich temporäre und zirkuläre Migration zuzulassen.

Die einzelnen Beiträge schließen jeweils mit konkreten Politikempfehlungen. Abgerundet wird der Band durch zehn Thesen, die die Auswirkungen der arabischen Umbrüche für die internationale Politik, durchaus auch über Nordafrika und den Nahen Osten hinaus, pointiert darstellen. Zwei Schlussfolgerungen für europäische Politik seien hier hervorgehoben: Erstens besteht die Notwendigkeit, das Stabilitätsverständnis, auf dem die Politik der EU gegenüber

ihrer Nachbarschaft basiert, zu hinterfragen und durch ein adäquates Konzept von Stabilität sowie eine entsprechende Instrumentierung zu ersetzen. Stabilität sollte dabei nicht als Erhalt des Status quo, sondern als dynamische Stabilität verstanden werden, die Wandel und friedlichen Machtwechsel einschließt. Zweitens ist zu konstatieren, dass der Einfluss westlicher Staaten – wie auch anderer externer Akteure – auf Verlauf und Ergebnisse der Umwälzungen gering ist. Dies ist nicht zwingend negativ zu sehen, erhöht es doch die Legitimität der politischen und sozialen Ordnungen, die aus den Umbrüchen hervorgehen. Dennoch sollte dies nicht als Freibrief verstanden werden: Europa kann sich der Verantwortung für Entwicklungen in seiner Nachbarschaft nicht entziehen – und hat jedes Interesse daran, die Entwicklungen im Sinne dynamischer Stabilität zu begleiten.

I.
Die Akteure

Die libysche Revolution: Alte Eliten und neue politische Kräfte

Wolfram Lacher

Seit dem Sturz des Gaddafi-Regimes Ende August 2011 steht Libyen vor enormen Herausforderungen. Zunächst geht es darum, die Sicherheitslage zu stabilisieren. Darüber hinaus muss der gesamte Staat neu aufgebaut werden. Bisher ist jedoch weitgehend unklar, welche Akteure den Übergangsprozess bestimmen werden. Die revolutionären Kräfte und ihre Führung, der Nationale Übergangsrat, sind entlang zahlreicher Linien gespalten. Die Mehrzahl der gegenwärtig relevanten Akteure vertritt vor allem die Interessen einzelner Familien, Stämme oder Städte. Breitere Interessenkoalitionen sind bislang nicht erkennbar. Allerdings ist zu erwarten, dass während des Übergangsprozesses neue Akteure das Feld betreten und die bisher kaum organisierten Kräfte politische Lager bilden werden. Insgesamt ist mit starken Machtkämpfen in der Koalition, die den Prozess leiten wird, zu rechnen.

Von der Revolte zur Revolution

Die libysche Revolution begann Mitte Februar 2011 als ein Aufstand im Nordosten des Landes und den von einer Berber-Minderheit bewohnten Nafusa-Bergen im Weste. Auslöser waren einerseits die Umbrüche in Tunesien und Ägypten, andererseits kleinere Proteste in Bengasi gegen die Verhaftung eines Menschenrechtsanwalts. Im Gegensatz zu den mehrwöchigen Protesten in Tunesien und Ägypten wurden in Libyen gleich zu Anfang Behörden und Regierungsgebäude in Brand gesteckt. Nach wenigen Tagen ergriffen die Unruhen auch die Hauptstadt Tripolis und andere Städte im Nordwesten.

Anders als in den Nachbarländern spielten hierbei soziale Bewegungen, Oppositionsparteien oder Gewerkschaften keine Rolle, da es unter Gaddafi keine solchen Organisationen gab. Die Akteure des Aufstandes der ersten Tage waren unorganisiert und spontan handelnde junge Männer, deren Bildungsniveau und Zugang zu Informationstechnologien weit unter jenen ihrer Pendanten in Ägypten und Tunesien gelegen haben dürfte. Auch können sie nicht als Vertreter

einer wachsenden Mittelschicht identifiziert werden. Im Unterschied zu den Nachbarländern ist der libysche Privatsektor schwach entwickelt. Es gibt zwar eine kleine, wohlhabende Elite. Innerhalb der übrigen Bevölkerung sind die Einkommensunterschiede jedoch gering. Prägend sind Unterbeschäftigung und eine starke Abhängigkeit von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor. Die Arbeiterschicht besteht fast ausschließlich aus Gastarbeitern.

Auf dem Schritt von der Revolte zur Revolution spielten zwei Entwicklungen eine entscheidende Rolle. Dies war erstens die brutale Repression, mit der das Regime auf den Aufstand reagierte: Dies hatte zur Folge, dass hohe Politiker und Militärs rasch zu den Aufständischen überliefen und Zivilisten sich bewaffneten, um ihre Städte und Familien zu schützen. Die zahlreichen Überläufer waren auch durch die vielerorts starken Stammesloyalitäten und die Schwäche der staatlichen Institutionen zu erklären. Die Folge war, dass sich das Land innerhalb kürzester Zeit im Bürgerkrieg befand. Zweitens entstand mit dem Nationalen Übergangsrat in Bengasi schnell eine politische Führung, die eine Koalition von Überläufern und Oppositionellen darstellte. So setzte sich eine elitäre Führung an die Spitze des anfänglich unorganisierten Aufstandes und erklärte den Sturz des Regimes zum Ziel.

Die revolutionären Kräfte

Sowohl die Führung der Revolutionäre als auch die politischen und militärischen Kräfte, die den Kampf gegen das Regime auf dem Terrain anführten, sind äußerst heterogen und entlang zahlreicher Linien gespalten. Innerhalb des Nationalen Übergangsrates – einschließlich seiner diplomatischen Vertreter im Ausland – können zunächst ehemalige hohe Offizielle des Regimes von ehemaligen Oppositionellen unterschieden werden. Doch sind beide Lager keineswegs einheitlich: Unter den ehemaligen Verantwortlichen des Regimes finden sich langjährige Vertraute Gaddafis und Entscheidungsträger im Sicherheits-

und Militärapparat (wie etwa der ermordete General Abdel Fattah Junis und sein Nachfolger als Stabschef, Suleiman Mahmud); ehemalige Weggefährten Gaddafis, die zeitweise oder seit längerem im Exil lebten (wie Ratsmitglied Omar al-Hariri oder der Botschafter bei der Arabischen Liga, Abdel-Monem al-Huni); aber auch Technokraten und Reformen, die nur kurze Zeit hohe Positionen inne hatten (wie etwa die Führungsfiguren Mahmud Dschibril und Mustafa Abdel Dschalil).

Unter den ehemaligen Oppositionellen überwiegen langjährige Mitglieder der Exilopposition, darunter zahlreiche Vertreter von aristokratischen und großbürgerlichen Familien, die eine führende Rolle während der Monarchie spielten und unter Gaddafi marginalisiert wurden. Dazu gehören etwa Al-Zubair Ahmed al-Sanussi, ein Mitglied der ehemaligen Königsfamilie; Verteidigungsminister Dschalal al-Dagheli und seine Nichte Salwa; sowie das Ratsmitglied Ahmed al-Abbar. Fast alle der genannten Personen kommen aus dem Nordosten, was das Übergewicht dieser Region im Übergangsrat während dessen Residenz in Bengasi unterstreicht. Aber auch aus anderen Regionen sind Mitglieder aristokratischer Familien prominent vertreten, wie Anwar Fekini aus den westlichen Bergen, Mansur Saif al-Nasr, der Botschafter in Paris, aus dem Fezzan, oder Muhammad Muntasir aus Misrata. Hinzu kommen Universitätsprofessoren, Rechtsanwälte und Richter ohne aristokratischen Hintergrund. Obgleich die großen Familien aus der Zeit der Monarchie sich an die Spitze der Revolution gesetzt haben, dürften die wenigsten von ihnen eine Restauration der Monarchie im Sinn haben – und auch nicht notwendigerweise die Wiederherstellung ihrer Privilegien. Zumindest teilweise ist ihre führende Rolle dadurch zu erklären, dass sie gut ausgebildet und international vernetzt sind.

Festzuhalten ist, dass die Eliten des Gaddafi-Regimes und der Monarchie die politische Führung der Revolution dominieren. Dies steht im Kontrast zur breiten gesellschaftlichen Basis und heterogenen Zusammensetzung der revolutionären Kräfte insgesamt. Schon früh bildeten sich lokale Räte, die den Widerstand und die Versorgung der Städte organisierten. Diese Räte standen während der bewaffneten Auseinandersetzungen nur in losem Kontakt mit dem Nationalen Übergangsrat, von dem sie oft bloß wenig Unterstützung erhielten. Bei den bewaffneten Verbänden, die den Kampf gegen das Regime anführten, handelt es sich vorwiegend um Zivilisten, die auf lokaler oder tribaler Basis mobilisiert wurden: In jeder

größeren »befreiten« Stadt bildeten sich eine oder mehrere solcher Brigaden, die von Militärs, Geschäftsleuten oder Stammesführern angeführt und finanziert werden. Die Kämpfer selbst sind jedoch in erster Linie jüngere Männer unterschiedlicher sozialer Herkunft. An der östlichen Front kämpften zudem mindestens drei Brigaden, deren Mitglieder überwiegend aus dem ehemaligen Umfeld der militanten Libyschen Islamischen Kampfgruppe rekrutiert wurden und aus den Hochburgen dieser Gruppe, den nordöstlichen Städten Darna und Baida, stammen. Ein ehemaliger Anführer der Gruppe, Abdel Hakim Belhadsch, wurde nach der Eroberung von Tripolis Vorsitzender des dortigen Militärrats.

Die revolutionären Brigaden agieren oft unabhängig, und ihre Loyalitäten gehören zuerst ihren Städten oder Stämmen. In Bengasi, Misrata und Zintan haben sich Militärräte gebildet, die die Brigaden zu kontrollieren suchen. Wie groß ihre Autorität tatsächlich ist, ist jedoch ebenso ungewiss wie die Frage, inwieweit die politische Führung sie kontrolliert. In Tripolis, wo sich nach der Befreiung ein Machtkampf zwischen Brigaden aus verschiedenen Städten entwickelte, streiten sich seit Anfang Oktober zwei miteinander rivalisierende Räte um die Vorherrschaft. Auch in Bengasi sind die Kommandostrukturen zweigeteilt in die reguläre Armee und eine Koalition der revolutionären Brigaden. Mehrere Versuche, klare Kommandostrukturen zu etablieren, sind bisher gescheitert. Das Problem war schon durch die Ermordung des Stabschefs der Revolutionäre, Abdel Fattah Junis, im Juli verdeutlicht worden. Obwohl die Hintergründe weiterhin im Dunkeln liegen, wurde Junis anscheinend von Mitgliedern einer revolutionären Brigade ermordet.

Ausblick: Machtkämpfe und Lagerbildung

Nach dem Plan des Rates für den Übergangsprozess soll innerhalb von dreißig Tagen von der »Befreiung«, die kurz nach dem Tod Gaddafis am 20. Oktober 2011 verkündet wurde, eine Übergangsregierung ernannt werden. Zudem soll der Übergangsrat erweitert werden, damit er repräsentativer wird. Es ist allerdings unklar, inwiefern dies durch Nominierungen der lokalen Räte oder Ernennungen durch den Übergangsrat selbst stattfinden wird. Innerhalb von acht Monaten soll eine Generalversammlung gewählt werden, die wiederum eine temporäre Regierung und eine verfassungsgebende Versammlung ernennt. Nach

einem Verfassungsreferendum sollen dann verfassungskonforme Neuwahlen stattfinden.

Es ist zu erwarten, dass es während dieses Prozesses zu heftigen Machtkämpfen kommen wird. Angesichts des Erstarkens lokaler Akteure, die Städte und Stammesgebiete kontrollieren, ist während des Übergangsprozesses nicht mit einer kohärenten zentralen Führung, sondern weiterhin mit einer losen Koalition zu rechnen. Es ist auch denkbar, dass einige lokale Gruppen den Prozess blockieren oder ihre Interessen mit Gewalt vertreten könnten. So stellen einige Milizenführer seit dem Fall von Tripolis verstärkt politische Forderungen und haben angekündigt, bis zur Bildung einer Regierung, die ihren Vorstellungen entspricht, ihre Waffen nicht abgeben zu wollen. Nicht nur innerhalb der revolutionären Kräfte, die mit dem Sturz des Regimes das einende Ziel verloren haben, sind Machtkämpfe wahrscheinlich. Auch werden Tripolis und andere Städte im Nordwesten sowie der Fezzan im Landesinnern ein stärkeres Gewicht im Übergangsprozess verlangen, da Vertreter des Nordostens und der westlichen Berge bislang in der Führung stark überrepräsentiert waren. Damit verbunden ist auch die Frage, wie der Konflikt zwischen den Überresten des Regimes und den Revolutionären beendet wird. Denn die Hochburgen der den Sicherheitsapparat dominierenden Stämme, der Qaddadfa (Sirte), Warfalla (Bani Walid) und Magarha (Fezzan) leisteten der Revolution bis zuletzt Widerstand. Sirte und Bani Walid mussten durch schwere Gefechte eingenommen werden, die zu Vertreibung und Verlusten unter der Zivilbevölkerung führten. Es besteht die Gefahr, dass damit die Wurzeln für längerfristigen Widerstand gelegt wurden. Die Einbindung dieser Gruppen wäre aber nötig, um die Kontrolle der neuen Regierung über diese Gebiete herzustellen. Aus alledem folgt, dass sich die Zusammensetzung der politischen Führung im Zuge des Prozesses stark ändern dürfte.

Weitere Umwälzungen sind dadurch zu erwarten, dass sich die Akteure politisch formieren und Lager bilden. Die während des Bürgerkriegs vorherrschenden Mobilisierungsmuster lassen vermuten, dass sich Interessen zunächst auf der Basis von Familien, Städten oder Stämmen organisieren. Entlang welcher Linien breitere Interessengruppen entstehen könnten, ist hingegen kaum abzusehen – auch weil es dafür keinerlei Strukturen aus der Gaddafi-Ära gibt. Verschiedene islamistische Strömungen – darunter die Muslimbrüder, der ihnen nahestehende einflussreiche Prediger Ali Sallabi sowie das Umfeld der Islamischen Kampfgruppe – haben sich während der Revolution

profiliert, doch bisher keine formellen Organisationen gebildet. Bislang ebenso wenig organisiert sind die liberalen Kräfte, deren Anführer vor allem aus der Gruppe der langjährigen Exilanten kommen dürften. Offen ist auch, ob die Eliten den Übergangsprozess bestimmen werden und ob sich aus den revolutionären Kräften – bewaffneten Gruppen und jungen Aktivisten – breitere Bewegungen entwickeln. Allerdings dürfte sich das politische Feld anhand einer Reihe von zentralen Fragen strukturieren. Diese betreffen: die Rolle des Islam bzw. eines säkularen Staatsmodells; die Beteiligung langjähriger Exilanten bzw. ehemaliger Politiker und Technokraten des Regimes; die Aufarbeitung der Verbrechen des Regimes; und die Wahl zwischen einem zentralistischen oder föderalen bzw. dezentralisierten Staatsmodell. In jedem Fall aber wird die Frage der Machtverteilung, und damit des Einflusses über die Verteilung der Erdöleinnahmen, im Mittelpunkt der Rivalitäten stehen.

Handlungsempfehlungen

Externe Akteure werden versucht sein, Einfluss auf die anstehenden Machtkämpfe auszuüben. Schon während des Bürgerkriegs wurde deutlich, dass einzelne Verbündete des Übergangsrats verschiedene Gruppen innerhalb der Revolutionäre unterstützen. Großbritannien und Frankreich etwa dürften an einer weiterhin führenden Rolle der zentristisch-liberalen Persönlichkeiten wie Abdel Dschalil und Dschibril interessiert sein, die den Übergangsrat bisher dominiert und ihren Verbündeten wirtschaftliche Vorteile beim Wiederaufbau des Landes versprochen haben. Deutschland sollte solche Einwirkungsversuche vermeiden. Internationale Unterstützung für sensible Aufgaben wie den Aufbau des Sicherheitssektors sollte nur mit großer Vorsicht bereitgestellt werden, um zu verhindern, dass dadurch interne Spannungen verschärft werden und der Bildung einer inklusiven Koalition entgegenwirkt wird. Wo der Übergangsprozess externe Hilfe benötigt und dies vom Übergangsrat einhellig verlangt wird, sollte sich Deutschland für eine starke koordinierende Rolle der EU und UN einsetzen, damit die unkoordinierte bilaterale Unterstützung rivalisierender libyscher Akteure eingeschränkt wird.

Ruhe und Revolutionsversuche: Die kleinen Golfmonarchien im Arabischen Frühling

Katja Niethammer

Im Kontext des Arabischen Frühlings standen die kleinen Fürstentümer am arabischen Golf – Bahrain, Katar, Kuwait, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – nicht im Zentrum der westlichen Aufmerksamkeit. Dennoch blieb es auch dort nicht ruhig, wobei der Protest in den verschiedenen Fürstentümern recht unterschiedliche Formen und Ausmaße annahm. An einem Ende des Spektrums steht Bahrain: In diesem von lang anhaltenden Konflikten geprägten Kleinstkönigreich gingen Zehntausende auf die Straße, auch die Unterdrückung der Proteste erreichte bislang unbekannt Dimensionen. Am anderen Ende steht Katar, wo es nicht zu Demonstrationen kam. Ungeachtet dessen gilt aber für alle Golfstaaten: Schnelle Systemtransformationen sind nicht zu erwarten.

Unmut überall, doch wenige Gemeinsamkeiten

Ein kurzer Überblick zeigt die Unterschiede der Protestformen: Unbedeutend und geradezu skurril, da rein virtuell, nehmen sich die Proteste in *Katar* aus. Dort rief eine Facebook-Gruppe zum Sturz des Emirs auf. Schon Ende Februar 2011 wurde die Website indes gelöscht.¹ In den VAE kam es zu begrenzten Demonstrationen von Arbeitsmigranten, die wie schon zuvor eine Verbesserung ihrer Situation forderten. Neu im emiratischen Kontext ist allerdings, dass Intellektuelle, vorwiegend Universitätsangehörige und ehemalige Mitglieder des Nationalen Bundesrats, in einer Petition allgemeine Wahlen zu ebendiesem Gremium forderten. Anders die Lage im *Oman*: Hier kam es schon im Januar 2011 zu einer Demonstration von rund zweihundert omanischen Staatsbürgern; weitere Proteste schlossen sich an. Im Zentrum dieser auf eher periphere Gebiete begrenzten

Proteste standen allerdings nicht Forderungen nach politischer Beteiligung oder gar Regimewechsel, sondern Arbeitsplätze, Gehaltserhöhungen und Korruptionsbekämpfung. Im Februar eskalierte die Lage zunächst. Dem seit 1970 regierenden Sultan gelang es allerdings, die Proteste einzudämmen, indem er einige Forderungen aufgriff und ankündigte, Arbeitslosengeld einzuführen und fünfzigtausend neue Arbeitsplätze im Staatsapparat zu schaffen. Zudem führte er mehrere Kabinettsumbildungen durch. Seither ist es im Oman weitgehend ruhig geblieben. Wieder anders sah es in *Kuwait* aus: Dort demonstrierten einerseits sogenannte Bidun (in Kuwait seit mehreren Generationen ansässige weitgehend entrechtete Staatenlose). Sie forderten die Legalisierung ihres Status und damit Zugang zu den kuwaitischen Wohlfahrtseinrichtungen. Diese Proteste wurden energisch unterbunden, einige Bidun wochenlang inhaftiert. Gleichzeitig kam es auch zu Protesten von kuwaitischen Staatsbürgern, die auf demokratisierende Reformen und die Absetzung des Premierministers zielten, die Staatsform Kuwaits jedoch nicht in Frage stellten. Erheblich größerer Protest als in den anderen Monarchien regte sich in *Bahrain*: Hier gingen bis zu hunderttausend Teilnehmer auf die Straßen – bei unter einer Million Staatsbürgern ein beachtlicher Anteil der Bevölkerung. Vom Regime wurden die Proteste, auch mithilfe von Truppen aus Saudi-Arabien und den VAE, Mitte März brutal niedergeschlagen. Mehrere Protestierende starben; unter dem ausgerufenen Notstandsrecht wurden mehr als tausend Aktivist*innen inhaftiert, einige in Schauprozessen zu lebenslangen Haftstrafen verurteilt. Die Eskalation seitens des Regimes führte wiederum zu Rufen nach der Abschaffung der Monarchie. Zwar wurde der Notstand am 1. Juni wieder aufgehoben, die Proteste setzen sich jedoch fort, da kein nennenswertes Eingehen auf die Forderungen der Demonstranten zu verzeichnen war.

¹ Vgl. L. Barkan, *Clashes on Facebook over Calls for Revolution in Qatar*, Washington, D.C.: The Middle East Media Research Institute (MEMRI), 3.3.2011 (Democratization and Reform in the Arab and Muslim World; Inquiry & Analysis Series Report Nr. 672), <<http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/5058.htm>> (Zugriff am 1.9.2011).

Eine neue Facebook-Generation?

Dieser kursorische Abriss zeigt: Die Frage nach den Akteuren, die hinter den Protesten stehen, lässt sich nicht allgemein beantworten, da die innenpolitischen Situationen in den Fürstentümern sich doch erheblich voneinander unterscheiden. In den VAE, in Katar und im Oman gab es vor 2011 weder eine organisierte Opposition noch eine Zivilgesellschaft oder auch nur eine nennenswerte Debattenkultur. Dies ist anders in Kuwait und Bahrain: In beiden Ländern agieren politische Parteien und NGOs; es gibt eine lebhaftere, wenn auch nicht freie, mediale Debatte. In Bahrain knüpfen die heutigen Auseinandersetzungen zudem an bestehende Verteilungskonflikte zwischen einer überwiegend schiitischen, unterprivilegierten Bevölkerungsmehrheit und der herrschenden sunnitischen Elite an, die seit Jahrzehnten periodisch gewaltsam ausbrechen. Insofern sind gerade dort die Massendemonstrationen nicht nur ein Phänomen des Jahres 2011.

Trotzdem lassen sich generalisierend zwei Akteursgruppen identifizieren: erstens die Akteure, die vor 2011 noch nicht öffentlich aufgetreten sind; zweitens jene, die vorher schon politisch aktiv waren und sich im Zuge des Arabischen Frühlings mehr Öffentlichkeit (und damit größere Chancen auf Durchsetzung ihrer Forderungen) erhofften. Die erste Gruppe – also »neue« Akteure – dürfte in der Golfregion wenig Wirkmacht entfalten. Exemplarisch sind hier die katarischen Facebook-Aktivitäten. Zwar wurde die größte dieser Facebook-Gruppen auf dem Höhepunkt ihrer Verbreitung von rund sechsunddreißigtausend Usern mit dem »Like«-Button bedacht, aber trotz mehrmaliger Demonstrationaufrufe passierte nichts.

Wo es in den Monarchien zu öffentlichen Protesten kam, waren hingegen Gruppen aktiv, die auch außerhalb elektronischer sozialer Netzwerke existieren. Dies ist etwa der Fall bei den nachhaltigen Protesten in Kuwait und Bahrain. In beiden Staaten kam und kommt es regelmäßig zu Demonstrationen: kleiner, konsensorientierter und friedlicher in Kuwait, größer, konfliktreicher und teils gewaltsam in Bahrain.²

² Ein Beispiel für größere (und letztlich erfolgreiche) Proteste in Kuwait war die Kampagne zur Änderung des Wahlrechts 2006, die dazu führte, dass die Zahl der Wahlbezirke von fünfundzwanzig auf fünf reduziert wurde. Als bahrainisches Beispiel können die Demonstrationen für eine Verfassungsänderung seit 2005 dienen, die zehntausende bahrainische Bürger auf die Straßen brachten, allerdings ohne Erfolge zu zeitigen.

Oppositionelle Gruppen, die sich in beiden Ländern schon seit Jahren für politische Reformen einsetzen, nutzten nun den Arabischen Frühling, um auch internationale Unterstützung zu gewinnen – allerdings vergeblich. Stärker als in der Vergangenheit organisieren sich oppositionelle Kräfte über Blogs, Internetforen, Tweets, YouTube, Massen-Sms und Facebook. Sowohl die Berichterstattung über Proteste als auch deren Koordination fand in beiden Ländern maßgeblich über diese Kanäle statt. Dies ist nicht unerwartet, da staatliche Fernsehsender und Presseerzeugnisse kontrolliert werden und Satellitensender wie al-Jazeera und al-Arabiyya offenbar nicht über die Proteste am Golf berichten durften. Aus demografischen Gründen liegt zudem nahe, dass die Protestierenden mehrheitlich einer jungen, technikaffinen Generation angehören; in der Golfregion ist die Nutzung von Handys und Computern ohnehin weit verbreitet.

Die Regime der Region haben auf diese Entwicklungen mit weiteren Einschränkungen der Meinungsfreiheit reagiert. Die ohnehin illiberalen Mediengesetze wurden verschärft. Selbst in den ruhigen VAE wurden im April 2011 fünf Internetaktivisten festgenommen und wegen der »Beleidigung von Führungspersonlichkeiten« angeklagt. Auch Katar, das sich als liberales Land vermarktet, legte ein neues Mediengesetz vor, das es erlaubt, Journalisten und Blogger für unfreundliche Berichterstattung über befreundete Staaten zu bestrafen. In Kuwait und Bahrain wurden – neben der Inhaftierung bekannter politischer Aktivisten – gezielt Blogger und Tweeter festgesetzt. Für die Autokraten sind die neuen Organisationsformen offensichtlich problematisch: Wie gerade in Bahrain offensichtlich wird, lassen sich die organisatorischen Köpfe von Protesten nicht mehr einfach wegsperren. Es finden sich immer neue Aktivist:innen, die ihre Mobiltelefone und PCs in den Dienst der Protestbewegung stellen. Klar ist aber auch: Wenn Opposition nur im Internet stattfindet und an keine Organisation gebunden ist, bleibt sie wirkungslos.

Beharrungskräfte stark wie zuvor

Auf Seiten der autoritären Regime lässt sich kein Wandel erkennen. Die Dynastien reagieren mit den erprobten Mitteln der Repression, gehen gleichzeitig Zugeständnisse ein, die ihre absolute Autoritätsstellung nicht gefährden, und verteilen weiterhin (Geld-) Geschenke. Es besteht kein Anlass anzunehmen, dies könne sich bald ändern und die Golfstaaten

könnten sich in konstitutionelle Monarchien nach europäischem Vorbild transformieren. Um die Unwahrscheinlichkeit einer solchen Transformation zu verdeutlichen, lohnt ein Blick auf die spezielle Verfasstheit der Golf Fürstentümer. Dort regieren nicht nur die Herrscher, sondern deren Großfamilien. Mitglieder dieser Familien haben die wichtigsten Kabinettsposten inne und dominieren ebenso die Justiz, das Militär und die (zivil-)gesellschaftliche Sphäre wie auch weite Teile der Wirtschaft. Die vielen tausend Familienmitglieder leben direkt von der Ausbeutung staatlicher Ressourcen. Somit sind sie zu abhängig von der Kontrolle der Ölfrenten und von Staatsämtern, als dass sie den Parlamenten ernsthafte Kontrollmöglichkeiten, geschweige denn Regierungskompetenzen, zugestehen könnten. Diese Organisationsform unterscheidet die Golfmonarchien ganz wesentlich von europäischen Monarchien. Anders als in der europäischen Entwicklung ist der Weg zum Monarchen als Staatsoberhaupt ohne echte Regierungskompetenz dadurch verbaut. Dies unterscheidet die Golfstaaten auch von Jordanien und Marokko.

Die größte Herausforderung: westliche Glaubwürdigkeit

Weder die westliche Öffentlichkeit noch die Politik haben die Repression in den Golfstaaten besonders zur Kenntnis genommen. Selbst Bahrain, das brutal gegen Demonstranten vorging, wurde nur gerügt – allerdings alles andere als vehement. Dies ist erklärbar: Erstens ist da der US-Marinestützpunkt in Bahrain. Das Regime heißt ihn willkommen, in der Bevölkerung wird er allerdings überwiegend abgelehnt. Ähnliches gilt für den US-Luftwaffenstützpunkt in Katar. Zweitens besteht in Bezug auf Bahrain die Furcht vor einem schiitisch-islamistischen Umsturz nach dem Vorbild (und auch mit Förderung) des Iran. Dieser droht in Bahrain indes nicht: Die (durchaus schiitisch geprägte) Opposition hat in den letzten zehn Jahren ihrer politischen Arbeit gezeigt, dass sie für politische Mitbestimmung und Rechtssicherheit arbeitet, nicht für einen islamischen Staat. Der Hauptgrund für das westliche Schweigen dürfte aber vor allem in der deutlichen Parteinahme Saudi-Arabiens für die autokratischen Regime liegen: Der Westen ist in Libyen und anderswo auf saudische Unterstützung angewiesen und möchte daher keinen Konflikt mit den Golfautokraten riskieren.

In Folge wird die Wahrnehmung in den arabischen Bevölkerungen freilich von dem Eindruck dominiert, dass der Westen Autokraten am Golf stützt, solange diese eine pro-westliche Außenpolitik verfolgen. Diese offensichtlichen doppelten Maßstäbe drohen den beabsichtigten politischen Neubeginn westlicher Politik hinsichtlich der arabischen Gesellschaften in Frage zu stellen. Dennoch lässt sich dieser Interessenskonflikt – Notwendigkeit saudischer Unterstützung einerseits, Glaubwürdigkeitsverlust andererseits – nicht ignorieren. Weil die herrschenden Eliten diesen Konflikt sehr genau kennen und die Golfstaaten zudem institutionell kaum an die EU angebunden sind, sind die Handlungsspielräume für die deutsche und europäische Außenpolitik marginal. Gleichwohl brauchen auch die Golfherrscher westliches Wohlwollen, sind sie doch ihrerseits auf Rückendeckung gegenüber dem Iran angewiesen. Diesen kleinen Spielraum sollte die deutsche Politik nutzen und Menschenrechtsverletzungen deutlich benennen sowie auf die Wichtigkeit eines politischen Dialogs zwischen den Golfherrschern und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen hinweisen.

Es gibt keine »Facebook-Revolution« – aber eine ägyptische Jugend, die wir kaum kennen

Asiem El Difraoui

Die neuen Medien haben bei der Mobilisierung für die arabischen Umbrüche eine wichtige Rolle gespielt. Über Facebook, Twitter und YouTube sendete die arabische Jugend Informationen über Massenproteste um die Welt. Die symbiotische Vernetzung der neuen Medien mit klassischeren Kommunikationsmitteln wie Fernsehen oder Mobiltelefonen hat die politische Kommunikation grundlegend verändert. Dennoch waren nicht die Medien, sondern die Menschen, insbesondere die Jugend, die entscheidenden Faktoren für die Umbrüche in der Region. Der Arabische Frühling hatte reale politische und sozio-ökonomische Gründe: die Misere und die Unzufriedenheit einer ganzen Generation. Und diese Generation besteht wiederum aus völlig unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen, über die wir bis heute zu wenig wissen. In Ägypten etwa lässt sich Demokratisierung nur dann fördern, wenn alle relevanten gesellschaftlichen Akteure und Gruppen sowie ihre Bedürfnisse und Hoffnungen identifiziert und einbezogen werden. Nur so lassen sich effektive Projekte entwickeln, die soziale und konfessionelle Spannungen verringern und zur langfristigen Entwicklung des Landes beitragen. Die kreative Nutzung der neuen Medien durch die jungen Ägypter eröffnet hierbei neue Chancen für deutsche Organisationen der Zusammenarbeit, politische Stiftungen und andere relevante Akteure, direkt mit der Jugend zu kommunizieren. Sie ermöglicht es vor allem, auch bisher vernachlässigte und marginalisierte Gruppen zu erreichen.

Die Jugend und die Umbrüche

Der Begriff Jugend ist hier im erweiterten Sinne zu verstehen: Die ägyptische »Revolution« wurde nicht von Jugendlichen angeführt, sondern von den Fünf- und zwanzig- bis Vierzigjährigen. Diese Nachwuchsgeneration ist zumeist noch vom Elternhaus abhängig und teilt ähnliche Probleme wie Arbeitslosigkeit oder finanzielle Not. Zusammen machen beide Gruppen, Jugendliche und junge Erwachsene, mehr als die Hälfte der Bevölkerung aus.

Einige Gruppierungen der ägyptischen Jugend sind durch die »Revolution« bekannt geworden. Einer der wohl mittlerweile bekanntesten Akteure ist die bei der anfänglichen Mobilisierung für die Proteste federführende Facebook-Gruppe »Jugend des 6. April«. Sie wurde 2008 von gebildeten, zumeist aus der ägyptischen Mittelschicht stammenden Aktivisten gegründet, unter denen sich auch ehemalige Mitglieder der Demokratiebewegung »Kifaya« (Arabisch für »genug«) befanden. »Kifaya« forderte seit 2005 erfolglos den Rücktritt Husni Mubaraks und den Verzicht auf eine Machtübergabe an seinen Sohn Gamal. Der Name »6. April« erinnert an einen blutig niedergeschlagenen Streik von Textilarbeitern in der Nildelta-Stadt Mahalla el-Kubra im Jahr 2008. Die Initiative versuchte, diesen zunächst begrenzten Streik zu einem Generalstreik auszuweiten. Obwohl dies nicht gelang, gewann die Facebook-Gruppe Tausende von Mitgliedern und suchte Rat bei »Otpor«.¹ Mit Hilfe der Serben und der »Akademie des Wandels«, einem Think Tank zur Demokratieförderung in Qatar, entwickelten die ägyptischen Jugendlichen Strategien zum gewaltfreien Widerstand und zur Mobilisierung für Proteste durch die neuen Medien.

Die Mitglieder der Facebook-Gruppe »Wir sind alle Khalid Said« trugen ebenfalls entscheidend zur »Revolution« bei. Schlüsselereignis für die Gründung der Gruppe war der Mord an dem Blogger gleichen Namens. Im Juni 2010 prügelte ihn die ägyptische Polizei zu Tode, nachdem sie ihn in einem Internetcafé verhaftet hatte. Die Sicherheitskräfte behaupteten, der junge Mann sei gestorben, weil er ein Paket Haschisch geschluckt habe. Doch im Internet verbreitete Fotos des entstellten Leichnams zeigten eindeutig, mit welcher Brutalität auf den achtundzwanzigjährigen Alexandrier eingeschlagen worden war. Über die Facebook-Gruppe wurden bereits vor dem Arabischen Frühling spektakuläre Proteste organisiert, etwa eine Menschenkette in Alexandria; sie wurde dann zu einer der treibenden Kräfte des Umsturzes. Ihr Verwalter,

¹ Die serbische Jugendbewegung war maßgeblich am Sturz des Diktators Slobodan Milošević im Jahr 2000 beteiligt.

der dreißigjährige Google-Marketingchef für die Nahost-Region, Wael Ghonim, wurde am 28. Januar 2011 verhaftet, misshandelt und zwölf Tage lang an einem geheimen Ort festgehalten. Er ist heute eine der Ikonen der »Revolution«.

Im Januar 2011 schlossen sich Mitglieder von »Wir sind alle Khalid Said« und der »Jugend des 6. April« mit acht weiteren Oppositionsgruppen in der »Koalition der Jugend für die ägyptische Revolution« zusammen. Ermutigt vom Sturz des tunesischen Herrschers, Zine el-Abidine Ben Ali, rief die Koalition über Facebook zur entscheidenden Großkundgebung vom 25. Januar 2011 auf. Anschließend kontaktierten die Aktivisten die sich abwartend verhaltende, zugleich jedoch am besten organisierte Bewegung des Landes – die Muslimbruderschaft. Die Mitglieder ihrer Jugendorganisation sowie Anhänger der beiden größten ägyptischen Fußballfanclubs, die sehr häufig unter Polizeigewalt gelitten hatten, entschieden die Straßenschlacht gegen die Sicherheitskräfte auf dem Höhepunkt der Demonstrationen am 28. Januar.

Die »Revolution« wurde jedoch auch von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragen, die zum Teil sehr unterschiedliche und bei uns kaum bekannte soziale Gruppen einschließt. Beispiele hierfür sind die Bäuerinnen,² lokale Oppositionsformationen wie Jugendkomitees in Provinzstädten, salafistische Netzwerke in Oberägypten und in der Fayum-Oase sowie Akademikerinnen in der Provinz – in Ägypten sind fast sechzig Prozent der Universitätsabsolventen weiblich. Eine noch größere Unkenntnis herrscht über marginalisierte Bevölkerungsschichten wie junge Tagelöhner oder Arbeitslose auf dem Land.

Die jungen Ägypter aller Bevölkerungsgruppen zeigten bei den Ereignissen, die zum Sturz Mubaraks führten, ein erstaunliches Maß an Einheit. Wie oft in postrevolutionären Situationen, bricht diese Geschlossenheit jetzt auf. Einige maßgeblich an der Revolution beteiligte Gruppen haben eigene Parteien gegründet. Junge Muslimbrüder schufen ihre eigene Formation, weil ihnen die alte Garde der Organisation zu religiös und nicht politisch genug erschien. Andere »Revolutionäre« haben sich bereits etablierten Parteien oder Neugründungen angeschlossen, etwa der liberalen Partei des Milliardärs Nagib Sawiris oder der von einigen Anhängern der Bewegung des 6. April und Kifaya mitbegründeten »Hizb al-adl«, der Gerechtigkeits-

² Hunderte von Bäuerinnen kamen im Januar aus ihren Dörfern in die Hauptstadt, um zu verhindern, dass die Armee gegen die Demonstranten vorgeht.

partei. Wael Ghonim, die Ikone der Revolution, engagierte sich mittlerweile vor allem auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Er möchte mit einer eigenen Hilfsorganisation durch technische Bildung Armut bekämpfen.

Beunruhigend ist jedoch, dass der das Land regierende Militärrat versucht, Gruppen, die entscheidend für die Umbrüche waren, zu delegitimieren und vom politischen Prozess auszuschließen – zu Gunsten des eigenen Machterhalts und von konservativen Kräften. Als Beispiel kann die Bewegung des 6. April dienen, die an den Konsultationen über das Wahlrecht nicht teilnehmen durfte. Die Kräfte wiederum, die auf dem ägyptischen Land und in den Provinzstädten die Revolution vorangetrieben haben, scheinen völlig unorganisiert.

Herausforderungen und neue Handlungsmöglichkeiten

Um zu verhindern, dass weiterhin große Teile der ägyptischen Jugend wirtschaftlich marginalisiert und vom politischen Prozess ausgeschlossen bleiben und die Reformen zum Stillstand kommen, ist es für ägyptische und ausländische Organisationen und Stiftungen zunächst entscheidend, mehr über diese Jugend zu wissen. Nur so können bereits bestehende und neue Programme auf diese Zielgruppe abgestimmt werden und die Heranbildung einer politisch engagierten Jugend fördern. Einige begrüßenswerte Studien haben die jungen Ägypter und ihre Lebensumstände zwar bereits unter Mubarak empirisch erfasst. So kennen wir die Durchschnittseinkommen und wissen, dass knapp neunzig Prozent aller Arbeitslosen im Jahr 2010 jünger als dreißig Jahre waren.³ Qualitative Forschung wurde hingegen bislang kaum betrieben. Zu wenig ist über die Meinungen, Bedürfnisse und Hoffnungen der Jugend bekannt. Zu Recht fordert der Human Development Report 2010 ein eigenes »Forschungszentrum über die ägyptische Jugend«. Dieses Forschungszentrum sollte in intensiver Feldforschung und in Meinungsumfragen die Bedürfnisse der jüngeren Generationen, insbesondere in den Provinzen, erfassen.

Auf dieser Basis sollten dann Initiativen erarbeitet werden, die sich speziell an die Jugend wenden. Einige

³ Vgl. United Nations Development Program (Hg.), *Egypt Human Development Report 2010. Youth in Egypt: Building Our Future*, o.O. 2010, S. 147–159, <http://hdr.undp.org/en/reports/national/arabstates/egypt/Egypt_2010_en.pdf> (Zugriff am 2.9.2011).

von ihnen können bereits existierende Konzepte weiterentwickeln. Ein Beispiel hierfür ist das »Nationale Projekt tausend Dörfer« der ägyptischen Regierung. Nach ihm sollen die ärmsten Dörfer Ägyptens, entsprechend eines Armutsreduktionsplans des ägyptischen Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und der Weltbank, mit Basis-Infrastruktur wie fließendem Wasser und Abwassersystemen versorgt werden. Gleichzeitig soll ein Minimum an kulturellem Angebot geschaffen werden. Jugendliche Freiwillige sollen für das Projekt mobilisiert werden, um so zu lernen, gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Ebenfalls aus der Mubarak-Ära stammt der nationale Aktionsplan für die Jugend, der vorsieht, in allen größeren Dörfern Jugendzentren zu schaffen. 2008 wurden zwar hundertdreiundvierzig solcher Begegnungsstätten gegründet, allerdings reduziert sich ihr Angebot auf sportliche Aktivitäten. Heute könnten die Zentren auch für kulturelle und politische Bildungsarbeit genutzt werden. Bestehende zivilgesellschaftliche Initiativen wie »Alashanek Ya Balady« (Arabisch für »für mein Land«) könnten hierzu herangezogen werden. Die ursprünglich an der amerikanischen Universität in Kairo als Studentenvereinigung gegründete Organisation versucht, marginalisierte Jugendliche, insbesondere Frauen, ökonomisch und sozial zu stärken. »Für mein Land« hat mittlerweile zahlreiche Zweigstellen, so auch an der Deutschen Universität in Kairo. Das Angebot reicht dabei von Maßnahmen zur Alphabetisierung und handwerklichen Ausbildung bis zur Vergabe von Mikrokrediten.

Die neue Kommunikationskultur durch die sozialen Medien und über Smartphones bietet ebenfalls eine Chance, die Umbrüche unterstützend zu begleiten. Die ägyptische Jugend diskutiert in Anbetracht der bevorstehenden Wahlen in den neuen Medien intensiv über die Bedeutung und Funktion von Demokratie. Die relevanten Bundesministerien und politischen Stiftungen könnten auf diesem Wege, selbst in ländlichen Gegenden Ägyptens, nicht nur direkt mit der Jugend kommunizieren, sondern auch konkrete Fördermaßnahmen wie Stipendien oder Mikrokredite anbieten. Facebook und YouTube sowie beliebte arabische Webseiten machen zudem einen umfassenden Dialog über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Islam, aber auch über Alltagsthemen wie Ausbildung, Jobs, Freizeit oder Liebe möglich. An dieser Diskussion im Internet teilzunehmen, wäre zum Beispiel für die deutschen politischen Stiftungen eine Möglichkeit, kreative Außenpolitik zu betreiben und somit beim

Wandel in der arabischen Welt eine wichtige Rolle zu spielen. Generell können die neuen Medien auch eingesetzt werden, um bei der ägyptischen Jugend die Herausbildung einer Innovationskultur zu fördern, die bisher durch staatliche Kontrolle und ein statisches Bildungssystem unterdrückt wurde.

Die Initiative des Goethe-Instituts, die sogenannte »Tahrir Lounge« zu eröffnen, ist ein wichtiger Schritt. Es handelt sich hierbei um einen Treffpunkt für junge Ägypter, die ein demokratisches Ägypten aufbauen wollen, mit einem kostenlosen Internetcafé in Kairo sowie einer Filiale im oft vernachlässigten Nildelta. Dieses Projekt sollte auf alle wichtigen Orte Ägyptens ausgeweitet werden, um auch vernachlässigte Bevölkerungsgruppen zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist der Auf- und Ausbau klassischer Medien wie etwa lokaler Fernseh- und Radiosender, um auch die hohe Zahl von Analphabeten zu erreichen, ebenfalls von großer Bedeutung.

II.

Gesellschaftliche, wirtschaftliche und
politische Herausforderungen in der Region

Saudi-Arabien: Erkaufte Stabilisierung

Ulrike Freitag

Saudi-Arabien ist eine wesentlich durch Ölexporte finanzierte absolute Monarchie. Die Macht des Königs (seit 2005: Abdullah bin Abdul-Aziz) wird einerseits durch Koran und Scharia eingeschränkt, die Verfassungsrank haben und deren Einhaltung von der Geistlichkeit überprüft wird, andererseits durch die rund fünftausend Mitglieder umfassende Königsfamilie bzw. eine kleinere Gruppe einflussreicher Prinzen. Der König erfreut sich relativ großer Popularität und hat im letzten Jahrzehnt einen Prozess behutsamer sozialer Reformen eingeleitet. Ermutigt durch den Arabischen Frühling haben zu Jahresbeginn unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen mehrere Petitionen veröffentlicht. Es kam zu kleineren Kundgebungen und Demonstrationen, insbesondere in der von Schiiten bewohnten Ostprovinz. Der Aufruf zu landesweiten Demonstrationen fand hingegen keine Resonanz. Die Initiatoren der Proteste sind vor allem Intellektuelle und Kleriker unterschiedlicher politischer Orientierung aus dem sunnitischen wie aus dem schiitischen Lager – rund fünfzehn Prozent der Bevölkerung sind Schiiten. Eine von Journalisten initiierte Petition trug in erster Linie Forderungen von Jugendlichen vor – knapp die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als achtzehn Jahre. Eine wichtige Gruppe unter den Online-Aktivisten sind gebildete, oft berufstätige Frauen, die sich teils für Frauenrechte, teils gemeinsam mit Männern für eine grundlegende Reform des Herrschaftssystems einsetzen. Dabei zeichnen sich die wichtigsten innenpolitischen Herausforderungen, die die Aktivisten aufgreifen, zumeist schon seit Jahren ab.

Politische Herausforderungen

Eine zentrale Forderung der Aktivisten ist die grundlegende Umwandlung des Staatswesens in eine konstitutionelle und parlamentarische Monarchie. Dabei soll die bisher aus ernannten Mitgliedern bestehende Beratende Versammlung, die 1992 im Rahmen der Kodifizierung eines islamischen Regierungssystems formalisiert wurde, in ein gewähltes Parlament über-

führt werden. Das bisherige Grundgesetz soll reformiert werden, um Gewaltenteilung sicherzustellen und die Grundrechte besser abzusichern. Die Forderung nach politischer Partizipation spiegelt neben dem wachsenden Bildungsstandard vor allem die Frustration mit einer ineffizienten Verwaltung wider. Daher betreffen weitere Forderungen, abgesehen von der Freilassung politischer Gefangener, eine grundlegende Überholung des Verwaltungssystems. Neben Korruption lähmen segmentierte Klientelstrukturen in den zumeist von Prinzen dominierten Schlüsselministerien die Verwaltung, zumal oft mehrere Ministerien an Entscheidungen bzw. deren Implementierung beteiligt sind. Ein Beispiel hierfür sind die verheerenden Flutkatastrophen in Dschidda 2009 und 2011. Diese hätten die bei rechtzeitiger Umsetzung langfristig geplanter Infrastrukturmaßnahmen im Bereich des (Ab-)Wassermanagements sowie bei besserer Bau- und Verkehrsplanung vermieden werden können. Insbesondere 2009 kam es in der Folge über soziale Medien zu einer Massenmobilisierung überwiegend junger Menschen. In erster Linie diente diese Initiative der Katastrophenhilfe. Sie trat aber auch mit Forderungen nach der Bekämpfung von Korruption hervor. Inwieweit die im März 2011 in Reaktion auf die Proteste neugegründete Antikorruptionsbehörde geeignet ist, solche Missstände zu beheben, lässt sich noch nicht absehen. Immerhin ist sie nicht der erste derartige Versuch, Korruption einzudämmen; zudem löst sie die strukturellen Probleme nicht. Vielmehr entsteht eine Parallelstruktur, während die alte nicht grundlegend reformiert wird – ein in Saudi-Arabien häufiger zu beobachtendes Phänomen.

Eine zentrale Zukunftsfrage ist diejenige der Thronfolge, denn der König ist gesundheitlich angeschlagen. Im Oktober 2011 verstarb zudem Kronprinz Sultan. Bereits 2006 wurde ein Rat eingerichtet, dessen fünfunddreißig Mitglieder künftig die Thronfolge bestimmen sollten. 2010 ernannte der König den Innenminister, Prinz Nayef, zum zweiten stellvertretenden Premierminister, was als vorgezogene Nachfolgerentscheidung gedeutet wurde. Allerdings sind derartige Entscheidungsprozesse, die bislang ausschließ-

lich innerhalb der Königsfamilie stattfinden, schwer von außen zu durchschauen. Die Ernennung von Enkeln des Staatsgründers für wichtige Positionen in Regierung und Militär deutet darauf hin, dass das interne Ringen um die Thronfolge zwischen verschiedenen Fraktionen innerhalb der Familie begonnen hat, auch wenn die bisherige Erfahrung eine letztlich einvernehmliche Lösung erwarten lässt.

Herausforderungen im Bereich Justiz und Religion

Die Frage, welche Rolle die für die islamische Legitimität des Königshauses unerlässlichen Religionsgelehrten in der Gesellschaft spielen sollen, stellt eine weitere Herausforderung dar. In der Vergangenheit haben sich die führenden Gelehrten meist auf die Seite der Monarchie gestellt, jedoch waren und sind radikale Prediger eine wichtige Inspiration junger Islamisten, die zu verschiedenen Zeiten den Sturz des Regimes beabsichtigten.

Die Religionsgelehrten sind für Justiz und Öffentlichkeit ausgesprochen wichtig. Die Schaffung eines unabhängigen saudischen Justizwesens hat die Gelehrentschaft gespalten. Diese Unabhängigkeit ist seit 1975 gesetzlich verankert, die 2009 angekündigte Justizreform sieht eine größere Unabhängigkeit der Gerichte vom Justizministerium vor. Inwieweit es dem vom König ernannten »Supreme Judicial Council« gelingen wird, tatsächlich unabhängiger zu agieren als das Ministerium, bleibt abzuwarten. Zusätzlich wird über eine Kodifizierung der Scharia nachgedacht, um vor allem im Straf- und Familienrecht die Rechtssicherheit zu erhöhen. Dies würde die bislang erheblichen Ermessensspielräume einzelner Richter deutlich einschränken.

Die Scharia betrifft nicht nur das Recht, sondern auch den Lebenswandel. Um dem Wildwuchs an diesbezüglichen Gutachten (Fatwas) entgegenzuwirken, dekretierte der König Ende 2010, dass nur Mitglieder des Rates der obersten Rechtsgelehrten diese veröffentlichen dürfen. Fatwas sind nämlich in den letzten Jahren ein beliebtes Mittel geworden, um kontroverse gesellschaftliche Fragen in der Öffentlichkeit islamisch zu legitimieren. Dies etabliert eine staatliche Kontrolle, die radikalislamische Positionen verhindern soll, aber auch eine allzu liberale Religionsauslegung abwehrt. Diese Kontrolle religiöser Stellungnahmen erfolgte parallel zu einer auch in anderen Bereichen (vor allem Journalismus, aber auch

Kulturarbeit) wieder verschärften Kontrolle der öffentlichen Meinung und Debatte, die generell erst im letzten Jahrzehnt behutsam liberalisiert worden war. Die hohe Zahl politischer Gefangener, die ohne Prozess inhaftiert sind, zeigt ebenso wie das islamisch begründete Demonstrationsverbot, dass Saudi-Arabien im Bereich der Sicherung politischer und ziviler Grundrechte erheblichen Nachholbedarf hat.

Letztlich ist die Rolle der Religionspolizei zu erwähnen, die dem Innenministerium untersteht und sich um die öffentliche Durchsetzung islamischen Lebenswandels bemüht. Die Auseinandersetzung über ihre Bedeutung für das öffentliche Leben fällt damit in den Bereich, in dem sich Kontroversen über den Einfluss der Religion in Saudi-Arabien mit Machtkämpfen zwischen verschiedenen Fraktionen des Königshauses überschneiden, welche jeweils unterschiedliche Institutionen kontrollieren.

Inwieweit die seit März 2011 sichtbare Stärkung des zuvor öffentlich teils heftig kritisierten religiösen Establishments die bisherige Öffnungspolitik revidiert, ist noch nicht abzusehen. Jedenfalls stellt die damit erneut bestätigte Allianz zwischen Herrscherhaus und Gelehrten eine zentrale Herausforderung nicht nur im Verhältnis zur Bevölkerung, sondern auch für die Modernisierungspolitik des Königshauses dar.

Gesellschaftspolitische Herausforderungen

Ein zentrales Thema ist die bereits angesprochene Problematik des Geschlechterverhältnisses. Während im Westen die Frage des Fahrverbots für Frauen bekannt ist und die strikte Geschlechtertrennung im öffentlichen Leben auffällt, sind für saudische Frauen andere Themen oft zentraler: Die rechtliche und politische Gleichstellung und der Zugang zum Arbeitsmarkt stehen für sie an erster Stelle. Gerade im letzteren Bereich hat es in den vergangenen Jahren beachtliche Fortschritte gegeben. Der quantitative und qualitative Ausbau des Bildungswesens (für Männer und Frauen) hat die Zahl der Frauen, die auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich konkurrieren, dramatisch erhöht. Sie nutzen die neuen Chancen intensiv, und viele engagieren sich bewusst zugunsten einer künftigen Gleichstellung. Dabei nutzen sie die offiziellen Kanäle (zum Beispiel öffentliches Engagement, Bildung, Nationaler Dialog, beratende Funktionen, journalistische Tätigkeit, Petitionen und so weiter) ebenso wie Kampagnen (etwa für das Wahlrecht oder

gegen das Fahrverbot), um ihre Rechte einzufordern. Dazu gehören auch politische Rechte. Frauen waren bislang weder in der Beratenden Versammlung vertreten noch durften sie bei den Kommunalwahlen 2005 und 2011 kandidieren oder wählen. Dass diese beharrliche Lobbyarbeit Erfolg haben kann, zeigte sich, als der König im September 2011 bekanntgab, dass Frauen künftig in der Beratenden Versammlung vertreten sein und bei den Kommunalwahlen das passive und aktive Wahlrecht erhalten würden. Dies ist ein wichtiger Schritt, auch wenn seine unmittelbaren Auswirkungen vermutlich eher moderat sein werden, denn viele konservative Männer und Frauen sind auch weiterhin gegen eine aktive Teilnahme von Frauen am politischen und öffentlichen Leben.

Ein weiteres Problem, das vor allem Frauen und Jugendliche betrifft, ist die hohe Arbeitslosigkeit. Angaben schwanken zwischen knapp sechs und dreißig Prozent. Bis zu dreißig Prozent aller saudischen Staatsbürger leben zudem unterhalb der Armutsgrenze. Ausländer stellen fünfundsechzig bis achtzig Prozent der Arbeitskräfte. Dies wird teils mit der schlechteren Ausbildung von Saudis begründet, teils mit ihrer eigenwilligen »Arbeitsethik« oder mit höheren Lohnforderungen. Künftig könnte die hohe Präsenz von Ausländern in Saudi-Arabien das autoritäre Regime zwingen, sich mit Forderungen insbesondere der Immigranten der zweiten Generation nach Bildung und gegebenenfalls sogar Staatsangehörigkeit auseinanderzusetzen. Bisherige Versuche, durch staatliche Regulierung eine »Saudisierung«, also die Erhöhung des saudischen Arbeitskräfteanteils in Betrieben und Behörden, zu erzwingen, sind weitgehend gescheitert. Eine in diesem Frühjahr gestartete neue Initiative wurde explizit mit den Forderungen der saudischen Jugend begründet. Flankiert werden solche Maßnahmen mit dem Ausbau der Universitäten und der Entsendung großer Studentengruppen ins Ausland (zurzeit rund hundertzwanzigtausend Studenten). Arbeitslosigkeit und mangelnde Möglichkeiten der Freizeitgestaltung (von Unterhaltung bis zu gesellschaftlichem und politischem Engagement) haben in den letzten Jahren neben religiöser Radikalisierung auch verstärkte Probleme mit Drogen und Rowdytum verursacht.

Der Umgang mit konfessionellen Minderheiten steht an der Schnittstelle religiöser, politischer und gesellschaftlicher Fragen. Erst im Rahmen des Nationalen Dialogs wurde 2003 offiziell die religiöse Vielfalt unter den Muslimen des Landes anerkannt, nachdem man zuvor die Schiiten oft nicht als Muslime betrach-

tet hatte. Dennoch gibt es weiterhin religiöse Polemiken und weitverbreitete Vorurteile gegen sie. Das öffentliche Praktizieren schiitischer Bräuche (vor allem die Feiern zum Gedenken an Imam Hussein) wird immer noch vielerorts unterbunden und die Rekrutierung von Schiiten in höhere öffentliche Ämter, in die Armee und die Sicherheitskräfte wird weiterhin sehr restriktiv gehandhabt. Die saudische Unterstützung bei der Niederschlagung des konfessionell gefärbten Aufstands in Bahrain im Frühjahr 2011 hat gerade unter den Schiiten der unmittelbar benachbarten Ostprovinz die Entfremdung vom Regime weiter verstärkt.

Wirtschaftspolitische Herausforderungen

Trotz aller Bemühungen um Diversifizierung ist die saudische Wirtschaft weiterhin vom Öllexport und der petrochemischen Industrie abhängig, die sich weitgehend in Staatsbesitz befinden. Damit ist das Land nicht nur stark von den Schwankungen der Weltkonjunktur, sondern auch von der Problematik der Endlichkeit fossiler Energien betroffen. Letztere wird durch den stark gestiegenen lokalen Energiekonsum verschärft, so dass die Frage alternativer Energiequellen mittel- bis langfristig zentral wird. In den letzten Jahren hat sich die Regierung bemüht, Privatinvestitionen anzuregen und die Industrie (zum Beispiel im IT-Bereich) sowie den Dienstleistungssektor (Handel, Bildung, Tourismus) zu entwickeln. Neben der Diversifizierung versucht die Regierung damit auch, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Bislang ist nicht absehbar, ob dies auch den politischen Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure auf politische Entscheidungsprozesse steigert.

Ausblick und Empfehlungen

Durch den Reformprozess der letzten Jahre hat das Königshaus versucht, politischen und gesellschaftlichen Druck aufzufangen. Es war aber nicht bereit, grundlegende Veränderungen des Systems zuzulassen. Diese Status-quo-Orientierung wurde unter anderem durch die abwechselnde Förderung liberaler und religiös-konservativer Kräfte untermauert, die in der Regel mit dem Konservativismus großer Bevölkerungsteile begründet wird. Dies zeigte sich nicht zuletzt im Frühjahr 2011, als die durch den Arabischen Frühling ausgelöste Aufbruchstimmung durch das Königshaus

nicht als Chance für weitere Reformen genutzt, sondern durch eine Kombination von Maßnahmen erstickt wurde. Dazu gehörte eine ausgeprägte Scheckbuchpolitik, um der Armut zu begegnen (Mindestlohn im staatlichen Sektor, Arbeitslosengeld, Arbeitsbeschaffungsprogramm, sozialer Wohnungsbau), in Kombination mit einer Stärkung der Gelehrten, welche die Regierung einmal mehr stützten, etwa durch ein Rechtsgutachten, das Demonstrationen als »unislamisch« ablehnte. Die bislang einzige Ausnahme in dieser Hinsicht stellt das im Herbst 2011 erteilte Wahlrecht für Frauen dar. Nicht zuletzt gelang es, durch die massive Sicherheitspräsenz an jenen Tagen, für die Demonstrationen angekündigt wurden, sowie durch ein hartes Vorgehen gegen Aktivisten und Demonstranten viele Saudis von Protesten abzuschrecken. Auch wenn nicht anzunehmen ist, dass dieses Vorgehen dauerhaft erfolgreich sein kann, so ist der interne Veränderungsdruck gegenwärtig nicht so hoch, dass mit Massenprotesten zu rechnen ist.

Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung, der geostrategischen Lage und seiner politischen Positionen (unter anderem Frontstellung gegen Iran, ausgleichende Position vis-à-vis Israel) sowie des Bündnisses mit dem Westen ist auch unwahrscheinlich, dass in absehbarer Zeit von außen großer Druck auf innenpolitische Reformen ausgeübt wird. Insofern bietet sich der deutschen Politik eigentlich nur die Option eines behutsamen Dialogs. In diesem sollte insbesondere das Thema einer konstitutionellen Monarchie und einer stärkeren Rolle einer demokratisch legitimierten Beratenden Versammlung bzw. deren Umwandlung in ein Parlament eine Rolle spielen. Auch die Bedeutung des Schutzes der Menschenrechte sollte unter Verweis auf die internationalen Konventionen, die das Land unterzeichnet hat (unter anderem die Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) betont werden. Ferner erscheint es vielversprechend, im Bereich der Bildungszusammenarbeit den Austausch zu intensivieren. Gleiches gilt für den Aufbau deutscher und europäischer Kulturarbeit im Land. Hier wäre besonders darauf zu achten, dass Frauen in diesen Prozess einbezogen werden. Denn trotz ihrer oft geringen Repräsentation im öffentlichen politischen Raum stellen sie ein wachsendes Potenzial einflussreicher und zugleich kritischer gebildeter Saudis dar. Auf diese Weise kann ein verstärkter Dialog mit der gebildeten Bevölkerung – der kaum organisierten »Zivilgesellschaft« – auch über die politischen Eliten hinaus begonnen werden.

Der Jemen ohne Ali Abdallah Salih?

Iris Glosemeyer

Der Sturz des tunesischen Präsidenten im Januar 2011 warf sofort die Frage nach der Zukunft des fragilsten arabischen Staates auf. Jemenitische Studenten gingen im Januar zunächst auf die Straße, um sich mit den tunesischen Demonstranten solidarisch zu zeigen. Doch innerhalb weniger Tage richteten sich die friedlichen Proteste gegen den eigenen Präsidenten, Ali Abdallah Salih. Den jungen Demonstranten schlossen sich zunehmend weitere Gruppen an, und bis zum Einsatz von Heckenschützen am 18. März wurden die größeren Städte des Landes zur Bühne von Demonstrationen mit Volksfestcharakter für und gegen den Präsidenten. Salih, auf den Unbekannte am 3. Juni ein Attentat verübten und der sich anschließend über drei Monate in Saudi-Arabien aufhielt, ist ein Meister der Verzögerungstaktik und verweigert hartnäckig den Rücktritt. Er folgt damit dem Beispiel der Präsidenten Libyens und Syriens, nicht dem seiner Amtskollegen in Tunesien und Ägypten. Das heißt auch: Alle Bedingungen für einen Zerfall des Staates und einen Bürgerkrieg mit regionalen Auswirkungen sind gegeben.

Folgen verfehlter Bündnispolitik

Was sich heute zeigt, sind Auswirkungen eines Strategiewechsels der politischen Führung von Inklusion zu Exklusion seit Mitte der 1990er Jahre. Insbesondere nach dem 11. September 2001 und noch einmal nach dem Tod des politisch einflussreichen Scheichs Abdallah al-Ahmar Ende 2007 war eine deutliche Verschiebung des Kräftegleichgewichts zu beobachten: Die Sicherheitskräfte erhielten Zugang zu neuen politischen Renten, das Netzwerk des Präsidenten wurde gestärkt. Solange der jemenitische Präsident sich als Verbündeter im Kampf gegen den Terrorismus profilieren konnte, sah die internationale Gemeinschaft offenbar kein Problem darin, dass er seine Söhne, Neffen und Schwiegersöhne an neuralgischen Stellen im Militär- und Sicherheitsapparat positionierte. Dabei hat das Ausland keinerlei Kontrolle über die Verwendung der gelieferten Waffen. In der Folge verloren traditionelle *gentlemen agreements* zwischen dem Präsi-

denten und Akteuren wie der politisch und wirtschaftlich einflussreichen al-Ahmar-Familie, die sich heute aktiv in der Protestbewegung engagiert, an Bedeutung. Die Liste der ehemaligen Verbündeten Salihs – und damit der heutigen Gegner – ist lang. Darunter finden sich südjemenitische Eliten unterschiedlicher politischer Ausrichtung sowie tribale, politisch-religiöse und auch militärische Eliten wie General Ali Muhsin al-Ahmar,¹ der neben dem Präsidenten mächtigste Mann im Militär- und Sicherheitsapparat.

Begleitet wurde der Strategiewechsel von Salihs Versuchen, seiner Familie das Präsidentenamt nach dem Vorbild anderer arabischer Präsidialdynastien zu sichern. Am 1. Januar 2011 vom Parlament zur Beratung angenommene Verfassungsänderungen, die die Beschränkung der präsidialen Amtsperioden nun auch offiziell abschaffen sollten, empörten nicht nur die Opposition, sondern fielen auch mit den ersten Protesten in Nordafrika zusammen. Seine einseitige Aufkündigung der Elitenkoalition lässt Salih innenpolitisch fast ohne Verbündete dastehen. Die Ermordung von über fünfzig Demonstranten durch Heckenschützen am 18. März brachte dann selbst politisch neutrale Akteure gegen den Präsidenten auf – auch wenn unklar bleibt, ob er den Einsatz befohlen hat.

Akteure

Der Opposition ist es im letzten Jahrzehnt trotz der präsidialen Divide-et-impera-Strategie gelungen, Sozialisten, Islamisten, Baathisten und andere politische Richtungen zum Joint Meeting Parties (JMP) zusammenzuschließen. Dennoch: jenseits der politischen Mitte sind die ideologischen Gräben tief. Die Proteste in Nordafrika wirkten wie ein Katalysator, ohne dass die Opposition für das *window of opportunity*, das sich im Januar auftat, bereit gewesen wäre. Denn sie hat weder einen gemeinsamen ideologischen Nenner

¹ Ali Muhsin ist nicht verwandt mit der gleichnamigen Scheich-Familie, sondern kommt wie der Präsident aus dem Dorf Bait al-Ahmar des Sanhan-Stammes.

noch eine institutionelle Basis, und ein verpasster Generationswechsel in den politischen Parteien behindert die Kooperation von JMP und »Straße«: Die überwiegend jugendlichen Demonstranten fühlen sich nicht vom JMP vertreten – zwischen den Spitzen des JMP und den führenden Köpfen der zivilgesellschaftlichen Szene liegt mindestens eine Generation. Der aus den Reihen der Demonstranten hervorgegangene National Council for the Forces of the Peaceful Revolution (NCFPR) unterhält zwar Beziehungen zu anderen Oppositionsgruppen. Seine Versuche, formale Strukturen zu schaffen, die auch die Rebellen im Norden und die Protestbewegung im Süden einschließen, sind aber bis Mitte Oktober 2011 erfolglos geblieben. Auch eine personelle Alternative zum derzeitigen Präsidenten kann er nicht anbieten. Mit Blick auf die große Menge an Waffen im Jemen war zu befürchten, dass die friedlichen Demonstrationen schnell in gewaltsame Auseinandersetzungen umschlagen würden. Tatsächlich zeigten sich die Demonstranten in den ersten acht Monaten der Proteste außerordentlich diszipliniert, selbst wenn sie zusammengeschlagen, beschossen und verhaftet wurden und die Versorgungslage für die Bevölkerung immer schwieriger wurde.

Die Entwicklungen in der Region trafen den Präsidenten ebenso unvorbereitet wie den JMP. Salih hat sich innen- und außenpolitisch so isoliert, dass er sich nur noch auf sein Patronagenetz stützen kann – und dazu benötigt er Ressourcen. Er genießt aber noch immer den Respekt vieler Jemeniten und weiß zudem die Angst der Bevölkerung vor einem völligen Zusammenbruch des Staates zu nutzen. Die anhaltende Schwäche des jemenitischen Staates, die sich etwa in unzureichender Bereitstellung von Infrastruktur, funktionierender Verwaltung oder sozialen Sicherungssystemen zeigt, führt den Jemeniten täglich aufs Neue vor Augen, wie wichtig persönliche Netzwerke sind. Die Begründung Scheich Abdallah al-Ahmars für seine Unterstützung des Präsidenten bei der Wiederwahl 2006 überzeugt auch heute noch viele Jemeniten: Es sei besser, einen Dämon (Dschinn), den man kennt, als einen Menschen, den man nicht kennt, zum Präsidenten zu haben. Sollte Salih erneut kandidieren, ist seine Wiederwahl nicht auszuschließen.

Verfassungsfragen und Vermittlungsversuche

Verfassungsfragen, die von verschiedenen politischen Lagern diskutiert werden, haben für die Mehrheit der

Bevölkerung wenig Relevanz. Die Verfassung bietet auch kaum Ansatzpunkte, um die anhaltende Pattsituation zu überwinden. Selbst wenn der jemenitische Staat sich als überraschend beständig erweist, sind die verfassungsmäßigen Institutionen des Staates weitgehend paralysiert: Die ohnehin verlängerte Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses ist seit April 2011 abgelaufen, und Vizepräsident Abd Rabbo Mansur Hadi wurde möglicherweise für die laufende Amtszeit gar nicht vereidigt. Er handelt bisher weder gegen Salih's Interessen noch hat er eine Hausmacht. Die Regierung wurde bereits im März entlassen und führt nur noch die Geschäfte; der Vorsitzende des Konsultativrates verstarb an den beim Anschlag auf den Präsidenten erlittenen Verletzungen. Nur Salih, der am 23. September in den Jemen zurückkehrte, kann auf eine verfassungsgemäße Legitimation verweisen: seine Wiederwahl im September 2006 für weitere sieben Jahre galt als relativ fair. Selbst Artikel 165 der Verfassung, der eine Vakanz des Präsidentenamts regelt, bietet keine Handhabe, den Präsidenten abzusetzen. Denn Salih ist nicht amtsuntauglich. Artikel 124 ermöglicht allerdings, präsidentiale Zuständigkeiten auf den Vizepräsidenten zu übertragen. Mit Bezug auf diesen Artikel ermächtigte Salih am 12. September den Vizepräsidenten, die vom Golfkooperationsrat (GKR) bereits im April vorgelegte Initiative zu unterzeichnen, die einen friedlichen Machtwechsel einleiten soll und die von den UN, den USA und der EU protegiert wird. Zwar soll der Vizepräsident nun mit den übrigen Unterzeichnern Verhandlungen aufnehmen und Präsidentialwahlen vorbereiten. Weitergehende Vollmachten wurden ihm aber nicht übertragen. Nachdem Salih bereits im Frühjahr dreimal die Unterschrift unter das Dokument verweigerte, zeigte er der Welt mit diesem Schachzug erneut, dass er nicht vorhat, sein Amt kampflos aufzugeben.

Dauerkonflikte und ihre regionalen und internationalen Dimensionen

Im Norden wie im Süden des Landes ist der Widerstand gegen das präsidentiale Netzwerk stetig gewachsen, was sich besonders in den letzten zehn Jahren in gewaltsamen Auseinandersetzungen entladen hat. Neben vielen kleinen gibt es drei große Konfliktherde: erstens den Aufstand der Huthi-Rebellen in einigen nördlichen an Saudi-Arabien angrenzenden Gouvernoraten, der sich gegen ungeschickte Versuche

Salihs, die Kontrolle über diese Gebiete zu gewinnen und seine Allianz mit den USA richtet (seit 2004); zweitens den Widerstand in Gouvernoraten der ehemaligen Demokratischen Volksrepublik Jemen, die sich als Verlierer der Vereinigung mit der Arabischen Republik Jemen von 1990 sehen (seit 2007 lose in al-Hirak al-Janubi oder Southern Movement organisiert); drittens die militanten, zum Teil nichtjemenitischen Extremisten, die sich 2009 zu Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) reorganisierten. Die aktuellen Entwicklungen bieten potentiell neue Chancen für AQAP, die Huthis und al-Hirak. Ein Zerfall des Staates würde den Spielraum für AQAP erweitern, und manche Beobachter prognostizieren eine Abspaltung der südlichen und der nördlichen Gouvernorate. Übrig bliebe nur ein Rumpfstaat ohne nennenswerte natürliche Ressourcen.

Zwei der Dauerkonflikte haben eine regionale bzw. internationale Dimension. Der Zusammenschluss saudischer und jemenitischer Extremisten zu AQAP hat Auswirkungen innerhalb und potentiell jenseits der Region, auch wenn sich Anschläge bisher zumeist gegen saudische und jemenitische Ziele richten. Die Huthi-Rebellion wiederum involviert Saudi-Arabien und – so behauptet zumindest die jemenitische Regierung – Iran. Seit es 2009 Gefechte auf saudischem Territorium gegeben hat, befürchten manche Beobachter einen saudisch-iranischen Stellvertreterkrieg im Jemen, selbst wenn die Beziehungen zwischen den Huthis und Iran unklar sind.

Der Jemen erscheint manchen primär als saudisches Problem. Saudi-Arabien, das der Vermittlungsinitiative des GKR für den Jemen seit April 2011 Gewicht verleiht, wirkt gegenüber den Ereignissen jenseits der Grenze jedoch machtlos. Mit dem Tod von Scheich Abdallah al-Ahmar Ende 2007 war bereits einer der zentralen Kommunikationskanäle zwischen Jemen und Saudi-Arabien beeinträchtigt. Inzwischen ist auch der frühere Verhandlungspartner auf saudischer Seite, Verteidigungsminister Sultan bin Abd al-Aziz, krankheitsbedingt ausgefallen. Ohnehin beschränkte sich das saudische Instrumentarium bisher oft auf Scheckbuchdiplomatie zum Erhalt des Status quo. Der jemenitische Präsident nutzt dieses Vakuum und sabotiert internationale Vermittlungsversuche systematisch. Sein arrogantes Verhalten gegenüber den Vermittlern der von USA, EU und UN unterstützten GKR-Initiative hat ihn allerdings regional und international weitere Sympathien gekostet.

Ausblick und Empfehlungen

Im September 2011 kündigte der NCFPR an, die Proteste auszuweiten, was einer Provokation des Salih-loyalen Teils des Sicherheitsapparats gleichkommt. Nach der Rückkehr des Präsidenten ist die Zahl derjenigen, die bei den Protesten von Sicherheitskräften getötet wurden, gestiegen. Das geringe Tempo der bisherigen Eskalation lässt dennoch hoffen, dass genügend Zeit bleibt, den Jemen zu stabilisieren und damit Bürgerkrieg und Staatszerfall zu vermeiden – was nicht die Rückkehr zum Status quo ante bedeuten kann.

Gegner wie Anhänger Salihs und auch internationale Akteure verengen ihren Blick auf die Person Salihs. Zur Stabilisierung des Landes sind aber leistungsfähige Institutionen wichtiger als Einzelpersonen. Am Ressourcenmangel ist wenig zu ändern. Faktoren wie ineffizientes Management, geringe Qualifikation, hohes Bevölkerungswachstum und Ausgrenzung von Frauen aus dem öffentlichen Leben sind aber sehr wohl beeinflussbar. Eine Einstellung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit staatlichen Stellen wäre daher kontraproduktiv.

Aus politökonomischer Sicht ist die Abhängigkeit von diversen Renten die Achillesferse des Regimes. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass effiziente Antikorruptionsmaßnahmen (die letztlich auch die Offenlegung saudischer Zahlungen und das Einfrieren von Auslandsvermögen umfassen müssten) sowie die Diversifizierung der Wirtschaft der Hegemonie einzelner Patronagesysteme entgegenwirken können.

Jede Art von Unterstützung für die Sicherheitskräfte ist kontraproduktiv. Das Militär ist Kern von Salihs Patronagesystem sowie Stein des Anstoßes und eine interessante »Beute« für seine Gegner. Denn die Sicherheitskräfte fungieren auch – freiwillig oder unfreiwillig – als Waffenlieferanten für einzelne Stämme, AQAP oder die Huthis.

Die Fragmentierung des jemenitischen Staates in seiner gegenwärtigen weitgehend zentralstaatlichen Form scheint unausweichlich. Deutschland und die EU sollten daher Risiken und Chancen einer Unterstützung der vor Jahren begonnenen Dezentralisierung abwägen. Einerseits könnte der Übergang zu einem föderalen System separatistische Tendenzen verstärken und die Fragmentierung beschleunigen. Andererseits könnte eine größere Unabhängigkeit der ohnehin nicht mehr von der Zentralregierung kontrollierten Gouvernorate Forderungen nach Sezession den Boden entziehen.

Jordanien und Marokko: Lösungsweg Verfassungsreform?

André Bank

Der Arabische Frühling bestimmt seit Anfang 2011 auch die Politik in den arabischen Monarchien. Zum Sturz eines autoritär herrschenden Staatsoberhauptes wie in den Republiken Tunesien, Ägypten und Libyen ist es aber nicht gekommen. Dies gilt auch für die nicht vom Öl dominierten Monarchien Jordanien und Marokko, obwohl in ihnen ebenfalls über Monate starke soziale Proteste stattfanden und weiter stattfinden. Beide Könige initiierten eine kontrollierte Verfassungsreform. Es ist die zentrale These dieses Beitrags, dass der eingeschlagene Lösungsweg einer Konstitutionalisierung »von oben« die autoritären Regime in Jordanien und Marokko kurzfristig stabilisieren wird. Angesichts der größeren Reichweite der Verfassungsreformen gilt dies besonders für Marokko, zeigt sich in abgeschwächter Form aber auch in Jordanien. Da die sozio-ökonomischen Herausforderungen – Massenarbeitslosigkeit und Unterentwicklung, vor allem der ländlichen Gebiete – sowie die Frage der fehlenden politischen Teilhabe der jungen Bevölkerungen jedoch kaum angegangen werden, ist der monarchische Autoritarismus in Jordanien und Marokko keineswegs dauerhaft konsolidiert.

Hintergründe und Dynamiken der Proteste

Die Proteste des Arabischen Frühlings schließen in Jordanien und Marokko an frühere Mobilisierungsprozesse an. In Marokko hatte sich seit den frühen 2000er Jahren eine rege Protestkultur entwickelt, die vor allem von den »diplômés chômeurs« (»arbeitslosen Hochschulabsolventen«) getragen wurde. War ihr primäres Anliegen eine ihrer Ausbildung angemessene Berufsperspektive, so kamen seit den erfolgreichen Präsidentenstürzen in Tunesien und Ägypten mehr am Gemeinwohl orientierte Forderungen hinzu. Die »Bewegung des 20. Februar«, die die Massenproteste seit Anfang 2011 bestimmt, geht mittlerweile personell wie programmatisch über die »diplômés chômeurs« hinaus. Sie setzt sich für eine umfassende Demokratisierung Marokkos ein und fordert eine deutliche Einschränkung der umfangreichen Macht-

kompetenzen des seit 1999 herrschenden Königs Mohammed VI. Der heterogenen Bewegung gelang es, Demonstrationen mit zehntausenden Protestierenden in verschiedenen Landesteilen zu organisieren und diese über Monate zu verstetigen. Das marokkanische Regime reagierte auf die neue Protestbewegung zunächst mit einer Mischung aus Repression und Kooptation. So wurden einerseits Demonstrationen strikt überwacht, andererseits die einflussreichsten im Parlament vertretenen Parteien an den »makhzen«, den vom König gesteuerten Herrschaftsapparat, näher angebunden. Die größten Parteien erklärten dem König wiederholt ihre Loyalität: Dazu gehören die nationalistische Istiqlal, die sozialdemokratische Union socialiste des forces populaires (USFP) und die moderat-islamistische Parti de la justice et du développement (PJD). Auch die »Bewegung des 20. Februar« hat – im Gegensatz zu den Protesten in arabischen Republiken – zu keinem Zeitpunkt ein Abdanken des Staatsoberhauptes oder gar ein Ende der alaouitischen Monarchie gefordert.

In Jordanien stellten die umstrittenen Parlamentswahlen vom November 2010 den entscheidenden Hintergrund für die sozialen Proteste im Arabischen Frühling dar. Nach gewalttätigen Auseinandersetzungen in den ländlichen, von Stammesstrukturen geprägten Gebieten verlagerte sich die »Politik der Straße« Anfang 2011 – beflügelt durch die Entwicklungen in Ägypten – zunehmend in die großen Städte Amman und Zarqa. Die urbane Muslimbruderschaft, die die traditionelle Opposition in Jordanien darstellt und sich für eine konstitutionelle Monarchie mit realer Gewaltenteilung einsetzt, gewann damit an Gewicht. Die Demonstrationen wurden vom Regime unter Aufsicht einer massiven Polizei- und Geheimdienstpräsenz gestattet und von einer Kooptationsstrategie begleitet: Die Löhne im öffentlichen Sektor wurden erhöht und bereits beschlossene Subventionskürzungen wieder rückgängig gemacht. Des Weiteren stattete König Abdallah II. den großen Stammeskongregationen, die seit langem das Rückgrat der haschemitischen Herrschaft sind, Besuche ab. Als Konzession an die Protestbewegung entließ er zudem bereits am

1. Februar 2011 den als korrupt geltenden Premierminister Samir Rifa'i und ersetzte ihn durch Ma'arif Bakhit, der dem einflussreichen Stamm der Bani Sakhr angehört und zudem als General den Militär- und Sicherheitsapparat repräsentiert. Seine Ernennung signalisierte zugleich, dass eine substanzielle politische Liberalisierung nicht zu erwarten wäre, da Bakhit nicht für Reformen steht. Vielmehr war er in seiner ersten Amtszeit als Premier (von 2005 bis 2007) nach dem Wahlsieg der palästinensischen Hamas im Januar 2006 für die Eindämmungspolitik gegen die jordanischen Muslimbrüder verantwortlich. Neben der traditionellen Opposition bildete sich mit den »Jugendlichen des 24. März« auch eine neue, städtische und überwiegend transjordanische Bewegung. Diese Jugendlichen wurden von regimeloyal-konservativen Gegendemonstranten als »Palästinenser« und »Schiiten« beschimpft und teilweise tätlich angegriffen. Auch wegen der vom Regime instrumentalisierten transjordanisch-palästinensischen Kluft in der jordanischen Bevölkerung erreichten die Proteste dort nicht die Intensität und Reichweite wie in Marokko.

Königliche Verfassungsreformen

Neben Repression, Kooptation und punktueller Elitenrotation setzten die Monarchen in Marokko und Jordanien Verfassungsreformen als weitere Strategie ein, um den Protesten zu begegnen. In *Marokko* kündigte König Mohammed VI. bereits am 9. März 2011 – weniger als drei Wochen nach den Massendemonstrationen vom 20. Februar – eine »tief greifende« Neugestaltung der Verfassung von 1996 an. Die von ihm eingesetzte Kommission unter Vorsitz von Abdellatif Mennouni arbeitete die Verfassung innerhalb von drei Monaten umfassend um. Eine zentrale Neuerung ist die Umbenennung Marokkos in eine »konstitutionelle, parlamentarische, demokratische und soziale Monarchie«. Der König gilt nicht mehr als »heilig«, sondern nur noch als »unanantastbar« und »zu Respekt verpflichtend«. Eine mehr als symbolische Einschränkung seiner immensen Macht bedeutet dies jedoch nicht. Weiterhin werden die Position des Premierministers, der nun den Titel Regierungspräsident trägt, sowie die Rolle des Parlaments formell aufgewertet. Ein umfassender Grundrechtskatalog enthält längere Ausführungen zu Menschenrechten, politischer Partizipation und Dezentralisierung. Das berberische Tamazight wird als offizielle Sprache anerkannt. Schließlich befasst sich ein Verfassungsartikel mit der vorgesehenen

Etablierung eines »Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative« direkt mit den »diplômés chômeurs«. Am 1. Juli 2011 stimmte die Bevölkerung diesen Verfassungsänderungen in einem vom König erst am 17. Juni angekündigten Referendum offiziell mit 98,5 Prozent bei einer – wohl geschönten – Beteiligung von rund dreiundsiebzig Prozent zu. Auch wenn die Protestbewegung des »20. Februar« die Verfassung als »von oben oktroyiert« geißelte und gegen das Referendum mobilisierte, kann König Mohammed VI. die Reform und die große Zustimmung in der Bevölkerung als strategischen Sieg für sich verbuchen.

In *Jordanien* fand leicht zeitversetzt ein vergleichbarer Prozess der Konstitutionalisierung »von oben« statt. Am 14. August 2011 verkündete König Abdallah II. insgesamt zweiundvierzig, allerdings zumeist kleinere Änderungen der Verfassung von 1952, die eine von ihm ernannte Kommission erarbeitet hatte. Zentrale Neuerungen beziehen sich auf die Einrichtung eines Verfassungsgerichts; die Einschränkung der Kompetenzen der Sicherheitsgerichte, die auch in jüngerer Vergangenheit gegen Oppositionelle eingesetzt worden waren; eine unabhängige Wahlbeobachtung sowie das Recht zur freien Meinungsäußerung. Selbst eine nur symbolische Einschränkung der absoluten Macht des Königs ist nicht vorgesehen. Die noch ausstehende formelle Zustimmung des königstreuen Parlaments zur jordanischen Verfassungsreform gilt als sicher. Im Gegensatz zu Marokko wird im haschemitischen Königreich kein Referendum über die Verfassungsänderungen stattfinden. Dementsprechend waren die Muslimbrüder, die Jugendbewegung des 24. März sowie eine seit Juli 2011 verstärkt auftretende Protestbewegung junger Transjordanier aus den südlichen Orten Karak, Maan und Tafileh von den Ergebnissen enttäuscht, angesichts des schleppenden Reformverlaufs der letzten zwanzig Jahre aber auch wenig überrascht.

Politische Perspektiven und Handlungsempfehlungen

Die für die autoritären Monarchien in Jordanien und Marokko spezifische Strategie der Konstitutionalisierung »von oben« hat kurzfristig zur Stabilisierung des politischen Status quo beigetragen. In *Marokko* nahm die neue Verfassung einzelne Forderungen sozialer Gruppen, wie der Berber, durch die offizielle Anerkennung des Tamazight, auf und adressierte auch die Problematik der »diplômés chômeurs«, die hinter der Pro-

testbewegung stehen. Auch wenn die absolute Macht des Monarchen lediglich symbolisch eingeschränkt wird, kann Mohammed VI. dennoch auf eine im regionalen Vergleich weit reichende Reform verweisen. In *Jordanien* suggerierte König Abdallah mit seinen kosmetischen Verfassungsänderungen gegenüber den städtischen Mittel- und Oberschichten und seinen westlichen Unterstützern USA und EU »Reformfähigkeit«. Üppige finanzielle Unterstützung dürfte Marokko und Jordanien aufgrund dieses Reformdiskurses und mehr noch wegen ihrer außenpolitischen Grundausrichtung und geostrategischen Bedeutung also weiterhin sicher sein. Auch der auf saudische Initiative erfolgte Aufnahmeantrag der beiden Länder in den Golfkooperationsrat vom Mai 2011 dürfte sich bei positivem Bescheid finanziell lukrativ und kurzfristig stabilisierend auswirken.

Mittelfristig können die monarchischen Regime in Jordanien und Marokko allerdings nicht als konsolidiert gelten, da ihr Krisenmanagement die sozioökonomischen Strukturprobleme von Massenarbeitslosigkeit, Unterentwicklung und Perspektivlosigkeit der Jugend nur punktuell und ansatzweise angeht. Erst wenn es zu einem grundlegenden Politikwechsel kommt, der die »soziale Frage« in den Mittelpunkt stellt, dürften die sozialen Proteste nachlassen, zu denen es auch nach den Verfassungsreformen weiterhin kommt. Ob diese Option in Jordanien und Marokko mit der bestehenden Form des monarchischen Autoritarismus denkbar ist, darf jedoch bezweifelt werden. Zunächst wird entscheidend sein, ob die Monarchen die begrenzten Schritte der Verfassungsreform, die sie »von oben« versprochen haben, tatsächlich einhalten. Denn die chronische Kluft zwischen erklärten Verfassungsgarantien und »Verfassungsrealität« hat schon manche Reform im Nahen Osten und in Nordafrika diskreditiert.

Vor diesem Hintergrund sollte die europäische und deutsche Politik gegenüber Jordanien und Marokko deutlicher als bisher auf der ernsthaften und zügigen Durchsetzung der Verfassungsreformen insistieren. In einem zweiten Schritt sollten in beiden Ländern weitergehende politische Reformen unterstützt werden, die die absolute Machtposition der Könige mehr als symbolisch einschränken. Die den Protesten zugrundeliegenden Dimensionen der »sozialen Frage« sollten schließlich zum Schwerpunkt externer Finanzförderung gemacht werden. In diesem Zusammenhang bietet die im September 2011 erfolgte Ausweitung der G8-Finanzhilfen für Ägypten und Tunesien auf Jordanien und Marokko die Chance, über eine

stärkere Konditionierung der Mittelvergabe mehr als nur das Reformtheater von zwei über Jahre lieb gewonnenen arabischen Monarchen zu honorieren. Sie soll sich bis 2013 immerhin auf insgesamt achtunddreißig Milliarden US-Dollar belaufen.

Ägypten: Komplexe Herausforderungen der gleichzeitigen politischen und wirtschaftlichen Transformation

Stephan Roll

Der Zusammenbruch des Mubarak-Regimes, der auf die massiven Proteste insbesondere junger Ägypterinnen und Ägypter im Frühjahr 2011 folgte, hat die Möglichkeit für eine umfassende Transformation in Ägypten eröffnet. Hierbei geht es zum einen um die Errichtung eines repräsentativen politischen Systems mit rechtstaatlichen Strukturen und zum anderen um grundlegende Wirtschafts- und Sozialreformen. Beide Prozesse sind eng miteinander verknüpft: Demokratische Strukturen werden sich langfristig nur dann festigen können, wenn sich die soziale und wirtschaftliche Lage der Menschen verbessert. Umfassende Wirtschafts- und Sozialreformen können allerdings nur durch eine Regierung implementiert werden, die das Vertrauen der Bevölkerung genießt. Ob und wann es eine solche Regierung geben wird, steht heute noch keineswegs fest.

Etablierung handlungsfähiger politischer Institutionen

Seit der Machtübernahme des Militärs am 11. Februar 2011 bestimmt der *Supreme Council of the Armed Forces* (SCAF) unter Vorsitz des Verteidigungsministers Hussein Tantawi die politischen Geschicke Ägyptens. Der SCAF hat eine Regierung aus Technokraten gebildet, die den Übergangsprozess gestalten soll. Im Zuge einer Volksabstimmung am 19. Mai wurde die Verfassung in mehreren wichtigen Punkten geändert und der Weg für Parlamentswahlen freigemacht, die nach derzeitiger Planung Ende November stattfinden sollen. Aus dem neuen Parlament soll ein Komitee gebildet werden, das die Verfassung grundlegend überarbeiten soll. Über ihre Annahme hat das Volk per Referendum zu entscheiden. Während somit für die Parlamentswahlen und den Beginn der Verfassungsreform ein konkretes Datum gesetzt wurde, hat sich der SCAF für die Präsidentschaftswahlen (bis Mitte Oktober 2011) noch nicht festgelegt. Bislang ist offen, ob Präsidentschaftswahlen direkt nach den Parlamentswahlen oder erst nach dem Verfassungsreferendum stattfinden werden. Sollte letzteres der Fall sein, würde sich

die Bildung einer demokratisch legitimierten Regierung unter Umständen erheblich verzögern, da diese gemäß derzeitiger Verfassung nur durch den Präsidenten beauftragt werden kann.

Die Frage, wie die neue Verfassung ausgestaltet und vor allem welcher Stellenwert der Religion eingeräumt werden soll, hat zu einer Lagerbildung innerhalb des politischen Spektrums geführt. Eine Reihe säkularer und zumeist neu gebildeter Parteien, die sich im »Ägyptischen Block« zusammengefunden haben, fordern, dass im Rahmen einer Verfassungserklärung die demokratische Prägung Ägyptens bereits durch den SCAF festgeschrieben werden soll. Die »Demokratische Allianz für Ägypten«, ein Parteienbündnis unter Führung der »Partei für Freiheit und Gerechtigkeit« der moderat-islamistischen Muslimbruderschaft, lehnt eine solche Vorfestlegung jedoch ab. Da die Muslimbrüder mit aller Wahrscheinlichkeit als stärkste Kraft aus den Parlamentswahlen hervorgehen werden, gibt es innerhalb des säkularen Lagers Befürchtungen, sie könnten auf eine noch stärkere Rolle des Islam in der neuen Verfassung drängen. Allerdings haben sich auch die Muslimbrüder eindeutig zu demokratischen Prinzipien wie freien Wahlen und Rechtsstaatlichkeit bekannt, was den Konflikt zwischen den beiden Lagern zumindest kurzfristig entschärft hat.

Ein anderer Konflikt könnte indes eskalieren. So wird das Verhältnis zwischen politischen Parteien und Zivilgesellschaft auf der einen und Militärführung auf der anderen Seite zunehmend komplizierter. Gegenwärtig fordern die meisten politischen Kräfte, dass sich das Militär schnellstmöglich einer zivilen Regierung unterordnen soll. Ob es hierzu tatsächlich in der nahen Zukunft kommen wird, ist jedoch fraglich. Der unklare Zeitplan in Bezug auf den Ablauf der Wahlen und die (mittlerweile inflationäre) Abhaltung von Militärgerichtsverfahren gegen Zivilisten deuten jedenfalls darauf hin, dass der SCAF die Kontrolle über den politischen Umbau nicht aus der Hand geben will. Und selbst wenn es, wie angekündigt, zur Bildung einer zivilen politischen Führung kommen sollte, stünde dieser eine schwierige Gratwanderung bevor:

Auf der einen Seite muss das Militär konstruktiv in den politischen Transformationsprozess eingebunden und seine zahlreichen Ressourcen für die Gesellschaft nutzbar gemacht werden. Gerade angesichts der schlechten Sicherheitslage im Land und des desolaten Polizeiapparates ist das Militär als Ordnungskraft für eine Übergangsperiode unverzichtbar. Auf der anderen Seite muss jede zivile Regierung daran interessiert sein, den politischen Einfluss des Militärs mittelfristig massiv zu beschneiden. Die ägyptische Armee ist ein Staat im Staate, mit zahlreichen Privilegien und einem eigenen Wirtschaftsimperium, das bis zu fünfzehn Prozent des Sozialprodukts des Landes erbringt, allerdings als wenig effizient gilt. Die hiermit verbundenen hohen Verteidigungsausgaben sind in Anbetracht der massiven wirtschaftlichen Probleme des Landes auf Dauer kaum tragbar.

Ankurbelung und Neuausrichtung der Wirtschaft

Die sozioökonomischen Herausforderungen, vor denen Ägypten steht, sind enorm. Das Wirtschaftswachstum, das durch die Unruhen in Kairo im Haushaltsjahr 2010/11 auf unter zwei Prozent eingebrochen war, dürfte nach Regierungsangaben im Haushaltsjahr 2011/12 deutlich unter vier Prozent liegen. Allein um Beschäftigungsmöglichkeiten für die Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt bereitzustellen, wäre nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) aber eine jährliche Wachstumsrate von sieben Prozent erforderlich. Im Herbst 2011 sind noch immer zahlreiche Unternehmen nicht zum »normalen« Produktionsprozess zurückgekehrt. Grund hierfür sind unklare Eigentumsverhältnisse – gegen zahlreiche Großunternehmer wird wegen Korruption ermittelt –, durch die unter anderem eine notwendige Fremdfinanzierung unmöglich wird, sowie immer wieder aufflammende Streiks der Arbeiterschaft. Letztere könnten nicht zuletzt wegen der steigenden Lebenshaltungskosten noch zunehmen. So sind gemäß offiziellen Zahlen die durchschnittlichen Konsumentenpreise zwischen Juli 2010 und Juli 2011 um über zehn Prozentpunkte gestiegen, wobei die Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln zum Teil wesentlich höher waren. In Bezug auf sinkende Direktinvestitionen und Tourismuseinnahmen dürfte es auch in den kommenden Monaten kaum eine Trendwende geben. Angesichts von Produktionsengpässen dürfte sich auch der Güterexport verringern.

Im Hinblick auf diese dramatische Zuspitzung bedarf es einer Reihe politischer Sofortmaßnahmen. Schnellstmöglich müssten spürbare beschäftigungspolitische Maßnahmen wie die Einführung eines adäquaten Mindestlohns erfolgen, um soziale Unruhen aufgrund steigender Preise zu verhindern und die Binnenkonjunktur anzukurbeln. Zudem wäre die Etablierung außergerichtlicher Verfahrensweisen notwendig, um die Korruption der Mubarak-Ära aufzuarbeiten und Klarheit über die Eigentumsverhältnisse im privaten Wirtschaftssektor herzustellen. Darüber hinaus bedarf es aber vor allem grundsätzlicher Reformen im Wirtschafts- und Sozialsystem. Auf einigen Gebieten, etwa bei der Vereinfachung bürokratischer Abläufe für ausländische Investoren oder der Modernisierung des maroden Bankensektors, wurden bereits unter Mubarak Fortschritte erzielt. Eine Reihe politisch sensibler Reformen wurde indes systematisch unterlassen. Dazu gehören der Umbau des Steuer- und Subventionssystems, die Einrichtung einer effektiven Wettbewerbsordnung und entsprechender Marktaufsichtsbehörden, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -vermeidung sowie der Umbau des ineffizienten Bildungs- und Gesundheitssystems.

Voraussetzung für die Durchführung solcher Reformen wäre, neben der beschriebenen Etablierung repräsentativer politischer Institutionen, ein grundsätzliches Bekenntnis der politischen Entscheidungsträger zu einer marktwirtschaftlichen, wettbewerbsbasierten Wirtschaftsordnung. Bestehende Ängste insbesondere ausländischer Beobachter, eine neue islamisch orientierte politische Führung könnte einen wirtschaftspolitischen (bzw. ideologischen) Wandel einleiten, scheinen in diesem Zusammenhang unbegründet. Auch die moderaten Islamisten befürworten eine marktliberale Wirtschaftspolitik, obgleich sie, anders als das in den vergangenen Jahren der Fall war, ihren Fokus stärker auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen als auf die Unterstützung großer, zum Teil marktbeherrschender Familienholdings legen wollen.

Ausblick und Implikationen für die deutsche und europäische Politik

Für die nahe und mittlere Zukunft sind für die politische und wirtschaftliche Entwicklung Ägyptens im Wesentlichen zwei Szenarien denkbar. Bei einer *positiven Entwicklung* würde sich die gegenwärtige politische Unsicherheit durch die kommenden Parla-

ments- und Präsidentschaftswahlen spürbar verringern. Die verfassungsgebende Versammlung würde sich relativ rasch auf einen Verfassungsentwurf einigen, der sich in Bezug auf die Rolle des Islam am Status quo orientiert und die Bedeutung des Parlaments im politischen System des Landes deutlich stärkt. Ein neu gewählter Präsident würde eine Regierung unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament bilden. Das Militär würde sich der zivilen politischen Führung unterordnen, sich zumindest aber aus politischen Entscheidungen heraushalten, die nicht direkt seine Kernaufgaben betreffen. Die politische Führung hätte somit nicht nur die notwendige Legitimation der Bevölkerung, sondern auch den erforderlichen politischen Spielraum, um die skizzierten politischen und wirtschaftlichen Reformvorhaben einzuleiten. Eine stabile Regierung würde, im Zusammenspiel mit einem überparteilichen Staatspräsidenten, das Vertrauen ausländischer Investoren wieder herstellen. Ägypten würde in der Folge einen wirtschaftlichen Aufschwung erleben, von dem, anders als in den vergangenen Jahrzehnten, weite Teile der Bevölkerung profitieren. Dies würde wiederum zur Stabilisierung des politischen Systems beitragen.

Im *Negativszenario* würde die gegenwärtige politische Unsicherheit durch die anstehenden Parlamentswahlen nicht beseitigt werden. Die politischen Fraktionen könnten sich nicht auf einen Verfassungskompromiss einigen und die gegenwärtige, nicht legitimierte Übergangsregierung bliebe im Amt. Politische Auseinandersetzungen würden weiterhin vor allem auf der Straße ausgetragen. Durch die politische Handlungsunfähigkeit würde sich die sozioökonomische Situation des Landes weiter verschlechtern, und der Zusammenbruch der Wirtschaft wäre mittelfristig auch durch ausländische Hilfen nicht abzuwenden. Das Militär würde abermals die Macht übernehmen bzw. an der Macht bleiben. Allerdings würden nun große Teile des politischen Spektrums dem Militär ihre Unterstützung entziehen. Eine Radikalisierung der Protestbewegung wäre absehbar; viele junge Ägypter würden versuchen, das Land zu verlassen.

Es liegt im Interesse Deutschlands und der EU, dass dieses zweite Szenario nicht Realität wird. Denn es wäre mit einem massiv erhöhten Migrationsdruck und der Gefahr einer Radikalisierung der Protestbewegung, die auch militanten Islamisten Auftrieb geben könnte, verbunden. Und es wäre ein negatives Signal für die gesamte Region. Dies gilt es zu verhindern. Der Einfluss auf den politischen Prozess in Ägypten

ist von außen allerdings sehr begrenzt. Angebote, den Umbau des Wirtschafts- und Sozialsystems massiv zu unterstützen und gegebenenfalls auch hiermit verbundene Haushaltsengpässe zu finanzieren, sind ebenso sinnvoll wie ein erleichterter Marktzugang für ägyptische Agrarprodukte sowie die temporäre Erhöhung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen für junge Ägypter in Europa. Wichtig ist aber auch, die schnellstmögliche Etablierung legitimer politischer Institutionen und rechtsstaatlicher Strukturen einzufordern – was gegenwärtig zu wenig geschieht. So sollte der Druck auf die Militärführung erhöht werden, einen nachvollziehbaren Zeitplan für die Präsidentschaftswahlen und die vollständige Machtübergabe an eine zivile politische Führung vorzulegen. In einem ersten Schritt sollte nach den Parlamentswahlen die Regierung unter Berücksichtigung der dann bestehenden politischen Mehrheitsverhältnisse umgebildet und mit größeren Kompetenzen ausgestattet werden. Schließlich sollte der SCAF gedrängt werden, die Militärgerichtsverfahren gegen Zivilisten einzustellen, nicht zuletzt, da diese dem politischen Übergang die Glaubwürdigkeit nehmen.

III.

Geopolitische Implikationen der Umbrüche

Der Arabische Frühling und die Islamische Republik Iran: Islamistische Vision trifft auf ihre realpolitischen Grenzen

Walter Posch

Auch wenn Teheran den Arabischen Frühling als Fortsetzung der islamischen Revolution von 1979 interpretieren mag: Ein dreiviertel Jahr nach Beginn der Umbrüche in den arabischen Staaten zeichnet sich ab, dass diese die strategischen Gewichte zuungunsten Irans verschoben haben. Das gilt jedoch nicht für die Position Irans im Irak und in Afghanistan. Denn dort dürfte der Einfluss der Islamischen Republik dank der Öffnung beider Länder durch die US-geführten Interventionen langfristig gewährleistet sein, also mindestens für die kommende Generation. Doch in allen übrigen Arenen musste die Islamische Republik zum Teil gravierende Rückschläge hinnehmen.

Verschiebung der Machtbalance durch den Arabischen Frühling

Teheran kann bestenfalls darauf hoffen, dass in *Libyen*, *Tunesien*, *Jemen* und *Ägypten* anti-westliche und pro-islamische Kräfte die Macht übernehmen und ihre Beziehungen zu Iran normalisieren. Die größten Hoffnungen setzen die Iraner dabei auf *Ägypten*, das aus Teheraner Sicht seit Jahrzehnten reif für eine Islamische Revolution ist. Das behutsame Auftauen der diplomatischen Eiszeit zwischen Kairo und Teheran wird daher als Vorbote einer möglichen strategischen Allianz gesehen. Daher spielt Teheran jeden Schritt Kairos in Richtung Normalisierung gleich zu einem großen strategischen Triumph hoch – wie zum Beispiel die Erlaubnis für iranische Kriegsschiffe, den Suezkanal zu passieren. Ägypten wird zwar auch in Zukunft Iran mit kleinen Gesten entgegenkommen, aber eben nur insoweit es seinen eigenen Interessen dient. Darüber hinaus muss eine aktivere Rolle Ägyptens in der Palästinafrage zwangsläufig zum Bedeutungsverlust Teherans beitragen. Dieser würde noch weiter verstärkt, sollte es Ägypten gelingen, sich als arabische – und vielleicht auch als islamische – Macht mit Führungsanspruch auf der politischen Bühne zu etablieren.

Besonders deutlich kommt die Verschiebung der Machtbalance im Verhältnis zu *Saudi-Arabien* zum Vor-

schein. So liegt die Initiative im Konflikt zwischen den »revolutionären« Iranern und den »reaktionären« Saudis eindeutig auf Seiten letzterer. Denn mit der auf saudischen Druck hin erfolgten Intervention des Golfkooperationsrats in *Bahrain* konnte Riad seinen Vormachtanspruch in der Golfregion gegenüber Teheran stärken. Diese Intervention ist der vorläufige Höhepunkt einer Reihe von diplomatischen und politischen Maßnahmen der Saudis, die die Verringerung iranischen Ansehens und die Eindämmung des Einflusses der Islamischen Republik zum Ziel hatte. Unmittelbar nach den Wahlen im Irak (2005) und in Palästina (2006), als Verbündete und Freunde Teherans die Wahlen gewannen, warnte Saudi-Arabien die internationale Öffentlichkeit vor der Entstehung eines von Iran bis ans Mittelmeer reichenden, anti-westlichen schiitischen Halbmondes. Teherans Prestigegewinn wurde also negativ besetzt und eine Ausweitung iranisch-schiitischen Einflusses auf Bahrain 2011 verhindert.

Die Situation in *Syrien* wirkt sich gleich in mehrerer Hinsicht negativ für Teheran aus: So wurde die öffentliche Unterstützungserklärung für das Baath-Regime von Revolutionsführer Ali Khamenei fast zeitgleich vom Außenminister und vom Präsidenten relativiert. Teheran sandte also widersprüchliche Signale aus, die das Regime in Damaskus irritierten, die syrische Opposition nicht überzeugten und in der syrischen Bevölkerung auf Desinteresse stießen. Dadurch wurde es für Teheran schwierig, sich schrittweise vom syrischen Regime zu distanzieren. Mit seiner ursprünglich einseitig positiven Haltung gegenüber dem syrischen Regime nahm Teheran außerdem seinen wichtigsten regionalen Verbündeten, die libanesische *Hisbollah*, in die Pflicht und engte ihren politischen Handlungsspielraum ein.

Im Gegensatz dazu gewann die *Türkei* mit ihrer nachvollziehbaren und prinzipienfesten Position nicht nur bei der syrischen Opposition sondern auch international an Ansehen. Ankara wird ungeachtet des Ausgangs der Auseinandersetzungen in Syrien besser als Teheran dastehen. Sollte das Assad-Regime stürzen, würde die Position der Türkei im regional-

politischen Konkurrenzkampf mit Iran weiter gestärkt werden. Sollte das Regime überleben, so stünde Teheran doch nur auf Seiten einer isolierten und geschwächten Autokratie.

Iranischer Führungsanspruch

Die Islamische Republik Iran steht in einem Konkurrenzverhältnis zu Saudi-Arabien und in zunehmendem Maße zur Türkei. Der saudisch-iranische Gegensatz war jahrzehntelang der Hauptkonflikt, dessen Zentrum in der Golfregion lag und auf die Nachbarstaaten Afghanistan, Libanon und ab 2003 auch auf den Irak ausstrahlte. Im Kern geht es dabei um zwei Fragen: erstens um den Führungsanspruch in der islamischen Welt und zweitens um das Abstecken der jeweiligen politischen Einflusszonen.

Die derzeitige Strategie der Islamischen Republik Iran im Umgang mit diesem Konkurrenzverhältnis beruht auf einer ideologisch geprägten Überzeugung oder Vision, nach der die prowestlichen Regime der Region entweder durch Wahlen oder durch Volksaufstände fallen werden. Neue islamisch geprägte Regime, die dem Volk und nicht dem Westen und Israel verpflichtet sind, würden dann die Macht ergreifen. Dadurch würden sich die geostrategischen Gewichte zugunsten Teherans verschieben, der Druck auf Israel erhöhte sich und für die USA würde es schwieriger, ihre Präsenz in der Region zu rechtfertigen. Am Ende dieses Prozesses stünden der Abzug der USA und anderer fremder Mächte aus der Region sowie eine südafrikanische Lösung für Israel, in der die autochthone arabische Bevölkerung in Mandatspalästina den ihr zustehenden Anteil an der Macht bekäme. Dies würde zwangsläufig zum Ende der jüdischen Vorherrschaft in Palästina und damit zum Ende Israels führen. Gleichzeitig würde eine friedliche islamische Süd-Süd-Integration (das heißt eine Intensivierung der Kooperation in Wirtschaft, Politik und Sicherheit unter Ausschluss der Europäer und Amerikaner) gefördert, in der Iran aufgrund seiner Bedeutung eine führende Rolle spielen würde.

Quasi in Vorwegnahme dieser »strahlenden Zukunft« stellt Iran den Führungsanspruch in der Region. So strebt Iran im Persischen Golf eine klassische nationalistisch geprägte Hegemonie an. In der Levante versucht die Islamische Republik über ihre Unterstützung für die Sache der Palästinenser Anerkennung als islamische Führungsmacht unter den Arabern zu erlangen und den strategischen Druck

auf Israel aufrechtzuerhalten bzw. zu erhöhen. Dem gleichen Ziel dient die Kooperation mit der Hisbollah und Syrien. In seiner unmittelbaren Nachbarschaft (Irak und Irakisch-Kurdistan, Afghanistan) ist Iran bemüht zu verhindern, dass man von dort gegen Teheraner Interessen vorgeht. Das iranische Nuklearprogramm sowie die technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Islamischen Republik gemäß einer »Zwanzig-Jahres-Strategie« dienen hauptsächlich dazu, diesen Führungsanspruch zu untermauern.

Ausblick

Grundsätzlich ist also davon auszugehen, dass durch den Arabischen Frühling der Handlungsspielraum der Islamischen Republik eingeschränkt wird. Mittelfristig werden die iranischen Entscheidungsträger die Verschlechterung ihrer regionalen Position hinnehmen, obschon sie die neue Realität der eigenen Öffentlichkeit gegenüber herunterspielen. Dies wurde anlässlich der Bahrain-Krise deutlich. Gleichzeitig ist für einen gewissen Zeitraum eine Verhärtung der iranischen Position zu erwarten, etwa im Atomstreit oder im Irak. Die Absicht Teherans dürfte es vermutlich sein, auf Zeit zu spielen, um politische Fehler seiner Gegner ausnutzen zu können.

Teheran wird jedoch nur so lange Zurückhaltung üben können, wie es die Position der libanesischen Hisbollah und damit seine eigene Position in der Levante als gesichert beurteilt. Hierin liegt das größte Gefahrenpotential: Sobald Syrien sich für neutral erklärt und Teherans Gegner die islamische Republik als schwach einschätzen, wird der internationale Druck auf die Hisbollah und ihre iranischen Unterstützer zunehmen. Realistischer Weise dürfte die Auseinandersetzung mit Iran unter der Schwelle eines Krieges austragen werden. Eher ist eine Kombination aus einer amerikanischen Isolierung Teherans, einer größeren regionalpolitischen Rolle der Türkei, eine Verhärtung der saudischen Position und israelischen Drucks auf die libanesische Hisbollah zu erwarten.

Handlungsoptionen

Deutschland sollte angesichts des zunehmenden Drucks auf Teheran die Gelegenheit nutzen, um seinerseits auf europäischer und transatlantischer Ebene zu einer Neubewertung der Iranpolitik bei-

zutragen. Hierzu sollten parallel zwei Maßnahmen ergriffen werden. Zum einen sollte mit der Überarbeitung der Iran-Strategie der EU begonnen werden. Diese aus dem Jahr 2001 stammende Strategie ist nicht mehr zeitgemäß und sollte vor dem Hintergrund der veränderten Gegebenheiten neu formuliert werden. Damit wäre es möglich, die bisherige Politik – indirekt – zu evaluieren und die verschiedenen Ansätze – Nuklearpolitik, Menschenrechtspolitik, legitime Interessen im Energiebereich und regionalpolitische Aspekte (Afghanistan und Irak) – in Bezug zueinander zu setzen. Dabei muss deutlich gemacht werden, dass die derzeit von den USA betriebene Sanktions- und Isolationspolitik gegen die Islamische Republik Iran zwangsläufig ein Kuba-Szenario zur Folge haben wird. Abgesehen von der Frage nach den Folgen für die Zivilbevölkerung würde eine Isolierung Irans nach »kubanischem Muster« auch bedeuten, dass Sanktionen nicht mehr Instrument sondern Zweck der Politik werden. Dadurch würde die deutsche und europäische Iranpolitik des letzten Jahrzehnts aufgegeben und das Tor für eine bis dato abgelehnte Politik des Regimewechsels geöffnet.

Darüber hinaus muss die EU sich im Klaren sein, dass an die Stelle der ehemals autoritären arabischen Regime wohl äußerst fragile Demokratien (oder zumindest demokratischere Systeme als vorher) treten dürften, in denen der politische Islam an Bedeutung gewinnen und Islamisten eine wichtige Rolle spielen werden. Das impliziert zunächst einen Vorteil für die islamischen Führungsmächte der Region – also für die Türkei, Saudi-Arabien und Iran. Wollen die Europäer ihre Bedeutung in der Region langfristig sichern, müssen sie ihr Verhältnis zum politischen Islam neu definieren. Dazu gehört, Gruppen und Organisationen, die über eine Massenbasis in der Bevölkerung verfügen, nicht zu kriminalisieren oder von Kooperationsaktivitäten auszuschließen. Vielmehr sollte Brüssel ihnen Dialogangebote unterbreiten und vorhandene Strukturen im EUROMED-Rahmen zur Vertrauensbildung nutzen. Ankara, Teheran und Riad haben ihre Einladungen schon längst ausgesprochen.

Der Arabische Frühling und der Nahostkonflikt: Freiheit ohne Frieden?

Muriel Asseburg

Auch wenn die Umbrüche in der Region längerfristig dazu führen könnten, dass Frieden im Nahen Osten nicht nur ein Geschäft zwischen den politischen Führungen ist, sondern auch von den Bevölkerungen mitgetragen wird: Kurz- bis mittelfristig sieht es so aus, als ob sie kein Momentum entfalten, das eine Friedensregelung zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn voranbringt. Ganz im Gegenteil: Die Situation im östlichen Mittelmeerraum hat sich seit Anfang 2011 deutlich zugespitzt. Dabei sind die Auswirkungen des Arabischen Frühlings ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Faktor. Israel ist in Folge in der Region isoliert wie seit Langem nicht mehr, und seine Beziehungen zu den Nachbarn sind extrem angespannt. Dies birgt auch die Gefahr einer gewaltsamen Eskalation.

Auswirkungen auf die Konfliktkonstellation im Nahen Osten

Die Umbrüche in der arabischen Welt haben insbesondere vier Auswirkungen auf die Konfliktkonstellation im Nahen Osten. *Erstens* hat Israel auf Regierungsebene weitere Partner in der Region verloren und ist dort zunehmend isoliert. In Folge des Gaza-Krieges zur Jahreswende 2008/2009 und der Flotilla-Affäre im Mai 2010 war Israels strategische Allianz mit der Türkei bereits deutlich angegriffen. Weiter verschlechterte sich das Verhältnis Anfang September 2011, als eine von den Vereinten Nationen eingesetzte Kommission einen Bericht (den so genannten »Palmer Report«) zur Untersuchung der Affäre veröffentlichte. Israel verweigerte nach wie vor eine Entschuldigung für den Tod der neun türkischen Aktivisten. Die Türkei wies den israelischen Botschafter aus, kündigte sämtliche Militärabkommen und kündigte an, in Zukunft im östlichen Mittelmeer militärisch stärker präsent sein zu wollen. Dabei ist die drastische Reaktion des türkischen Premiers nicht nur vor dem Hintergrund politischer und wirtschaftlicher Ambitionen der Türkei in der arabischen Welt zu sehen. Vielmehr geht es auch um den Streit über exklusive Wirtschaftszonen im öst-

lichen Mittelmeer. Im Ergebnis ist die Allianz mit der Türkei, bislang Israels einziger strategischer und zunehmend einflussreicher Partner in der Region, zutiefst zerrüttet.

Zudem hat Israel mit dem Ende der Mubarak-Ära im Februar 2011 einen seiner wichtigsten und zuverlässigsten arabischen Partner verloren. Seit der Formierung der ägyptischen Übergangsregierung hat es bereits eine beträchtliche Verschlechterung im bilateralen Verhältnis gegeben. Nicht nur sind die ägyptischen Gaslieferungen an Israel, die bislang rund vierzig Prozent des dortigen Bedarfs deckten, infolge von Anschlägen auf die Pipelines im Sinai immer wieder ausgefallen. Auch hat die Übergangsregierung angekündigt, Kooperationsabkommen – insbesondere über die Qualifying Industrial Zones (QIZ) und Gaslieferungen – mit Tel Aviv neu verhandeln zu wollen. Darüber hinaus distanzierte sich die Militärregierung unter dem Druck der Öffentlichkeit von der bisherigen israelisch-ägyptischen Kooperation in Bezug auf die Blockade des Gaza-Streifens. De facto wurde die Blockade mit der Öffnung des Personenübergangs in Rafah durch Ägypten Ende Mai 2011 jedoch nur leicht gelockert, besteht aber grundsätzlich fort.

Selbst die Schwächung des Assad-Regimes durch die syrische Aufstandsbewegung erweist sich als problematisch für Israel. Zwar sind die beiden Staaten offiziell nach wie vor im Kriegszustand, und Syrien hat unter Baschar al-Assad in den letzten Jahren seine Allianz mit dem Iran sowie seine Rhetorik als Vorkämpfer gegen israelische und amerikanische Ordnungspläne für die Region ausgebaut und militante Bewegungen, insbesondere Hamas und Hisbollah, unterstützt. Dennoch hat sich Syrien als zuverlässig erwiesen, was die Sicherung der israelisch-syrischen Grenze angeht. Diese hat Syrien nun fast vierzig Jahre lang (seit dem Krieg 1973) ruhig gehalten. In den letzten Jahren hat es zudem mit Israel zumindest insofern kooperiert, als es Exporte von den besetzten Golanhöhen nach Syrien zugelassen hat. Auch wenn der Fall des Assad-Regimes mittelfristig die Chance für eine Entspannung des israelisch-syrischen und israelisch-libanesischen Verhältnisses birgt, dürfte eine Zu-

spitzung der Konfrontation zwischen Protestbewegung und Regime kurzfristig destabilisierende Rückwirkungen haben – freilich nicht nur auf Israel, sondern auch auf die anderen Nachbarstaaten, insbesondere den Libanon.

Zweitens hat der Einfluss der Bevölkerungen auf die regionalen Beziehungen zugenommen bzw. der außenpolitische Handlungsspielraum der arabischen Regime abgenommen. Zwar ist es richtig, dass die Proteste, Aufstände und Rebellionen in der arabischen Welt in erster Linie innenpolitische und sozioökonomische Forderungen zum Ausdruck bringen. Ebenso sind die arabischen Bevölkerungen nicht mehr länger bereit, innenpolitische Repression mit Verweis auf den arabisch-israelischen Konflikt hinzunehmen bzw. sich durch ihn von den Missständen im eigenen Land ablenken zu lassen. Allerdings hat es zwischen Israel und seinen Nachbarn keinen warmen Frieden und damit auch keine »Normalisierung« der Beziehungen auf der gesellschaftlichen Ebene gegeben. Eine solche Annäherung wird von den arabischen Bevölkerungen ganz überwiegend abgelehnt, solange die israelische Besetzung arabischer Territorien andauert. Daher ist die Zunahme des Einflusses der Bevölkerungen auf die regionalen Beziehungen zunächst ein Problem für Israel. Denn repräsentativere Regierungen werden ihre Politik stärker an der Mehrheitsmeinung in ihrem Land ausrichten müssen statt an dem, was externe Akteure wie die USA diktieren oder was lediglich Regimeeliten nützt. Doch auch diejenigen Regime, die nicht bereit sind, mehr Partizipation zuzulassen, werden sich in der jetzigen Situation vor unpopulären Schritten hüten.

Daher wird keine arabische Regierung in der jetzigen Situation mit Friedensinitiativen auf Israels Rechtsregierung zugehen oder sich auf Israels Seite positionieren wollen. Letzteres gilt auch für die Verhinderung von Demonstrationen und Märschen auf Israels Grenzen. Hier ist zu erwarten, dass sich Israels Nachbarn, falls solche Demonstrationen künftig zunehmen sollten, ungern als Grenzschilder einspannen lassen. Im Gegenteil: Auseinandersetzungen zwischen Palästinensern und israelischem Militär an Israels Außengrenzen könnten für die Regime in der Region als willkommene Ablenkung von ihren internen Problemen gesehen werden. An der syrisch-israelischen Grenze war dies bereits am 5. Juni 2011 der Fall. Und die Eskalation der Rhetorik zwischen Israel und Ägypten – in Folge der Tötung von sechs ägyptischen Grenzsoldaten und der Stürmung und Belagerung der israelischen Botschaft in Kairo – birgt

durchaus die Gefahr weiterer ernsthafter Krisen sowie einer Erosion des israelisch-ägyptischen Friedensabkommens. Dies gilt auch, wenn sich das bilaterale Verhältnis vor dem Hintergrund der ägyptischen Vermittlung des Gefangenenaustausches im Oktober 2011 entspannt hat. Dazu dürfte auch die fragile Sicherheitssituation im Sinai beitragen.

Die Umbrüche in der Region, die Stärkung des Einflusses der Hisbollah im Libanon sowie das iranische Atomprogramm gekoppelt mit der Wahrnehmung eines gestiegenen iranischen Einflusses in der Region haben *drittens* die Wagenburg-Haltung der israelischen Regierung weiter verstärkt. Die Koalition unter Premierminister Benjamin Netanjahu sah sich in ihrer Haltung bekräftigt, dass die Zeit für Friedensinitiativen oder einen Friedensschluss nicht reif sei. Von Teilen der israelischen Linken, der Opposition des Zentrums (Kadima) und selbst aus dem Sicherheitsestablishment wird dies nämlich durchaus gefordert. Stattdessen hat die Regierung sich auf den Ausbau des militärischen Vorsprungs gegenüber den arabischen Nachbarn und dem Iran sowie eine Kampagne zur Verhinderung der Aufnahme Palästinas in die Vereinten Nationen konzentriert.

Im Sommer 2011 wurde die israelische Regierung innenpolitisch durch eine landesweite Protestbewegung herausgefordert. Allerdings ging es den Protestierenden in erster Linie um bezahlbaren Wohnraum und andere Lebenshaltungskosten – immerhin ist Israel nach den USA das OECD-Land, in dem die Einkommensunterschiede am größten sind. Und auch wenn die jungen Israelis durchaus durch den Arabischen Frühling inspiriert waren, stellten sie (mit wenigen Ausnahmen) weder den Zusammenhang zwischen staatlichen Ausgaben für Bildung und Soziales auf der einen und den Kosten von Besetzung und einer Politik militärischer Stärke auf der anderen Seite her, noch ermutigten sie ihre Führung, auf die arabischen Gesellschaften zuzugehen.

Viertens brachte der Arabische Frühling Bewegung in die Überwindung der innerpalästinensischen Spaltung. Anfang Mai 2011 unterzeichneten die beiden größten palästinensischen Gruppierungen, Hamas und Fatah, sowie kleinere PLO-Fraktionen nach etlichen gescheiterten Vermittlungsversuchen in Kairo ein entsprechendes Machtteilungsabkommen. Dieses spiegelte die Einsicht der Führungen in Ramallah und Gaza-Stadt (bzw. Damaskus) wider, dass die Bevölkerungen in der West Bank und im Gaza-Streifen nicht länger willens waren, die Unversöhnlichkeit der Kontrahenten und die Verfestigung zweier zunehmend

autoritärer Systeme zu akzeptieren. Denn im Zentrum der Bürgerproteste Mitte März stand nicht, wie in anderen arabischen Staaten, die Forderung nach einem Sturz des Regimes, sondern nach einer Überwindung der innerpalästinensischen Spaltung. Diese Forderung kommt auch seit Jahren konsistent in Meinungsumfragen als eine der Prioritäten der Palästinenser zum Ausdruck. Zudem hatten die Umwälzungen in der arabischen Welt auch indirekten Einfluss auf die beiden Gegner. Denn die regionalen Hauptverbündeten der beiden Gruppierungen waren geschwächt bzw. weggefallen: Das syrische Regime, der Hauptsponsor der Hamas, wankte, und das Mubarak-Regime, der Hauptunterstützer der Fatah, war bereits abgelöst. Das Abkommen selbst war auch das Ergebnis einer zumindest vorübergehend unabhängigeren, selbstbewussteren und konstruktiveren ägyptischen Außenpolitik – die weder eine der palästinensischen Gruppierungen klar bevorzugte noch US-amerikanische bzw. israelische Bedenken vornan stellte.

Zum Machtteilungsabkommen, dessen Umsetzung freilich rasch ins Stocken geriet, trug zudem der mangelnde Fortschritt im Friedensprozess bei. Bereits seit dem Ende des ohnehin nur teilweisen israelischen Siedlungsbaumoratoriums im September 2010 hatten keine bilateralen Verhandlungen mehr stattgefunden. Die Obama-Reden zur arabischen Welt und zum Nahen Osten im State Department und vor der AIPAC-Konferenz (American-Israel Public Affairs Committee) sowie die Rede Benjamin Netanjahus vor beiden Häusern des US-Kongresses (alle im Mai 2011) wurden in Israel im Sinne einer Bestätigung der unverbrüchlichen israelisch-amerikanischen Freundschaft überwiegend willkommen geheißen. Bei den Palästinensern wurde zwar positiv aufgenommen, dass Präsident Barack Obama auf zwei Staaten auf Basis der Grenzen von 1967 und einem vereinbartem Landtausch beharrte. Aber die palästinensische Führung sah die Reden als Bestätigung, dass auch in Zukunft von der US-Administration keine aktive, konsistente und ausgewogene Vermittlung im Nahostkonflikt zu erwarten und dass mit der Netanjahu-Regierung eine verhandelte Friedensregelung unmöglich sei. Sie konzentrierte ihre politischen Aktivitäten folglich darauf, über eine Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen internationale Unterstützung zu erlangen und die eigene Verhandlungsposition zu verbessern. Dabei konnte sie sich zwar auf breite internationale Empathie sowie die Anerkennung der Fortschritte bei der Staats- und Institutionenbildung durch internationale

Organisationen wie den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Weltbank (WB) und die UN stützen. Allerdings war auch klar, dass eine Vollmitgliedschaft schon aufgrund des angekündigten US-Vetos im Sicherheitsrat zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu erreichen sein würde.

Ausblick

Das Zusammenwirken der Umbrüche in der Region mit dem Stillstand im Nahostfriedensprozess hat dazu geführt, dass sich der arabisch-israelische Konflikt weiter zugespitzt hat. Er wird zudem von israelisch-türkischen Spannungen überlagert und verschärft. Israel ist nicht nur in der Region sondern – vor dem Hintergrund des palästinensischen UN-Antrags – auch international zunehmend isoliert, sieht man von der Unterstützung der USA und der Europäer ab. Die innenpolitische Zuspitzung in Staaten der Region, insbesondere in Syrien, könnte sich weiter konfliktverschärfend auswirken. Und nachdem es nicht gelungen ist, die UN-Initiative konstruktiv zu wenden und damit eine konkrete Perspektive für ein Ende der israelischen Besatzung und palästinensische Unabhängigkeit zu schaffen, ist auch das Risiko einer dritten Intifada gegeben, die, selbst wenn sie als »ziviler Widerstand« begänne, bis hin zu einem regionalen Krieg eskalieren könnte. Eine gewaltsame Eskalation aber hätte wiederum negative Rückwirkungen auf Transformation bzw. politische Öffnung in den Nachbarstaaten Israels, insbesondere in Ägypten und Syrien, sowie für die Beziehungen des Westens zu den Staaten der Region.

Die USA und die Europäer haben durch ihre Haltung in der Palästina-Frage, die in krassem Gegensatz zur beschworenen Unterstützung der arabischen Freiheitsbewegungen steht, weiter an Glaubwürdigkeit in der Region verloren. In erster Linie ist jetzt dringend Krisenmanagement gefragt, um eine weitere Zuspitzung der regionalen Konfliktsituation zu verhindern. In den USA hat bereits der Vorwahlkampf eingesetzt. Daher stellen die vom Nahost-Quartett (USA, EU, Russland und UN) im September vorgeschlagenen israelisch-palästinensischen Verhandlungen, die bis Ende 2012 abgeschlossen werden sollen, die Europäer vor die Herausforderung, die Initiative ergreifen und Handlungsfähigkeit beweisen zu müssen – wenn ihnen denn ernsthaft daran gelegen ist, das endgültige Aus für eine Zweistaatenregelung zu verhindern. Denn dies macht eine aktive und konsistente Ver-

mittlung erforderlich, die darauf ausgerichtet ist, das asymmetrische Verhältnis zwischen den Konfliktparteien auszugleichen, statt es zu verstärken. Es erfordert zudem, neben der Verankerung von Parametern zur Konfliktregelung – wie die Europäer sie schon im Februar 2011 im Sicherheitsrat präsentiert haben – und der Vorgabe eines verbindlichen Fahrplans, auch die Benennung von Konsequenzen, für den (wahrscheinlichen) Fall, dass es nicht gelingt, zu einer verhandelten Lösung zu kommen.

Regionale Instabilität im Zuge von Revolution und Bürgerkrieg in Libyen

Wolfram Lacher

Ende Oktober 2011 steht Libyen am Anfang eines Transformationsprozesses, dessen Verlauf und Ausgang völlig unabsehbar sind. Es ist offen, ob und wie schnell es dem Nationalen Übergangsrat gelingen wird, die Sicherheitslage zu stabilisieren, und welche politischen Akteure den Übergangsprozess dominieren werden. Absehbar ist jedoch, dass der Bürgerkrieg und der Sturz von Muammar al-Gaddafi weitreichende Folgen für die zukünftige libysche Außenpolitik sowie für regionale Allianzen und Konflikte in Libyens Nachbarschaft haben werden. Schwache Staaten in der Region – insbesondere Mali, Niger, Tschad und Sudan – dürften von den Auswirkungen unmittelbar betroffen sein.

Gaddafis Libyen als internationaler Akteur

Als regionaler und internationaler Akteur war Libyen unter Gaddafi vor allem eines: unberechenbar. Libyen unterhielt kaum konstante Allianzen, sondern blieb selbst für Staaten, mit denen es enge Beziehungen pflegte – wie Italien oder Tschad – immer ein äußerst kapriziöser Partner. Dies war auch der Fall, nachdem Gaddafi der aggressiven Unterstützung von Rebellenbewegungen und terroristischen Gruppen, die er in den 1970er bis 1990er Jahren verfolgte, weitgehend abgeschworen hatte. Die Ursache für die kapriziöse Außenpolitik war im Wesentlichen in der Kombination zweier Faktoren zu finden. Zum einen erlaubte die außenwirtschaftliche Struktur Libyens, vorwiegend unilateral zu agieren. Denn durch seine Erdölexporte war der Staat weder von spezifischen Absatzmärkten abhängig, noch war es dem Druck ausländischer Gläubiger ausgesetzt oder musste auf internationale Wettbewerbsfähigkeit achten. Die insbesondere seit 2004 stark angewachsenen Erdöleinnahmen verliehen Libyen zusätzliches internationales Gewicht. Zum anderen schlugen sich der unberechenbare Charakter und die Hybris Gaddafis direkt in der Außenpolitik nieder, da es keine nennenswerten institutionellen Gegengewichte gab, die sich seinen Launen hätten entgegenstellen können.

Zwar gelang es Libyen, sich zwischen 1999 und 2006 durch die Aufgabe seiner Programme für Massenvernichtungswaffen und die Annäherung an den Westen aus seiner internationalen Isolation zu befreien. Dennoch blieb der nordafrikanische Staat international ein schwer kalkulierbarer Einzelgänger, der diplomatische Zerwürfnisse nicht scheute. Die Krise in den Beziehungen mit der Schweiz (2008 bis 2010) zeigte dies. Aufgrund ihrer Wirtschaftsinteressen in Libyen waren westliche Staaten jedoch stets bemüht, eine Eskalation zu vermeiden.

Auch in Afrika agierte Libyen weiterhin als ein Störfaktor. Die verstärkte Hinwendung zum subsaharischen Afrika seit den späten 1990er Jahren schien zwar einem klaren strategischen Ziel zu dienen – nämlich dem, die internationale Isolation Libyens zu durchbrechen. Spätestens mit der Aufhebung der UN- und US-Sanktionen zwischen 2003 und 2006 aber traten strategische Ziele in den Hintergrund. Libyens intensives politisches und wirtschaftliches Engagement in Afrika entsprach vor allem den persönlichen Ambitionen Gaddafis. So war Libyen eine maßgebliche Kraft hinter der Umwandlung der Organisation für Afrikanische Einheit in die Afrikanische Union (AU) im Jahre 2002. Doch zeigte sich in der Folge, dass Gaddafi damit vor allem sein Projekt der »Vereinigten Staaten von Afrika« mit Regierungssitz in Tripolis und unter seiner Führung verfolgte. Die entsprechenden libyschen Bemühungen wirkten den realistischeren Integrationsbestrebungen anderer afrikanischer Führungen eher entgegen. Letztendlich war das Projekt, wie auch die Inszenierung seiner Proklamation als »König der Könige« Afrikas durch Stammesführer und traditionelle Herrscher, vor allem auf Gaddafis Größenwahn zurückzuführen. Auch das libysche Engagement für Vermittlung in afrikanischen Konflikten entpuppte sich oftmals als doppelbödig. Entweder torpedierte Libyen die Vermittlungsversuche anderer Staaten oder stand im Verdacht, die betreffenden Rebellengruppen selbst zu unterstützen – wie es in den letzten Jahren etwa im Falle des Darfur-Konflikts geschah. Dies schien einzig dem Zweck zu dienen, den politischen Einfluss Gaddafis auszudehnen, ohne jedoch

damit erkennbare strategische Ziele, wie etwa die Beilegung der Konflikte, zu verfolgen. Bei den in den letzten Jahren angestiegenen libyschen Investitionen in Ländern südlich der Sahara handelte es sich oft um Prestigeobjekte wie Luxushotels, die dem libyschen Einfluss Sichtbarkeit verleihen sollten. Dagegen spielte wirtschaftliche Rentabilität eine weitaus geringere Rolle.

Neuordnung internationaler und regionaler Allianzen

Es ist zu erwarten, dass die Revolution zu einer weitgehenden Umwälzung der libyschen Außenpolitik führen wird. Aus den Allianzen des Bürgerkriegs haben sich bereits neue Bündnisse und Spannungen ergeben. Aufgrund ihrer entscheidenden politischen und militärischen Unterstützung für die Revolution ist zu erwarten, dass Staaten wie Katar, Frankreich und Großbritannien privilegierte Beziehungen mit der neuen Regierung unterhalten werden. Dies gilt auch für die USA, Italien und die Türkei. Führende Vertreter des Übergangsrates haben wiederholt angekündigt, dass die neue libysche Führung ihre Alliierten bei der Vergabe von Verträgen für den Wiederaufbau bevorzugt behandeln wird. Die Nachbarstaaten Tunesien und Ägypten haben sich während des Konfliktes weitgehend neutral verhalten, wofür im Nationalen Übergangsrat Verständnis herrscht. Sie dürften von einer Stabilisierung und dem Wiederaufbau Libyens stark profitieren, insbesondere da Libyen ein wichtiger Markt für Gastarbeiter aus beiden Ländern ist.

Dagegen sind zunächst einmal kühle Beziehungen mit Staaten zu erwarten, die im Verdacht stehen, Gaddafi im Konflikt unterstützt zu haben. Am deutlichsten ist dies im Falle des (ohnehin geschwächten) Assad-Regimes in Syrien, das mit dem privaten Satellitensender al-Rai den Überresten des Gaddafi-Regimes auch nach dem Fall von Tripolis ein Sprachrohr zur Verfügung stellte. Es überrascht daher nicht, dass der Nationale Übergangsrat am 10. Oktober 2011 sein syrisches Pendant anerkannte. Sollte der Machtkampf in Syrien eskalieren, ist eine weitergehende libysche Unterstützung für die syrische Opposition durchaus denkbar. Auch die Beziehungen mit Algerien sind von der reservierten Haltung Algeriens gegenüber dem Übergangsrat belastet. Hinzu kommen zahlreiche Anschuldigungen, nach denen Algerien in den ersten Monaten des bewaffneten Konfliktes Gaddafi logis-

tisch unterstützt haben soll. Nach dem Fall von Tripolis begann Algerien, Schadensbegrenzung in den Beziehungen mit dem Übergangsrat zu betreiben. Falls der Widerstand von Überresten des Sicherheitsapparates Gaddafis im libyschen Grenzgebiet zu Algerien und Niger jedoch anhalten sollte, würde dies weiteres Potenzial für bilaterale Spannungen bieten. Auch die Beziehungen zu Tschad und Niger beginnen unter schlechten Vorzeichen, obgleich beide den Übergangsrat nach dem Fall von Tripolis anerkannten. Tschads Präsident Idriss Déby wurde in den ersten Monaten des Konflikts beschuldigt, Gaddafi mit Söldnern versorgt zu haben; Niger nahm flüchtende Entscheidungsträger des Sicherheitsapparats auf und lehnt libysche Auslieferungssuchen ab.

Hingegen entwickelten sich zwischen dem Übergangsrat und der sudanesischen Regierung schon während des Konfliktes enge Beziehungen: Während Teile der Darfur-Rebellengruppen Justice and Equality Movement (JEM) und Sudan Liberation Army-Unity (SLA-Unity) auf Seiten Gaddafis im Bürgerkrieg kämpften, leistete Sudan dem Übergangsrat militärische Unterstützung bei der Verteidigung von Kufra im äußersten Südosten Libyens. Die neue libysch-sudanesischen Kooperation ändert damit auch die Konfliktkonstellation in Darfur, da die militärisch stärkste Rebellengruppe JEM ihre bislang wichtigste externe Unterstützung verliert.

Ein weiterer Aspekt der zu erwartenden Verschiebungen ist eine Abwendung Libyens von Subsahara-Afrika – in verschiedener Hinsicht. Dass die neue libysche Regierung weniger Interesse für Afrika zeigen wird, wäre allein schon aufgrund der Tatsache zu vermuten, dass die afrikazentrische Politik der letzten Jahre vor allem die persönlichen Ambitionen Gaddafis reflektierte und in der breiten Bevölkerung zutiefst unpopulär war. Angesichts weitverbreiteter rassistischer Einstellungen, die sich zum Beispiel während des Bürgerkrieges in Übergriffen gegen (vermeintliche) Söldner äußerten, liegt es dem neuen Libyen sehr viel näher, sich wieder stärker als nordafrikanisches Land zu definieren. Auch gehörten die Vertreter, die Gaddafis Afrikapolitik maßgeblich umsetzten, im Allgemeinen zu Gaddafis Sicherheitsapparat. Sie werden keine führende Rolle in der Diplomatie mehr spielen. Zukünftige libysche Regierungen werden kaum Rebellengruppen in der Nachbarschaft unterstützen oder in wenig rentable Prestigeobjekte investieren, nur um damit die regionale Rolle Libyens zur Geltung zu bringen. Schließlich dürfte auch die Positionierung der AU und der Regionalmacht Südafrika die neue libysche

Regierung kaum zu einem Ausbau ihres Engagements in Afrika bewegen. Denn beide standen dem Übergangsrat lange reserviert und der Nato-Intervention ablehnend gegenüber. In den Augen des Übergangsrates hat damit die Organisation, in der Gaddafi sich so stark engagierte, ihre Irrelevanz bewiesen.

Die internationale Orientierung der neuen Regierung wird zudem vom Ausgang der Machtkämpfe innerhalb des revolutionären Bündnisses abhängen, dessen einzelne Akteure oft unterschiedliche externe Allianzen pflegen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass sich anfänglich kühle Beziehungen – etwa zu Algerien – aufwärmen. Weniger wahrscheinlich, aber keineswegs ausgeschlossen ist, dass sich Libyen nicht von der AU abwenden, sondern sich innerhalb der Organisation stärker für das Prinzip der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) einsetzen wird. Und schließlich gilt auch für die neue libysche Regierung, dass sie nach der Stabilisierung des Landes nur in begrenztem Maß auf externe Verbündete angewiesen sein wird. So ist eine Allianz mit Katar, das die Revolutionäre stark unterstützte, mit dem es aber kaum Komplementaritäten gibt, letztendlich nur von bedingtem Interesse für die neue libysche Regierung.

Regionale Konflikte und schwache Staaten

Sowohl die bewaffneten Auseinandersetzungen als auch der Machtwechsel werden bedeutende Auswirkungen auf Konflikte und schwache Staaten in der Region haben. Diese dürften vor allem, aber nicht nur, destabilisierender Art sein. Am offensichtlichsten sind die destabilisierenden Folgen des Konfliktes in Libyen an der enormen Zunahme des Waffenschmuggels infolge der Öffnung libyscher Arsenale zu sehen. Dabei sind Tausende von Kleinwaffen, aber auch tragbare Boden-Luft-Raketen, schwere Waffen und Sprengstoff in Umlauf gekommen. Libysche Waffen wurden seit Ausbruch des Konflikts unter anderem auf dem ägyptischen Sinai, in Niger und in Algerien sichergestellt. Angesichts der durchlässigen Grenzen dürfte der Großteil dieser Schmuggelware den Sicherheitskräften allerdings entgehen. Bestehende und neu entstehende kriminelle, jihadistische oder Rebellengruppen können sich somit leichter eindecken. Bei einer längerfristigen Destabilisierung Libyens könnte das Land außerdem zu einem bevorzugten Transitland für Kokainschmuggler werden, deren Routen über Westafrika und den Sahel verlaufen.

Noch schwerer dürfte die Rückkehr einer großen Anzahl von Staatsbürgern der Sahelstaaten in ihre Heimatländer wiegen, die als Söldner auf Seiten des libyschen Regimes gekämpft haben. Sie sind von unterschiedlicher Herkunft, und ihre Rekrutierungsformen waren vielfältig: Eine große Gruppe stellen Tuareg aus dem Norden des Niger und Malis dar. Sie dienten Jahre lang in Tuareg-Einheiten der libyschen Armee; viele von ihnen nahmen an den Tuareg-Rebellionen der 1990er Jahre oder in den Jahren 2006 bis 2007 teil. Aber auch Teilnehmer dieser Rebellionen, die nicht in der libyschen Armee waren, kämpften auf Seiten Gaddafis. Die ehemaligen Anführer der Rebellionen in Niger und Mali, Aghali Alambo und Ibrahim Bahanga, nahmen mit Kämpfern aus ihren Gruppen auf Seiten Gaddafis am Konflikt teil. Auch die Darfur-Rebellengruppe JEM – angeführt von Khalil Ibrahim, der seit Mai 2010 in Tripolis festsaß – kämpfte auf Seiten Gaddafis. Die Anführer dieser drei Rebellionen kehrten kurz vor oder nach dem Fall von Tripolis – vermutlich mit ihren Kämpfern sowie Waffen und Fahrzeugen – in ihre Länder zurück. Bahanga kam kurz darauf unter ungeklärten Umständen ums Leben, während Alambo zum Berater des Parlamentspräsidenten ernannt wurde. Darüber hinaus rekrutierte der libysche Sicherheitsapparat im ersten Monat des Konflikts auch im Kampf unerfahrene junge Männer in den Sahelstaaten, wobei teilweise die Netzwerke der ehemaligen Rebellen genutzt wurden.

Bezüglich der Zahl der Kämpfer und Rückkehrer gibt es keine gesicherten Daten. Schätzungen gehen jedoch von jeweils zwischen tausend und tausendfünfhundert Kämpfern aus Mali und Niger aus. Diese Zahlen scheinen plausibel: Mitte Oktober soll ein Konvoi mit rund vierhundert Tuareg-Kämpfern in den Norden Malis zurückgekehrt sein, nachdem schon seit Monaten Berichte über die Rückkehr »Hunderter« malischer Söldner kursierten. Die Zahlen tschadischer und sudanesischer Kämpfer sind unbekannt. Insgesamt – das heißt für den Sudan und die Sahelstaaten – muss man aber von mehreren tausend Männern ausgehen, die in Libyen Kampferfahrung gesammelt haben und seit Juli 2011, teilweise mit ihren in Libyen erworbenen Waffen, in ihre Länder zurückgekehrt sind. In ihren Heimatländern, in denen es zahlreiche akute und schwelende Konflikte gibt, stellen diese Rückkehrer ein immenses Destabilisierungspotenzial dar. Hinzu kommt, dass eine weitaus größere Zahl von Migrant*innen aus den Sahelstaaten und dem Sudan seit dem Ausbruch der bewaffneten Auseinandersetzungen in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind, was

dort für zusätzlichen sozialen Sprengstoff sorgt. So wird ihre Zahl im Niger auf zweihunderttausend bis dreihunderttausend geschätzt; im Tschad auf hunderttausend bis zweihunderttausend – und dies bei einer Bevölkerungsgröße von fünfzehn bzw. elf Millionen.

Langfristig gesehen verschwindet mit dem Sturz Gaddafis ein destabilisierender Faktor aus der Region, und es könnten sich neue Möglichkeiten für die Regelung von Konflikten ergeben. Kurz- und mittelfristig dürften die destabilisierenden Auswirkungen des Bürgerkrieges aber eindeutig überwiegen. Denn Gaddafis Rolle in den Sahelstaaten und im Sudan war ambivalent: Einerseits stand er stets im Verdacht, Rebellen Gruppen zu unterstützen. Andererseits nützte er seinen Einfluss und seine Finanzkraft auch, um dieselben Rebellen Gruppen zu Friedensabkommen unter seiner Vermittlung zu drängen oder um die Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpfern zu finanzieren – selbst wenn die von Libyen ausgehandelten Abkommen selten nachhaltig umgesetzt wurden. Nach dem Sturz Gaddafis fehlt damit ein Akteur, der die Demobilisierung und Wiedereingliederung der rückkehrenden Kämpfer kurzfristig unterstützen kann. Der Übergangsrat steht den Tuareg-Rebellen aus Mali und Niger aufgrund ihrer Unterstützung für Gaddafi feindlich gegenüber und dürfte sich daher kaum für eine dortige Konfliktlösung einsetzen.

Im Tschad herrschen ebenfalls schlechte Voraussetzungen für eine effektive libysch-tschadische Kooperation bei der Eindämmung der destabilisierenden regionalen Auswirkungen des Bürgerkrieges. Denn nicht nur sind die Beziehungen mit Präsident Déby belastet. Auch die Toubou-Minderheit im äußersten Süden Libyens spielte eine wichtige Rolle in der Revolution und gelangte an Waffen, die den Weg zu den Toubou im Norden Tschads finden dürften. Damit besteht das Risiko eines Wiederaufflammens des Konfliktes in den Tibesti-Bergen. Und schließlich könnten Überreste von Gaddafis Brigaden versuchen, die Grenzregion zwischen Libyen, Tschad, Niger und Algerien als Basis für fortwährenden Widerstand gegen die neue libysche Führung zu nutzen, was die Region noch stärker destabilisieren würde.

Politikempfehlungen

Von den regionalen Auswirkungen des Konfliktes in Libyen geht eine akute Gefahr der weiteren Destabilisierung schwacher Staaten in der Nachbarschaft aus. Deutschland und die EU sollten daher stärkere Auf-

merksamkeit auf diese Region richten und kurzfristig größere Ressourcen bereitstellen. Insbesondere die Eingliederung zurückkehrender Kämpfer in Niger und Mali bedarf externer finanzieller und politischer Unterstützung.

Mittelfristig sollte der Ausbau regionaler Kooperation gefördert werden. Trotz der angespannten Beziehungen des Übergangsrates mit mehreren Nachbarstaaten bieten sich hier mit dem Sturz Gaddafis neue Möglichkeiten. Dafür ist ein Umdenken in Bezug auf die Sahel-Strategie der EU vonnöten. Bislang berücksichtigt diese weder die zentrale regionale Rolle Libyens und Algeriens ausreichend noch die algerische Abneigung gegen den scheinbaren Führungsanspruch der EU in Sachen regionaler Sicherheit. Die EU und einzelne Mitgliedstaaten könnten zwischen den Regionalstaaten vertrauensbildend tätig werden und ihren Einfluss in Libyen und den Sahelstaaten nutzen, um Hindernisse für regionale Kooperation aus dem Weg zu räumen – wie die Gewährung politischen Asyls für hohe Entscheidungsträger des Gaddafi-Sicherheitsapparats durch den Niger. Die Bereitstellung technischer und finanzieller Hilfe für das Krisenmanagement der Sahelstaaten sollte daher an Fortschritte bei der regionalen Kooperation gekoppelt sein.

Die USA und der Arabische Frühling: Das Ende des Post-9/11-Paradigmas

Johannes Thimm

Die Umbrüche in vielen Staaten der arabischen Welt überraschten die internationale Gemeinschaft fast genau zehn Jahre nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Trotz des andauernden Interesses an den Anschlägen, das sich zum zehnten Jahrestag erneut zeigte, wurde die historische Überhöhung des 11. September nun einer überfälligen Korrektur unterzogen. Denn obwohl ungewiss ist, wie der Wandel in den arabischen Staaten sich letztlich gestalten wird, haben die Umbrüche das Potential, in den Geschichtsbüchern einen ähnlichen Stellenwert einzunehmen wie der Untergang der Sowjetunion. Dagegen wird der 11. September in der längerfristigen Wahrnehmung wohl an Bedeutung verlieren. Denn das Ereignis selbst hat die Welt eben nicht nachhaltig verändert. Zwar hatte die Reaktion der USA auf die Terroranschläge dramatische Folgen, insbesondere durch die Kriege in Afghanistan und im Irak sowie die Wahl der Mittel im Kampf gegen den Terrorismus. Doch war Amerika damals nicht gezwungen, seine Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten grundsätzlich zu revidieren. Für die Region, die nun Schauplatz des Arabischen Frühlings ist, brachte der 11. September keinen Wandel, sondern mehr vom Gleichen: Der Druck auf Staaten, die die USA bereits vor den Anschlägen als Schurkenstaaten betrachteten, wurde erhöht – im Fall Afghanistans und des Irak bis hin zur militärischen Intervention. Verbündete autokratische Regime von Pakistan bis Ägypten wurden weiter unterstützt, nun mit dem zusätzlichen Argument, sie seien wichtige Partner im Kampf gegen den Terrorismus. Im Unterschied dazu stellt der Umbruch in der arabischen Welt die bisherige Politik der USA und des Westens grundsätzlich in Frage.

Die Reaktion Washingtons: Zurückhaltung und Vorsicht

Der Vergleich zwischen dem 11. September 2001 und der arabischen Protestbewegung 2011 ist nicht nur mit Blick auf ihre historische Bedeutung interessant, sondern auch hinsichtlich der Reaktion Washingtons

auf die beiden Ereignisse. Diese könnte unterschiedlicher kaum sein. Vor zehn Jahren unter George W. Bush schienen Entschlossenheit und einfache Antworten das Gebot der Stunde zu sein. Die derzeitige Regierung unter Präsident Barack Obama reagiert auf die Ereignisse in den Staaten der Region deutlich verhaltener. Wie in Europa haben in den USA die wenigsten mit einer solchen Welle von Umstürzen gerechnet, fertige Strategien für den Umgang mit einer derartigen Situation existierten nicht. Mehr als die Bush-Administration analysiert Obama verschiedene Alternativen, bevor er handelt – und der Prozess des Verstehens, der Deutung und Einordnung dauert an. Die Situation überfordert auch das bestehende Instrumentarium; und außenpolitische Bürokratien können kaum mehr als zwei oder drei große Krisen gleichzeitig bewältigen. Hinzu kommt, dass innenpolitische Krisen wie die Streitigkeiten um die Haushaltspolitik immer wieder die Aufmerksamkeit der höchsten Ebene erfordern.

Gleichzeitig hat die gegenwärtige Administration ein größeres Bewusstsein für die Grenzen des amerikanischen Einflusses. Aus europäischer Sicht treten die USA zwar immer noch selbstbewusst auf. Doch die Hybris der vergangenen US-Regierung liegt ihnen fern. Die Erfahrungen aus Afghanistan und Irak haben gezeigt, dass der Einsatz militärischer Ressourcen nicht gleichzusetzen ist mit der Kontrolle über den Ausgang politischer Entwicklungen. Amerikanische Entscheidungsträger fürchten zudem, dass eine zu starke Einflussnahme von außen kontraproduktiv sein könnte. Obama sagte in einer Rede am 19. Mai 2011: »wir haben aus unserer Erfahrung im Irak gelernt, wie kostspielig und schwierig es ist zu versuchen, Regimewechsel mit Gewalt zu erzwingen.«

In der frühen Phase der Umbrüche ließ sich in der amerikanischen Reaktion folgendes Muster erkennen: Wann immer die Protestwelle gegen soziale Missstände und politische Unterdrückung auf einen weiteren Staat überschwappte, bekundete Washington Sympathie mit den Protestierenden, forderte alle Seiten auf, auf Gewalt zu verzichten und rief die unter Druck geratenen Regierungen zu Reformen auf. Gleichzeitig

zögerten die USA solange, verbündete Regierungen fallen zu lassen, bis klar war, dass sie sich nicht würden halten können. Mit dem Bürgerkrieg in Libyen änderte sich das Drehbuch. Auf Druck Frankreichs und Großbritanniens ergriffen die USA Partei gegen Machthaber Muammar al-Gaddafi und für die Rebellen, bevor deren Erfolg offensichtlich war. Letztlich wurde dieser erst mit Hilfe der Nato-Intervention hergestellt. In Syrien wiederum zögerten die USA lange, bevor sie einen Regimewandel forderten. Am 19. Mai 2011 stellte Obama den syrischen Präsidenten Baschar al-Assad noch vor die Wahl, den Wandel entweder anzuführen oder ihn nicht länger zu verhindern (*»to get out of the way«*). Erst am 18. August 2011, nach weiteren Wochen voller Gewalt, rief er Assad schließlich zum Rücktritt auf.

Washington war stets bemüht, explizite Vergleiche zwischen der Situation in einzelnen Staaten zu vermeiden und jede Situation für sich zu betrachten. Trotz der Erklärungen, die Reformforderungen der Demonstranten zu unterstützen, sollte niemand folgern, dass die USA sich überall gegen Autokraten wenden würden. Wenn Obama wie in der Rede vom 19. Mai sagt, dass nicht jedes Land der amerikanischen Form repräsentativer Demokratie folgen werde, hat dies eine doppelte Funktion. Zum einen distanziert er sich von der simplistischen Vorstellung der Bush-Administration, dass die Beseitigung von Despoten zwangsläufig zur Demokratie führt. Zum anderen verschafft er der Administration eine gewisse Flexibilität, weiterhin mit Regimen zu kooperieren, die keine lupenreinen Demokratien repräsentieren. Obama gesteht explizit ein, dass Amerikas kurzfristige Interessen nicht immer deckungsgleich mit seiner langfristigen Zielsetzung sind.

Uneinigkeit über die Politik gegenüber der Region

Diese abwartende und pragmatische Haltung brachte Obama vielerorts den Vorwurf der Führungsschwäche ein. Unter konservativen Kritikern ist das zögerliche Vorgehen der Administration Ausdruck dafür, dass Obama den Verlust der amerikanischen Führungsrolle stillschweigend in Kauf nimmt. Doch weder unter den Anhängern noch unter den Kritikern des Präsidenten herrscht Einigkeit über das richtige Vorgehen. Dabei ziehen sich die Konfliktlinien quer durch die großen Parteien und sind auch innerhalb der Administration zu erkennen. Es lässt sich eine realpolitische Strö-

mung ausmachen, die eher risikoscheu agiert und auf Stabilität setzt. Anhänger dieser Richtung sind skeptisch, ob die Umstürze zu funktionsfähigen Demokratien führen, und halten daher, wenn möglich, am Status quo fest. Auch überlagert bei Realpolitikern die Sorge vor islamistischen Tendenzen in der Protestbewegung die Hoffnung auf eine lebendige Zivilgesellschaft. Sie möchten das militärische Engagement reduzieren und auf solche Situationen beschränken, die für die USA von herausragendem strategischem Interesse sind. Welche das sind, darüber herrscht jedoch keine Einigkeit.

Die idealistische Gegenposition reicht vom linken bis zum rechten Rand des politischen Spektrums. Gemeinsam ist ihren Vertretern, dass sie die bisherige Status-quo-Politik als Fehler sehen und bereit sind, für die Unterstützung demokratischer Bewegungen größere Risiken einzugehen. Wann und wo die USA konkret eingreifen sollen, wird jedoch völlig unterschiedlich bewertet. Während links-liberale Idealisten ein amerikanisches Engagement besonders aus humanitären Gründen befürworten, wollen neokonservative Idealisten vor allem Regime stürzen, die sich amerikanischer Politik widersetzen. Deutlich wird der Unterschied im Umgang mit Libyen und Syrien. Im Fall Libyens drängten dem liberal-idealistischen Spektrum zuzuordnende Mitglieder der Obama-Administration aus humanitären Erwägungen auf eine Militärintervention. Insbesondere Diplomaten, wie Außenministerin Hillary Clinton, UN-Botschafterin Susan Rice und die Beraterin des Weißen Hauses Samantha Powers, argumentierten für ein militärisches Eingreifen. Das Militär, angeführt vom damaligen Verteidigungsminister Robert Gates, sowie konservative Mitglieder des Kongresses waren indes skeptisch.

Im Falle Syriens drängen neokonservative Stimmen, wie der unter Präsident George W. Bush im Nationalen Sicherheitsrat für den Mittleren Osten zuständige Michael Oren, auf ein entschiedeneres Vorgehen gegen Präsident Assad. Syrien ist für sie insbesondere wegen seiner engen Kooperation mit Iran von Bedeutung. Die Neokonservativen sehen die Bedrohung durch einen nuklear bewaffneten Iran besonders alarmistisch. Sie unterstützen dabei die Position Israels, das sich nicht nur durch eine mögliche iranische Atombombe, sondern auch durch die iranisch-syrische Unterstützung von Hisbollah und Hamas gefährdet sieht. Zwar ist eine militärische Intervention in Syrien derzeit keine realistische Option. Sanktionen könnten jedoch langfristig den Boden für ein Eingreifen bereiten. So warnt der amerikanische Nahostexperte Joshua

Landis, dass umfassende Sanktionen gegen Syrien zu einer ähnlichen Situation führen könnten wie im Irak Ende der 1990er Jahre. Durch eine Unterversorgung der Bevölkerung in Folge von Sanktionen würde der moralische Druck für einen Regimewandel von außen steigen. Auf diese Weise könnte es den Neokonservativen langfristig gelingen, auch die links-liberalen Idealisten von der Notwendigkeit einer Intervention überzeugen.

Die Politik Obamas entzieht sich einer klaren Zuordnung zu den genannten Kategorien. Sein eigener Stil ist unideologisch und pragmatisch; entscheidender ist aber, dass in seiner Administration die Anhänger eines liberalen Interventionismus und die einer realpolitischen Zurückhaltung in einem ständig wechselnden Umfeld konkrete politische Maßnahmen immer wieder neu verhandeln müssen. Auch deshalb entzieht sich die praktische Politik einer Kategorisierung in Idealtypen.

Chancen für Europa

Die Uneinigkeit in den USA und ihr zögerliches Vorgehen eröffnen den Europäern Handlungsspielräume. Die transatlantische Dynamik gegenüber Staaten wie Tunesien und Libyen ist grundlegend anders als beim Krieg in Afghanistan oder im breit angelegten Kampf gegen den Terrorismus, wo die Amerikaner von Europa Unterstützung verlangen, ohne es in grundlegende Entscheidungen über die Strategie einzubeziehen. Von den Entwicklungen in Ägypten, Libyen und Tunesien ist Europa als direkter Nachbar sehr viel unmittelbarer betroffen als die USA. Weil Washington nach Wegen sucht, sein Engagement in Krisenregionen zu reduzieren, sind europäische Initiativen besonders in Staaten wie Libyen und Tunesien willkommen, die nicht im Zentrum des amerikanischen Interesses stehen. Obwohl die USA vom französisch-britischen Vorstoß zu einer Militärintervention überrumpelt wurden, unterstützten sie ihn und gaben sich mit einer Hintergrundrolle zufrieden. Dennoch wäre der Einsatz ohne den materiellen Beitrag des US-Militärs nicht möglich gewesen. Bei zivilen und diplomatischen Initiativen zur Unterstützung demokratischer Reformen und wirtschaftlicher Entwicklung ist Europa dagegen weniger abhängig von amerikanischen Kapazitäten. Solche Maßnahmen sind nicht nur innerhalb Europas konsensfähiger, sondern provozieren auch in Washington keinen Widerstand.

Anders ist die Lage in den Staaten, die nach wie vor zentrale Schauplätze im Kampf gegen den Terrorismus oder unmittelbar mit der Sicherheit Israels und der Situation im Iran verknüpft sind. Hier wird die Obama-Administration – unabhängig davon, ob sie konstruktive Ideen hat – die Kontrolle über das Vorgehen beanspruchen. Das sollte Europa nicht davon abhalten, eigene Ideen und Initiativen zu entwickeln. Doch ist die amerikanische Toleranz für europäische Alleingänge hier begrenzter als mit Blick auf Libyen. Daher sollte das praktische Vorgehen im Umgang mit Ägypten und Syrien (und in diesem Zusammenhang auch mit dem Iran) eng mit den USA abgestimmt werden.

IV.

Herausforderungen und Handlungsoptionen für Europa

Energiesicherheit und -kooperation auf dem Prüfstand

Kirsten Westphal

Das globale Energiesystem erfuhr im Jahr 2011 bislang zwei fundamentale Erschütterungen: die Nuklearkatastrophe in Japan und die Unruhen im arabischen Raum. Bei der Bewertung der Energieversorgungssicherheit steht damit plötzlich nicht mehr die lange dominierende ökonomische Empfindlichkeit gegen Preisausschläge, sondern wieder die physische Liefersicherheit von Energieträgern im Vordergrund. Für die Energiewirtschaft, deren Projekte sehr kapitalintensiv, ortsgebunden und langfristig ausgelegt sind, ist Stabilität von zentraler Bedeutung. Bisher hat man dabei auf die autoritären arabischen Regime gesetzt. Die zentrale Herausforderung ist nun, eine zuverlässige, stabile und preisgünstige Energieversorgung *aus* und *in* der Region zu sichern und gleichzeitig die Öffnung, Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaften in den arabischen Ländern zu unterstützen. Dabei bergen die Unruhen im arabischen Raum erhebliche Risiken für die fossil-basierte Energieversorgung, aber auch Chancen für die notwendige Wende hin zu einer nachhaltigen, kohlenstoffarmen Versorgung.

Die Ausgangslage

Die arabische Welt und Iran sind das Herzstück der konventionellen Öl- und Gasversorgung der Welt. Diese Region steht für rund fünfunddreißig Prozent der globalen Ölproduktion und zwanzig Prozent der Welterdgasproduktion. Bei den Reserven ist ihre Bedeutung sogar wesentlich höher, zumal diese dort relativ leicht und kostengünstig erschließbar sind: Knapp fünfzig Prozent der Weltgasreserven und rund zweiundsechzig Prozent der Erdölreserven lagern in der Region. Für Europa sind dabei vor allem die Öl- und Gaslieferungen aus Nordafrika von physischer Bedeutung. Energieexporte aus dem Mittleren Osten sind wegen ihrer Auswirkungen auf die Preisentwicklung ökonomisch sensibel. Mit den Umbrüchen in der Region sind erhebliche Risiken von kurzfristigen Lieferausfällen bei Beschädigung von Infrastruktur verbunden. Mittel- und langfristig sind bei Angebot

und Nachfrage von fossilen Brennstoffen auch strukturelle Verschiebungen zu erwarten.

Darüber hinaus beherbergt die MENA-Region die wichtigsten Arterien der Weltöl- und -flüssiggasversorgung: die Straße von Hormuz, durch die ein Drittel des über Seewege gehandelten Öls verschifft wird; die Straße von Bab el-Mandeb und nicht zuletzt den Suezkanal und die ihn flankierende Sued-Pipeline. Hinzu kommen strategisch bedeutsame Pipelines. Selbst energiearme Länder wie Tunesien und Marokko sind wichtige Transitländer für algerisches Gas.

Deswegen hat die EU schon seit Mitte der 1990er Jahre die Schaffung eines gemeinsamen Energie-raumes mit Nordafrika im Visier. Hier sind alle wichtigen europäischen Öl- und Gasunternehmen präsent, die geographische Nähe und der Ressourcenreichtum sind die Triebfeder für Europa, eine Integration der Märkte und Netze anzustreben. In den letzten Jahren sind zudem insbesondere die Kooperation bei erneuerbaren Energien und die Vernetzung in einem »grünen« Strommarkt deutlich ins Zentrum gerückt. Da die Energiepolitik ein strategisch wichtiges Politikfeld ist, könnten sich mit den Umbrüchen auch die Interessen im MENA-Raum verändern. Damit sind auch Verschiebungen in der internationalen Governance und damit für die internationale Kooperation nicht ausgeschlossen. Denn die Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC) und das Forum Gasexportierender Länder (GECF) werden von den MENA-Staaten dominiert, der Produzenten-Konsumenten-Dialog im Internationalen Energieforum wird von ihnen mitgestaltet.

Der Arabische Frühling: Auswirkungen auf Ölproduktion, Handel und Transport

Auch nach einem Regimewechsel wird jede Regierung ein genuines Interesse am Export fossiler Brennstoffe haben. Denn dieser ist mit weit über neunzig Prozent die wichtigste Einnahmequelle von Staaten wie Saudi-Arabien, Libyen oder Algerien. Aber: *Erstens* können Umbrüche kurz- und mittelfristig zu Lieferausfällen

führen. Die Gründe dafür sind vielfältig – vom Abzug ausländischen Personals über Schäden an der Infrastruktur bis hin zu internationalen Sanktionen. So kam die libysche Ölproduktion von knapp 1,8 Millionen Barrel täglich durch den bewaffneten Konflikt praktisch gänzlich zum Erliegen; Deutschlands viertgrößter Öllieferant fiel aus. Die italienische Eni war noch empfindlicher getroffen, weswegen auch das EU-Ölembargo gegen Syrien in den November verschoben wurde. *Zweitens* gehen Regimewechsel in der Regel mit einer Umorganisation der nationalen Ölgesellschaften einher. Das lässt auch bestehende Projekte nicht unberührt, und Neuverhandlungen über Explorations- und Produktionsaufteilungsabkommen können die Folge sein. So machten Vertreter der libyschen Rebellenregierung deutlich, dass sie bei neuen Projekten kaum Firmen aus den Ländern den Zuschlag geben werden, die Gaddafi unterstützt oder den Nato-Einsatz kritisiert haben. Hinzu kommt *drittens* die »irakische« Gefahr langwieriger Kämpfe, eines schwachen Staates und andauernden Gerangels um die Verteilung der Renten aus dem Ölgeschäft. Im Falle Libyens etwa wäre das äußerst problematisch, da der globale Markt einen längeren Ausfall von Rohöl dieser hohen Qualität nur schwer kompensieren kann.

Mittelfristig könnte es zu einer strukturellen Verknappung von Angebot und Nachfrage kommen, nämlich dann, wenn Investitionsentscheidungen aufgeschoben werden bzw. sich die Zugangsbedingungen für westliche Firmen weiter verschlechtern sollten. Für das künftige Ölangebot ist von Bedeutung, dass die Förderung in der MENA-Region nach neuestem Stand der Technik erfolgt. Know-how und moderne Fördertechnik wird vor allem von den westlichen Ölmultis ins Land gebracht, während nationale Ölfirmen zumeist weniger nach betriebswirtschaftlichem Kalkül als vielmehr aus politischen Motiven agieren, um den Machterhalt der Eliten zu sichern. Saudi-Arabien ist bisher von den Unruhen kaum betroffen. Aber hier hängt das Damoklesschwert für die globale Ölversorgung. Das Land ist mit einer Produktion von etwa zehn Millionen Barrel am Tag Hauptexporteur und hält die größten Reservekapazitäten. Und: es gilt als maßgebende Stimme in der OPEC, was die Crux der westlichen Konsumentenländer im Umgang mit dem Herrscherhaus Saud noch verstärkt.

Leitwährung Ölpreis und die Rückkopplung zur fundamentalen Marktlage

Der Ausfall der libyschen Exporte hat den Ölpreis im Mai 2011 auf hundertsiebenundzwanzig US-Dollar hochschnellen lassen, dem höchsten Niveau seit dem Preisrekordjahr 2008. Die Internationale Energieagentur (IEA) entschloss sich daraufhin zum dritten Mal in ihrer Geschichte und zum ersten Mal mit Blick auf das Preisniveau, die strategischen Vorräte anzupapfen.

Ölpreise, die in einem komplexen Zusammenspiel von fundamentaler Marktlage, Erwartungen und Finanzmarkttransaktionen entstehen, sind zugleich die Leitwährung für energetische und agrarische Rohstoffe. Damit schließt sich ein Kreislauf. Denn eine Ursache haben die Proteste in der arabischen Welt in der Preisexplosion bei Lebensmitteln. Ölpreissteigerungen auf den globalen Märkten wirken auch zumindest indirekt auf die energiereichen Länder der MENA-Region zurück, selbst wenn dort Energiepreise hoch subventioniert sind. Sowohl ein Anstieg des Preisniveaus von Erdöl als auch erhöhte Preisschwankungen sind für alle Volkswirtschaften teuer und treiben die Inflation an. Preisregulierungen sind ein Mittel, die innenpolitische Lage zu beruhigen, wie das Beispiel Saudi-Arabien zeigt, aber eine solche Subventionsspirale bläht die Staatshaushalte auf. Dies befeuert letztlich wiederum den globalen Ölpreis, über den die Mehrausgaben gegenfinanziert werden müssen. Die Ölpreise des Sommers und Frühherbstes 2011 sind im Zusammenspiel mit den Sorgen um die Weltwirtschaft auf Zick-Zack-Kurs, reflektieren aber deutlich die Angst vor weiteren Lieferausfällen.

Erdgas aus der Region: Unterschätzter Faktor Binnennachfrage

Die strategisch bedeutsamsten Gaslieferanten aus der Region – Algerien und Katar – wurden bisher nicht von größeren Unruhen erfasst. Der Arabische Frühling fiel dennoch auf dem europäischen Gasmarkt mit langsam steigenden Preisen zusammen. Im Herbst 2011 machen sich die verstärkte japanische Nachfrage nach Flüssiggas (LNG) und der Ausfall der libyschen Exporte zusätzlich bemerkbar. Der Gasmarkt der EU-27 wird zu achtzig Prozent durch Erdgasimporte per Pipeline dominiert. So konnte Italien den Ausfall aus Libyen mit Mehreinfuhren aus Russland kompensieren. Allerdings steigt der Anteil von LNG an den

europäischen Importen, das mit zweiundvierzig Prozent zum Großteil aus Nordafrika und mit weiteren fünfundzwanzig Prozent aus Katar kommt. Das Golfemirat, viergrößter Erdgasexporteur und größter LNG-Lieferant der Welt, ist für den Gasmarkt von strategischer Bedeutung. Insgesamt gilt: Die MENA-Region ist Rückgrat und Haupttriebfeder für einen globalisierten Gashandel.

Algerien ist der sechstgrößte Gasproduzent der Welt und der drittgrößte Gaslieferant für die EU. Allerdings hat Algerien das Plateau seiner Förderung bei neunundachtzig bis neunzig Milliarden Kubikmeter jährlich erreicht. Dabei stieg der inländische Verbrauch im letzten Jahrzehnt jährlich um circa drei Prozent. Dieses Fanal wird in Europa noch zu wenig gesehen, spielt aber in der gesamten Region die entscheidende Rolle: Beim heimischen Strombedarf muss man bis 2030 von jährlichen Steigerungsraten zwischen fünf und sieben Prozent ausgehen. Dies wird angesichts eines in den Ländern der Region fossil dominierten Strommixes, beträchtlicher Energie-subsidien und demzufolge hoher Energieintensität zwangsläufig Auswirkungen auf die Exportvolumina nach Europa haben.

Am Beispiel Ägypten lassen sich die damit verbundenen Probleme für die regionale Stabilität illustrieren: Der Nilstaat ist regional ein äußerst wichtiger Gasexporteur, der den gesamten Gasverbrauch unter anderem Jordaniens, des Libanon und vierzig Prozent des israelischen Bedarfs deckt. In Ägypten selbst aber ist eine steigende Nachfrage nach Gas absehbar, so dass weitergehende Exportpläne bereits Mitte 2008 auf Eis gelegt wurden. Der Druck, Gas für den wachsenden Eigenbedarf bereitzustellen, wächst. Deswegen versucht das Land, mit allen Abnehmern die Verträge mit Blick auf Volumina und Preise neu auszuhandeln. Zudem: Der Pipelinestrang, der ägyptisches Gas nach Israel liefert, war bis Mitte Oktober 2011 schon sechs Mal Ziel von Anschlägen, was die Exporte praktisch zum Erliegen brachte. Auf Israel wächst damit der Druck, Offshore-Gasfelder im östlichen Mittelmeer zu erschließen. Dabei ist die Ausbeutung zum Teil zwischen Israel und den Nachbarn (insbesondere den Palästinensern und dem Libanon) heftig umstritten.

Handlungsoptionen für Europa: Kooperation im Stromsektor und bei den erneuerbaren Energien

Sollten die Unruhen auf weitere strategisch wichtige Exporteure übergreifen, sind Europas Handlungsoptionen kurzfristig gering. Denn ein Hauptcharakteristikum der Öl- und Gasmärkte ist ihre geringe Elastizität bei der Nachfrage, also die sehr eingeschränkte Möglichkeit, auf Lieferausfälle kurzfristig zu reagieren. Die Option, über die strategischen Reserven gegenzusteuern, ist mengenmäßig und zeitlich begrenzt. Mittelfristig kann sich dies auch als Bumerang erweisen. Mittel- und langfristig hingegen liegen die Handlungsoptionen der Europäer auf der Hand und sind hinlänglich bekannt: Diversifizierung, Einsparung, Steigerung der Energieeffizienz und Ausbau erneuerbarer Energien. Angesichts des Fanals für eine stabile, zuverlässige und kostengünstige Versorgung aus der MENA-Region muss man das Rad also nicht neu erfinden.

Was aber auch aus außen- und sicherheitspolitischer Sicht nützt, ist ein konkreter Plan für die MENA-Region und insbesondere für Nordafrika. Eine Verbesserung der Versorgung mit verlässlicher und preisgünstiger Energie wird eines der Kriterien sein, an denen sich alte und neue Regierungen in der Region werden messen lassen müssen. Die Binnenversorgung mit elektrischer Energie ist damit eine Schicksalsfrage für die Stabilität in der Region. Hier liegt eine einzigartige Chance für Europa, mit einem Pakt für Arbeit, Energie und Klima den Ländern zu helfen – mit zugleich positiven Effekten für eigene technologie-, energie- und klimapolitische Ziele. Das Vehikel dazu ist der Ausbau von Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien: Photovoltaik, konzentrierende Solarkraft und Windkraft in Verbindung mit dem Aufbau von Zuliefererindustrien. Hier ist europäische Unterstützung und Kooperation gefragt.

Migration aus den Umbruchstaaten in die EU: Gesamtansatz Migration und Mobilitätspartnerschaften

Steffen Angenendt

Aus vielen Umbruchstaaten im Nahen/Mittleren Osten und in Nordafrika gab es in den vergangenen Jahrzehnten substanzielle Wanderungen in die EU – von Arbeitsmigranten, Familienangehörigen und Asylbewerbern, in legaler oder irregulärer Form. Ebenso fanden erhebliche Rückwanderungen statt. Entstanden ist ein vielfältiger »Wanderungsraum«, der in den kommenden Jahren noch an Bedeutung gewinnen wird. In den Umbruchstaaten wird der Abwanderungsdruck vermutlich selbst dann groß bleiben, wenn die politische Transformation gelingt. Gleichzeitig werden die EU-Staaten vor allem aus demografischen Gründen mehr Zuwanderer benötigen. Verfügt die EU mit dem »Gesamtansatz Migration« und dem Konzept der Mobilitätspartnerschaften, das eine Förderung von temporärer und zirkulärer (wiederholter) Migration vorsieht, über geeignete Instrumente zur Bewältigung der migrationspolitischen Herausforderungen? Und welche Rolle können und sollten die EU-Mitgliedstaaten dabei spielen?

Der euromediterrane Migrationsraum

Das Ergebnis des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in den Umbruchstaaten ist derzeit nicht absehbar. Gleichwohl ist zu erwarten, dass die Zahl der Menschen, die für eine begrenzte Zeit oder dauerhaft aus der Region auswandern wollen, zunehmen wird, und zwar weitgehend unabhängig davon, ob der Transformationsprozess gelingt oder nicht. So besteht wenig Zweifel daran, dass die Abwanderungsbereitschaft steigen wird, wenn der Transformationsprozess schleppend verläuft oder Rückschläge erfährt. Aber sie wird wahrscheinlich auch dann zunehmen, wenn der politische und gesellschaftliche Umbau erfolgreich verläuft und sich die Lebensbedingungen verbessern. Denn der Jugendüberhang (»youth bulge«) ist so groß, dass selbst unter guten Bedingungen ein erheblicher Teil der jungen Erwachsenen auf absehbare Zeit keine Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem einheimischen Arbeitsmarkt finden werden. Zudem zeigt die Migrationsforschung,

dass die Wanderungsbereitschaft mit steigendem Entwicklungsstand grundsätzlich zunimmt, weil viele Auswanderungswillige erst dann über das zur Wanderung benötigte Kapital bzw. die erforderlichen und im Aufnahmeland nachgefragten Qualifikationen verfügen. Für die Migration aus den Umbruchstaaten kommt hinzu, dass aus früheren Wanderungen bereits transnationale Hilfs- und Unterstützungsnetzwerke bestehen.

Diesem tendenziell wachsenden Auswanderungspotenzial steht ein wachsender Zuwanderungsbedarf der EU-Staaten gegenüber. Bei allen Unterschieden stehen die EU-Staaten vor ähnlichen (und seit langem bekannten) demografischen Herausforderungen: Die Zahl der Geburten liegt dauerhaft unter der zur Bestandhaltung notwendigen Größe, und die Lebenserwartung nimmt beständig zu. In vielen Staaten wird die fortschreitende Alterung zu einer Reduzierung des Erwerbspersonenpotenzials und zu einem Fachkräftemangel führen. Ähnlich wie die Abwanderungspotenziale in den Herkunftsländern lässt sich auch der Zuwanderungsbedarf in den Aufnahmeländern nur annäherungsweise prognostizieren. Gleichwohl schätzt etwa das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dass das Arbeitskräfteangebot in Deutschland ohne Änderung der Erwerbsbeteiligung und ohne Zuwanderung bis 2025 um 6,5 Millionen Menschen abnehmen würde. Und selbst wenn die Erwerbsbeteiligung deutlich ansteigen und pro Jahr netto hunderttausend Menschen zuwandern würden, ginge das Arbeitskräfteangebot noch um 3,5 Millionen Menschen zurück. Noch schwieriger ist die Vorhersage berufsgruppenspezifischer Bedarfe. Hierzu fehlen in der Regel geeignete Berechnungsmethoden und Datenquellen.

Gesamtansatz Migration und Mobilitätspartnerschaften

Die doppelte migrationspolitische Herausforderung – zunehmende Abwanderungspotenziale in vielen Herkunftsgebieten bei steigendem Arbeitskräftebedarf in

der EU – zeichnet sich schon seit einigen Jahren ab. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben bereits 2005 mit dem »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« darauf reagiert, einem ersten Versuch, eine umfassende gemeinsame Migrationspolitik zu entwickeln. Dieser Ansatz hat angesichts der politischen Umbrüche im Nahen/Mittleren Osten und in Nordafrika nochmals an Bedeutung gewonnen. Der Gesamtansatz zielt auf eine kohärente Migrationspolitik, die unter anderem Sicherheits- und Entwicklungsaspekte verbindet. Zur Umsetzung hat die EU-Kommission das Instrument der Mobilitätspartnerschaften entwickelt. Diese sollen zur besseren Steuerung der legalen Zuwanderung beitragen und je nach Partnerland differenziert ausgestaltet werden. Denjenigen Partnerstaaten, die illegale Wanderungen aus ihrem Staatsgebiet einschränken, Grenzkontrollen verbessern und erfolgreich gegen Dokumenten- und Visafälschungen vorgehen, wird Unterstützung bei der Reduzierung der irregulären Migration und bei der Steuerung der Wanderungsbewegungen angeboten. Darüber hinaus können Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in EU-Staaten eröffnet werden. Dabei soll ein Braindrain vermieden werden, und die Herkunftsländer sollen bei der Reintegration zurückkehrender Migranten unterstützt werden. Die Entscheidung über die Beteiligung an einer Partnerschaft liegt beim einzelnen EU-Mitgliedstaat. Während die EU-Kommission die Implementierung der Partnerschaft koordiniert, übernimmt ein Mitgliedstaat die Leitung der Partnerschaft mit dem jeweiligen Drittland.

Bislang wurden drei sehr unterschiedliche Pilot-Mobilitätspartnerschaften eingerichtet. An der Mobilitätspartnerschaft mit Kap Verde (2008) beteiligen sich vier EU-Staaten in einunddreißig Projekten, an der mit Moldawien (2008) fünfzehn Mitgliedsländer in vierundsechzig Projekten, und an der Partnerschaft mit Georgien (2009) sechzehn EU-Staaten in derzeit achtzehn Projekten. Weitere Mobilitätspartnerschaften werden derzeit mit Ghana und Armenien verhandelt. Mit Marokko, Tunesien und Ägypten werden vorbereitende Gespräche geführt. In einer ersten Evaluierung vom November 2009 kommt die EU-Kommission zu dem Schluss, das Instrument habe sich als vielversprechend erwiesen, weil es zur Kohärenz der EU-Politik beitrage, und sie empfiehlt, es auszuweiten. Dabei soll allerdings beachtet werden, welche Herkunftsländer für die EU von strategischem Interesse sind und was diesen Partnerstaaten an substanziell neuer Zusammenarbeit geboten werden kann. Es sollen nur solche Partnerschaften geplant werden, bei denen auch tat-

sächlich ein Interesse des jeweiligen Drittstaates an einer Kooperation gegeben ist. Eine generelle Bestandsaufnahme und Fortentwicklung des Gesamtansatzes steht an und wird zurzeit mit den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt.

Zentrales Anliegen: Entwicklungsförderung

Der Gesamtansatz wird von der Erkenntnis getragen, dass eine Migrationspolitik nur dann wirksam und nachhaltig sein kann, wenn es gelingt, mindestens drei migrationspolitische Handlungsfelder – legale Migration und Mobilität, irreguläre Migration und Sicherheit, Migration und Entwicklung – so miteinander zu verknüpfen, dass die Herkunftsländer ein Interesse an der Zusammenarbeit haben. Die Hoffnung der Kommission und der Mitgliedstaaten auf eine entsprechende Migrationspolitik ist groß. Die Kommission ist überzeugt, dass es möglich ist, eine umfassende und kohärente Politik zu entwickeln, die allen Beteiligten – Herkunftsländern, Aufnahme-ländern und den Migrantinnen und Migranten selbst – nutzt. Eine solche »Triple-win-Situation« könne auch zur Stabilisierung der Transformationsstaaten beitragen, den Fachkräftebedarf der EU-Staaten lindern und den Migranten selbst bessere Lebensperspektiven bieten.

Hinter der Hoffnung der Kommission auf eine umfassende und kohärente Migrationspolitik stehen veränderte Bewertungen des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung. In der Entwicklungsforschung hat sich mittlerweile die Auffassung durchgesetzt, dass strukturelle Bedingungen und das Handeln der Regierungen entscheidend dafür sind, ob Migration Entwicklung fördert, und dass diese Rahmenbedingungen beachtet und gestaltet werden müssen, wenn Migration Entwicklungswirkungen erzielt soll. Dabei spielt die Zunahme von temporären und zirkulären Wanderungen eine große Rolle. Migration bedeutet immer seltener eine definitive Aus- und Einwanderung, sondern ein befristetes Leben und Arbeiten in einem oder mehreren anderen Ländern, also Mobilität. Dieser Strukturwandel der Migration beeinflusst dessen Entwicklungswirkungen, insbesondere in Bezug auf die Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer, die Rolle der Diaspora in den Aufnahmeländern und den Braindrain.

Dabei finden die Rücküberweisungen besondere Beachtung. Diese haben global stark zugenommen und werden entwicklungspolitisch immer wichtiger.

Nach Schätzungen der Weltbank überwiesen Migranten im Jahr 2010 mindestens dreihundertfünfundzwanzig Milliarden US-Dollar in Entwicklungsländer, davon allein fünfunddreißig Milliarden in die MENA-Länder. Insgesamt betragen diese Überweisungen mittlerweile etwa das Zweieinhalbfache der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe. Hinzu kommen nicht offiziell erfasste Transfers in Höhe von mindestens einem weiteren Drittel dieser Summe. Auch in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich diese Rücküberweisungen – im Vergleich etwa zu ausländischen Direktinvestitionen – als stabil erwiesen. Viele Studien zeigen, dass solche Rücküberweisungen in den Herkunftsländern die Höhe und das Ausmaß von Armut reduzieren und stabilisierend auf Volkswirtschaften und Haushalte wirken können. Zudem werden der Diaspora erhebliche entwicklungspolitische Beiträge zugeschrieben, vor allem in Hinblick auf die Erleichterung von Direktinvestitionen und auf die Unterstützung bei der Rekrutierung von Arbeitskräften für in den Herkunftsländern neu gegründete Unternehmen. Schließlich wird auch der Braindrain differenzierter als früher betrachtet. Heute wird bei der Bewertung auch einbezogen, ob Fachkräfte bei einem Verbleib im Heimatland keine Chance auf eine angemessene Beschäftigung hätten und ob das Herkunftsland Fachkräfte gezielt über den eigenen Bedarf hinaus ausbildet. In diesen Fällen sowie generell bei temporärer oder zirkulärer Migration werden die entwicklungspolitischen Risiken des Braindrains als weniger gravierend erachtet.

Handlungsperspektiven

Mobilitätspartnerschaften stellen erhebliche Anforderungen an die politische Steuerung. Es handelt sich um mittel- und langfristige Programme, die sorgfältig geplant und ausgeführt werden müssen. Das Instrument ist nicht geeignet, um kurzfristig Wanderungsbewegungen zu steuern. Zudem müssen weitere Voraussetzungen vorliegen: entscheidungs- und durchsetzungsfähige politische Führungen, mit denen komplexe vertragliche Vereinbarungen geschlossen werden können; handlungsfähige Verwaltungen, um die Vereinbarungen umzusetzen sowie eine weitgehend stabile politische Lage ohne Fluchtbewegungen und Zwangswanderungen. Diese Bedingungen sind in vielen Umbruchstaaten nicht gegeben. Gleichwohl sollten die EU-Mitgliedstaaten aber in der Hoffnung auf einen positiven Verlauf der politischen Trans-

formation überlegen, ob ein Abschluss weiterer Pilot-Mobilitätspartnerschaften mit Ländern im Nahen/ Mittleren Osten und Nordafrika angestrebt werden kann, sobald dort die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind. Mit dieser Erörterung sollte angesichts der langen Vorlaufzeit, die solche Partnerschaften erfordern, bald begonnen werden. Solche Überlegungen würden zudem ein Signal aussenden, dass die EU-Staaten den Transformationsprozess in den Umbruchländern und die dortige Entwicklung nachhaltig unterstützen.

Insgesamt handelt es sich bei den Mobilitätspartnerschaften um ein Konzept, das letztlich von der Beteiligung und dem Engagement der EU-Mitgliedstaaten abhängt. Da es sich um Rahmenabkommen handelt, kann jeder Mitgliedstaat Projekte einbringen, die ihm vielversprechend erscheinen. Deutschland zum Beispiel verfügt über wertvolle Erfahrungen bei der Unterstützung von Rücküberweisungen, der Förderung des entwicklungspolitischen Engagements der in Deutschland lebenden Diaspora und der entwicklungspolitisch sinnvollen Unterstützung von zurückkehrenden Fachkräften. Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten sollten mit anderen EU-Staaten und den Partnerländern geteilt und weiter ausgebaut werden.

Entscheidend für den Erfolg der Mobilitätspartnerschaften und des Gesamtansatzes Migration wird aber sein, ob die EU-Staaten bereit sind, tatsächlich temporäre und zirkuläre Migration aus den Umbruchstaaten zuzulassen. Wenn die Partnerstaaten Interesse an Zuwanderungsmöglichkeiten haben, diese aber in den Mobilitätspartnerschaften ausgeklammert werden, ist nicht zu erwarten, dass sie erfolgreich sind. In den bisherigen Verhandlungen über die Aufnahme von Gesprächen mit den Umbruchstaaten ist eine solche Bereitschaft, etwa Visa für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu erteilen, noch nicht zu erkennen.

V.

Implikationen für die internationale Politik

Über Nordafrika und den Nahen Osten hinaus: Implikationen der arabischen Umbrüche für die internationale Politik

Volker Perthes

Die arabischen Revolten und Umbrüche haben nicht nur lokale und regionale Bedeutung. Sie wirken über die arabische Welt hinaus, beinhalten Lehren, aber auch Herausforderungen für die internationale Politik und, nicht zuletzt, die Außenpolitik Europas und der westlichen Staatengemeinschaft. Zehn vorläufige Thesen:

Erkenntnisvermögen und Früherkennung: Der überwiegende Teil der Akteure aus Politik und Wirtschaft hat die Revolten und Umbrüche in der arabischen Welt nicht erwartet, obwohl die dafür ursächlichen politischen und sozio-ökonomischen Faktoren bekannt waren und oft genug beschrieben worden sind. Es gab hier keine »unknown unknowns« und auch keine »schwarzen Schwäne« – eher, um in der Bildersprache zu bleiben, viele bekannte weiße Schwäne, über deren Verhalten man zu wenig wusste. Früherkennung dürfte, wie so häufig bei Krisen, die »systemisch« werden, daran gekrankt haben, dass zwar die Phänomene bekannt waren, aber keine Vorstellung darüber bestand, wie diese zusammenwirken würden. Dazu kommt der Widerwille von Politikern und Experten, Brüche zu antizipieren: Was man lange kennt, hält man auch für stabil, selbst wenn man weiß, dass es nicht gut ist. Man denke an die große Bereitschaft internationaler Akteure, Saudi-Arabien trotz aller Revolten und Veränderungen in der Region nach wie vor als eine Insel der Stabilität zu betrachten. Analytisch scheint es hier nur den Ausweg zu geben, mit noch größerer Rigidität nach den sozialen, ökonomischen und politischen Faktoren zu fragen, die Brüche verursachen könnten, und darauf basierend zwar nicht »undenkbare«, wohl aber unangenehme und unbequeme Szenarien zu entwickeln.

Falsche Geopolitisierung: Die Revolten und Revolutionen¹ in der arabischen Welt haben die Einteilung

¹ Hier ist die Rede von Revolutionen, wo ein Aufstand bereits zu einem Führungs- oder Regimewechsel geführt hat, also in Tunesien, Ägypten und Libyen, und der Umsturz im Lande selbst auch als »Revolution« bezeichnet wird. Von Revolten wird gesprochen, wo ein solcher Umsturz – bislang zumindest – ausgeblieben oder ein Aufstand niedergeschlagen worden ist, also in Syrien, Jemen oder Bahrain. Siehe auch

dieser Staatengruppe in Freunde und Gegner des Westens und, mehr noch, Freunde und Gegner westlicher Politik in der Region ad absurdum geführt. In der politischen Diktion der USA wurde in den letzten Jahren von »Moderaten« und »Radikalen« gesprochen. Dabei hieß »moderat«, sich der amerikanischen und europäischen Agenda gegenüber Iran, im Kampf gegen terroristische Gruppen und im Nahostkonflikt anzuschließen, während »radikal« bedeutete, sich dieser Agenda zu verweigern. Die EU hat diese Diktion zwar nicht übernommen, sich inhaltlich aber ähnlich verhalten. Im Ergebnis wurden (und werden) gerade bei »Freunden« und »Moderaten« viele der Schwächen übersehen, die diese Systeme instabil machen oder – im Falle Ägyptens und Tunesiens – bereits ihren Sturz verursacht haben. Als erkenntnisleitende und politische Grundregel bietet die Orientierung an der Freund-Feind-Ausrichtung solcher Staaten sich offenbar nicht an. Eher sollte die Regel gelten: Vorsicht vor Regimen, die behaupten, Garanten unserer geopolitischen Interessen zu sein.

Einfluss: Westliche Staaten mussten erleben, dass sie keinen Einfluss auf den Ausbruch der Umbrüche und nur geringen Einfluss auf deren Verlauf haben. Sie können helfen oder im Weg stehen, aber sie können die Ergebnisse der Umwälzungen nicht bestimmen. Das gilt selbst für Libyen: Zwar hätte das Gaddafi-Regime ohne den Einsatz der Nato noch wesentlich länger ausgehalten. Aber ob in Libyen eine neue Diktatur, eine Art tribal-konföderales System oder eine Demokratie entsteht oder ob Libyen zerfällt, wird von libyschen Akteuren entschieden werden. Russland oder China hatten und haben solchen Einfluss ebenfalls nicht. Sie haben dies allerdings auch kaum erwartet, und sie sehen sich geringeren Erwartungen an ihren Einfluss gegenüber. Begrenzter Einfluss externer Akteure ist nicht unbedingt ein Nachteil: Die Legitimität der politischen und sozialen Ordnungen, die aus den Revolutionen in Tunesien, Ägypten und anderen Staaten hervorgehen, wird wesentlich auch

mit sehr viel mehr Detail: Volker Perthes, *Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen*, München 2011, i.E.

davon abhängen, dass sie als Ergebnis des eigenen nationalen Willensbildungsprozesses wahrgenommen werden. Wenig Einfluss zu haben, ist allerdings kein Freibrief: Europa kann sich der Verantwortung für Entwicklungen in seiner Nachbarschaft nicht entziehen und wird gegebenenfalls von diesen Nachbarn daran erinnert werden.

Unbekannte Akteure: Europa, die USA und andere Staaten werden lernen müssen, mit Akteuren umzugehen, die man bislang nicht kennt. Sie werden solchen Akteuren sogar einen gewissen Vertrauensvorschuss geben müssen. In einer Reihe arabischer Staaten, aber nicht nur dort, zeigt sich schon jetzt, dass nicht nur die alten politischen Eliten, sondern auch die bekannten politischen Oppositionellen und Gegeneliten aus dem Spiel sind. Gerade zu diesen haben europäische Staaten Kontakt gehalten und sie gelegentlich diskret unterstützt. Die Entwicklung eines solchen Vorschussvertrauens fällt besonders schwer, wenn neue einflussreiche Akteure eben nicht zu den traditionellen »Klienten« Europas gehören und auch die Sprachen und Verfahrensweisen Europas nicht beherrschen. Es mag helfen, sich zu erinnern, dass nicht diese unbekannteren Akteure das Problem waren, sondern eher die oft viel zu lange bekannten Eliten, denen Europa (bzw. an anderer Stelle China, Indien, Russland oder die USA) oft wider besseres Wissen und oft nur aus Angst vor dem Unbekannten lange großes Vertrauen entgegengebracht hat.

Selbstbewusste neue Akteure: Die »neuen« Transformationsländer, in denen es nach dem Sturz der alten autoritären Regime nun um den Aufbau demokratischer Institutionen geht, werden auf längere Zeit ungefestigte Demokratien sein. Ihre Entscheidungsträger werden allerdings mit großem Selbstbewusstsein auftreten. Sie werden sich häufiger den Wünschen der USA oder Europas verweigern und dabei darauf verweisen, dass sie, wie die alten Demokratien auch, innenpolitische Anforderungen haben und zunächst den Wünschen und Interessen der eigenen Bevölkerung verpflichtet sind. Die USA dürften häufiger erleben, dass ihre Kompetenz und Leitfunktion bei der Lösung regionaler Probleme bestritten wird. EU-Staaten werden häufiger auf Widerspruch stoßen, wenn sie Transformationsstaaten erklären wollen, wie man etwa die Staatsfinanzen gesund hält. Mit anderen Worten: Der demokratische Teil der Welt wird in sich pluralistischer sein. Neue demokratische Staaten müssen sich nicht an der EU oder an den USA orientieren. Ihre Gesellschaften und Eliten finden, wenn sie es brauchen, auch andere Orientierungspunkte und

Partner: etwa die Türkei, Indien, Brasilien, Südafrika oder Indonesien. Das wird sich auf die Unterstützung der neuen Demokratien bei internationalen Konfliktlösungsbemühungen auswirken, bei denen die USA oder die EU die Führung übernommen haben. Es wird sich auch auf die Debatten um die Neuverteilung der Gewichte in internationalen Institutionen auswirken. Bestimmte internationale Normen, die die Handschrift der heute im Sicherheitsrat oder in den G8 dominierenden Mächte tragen, dürften häufiger in Frage gestellt, Forderungen nach neuen Normen und Standards auf die Tagesordnung gebracht werden. Die Furcht einiger amerikanischer und europäischer Beobachter, dass dies im Sinne eines klassischen Nullsummenspiels China oder Russland auf Kosten des Westens stärken könnte, ist veraltetes Denken: Politisch bilden Russland und China allenfalls für die alten, autoritären Eliten ein Modell. Und in der Debatte um internationale Normen und die Gewichtsverteilung im internationalen System geht es eben auch um das Überdenken von Regeln, von denen diese Staaten bislang profitieren – unter anderem das Atomwaffenprivileg der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Revolutionen machen Schule: Revolutionen tendieren dazu, zu migrieren. Die arabische Staatenwelt könnte insofern den Ausgangspunkt einer Serie von Aufständen und Umbrüchen in anderen autoritären Systemen bilden. Ob dies zu einer »vierten Welle der Demokratisierung« führt, bleibt abzuwarten. Unabhängig davon aber werden Regimeeliten in Staaten wie Aserbaidschan, Armenien oder Kasachstan, vielleicht auch Vietnam, Kambodscha, Angola oder Äthiopien sich auf Ungemach einstellen müssen. Staaten mit einem hohen Anteil von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Gesamtbevölkerung, relativ gutem Zugang zu Nachrichten und Informationen aus der regionalen und internationalen Umwelt, wachsender sozialer Ungleichheit, grassierender Korruption und autoritärer Regierung sind offensichtlich nicht stabil. International sollte man sich darauf vorbereiten, dass eine Reihe von Regimen, auf die diese Beschreibung zutrifft, die arabischen Revolten als Warnsignale betrachten und – gewissermaßen zur Vorbeugung – die Repression erhöhen, den Informationsfluss einschränken oder Konflikte mit ihren Nachbarn lostreten bzw. anheizen.

Äußere Konflikte sichern keinen Regimeerhalt: Zu den Erfahrungen der arabischen Revolten gehört bislang allerdings auch, dass die Externalisierung von Konflikten keinen Schutz gegen unzufriedene Bürger

bietet. Die Aussage, dass arabische Autokraten den Nahostkonflikt genutzt hätten, um ihre eigene repressive Herrschaft zu legitimieren, bleibt richtig. Falsch war dagegen die Annahme, dass dies ein Erfolgsrezept wäre. Nicht zuletzt das syrische Beispiel zeigt, dass Revolten und Revolutionen sich nicht mehr durch den Verweis auf äußere Feinde und »vorrangige« Konflikte, in denen die Nation zusammenstehen muss, aufhalten lassen. Falsch ist allerdings auch die These, dass diese Konflikte zu ihrer Lösung nichts weiter bräuchten als ein Verschwinden der autoritären Regime. Das Wiederaufflackern des Territorialkonflikts zwischen dem Irak und Kuwait bietet dafür nur ein Beispiel. Auch Syrien wird nach einem Regimewechsel in Damaskus nicht weniger energisch auf eine Rückgabe des israelisch besetzten Golan drängen als in den vergangenen Jahrzehnten, sondern vielleicht sogar energischer.

Interventionen: Nach dem von der Nato beförderten Ende des Gaddafi-Regimes in Libyen wird die Debatte über den Sinn und die Legitimität internationaler humanitärer Interventionen eine weitere Wendung erhalten. Zu den neuen Entwicklungen gehört (was sich ansatzweise schon im Falle Darfur gezeigt hat) die rasche, allgemeine Verfügbarkeit von Bildern und Informationen und deren Nutzung durch eine transnationale Zivilgesellschaft, die militärische Interventionen einfordert. Erstmals war die Unterstützung von *al-Jazeera* für die regionale Legitimität einer internationalen Intervention wichtiger als die Unterstützung von zwei Vetomächten im UN-Sicherheitsrat. Kurzfristig ist eine ähnliche Entwicklung im Falle Syriens denkbar, mittelfristig auch in anderen Regionen. Für die Nato und ihre Mitglieder stellt sich nach Libyen die Frage, ob man gegebenenfalls auch zukünftig bereit sein wird, eher nonchalant mit Mandaten des Sicherheitsrats umzugehen, wenn das Ziel – im libyschen Fall ein Regimewechsel – auf breite regionale Unterstützung stößt, gleichwohl aber durch das Mandat nicht abgedeckt ist. Zugleich wird die Frage, wann der Schutz der Zivilbevölkerung ein internationales Eingreifen nicht nur legitimiert, sondern zwingend erfordert, in unterschiedlichen Foren thematisiert werden, nicht nur im Sicherheitsrat. Gerade die permanenten Sicherheitsratsmitglieder dürften dabei aber unter Rechtfertigungsdruck geraten – die USA wegen ihrer expliziten Bereitschaft, notfalls auch ohne UN-Mandat zu intervenieren, China und Russland wegen ihrer Zurückhaltung, solche Mandate zu erteilen. Eine Politik strikter Nichteinmischung, wie China sie bislang auch gegenüber diktatorischen

Regimen praktiziert hat, ist längerfristig kaum durchzuhalten – nicht nur weil China damit international mehr *soft power* verliert als gewinnt, sondern auch weil die Erfahrung in Libyen, Zehntausende eigener Bürger aus einer zusammenbrechenden Diktatur evakuieren zu müssen, das Interesse an den inneren Verhältnissen der Länder, mit denen man kooperiert, erhöht.

Stabilität: Die arabischen Revolten und Umbrüche haben das Stabilitätsverständnis, auf dem die Politik der EU gegenüber ihrem Nachbarschaftsraum basiert, in Frage gestellt. Europa wird auch weiter ein vitales Interesse an einer stabilen Nachbarschaft haben. Europäische Entscheidungsträger haben gerade in dieser Nachbarschaft aber zu oft politische Stagnation und die Langlebigkeit von Regimen mit nachhaltiger Stabilität verwechselt. Nicht nur arabische Autokraten haben sich gern als Stabilitätsgaranten präsentiert – und sind damit durchgekommen. Europa sollte sich durchaus bemühen, politische und soziale Stabilität in seinem Nachbarschaftsraum zu fördern. Es braucht dazu aber ein neues, eindeutiges Konzept von Stabilität und eine entsprechende Instrumentierung. Stabilität sollte dabei nicht als Erhalt des Status quo, sondern als ein dynamisches Gleichgewicht verstanden werden, das Wandel und friedlichen Machtwechsel erlaubt.

Universelle Werte: Die Aufstände und Revolutionen in den arabischen Staaten haben ein politisches Signal gesetzt, das weit über die arabische Welt hinaus wirkt. Sie haben nämlich gezeigt, wie lebendig der Wunsch nach Demokratie, individueller Freiheit, Gerechtigkeit und der Wahrung von Menschenrechten ist. Die Furcht nicht weniger westlicher Beobachter und Politiker, dass insbesondere der Aufstieg Chinas auch einen globalen Wertewandel zugunsten eines autoritär-kapitalistischen Modells, das auf Harmonie, Wachstum und weise Führung setzt, bewirken könnte, ist also offenbar übertrieben. Es ist auffällig, dass die junge Generation, die die arabischen Revolten und Revolutionen trägt, sich zwar kaum an europäischer Politik orientiert, die von Europa vertretenen, liberal-demokratischen Werte aber ganz selbstverständlich als die ihren betrachtet und damit deren Universalität unterstreicht. In gewisser Weise hat Europa hier also politische Unterstützung aus einer Region erhalten, aus der es sie zweifellos nicht erwartet hat. Nicht nur deshalb muss das Interesse Europas an einem Erfolg demokratischer Transformationen im arabischen Raum ähnlich hoch sein wie vor zwanzig Jahren in Osteuropa.

Anhang

Verzeichnis der Abkürzungen

AIPAC	American-Israel Public Affairs Committee
AQAP	Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (Al-Qaida in the Arabian Peninsula)
AU	Afrikanische Union
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979)
EU	Europäische Union
EUROMED	Euro-Mediterranean Partnership
G8	Gruppe der acht (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA)
GECF	Forum Gasexportierender Länder (Gas Exporting Countries Forum)
GKR	Golfkooperationsrat
IEA	Internationale Energieagentur
IWF	Internationaler Währungsfonds
JEM	Justice and Equality Movement (Sudan)
JMP	Joint Meeting Parties (Jemen)
LNG	Flüssiggas (Liquefied Natural Gas)
MENA	Middle East and North Africa
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NCFPR	National Council for the Forces of the Peaceful Revolution (Jemen)
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-governmental Organization)
OPEC	Organisation Erdölexportierender Länder (Organization of the Petroleum Exporting Countries)
PJD	Parti de la justice et du développement (Marokko)
PLO	Palestine Liberation Organization
QIZ	Qualifying Industrial Zones (Sonderwirtschaftszonen in Ägypten)
SCAF	Supreme Council of the Armed Forces (Ägypten)
SLA	Sudan Liberation Army
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
USFP	Union socialiste des forces populaires (Marokko)
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WB	Weltbank

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- Dr. Steffen Angenendt** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Globale Fragen der SWP
- Dr. Muriel Asseburg** ist Leiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP
- Dr. des. André Bank** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des GIGA Instituts für Nahost-Studien in Hamburg
- Dr. Asiem El Difraoui** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen des von der Gerda Henkel Stiftung geförderten Projekts »Jihadismus im Internet: Die Internationalisierung von Gewaltdiskursen im World Wide Web« an der SWP
- Prof. Dr. Ulrike Freitag** ist Direktorin des Zentrums Moderner Orient in Berlin
- Dr. Iris Glosemeyer** ist ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP
- Wolfram Lacher** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP
- Dr. des. Katja Niethammer** ist Junior-Professorin am Arbeitsbereich Islamwissenschaft an der Universität Hamburg, im Wintersemester 2011/2012 Vertretungsprofessorin Islamwissenschaft an der Freien Universität Berlin
- Prof. Dr. Volker Perthes** ist Direktor des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit und geschäftsführender Vorsitzender der SWP
- Dr. Walter Posch** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP
- Dr. Stephan Roll** ist Post-Doc-Stipendiat in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der SWP
- Dr. des. Johannes Thimm** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Amerika der SWP
- Dr. Kirsten Westphal** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der SWP