

Berichte des internationalen Währungsfonds zeigen, dass in den arabischen Staaten sowie Iran Prozesse wirtschaftlicher Liberalisierung, Subventionsabbau und die Reduktion von Handelsbeschränkungen, mehr oder weniger intensiv, durchaus stattfinden. Es stellt sich vielmehr die Frage nach politischer Reform, nach der Reform von Institutionen und Verfassung, von Machtstrukturen und Herrschaftspraktiken, letztlich die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Entwicklung.

Ist die arabische Welt noch zu reformieren?

Volker Perthes

Beginnen wir mit einem Vogelperspektiven-Blick auf den Zustand der politischen Systeme im Vorderen Orient. Freedom House, das die Elemente politischer und bürgerlicher Freiheiten regelmäßig weltweit vergleichend zu messen versucht, bezeichnet den Nahen und Mittleren Osten als die „am wenigsten freie geografische Region in der Welt“; die Länder, mit der Ausnahme Israels, gelten als entweder „unfrei“ oder „teilweise frei“.¹ Tatsächlich finden wir in keinem Land der arabischen Welt – von Marokko im Westen bis zum Irak und zur Arabischen Halbinsel im Osten – oder in Iran eine konsolidierte liberale Demokratie. Nur im Libanon, in Algerien, im Irak und in den palästinensischen Gebieten sowie kürzlich in Mauretanien haben die wichtigsten obersten Entscheidungsträger sich in letzter Zeit überhaupt einem ernsthaften demokratischen Wettbewerb stellen müssen. In anderen Fällen wurden sie entweder überhaupt nicht gewählt, in Referenden bestimmt oder über Scheinwahlen bestätigt. Das heißt nun nicht, dass es in diesen Ländern keine Wahlen oder Abstimmungen gäbe. Im Gegenteil, seit 2003 gibt es regelmäßige Wahlen in fast allen arabischen Staaten, auch in Ländern, wo es nie zuvor gewählte Versammlungen gegeben hat – so in Bahrain oder Katar; auch in Saudi-Arabien

„Mit Ausnahme der schwachen, bürgerkriegsbedrohten Staaten oder Quasi-Staaten Libanon, Irak und Palästina sind Wahlen in den arabischen Ländern kaum ein Instrument friedlichen Machtwechsels, ist eine Rotation politischer Macht durch demokratische Wahl nicht vorgesehen und findet auch nicht statt.“ (Palästinensische Kommunalwahlen 2005/picture-alliance)

gab es 2005 zumindest Kommunalwahlen. In Ägypten, in Syrien, im Jemen, in Marokko, in Algerien und in anderen Staaten der Region finden regelmäßig Wahlen statt, die oft allerdings – vor allem in Syrien, in Ägypten oder Tunesien – weit davon entfernt sind, frei oder fair zu sein. Darüber hinaus hat es in den vergangenen zwei, drei Jahren tatsächlich freie, nicht oder kaum manipulierte Wahlen im Irak, in den palästinensischen Gebieten und im Libanon gegeben. Dabei fällt allerdings auf, dass zwei dieser drei Gemeinwesen de facto besetzt sind, das dritte um seine Souveränität noch kämpft. Es scheint, dass Wahlen – so viel zur Verbreitung von Normen im internationalen System – mittlerweile als Mittel politischer Legitimation zur gewünschten politischen Innenausstattung fast aller Staaten und Regime in der Region gehören. Das gilt für liberalisierende Monarchien wie Marokko, Jordanien, Bahrain oder Oman nicht anders als für De-facto-Staatsparteienregime wie Tunesien, Syrien und nicht zuletzt Ägypten, das in vieler Hinsicht noch ein Trendsetter in der Region ist. Hier gab es durchaus Öffnungsmomente. So ließ Ägyptens Präsident Mubarak 2005, um amerikanischem Druck zu entgehen und einer wachsenden inneren Opposition die Spitze zu nehmen, die Verfassung des Landes derart ändern, dass aus einem Referendum über seine eigene Wiederwahl formal eine Wahl mit mehreren Gegenkandidaten wurde. Das Maß erlaubter demokratischer Öffnung erwies sich im Nachhinein als begrenzt: Der nach Mubarak zweitplatzierte Kandidat, Ayman Nour, erhielt mit 7,6 Prozent der Stimmen offensichtlich mehr, als das Regime für tolerabel hielt. Er sitzt seither unter fadenscheinigen Begründungen im Gefängnis; der Präsident bereitet derweil seinen Sohn Jamal auf die Nachfolge an der Staatsspitze vor.

Mit Ausnahme der genannten schwachen, bürgerkriegsbedrohten Staaten oder Quasi-Staaten Libanon, Irak und Palästina sind Wahlen in den arabischen Ländern kaum ein Instrument friedlichen Machtwechsels, ist eine Rotation politischer Macht durch demokratische Wahl nicht vorgesehen und findet auch nicht statt. Auch wenn Verlautbarungen der Regime oft das Wort Demokratie enthalten, ist damit deutlich etwas anderes gemeint als das liberale Verständnis von Volkssouveränität, kollektiver Selbstregierung und Machtkontrolle. In schönster Klarheit wird dies von einem Mitglied des bahrainischen Königs-

hauses ausgedrückt, das für ein Dissertationsprojekt über „Des Königs Demokratie“ interviewt wurde: „We have already given them democracy, but now, they want participation.“²

Die politischen Systeme der arabischen Welt werden in der Wissenschaft gerne als pluralisierter Autoritarismus, liberalisierte Autokratie oder semiautoritär bezeichnet.

Es wäre deshalb auch falsch, mit Blick auf die arabische Welt und den Mittleren Osten von „defekten Demokratien“ zu sprechen. Dies hieße schließlich, dass es sich im Grunde um demokratische Systeme handle, die allerdings gewisse Mängel zeigten. Wir würden damit tatsächliche, wichtige politische Entwicklungen übersehen, die zusammengefasst darin liegen, dass das Maß individueller Freiheiten in den meisten Ländern der Region seit Ende der 1980er-Jahre tatsächlich zugenommen hat, insbesondere was wirtschaftliche Freiheit, Eigentumsrechte, aber auch die Freiheit von Information und Kommunikation angeht, und dass die Gesellschaften, die Medien dieser Länder, aber auch ihre politischen Institutionen pluralistischer geworden sind. Die politischen Systeme der arabischen Welt werden deshalb in der Wissenschaft gerne als pluralisierter Autoritarismus³, liberalisierte Autokratie⁴ oder semiautoritär⁵ bezeichnet. Dabei taucht mehr und mehr die Frage auf, ob es sich bei diesen Regierungsformen in der Region eben nicht nur, wie oft vermutet, um einen Übergangszustand handelt, der als Station auf dem Weg der Transition oder Transformation zur Demokratie zu betrachten wäre, sondern um einen mehr oder weniger stabilen Regimetyp.⁶ Stabilität würde sich dabei darin manifestieren, dass ein solches Regime auch schwere Krisen bewältigen und sich selbst reproduzieren kann.

Dieser Zustand der politischen Systeme wirft die Frage nach dem „Exzeptionalismus“ der arabischen Welt auf – beileibe keine ganz neue Diskussion. Nicht erst seit dem Zusammenbruch der Ostblockregime wird debattiert, ob die arabische Welt, was ihre politische Entwicklung angeht, einfach anders,

exzeptionell, sei. Die Staaten der Region wurden von der „dritten Welle“ der Demokratisierung (Huntington) nicht erfasst, und auch die in kurzzeitiger Euphorie schon als vierte Welle bezeichnete Serie der sogenannten Farbenrevolutionen scheint, von Libanons Massenprotesten gegen die syrische Präsenz einmal abgesehen, an der Region vorbeigegangen zu sein. Man gewöhnte sich an diese Alleinstellung der Region so sehr, dass die arabische Welt im ersten seminalen Werk über „Transitionen zur Demokratie“ gar nicht auftauchte,⁷ so sehr, dass die Beschreibung von Israel als einziger Demokratie im Nahen Osten gewissermaßen zum Mantra wurde, so sehr auch, dass manche von einer Immunität der Region gegen Demokratie sprachen oder sich allenfalls eine „Demokratie ohne Demokraten“ vorstellen konnten.⁸ Mehr oder weniger intensive westliche Bemühungen, Demokratie oder zumindest die Verankerung demokratischer Normen im Nahen und Mittleren Osten zu fördern, schien daran wenig zu ändern – man denke an den „Barcelona-Prozess“ (Euromediterrane Partnerschaft) der EU seit 1995, Präsident George W. Bushs Freiheitsagenda seit 2001 oder die vom G8-Gipfel 2004 lancierte, maßgeblich von den USA und der EU betriebene Broader Middle East and North Africa Initiative (BMENA). Für den andauernd exzeptionellen Zustand der arabischen Welt wurde eine Reihe von Argumenten und Theoriefragmenten angeboten, die teils verschwörungstheoretisch, teils ökonomisch-deterministischer, teils kulturalistischer Natur waren: Westliche Herrschaftspläne, das Öl, der Islam oder schlicht „the Arab mind“⁹.

Anstelle solch essenzialistischer Erklärungen sollten wir lieber versuchen, Triebkräften nachzugehen, die politische Reform oder Demokratisierung in arabischen Staaten und Iran aktuell erleichtern, fördern oder erschweren. Um einen analytischen Rahmen zu schaffen, ein Raster, das uns hilft, Fakten und Ereignisse einzuordnen, können wir in einem zugegebenermaßen etwas amerikanischen Stil sowohl von einer Geopolitik der Reform wie auch von einer politischen Ökonomie von Reform und Demokratieentwicklung sprechen, wobei Letztere sich auf strukturelle sozioökonomische und soziopolitische Faktoren einschließlich der Interessen politischer Akteure bezieht. Die geopolitischen und politisch-ökonomischen Variablen wirken dabei keineswegs

immer in die gleiche Richtung; beide beeinflussen aber politische Debatten in der Region und die Ergebnisse politischer Prozesse.

Beginnen wir also mit der geopolitischen oder internationalen Dimension, die ich anhand von vier miteinander korrespondierenden Thesen skizzieren will.

Erstens: Liberale Demokratie ist global derzeit nicht das Gewinnermodell.¹⁰

Die alten Demokratien Nordamerikas und Europas verlieren im internationalen System an relativer Macht. Denn wirksamer als der Erfolg von erfolgreichen Demokratisierern wie Indonesien, Malaysia oder der Türkei, die durchaus als Referenzpunkte in Demokratiedebatten im Nahen und Mittleren Osten wirken, ist der enorme Einfluss des chinesischen und zunehmend auch des russischen Modells. Gerade in China gelingt es offensichtlich, Wachstum zu erreichen und Armut großflächig zu bekämpfen, ohne sich dabei auf Demokratie einzulassen. Die Lehre für die politischen Eliten in anderen Weltregionen, gerade auch im Vorderen Orient, heißt: Du musst nicht demokratisch, wohl aber wirtschaftlich offen und liberal sein, um Erfolg zu erzielen, vielleicht auch, um steigenden Einfluss in der Welt und in den Institutionen globaler Regierungsführung zu gewinnen und dort deine Interessen durchzusetzen. Im Übrigen versucht nicht nur der Westen für sein Demokratiemodell zu werben. Auch das nicht liberaldemokratische Modell wird mehr oder weniger offensiv vertreten. So spricht ein Teil der russischen Elite selbstbewusst vom Leitbild der „souveränen Demokratie“¹¹; Chinas neue Ideologie kommt als Ideologielosigkeit daher, wenn die Volksrepublik sich in Afrika und im Nahen Osten als freundlicher Geberstaat zeigt, der sich nicht zu sehr in die inneren Angelegenheiten der Empfängerstaaten einmischt.¹²

Zweitens: Der „Demokratieexport“ des Westens, der im Gegensatz zum chinesischen Verhalten eine solche „Einmischung“ darstellt, hat Schaden genommen, weil er zum Teil erheblichen Schaden angerichtet hat beziehungsweise mit Schäden assoziiert wurde. Vor zwanzig Jahren, als ich in Syrien lebte, wurde ich von Freunden häufig gefragt: Warum exportiert ihr eigentlich alles in unsere Länder, nur nicht eure Demokratie? Heute höre ich diese Frage nicht mehr. Demokratieverbreiung lebt vom Beispiel. Das haben nicht zuletzt die Umbrüche in Zentral- und Osteuropa gezeigt. Die Beispiele für Demokra-

tieverbreitung, die den Bürgerinnen und Bürgern in der arabischen Welt am deutlichsten sind, heißen heute Irak und Palästina, vielleicht noch Libanon. Im Irak hat es zweifellos freie Wahlen gegeben, aber die gewählte Regierung muss sich in der amerikanisch bewachten Internationalen Zone verschanzen, und ihre Milizen bekämpfen sich gegenseitig. In Palästina hat es freie Wahlen gegeben; die Territorien erleben aber einen Staatszerfall ohne Staat. Im Libanon gab es ebenfalls freie Wahlen; die demokratischen Institutionen und die demokratisch gewählten Vertreter schaffen es aber nicht, ihre Konflikte institutionell zu lösen. Auch weiterhin regimekritische Syrer, denen ich heute begegne, sagen mir eher: „So viel ‚Demokratie‘, wie dieses Regime uns gibt – Stabilität und begrenzte Freiheiten –, reicht uns gerade angesichts ‚westlicher‘ Demokratie in unseren Nachbarstaaten.“

Drittens: Die westliche Demokratieagenda ist ein Teil westlicher Sicherheitspolitik. Das ist, wie ich ausdrücklich sagen will, nicht illegitim; es wirft aber praktische Probleme auf, die wir gern übersehen. Die Einordnung der Demokratieagenda in die eigenen Sicherheitsinteressen wird auch nicht versteckt. Sie wird weniger deutlich beim Barcelona-Prozess der EU, der allerdings auch weniger deutlich auf rasche Demokratisierung drängt, und sie wird ganz explizit bei George W. Bushs Freiheitskampagne, die als Teil des globalen Kriegs gegen den Terror verstanden wird. Für westliche Akteure ist dies in mindestens zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen schafft es analytische Verständnisprobleme. Wir müssen uns fragen, ob wir eigentlich die lokalen Debatten in der arabischen Welt oder Iran über Demokratie und Reform noch verstehen und ob wir die Geschichte von Demokratie- und Reformdebatten in der Region richtig wahrnehmen. Wahrscheinlich wäre heute ein akademisches Werk wie Gudrun Krämers Habilitationsschrift über Demokratie- und Menschenrechtsdiskurse im Islam,¹³ die diese Debatten untersucht, ohne sie in den Kontext westlicher Sicherheitsperzeptionen und des Global War on Terror zu setzen, kaum noch möglich. Zum anderen ergeben sich praktische Probleme, weil die westliche Agenda mit der Verknüpfung von Demokratisierung und eigenem Sicherheitsinteresse eine sehr gemischte Botschaft an die Empfänger im Vorderen Orient enthält. Für die Regime heißt diese Botschaft: Wenn ihr in

euren Ländern nicht mehr für unsere Sicherheit tut, könnten wir euch „demokratisieren“.¹⁴ Diese Bedrohung mit regime change lässt die angesprochenen Regime nach Abwehrmöglichkeiten suchen, die unter Umständen auf Kosten bürgerlicher Freiheiten in ihren Ländern gehen. An die wenigen Demokraten oder die Zivilgesellschaft in diesen Ländern heißt die Botschaft dagegen: Wir unterstützen euch aus unserem eigenen Interesse, notfalls bis hin zur tödlichen Umarmung – oder nur bis die Ergebnisse eventueller Wahlen anders ausfallen, als wir das erwarten.

Der Wahlsieg der islamistischen Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen Anfang 2006 markierte das Ende des westlichen Enthusiasmus zumindest für rasche demokratische Wahlen in der Region.

Viertens: Die raschen Agenda- und Richtungswechsel amerikanischer, aber auch europäischer Politik bewirken einen Mangel an Glaubwürdigkeit. Dies zeigte sich besonders deutlich Anfang 2006. Der damalige Wahlsieg der islamistischen Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen markierte das Ende des westlichen Enthusiasmus zumindest für rasche demokratische Wahlen in der Region; zeigte er doch die Gefahr, dass die Subjekte dieser Staaten anders wählen, als wir das getan hätten. Einen Präzedenzfall hatte es bereits 1991 bei den algerischen Parlamentswahlen gegeben, die, nachdem sich ein Wahlsieg der islamistischen FIS abzeichnete, mit stillschweigender Unterstützung des Westens vom Militär abgebrochen wurden. Man kann, übrigens mit guten demokratietheoretischen Argumenten, diskutieren, ob die Wahlen in den palästinensischen Gebieten – auch die von 1991 in Algerien – zu früh kamen oder ob die Hamas beziehungsweise die FIS daran hätten teilnehmen dürfen sollen. Die Botschaft nach den Wahlen schien für die Gesellschaften in der Region jedenfalls eindeutig: Der Wahlsieger wurde bestraft; im palästinensischen Fall wurden ihm Konditionen aufgelegt, um überhaupt als Gesprächspartner akzeptiert zu werden, die man von keinem anderen Akteur in der Region einforderte. Selbst die letztlich nur kurzlebige palästi-

nensische Einheitsregierung, die 2007 dank saudischer Vermittlung zustande kam, wurde von der EU nicht unterstützt und von den USA offen unterminiert. Die Lehre, die von den Führungen nah- und mittelöstlicher Staaten mit Blick auf das US-Experiment im Irak und die enttäuschten Hoffnungen auf „demokratische Dominos“, vielleicht auch mit Blick auf Palästina oder auf Pakistan gezogen wird, heißt derzeit sicher nicht, sich in Richtung demokratischer Öffnung zu bewegen, sondern gerade wenn es um das Wohlwollen der USA geht, eher dem amerikanischen Bedürfnis nach stabilen Verbündeten in der Region nachzukommen. Sollte es 2005, als George W. Bushs Freiheitsagenda ihren Höhepunkt erlebte, in der ägyptischen Regimespitze Sorge gegeben haben, dass Washington sich etwa gegen eine dynastische Regelung für die Nachfolge des Präsidenten stellen könnte, so dürfte heute bei Mubaraks zu Hause wieder Zuversicht herrschen. Im Ergebnis gelten westliche Demokratisierungsforderungen in der Öffentlichkeit der arabischen Staaten weitgehend als unglaubwürdig, und wer lokal für Demokratie eintritt, kann gleichwohl leicht als „amerikanischer Agent“ denunziert werden. Fareed Zakaria, der Herausgeber von Newsweek, hat wohl Recht, wenn er mit Blick auf die gegenwärtige Stimmungslage in der Region schreibt: „The easiest way to sideline a reform is to claim that it is pro-American.“¹⁵

Dennoch, und hiermit kommen wir zum zweiten Teil unseres Analyserahmens, zeigt sich politische Bewegung in den arabischen Staaten und Gesellschaften. Um sie zu erkennen, müssen wir unseren Blick auf die inneren, sozioökonomischen und soziopolitischen Entwicklungen, auf die „politische Ökonomie“ von Transformation und Reform richten. Drei Variablen sind dabei zu berücksichtigen.

Die erste Variable ist die wirtschaftliche Grundlage oder die Ressourcenausstattung der betreffenden Länder. Natürlich ist es wichtig, dass Öl- und Gasexporte weiterhin die Wirtschaft der Region bestimmen. In zahlreichen Staaten trägt der Öl- und Gassektor bis zu 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bei; Öl- und Gasexporte machen, da die entsprechenden Exporteinnahmen meist direkt dem Staat zufließen, bis zu 60 Prozent oder mehr der Staatseinnahmen aus. Der amerikanische Starjournalist Thomas Friedman hat jüngst entdeckt,

was er das „first law of petropolitics“ nennt: Je höher die Öleinnahmen eines Staates sind – nicht nur in der arabischen Welt, auch in Russland oder Venezuela –, desto autoritärer sind die Systeme, desto weniger neigen sie zu Reform.¹⁶ Die Einsicht ist nicht ganz neu: Ganze Generationen von Wissenschaftlern haben sich mit dem Phänomen des Rentierstaates und der Rentierökonomien nicht zuletzt im Mittleren Osten beschäftigt.¹⁷ Die Form ist bekannt: Öl-Rentierstaaten sind auch Allokationsstaaten (Luciani); sie bezuschussen ihre Bürger, anstatt sie zu besteuern und dafür politische Forderungen gewärtigen zu müssen. Die demokratische Formel „no taxation without representation“ wird praktisch umgedreht.

Es steht außer Frage, dass diese Theorie uns einiges über die Entwicklung vor allem der Öl exportierenden Staaten, aber auch anderer Staaten in ihrer Umgebung, die sekundär von den Ölrenten profitiert haben, klarmacht, wobei mittlerweile einige kritische Fragen an ihre Erklärungskraft zu stellen sind. Immerhin sind gerade in den Petrostaaten am Golf lebensfähige kapitalistische Eliten, ist ein eigener Mittelstand entstanden – und dies nicht zuletzt dank der Zuweisung von Ressourcen durch den Staat. Vielleicht können wir von einer Art staatsgeleiteter ursprünglicher Akkumulation sprechen. Ökonomische Liberalisierung hat stattgefunden, und die Gewichte zwischen Staat und Privatwirtschaft sind nicht nur in den ärmeren Staaten, sondern gerade auch in Saudi-Arabien graduell verschoben worden.¹⁸ Im Ergebnis ist der Privatsektor in den Golfstaaten insgesamt heute nicht mehr vom Staat abhängig. Privatsektoreinkommen in diesen Staaten sind angesichts mangelnder Transparenz schwer zu schätzen; sie dürften aber zumindest vor der letzten Ölpreishausschuss sicher höher gewesen sein als das der entsprechenden Staaten. Unternehmen aus den Golfstaaten, insbesondere Banken, andere Dienstleister, aber auch Industrieunternehmen, sind denen in anderen arabischen Staaten, die eine sehr viel längere unternehmerische Tradition haben – man denke an Ägypten oder Syrien –, mittlerweile sowohl was ihre Finanzkraft als auch was ihre Kompetenz angeht, deutlich überlegen. Marktwirtschaftliche Reformen in den Staaten der Region produzieren zudem oder stärken bereits vorhandene Mittelschichten, die – wir werden darauf zurückkommen – mit

bestimmten Forderungen nach Reform auftreten. Tatsächlich reformieren auch die Ölexportstaaten am Golf ihre politisch-administrativen Systeme. Dies bedeutet zwar nicht die Einführung liberaler Demokratie, wohl aber eine stärkere Institutionalisierung und Berechenbarkeit sowie begrenzte Partizipation der Staatsbürger. Saudi-Arabien, der wichtigste Staat auf der Halbinsel, ist hier keine Ausnahme: Es hat Rechtsreformen durchgeführt, die Einrichtung Oberster Gerichte ist auf dem Weg, ein Familienrat, der die Thronfolge institutionalisiert, wurde eingerichtet; Kommunalwahlen, wenngleich mit beschränkter Teilnahmemöglichkeit, haben das Land zumindest für die Idee einer Partizipation per Abstimmung geöffnet.

Globalisierung und technischer Wandel, nicht zuletzt die Verbreitung des Internet, haben moderne Diskurse, etwa über Menschenrechte und Zivilgesellschaft, gefördert.

Als zweite Variable lässt sich der Elitenwandel in den Ländern der Region begreifen – sowohl der Wandel der Herrschafts- und Regimeeliten wie der der politisch relevanten Elite im weiteren Sinne.¹⁹ Diejenigen, die heute politische Entscheidungen treffen oder beeinflussen, sind überwiegend nicht mehr die Generation, die im Ost-West-Konflikt, durch die „großen“ arabisch-israelischen Kriege und durch den arabischen Nationalismus sozialisiert wurden. Prägend für sie waren vielmehr die Erfahrungen ihrer Länder mit Globalisierung und wirtschaftlicher Liberalisierung, mit dem Friedensprozess im Nahen Osten und all seinen Rückschlägen, mit den Konflikten am Persischen Golf und dem Global War on Terror sowie mit den Auseinandersetzungen mit dem und innerhalb des politischen Islam, welcher weitgehend das Vakuum gefüllt hat, das Pan-Arabisismus und etatistischer Nationalismus hinterlassen haben. Dieser Sozialisationshintergrund führt natürlich nicht mechanisch zu bestimmten Entscheidungen. Aber Globalisierung und technischer Wandel, nicht zuletzt die Verbreitung des Internet, haben bestimmte Restriktionen wie etwa die klassische Zeitungszensur obsolet und impraktikabel werden

lassen und haben moderne Diskurse, etwa über Menschenrechte und Zivilgesellschaft, gefördert. Zudem entstehen über die Integration in globale Zusammenhänge und Organisationen (wie die WTO) lokal Gesetze und Institutionen, die ihrerseits zu Bausteinen von Rechtsstaatlichkeit werden können. Die neuen Mittelschichten sind besser ausgebildet, internationaler und wohlhabender; sie sind vor allem relativ, im Verhältnis zur Gesamtgesellschaft, größer und erfolgreicher, als dies die vorhergehenden Generationen waren. Mit ihnen wächst tatsächlich eine Zivilgesellschaft, die den Raum zwischen Staat einerseits, Familie und ethnischer Gemeinschaft andererseits füllt, ohne selbst notwendig demokratisch strukturiert zu sein. Diese Mittelschichten haben ein Interesse an größerer Freiheit und mehr Rechtsstaatlichkeit, und sie suchen Einfluss. Sie sind selbst aber nicht zuletzt angesichts der beschriebenen regionalen Entwicklungen vorsichtig. Das heißt, sie stellen nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, die Machtfrage. Und sie stellen auch, anders als in der Ukraine oder in Georgien, das Argument der Herrschaftseliten nicht in Frage, dass die Instrumente des autoritären Staates weiterhin zur Durchsetzung vielleicht schmerzlicher Reformen und zum Schutz der Stabilität im eigenen Land notwendig bleiben.

Drittens: Es gibt in der gesamten Region eine lebhafte Debatte über bessere Regierungsführung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und die faire oder „gerechte“ Verteilung von Macht und Chancen.²⁰ Dies sind durchaus Themen, die Teile der Öffentlichkeit mobilisieren, die allerdings nicht nur von Liberalen – einer ohnehin schwachen und marginalisierten Gruppe –, sondern, wie sich nicht zuletzt in Ägypten, in Marokko, in Palästina oder anderen Staaten zeigt, von Teilen des politischen Islam genutzt werden. Interessanterweise trat die Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen nicht unter Slogans an, die Kampf und Martyrium herausstellten – das überließ man der nationalistischen Fatah –, sondern als „Liste für Reform und Veränderung“. Unter ähnlichem Label stellten sich islamistische Kandidaten etwa in Ägypten oder bei den Kommunalwahlen in Saudi-Arabien zur Wahl – und erzielten damit auch gute Erfolge. Nationale islamische Bewegungen wie die Muslimbrüder in Ägypten, die Hamas in Palästina, die Parteien der irakischen Schiiten-Allianz

oder die bahrainische Wifaq bieten mit ihrer oft sehr deutlichen Einforderung des Respekts menschlicher Würde, von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten – welche, wie Umfragen des Pew-Centers zeigten, in der arabischen Welt nicht weniger populär sind als im Westen²¹ – und oft auch Demokratie zumindest Anknüpfungspunkte zu liberaldemokratischen Vorstellungen und schaffen es gleichzeitig, zentrale Werte arabischer Gesellschaften anzusprechen.²² Deshalb ist es auch für viele arabische liberale oder linke Demokraten – als Beispiele können Mustafa Barghouti in den palästinensischen Gebieten oder Saad Eddin Ibrahim in Ägypten gelten – eben nicht so schwer vorstellbar, mit Islamisten gemeinsam für politische Reformen einzutreten. Dies allerdings könnte dann heißen, und heißt gelegentlich, die Machtfrage zu stellen, und erzeugt nicht selten gewaltsame Reaktionen der Regime.

Der Westen befindet sich hier in einem Politikdilemma. Denn einerseits müssen westliche Regierungen wegen unserer wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen mit autoritären Regimen kooperieren. Wir brauchen Ägypten und seine Regierung wegen der ägyptischen Rolle im Friedensprozess; Ähnliches gilt für Syrien und mittlerweile auch für Saudi-Arabien. Wir brauchen Saudi-Arabien und Iran als Ölproduzenten; wir brauchen Algerien und Syrien im Kampf gegen terroristische Gruppen. Andererseits gefährden der Mangel an Reform, schlechte Regierungsführung und das Festhalten an wenig partizipativen Regimen die Stabilität dieser Länder selbst, wachsen hier soziale und politische Spannungen und der Nährboden für extremistische oder terroristische Gruppen. Politischer Wandel könnte auf einige Zeit entweder gar nicht stattfinden – und das kann uns nicht gefallen – oder sehr plötzlich, in chaotischer Form auftreten, was ebenfalls amerikanischen und europäischen Interessen zuwiderlaufen würde.²³ Was also tun? Ich will mit fünf Empfehlungen an westliche Politik schließen, die vielleicht banal erscheinen mögen. Aber die Bedeutung auch banaler Einsichten wird gelegentlich deutlich, wenn man sie ignoriert. Alle diese Empfehlungen gehen davon aus, dass wir – die Staaten der EU wie auch die USA – uns weiter einmischen werden, weil politische Reformen in unserer Nachbarschaft tatsächlich unserem Interesse entsprechen, schon weil besser regierte und partizipativere Staaten

auch bessere Partner für politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation sind.

Es ist sicher so, dass es ohne die nationalen moderaten Kräfte des politischen Islam keine nachhaltigen politischen Reformen in der arabischen Welt geben wird.

Erstens geht es darum, jene Akteure zu unterstützen, die friedlich für Veränderung in ihren Ländern eintreten. Dies ist das wesentliche Kriterium für Kooperation und Kontakt, nicht das Bekenntnis dieser Akteure zu westlicher Liberalität. Das heißt nicht nur zu akzeptieren, dass manche Form der materiellen Unterstützung diesen Akteuren schaden oder tatsächlich zu viel sein kann.²⁴ Es heißt auch zu akzeptieren, dass Zivilgesellschaften, die wir uns gern als Partner denken, nicht nur jene umfasst, die Projektanträge auf Englisch oder Französisch schreiben können oder einen säkularen Diskurs pflegen, sondern auch konservative islamische Kräfte. Natürlich heißt es zu akzeptieren, dass Wähler, wenn und wo halbwegs freie Wahlen stattfinden, anders entscheiden können, als wir es für richtig halten mögen. Es ist sicher so, dass es ohne die nationalen moderaten Kräfte des politischen Islam keine nachhaltigen politischen Reformen in der arabischen Welt geben wird.²⁵ Sie auszuschließen hieße den Graben zwischen der arabisch-muslimischen Welt und dem Westen zu vertiefen. Der amerikanische Wissenschaftler Nathan Brown hat sicher Recht, wenn er schreibt, es gebe „keinen richtigeren Ansatz, als Demokratie [und demokratische Instrumente] zu nutzen, um islamistische Bewegungen als normale politische Akteure zu inkorporieren.“ Das Problem sei allerdings, dass dies lang dauern könnte, Demokratie kurzfristig enttäuschend sein kann und uns dazu vielleicht die strategische Geduld fehlt.²⁶

Deshalb ist es, zweitens, wichtig, die Komplexität politischen Wandels zu akzeptieren. Politischer Wandel ist nie linear, er ist immer voller Widersprüche, Umwege und Rückschläge. Es lässt sich deshalb empfehlen, das Konzept der Demokratie und der Demokratisierung operational in ihre konstituierenden Elemente aufzubrechen. Das bedeutet insbesondere Rechtsstaatlichkeit,

Menschenrechte – welche für die EU unverhandelbar sein sollten –, unabhängige Justiz, Transparenz, Meinungsfreiheit und auch allgemeine freie Wahlen, wobei diese zwar letztlich das entscheidende, sicher aber nicht das erste und auch kein hinreichendes Element nachhaltiger politischer Reform sind. Demokratie, das ist essenziell, kann einem weit umfassenderen Prozess des state building nicht vorhergehen.²⁷ Staatlichkeit ist vielmehr Voraussetzung konsolidierter Demokratie. Die Erfahrung Deutschlands und Europas, wo Rechtsstaatlichkeit zum Teil mehr als 100 Jahre vor der regelmäßigen Durchführung allgemeiner und freier Wahlen etabliert wurde, mag für die Entwicklung des Vorderen Orients relevanter sein als die amerikanische revolutionäre Parallelität von Staats- und Demokratieaufbau.

Drittens gilt es, die sozioökonomischen Grundlagen politischer Reform nicht aus den Augen zu verlieren. Modernisierungstheoretische Ansätze der 60er- und 70er-Jahre des 20. Jahrhunderts, die einen gewissen Automatismus von Wachstum, des Nationaleinkommens und Entwicklung zu Demokratie postulierten, sind zwar zu Recht aus der Mode geraten. Gleichwohl lässt sich nicht ignorieren, dass in der Entwicklung von Staaten und Gesellschaften eine zwar nicht mechanische, aber doch enge Beziehung zwischen wirtschaftlichem Fortschritt, Bildungsstand und dem Wachstum der Mittelschichten einerseits und den Chancen zur Verankerung von Pluralismus und demokratischen Prozessen andererseits besteht. Das heißt, dass die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Kooperation von Universitäten, die Zusammenarbeit bei technischer Ausbildung und beruflicher Bildung, die Investition in Berufs- und Fachschulen, die Einladung von Trainees und Praktikanten aus der Region – alles in allem also eine Förderung der Entwicklung neuer Mittelschichten und ihrer Kapazitäten – richtig bleibt, um Grundsteine für Veränderung zu legen. All diese Maßnahmen können im Übrigen auch dazu beitragen, ein echtes Engagement für die Gesellschaften dieser Länder zu zeigen und damit die Glaubwürdigkeit unserer Politik zu stärken.

Die vierte Empfehlung ist fast ein Mantra. Für westliche Akteure ist es essenziell, die geopolitische Dimension von Demokratisierung und Reform nicht zu ignorieren, dabei vor allem nicht die Bedeutung des arabisch-israelischen

Konflikts, zunehmend auch des Konflikts im Irak, für die allgemeine politische Entwicklung in der Region. Der ungelöste Palästina-Konflikt bleibt die wichtigste ideologische Quelle für religiösen und nationalistischen Extremismus. Nicht, dass es ohne den Nahostkonflikt keinen Extremismus gäbe – der Konflikt bleibt aber die wichtigste offene Wunde in der Region, an der sich dieser Extremismus nährt. Europäische Glaubwürdigkeit – nicht nur die Glaubwürdigkeit der USA, wie manche europäischen Kommentatoren zu glauben scheinen – wird in der Öffentlichkeit der arabischen Staaten nicht zuletzt an der Bereitschaft und Fähigkeit unserer Staaten gemessen, für die Beilegung dieses Konflikts zu wirken. Glaubwürdigkeit ist selbstverständlich ein wesentliches Element weicher oder „smarter“ Macht.

Europäische Glaubwürdigkeit – nicht nur die Glaubwürdigkeit der USA, wie manche europäischen Kommentatoren zu glauben scheinen – wird in der Öffentlichkeit der arabischen Staaten nicht zuletzt an der Bereitschaft und Fähigkeit unserer Staaten gemessen, für die Beilegung des Palästina-Konflikts zu wirken.

Zuletzt gilt es sich bewusst zu sein, dass wir uns nicht in einem Kulturkonflikt befinden, der „den Westen“ gegen „den Islam“ positionieren würde. Zweifellos ist der Graben zwischen diesen Kulturkreisen tiefer geworden. Aber der eigentliche clash oder Kulturkonflikt findet nach wie vor zuerst innerhalb der arabisch-islamischen Zivilisation statt. Quer durch die arabisch-muslimische Welt verläuft er zwischen denjenigen, die ihre Länder in die wirtschaftliche und politische Globalisierung führen wollen, und reaktionären Utopisten, die sich in einem zeit- und raumunabhängigen Kampf sehen – dazu gehören die Kreuzzüge, der 11. September genauso wie die Konflikte im Irak, in Afghanistan oder in Palästina – und ihren Gesellschaften totalitäre Zwangsjacken verpassen möchten. Der Kampf gegen den Terrorismus ist nicht zuletzt eine ideologische Auseinandersetzung, die dort, in der arabisch-islamischen Welt, gewonnen werden muss. Die vielleicht wichtigste Aufgabe dabei ist es, die In-

differenz großer Teile der Gesellschaften zu überwinden, weil sie dem Westen und ihren eigenen Regimen misstrauen und nicht bereit sind, gegen die Extremisten Stellung zu beziehen. Wir Europäer können im Wesentlichen entscheiden, ob wir unseren tatsächlichen und potenziellen Partner in der Region – denjenigen, die ihre Länder in die globalisierte Welt integrieren wollen – das Leben erschweren, indem wir sie zum Objekt unserer Politik machen, oder ob wir ihre Aufgabe durch glaubwürdiges politisches, gesellschaftliches und wirtschaftliches Engagement erleichtern.

Dieser Artikel basiert auf der vom Autor am 30. 11. 2007 an der Universität zu Tübingen gehaltenen Eschenburg-Vorlesung.

Anmerkungen:

¹ Freedom in the World 2007: Freedom Stagnation Amid Pushback Against Democracy (www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2007; 25.02.2008). – ² Katja Niethammer, *The King's Democracy. Institutional Transformation, Conflicts of Identities, and Discourses on Democracy in Bahrain's Reform Process*, Dissertation, FU Berlin, 2007, S. 161. – ³ Volker Perthes, *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*, Berlin, 2002. – ⁴ Daniel Brumberg, 'Democratization in the Arab World? The trap of liberalized autocracy', *Journal of Democracy* 13 (4), Oktober 2002, S. 56–68. – ⁵ Marina Ottaway, *Democracy challenged: The rise of semi-authoritarianism*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2003. – ⁶ Vgl. z.B. Thomas Carothers, 'The End of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy* 13 (1), Januar 2002, S. 5–21; Oliver Schlumberger, *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford, 2007. – ⁷ Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead, *Transitions from authoritarian rule: Prospects for democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. – ⁸ Ghassan Salamé (Ed.), *Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*, London: 1994. – ⁹ Raphael Patai, *The Arab Mind*, New York, 1973. – ¹⁰ Nach Freedom House gelten 47 Prozent der Staaten heute weltweit als liberale Demokratien. Dank der Mitgliedschaft Indiens in dieser Gruppe umfassen diese Staaten mehr als ein Drittel der Menschheit (46%). Wenn wir nach stabilen liberalen Demokratien fragten, wäre der Anteil der Staaten offensichtlich viel geringer. – ¹¹ Ivan Krastev, '„Souveräne Demokratie“. Russland setzt auf den Zerfall der Europäischen Union', *Merkur*, Heft 704, 2008, S. 75–79. – ¹² Denis M. Tull, *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China*, SWP-Studie 2005/S 20. – ¹³ Gudrun Krämer, *Gottes Staat als Republik. Reflexionen zeitgenössischer Muslime zu Islam, Menschenrechten und Demokratie*, 1999, Baden-Baden. – ¹⁴ Diese Warnung war überaus deutlich in Präsident Bushs Rede zur Lage der Nation im Februar 2005 und in Außenministerin Rices Ansprache an der Amerikanischen Universität in Kairo am 20. Juni desselben Jahres zu vernehmen. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html> <http://arabist.net/archives/2005/06/20/condoleezza-ri-ces-remarks-and-excerpts-from-her-cairo-speech/>. – ¹⁵ Fred Zakaria, 'The Good, the Bad, the Ugly', *Newsweek*, 31.05.2004. – ¹⁶ Thomas Friedman, 'The first law of petropolitics', *Foreign Policy*, Mai-Juni 2006, S. 28–36. – ¹⁷ Für die internationale Diskussion waren hier wegweisend vor allem Hazem Beblawi/Giacomo Luciani, *The Rentier State. Nation, State and Integration in the Arab World*, London, 1987, Croom Helm, in: *Deutschland – Peter Pawelka und seine Tübinger Schule*, vgl. etwa Andreas Boeckh/Peter Pawelka (Hsrg.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, Opladen, 1997 und Peter Pawelka, 'Staat, Bürgertum und Rente im arabischen Vorderen Orient', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (39), 1997, S. 3–11. – ¹⁸ Vgl. vor allem Giacomo Luciani, 'Public and Private Sector in the Middle East: Implications for Politics and Research', in: Volker Perthes, 'Looking ahead: Challenges for Middle East politics and research', *EuroMeSCoPaper*, No. 29, 2004. – ¹⁹ Vgl. dazu

Volker Perthes, Arab Elites. Negotiating the Politics of Change, London, 2004. – ²⁰ Dokumentiert werden diese Debatten auf Englisch etwa im Arab Reform Bulletin des Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.carnegieendowment.org>. – ²¹ Vgl. den Survey Report des 'Pew Global Attitudes Project', The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other. Europe's Muslims More Moderate vom 22.06.2006 <http://pew-global.org/reports/pdf/253.pdf>. – ²² Vgl. etwa Muriel Asseburg, Moderate Islamisten als Reformakteure. Rahmenbedingungen und programmatischer Wandel, SWP-Studie 2007/S 05. – ²³ The Arab Human Development Report 2004, S. 19–20, <http://www.undp-pogar.org/publications/other/ahdr/ahdr2004e.pdf>. – ²⁴ Davor warnt etwa der iranische Regimekritiker Akbar Ganji: 'Why Iran's Democrats Shun Aid', Washington Post, 26.10.2007. – ²⁵ Vgl. Muriel Asseburg, op. cit. – ²⁶ Nathan Brown, Amr Hamzawy, and Marina Ottaway, Islamist movements and the democratic process in the Arab world: exploring the gray zones, Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Paper No. 67, 2006. – ²⁷ Vgl. in diesem Sinne auch Daniel Brumberg, 'Democracy and Security in the Middle East', Democracy and Society, 4 (2), Spring S. 1, 2007, S. 12–14f.



Volker Perthes, geb. 1958, promovierte (1990) und habilitierte sich (1999) an der Universität Duisburg. Er war Assistenz-Professor an der American University of Beirut (1991–93) und lehrte an den Universitäten Duisburg, Münster und München.

Kontakt

Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale und Sicherheitspolitik, Ludwigkirchplatz 3–4, D- 10719 Berlin
E-mail: volker.perthes@swp-berlin.org

UNIVERSITAS setzt SCHWERPUNKTE

1/01 Zukünfte, 3/01 Biowissenschaften, 5/01 Alter,
7/01 Bildung für morgen, 9/01 Erinnerung, 11/01 Kosmos Gehirn,
1/02 Globalisierung und Gerechtigkeit, 3/02 Konsum,
5/02 Kinder, 7/02 Zukunft des Lesens (vergriffen),
9/02 Gemeinwohl und Gemeinsinn, 11/02 Gegenwart der Vergangenheit,
1/03 Wasser, 3/03 Erziehung und Familie, 5/03 Lehren und Lernen, 7/03
Lebens-Werte, 9/03 Typisch deutsch?, 11/03: Jung gegen Alt?,
1/04: Gesundheit und Gerechtigkeit, 3/04 Was Deutschland jetzt braucht,
5/04 Israel und Palästina, 7/04 Sprache/n, 9/04 Die Zukunft Europas,
11/04 Heimat, 1/05 Zukunft der Medien, 3/05 Alles hat seine Zeit,
5/05 Was Kinder (und Eltern) brauchen, 7/05 Die Sache mit der Liebe,
9/05 Die Kunst des Essens, 11/05 Renaissance der Religion?, 1/06
Rituale, 3/06 Hören, 5/06 Türkei, 7/06 Religion Fußball, 9/06 Indien, 11/06
Evolution 1/07 Zukunft der Medizin, 3/07 Arm und Reich 5/07,
Reisewelten, 7/07 Afrika, 9/07 Klimawandel,
11/07 In Würde altern und sterben, 1/08 Polen,
3/08 Schlaf und Traum, 5/08 Migration und Integration,
7/08 Humor

Die vorliegenden Hefte können Sie unter der Postanschrift oder
per E-Mail (**universitas@hirzel.de**) anfordern