

ARABISCHE WELT

Resistent gegen Demokratie?

Wirtschaftliche Liberalisierung, politische Erstarrung – so wollen es die herrschenden Eliten. Zugleich ist aber eine Mittelschicht entstanden, die Freiheit und Mitwirkung einfordert. Auf sie muss der Westen bauen.

■ VON VOLKER PERTHES

Die amerikanische Organisation Freedom House, die 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“. 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.

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. Auch wenn Verlautbarungen der Regime oft das Wort Demokratie enthalten, ist damit etwas anderes gemeint als das liberale Verständnis von Volkssouveränität, kollektiver Selbstregierung und Machtkontrolle. In schönster Klarheit wird dies von einem Mitglied des bahrainischen Königshauses ausgedrückt: „We have already given them democracy, but now, they want participation.“

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 handele, die allerdings gewisse Mängel zeigten. Wir würden damit tatsächliche, wichtige politische Entwicklungen übersehen. Das Maß individueller Freiheiten hat in den meisten Ländern der Region seit Ende der Achtzigerjahre



Volker Perthes, Jahrgang 1958, ist Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Sein wissenschaftliches Interesse gilt seit langem dem strukturellen Wandel im Nahen und Mittleren Osten.

tatsächlich zugenommen, insbesondere was wirtschaftliche Freiheit, Eigentumsrechte, aber auch die Freiheit von Information und Kommunikation angeht. Die Gesellschaften, die Medien dieser Länder, aber auch ihre politischen Institutionen sind pluralistischer geworden. Die politischen Systeme der arabischen Welt werden deshalb in der Wissenschaft gerne als pluralisierter Autoritarismus, liberalisierte Autokratie oder semiautoritär 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.

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. Für den andauernd exzeptionellen Zustand der arabischen Welt wird eine Reihe von Argumenten und Theoriefragmenten angeboten, die teils verschwörungstheoretisch, teils ökonomisch-deterministisch, teils kulturalistisch waren: westliche Herrschaftspläne, das Öl, der Islam oder schlicht „the Arab mind“.

Anstelle solch essenzialistischer Erklärungen sollten wir lieber versuchen, Triebkräften nachzugehen, die politische Reform oder Demokratisierung in arabischen Staaten und Iran aktuell erleichtern oder erschweren. Die geopolitische Dimension lässt sich mittels vier korrespondierender Thesen skizzieren.

Erstens: Liberale Demokratie ist global derzeit nicht das Gewinnermodell. 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 den Institutionen globaler Regierungsführung zu gewinnen und dort deine Interessen durchzusetzen.

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.

Drittens: Die westliche Demokratieagenda ist ein Teil westlicher Sicherheitspolitik. Das ist nicht illegitim; es wirft aber praktische Probleme auf, die wir gerne übersehen. Die Einordnung der Demokratieagenda in die eigenen Sicherheitsinteressen wird auch nicht versteckt. Sie wird weniger deutlich beim Barcelona-Prozess der EU, der nicht so stark auf rasche Demokratisierung drängt, aber sie wird ganz explizit bei George W. Bushs Freiheitskampagne als Teil des globalen Kriegs gegen den Terror. Für westliche Akteure ist dies in mindestens zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen müssen wir uns fragen, ob wir die lokalen Debatten in der

arabischen Welt oder im Iran über Demokratie und Reform noch verstehen. Zum anderen enthält die westliche Agenda mit der Verknüpfung von Demokratisierung und eigenem Sicherheitsinteresse eine sehr gemischte Botschaft an die Empfänger im Vorderen Orient. Für die Regime heißt sie: Wenn ihr in euren Ländern nicht mehr für unsere Sicherheit tut, könnten wir euch „demokratisieren“. An die wenigen Demokraten oder die Zivilgesellschaft in diesen Ländern lautet 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.

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 für rasche demokratische Wahlen in der Region; zeigte er doch die Gefahr, dass die Subjekte dieser Staaten anders wählen, als wir das getan hätten. Die Botschaft für die Gesellschaften in der Region war jedenfalls eindeutig: Der Wahlsieger wurde bestraft; ihm wurden Konditionen auferlegt, um überhaupt als Gesprächspartner akzeptiert zu werden, die man von keinem anderen Akteur in der Region einforderte.

Dennoch 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. 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. Eine nicht ganz neue Erkenntnis: Staaten bezuschussen ihre Bürger, anstatt sie zu besteuern und dafür politische Forderungen gewärtigen zu müssen. Die demokratische Formel „no taxation without representation“ wird umgedreht.

Gleichwohl sind gerade in den Petrostaaten am Golf kapitalistische Eliten, ist ein eigener Mittelstand entstanden – und dies nicht zuletzt dank der Zuweisung von Ressourcen durch den Staat. Ökonomische Liberalisierung hat stattgefunden, und die Gewichte zwischen Staat und Privatwirtschaft sind nicht nur in den ärmeren Staaten, sondern auch in Saudi-Arabien verschoben worden. Im Ergebnis ist der Privatsektor in den Golfstaaten insgesamt heute nicht mehr vom Staat abhängig. Marktwirtschaftliche Reformen in den Staaten der Region produzieren zudem oder stärken bereits vorhandene Mittelschichten, die 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.

Als zweite Variable lässt sich der Elitenwandel in den Ländern der Region begreifen. 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-Arabismus 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. Mit den neuen Mittelschichten wächst 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.

Die dritte Variable: Es gibt in der gesamten Region eine lebhafte Debatte über bessere Regierungsführung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und die faire oder „gerechte“ Verteilung von Macht und Chancen. Dies sind durchaus Themen, die Teile der Öffentlichkeit mobilisieren, die allerdings nicht nur von Liberalen – einer ohnehin schwachen und marginalisierten Gruppe –, sondern von Teilen des politischen Islam genutzt werden. Interessanterweise trat die Hamas bei der palästinensischen Parlamentswahlen nicht unter Slogans an, die Kampf und Martyrium herausstellten – das überließ man der nationalistischen Fatah –, sondern als „Liste für Reform und Veränderung“. 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 Forderung des Respekts menschlicher Würde, von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und oft auch Demokratie zumindest Anknüpfungspunkte zu liberaldemokratischen Vorstellungen. Deshalb ist es auch für viele arabische liberale oder linke Demokraten nicht so schwer vorstellbar, mit Islamisten gemeinsam für politische Reformen einzutreten.

Der Westen befindet sich hier in einem Politikdilemma. Denn einerseits müssen westliche Regierungen wegen ihrer 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 zuwider laufen würde. Was also tun? Fünf Vorschläge:

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 auch zu akzeptieren, dass die Zivilgesellschaft, die wir uns gerne als Partner denken, nicht nur jene umfasst, die Projektanträge auf Englisch oder Französisch schreiben können oder einen säkularen Diskurs pflegen, sondern ebenso 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.

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. Demokratie kann indessen einem weit umfassenderen Prozess des „state building“ nicht vorhergehen; Staatlichkeit ist vielmehr Voraussetzung konsolidierter Demokratie.

Drittens gilt es, die sozioökonomischen Grundlagen politischer Reform nicht aus den Augen zu verlieren. 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. 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 – wird in der Öffentlichkeit der arabischen Staaten nicht zuletzt an der Bereitschaft und Fähigkeit unserer Staaten gemessen, für die Beilegung dieses 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 und 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 Indifferenz großer Teile der Gesellschaften zu überwinden, weil sie dem Westen und ihren eigenen Regimen misstrauen und nicht bereit sind, gegen Extremisten Stellung zu beziehen. Wir Europäer können entscheiden, ob wir unseren tatsächlichen und potenziellen Partnern in der Region – 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.

© Rheinischer Merkur Nr. 21, 22.05.2008