

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Muriel Asseburg / Heiko Wimmen

Die bittere Ernte des Arabischen Frühlings

Transformation, Elitenwandel und
neue soziale Mobilisierung

S 22
Dezember 2015
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 die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2015

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

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Erklärungsansätze: Strukturen vs. Akteure
7	Strukturelle Erklärungsansätze und ihre Grenzen
10	Akteure und politische Ressourcen
10	Die politisch relevante Elite (PRE)
11	PRE und mobilisierte Öffentlichkeiten
13	Reaktionen der PRE auf die Protestbewegungen
13	Erkauftes Schweigen?
14	Überwiegend kosmetische Reformen
16	Repression und Gegenmobilisierung
18	Akteursdynamiken und Transformation
19	Formale Institutionen und Verfahren vs. Einsatz politischer Ressourcen
20	<i>Die Rolle der Ideologie</i>
21	Stabile und legitime Ordnungen?
23	Vereinnahmung mobilisierter Öffentlichkeiten
26	Deutschland und die EU:
	Kluft zwischen Rhetorik und Politik
27	Europäischer Beitrag zu Transformation
29	Schwache Anreize, konfuse Signale
31	Begrenzte Fähigkeit zum Krisenmanagement
33	Schlussfolgerungen
33	Die »Erfolgsfälle«
34	Autoritäre Anpassung
35	Empfehlungen für deutsche und europäische Politik
36	<i>Stabilisierung durch Transformation</i>
37	<i>Unterstützung der Zivilgesellschaft</i>
37	<i>Unterstützung friedlicher Konfliktbearbeitung</i>
38	<i>Regionaler Dialog</i>
38	<i>Einen Beitrag zu Sicherheit leisten</i>
39	<i>Umgang mit der Flüchtlingskrise</i>
41	Abkürzungsverzeichnis

Dr. Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher / Mittlerer Osten und Afrika und Leiterin des Projekts »Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung in der arabischen Welt«

Heiko Wimmen ist Wissenschaftler und Koordinator des Projekts

Das Projekt wird gefördert aus Mitteln des Auswärtigen Amtes im Rahmen der Transformationspartnerschaften mit der arabischen Welt sowie der Robert Bosch Stiftung und kooperiert mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung, dem Institut für Begabtenförderung der Hanns-Seidel-Stiftung und der Alexander von Humboldt-Stiftung.

Die bittere Ernte des Arabischen Frühlings Transformation, Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung

Fast fünf Jahre nach Beginn des sogenannten Arabischen Frühlings ist die arabische Welt erheblich destabilisiert. Innere und regionale Konflikte stellen das Staatensystem und die Integrität einzelner Nationalstaaten in Frage. In keinem arabischen Land konnte ein breiter Konsens über eine neue Ordnung hergestellt werden. Dabei bildeten die Umbrüche des Jahres 2011 eine historische Zäsur in der Beziehung zwischen den arabischen Gesellschaften und den herrschenden autokratischen Führungen. Im Laufe des Jahres 2011 erhoben sich in fast allen Mitgliedstaaten der Arabischen Liga Proteste, bei denen substantielle Reformen oder gar der Sturz des jeweiligen Regimes verlangt wurden.

Die Machthaber in Dschibuti, Libyen, Mauretanien, Sudan und Syrien antworteten vor allem mit gewaltsamer Repression. Massive Gewalt seitens der libyschen Staatsmacht führte zu einem Bürgerkrieg mit direkter externer Militärintervention. Auch der syrische Bürgerkrieg mitsamt starker regionaler und internationaler Beteiligung dauert an, während das autoritäre Regime fortbesteht. In einer deutlich größeren Gruppe von Staaten reagierten die Machthaber mit einem Krisenmanagement, das sich als jeweils spezifische Kombination aus materiellen Zugeständnissen, überwiegend kosmetischen Reformen und repressiven Maßnahmen darstellte. Es wäre allerdings ein verhängnisvoller Irrtum, die in den meisten arabischen Ländern wirksame Eindämmung der Proteste von 2011 als Beleg dafür anzusehen, dass autoritäre Herrschaft dort auf Dauer Stabilität garantieren kann.

In vier Ländern – Ägypten, Jemen, Libyen und Tunesien – scheiterten 2011 die Strategien der politischen Führungen, der Protestbewegungen Herr zu werden. Tunesiens und Ägyptens langjährige Herrscher wurden entmachtet, sobald die Sicherheitskräfte beziehungsweise das Militär den Weg dafür freigemacht hatten. Der Protestbewegung im Jemen nahm ein durch den Golfkooperationsrat (GKR) vermitteltes Machtteilungsabkommen den Wind aus den Segeln, das zum Rücktritt des langjährigen Präsidenten führte. Die internationale Militärintervention in Libyen ebnete einem Sieg der Rebellen den Weg. In diesen vier Staaten wurden Transformationsprozesse ein-

geleitet, die anhand eigens ausgearbeiteter Fahrpläne eine neue politische Ordnung schaffen sollten. Lokale und externe Akteure erwarteten dort einen Übergang zu stabilen und legitimen politischen Ordnungen, die ihre jeweiligen Interessen sichern sollten. In Europa und den USA wurde dies in der Regel mit der Hoffnung auf Demokratisierung und Verankerung von Rechtsstaatlichkeit verbunden.

Anders als vielfach behauptet waren die vorläufigen Ergebnisse der Transformationsprozesse in den vier genannten Ländern nicht vorherbestimmt, weder durch kulturelle und andere strukturelle Faktoren noch durch die Präferenzen externer Akteure. Vielmehr hingen sie von den Prioritäten und Strategien der lokalen »politisch relevanten Eliten« (PRE) ab, also denjenigen Akteuren, die maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen und den Verlauf des politischen Prozesses ausüben konnten. Diese Eliten waren jedoch in ihren Entscheidungen keineswegs autonom. Sie mussten sich vielmehr mit oft informellen Zusammenschlüssen von Bürgerinnen und Bürgern auseinandersetzen, die mit Hilfe vielfältiger Protestformen Druck auszuüben suchten. Der Einfluss dieser »mobilisierten Öffentlichkeiten« war indes nicht von Dauer, denn den politischen Eliten gelang es rasch, sie größtenteils von richtungsweisenden Entscheidungen auszuschließen. Ideologische Polarisierung verhinderte, dass eine breite gesellschaftliche Solidarisierung entstehen konnte. Diese Polarisierung wurde von den Eliten teils bewusst gefördert, um sich im Kampf um die Kontrolle des Staatsapparates die Unterstützung der jeweiligen Basis zu sichern.

Die bisherigen Resultate der Transformationsprozesse enttäuschen die in sie gesetzten Hoffnungen. Jemen und Libyen befinden sich im Herbst 2015 in fortgeschrittenen Stadien des Staatszerfalls. Rivalisierende Führungen und Rebellen tragen ihre Konflikte vornehmlich mit Gewalt aus und suchen dabei Unterstützung bei ausländischen Akteuren. Erbitterte politische Auseinandersetzungen brachten auch Ägypten und Tunesien an den Rand von Gewaltkonflikten. In Ägypten wurde mit dem Militärputsch vom Juli 2013 eine autoritäre Restauration eingeleitet. Was Partizipation und Menschenrechte angeht, ist die Situation dort heute deutlich schlechter als in der Mubarak-Ära. Tunesien ist das einzige Land, in dem der Transformationsprozess gemäß Übergangsfahrplan nominell erfolgreich zum Abschluss geführt wurde. Der fragile Kompromiss zwischen den beiden stärksten politischen Kräften des Landes – der Sammlungspartei Nidaa Tounes und der moderat islamistischen Ennahda –

bietet jedoch weder Raum für effektive Partizipation, noch verspricht er substantielle Reformen. Fragen von Verteilungsgerechtigkeit, die im Zentrum der Proteste von 2011 gestanden hatten, bleiben hier wie auch in Ägypten weiterhin der politischen Diskussion entzogen. Gleichzeitig haben die Sicherheitsapparate in beiden Ländern an Kontrolle eingebüßt. Die Bedrohung durch gewalttätige Bewegungen mit radikal-islamistischer Orientierung ist gestiegen. Wie in Jordanien und Marokko mehren sich auch in Tunesien die konkreten Anzeichen dafür, dass radikale Strömungen wachsenden Zulauf verzeichnen, da weite Teile der Gesellschaft nach wie vor von ökonomischer Entwicklung und Gestaltung der politischen Zukunft ausgeschlossen bleiben.

Deutschland und seine Partner in der EU konnten weder Einfluss auf die lokalen Auseinandersetzungen gewinnen noch stabilisierend wirken. Sie stellten zu wenig Mittel zur Verfügung, um effektive Anreize für Reformen zu setzen. Auch erwiesen sich ihre Instrumente, auf langfristigen, zentral gesteuerten Wandel ausgerichtet, in den dynamischen Umbruchssituationen und Machtkämpfen als ungeeignet. Vor allem aber kollidierte der Versuch der Europäer, die Zusammenarbeit an Bedingungen zu knüpfen, immer wieder mit ihrem Interesse an Außenwirtschaftsförderung sowie Kooperation bei Terrorismusbekämpfung und Migrationseindämmung.

Deutschland und seine Partner in der EU können sich nicht von der Nachbarregion abschotten. Europa muss daher nach Wegen suchen, dort wirkungsvoller zu einer nachhaltigen Stabilisierung beizutragen. Das bedeutet auch, sich intensiver mit den eklatanten Widersprüchen der eigenen Politik zu befassen, insbesondere der Kluft zwischen Demokratisierungsrhetorik und kurzfristigen Interessen. Eine dauerhafte Stabilisierung der Region wird nur gelingen, wenn sie der Tatsache Rechnung trägt, dass Sicherheit, Gewährleistung von Menschenrechten, inklusive politische und soziale Ordnungen sowie Entwicklung unauflöslich miteinander verknüpft sind. Repressive und exklusive Stabilisierungsansätze versprechen nicht nur keinen nachhaltigen Erfolg, sondern bereiten gerade den Boden für weitere Radikalisierung und Gewaltkonflikte. Deutschland und seine Partner in der EU sollten daher auf Stabilisierung durch Transformation, nicht durch die Stärkung von Repressionsapparaten setzen.

Erklärungsansätze: Strukturen vs. Akteure¹

Der Sturz des tunesischen Diktators Zine el-Abidine Ben Ali am 14. Januar 2011 infolge landesweiter Demonstrationen inspirierte ähnliche Proteste in nahezu allen arabischen Ländern, auch wenn die Forderungen der Demonstrierenden von Fall zu Fall variierten und keineswegs alle einen Führungs- oder Regimewechsel verlangten. Tatsächlich waren 2011 unter den 22 Staaten der Arabischen Liga nur in Katar, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und auf den Komoren *keine* nennenswerten Proteste zu verzeichnen. Die Protestbewegungen übernahmen Techniken und Strategien aus Nachbarländern, mit deren Aktivistinnen und Aktivisten sie zuweilen in direktem Kontakt standen. Außerdem ließen sie sich von Erfahrungen aus anderen Regionen, etwa Ost- und Südosteuropa, anregen.

Nur in vier Ländern konnten die Protestbewegungen erreichen, dass langjährige Führungspersonen abgelöst und offiziell und förmlich Transformationsprozesse eingeleitet wurden. Deren Eckpunkte und Zielsetzungen wurden in Übergangsfahrplänen fixiert, allerdings oft nur rudimentär. Dabei gelang es den Demonstrierenden in Tunesien und Ägypten, unterstützt vom einheimischen Sicherheitsapparat beziehungsweise vom Militär, die politische Führung zu

stürzen. Zwar blieben in beiden Fällen wichtige Säulen der alten Regime erhalten, sowohl in Form von Institutionen als auch Akteuren. Dennoch änderte sich die Zusammensetzung und zumindest teilweise auch die Orientierung der politischen Kernelite. Im Jemen ermöglichte es die Vermittlung durch den GKR, ein fragiles Machtteilungsabkommen zwischen der herrschenden politischen Elite und den traditionellen Oppositionsparteien zu schließen. Dadurch sollte ein Bürgerkrieg mit ungewissem Ausgang verhindert werden. Vom Abkommen ausgeschlossen blieben indes solche Repräsentanten der Demonstrierenden, die sich durch die bestehenden Parteien nicht vertreten sahen und eine weit grundlegendere Veränderung der politischen Ordnung anstrebten. Jemens langjähriger Herrscher Ali Abdullah Saleh stimmte erst unter massivem Druck seinem Rücktritt zu, übte jedoch hinter den Kulissen weiterhin Einfluss auf Militär und Politik aus. In Libyen artete der Aufstand rapide in einen bewaffneten Konflikt aus, da die Führung versuchte, die Protestbewegung militärisch zu unterdrücken. Nur eine entschlossene internationale Militärintervention verhinderte den Sieg Ghaddafis und ebnete den Rebellen den Weg zur Macht. In allen anderen Staaten der Arabischen Liga konnten sich die Herrschenden halten, indem sie sich auf eine Mischung aus materiellen Wohltaten, überwiegend kosmetischen politischen Zugeständnissen und Repression verlegten. Im Falle Syriens geschah dies um den Preis eines bis heute andauernden zerstörerischen Bürgerkrieges mit regionaler und internationaler Einmischung; im Falle Bahrains war dazu die Unterstützung durch Truppen der Staaten des GKR nötig.

Strukturelle Erklärungsansätze und ihre Grenzen

Die Protestbewegungen verliefen oftmals gleichzeitig, inspirierten sich gegenseitig, wurden von ähnlichen Motiven angetrieben und verwendeten die gleichen Techniken, insbesondere elektronische soziale Medien. Verläufe und Erfolge unterschieden sich allerdings zum Teil sehr stark. Das nährte zahlreiche Spekulationen und warf die Frage auf, wie diese Diskrepanzen

¹ Die vorliegende Studie basiert auf den Ergebnissen des von 2012 bis 2015 an der Stiftung Wissenschaft und Politik durchgeführten Forschungsprojekts »Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung in der arabischen Welt«. Insgesamt haben an diesem Projekt knapp 30 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mitgearbeitet, davon rund zwei Drittel aus arabischen Ländern. Projektpublikationen finden sich auf der Webseite der SWP unter <www.swp-berlin.org/de/projekte/arabische-eliten-und-soziale-mobilisierung/publikationen.html>. Zudem erscheint im Frühjahr 2016 eine Sondernummer der referierten Fachzeitschrift *Mediterranean Politics* (Band 21, Nr. 1), deren Autorinnen und Autoren die Dynamiken in den vier Transformationsländern (Ägypten, Jemen, Libyen, Tunesien) im Vergleich analysieren. Vorabversionen sind unter <www.swp-berlin.org/de/projekte/arabische-eliten-und-soziale-mobilisierung/einfuehrung.html> verfügbar. Das Projekt wird gefördert aus Mitteln des Auswärtigen Amtes im Rahmen der Transformationspartnerschaften mit der arabischen Welt sowie der Robert Bosch Stiftung und kooperiert mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung, dem Institut für Begabtenförderung der Hanns-Seidel-Stiftung und der Alexander von Humboldt-Stiftung.

zustande gekommen waren. Besondere Beachtung fand dabei zunächst, dass sich unter den Staaten, deren Führungen 2011 gestürzt worden waren, keine Monarchie und nur ein einziges Land mit erheblichen Öleinnahmen befand, nämlich Libyen. Dort konnte zudem nur eine Intervention von außen verhindern, dass der Aufstand unterdrückt wurde. Diese Beobachtungen gaben Erklärungsmustern Auftrieb, die Verlauf und Resultate des Arabischen Frühlings vornehmlich auf strukturelle Faktoren zurückführen. Staaten mit hohen Einnahmen aus Ölexporten seien demnach in der Lage, durch finanzielle Zuwendungen den Rückhalt in der Bevölkerung und die Loyalität der Streit- und Sicherheitskräfte zu garantieren.² Eine komplementäre Erklärung verweist auf den durch Tradition und teilweise auch Religion begründeten Legitimitätsbonus von Monarchien,³ der die Wirkung materieller Wohltaten verstärken und zum Teil auch ersetzen könne.⁴

Eine genauere Betrachtung weckt jedoch Zweifel an der Tragfähigkeit solch einfacher Erklärungsmuster. Denn die monarchischen Systeme in der arabischen Welt unterscheiden sich nicht nur im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen (ressourcenarme Monarchien in Jordanien und Marokko vs. ressourcenreiche Monarchien in den arabischen Golfstaaten), sondern auch hinsichtlich des Personalisierungsgrades königlicher Herrschaft (personalisierte Herrschaft in Marokko, Jordanien und Oman vs. kollektive Herr-

2 Siehe etwa Charlotte M. Levins, »The Rentier State and the Survival of Arab Absolute Monarchs«, in: *Rutgers Journal of Law and Religion*, 14 (2013), S. 388–423; Martin Beck/Simone Hüser, »Political Change in the Middle East. An Attempt to Analyze the »Arab Spring««, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), August 2012 (GIGA Working Paper 203), <www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp203_beck-hueser.pdf> (Zugriff am 6.9.2015).

3 Siehe Marina Ottaway/Marwan Muasher, *Arab Monarchies. Chances for Reform, Yet Unmet*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Dezember 2011, <http://carnegieendowment.org/files/arab_monarchies1.pdf> (Zugriff am 6.9.2015). Dagegen weisen Yom und Gause solche Vorstellungen als »kulturalistisch und orientalistisch« zurück und betonen die Kombination von Öleinnahmen, geopolitisch motivierter externer Unterstützung sowie Kontrolle über institutionelle Prozesse. Vgl. Sean L. Yom/F. Gregory Gause III, »Resilient Royals. How Arab Monarchies Hang on«, in: *Journal of Democracy*, 23 (2012) 4, S. 74–88.

4 Für einen Überblick über die »Monarchiediskussion« siehe *The Arab Monarchy Debate*, Washington, D.C.: Project on Middle East Political Science (POMEPS), 19.12.2012 (POMEPS Studies 3), <http://pomeps.org/wp-content/uploads/2014/06/POMEPS_Studies3_Monarchies.pdf> (Zugriff am 6.9.2015).

schaft einer Großfamilie in den anderen Golfstaaten).⁵ Auch reicht das Spektrum bei der Institutionalisierung politischer Auseinandersetzung von einem gewählten, konfliktfreudigen Parlament in Kuwait bis zur Abwesenheit jeglicher parlamentarischer Repräsentation in Saudi-Arabien. Zudem gibt es Länder mit weitgehend homogenen Gesellschaften, wie Oman, solche, in denen Minderheiten ausgegrenzt werden, wie in Saudi-Arabien, und wieder andere, wie Bahrain, in denen politische Repräsentation und Auseinandersetzung von konfessionellen, hier sunnitisch-schiitischen Gegensätzen bestimmt wird. Bevölkerungsreichen Ländern wie Saudi-Arabien stehen bevölkerungsarme Länder wie die VAE oder Katar gegenüber, die einen hohen Anteil an »importierter«, politisch rechtloser Arbeitsbevölkerung aufweisen. Infolge dieser vielfältigen Unterschiede reagierten die Monarchien auch unterschiedlich auf die Proteste. Trotz Monarchienbonus leitete etwa der wohlhabende Golfstaat Oman Verfassungsreformen ein, die weit über das hinausgingen, was im ressourcenarmen Jordanien angeboten wurde.

Auch verfügen ressourcenarme Länder oft über ähnlich große und loyale Repressions- und Sicherheitsapparate wie ihre ressourcenreichen Nachbarn. Dass die algerischen Sicherheitskräfte die Proteste im Frühjahr 2011 eindämmen konnten, während der Einsatz von Polizei und Geheimdiensten die Eskalation in Ägypten anheizte, lag weniger an Truppenstärke, Ausrüstung oder Bezahlung. Wichtiger waren die angewandten Strategien, die ihrerseits auf eine langjährige Praxis im Umgang mit Protesten sowie auf die Fähigkeit zurückgingen, rasch aus Erfahrungen der Nachbarn, besonders Tunesiens, zu lernen.⁶ Entscheidend für das erfolgreiche »Protestmanagement« in Algerien waren damit nicht die üppigen Einnahmen aus Ölexporten, sondern die Lehren aus vergangenen Protestzyklen. So konnte die algerische Führung zum einen finanzielle Zuwendungen präzise auf strategisch wichtige Bevölkerungsgruppen konzentrieren. Zum anderen verließ sie sich auf ihre breit aufgestellten, durch den Bürgerkrieg der 1990er Jahre gehärte-

5 André Bank/Thomas Richter/Anna Sunik, »Durable, Yet Different. Monarchies in the Arab Spring«, in: *Journal of Arabian Studies*, 4 (2014) 2, S. 163–179.

6 Siehe André Bank/Mirjam Edel, *Authoritarian Regime Learning. Comparative Insights from the Arab Uprisings*, Hamburg: German Institute for Global and Area Studies, Juni 2015 (GIGA Working Paper 274), <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp274_bank-edel.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

ten und professionellen Sicherheitsdienste.⁷ Ohnehin waren die traumatischen Erfahrungen dieser Ära ein Hemmschuh für die Protestbewegung, da weite Teile der Bevölkerung aus Angst vor politischer Gewalt autoritär erzeugte Stabilität bevorzugten.⁸

Ein weiteres anschauliches Beispiel liefert die relativ ressourcenreiche Monarchie Bahrain. Materielle Zugeständnisse an die Demonstrierenden blieben dort 2011 wirkungslos, weil die Opposition im Verlauf dreier Jahrzehnte politischer Auseinandersetzung längst viel weiter reichende Forderungen entwickelt hatte. Die Dezentralisierung der Macht innerhalb der Königsfamilie machte es dann der anscheinend reformorientierten Fraktion um den Kronprinzen unmöglich, Reformversprechen mit Inhalt zu füllen. Druck aus den anderen GKR-Staaten führte schließlich dazu, dass Fürsprecher gewaltsamer Repression die Oberhand behielten. Zur Rechtfertigung schürten diese gezielt historisch begründete, durch regionale Entwicklungen (besonders im Irak) verschärfte Gegensätze zwischen Schiiten und Sunniten.⁹

Auch nachdem die revolutionäre Welle des Jahres 2011 abgeebbt war, sahen sich nicht nur Führungen ressourcenarmer Länder, etwa im Libanon, sondern auch ressourcenreicher Länder und monarchischer Systeme mit fortdauernden oder neuerlichen Protesten und Widerstand konfrontiert, so in Bahrain, Jordanien, Kuwait und zuletzt Algerien und Irak.

In zahlreichen Analysen wird die relativ große religiös-konfessionelle und ethnische Kohäsion der tunesischen und ägyptischen Gesellschaften als entscheidend für den frühen Erfolg der dortigen Protestbewegungen gewertet.¹⁰ Im Umkehrschluss wird die heterogene demographische Zusammensetzung anderer Länder als wichtiger oder gar ausschlaggebender Faktor für den konflikthaften Verlauf der dortigen Protestbewegungen genannt¹¹ und als Beleg

dafür herangezogen, dass »nahöstliche Politik noch immer vornehmlich auf Gruppenzugehörigkeit und Identitätspolitik«¹² beruhe. Doch auch in heterogenen Gesellschaften, wie im Jemen und in Libyen, und sogar in Ländern mit notorischen konfessionellen und ethnischen Konflikten, wie Bahrain, Irak, Jordanien, Libanon und Syrien, fanden die Protestbewegungen des Jahres 2011 zunächst Unterstützung über gesellschaftliche Gräben hinweg. Oft bezogen sie ihre Anziehungskraft zu einem großen Teil genau aus dieser Tatsache. Erst als die politischen Führungen, ihre Parteigänger und ihre externen Verbündeten gezielt konfessionelle und ethnische Gegensätze aktivierten und instrumentalisierten, schwand die Solidarität gegen autoritäre, korrupte Herrscher, während Identitätskonflikte virulent wurden. Auf deren Kontrolle und Unterdrückung gründeten diese Herrscher dann ihre erneuerte Legitimität.¹³

Schließlich können Mittel und Strategien, die zu einem bestimmten Zeitpunkt ein erfolgreiches Protestmanagement ermöglichen, zu einem anderen diesen Zweck verfehlen. Ein ausdrucksstarkes Beispiel illustriert dies: So konnten die Proteste im Irak 2011 mit Hilfe einer Mischung aus Repression und konfessioneller Gegenmobilisierung unterdrückt werden. Anfang 2013 dagegen hatten ähnliche Methoden verheerende Folgen. Denn nun wandte sich die Bevölkerung im sunnitisch geprägten Nordwesten des Landes, deren Hoffnungen durch die Zentralregierung einmal mehr enttäuscht worden waren, dschihadistischen Kräften wie dem selbsterklärten Islamischen Staat zu.¹⁴

⁷ Bank/Edel, *Authoritarian Regime Learning* [wie Fn. 6], S. 8–10.

⁸ Kamel Daoud, »The Algerian Exception«, in: *The New York Times* (online), 29.5.2015, <www.nytimes.com/2015/05/30/opinion/the-algerian-exception.html> (Zugriff am 15.9.2015).

⁹ Justin J. Gengler, »Royal Factionalism, the Khawalid, and the Securitization of ›the Sh'i'a Problem‹ in Bahrain«, in: *Journal of Arabian Studies*, 3 (2013) 1, S. 53–79 (75).

¹⁰ Abe Greenwald, »Democracy and Homogeneity in Tunisia«, in: *Commentary* (online), 21.1.2011, <www.commentarymagazine.com/2011/01/21/democracy-and-homogeneity-in-tunisia/> (Zugriff am 7.9.2015); F. Gregory Gause III, »Why Middle East Studies Missed the Arab Spring. The Myth of Authoritarian Stability«, in: *Foreign Affairs*, 90 (Juli/August 2011) 4, S. 81–90.

¹¹ Erik Churchill, »5 Reasons Why Tunisia Will Succeed and

the Rest of the Arab Spring Will Fail«, *Naawat* (Blog), 21.6.2011, <<http://nawaat.org/portail/2011/06/21/5-reasons-why-tunisia-will-succeed-and-the-rest-of-the-arab-spring-will-fail>> (Zugriff am 7.9.2015).

¹² Yoel Guzansky/Benedetta Berti, »The Arab Spring's Violent Turn«, in: *The National Interest* (online), 15.12.2011, <<http://nationalinterest.org/commentary/the-arab-springs-violent-turn-6254>> (Zugriff am 7.9.2015).

¹³ Heiko Wimmen, *Teilen und Herrschen. Konfessionalismus und Machterhalt im Arabischen Frühling: Bahrain, Irak, Libanon und Syrien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2014 (SWP-Studie 11/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S11_wmm.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

¹⁴ Lucy Fisher, »Why Is There Sunni Arab Support for Isis in Iraq?«, in: *New Statesman* (online), August 2014, <www.newstatesman.com/international-politics/2014/08/why-there-sunni-arab-support-isis-iraq> (Zugriff am 7.9.2015).

Akteure und politische Ressourcen

Festzuhalten ist, dass strukturelle Faktoren zwar den Rahmen abstecken, in dem die jeweiligen Akteure handeln, aber keine hinreichenden Erklärungen für Erfolg oder Scheitern der Protestbewegungen 2011 bieten. Sie waren auch nicht ursächlich und schon gar nicht vorherbestimmend für den Verlauf der Transformationsprozesse oder Reformprogramme, die im Anschluss eingeleitet wurden. Damit lassen sich die bisherigen Ergebnisse der Transformationsprozesse nicht kausal auf bloße ökonomische oder demographische Kennziffern zurückführen. Strukturelle Faktoren trugen aber ihren Teil dazu bei, welche Ressourcen den bisherigen und neuen Eliten sowie den Akteuren, die sie herausforderten, zur Verfügung standen und welche Wirkung der Einsatz dieser Ressourcen zu einem gegebenen Zeitpunkt erzielen konnte. Ausschlaggebend für den Einsatz dieser Ressourcen und damit für die Dynamik der Transformationsprozesse waren jedoch nichtstrukturelle Faktoren, nämlich die Interessen, Prioritäten und Strategien der politischen Akteure. Geprägt wurden diese nicht nur von Kosten-Nutzen-Abwägungen, sondern auch von ideologischer Ausrichtung, historischen Erfahrungen, subjektiven Bedrohungsempfindungen oder Ereignissen in der geographischen Nachbarschaft. Nicht zuletzt orientierten sich die Eliten an Fehlern und Erfolgen anderer arabischer Führungen im Umgang mit den Herausforderungen des Arabischen Frühlings. So rapide sich die Proteste von einem arabischen Land zum nächsten ausbreiteten, so schnell wurden auch Strategien und Methoden autoritärer Herrschaftssicherung übernommen.¹⁵ Die äußerst unterschiedlichen (vorläufigen) Resultate der Transformationsprozesse in Ägypten und Tunesien etwa gehen auf Entscheidungen und Strategien zentraler Akteure zurück, wie des Militärs und der Sicherheitskräfte, der dominanten islamistischen Parteien sowie der Eliten der vorherigen Regime. Diese Entscheidungen wiederum wurden ihrerseits durch ein breites Spektrum von Faktoren beeinflusst, etwa konkrete Erfahrungen von politischer Verfolgung und Ausgrenzung, die Zusage beträchtlicher ausländischer Finanzhilfen im Falle

¹⁵ Steven Heydemann/Reinoud Leenders, »Authoritarian Learning and Authoritarian Resilience. Regime Responses to the »Arab Awakening«, in: *Globalizations*, 8 (Oktober 2011) 5, S. 647–653.

Ägyptens, die Zuspitzung der Situation in Ägypten als warnendes Beispiel im Falle Tunesiens.¹⁶

Die politisch relevante Elite (PRE)

Der vorliegenden Analyse liegt ein akteursorientierter Ansatz zugrunde, welcher in der Forschung zu Prozessen politischer Transformation und demokratischen Wandels häufig angewandt wird.¹⁷ Anders als viele solcher Untersuchungen beschränkt sie sich aber nicht auf Funktions- oder Mandatsträger. Gefragt wird vielmehr nach Zielen, Motiven, Einflussmöglichkeiten und Interaktionen all jener Akteure, die über ausreichende politische Ressourcen verfügen, um den Verlauf der 2011 eingeleiteten politischen Auseinandersetzungen und gegebenenfalls der anschließenden Transformationsprozesse zu beeinflussen.¹⁸ Dieser größere Kreis von Akteuren umfasst auch in autoritär regierten Staaten deutlich mehr als nur die Kernelite im Umkreis des Herrschers samt seiner erweiterten Familie. Vielmehr werden zum Kreis der hier betrachteten sogenannten »politisch relevanten Elite (PRE) ... jene Personen« gezählt, »die in einem bestimmten Land Macht und Einfluß [sic!] ausüben, indem sie strategische Entscheidungen auf nationaler Ebene treffen, an der Entscheidungsfindung darüber teilhaben, die Definition politischer Normen und Werte oder die Definition dessen, was als »nationales Interesse« gilt, mitbestimmen oder die öffentliche Debatte über strategische Themen maßgeblich beeinflussen«. ¹⁹

¹⁶ Eva Bellin, »Explaining Democratic Divergence«, in: *The Arab Thermidor. The Resurgence of the Security State*, Washington, D.C.: POMEPS, 27.2.2015 (POMEPS Studies 11), S. 5–9, <http://pomeps.org/wp-content/uploads/2015/03/POMEPS_Studies_11_Thermidor_Web.pdf> (Zugriff am 7.9.2015); Isabelle Werenfels, *Tunesiens Demokratisierung: Lernen aus den Katastrophen der Anderen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 27.1.2014 (SWP Kurz gesagt), <www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/tunesiens-demokratisierung-lernen-aus-den-katastrophen-der-anderen.html> (Zugriff am 7.9.2015).

¹⁷ Siehe insbesondere Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead (Hg.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986 (4 Bände).

¹⁸ Für eine ausführliche Herleitung und Erläuterung des PRE-Ansatzes siehe Muriel Asseburg/Heiko Wimmen, »Dynamics of Transformation, Elite Change and New Social Mobilization in the Arab World«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081448> (Zugriff am 26.10.2015).

¹⁹ Volker Perthes, »Die arabische Welt und Iran und ihre

Jenseits der unmittelbaren Kern- und Herrschaftselite gehört dazu eine deutlich größere »sekundäre« Elite. Sie besteht aus den mittleren Rängen der herrschenden Partei, dem Offizierskorps, Vertretern bedeutender Wirtschaftszweige und den oberen Rängen der Staatsbürokratie. Es handelt sich also um Akteure, die Einfluss auf das Entscheidungszentrum ausüben sowie dessen Entscheidungen um- und durchsetzen. Interessengruppen, prominente Journalisten und andere schließlich bilden einen dritten Kreis der PRE. Sie können dem Regime ein gewisses Maß an Legitimität verleihen und im Gegenzug zu spezifischen Themen oder Zeitpunkten Entscheidungen beeinflussen oder Agenden setzen. Dabei ist in den allermeisten autoritären Regimen nicht davon auszugehen, dass die Kernelite mit Hilfe hierarchischer Strukturen vollständige Kontrolle ausübt. Stattdessen dürfte sie ihre Macht darauf gründen, eine Balance zwischen teilautonomen Machtzentren zu schaffen und zwischen diesen zu vermitteln.²⁰

Der Sturz der engsten Kernelite in Tunesien, Ägypten, im Jemen und in Libyen bedeutete einen spürbaren Zuwachs an Autonomie, Einflussmöglichkeiten und politischen Ressourcen für »sekundäre« Zentren der Macht. Die Öffnung der politischen Sphäre und die zeitweilige Zurückdrängung der Geheim- und Sicherheitsdienste hatte ebenfalls Folgen: Sie ermöglichte es Akteuren, die zuvor weitgehend oder ganz von der PRE ausgeschlossen und Ziel von Repression und Kriminalisierung waren, sich erstmals ohne nennenswerte Barrieren in die politische Arena zu begeben. Gleiches galt für neue politische Akteure.

Anders als in Modellen, die einen impliziten oder expliziten »Transformationspakt« vorsehen,²¹ dessen Umsetzung von einem eng begrenzten Akteurskreis zentral gesteuert wird, verfolgten die PRE-Akteure in Ägypten, Libyen, Tunesien und im Jemen vor allem das Ziel, eine neue Machtbalance zu schaffen und Spielregeln zu etablieren, welche die jeweils eigene dominante oder gestärkte Position festschreiben

neuen politischen Eliten«, in: ders. (Hg.), *Elitenwandel in der arabischen Welt und Iran*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2002 (SWP-Studie 41/2002), S. 7f, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/S2002_41_prt.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

²⁰ Vgl. Joel S. Migdal, *State in Society. Studying How States and Societies Constitute and Transform One Another*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, S. 41–57.

²¹ Siehe Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

würden. Die formalen, institutionellen Transformationsprozesse, wie sie in den vier genannten Ländern eingeleitet wurden, waren aus Sicht dieser Akteure vornehmlich Mittel zum Zweck, um die eigene Position im Institutionengefüge sowie den Zugriff auf die Ressourcen und Machtmittel des Staates zu sichern. Demokratisierung und gute Regierungsführung hingegen waren nachrangige Ziele, ungeachtet zuweilen emphatischer Absichtserklärungen. Die vorläufigen Resultate dieser Prozesse, etwa neue Verfassungen und institutionelle Arrangements, waren damit eher Ausdruck neu formierter Machtbalancen als Ergebnisse einer kollektiven Anstrengung, neue politische Ordnungen zu schaffen, die breite Akzeptanz und damit Legitimität in den Bevölkerungen der betroffenen Staaten genießen würden.

PRE und mobilisierte Öffentlichkeiten

Die autoritäre Verfasstheit der allermeisten arabischen Staaten verleitete viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Vergangenheit dazu, Wandel als Ergebnis von Initiativen der – mehr oder weniger eng gefassten – politischen Eliten zu erwarten. Soweit gesellschaftliche Akteure als relevant wahrgenommen wurden, richtete sich das Interesse in erster Linie auf die Rolle der verfassten Zivilgesellschaft in den Reformprozessen, welche die politischen Führungen vorgeblich verfolgten, sowie auf die potentielle Demokratiefähigkeit von Bewegungen und Parteien des politischen Islam.²²

Im Zentrum der Protestbewegungen von 2011 standen allerdings nicht solche Akteure,²³ sondern informelle und kaum strukturierte Zusammenschlüsse von zuvor meist nicht politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern, die einen grundsätzlichen Wandel in der Art und Weise anstrebten, wie die Gesellschaft

²² Für eine Kritik an der »Überbetonung des Staates, der herrschenden Eliten und traditioneller politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure« siehe Michelle Pace/Francesco Cavatorta, »The Arab Uprisings in Theoretical Perspective – An Introduction«, in: *Mediterranean Politics*, 17 (2012) 2, S. 125–138 (127ff).

²³ Siehe Francesco Cavatorta, »Arab Spring: The Awakening of Civil Society. A General Overview«, in: *IEMed. Mediterranean Yearbook 2012*, Barcelona: European Institute of the Mediterranean, 2012, S. 75–81, <www.iemed.org/observatori-en/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anyuari/med.2012/Cavatorta_en.pdf> (Zugriff am 5.5.2015); Joel Beinin, »Civil Society, NGOs, and Egypt's 2011 Popular Uprising«, in: *South Atlantic Quarterly*, 113 (Mai 2014) 2, S. 396–406.

ten regiert werden.²⁴ Ungeachtet der aktiven und gefeierten Rolle, die diese Bewegungen beim Sturz der Diktatoren gespielt hatten, waren die alten und wenigen neuen Eliten – mit der partiellen Ausnahme Tunesiens und des Jemen – nicht gewillt, sie an den Übergangsinstitutionen zu beteiligen oder breite Bevölkerungsschichten in die Debatten einzubeziehen. Zwar wurden politische und juristische Hindernisse für Gründung und Aktivitäten von politischen Parteien und Nichtregierungsorganisationen teilweise aufgehoben, wenn auch oft nur für eine gewisse Zeit. Letztere konnten jedoch keine nennenswerte Wirkung entfalten, wenn sie nicht schon, wie die (neuen) Parteien des politischen Islam, auf Organisationsstrukturen und eine Massenbasis zurückgreifen konnten.

Sowohl in den vier Transformationsländern als auch dort, wo sich die Machthaber behauptet hatten und den Eindruck von Reformbereitschaft zu vermitteln suchten, bemühten sich Bürgerinnen und Bürger weiterhin, außerhalb formaler Partizipationskanäle auf den politischen Prozess einzuwirken und die Öffentlichkeit zur Unterstützung für ihre Forderungen und Agenden zu mobilisieren. Anders als in Modellen des demokratischen Übergangs prognostiziert und von zahlreichen externen Demokratieförderern erwartet, hatten die formalen Transformationsprozesse also nicht zur Folge, dass die Protestbewegungen sich auflösten oder durch Organisationen der verfassten Zivilgesellschaft kanalisiert wurden.²⁵ Stattdessen hatten sich die PRE mit einer Vielzahl von Bewegungen, Allianzen und oft informellen Gruppen auseinanderzusetzen, die das Monopol der Eliten über die Gestaltung der Transformationsprozesse mit Hilfe von Demonstrationen, Protestaktionen und Kampagnen herausforderten. Da in den »Revolutionen« von 2011 dem »Willen des Volkes« hohe Bedeutung beigegeben worden war, fiel es den PRE zunächst schwer, diese mobilisierten Öffentlichkeiten zu ignorieren oder gewaltsam zu unterdrücken. Gleichzeitig erkannten die Eliten rasch die legitimitätsstiftende Wirkung mobilisierter Öffentlichkeiten innerhalb eines immer konfrontativer werdenden politischen Prozesses. Daher bildeten die PRE Koalitionen mit Aktivisten-

gruppen oder beteiligten sich sogar selbst am Aufbau solcher Bewegungen.

²⁴ Etwa Benoît Challand, »Citizenship against the Grain. Locating the Spirit of the Arab Uprisings in Times of Counter-revolution«, in: *Constellations*, 20 (2013) 2, S. 169–187.

²⁵ Vgl. Adam Przeworski, »Some Problems in the Study of the Transition to Democracy«, in: O'Donnell/Schmitter/Whitehead (Hg.), *Transitions from Authoritarian Rule* [wie Fn. 17], S. 47–63; Samuel Huntington, »How Countries Democratize«, in: *Political Science Quarterly*, 106 (1991) 4, S. 579–616.

Reaktionen der PRE auf die Protestbewegungen

Wie ernst die herausgeforderten Führungen die Gefahr eines Übergreifens der Proteste nahmen, zeigte sich schon an der Geschwindigkeit, mit der Gegenmaßnahmen eingeleitet wurden. Dabei führten die Proteste allerdings in keinem der Länder zu einer grundsätzlichen Revision bisheriger Strategien und Techniken der Herrschaftssicherung und -ausübung, bestehender formaler und informeller Kanäle für Partizipation und Repräsentation, ökonomischer Strategien oder Prinzipien der Ressourcenverteilung. Stattdessen zielten die Maßnahmen auf Krisenmanagement und Regimeerhalt bei möglichst geringfügiger Veränderung des Status quo. Zu diesem Zweck griffen die herrschenden Eliten zu einer Mixtur aus materiellen Zugeständnissen, hauptsächlich kosmetischen politischen Reformen und gewaltsamer Repression. Wie die jeweiligen Maßnahmenpakete aus den drei Komponenten zusammengestellt wurden, hing von einer Reihe von Faktoren ab. Dazu zählten die zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen, Effektivität und Loyalität der Repressionsapparate, die vorhandenen Institutionen von Repräsentation und Partizipation sowie die Erfahrungen mit Protest und Widerstand im eigenen Land und diejenigen anderer Länder beim Management des Arabischen Frühlings.

Erkauftes Schweigen?

Materielle Zugeständnisse wie Lohn-, Renten- und Subventionserhöhungen sowie die Ausweitung von Sozialleistungen und Investitionsprogrammen fielen erwartungsgemäß in den ressourcenreichen arabischen Golfstaaten besonders üppig aus.²⁶ Der König von Saudi-Arabien stellte den rund 20 Millionen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern in Dekreten vom Februar und März 2011 eine Gesamtsumme von 130 Milliarden US-Dollar in Aussicht.²⁷ Rund 1,5 Mil-

lionen kuwaitischen Bürgern wurden im Februar 2011 direkte Geldzahlungen und Nahrungsmittelhilfen im Wert von rund fünf Milliarden US-Dollar zugesagt, im Sommer 2011 wurden Staatshaushalt und Energiesubventionen kräftig aufgestockt.²⁸ In Katar folgte im September 2011 eine stattliche Gehaltserhöhung von 60 Prozent für sämtliche Angestellte im Staatsdienst und sogar 120 Prozent für Militärangehörige im Offiziersrang.²⁹ Auch die weniger wohlhabenden Golfstaaten Oman und Bahrain leisteten erhebliche Transferzahlungen und erhielten zu diesem Zweck beträchtliche Unterstützung von den reichen Nachbarn innerhalb des GKR.³⁰ In Libyen wurde nach Protesten gegen Wohnungsmangel ein Fonds in Höhe von 24 Milliarden US-Dollar aufgelegt, der das Problem lindern sollte.³¹ Algerien ist mit jährlichen Öleinnahmen von etwa 50 Milliarden US-Dollar ebenfalls ein ressourcenreicher Staat. Neben verbilligten Lebensmitteln für die gesamte Bevölkerung und Gehaltserhöhungen von bis zu 60 Prozent für bestimmte Staatsangestellte setzte die algerische Führung gezielt auf Sozialleistungen für potentiell »problematische« Bevölkerungsgruppen (Jugendliche) und Mittel zu deren Kontrolle (Polizei).³² Im Irak wurde statt einer ursprünglich geplanten Erhöhung der Energiepreise kostenloser Strom versprochen, denn bereits im Herbst 2010 hatte die miserable Energieversorgung im Süden zu Aufruhr geführt.³³ Aber auch ressourcenarme Staaten wie Syrien, Jordanien, Marokko, Jemen oder Mauretanien reagierten

berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S08_sbg.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

²⁸ Liam Stack, »Seeking to Avoid Uprising, Kuwait Escalates Budget«, in: *The New York Times*, 1.7.2011, S. A9.

²⁹ Habib Toumi, »Public Sector in Qatar to Get 60 Per Cent Pay Rise«, in: *Gulf News* (online), 7.9.2011, <<http://gulfnews.com/news/gulf/qatar/public-sector-in-qatar-to-get-60-per-cent-pay-rise-1.862595>> (Zugriff am 7.9.2015).

³⁰ Ottaway/Muasher, *Arab Monarchies* [wie Fn. 3], S. 18.

³¹ »Libya Sets Up \$24 bln Fund for Housing«, *Reuters* (online), 27.1.2011, <www.reuters.com/article/2011/01/27/libya-fund-investment-idUSLDE70Q1ZM20110127> (Zugriff am 7.9.2015).

³² Bank/Edel, *Authoritarian Regime Learning* [wie Fn. 6].

³³ Aseel Kami, »Patchy Power Fixes Head off Iraq Protests, for Now«, *Reuters* (online), 14.9.2011, <www.reuters.com/article/2011/09/14/us-iraq-politics-electricity-idUSTRE78D3LY20110914> (Zugriff am 7.9.2015).

²⁶ Für eine Übersicht siehe Elizabeth Dickinson, »Sire, How Much Would You Spend to Stop the Next Arab Spring?«, in: *New Republic* (online), 1.9.2013, <www.newrepublic.com/article/114542/silent-arab-springs> (Zugriff am 7.9.2015).

²⁷ Guido Steinberg, *Anführer der Gegenrevolution. Saudi-Arabien und der arabische Frühling*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Studie 8/2014), S. 7, <[www.swp-](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S08_sbg.pdf)

auf den Sturz der Führung in Tunis mit oft hastig verabschiedeten Gehaltserhöhungen oder Subventionszahlungen, der Rücknahme von Austeritätsmaßnahmen und mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen.³⁴ Bei all diesen Leistungen handelte sich eindeutig um kurzfristige Notmaßnahmen, die darauf gerichtet waren, »das Schweigen des Volkes zu erkaufen.«³⁵ Mit Ausnahme einiger besonders wohlhabender Staaten waren sie offensichtlich auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten und mussten auch mittlerweile großenteils wieder zurückgenommen werden.³⁶ Dagegen wurde zu keinem Zeitpunkt eine substantielle Diskussion über verteilungspolitische Prinzipien oder wirtschafts- und entwicklungspolitische Strategien geführt, welche die Chance eröffnet hätten, die soziale Situation großer Teile der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern.

Überwiegend kosmetische Reformen

In einigen Ländern, in denen Protestbewegungen trotz materieller Beschwichtigungmaßnahmen ein gewisses Momentum entwickelten, wurden auch politische Zugeständnisse gewährt. Diese hatten jedoch überwiegend kosmetischen Charakter. So zementierte der engere Führungszirkel um den syrischen Präsidenten

Assad sein Machtmonopol,³⁷ obwohl in der 2012 verabschiedeten syrischen Verfassung die bislang konstitutionell verankerte Führungsrolle der regierenden Baath-Partei aufgehoben wurde. Gleichzeitig mobilisierte die Führung Milizen, die unter dem Slogan »Assad oder wir brennen das Land nieder« operierten.³⁸ Der sogenannte Nationale Dialog in Bahrain wurde von Repression auch gegen die gemäßigten Teile der politischen Opposition begleitet, was diese bald zum Boykott des Prozesses und später der Parlamentswahlen bewegte.³⁹ Trotz einer moderaten Ausweitung der Kompetenzen gewählter Vertreter im Oman verblieb die ultimative Autorität bei Sultan Qabus Ben Said.⁴⁰ In Algerien änderte die Aufhebung des seit 1992 andauernden Ausnahmezustandes im Februar 2011 so wenig am autoritären Charakter des Regimes wie die Einrichtung einer »Kommission zur Konsultation über politische Reformen« im Mai desselben Jahres. Die Wiederwahl des gesundheitlich schwer angeschlagenen algerischen Präsidenten Abd al-Aziz Bouteflika 2014 für eine vierte Amtszeit, wozu wie schon 2009 eine Verfassungsänderung notwendig war, zeigte überdeutlich, dass zum wiederholten Male ein fragiler Status quo bewahrt werden sollte.⁴¹

In Marokko verkündete König Mohammed VI. am 9. März 2011, drei Wochen nachdem es in zahlreichen Städten zu Protesten und Demonstrationen gekommen war, eine Reforminitiative, mit der die politische Ordnung partizipativer gestaltet und mehr Pluralis-

34 »Syria Hikes Key Price Subsidy after Tunisia Events«, *Arabian Business.com*, 17.1.2011, <www.arabianbusiness.com/syria-hikes-key-price-subsidy-after-tunisia-events-374060.html> (Zugriff am 7.9.2015); Souhail Karam, »Morocco Boosts 2011 Subsidies amid Regional Unrest«, *Reuters* (online), 15.2.2011, <www.reuters.com/article/2011/02/15/morocco-subsidies-idUSLDE71E1FZ20110215> (Zugriff am 7.9.2015); *Popular Protest in North Africa and the Middle East (II). Yemen between Reform and Revolution*, Sanaa/Brüssel: International Crisis Group, 10.3.2011 (Middle East/North Africa Report 102), S. 8, <www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/yemen/102-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-II-yemen-between-reform-and-revolution.aspx> (Zugriff am 7.9.2015); Sara Ghasemilee, »Protests Stun Mauritania«, in: *Al Arabiya* (online), 25.4.2011, <<http://english.alarabiya.net/articles/2011/04/25/146709.html>> (Zugriff am 7.9.2015).

35 Front des Forces Socialistes, »Le pouvoir ne peut pas acheter le silence des Algériens«, *Algérie-Politique* (Blog), 8.1.2011, <<http://ffs1963.unblog.fr/2011/01/08/ffs-le-pouvoir-ne-peut-pas-acheter-le-silence-des-algeriens/>> (Zugriff am 7.9.2015).

36 Jüngere Berichte legen nahe, dass selbst die finanzielle Leistungsfähigkeit Saudi-Arabiens mittlerweile an ihre Grenzen stößt. Siehe etwa Nafeesa Syeed/Rinat Gaynullin, »Saudi Arabia Is Burning through Its Foreign Reserves at a Record Pace«, *Bloomberg Business* (online), 30.4.2015, <www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-30/oil-plunge-royal-handouts-trigger-record-drop-in-saudi-reserves> (Zugriff am 7.9.2015).

37 Qais Fares, *The Syrian Constitution. Assad's Magic Wand*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 8.5.2014, <<http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=55541>> (Zugriff am 7.9.2015).

38 Malak Chabkoun, *Pro-Regime Militias in Syria. SAA Unit or Ad-Hoc Apparatus?*, Doha: Al Jazeera Center for Studies, 4.8.2014, <<http://studies.aljazeera.net/en/reports/2014/07/201472494759578879.htm>> (Zugriff am 7.9.2015).

39 Guido Steinberg, *Kein Frühling in Bahrain. Politischer Stillstand ist die Ursache für anhaltende Unruhen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2013 (SWP-Aktuell 23/2013), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A23_sbg.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

40 Marc Valeri, *The Qaboos-State under the Test of the Omani Spring: Are the Regime's Answers up to Expectations?*, Paris: SciencesPo, September 2011 (Les Dossiers de Ceri), <www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/art_mv.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

41 Isabelle Werenfels, *Riskantes Spielen auf Zeit in Algerien. Innenpolitisches Ringen um zentrale Weichenstellungen nach der Präsidentschaftswahl*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2014 (SWP-Aktuell 32/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A32_wrf.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

mus möglich werden sollte.⁴² Mit diesem Schritt nahm der Monarch der Protestbewegung den Wind aus den Segeln und gewann die stärkste politische Oppositionspartei, die gemäßigt islamistische Parti de la justice et du développement (PJD), dafür, seinen Reformansatz zu unterstützen. Damit gelang es dem König nicht nur, die Wahrscheinlichkeit weiterer Massenmobilisierung deutlich zu verringern, sondern auch, sich gegenüber der eigenen Gesellschaft und der internationalen Gemeinschaft als Kraft der Veränderung darzustellen. Den Forderungen, die Macht des Königshauses substantiell zu beschneiden, war damit der Boden entzogen. Der Verfassungsentwurf wurde allerdings nicht mit breiter Beteiligung, sondern von einer Expertenkommission erarbeitet, die der Monarch berufen hatte. Obwohl Parlament und Regierung mehr Befugnisse erhielten, stärkte die neue Verfassung aus Sicht vieler Beobachterinnen und Beobachter den Charakter Marokkos als einer »exekutiven Monarchie«,⁴³ in welcher der Palast und seine Bürokratie alle Fäden der politischen Macht in der Hand halten.⁴⁴ Lediglich in der Präambel wurden Forderungen der Protestierenden und unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen aufgenommen. Damit erneuerte der Verfassungsprozess das Image des Königs als Reformers, das Mohammed VI. seit seiner Machtübernahme 1999 gepflegt hatte. Außerdem konnte der Monarch auf diese Weise das Momentum der Proteste nutzen, um seine eigene Legitimität zu erhöhen, die durch die breite Zustimmung beim Verfassungsreferendum vom Juli 2011 noch einmal unterstrichen wurde: Nach offiziellen Angaben waren rund 98% Ja-Stimmen zu verzeichnen, bei einer Beteiligung von 75%.⁴⁵ Weitgehend kompetitive und faire Wahlen im November 2011 brachten die

erwarteten starken Zugewinne für die PJD, die im Anschluss eine Koalitionsregierung anführte. Gegen das dichte Geflecht von Interessengruppen aus dem Umfeld des Königshauses, der Verwaltung und der ökonomischen Elite konnte diese jedoch kaum eigene Akzente setzen. Die Dominanz der Monarchie innerhalb des politischen Systems in Marokko stellte sie nicht in Frage.⁴⁶ Der Reformprozess beschränkte sich damit im Wesentlichen darauf, die systemkonformen moderaten Islamisten aufzuwerten. Deren Regierungsbeteiligung erlaubte es dem Königshaus unter anderem, die politischen Kosten des ökonomischen Kurses auf die PJD als nominell sozialreformerische Partei und Bewegung abzuwälzen.⁴⁷ Akteure mit grundsätzlicherer Kritik an der monarchischen Ordnung und ihrer Wirtschaftspolitik – auf der Linken sowie bei der zweiten großen islamistischen Organisation Al-Adl wal-Ihsan⁴⁸ – bleiben dagegen von der Teilhabe weiterhin ausgeschlossen.

Das jordanische Königshaus folgte dem marokkanischen Beispiel⁴⁹ und ergänzte materielle Zugeständnisse ebenfalls durch eine Verfassungsreform. Allerdings zeigte es sich deutlich zurückhaltender – sowohl bei den Veränderungen, die »nicht einmal eine symbolische Einschränkung der Macht des Königs« bewirkten,⁵⁰ als auch bei der Organisation des Prozesses. Anders als in Marokko wurde ein Verfassungsreferendum und damit ein Präzedenzfall zumindest symbolischer Volkssouveränität vermieden. Ein vom König eingesetztes Komitee, das hauptsächlich

42 »King Mohammed VI's Speech to the Nation«, *Voltaire Network* (online), 9.3.2011, <www.voltairenet.org/article/168894.html> (Zugriff am 7.9.2015).

43 Saloua Zerhouni, »Smartness« without Vision. *The Moroccan Regime in the Face of Acquiescent Elites and Weak Social Mobilization*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2014 (SWP Comments 11/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C11_zhn.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

44 Till Bruckner, »Seven Myths about Democracy in Morocco«, *Open Democracy* (Blog), 19.6.2015, <www.opendemocracy.net/arab-awakening/till-bruckner/seven-myths-about-democracy-in-morocco> (Zugriff am 7.9.2015).

45 »Conseil constitutionnel: Annonce officielle de l'approbation du projet de Constitution«, 18.7.2011, <http://server.cabinetbassamat.com/actualite-sv.0.html?&tx_ttnews%5bpointer%5d=148&tx_ttnews%5btt_news%5d=785&tx_ttnews%5bbackPid%5d=14&cHash=1af3d5ea11> (Zugriff am 7.10.2015).

46 Mohammed Masbah, *Morocco's Slow Motion Reform Process. The Tug of War between the Palace and the Justice and Development Party*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2014 (SWP Comments 6/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C06_msb.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

47 Gonzalo Escribano, *Mounting Pressure on Moroccan Economic Policy Reform*, Madrid: Real Instituto Elcano, 8.10.2013 (Expert Comment 59/2013), <www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/mediterranean+arab+world/commentary-escribano-moroccan-economic-policy-reform#.VZI_Dxvtmko> (Zugriff am 7.9.2015).

48 Mohammed Masbah, »The Ongoing Marginalization of Morocco's Largest Islamist Opposition Group«, in: *Carnegie Middle East Center* (online), 3.6.2015, <<http://carnegie-mec.org/2015/06/03/ongoing-marginalization-of-morocco-s-largest-islamist-opposition-group/i9er>> (Zugriff am 7.9.2015).

49 Für eine Diskussion dieser »Vorbildfunktion« Marokkos für Jordanien siehe Bank/Edel, *Authoritarian Regime Learning* [wie Fn. 6], S. 12f.

50 Ebd.

aus Vertretern der sekundären Elite bestand,⁵¹ erarbeitete in einem intransparenten Verfahren Verfassungsänderungen, die das kaum repräsentative Parlament Jordaniens daraufhin bestätigte. Der Ausgang einer Volksabstimmung wäre hier weit weniger vorhersehbar gewesen als in Marokko, da das jordanische Königshaus bereits vor den Unruhen von 2011 einen prekären Balanceakt vollführt hatte, nämlich zwischen den Interessen einer neuen, liberale Wirtschaftsreformen anstrebenden politisch-ökonomischen Elite und denen der überkommenen Machtzentren im Staats- und Sicherheitsapparat.⁵² Es wollte daher nicht riskieren, seine unmittelbare Kontrolle über den politischen Prozess durch Elemente breiterer Partizipation aufzuweichen. Tatsächlich sah sich die jordanische Führung auch in den Folgejahren immer wieder mit sozialen Unruhen konfrontiert. Ohne die beachtliche finanzielle Unterstützung durch die Golfmonarchien und westliche Verbündete befände sie sich in einer weitaus schwierigeren Situation. König Abdallah II. griff im weiteren Verlauf vor allem auf die häufige Rotation bei politischen Ämtern zurück, die in Jordanien traditionell das bevorzugte Mittel ist, um Unzufriedenheit abzufedern und Pfründen neu zu verteilen. Allein zwischen Februar 2011 und Oktober 2012 gab es vier Kabinette.

Revirement in hohen Ämtern war auch in zahlreichen anderen arabischen Staaten ein beliebtes Instrument, um sich den Anschein von Reformwilligkeit zu geben, ohne die Substanz der Regime anzutasten oder spürbare Veränderungen in der Zusammensetzung der PRE zuzulassen. Im Oman wurden kosmetische Reformmaßnahmen von mehrfachem Austausch des Ministerrats begleitet. In Kuwait trat die Regierung im November 2011 zurück. Jeweils nach Klagen aus den Reihen der Opposition wurden dort zwei Wahlen im Jahre 2012 gerichtlich annulliert. Die von der Opposition boykottierte Wahl im Sommer 2013 hatte zur Folge, dass ein überwiegend loyales Parlament gebildet wurde. Ohnehin hat die kuwaitische Volksvertretung

gegenüber der Regierung nur eingeschränkte, gegenüber dem Königshaus keinerlei Kontrollbefugnis.

Generell entstammten neu bestellte Amtsinhaber nahezu ausnahmslos den inneren Zirkeln der tradierten PRE und verkörperten daher alles andere als politischen Wandel. Auch dass vereinzelt vormalige Oppositionelle in nominell hohe Staatsämter gehiebt wurden, wie 2012–2013 der stellvertretende syrische Ministerpräsident für ökonomische Fragen Kadri Jamil, war eher als Kooptation denn als Ausweitung von Partizipation zu sehen. Personelle Veränderungen hatten in der Regel den Zweck, Einzelpersonen die Verantwortung für Missstände zuzuweisen und einen Eindruck von Wandel zu vermitteln, ohne die bestehenden Machtstrukturen anzutasten.

Repression und Gegenmobilisierung

Gewaltsame Repression war in allen betroffenen Staaten, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß, ein Teil der »Formel«, welche die politischen Führungen im Umgang mit den Protesten einsetzten. Sowohl die libysche als auch die syrische Führung boten zwar Zugeständnisse an, reagierten aber sofort mit massiver Gewalt, als es trotzdem zu weiteren Protesten kam. In Tunesien und Ägypten dämmten Gewaltanwendung und Todesopfer die Proteste nicht ein, sondern heizten sie an und untergruben die Loyalität des Militärs. Im Gegensatz dazu setzten manche Führungen, etwa in Jordanien und Algerien,⁵³ Gewalt zunächst nur in begrenztem Maße ein und vermieden so eine Eskalation. Erst nachdem die Dynamik der Auseinandersetzung eindeutig unter Kontrolle war, wurde Widerstand gegen den eingeschlagenen Kurs dann auch in Ländern wie Marokko und Jordanien, die oft als Reformmodelle gesehen werden,⁵⁴ mit Repression beantwortet.⁵⁵

⁵³ Bank/Edel, *Authoritarian Regime Learning* [wie Fn. 6].

⁵⁴ Siehe z.B. Fareed Zakaria, »Arab Spring's Hits and Misses«, in: *The Washington Post* (online), 30.1.2013, <http://wpo.st/hyp_0> (Zugriff am 14.9.2015); Jamal Khashoggi, »Morocco And Jordan Are Successful Arab Spring Models«, in: *Al Arabiya* (online), 1.9.2014, <<http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2014/09/01/Morocco-and-Jordan-successful-Arab-Spring-models.html>> (Zugriff am 14.9.2015).

⁵⁵ Martin Jay, »Police Violence Reaching New Levels in Morocco with Sunday Beatings«, in: *CNN* (online), 30.5.2011, <<http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/05/30/morocco.protests.violence/>> (Zugriff am 7.9.2015); »Morocco Repression of Peaceful Protests Growing: NGO«, *AFP* (online), 18.6.2014, <<http://mobile.nation.co.ke/news/Morocco-Protests-Human->

⁵¹ Vgl. Thameen Kheetan, »Constitution Review Panel ›Has Carte Blanche‹«, in: *The Jordan Times* (online), 1.5.2011, <www.jordantimes.com/news/local/constitution-review-panel-has-carte-blanche> (Zugriff am 7.10.2015).

⁵² Tamer Khorma, *The Myth of the Jordanian Monarchy's Resilience to the Arab Spring. Lack of Genuine Political Reform Undermines Social Base of Monarchy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2014 (SWP Comments 33/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C33_kor.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

Der Einsatz von Schlägertrupps in Zivil gehörte bereits vor 2011 in einigen Staaten wie Ägypten und Syrien zum Standardrepertoire bei der Unterdrückung friedlicher öffentlicher Proteste und fand 2011 weitere Verbreitung, zum Beispiel in Jordanien und Irak.⁵⁶ Zusätzlich griffen manche der herausgeforderten Führungen oder Teile der PRE zum Mittel der Gegenmobilisierung. Sie initiierten oder ermutigten vorgeblich spontane Kundgebungen loyaler Unterstützerinnen und Unterstützer, um so den Protestbewegungen mit ihrem Anspruch, den »Willen des Volkes« zu vertreten, das Wasser abzugraben. Diese Gegendemonstrationen erreichten in Syrien ihren größten Umfang. Doch dabei waren sie nicht von den dort seit Jahrzehnten üblichen ritualisierten und obligatorischen Aufmärschen zur Unterstützung der Führung zu unterscheiden, die sich an Vorbilder aus den sozialistischen Systemen Osteuropas anlehnten. Trotz der enormen Beteiligung taugten die inszenierten Gegendemonstrationen daher kaum als glaubwürdiger Ausdruck spontanen Volkswillens. In Bahrain griffen die Organisatoren der Gegenmobilisierung auf konfessionelle Feindbilder und Bedrohungsgefühle zurück und erzeugten so eine selbsttragende, allerdings durch loyale Medien und den Sicherheitsapparat aktiv geförderte Bewegung. Politisierte konfessionelle Solidarität, die auf Konflikten in der jüngsten und jüngeren Vergangenheit beruhte, diente auch dem irakischen Ministerpräsidenten Nuri al-Maliki dazu, Gegendemonstrationen zu organisieren, und dem syrischen Präsidenten Assad, regierungstreue Milizen zu rekrutieren und die Loyalität des Repressionsapparates zu bewahren.⁵⁷ Zunächst erfüllten diese Strategien äußerst effektiv die angestrebten Zwecke: Durch sie wurde eine breite gesellschaftliche Solidarisierung mit Forderungen nach Veränderung unterbunden sowie eine kompromiss- und bedingungslos loyale Massenbasis mobilisiert. Später jedoch brachten sie unkontrollierbare

konfessionelle Gewalt hervor, so in Syrien und Irak, oder vertieften die gesellschaftlichen Gegensätze, etwa in Bahrain. Damit bereiteten sie dort den Boden für künftige gewaltsame Konflikte.

Rights-Freedom/-/1950946/2353124/-/format/xhtml1/-/ln6n57/-/index.html> (Zugriff am 7.9.2015); Nermeen Murad, »Here is How Jordan Escaped the Arab Spring«, in: *Al Jazeera* (online), 9.2.2014, <www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/02/here-how-jordan-escaped-arab-spr-20142510106257977.html> (Zugriff am 14.9.2015).

⁵⁶ Bank/Edel, *Authoritarian Regime Learning* [wie Fn. 6], S. 11; Kholoud Ramzi, »Protesters Attacked in Dawn Raid«, *Niqash* (Blog), 24.2.2011, <www.niqash.org/articles/?id=2789> (Zugriff am 7.9.2015).

⁵⁷ Zum strategischen Einsatz politisierter konfessioneller Identität zur Bekämpfung der Protestbewegungen in Bahrain, Irak und Syrien siehe Wimmen, *Teilen und Herrschen* [wie Fn. 13].

Akteursdynamiken und Transformation

In vier der betroffenen Länder – Tunesien, Ägypten, Libyen und Jemen – scheiterten die Führungen mit ihren Strategien zur Eindämmung und Unterdrückung der Protestbewegungen und verloren die Macht. Als Ergebnis der anschließend förmlich und auf Basis von Übergangsfahrplänen eingeleiteten Transformationsprozesse veränderten sich sowohl die Zusammensetzung der PRE als auch die Beziehungen der einzelnen Akteure zueinander deutlich. Das Ausmaß dieses Wandels reicht von der vollständigen Entfernung der Kernelite des ehemaligen Regimes, ohne dass sich eine neue PRE gebildet hätte (wie in Libyen), bis zum Einzug zuvor teilweise oder völlig ausgeschlossener und verfolgter Akteure in die politische Arena – nicht zuletzt solcher, die für unterschiedliche Varianten des politischen Islam stehen (Muslimbrüder und Salafisten). Die tunesische Spielart der Muslimbruderschaft, die Ennahda-Bewegung, konnte sich als eine der stärksten politischen Kräfte des Landes etablieren, während die allzu weit reichenden Ambitionen der Muslimbruderschaft in Ägypten zur Folge hatten, dass sie erneut gewaltsam unterdrückt und die Stellung des Militärs noch weiter gestärkt wurde. Im Jemen sorgte das auf Initiative des GKR geschlossene Machtteilungsabkommen zunächst für eine gewisse Kontinuität, indem die etablierten Oppositionsparteien in die Regierung kooptiert wurden. Allerdings erzwangen sich im Herbst 2014 die bis dahin nur pro forma am Transformationsprozess beteiligten Rebellen der Ansarullah (die sogenannte Houthis-Bewegung) mit Waffengewalt den Zugang zur Macht. Sie schlossen ein taktisches Bündnis mit dem vormaligen Präsidenten Ali Abdullah Saleh und vertrieben sukzessive die anderen Elemente der alten PRE aus den Schlüsselpositionen.

Andererseits vermochten zahlreiche Akteure, die als Nutznießer oder in offizieller Funktion Säulen der alten Regime gewesen waren, ihre Positionen innerhalb der PRE zu bewahren oder im Verlauf des Transformationsprozesses zurückzugewinnen. Das offensichtlichste Beispiel ist Ägypten, wo die Führung, die aus dem Umsturz von 2013 hervorgegangen war, eine Reihe prominenter Akteure aus der Mubarak-Ära in einflussreiche Positionen brachte, um so einen neuen Elitenpakt unter der Führung des Militärs zu schmie-

den.⁵⁸ In Tunesien gelang es der 2012 gegründeten Sammlungsbewegung Nidaa Tounes, eine politische Plattform zu schaffen, die zentrale Charakteristika der Ära Ben Ali, wie einen vom Staat aktiv beförderten Säkularismus, wiederbelebte, sich dabei aber erfolgreich von deren autoritärer und korruptionsbeladener Vergangenheit absetzte. Nach einem betont antiislamistischen Wahlkampf ging Nidaa Tounes jedoch eine Koalition mit Ennahda ein und akzeptierte damit die weitere Beteiligung islamistischer Kräfte an der Regierung. Selbst in Libyen erlaubte die Entstehung neuer Bündnisse einigen bekannten Figuren der Ghaddafi-Ära, in die politische Arena zurückzukehren. So spielen ehemalige hochrangige Offiziere eine wichtige Rolle in der von General Khalifa Haftar angeführten Allianz. Während die Initiative des GKR für einen friedlichen Machtwechsel im Jemen die Demission des Präsidenten Ali Abdullah Saleh vorsah, verblieben etliche seiner Anhänger und Mitglieder der Familie in Schlüsselpositionen des Staats- und Sicherheitsapparats und konnten damit weiterhin erheblichen Einfluss ausüben.⁵⁹

Auch wenn es im Nachhinein so aussehen mag: Außer (mit Abstrichen) im Jemen war die Rückkehr von Mitgliedern der alten Kernelite in einflussreiche Positionen kein Ergebnis strategischer Planung, die von Anfang an eine Revision der Führungswechsel von 2011 zum Ziel gehabt hätte. Die Versuche neuer oder neu ermächtigter Mitglieder der PRE, ihren Einfluss

⁵⁸ Bel Trew/Osama Diab, »The Crooks Return to Cairo«, in: *Foreign Policy* (online), 7.2.2014, <<http://foreignpolicy.com/2014/02/07/the-crooks-return-to-cairo/>> (Zugriff am 7.9.2015); Stephan Roll, *Ägyptens Unternehmerelite nach Mubarak. Machtvoller Akteur zwischen Militär und Muslimbruderschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2013 (SWP-Studie 14/2013), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S14_rll.pdf> (Zugriff am 7.9.2015); Amel Boubekeur, »Islamists, Secularists and Old Regime Elites in Tunisia. Bargained Competition«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081449> (Zugriff am 20.10.2015).

⁵⁹ Mareike Transfeld, »Political Bargaining and Violent Conflict. Shifting Elite Alliances as the Decisive Factor in Yemen's Transformation«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081454> (Zugriff am 20.10.2015).

dauerhaft institutionell und ideologisch zu verankern, bewirkten vielmehr eine scharfe politische Polarisierung. Sie bewegte die Gegner der neu zusammengesetzten PRE, sich trotz ideologischer Differenzen zusammenzuschließen. Für diese ursprünglich defensiven Koalitionen, etwa die sogenannten Nationalen Fronten in Ägypten und Tunesien, war Unterstützung durch die soziale Basis der alten Regime – Angehörige der Sicherheitsapparate und Staatsverwaltungen, oftmals auch Geschäftsleute – eine wertvolle politische Ressource. Diese sozialen Gruppen standen den neuen Kräften innerhalb der PRE in der Regel ablehnend gegenüber. Die Gründe dafür reichten von der Furcht vor dem Verlust von Privilegien und Profitmöglichkeiten bis zu soziokulturellen Vorurteilen und ideologischen Gegensätzen. Daher sahen sie Kräfte, die sich gegen die Newcomer positionierten, mit den positiven Aspekten der vorherigen Ordnung identifiziert wurden und sich zugleich plausibel von deren Auswüchsen distanzieren, als attraktive Alternative zu den neuen Mitgliedern der PRE, vor allem aus dem islamistischen Spektrum.

Formale Institutionen und Verfahren vs. Einsatz politischer Ressourcen

Die vorläufigen Ergebnisse der Transformationsprozesse wurden keineswegs von den eingangs festgelegten prozeduralen Spielregeln und institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt, wie es in der theoretischen Literatur zu »institutionellem Design«⁶⁰ häufig nahegelegt und von vielen externen Akteuren erwartet wurde, die um die Förderung demokratischen Wandels bemüht waren. Vielmehr waren diese Regeln und vor allem ihre praktische Umsetzung selbst Ausdruck der sich herausbildenden und in

⁶⁰ Die Begriffe »Institutional Design« und »Institutional Engineering« beschreiben theoretische und angewandte Ansätze der Demokratieforschung und -förderung, die der korrekten Ausgestaltung und Kombination politischer Institutionen und Verfahren entscheidende Bedeutung für die Konsolidierung neu etablierter demokratischer Systeme beimessen. Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999; Klaus von Beyme, »Institutional Engineering and Transition to Democracy«, in: Jan Zielonka (Hg.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Bd. 1: *Institutional Engineering*, New York/Oxford: Oxford University Press, 2001, S. 3–24; Andrew Reynolds, *Designing Democracy in a Dangerous World*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

weiten Teilen außerinstitutionell begründeten Machtbalancen.

Darstellungen, nach denen Regionalmächte wie die Türkei, Katar oder der Iran die Dynamik des Machtkampfes in den Transformationsländern und die Entscheidungen ihrer lokalen Verbündeten maßgeblich beeinflussten, nahmen breiten Raum in lokalen öffentlichen Diskursen ein. Sie schürten Argwohn über versteckte Agenden und Ressourcen lokaler Kräfte. Tatsächlich wurden die Machtkämpfe jedoch überwiegend von einheimischen Akteuren aus eigener Initiative geführt, auch wenn diese Unterstützung von außen suchten und akzeptierten, um so ihre Interessen zu befördern. In keinem Fall waren die auswärtigen Akteure in der Lage, die Entwicklungen gemäß ihren eigenen Zielen zu steuern. Selbst im Jemen, wo die externe Intervention sehr weit reichte und konsequent betrieben wurde und wo die Abhängigkeit von ausländischer Hilfe und die glaubhafte Drohung mit Sanktionen große Einflussmöglichkeiten eröffneten, war die Regionalmacht Saudi-Arabien nicht imstande, den Ausgang des in der GKR-Initiative vorgesehenen Übergangsprozesses zu bestimmen. Zwar trugen Länder wie Katar und Saudi-Arabien durch finanzielle und teils militärische Unterstützung zur Eskalation im Jemen und in Libyen und zum Coup in Ägypten bei. In Gang gesetzt wurden diese Dynamiken indes von lokalen Akteuren. Erst als bürgerkriegsähnliche Zustände in Jemen und Libyen herrschten, wurden die Länder zu Schauplätzen von Stellvertreterkriegen und die Initiative ging weitgehend an auswärtige Mächte über.⁶¹

Der Zugriff auf politische Ressourcen und die Verteilung von Machtpositionen zu Beginn der Transformationsprozesse bot bestimmten politischen Akteuren eine vorteilhafte Ausgangslage, um ihre Interessen im weiteren Verlauf durchzusetzen. Diese Instrumente waren jedoch keineswegs vorentscheidend für die Ergebnisse der darauf folgenden politischen Kontroversen. Vielmehr hing die Wirksamkeit ihres Einsatzes (etwa des Zugriffs auf Finanz- und Gewaltmittel, der Legitimation durch Wahlen, der Aneignung revolutio-

⁶¹ Madawi Al-Rasheed, »King Salman Needs Total Victory in Yemen«, in: *Al-Monitor* (online), 8.5.2015, <www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/saudi-arabia-finds-no-quick-victory-yemen.html> (Zugriff am 7.9.2015); Wolfram Lacher, *Supporting Stabilization in Libya. The Challenges of Finalizing and Implementing the Skhirat Agreement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2015 (SWP Comments 36/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C36_lac.pdf> (Zugriff am 7.9.2015).

närer Diskurse, externer Unterstützung oder der Mobilisierung einer Anhängerschaft durch Polarisierung) maßgeblich davon ab, wie und von wem sie zu welchem Zeitpunkt in die politische Auseinandersetzung eingebracht wurden. Repression einschließlich tödlicher Gewalt gegen Oppositionelle schwächte die Legitimität des ägyptischen Militärs im Herbst 2011. Zwei Jahre später jedoch untermauerte sie den Anspruch der Armee auf eine Führungsrolle im Kampf gegen die »terroristische« Muslimbruderschaft.⁶² Die Mobilisierung ihrer zum Teil gewaltbereiten Basis und die Bildung sogenannter Komitees zum Schutz der Revolution dienten der tunesischen Ennahda 2011 und 2012 als effektives Mittel, um ihre Position zu stärken. Nach den Mordanschlägen auf linke Politiker im Frühjahr und Sommer 2013 hingegen wurde die Allianz mit diesen Gruppen zur politischen Belastung.⁶³ Die ersten kompetitiven Wahlen nach dem Sturz Ghaddafis, bei denen im Juli 2012 die Abgeordneten des vorläufigen libyschen Parlaments, des Allgemeinen Nationalkongresses, gewählt wurden, verschafften den Gewinnern großen Auftrieb. Doch zwei Jahre später gelang es den Parteien, welche die international anerkannte Regierung in Tobruk bildeten, trotz des eindeutigen Sieges bei den Parlamentswahlen vom Juni 2014 nicht, landesweite Anerkennung zu erreichen.⁶⁴ Externe Unterstützung erlaubte es dem neuen jemenitischen Präsidenten Abed Rabbo Mansur Hadi während der ersten Phase der Transformation,⁶⁵ die Netzwerke seines Vorgängers Saleh im Staatsapparat und den Streitkräften zurückzudrängen. Sie blieb aber wirkungslos gegen den Vormarsch der Houthi-Rebellen im Sommer 2014.⁶⁶

⁶² Stephan Roll, »Managing Change. How Egypt's Military Leadership Shaped the Transformation«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081452> (Zugriff am 20.10.2015).

⁶³ Amel Boubekeur, *The Politics of Protest in Tunisia. Instrument in Parties' Competition vs. Tool for Participation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP Comments 13/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C13_boubekeur.pdf> (Zugriff am 8.9.2015).

⁶⁴ Wolfram Lacher, »Libya's Local Elites and the Politics of Alliance Building«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081451> (Zugriff am 20.10.2015).

⁶⁵ Die erste Phase sah (nicht kompetitive) Präsidentschaftswahlen, institutionelle Reformen und einen Nationalen Dialog vor. Sie endete de facto mit dessen Abschluss im Januar 2014.

⁶⁶ Transfeld, *Political Bargaining and Violent Conflict* [wie Fn. 59].

Die Rolle der Ideologie

Vor allem in Tunesien und Ägypten beherrschte ein ideologischer Konflikt um die Rolle der Religion in Staat und Gesellschaft sowohl die politischen Debatten als auch die äußere Wahrnehmung der Transformationsprozesse. Tatsächlich spielte Ideologie jedoch im Verlauf der politischen Auseinandersetzungen eine immer unbedeutendere Rolle für das Verhalten der Akteure, die Formierung von Allianzen und den Verlauf der Transformationen. Ägyptische Kräfte, die sich selbst als Liberale bezeichneten, schlossen nach dem Putsch von 2013 ein Bündnis mit der salafistischen Nour-Partei und unterstützten das gewalttätige und oft illegale Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen islamistische und säkulare Oppositionelle. In Tunesien trug Ennahda im Frühjahr 2014 eine Verfassung mit, die für ihren zivilen Charakter und liberalen Inhalt gepriesen wurde. Seit Anfang 2015 regiert die islamistische Partei sogar in einer Koalition mit ihrem vermeintlichen Erzrivalen, der säkularen Sammlungspartei Nidaa Tounes.

In Libyen und im Jemen hingegen erschien die Rolle der Religion in Staat und Gesellschaft zunächst deutlich weniger kontrovers. Je länger die Machtkämpfe andauerten, desto mehr gewannen ideologische und konfessionelle Gegensätze an Bedeutung und wurden immer häufiger als politisches Instrument eingesetzt. Der Kampf zwischen den rivalisierenden politischen Blöcken in Libyen wird immer stärker als Teil eines regionalen Feldzuges gegen die Muslimbruderschaft interpretiert, der vor allem von den VAE und Ägypten angeführt wird.⁶⁷ Im Jemen haben die anfänglich starke Position der Islah-Partei (eine Sammlungsbewegung unter anderem der Muslimbrüder, die aber auch enge Verbindungen zu salafistischen und wahhabitischen Gruppen und Milizen unterhält) und der anschließende Vormarsch der oft fälschlich als schiitische Bewegung bezeichneten Houthi-Rebellen bewirkt, dass Unterstützer und Gegner der beiden Lager sich eines zunehmend konfessionell geprägten Diskurses bedienen. Aus diesem Grund wird der Jemen mehr und mehr als Schauplatz eines innerislamischen Glaubenskampfes zwischen Schiiten und Sunniten wahrgenommen. Zugleich ist der Konflikt zwischen den jemenitischen Kräften Teil der regiona-

⁶⁷ Nizar Sarieldin, *The Battle for Benghazi. The Limits of Stabilization by Military Means*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP Comments 8/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C08_srd.pdf> (Zugriff am 8.9.2015).

beruht, werden naturgemäß kaum in der Lage sein, Fortschritte in Sachen Verteilungsgerechtigkeit, Transparenz und Effizienz zu erzielen.

Unter diesen Umständen wiegt umso schwerer, dass die neuen Elitenpakete in beiden Ländern kritischen Stimmen wenig bis keinen Raum für Beteiligung oder gar Einfluss bieten. Mehr als offensichtlich ist dies in Ägypten angesichts der Wiederbelebung des Polizeistaates und eines Ausmaßes an Repression, das deutlich über die Zustände unter Mubarak hinausgeht.⁷³ Aber selbst in Tunesien lässt die Allianz zwischen den beiden größten politischen Parteien abweichenden Meinungen (auch innerhalb dieser Parteien selbst) wenig Einfluss- oder Gestaltungsmöglichkeiten und stellt die Kontrollfunktion der demokratischen Institutionen in Frage. Dazu kommt auch in Tunesien eine bedenkliche Tendenz, im Zeichen der Terrorismusabwehr »Sicherheit« über demokratische Rechte zu stellen.⁷⁴ Forderungen nach Partizipation, Transparenz und sozialer Gerechtigkeit werden in diesem politischen Klima vornehmlich als Bedrohung der sozialen und politischen Ordnung wahrgenommen. Politische Freiheiten wurden infolge des im Juli 2015 erneut verhängten und später mehrfach verlängerten Ausnahmezustands eingeschränkt.⁷⁵ Die Vorbereitung des »Gesetzes zur ökonomischen und finanziellen Aussöhnung« deutet zudem darauf hin, dass Maßnahmen der Übergangsjustiz nur sehr begrenzt angewendet werden sowie Korruption und der Missbrauch öffentlicher Gelder nicht aufgearbeitet, sondern gegen Entschädigungszahlungen an den Staat weitgehend straflos bleiben dürften.⁷⁶ Auch wenn die Verleihung

des Friedensnobelpreises 2015 an das tunesische Quartett für den Nationalen Dialog die besondere Rolle der Zivilgesellschaft im Transformationsprozess würdigt: Die Enttäuschung über das Ausbleiben eines umfassenden Neuanfangs und das Gefühl in weiten Teilen der aktiven Bevölkerung, nach wie vor vom politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen zu sein, weil sich dieser in Hinterzimmern abspielt, haben zu Frustration und Apathie geführt. Dies hat sich nicht zuletzt in einer deutlich gesunkenen Wahlbeteiligung geäußert. Weitgehend vertan wurde damit die in den Umbrüchen von 2011 enthaltene Chance, die *Input*-Legitimität der politischen Ordnung durch erweiterte Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess zu erhöhen.

Aus dieser Perspektive unterscheiden sich die vorläufigen Resultate der Transformationsprozesse in Ägypten und Tunesien nur graduell von denen in Ländern wie Jordanien oder Marokko. Dort gelang es, mit Hilfe punktueller materieller Zugeständnisse und kosmetischer politischer Reformen erfolgreich Krisenmanagement zu betreiben, ohne die politische Ordnung und die Zusammensetzung der PRE substantiell verändern zu müssen. Konflikte wurden nicht gelöst, sondern aufgeschoben. Zwar gibt es in Tunesien und mit Abstrichen in Marokko Spielräume, die gesellschaftliche Akteure nutzen könnten, um Druck für eine Veränderung aufzubauen. Dem stehen allerdings die klaren Präferenzen der dortigen PRE für die Bewahrung des Status quo und externer Akteure für die Sicherung oder Wiederherstellung von Stabilität entgegen. Deswegen erscheinen die kurz- und mittelfristigen Aussichten für mobilisierte Öffentlichkeiten gering, als effektive Kontrollkräfte wirken zu können.

Staatszerfall und Bürgerkrieg waren in Libyen und Jemen die Folge konfrontativer Strategien, mit denen Teile der PRE exklusive Kontrolle über den politischen Prozess anstrebten. Dabei wurden sie von auswärtigen Akteuren bestärkt, die ihre eigenen strategischen Interessen verfolgten.⁷⁷ In Libyen kämpften alte und neue Eliten ebenso wie bewaffnete Gruppen um die Kontrolle über Städte, Regionen und kritische Infrastruktur und damit um Anteile am Reichtum des

⁷³ »Sisi's Way. Tom Stevenson on Egypt's Prisons«, in: *London Review of Books*, 37 (Februar 2015) 4, S. 3–7; Jannis Grimm, *Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft. Staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2015 (SWP-Aktuell 60/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A60_gmm.pdf> (Zugriff am 8.9.2015).

⁷⁴ Human Rights Watch, »Tunisia: Drop or Amend Security Bill. Provisions on State Secrecy and »Denigrating« Security Forces Undermine Free Speech«, 13.5.2015, <www.hrw.org/news/2015/05/13/tunisia-drop-or-amend-security-bill> (Zugriff am 8.9.2015).

⁷⁵ Nadia Marzouki, »Tunisia's Rotten Compromise«, in: *Middle East Research and Information Project* (online), 10.7.2015, <www.merip.org/mero/mero071015> (Zugriff am 8.9.2015).

⁷⁶ Vgl. Eric Reidy, »Does New Economic Bill Threaten Tunisia's Revolution?«, in: *Al-Jazeera* (online), 2.9.2015, <www.aljazeera.com/news/2015/08/economic-bill-threaten-tunisia-revolution-150831104210943.html> (Zugriff am 16.9.2015); Farah Samti, »In Tunisia, a New Reconciliation Law Stokes Protest and Conflict Instead«, in: *Foreign Policy*

(online), 15.9.2015, <<http://foreignpolicy.com/2015/09/15/in-tunisia-a-new-reconciliation-law-stokes-protest-and-conflict-instead/>> (Zugriff am 16.9.2015).

⁷⁷ Jean-Louis Romanet Perroux, »Libya: One Step Forward, Two Steps Backwards«, in: *Heartland, Eurasian Review of Geopolitics* (online), 30.9.2014, <<http://temi.repubblica.it/limes-heartland/libya-one-step-forward-two-steps-backwards/2040>> (Zugriff am 8.9.2015).

Landes, anstatt politische Programme zu verfolgen oder sich am Aufbau einer neuen politischen Ordnung zu beteiligen.⁷⁸ Im Jemen wurde der vom GKR in Gang gebrachte Transformationsprozess durch den notorischen Mangel an staatlicher Kontrolle und die fortgesetzte Gewalt militanter Dschihadisten beeinträchtigt. Die neu formierte Elitenkoalition unter Führung von Präsident Hadi missbrauchte die von externen Akteuren wie der EU und den Vereinten Nationen (VN) unterstützten institutionellen Reformen und den Nationalen Dialog dabei vornehmlich als Werkzeuge, um ihre Machtposition zu stabilisieren. Angriffe der bewaffneten Bewegung Ansarullah, die während des Transformationsprozesses an den Rand gedrängt worden war, ließen die potemkinsche Fassade von Reform und Re-Institutionalisierung einstürzen und mündeten in Chaos und Bürgerkrieg.⁷⁹ In beiden Ländern brachte der Umweg über zwar von mobilisierten Öffentlichkeiten eingeforderte, aber von außen initiierte, begleitete und geförderte Transformationsprozesse ein ähnlich destruktives Ergebnis hervor wie die von Anfang an kompromisslos auf Repression setzende Strategie Assads in Syrien: den Zusammenbruch staatlicher Kontrolle. Dieser bereitete nicht-staatlichen, zunehmend transnational vernetzten Gewaltakteuren wie dem sogenannten Islamischen Staat den Boden und rief internationale und regionale militärische Interventionen auf den Plan.

Vereinnahmung mobilisierter Öffentlichkeiten

Mobilisierte Öffentlichkeiten bemühten sich hartnäckig, die Transformationsprozesse zu beeinflussen, und forderten die exklusive Kontrolle der PRE über diese immer wieder heraus – jedoch mit sehr begrenzten und teils ambivalenten Erfolgen in allen vier Transformationsländern. Nur wenige Aktivistinnen und Aktivisten der Bewegungen von 2011 bewarben sich um eine direkte Beteiligung an den formalen Übergangsinstitutionen, und wenn, dann meist mit mageren Ergebnissen. Neu gegründete Parteien

erreichten nur dann eine nennenswerte Repräsentation in den Übergangsparlamenten und verfassunggebenden Gremien, wenn sie sich auf bereits existierende Organisationsstrukturen stützen konnten, wie etwa die Muslimbruderschaft in Ägypten und Tunesien oder die Salafisten in Ägypten. Überkommene Oppositionsparteien spiegelten in der Regel den autoritären Charakter der Regime wider, unter denen sie in der Vergangenheit operiert hatten, waren strikt hierarchisch organisiert und deshalb für Reformkräfte weder zugänglich noch attraktiv.

Nur im Jemen gelang es jungen Aktivistinnen und Aktivisten, innerhalb des Nationalen Dialogs Teile ihrer progressiven Agenda durchzusetzen. Doch dieselben internationalen Akteure, die sich zunächst vehement für Dialog und breite gesellschaftliche Beteiligung eingesetzt hatten, zeigten anschließend wenig Interesse, Druck zur Umsetzung der Ergebnisse auf eine Regierung auszuüben, die sich als Partner im Kampf gegen den Terrorismus anbot.⁸⁰ In Tunesien und in geringerem Maße und bis zum Coup vom Juli 2013 in Ägypten beeinflussten Protest- und Lobbying-Kampagnen die öffentliche Debatte und damit die Aushandlungsprozesse zwischen den politischen Akteuren. Dieser Einfluss blieb jedoch auf bestimmte Politikfelder beschränkt – in Tunesien etwa hatten NGOs Erfolg mit ihrer Kampagne für die Gleichstellung von Frauen im Verfassungstext – und war in anderen Bereichen äußerst gering, zum Beispiel bei wirtschaftlichen und sozialen Fragen. Insgesamt waren mobilisierte Öffentlichkeiten nicht in der Lage, die Kontrolle der PRE über die politische Agenda ernsthaft herauszufordern. Mitunter konnten sie allerdings minimale Veränderungen in der lokalen politischen Kultur anstoßen, beispielsweise indem sie gegen traditionelle soziale Hierarchien aufbegehrten. In marginalisierten Regionen Libyens und des Jemen etwa stellten Aktivisten die Kontrolle traditioneller Eliten über die politische Vertretung dieser Landesteile und den Zugang zu staatlichen Ressourcen immer mehr in Frage. Sie organisierten Widerstand ohne Beteiligung der lokalen Eliten oder sogar gegen deren Willen und traten in direkte Verhandlungen mit den Zentralregierungen.⁸¹

⁷⁸ Marc Ronald DeVore, »Exploiting Anarchy. Violent Entrepreneurs and the Collapse of Libya's Post-Qadhafi Settlement«, in: *Mediterranean Politics*, 19 (2014) 3, S. 463–470.

⁷⁹ Adam Baron, *Civil War in Yemen. Imminent and Avoidable*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 23.3.2015 (ECFR Policy Memo 130), <www.ecfr.eu/page/-/ECFR_130_CIVIL_WAR_IN_YEMEN_%28final%29.pdf> (Zugriff am 8.9.2015).

⁸⁰ Atiaf Z. Alwazir, *Yemen's Independent Youth and Their Role in the National Dialogue Conference. Triggering a Change in Political Culture*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2013 (SWP Comments 23/2013), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C23_wzr.pdf> (Zugriff am 8.9.2015).

⁸¹ Vgl. Atiaf Z. Alwazir, »Yemen's Enduring Resistance. Youth between Politics and Informal Mobilization«, in: *Mediterranean*

Viele Beobachter aus Wissenschaft, Medien und europäischer Politik erklärten diese – gemessen an den enthusiastischen Erwartungen der Anfangszeit – bescheidene Erfolgsbilanz mobilisierter Öffentlichkeiten mit »Inkohärenz«, Mangel an Struktur und Organisation bei den Protestbewegungen oder der fehlenden Bereitschaft, politische Verantwortung zu übernehmen.⁸² Die Entwicklungen stellen sich jedoch weitaus differenzierter dar: Selbst vollständig informelle Bewegungen bewiesen oft die Fähigkeit, ihre Aktivitäten auch unter widrigen Bedingungen fortzuführen, und bildeten zuweilen breite Koalitionen, durch die sie mangelnde Ressourcen kompensieren konnten. So dauerten Streiks und Proteste in den marginalisierten Regionen des tunesischen Landesinneren während der gesamten Übergangsperiode an.⁸³ Ägyptische Aktivisten schufen ohne nennenswerte Finanzierung effektive Parteistrukturen (für die Parteien Strong Egypt und Constitution) und betrieben über einen ausgedehnten Zeitraum informell organisierte Kampagnen.⁸⁴ In Libyen ebenso wie im Jemen machten sich lokale Gruppen für Verteilungsgerechtigkeit stark: Die Einwohner von Tripolis setzten sich gegen Milizenherrschaft ein, während Aktivisten der jemenitischen Demokratiebewegung eine herausragende Rolle in den Sitzungen des Nationalen Dialogs spielten.⁸⁵

Politics, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081446> (Zugriff am 20.10.2015); Rafaa Tabib, »Mobilized Publics in Post-Qadhafi Libya. The Emergence of New Modes of Popular Protest in Tripoli and Ubari«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081453> (Zugriff am 20.10.2015).

82 Vincent Durac, »Social Movements, Protest Movements and Cross-Ideological Coalitions. The Arab Uprisings Reappraised«, in: *Democratization*, 22 (2015) 2, S. 239–258; Maha Abdelrahman, »In Praise of Organization. Egypt between Activism and Revolution«, in: *Development and Change*, 44 (2013) 3, S. 569–585.

83 Anna Antonakis-Nashif, »Contested Transformation. Mobilized Publics in Tunisia between Compliance and Protest«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081447> (Zugriff am 20.10.2015).

84 Nadine Abdalla, »Youth Movements in the Egyptian Transformation: Strategies and Repertoires of Political Participation«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (Januar 2016) 1, i.E., Online-Version unter <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081445> (Zugriff am 20.10.2015).

85 Alwazir, »Yemen's Enduring Resistance« [wie Fn. 81]; Tabib, »Mobilized Publics in Post-Qadhafi Libya« [wie Fn. 81].

Das größte Hindernis für wirksamen politischen Einfluss solcher Gruppen war die Entschlossenheit der PRE, den politischen Prozess so weit wie möglich unter Kontrolle zu behalten. Zudem verwandelte Letztere mit ihren konfrontativen Strategien die politische Öffentlichkeit immer stärker in ein Schlachtfeld scheinbar unvereinbarer ideologischer Ziele und sozialer Normen. Elektronische soziale Medien, die während der Protestbewegungen gegen die autoritären Regime breite Solidarität und schnelle Mobilisierung ermöglicht hatten, erwiesen sich als ebenso wirkungsvolle Verstärker für feindselige Einstellungen und eine Politik der Angst. Damit blieb wenig Raum und Aufmerksamkeit für Akteure, die sich weiter für das einsetzten, was die ursprünglichen Proteste motiviert hatte, etwa soziale und ökonomische Gerechtigkeit. Die extreme Polarisierung entwickelte sich, wie auch aus vielen historischen Beispielen bekannt, zur existentiellen Gefahr für den demokratischen Wettbewerb.⁸⁶ Was die untersuchten Fälle anbelangt, kann nicht nachdrücklich genug betont werden, dass die konkurrierenden politischen Eliten diese Polarisierung größtenteils vorsätzlich und strategisch herbeiführten. Keineswegs war sie durch Umstände vorherbestimmt, die in den jeweiligen Gesellschaften wurzelten.

Je mehr Politikbereiche von der Polarisierung erfasst wurden, desto schwieriger wurde es, zwischen dem Engagement politisierter Bürgerinnen und Bürger und den Fußtruppen der PRE-Akteure zu unterscheiden. Die starke Beteiligung an den Protesten gegen die Aufnahme des Prinzips der »Komplementarität von Mann und Frau« (anstelle von Gleichberechtigung) in die tunesische Verfassung im Sommer 2012 zum Beispiel konnte je nach politischem Standpunkt als Ausdruck breiter gesellschaftlicher Unterstützung für progressive soziale Werte oder als parteipolitische Kampagne der Gegner von Ennahda gewertet werden. Da breite politische Mobilisierung naturgemäß ein heterogenes Spektrum von Beteiligten mit sich bringt, ließen sich problemlos Belege für beide Sichtweisen finden.

Angesichts dessen erscheint es nahezu paradox, dass mobilisierte Öffentlichkeiten ausgerechnet dann wieder zu zentralen Akteuren wurden, als die extreme Polarisierung eine Blockade der Übergangsprozesse und eine Eskalation der Gewalt zu bewirken drohte. In Ägypten beendete die breite Mobilisierung durch die Tamarod-Bewegung im Sommer 2013 ein monate-

86 Vgl. etwa Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven/London: Yale University Press, 1971, S. 105–123.

langes politisches Patt zwischen der von den Muslimbrüdern geführten Regierungskoalition und der Opposition. Infolgedessen konnte eine heterogene politische Koalition aus Gegnern des ersten frei gewählten ägyptischen Präsidenten Mohammed Mursi einen Staatsstreich des Militärs als »Wille des Volkes« rechtfertigen.⁸⁷ Unter dem Eindruck des Umsturzes in Ägypten und unterstützt von massiven Protestkundgebungen im August 2013 vermittelte in Tunesien das sogenannte Quartett (gebildet aus dem Gewerkschaftsdachverband, der Unternehmervereinigung, der Menschenrechtsliga und der Anwaltskammer) einen Kompromiss zwischen den verfeindeten politischen Lagern im Land, nämlich der von Ennahda geführten Troika-Regierung und der von Nidaa Tounes dominierten Opposition.⁸⁸ Als in Libyen der politische Prozess festgefahren war, machten Bürgerinitiativen Ende 2014 gegen Milizenherrschaft und für Neuwahlen mobil. Zugleich gab die mangelnde Präsenz der Zentralregierung den Aktivisten Raum, zugunsten marginalisierter Gruppen und Regionen zu mobilisieren. Bis zum Ausbruch des Bürgerkrieges Anfang 2015 war Ähnliches auch im Jemen zu beobachten.

Doch mit dem Eintritt in die direkte Auseinandersetzung zwischen den politischen Blöcken büßten diese Akteure und Bewegungen ihren Charakter als Foren breiter Beteiligung über politische Gräben hinweg ein. Die scharfe Polarisierung der politischen Öffentlichkeit hatte unweigerlich zur Folge, dass sie für einen der rivalisierenden Blöcke Partei ergriffen oder von der PRE vereinnahmt wurden. In Ägypten spalteten sich Teile von Tamarod ab, während ihre verbleibende Führung vorbehaltlos auf den repressi-

ven Kurs der neuen Militärmachthaber einschwenkte. In Tunesien bestand der Preis erfolgreicher Vermittlung durch die Zivilgesellschaft darin, dass unter der im Dezember 2013 eingesetzten technokratischen Konsensregierung Proteste als Form der Beteiligung am politischen Prozess nicht mehr möglich waren. Gleichzeitig sah sich der Gewerkschaftsverband genötigt, eine Regierung mitzutragen, deren Wirtschafts- und Sozialpolitik den Interessen der eigenen Mitglieder zuwiderlief.⁸⁹ In Libyen wurde die Ende 2013 entstandene Bürgerbewegung gegen Milizenherrschaft und für Neuwahlen von der National Forces Alliance in eine Mobilisierungsmaschine für die Wahlen im Juni 2014 umfunktioniert und anschließend absorbiert.⁹⁰ In jedem einzelnen Fall standen am Ende dieser Entwicklungen nicht mehr, sondern weniger Chancen für breite politische Beteiligung, und hierarchisch strukturierte politische Akteure dominierten den Prozess. Zugleich bemächtigten sich Kräfte wie die ägyptischen Muslimbrüder, Nidaa Tounes in Tunesien und selbst die militanten Houthis-Rebellen im Jemen der 2011 entwickelten Aktionsformen (wie ursprünglich spontane, dezentrale und führungslose Proteste, Sit-ins, digitale Kampagnen oder Protestcamps) und nahmen sie in ihr Repertoire auf.

Im Ergebnis wurde das Momentum der Bewegungen von 2011 auch in den arabischen Transformationsländern nicht in eine politische Kraft für Veränderung verwandelt, sondern von alten und neuen PRE als politische Ressource instrumentalisiert. Damit wurde ihr partizipatorisches und emanzipatorisches Potential neutralisiert. Zwar ist vorstellbar, dass verbleibende Gruppen von Aktivisten langfristig den Boden für neue Protestbewegungen bereiten und politisch effektivere Führungen hervorbringen, die in künftigen Auseinandersetzungen eine größere Herausforderung für die PRE darstellen. Kurz- und mittelfristig jedoch scheinen enttäuschte Hoffnungen, vergebliche Anstrengungen und immer schlechtere Lebensbedingungen eher zu bewirken, dass große Teile der Gesellschaft jedwedes Engagement in der öffentlichen Arena ablehnen sowie populistische, chauvinistische und radikale Tendenzen unterstützen. Das gilt in den Transformationsländern ebenso wie dort, wo es den herrschenden Eliten gelungen ist, die Wucht der Proteste durch Krisenmanagement zu brechen.

⁸⁷ Die Bewegung Tamarod (arabisch für Rebellion) illustriert den ambivalenten Charakter, den mobilisierte Öffentlichkeiten annehmen können, und ihre Anfälligkeit für eine Vereinnahmung durch die PRE. In zahlreichen Berichten wurde dokumentiert, dass Tamarod vom Militär und der ägyptischen Wirtschaftselite gefördert wurde. Solche interessen-geleitete Unterstützung durch die PRE ändert jedoch nichts daran, dass Millionen Bürger, darunter viele Aktivisten der Revolution von 2011, auf eigene Initiative und mit unterschiedlichen Motiven an der Bewegung teilnahmen. Für kontrastierende Perspektiven siehe Sheera Frenkel/Maged Atef, »How Egypt's Rebel Movement Helped Pave the Way for a Sisi Presidency«, *BuzzFeed News*, 15.4.2014, <www.buzzfeed.com/sheerafrenkel/how-egypts-rebel-movement-helped-pave-the-way-for-a-sisi-pre#.bwwd8PZk7> (Zugriff am 8.9.2015); Melissa Dzenis, »Reclaiming the Revolution: Tracing Tamarod's Democratic Dance«, in: *Muftah*, 2.9.2013, <<http://muftah.org/reclaiming-the-revolution-tracing-tamarods-democratic-dance/#.VVhwObntmko>> (Zugriff am 8.9.2015).

⁸⁸ Boubekeur, *The Politics of Protest in Tunisia* [wie Fn. 63].

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Tabib, »Mobilized Publics in Post-Qadhafi Libya« [wie Fn. 81].

Deutschland und die EU: Kluft zwischen Rhetorik und Politik

Anfang 2011 hießen Vertreterinnen und Vertreter deutscher und europäischer Politik, Regierungen, Institutionen, Medien und der Zivilgesellschaft den sogenannten Arabischen Frühling nahezu einstimmig begeistert willkommen.⁹¹ Prominente Repräsentanten der EU wie der damalige Erweiterungs- und Nachbarschaftskommissar Štefan Füle beteuerten, man wolle die Fehler der Vergangenheit, insbesondere die de facto bedingungslose Kooperation mit autoritären Führungen, von nun an nicht mehr wiederholen. Stattdessen wolle man die Chance nutzen, durch die Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung effektiv zur langfristigen Stabilisierung in der Region beizutragen.⁹² Zugleich wollte man die Beziehungen zu den arabischen Nachbarn vertiefen und so Europas geostrategische Interessen in der Region wahren. Dazu zählen die stete Verfügbarkeit von Energie zu moderaten Preisen, die Ausweitung von Märkten für europäische Güter, die kooperative Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen, die Verhinderung illegaler Migration nach Europa und, zumindest für einige europäische Länder wie Deutschland, die Sicherheit Israels.⁹³ Die EU sagte daher zu, die in der Region initiierten Transformations- und Reformprozesse großzügig durch einen »3M«-Ansatz, eine Kombination aus monetärer Unterstützung, Marktzugang und mehr Mobilität, zu fördern, und zwar im Rahmen einer wiederbelebten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).⁹⁴

EU-Mitgliedstaaten legten darüber hinaus bilaterale Programme auf, um die Prozesse konstruktiv zu begleiten. Deutschland etwa bot den Transformations- und Reformländern sogenannte Transformations-

partnerschaften (TP) an, die schließlich mit Tunesien, Ägypten und Marokko formal vereinbart wurden. Aus TP-Mitteln wurden aber auch Projekte in anderen Transformations- und Reformländern (Jemen, Jordanien, Libyen) finanziert, beispielsweise zur Stärkung demokratischer Strukturen und politischer Inklusion, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Zivilgesellschaft sowie wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.⁹⁵

Fast fünf Jahre nach Beginn der Umbrüche ist festzustellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Ankündigungen kaum wahrgemacht haben, wie übrigens die meisten anderen externen Akteure auch. Angesichts explosionsartig zunehmender Fluchtbewegungen aus Ländern der südlichen Nachbarschaft,⁹⁶ der Ausbreitung dschihadistischer Bewegungen dort und der Rekrutierung europäischer Kämpfer durch sie dominierten rasch wieder traditionelle Sicherheitsthemen die Diskussion über die Länder der Region und die Prioritäten der Kooperation mit ihnen. Auch stellte sich schnell heraus, dass die Europäer kaum in der Lage waren, mit ihren Instrumenten der ENP, der

95 2012 bis 2016 standen bzw. stehen rund 50 Millionen Euro pro Jahr für TP zur Verfügung. Bis Mitte 2015 wurden ungefähr 250 Projekte realisiert. Dabei kamen bislang über 50% der Mittel Tunesien zugute. Da die Repression in Ägypten zunahm und die ägyptische Regierung im Herbst 2014 die Einführung eines bilateralen Aufsichtsmechanismus für die Mittelvergabe forderte, wurden die Maßnahmen dort im Wesentlichen auf Austausch-, Stipendien- und Fortbildungsprogramme reduziert. Hintergrundgespräche der Autorin im Auswärtigen Amt, Berlin, Juli 2015.

96 Allein die Zahl der Flüchtlinge und Migranten, die über das Mittelmeer nach Europa kamen, stieg – vor allem infolge des Zusammenbruchs des Ghaddafi-Regimes – von 9700 (2010) auf 70 000 (2011). 2014 lag die Zahl bei 219 000, in der ersten Jahreshälfte 2015 bereits bei 137 000. Dabei stellten Syrerinnen und Syrer mit rund einem Drittel den größten Anteil. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Sea Route to Europe. The Mediterranean Passage in the Age of Refugees*, Genf, 1.7.2015, S. 5, <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2015/sea-routes-to-europe/The_Sea_Route_to_Europe.pdf> (Zugriff am 14.8.2015). Insgesamt kamen in den ersten neun Monaten 2015 mehr als 710 000 Flüchtlinge und Migranten in die EU. Frontex, »710 000 Migrants Entered EU in First Nine Months of 2015«, 13.10.2015, <<http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>> (Zugriff am 25.11.2015).

91 Beispielsweise Guido Westerwelle, »Die Freiheit muss auch Wohlstand bringen. Warum Deutschland den Menschen in Tunesien und Ägypten helfen muss«, in: *Der Tagesspiegel*, 17.2.2011, S. 10.

92 Štefan Füle, *Rede auf der Konferenz EU-Nachbarschaft. Der Arabische Frühling ein Jahr danach*, München, 3.2.2012, <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-66_en.htm?locale=en> (Zugriff am 13.8.2015).

93 Vgl. Muriel Asseburg, »The Arab Spring and the European Response«, in: *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 48 (2013) 2, S. 47–62 (55f).

94 Catherine Ashton, »What Next in North Africa?«, in: *International Herald Tribune*, 18.3.2011.

Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) oder der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu Stabilisierung und Transformation beizutragen. Zwar wurden die ENP-Mittel für die südliche Nachbarschaft erhöht und zusätzliche, günstige Kredite zur Verfügung gestellt. Aber die südlichen EU-Mitgliedstaaten, traditionell besonders in der europäischen Politik gegenüber den Mittelmeerländern engagiert, waren damit ausgelastet, die Finanz- und Schuldenkrise in den Griff zu bekommen. Deshalb sahen sie sich auch gezwungen, ihre bilaterale Unterstützung für die Transformationsländer zurückzufahren, statt sie auszuweiten.⁹⁷ Allgemein zögerten die Mitgliedstaaten, die von der Hohen Vertreterin der EU zugesagten 3M mit konkreten Angeboten zu unterfüttern. Die Bewältigung der Finanz- und Schuldenkrise sowie die Ukraine-Krise beanspruchten auch den Löwenanteil der diplomatischen Energie europäischer Staats- und Regierungschefs. Rasch sahen sich die Europäer zu hilflosen Zuschauern der Entwicklungen in den arabischen Transformationsländern degradiert. Ihnen blieb nur, die Symptome der Krisen einzuhegen. Welchen Pfad die Transformationen nahmen, konnten sie hingegen kaum mitgestalten.⁹⁸

Europäischer Beitrag zu Transformation

Die EU und ihre Mitgliedstaaten konnten lediglich dort positiven, verstärkenden Einfluss ausüben, wo die Ausgangs- und Rahmenbedingungen ohnehin günstig waren und lokale politische Eliten sich zum Kompromiss bereit zeigten.⁹⁹ Vor allem Tunesien wäre dafür prädestiniert gewesen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten den Transformationsprozess mit Hilfe ihrer Instrumente (etwa Wahlbeobachtung, Diplomatie,

Beratung oder Unterstützung der Zivilgesellschaft) konstruktiv begleiten und damit zu seinem Gelingen beitragen.¹⁰⁰ Trotz eines umfangreichen europäischen Engagements und der Unterstützung einer Vielzahl von Maßnahmen gibt es allerdings kaum Belege dafür, dass die Europäer dort eine entscheidende Rolle spielten. Zudem entstand zwar auf dem Papier eine politische Ordnung, die deutlich partizipativer, inklusiver und pluralistischer ist als zuvor. Es ist aber keineswegs sicher, dass die im Verfassungstext vorgesehene demokratische Ordnung durch Reformen in Verwaltung, Justiz und Sicherheitsapparat auch in die Verfassungsrealität umgesetzt werden wird. Angesichts der terroristischen Bedrohung muss auch befürchtet werden, dass die Führung politische Freiheiten empfindlich und dauerhaft einschränken wird. Je mehr sich die Europäer auf Ausstattungshilfe und Trainingsmaßnahmen für einen nach wie vor nur ansatzweise reformierten Sicherheitsapparat konzentrieren, desto stärker laufen sie Gefahr, vermehrte Repression zu befördern.¹⁰¹

Größtes Manko aber ist, dass es bislang nicht gelungen ist, dem »Musterland Tunesien« auch wirtschaftlich auf die Beine zu helfen und die enormen sozioökonomischen Disparitäten abzubauen, um das Land nachhaltig zu stabilisieren. Zwar profitierte Tunesien überdurchschnittlich vom im September 2011 aufgelegten »Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth«-Programm (SPRING) der EU für die süd-

100 Für einen Überblick über deutsche und EU-Unterstützungsleistungen siehe Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Tom Koenigs, Agnieszka Brugger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Deutschlands Beitrag zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Tunesien*, Drucksache 18/4550, Berlin, 2.4.2015, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/045/1804550.pdf>> (Zugriff am 18.8.2015); für eine kritische Stellungnahme zum europäischen Engagement siehe Marc Pierini, »EU Foreign Policy in the Arab World: Three (Bad) Examples«, in: *Carnegie Europe* (online), 3.7.2014, <<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=56071>> (Zugriff am 18.8.2015).

101 Vgl. Sarah Mersch, »Tunisia's Ineffective Counterterrorism Law«, in: *Carnegie Endowment for International Peace, Sada* (online), 6.8.2015, <<http://carnegieendowment.org/sada/2015/08/06/tunisia-s-ineffective-counterterrorism-law/jeds>> (Zugriff am 16.9.2015); mit anderem Akzent Christian Mölling/Isabelle Werenfels, *Tunesien: Sicherheitsprobleme gefährden die Demokratisierung. Deutsche Unterstützung auch für die Stärkung des Sicherheitssektors*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2014 (SWP-Aktuell 62/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A62_mlg_wrf.pdf> (Zugriff am 15.9.2015).

97 Vgl. etwa Hélène Michou/Eduard Soler i Lecha/José Ignacio Torreblanca, »Supporting the Transitions in North Africa. The Case for a Joined-Up Approach«, in: *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 49 (2014) 3, S. 69–87.

98 Vgl. Muriel Asseburg, *The EU in the Middle East and North Africa. Helpless Bystander rather than Effective Democracy Promoter or Stabilizing Force*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2014 (SWP Comments 50/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C50_ass.pdf> (Zugriff am 15.9.2015).

99 Für bescheidene Erfolge des europäischen Ansatzes im Hinblick auf Reformen und inklusiven Dialog vgl. auch Richard Youngs, »The European Union. Inclusion as Geopolitics«, in: Kristina Kausch (Hg.), *Geopolitics and Democracy in the Middle East*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2015, S. 115–127 (120).

liche Nachbarschaft.¹⁰² Die europäischen Unterstützungsleistungen waren aber zu wenig zielgerichtet, als dass sie wirtschaftliche Prioritäten und Strategien der Empfängerländer hätten prägen können. Außerdem sind die Mittel insgesamt trotz überschwänglicher Rhetorik bescheiden geblieben. Forderungen nach einem Marshall-Plan für die Region, wie sie etwa Italiens damaliger Außenminister Franco Frattini 2011 erhob,¹⁰³ verhallten rasch. Auch ist Tunesiens Handel mit den Ländern der EU nicht gewachsen.¹⁰⁴ Wohl bereitete die EU Verhandlungen über ein sogenanntes vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) mit Tunesien vor und nahm sie im Oktober 2015 auf. Sie dürften sich jedoch aufgrund der Komplexität über Jahre hinziehen. Ohnehin erfordern diese Abkommen mittelfristig zunächst enorme Anpassungsleistungen der Partnerländer, um Handelshemmnisse abzubauen und ihre Gesetze und Vorschriften europäischen Standards anzugleichen. Ein Wachstumseffekt dürfte sich, wenn überhaupt, erst langfristig einstellen.¹⁰⁵

Der Dialog über Mobilität, Migration und Sicherheit sowie die Mobilitätspartnerschaft, die die EU mit

102 Vgl. auch nächster Abschnitt und European Commission (EC), *European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2007–2013 Overview of Activities and Results*, Brüssel: Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid, 16.9.2014, S. 82, <http://jissuu.com/actionglobalcommunicationsltd/docs/overview_eng_web/83?e=6346130/10449129> (Zugriff am 13.8.2015); EC/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR), *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistics*, SWD (2015) 77 final, Brüssel, 25.3.2015, S. 58, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/enp-statistics-report-2014_en.pdf> (Zugriff am 13.8.2015).

103 Franco Frattini, »Marshall Plan for the Arab World«, in: *Europe's World*, 1.6.2011, <<http://europesworld.org/2011/06/01/marshall-plan-for-the-arab-world/#.VcsUzUa8T94>> (Zugriff am 12.8.2015).

104 EC/HR, *Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistics* [wie Fn. 102], S. 33.

105 Vgl. kritisch zu den DCFTA Federica Bicchì, »The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring. »More for More« or Less of the Same?«, in: *Mediterranean Politics*, 19 (2014) 3, S. 318–332 (323f); Marie-Luise Rau, *Conquering the EU Market with New Comprehensive Trade Agreements. Simulating DCFTAs between the EU and Neighbour Countries*, Paper Prepared for Presentation at the XIVth Congress of the European Association of Agricultural Economists, Ljubljana, Slovenia, 26.–29.8.2014, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/182655/2/Rau-Conquering_the_EU_market_with_new_comprehensive_trade_agreements_%E2%80%93simulating_DCFTAs_between_the_EU_and_n_a.pdf> (Zugriff am 13.8.2015).

Tunesien im März 2014 vereinbart hatte, halfen auch wenig, die hohe Jugendarbeitslosigkeit im Land zu mindern, und zeitigten kurzfristig keine Wohlfahrts-effekte.¹⁰⁶ Ohnedies eröffnet die Partnerschaft keinen Horizont für eine substantielle Ausweitung der Arbeitsmigration, sondern stellt, wie schon frühere Abkommen, nur solchen Personen den Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt in Aussicht, deren Qualifikationen in der EU Mangelware sind. Zudem muss die Rahmenvereinbarung über die Mobilitätspartnerschaft zwischen EU und Tunesien durch konkrete Zusagen der EU-Mitgliedstaaten erst mit Leben gefüllt werden. In Anbetracht des steilen Anstiegs von Flüchtlingszahlen und Asylanträgen dürften solche Zusagen allerdings, trotz vielbeschworenen Fachkräftemangels und schrumpfender Bevölkerungszahl, auch in den wohlhabenden Staaten der EU wie Deutschland über einzelne Pilotprojekte hinaus sehr bescheiden bleiben. Die Hauptstoßrichtung des Ausbaus der Kooperation liegt auf europäischer Seite zweifellos darin, die Migration in geordnete Bahnen zu lenken und illegale Wanderungsbewegungen zu verhindern. Darum versuchten die Europäer auch über die Mobilitätspartnerschaften hinaus vorrangig, wenn auch nur vorübergehend (2012) erfolgreich, das rasche Anschwellen irregulärer Migration zu unterbinden. Gewährleisten sollten dies eine Verstärkung von Grenzkontrollen, der Ausbau der europäischen Grenzagentur Frontex, bi- und multilaterale Abkommen mit Ursprungs- und Transitstaaten unter anderem im sogenannten

106 Auch eineinhalb Jahre nach der Vereinbarung war der Anhang für die Mobilitätspartnerschaft mit konkreten Projekten noch nicht ausgehandelt. Vgl. *Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants*, Brüssel, 3.3.2014, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf> (Zugriff am 12.8.2015). Vergleichbare Abkommen wurden mit Marokko im Juni 2013 und mit Jordanien im Oktober 2014 geschlossen: Council of the European Union, *Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership Between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States. Addendum to I/A/ Item Note*, 6139/13 ADD 1 REV 3, Brüssel, 3.6.2013, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf> (Zugriff am 16.9.2015); *Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its Participating Member States*, Brüssel, 9.10.2014, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf> (Zugriff am 16.9.2015).

Khartum-Prozess¹⁰⁷ und nicht zuletzt der Einsatz der European Union Naval Force – Mediterranean (EUNAVFOR Med) im Juni 2015.¹⁰⁸

Schwache Anreize, konfuse Signale

Die EU und ihre Mitgliedstaaten hatten sich zum Ziel gesetzt, die PRE der arabischen Länder in der Nachbarschaft, auch über die Transformations- und Reformländer hinaus, davon zu überzeugen, die Weichen auf Demokratisierung, Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Strukturreformen sowie politische und wirtschaftliche Inklusion zu stellen. Als Mittel dazu hatten die Europäer sowohl Anreize als auch die Androhung von Schlechterstellung nach dem Leitspruch »more for more and less for less«¹⁰⁹ gewählt. Dieser Ansatz hat sich indes als untauglich erwiesen. Das lag unter anderem daran, dass die monetären Anreize vor allem im Vergleich zu den Leistungen regionaler Geber kaum ins Gewicht fielen. Hinzu kam, dass keine weiteren

107 Hauptziel des Khartum-Prozesses ist die Kooperation von Staaten der EU und der Afrikanischen Union bei der Eindämmung irregulärer Migration sowie von Menschenhandel und -schmuggel, beim Management von Migration, bei der Einrichtung von Aufnahmезentren und bei der Bekämpfung von Fluchtursachen. Vgl. *Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative)*, Rom, 28.11.2014, <<http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>> (Zugriff am 12.8.2015). Bei einem Folgetreffen im April 2015 in Sharm el-Sheikh wurde über erste Maßnahmen gesprochen. Beteiligt waren Vertreter Ägyptens, Eritreas, Äthiopiens, Südsudans und Sudans, sowie Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Malts und des Vereinigten Königreichs. Siehe International Organization for Migration, »Khartoum Process: Meeting Agrees Concrete Action Is Needed to Save Lives in the Mediterranean Sea«, Genf, 1.5.2015, <www.iom.int/news/khartoum-process-meeting-agrees-concrete-action-needed-save-lives-mediterranean-sea> (Zugriff am 13.8.2015).

108 Der Zweck der EU-Militärmission im Mittelmeer besteht darin, die Netzwerke des Menschenschmuggels und Menschenhandels zu zerstören und dazu beizutragen, den Verlust von Leben im Mittelmeer zu reduzieren. Vgl. Giovanni Faleg/Steven Blockmans, *EU Naval Force EUNAVFOR MED Sets Sail in Troubled Waters*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 26.6.2015 (CEPS Commentary), <www.ceps.eu/publications/eu-naval-force-eunavfor-med-sets-sail-troubled-waters> (Zugriff am 16.9.2015). Für das Mandat siehe die Webseite der Mission, <www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm> (Zugriff am 16.9.2015).

109 Vgl. etwa Catherine Ashton, *Remarks by HRVP Catherine Ashton at the Presentation of the ENP Package 2012*, Brüssel, 15.5.2012, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-352_en.htm?locale=en> (Zugriff am 12.8.2015).

Impulse wie eine umfassende, einseitige Marktöffnung, substantielle Erhöhung der Mobilität oder gar EU-Mitgliedschaft gesetzt wurden, die stark genug gewesen wären, die Kosten-Nutzen-Kalküle der handelnden Eliten zu verändern. Um ein besonders prägnantes Beispiel zu geben: Von 2011 bis 2014 erhielt Ägypten europäische Zusagen im Rahmen der ENP in Höhe von 504 Millionen Euro. Die arabischen Golfstaaten (zunächst vor allem Katar, ab Mitte 2013 insbesondere Saudi-Arabien, Kuwait und die VAE) stellten dagegen im selben Zeitraum weit über 20 Milliarden US-Dollar in Form von Finanzhilfen, Rohstofflieferungen und Krediten zur Verfügung.¹¹⁰ Überdies konnte ein erheblicher Teil der von den Europäern zugesagten Mittel nicht ausgezahlt werden; in Ägypten im genannten Zeitraum etwa rund die Hälfte. Verantwortlich dafür war zum einen die mangelnde Handlungsfähigkeit der Partnerländer während der Frühphase der Transformation – da die Übergangsregierungen häufig wechselten, zu Verhandlungen nicht ermächtigt oder durch politische Auseinandersetzungen gelähmt waren –, zum anderen die bürokratische Schwerfälligkeit der EU-Institutionen.¹¹¹

Zudem wurden Unterstützungsleistungen nicht konsequent an Reformfortschritte gebunden. Mit den SPRING-Mitteln förderte die EU vorrangig Partnerländer, die sie als »good performer« sieht. In den Jahren 2011–2014 wurden 640 Millionen Euro im Rahmen von SPRING sowie des Nachfolgeprogramms Umbrella für die Transformations- und Reformländer der Region zur Verfügung gestellt. Davon waren 205 Millionen Euro, also knapp ein Drittel, für Tunesien vorgesehen.

110 Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf die Hauptbudgetlinie der ENP, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), mittlerweile abgelöst durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI). Vgl. EC/HR, *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistical Annex*, SWD (2014) 98 final, Brüssel, 27.3.2014, S. 51, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/stats/statistical_annex_2014.pdf> (Zugriff am 13.8.2015), sowie EC/HR, *Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistics* [wie Fn. 102], S. 60f. Siehe »Egypt Got \$23 Billion in Aid from Gulf in 18 Months – Minister«, *Reuters* (online), 2.3.2015, <<http://uk.reuters.com/article/2015/03/02/uk-egypt-investment-gulf-idUKKBN0LY0UT20150302>> (Zugriff am 14.8.2014).

111 Vgl. Bicchi, »The Politics of Foreign Aid« [wie Fn. 105], S. 327 (Grafik). In Ägypten z.B. wurden 2011 lediglich knapp 43% der zugesagten Mittel auch ausgezahlt, 2012 etwas über 37%. In Tunesien waren es 2011 immerhin knapp 64%, 2012 sogar 112%. Eigene Berechnungen auf Basis von EC/HR, *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistical Annex* [wie Fn. 110], S. 51, 70.

Auf Platz zwei folgte Marokko mit 148 und auf Platz drei Jordanien mit 116 Millionen Euro.¹¹² Allerdings macht die EU weder die Kriterien für die Zuteilung dieser Mittel transparent, noch lassen sich die tatsächlich erfolgten Zahlungen nachvollziehen. Außerdem orientierte sich die Zuteilung im Rahmen der Hauptbudgetlinie der ENP offensichtlich nicht an Reformfortschritten. Insgesamt wurden der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) sowohl absolut als auch pro Kopf die mit Abstand höchsten Unterstützungsleistungen im Rahmen des ENPI/ENI (2011–2014) gewährt. Während die PA in diesem Zeitraum im Durchschnitt rund 68 Euro pro Kopf und Jahr erhielt, bekam Tunesien zwölf, Marokko drei und Ägypten einen Euro.¹¹³ In den EU-Dokumenten finden sich keine Belege dafür, dass die Arbeit der PA eine solche übermäßige Bevorzugung gerechtfertigt hätte.

Außerdem vergab die EU nach wie vor einen großen Teil ihrer Unterstützung als Budgethilfen, ohne diese an konkrete Reformpläne zu binden, bewertete mangelnde Fortschritte äußerst nachsichtig und kürzte die Mittel auch bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen nicht.¹¹⁴ Zwar ist vorgesehen, dass in einer neuen Generation von Aktionsplänen im Rahmen der ENP präzise Zielmarken und Indikatoren für Reformfortschritte in den jeweiligen Politikbereichen benannt werden. Solche Konkretisierungen finden sich auch tatsächlich in den neuen Aktionsplänen für Libanon, Marokko, die PA und Tunesien (Letzterer noch nicht in Kraft), nicht jedoch in dem für Jordanien. Nach wie vor werden aber keine klaren Prioritäten gesetzt. Unklar bleibt auch, wie angesichts der mittelfristigen Mittelprogrammierung der EU kurzfristig auf Reformfortschritte oder -rückschritte reagiert werden soll. Genauso wenig ist absehbar, welche Folgen die

112 EC, *European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2007–2013 Overview* [wie Fn. 102], S. 82, sowie EC/HR, *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistics* [wie Fn. 102], S. 58.

113 Eigene Berechnung auf Basis der in Fn. 112 genannten Quellen.

114 Vgl. etwa für Ägypten den ernüchternden Bericht des Europäischen Rechnungshofes, der für den Zeitraum von 2007 bis September 2012 zu dem Schluss kommt: »Insgesamt gesehen ist es dem EAD und der Kommission nicht gelungen, die EU-Hilfe zur Förderung der verantwortungsvollen Staatsführung in Ägypten wirksam zu verwalten.« Europäischer Rechnungshof, *Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung*, Luxemburg, 18.6.2013 (Sonderbericht Nr. 4/2013), <www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_04/SR13_04_DE.PDF> (Zugriff am 19.8.2015), S. 29.

laufende Debatte über eine erneute Revision der ENP in dieser Hinsicht haben wird.

Selbst wenn die Europäer sich in der Beurteilung der Situation weitgehend einig waren,¹¹⁵ wurden EU-Mittel und bilaterale Unterstützungsleistungen nur teilweise zurückgefahren,¹¹⁶ wie im Falle Ägyptens nach dem Militärputsch vom Juli und der gewaltsamen Auflösung der Protestcamps im August 2013.¹¹⁷ Zwar beschlossen die Mitgliedstaaten, ihre Exportlizenzen für Ausrüstungsgüter, die zur internen Repression eingesetzt werden könnten, auf Eis zu legen und ihre Sicherheitskooperation zu überprüfen. Verbindliche Richtlinien für die Zusammenarbeit, insbesondere bei Waffenlieferungen, wurden aber nicht festgelegt, so dass einige Mitgliedstaaten ihre Rüstungskooperation 2014 (Spanien) oder 2015 (Großbritannien, Frankreich) wieder aufnahmen.¹¹⁸ Zudem wurden die Signalwirkung des »less for less« sowie ein effektiver Einsatz für Menschenrechte konterkariert, nämlich durch Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung, symbolträchtige Politik auf höchster Ebene und Kooperation bei Terrorismusbekämpfung und Migrationseindämmung. Zum Beispiel wurde der ägyptische Präsident al-Sisi für Juni 2015 zum Staatsbesuch nach Deutschland eingeladen, ohne dass zunächst postulierte Bedingungen wie die Abhaltung von Parlamentswahlen erfüllt worden wären. Zuvor hatte die Wahlbeobachtermission der EU den ägyptischen Präsidentschaftswahlen vom Mai 2014 Legitimität verliehen, ungeachtet brutaler Repression und unfairer Wettbewerbsbedingungen. Auch dies hatte Konsistenz und Glaubwürdigkeit der europäischen Politik beschädigt.¹¹⁹

115 Vgl. Council of the European Union, *Council Conclusions on Egypt*, Brüssel, 21.8.2013, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151710.pdf> (Zugriff am 12.8.2015).

116 So waren für Ägypten zwar im Rahmen des SPRING-Programms für 2013 und 2014 keine Unterstützungsleistungen vorgesehen. Die Zusagen für das ENI (Nachfolgeinstrument des ENPI) wurden aber von 47 Millionen (2013) auf 115 Millionen Euro (2014) erhöht.

117 Dabei kamen allein im Protestcamp an der Rabaa-al-Adawiyya-Moschee über 800 Demonstrierende zu Tode. Human Rights Watch, *All According to Plan. The Rab'a Massacre and Mass Killings of Protesters in Egypt*, 12.8.2014, <www.hrw.org/sites/default/files/reports/egypt0814web_0.pdf> (Zugriff am 13.8.2015).

118 Vgl. Hélène Michou/Stefano M. Torelli, »Common Interests and Different Visions. Policy Implications for EU and Italy«, in: Stefano M. Torelli (Hg.), *The Return of Egypt. Internal Challenges and Regional Game*, Mailand: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 2015, S. 97–116 (102ff).

119 Vgl. Lars Brozus/Stephan Roll, *Die EU-Wahlbeobachtung in*

Gerechtfertigt wurde die immer engere Kooperation mit der ägyptischen Führung meist mit der bedeutenden geopolitischen Rolle des Landes und seiner Funktion als »Stabilitätsanker« in einem zunehmend von Gewaltkonflikten geprägten Umfeld.¹²⁰ Ausgeblendet wurde dabei nicht nur, dass Kairo etwa in Libyen auf militärische Intervention und Eskalation setzte und damit den europäischen Ansatz einer inklusiven Verhandlungslösung torpedierte.¹²¹ Man verschloss auch die Augen davor, dass die repressive Strategie der gegenwärtigen Führung selbst zu Ägyptens Destabilisierung beiträgt.

Begrenzte Fähigkeit zum Krisenmanagement

Die EU und ihre Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, im Nachbarschaftsraum (Libyen, Syrien) und im Jemen das Abgleiten politischer Machtkämpfe in Bürgerkriege aufzuhalten oder diese Konflikte zumindest einzuhegen. Damit gelang es auch nicht, dazu beizutragen, weitgehendes Staatsversagen, die indirekte und direkte militärische Intervention regionaler Mächte und Milizen und das Entstehen von Millionen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zu verhindern. In Syrien spielt sich die größte humanitäre Katastrophe unserer Zeit ab.¹²² Der Bürgerkrieg dort hat zudem einen erheblichen Anteil daran, dass sich eine konfessionelle Lesart des Wettstreits um regionale Hegemonie sowie lokaler Konflikte in der gesamten Region

Ägypten war ein Fehler, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 30.5.2014 (SWP Kurz gesagt), <www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/die-eu-wahlbeobachtung-in-aegypten-war-ein-fehler.html> (Zugriff am 14.8.2015); Aziz El-Kaissouni, »EU Observation of Egypt's Elections Could Prove Costly«, in: *Muftah* (online), 23.5.2014, <<http://muftah.org/eus-electoral-observation-egypt-prove-costly/#.Vfl9NOY9knl>> (Zugriff am 16.9.2015).

120 Vgl. etwa das Kurzvideo »Vizekanzler Gabriel erklärt, warum Deutschland dabei ist«, in: *Bild* (online), 6.8.2015, <www.bild.de/video/clip/suezkanael/gabriel-suezkanael-eroeffnung-42087048.bild.html> (Zugriff am 14.8.2015).

121 Vgl. Wolfram Lacher/Stephan Roll, *Ägyptische Luftangriffe gefährden Chancen für politische Lösung in Libyen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 18.2.2015 (SWP Kurz gesagt), <www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/aegyptische-luftangriffe-gefaehrden-chancen-fuer-politische-loesung-in-libyen.html> (Zugriff am 14.8.2015).

122 So António Guterres, UN High Commissioner for Refugees, zitiert in: UNHCR, »Needs Soar as Number of Syrian Refugees Tops 3 Million«, in: *UNHCR News Stories* (online), Genf, 29.8.2014, <www.unhcr.org/53ff76c99.html> (Zugriff am 12.8.2015).

verfestigt hat. Dadurch werden diese immer stärker als religiöse und deshalb nicht auflösbare Gegensätze zwischen Sunniten und Schiiten wahrgenommen.

Trotz der vielbeschworenen Notwendigkeit, Konfliktprävention und Krisenmanagement zu stärken, spielte die EU in den genannten Konflikten keine zentrale diplomatische oder vermittelnde Rolle. In der Regel unterstützten ihre Mitgliedstaaten rhetorisch die Vermittlungsbemühungen der VN, verfolgten aber gleichzeitig (vor allem in Syrien) unterschiedliche Strategien und schwiegen geflissentlich zu den destruktiven Ansätzen ihrer »Partner« am Golf in Syrien, Libyen und im Jemen. EU-Vermittlung zwischen den politischen Kräften Tunesiens trug 2013 dazu bei, einen Kompromiss herbeizuführen, war aber nachrangig gemessen an den Initiativen des tunesischen Quartetts und anderer dritter Parteien, allen voran Algerien. Die EU versuchte auch, durch Mediation daran mitzuwirken, die politische Polarisierung in Ägypten zu überwinden. Mit intensiver Pendeldiplomatie wollten die Hohe Vertreterin Catherine Ashton und ihr Team zwischen Februar 2013 und Januar 2014 einen Ausgleich erzielen, zunächst zwischen Präsident Mursi und Oppositionskräften, nach dem Putsch vom Juli 2013 zwischen dem Militärrat und der Muslimbruderschaft. Sie scheiterten allerdings an den verhärteten Fronten und der kompromisslosen Haltung sowohl der neuen Führung als auch des abgesetzten und inhaftierten Präsidenten und daran, dass die Mission wenig politisches Gewicht in die Waagschale werfen konnte.¹²³

Auch bei militärischen Ansätzen des Konfliktmanagements fand sich die EU in der Rolle der Randfigur wieder. Militärische Interventionen in Libyen 2011 oder Mali 2013 wurden von einzelnen EU-Mitgliedstaaten vorangetrieben oder fanden mit ihrer Beteiligung statt. Keineswegs waren sie das Ergebnis eines gemeinsamen europäischen Strategie- und Planungsprozesses, in dem von Anfang an die regionalen Neben- und mittelfristigen Nachwirkungen in Betracht gezogen und entsprechende Vorkehrungen getroffen worden wären. Die Interventionen in Libyen und im Irak/Syrien (letztere durch die Internationale

123 Für europäische Vermittlungsbemühungen vgl. auch Pol Morillas, *From Policies to Politics. The European Union as an International Mediator in the Mediterranean*, Barcelona: IEMed, Februar 2015 (Papers IEMed/EuroMeSCo 23), <www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/papersiemed-euromesco/23.-from-policies-to-politics-the-european-union-as-an-international-mediator-in-the-mediterranean> (Zugriff am 19.8.2015).

Koalition gegen den Islamischen Staat) offenbarten außerdem zum wiederholten Male, wie abhängig Europa von den militärischen Kapazitäten der USA ist. Darüber hinaus zeigte sich in der Region deutlich, wie wenig die zivilen Instrumente der GSVP in akuten, schweren Gewaltkonflikten ausrichten können. So konnte die Grenzmission EUBAM Libya, die im Mai 2013 eingesetzt worden war, ihren Aufgaben von Beginn an nur ansatzweise nachkommen und musste im August 2014 ihren Sitz nach Tunesien verlegen, als Libyen abermals im Bürgerkrieg versank. Nennenswerten Einfluss auf die Grenzsicherheit hatte die Mission zu keinem Zeitpunkt – nicht zuletzt deswegen, weil der Zentralstaat das Gewaltmonopol und die Kontrolle über einen Teil des Territoriums und der Grenzen verloren hatte.

Im Widerspruch zu den Bekenntnissen zu Konfliktprävention und friedlichen Konfliktbearbeitung standen militärische Ausstattungshilfe und Training, die die Mitgliedstaaten einzelnen Konfliktparteien in der Region zukommen ließen (etwa Frankreich und das Vereinigte Königreich den sogenannten moderaten syrischen Rebellen oder Deutschland den kurdischen Peschmerga im Nordirak) sowie Rüstungsabkommen mit autoritären Führungen (etwa in Ägypten, Bahrain, Katar, Saudi-Arabien und den VAE). In keinem Fall wurde die jeweilige Kooperation genutzt, um die Empfänger auf umfassende Sicherheitssektorreformen zu verpflichten, die unter anderem eine zivile, demokratische Kontrolle über den Sicherheitsapparat etabliert hätten. Auch ließ sich der Verbleib von Rüstungsgütern nur schwierig überwachen. Die Gefahr bestand, dass sie zum einen in Krisengebiete oder akute Gewaltkonflikte geliefert wurden und zum anderen in die Hände von Konfliktparteien gelangten, welche die Europäer keineswegs stärken wollten. Ein anschauliches Beispiel liefert die deutsche Rüstungskooperation mit Saudi-Arabien: Im Jemen eroberten die Houthi-Rebellen und von Ex-Präsident Ali Abdullah Saleh kontrollierte abtrünnige Einheiten des Militärs im Juni 2015 ein Waffenlager, das unter anderem in Saudi-Arabien in Lizenz produzierte G3-Sturmgewehre enthielt. Sie waren im April über dem Jemen abgeworfen worden, um Truppenteile zu unterstützen, die dem geflohenen Präsidenten Hadi die Treue hielten. Zwischenzeitlich waren die Gewehre anscheinend in die Hände von Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (Al-Qaeda in the Arabian Peninsula, AQAP) geraten.¹²⁴ Äußerst fragwürdig im

¹²⁴ »Houthis Discover a Huge Cache of Saudi G3 Rifles«, *Youtube.com*, 20.6.2015, <<https://youtu.be/iyI5EVxoRQ8>> (Zu-

Hinblick auf die Wahrung von Menschenrechten sowie eine nachhaltige Stabilisierung im Innern ist auch die Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung mit Ländern, die wie Ägypten einen großen Teil ihrer Opposition als Terroristen diffamieren.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die Umbrüche des Arabischen Frühlings nicht nutzen konnten, um sich als effektive Demokratieförderer oder stabilisierende Kraft im südlichen Mittelmeerraum oder gar darüber hinaus zu beweisen.¹²⁵ Mit der partiellen Ausnahme Tunesiens konnten sie auch keinen Einfluss auf die Transformationspfade der einzelnen Länder gewinnen. Ihre Fördermittel waren gerade im Vergleich mit den Aufwendungen regionaler Akteure zu knapp bemessen, um Anreize für tiefgreifende Reformen zu setzen. Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten sowie das übertragene Interesse an Außenwirtschaftsförderung und Kooperation mit den lokalen Eliten bei Terrorismusbekämpfung und Migrationseindämmung liefen den formulierten Prioritäten Demokratisierung, gute Regierungsführung, sozioökonomische Reformen und Rechtsstaatlichkeit zuwider. Überdies war das Instrumentarium, das der EU und ihren Mitgliedstaaten in Gestalt von ENP und GASP/GSVP zur Verfügung stand, nicht geeignet, rasch zu greifen und so prekäre Prozesse stabilisierend zu begleiten oder ein Ausufern in Gewaltkonflikte zu verhindern. Damit wurden die Europäer immer wieder auf einen Einsatz als Ad-hoc-Partner bei der Krisenintervention in multinationalen Allianzen zurückgeworfen (etwa in Libyen oder im Kampf gegen den Islamischen Staat) und sahen sich gezwungen, einen Teil der Kosten von Gewalt und Krieg zu schultern.

griff am 16.9.2015). Gemäß Vereinbarung darf Saudi-Arabien G3- und G36-Gewehre für den Eigenbedarf produzieren. Laut Aussage der Bundesregierung ist allerdings eine »physische Endverbleibskontrolle ... auf Basis der zugrundeliegenden Genehmigungen nicht möglich«. Vgl. Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht*, 108. Sitzung, Berlin, 10.6.2015, S. 10371f, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18108.pdf>> (Zugriff am 16.9.2015).

¹²⁵ Für eine Analyse, die die Kompetenzverteilung zwischen den EU-Institutionen als eine der Ursachen für den mangelnden Einfluss der Europäer in den Blick nimmt, vgl. Gergana Noutcheva, »Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring«, in: *Journal of European Integration*, 37 (2015) 1, S. 19–36; weitere institutionelle Gründe bei Bicchi, »The Politics of Foreign Aid« [wie Fn. 105], S. 320ff; für Gründe auf Seiten der Partnerländer siehe Asseburg, »The Arab Spring and the European Response« [wie Fn. 93], S. 57f.

Schlussfolgerungen

Nahezu fünf Jahre nach Beginn des Arabischen Frühlings fällt eine vorläufige Bilanz außerordentlich ernüchternd aus. Weite Teile der Region sind destabilisiert. Bürgerkriege im Jemen sowie in Libyen und Syrien mit direkter und indirekter Beteiligung regionaler Staaten und Kämpfer dauern fort und werden unter anderem durch den Hegemonialkonflikt zwischen Iran und Saudi-Arabien weiter befeuert. Infolge des Verlusts an zentralstaatlicher Kontrolle haben nichtstaatliche und transnationale Gewaltakteure, vor allem der sogenannte Islamische Staat und dschihadistische Gruppierungen, in vielen Ländern der Region enorm an Einfluss und Zulauf gewonnen. Nach wie vor wird das Gros der arabischen Staaten autokratisch regiert. Mobilisierte Öffentlichkeiten, ursächlich für die Protestbewegungen der Jahre 2010 und 2011, wurden im Laufe der Transformationsprozesse weitgehend marginalisiert und zum Teil kriminalisiert.

Die Ausgangs- und Rahmenbedingungen haben zweifellos ihren Teil zu dieser bitteren Ernte des Arabischen Frühlings beigetragen. Das gilt zum einen für strukturelle Faktoren wie Bildungsstand und ökonomische Entwicklung, Rentierökonomien, fragmentierte Gesellschaften, die Tradition von Autoritarismus und patrimonialer Herrschaft sowie politisierte ethnische und religiös-konfessionelle Identitäten. Zum anderen hat die regionale und internationale Politik überwiegend auf autoritäre Stabilisierung statt auf Ausgleich, Inklusion und Demokratisierung gesetzt. Mindestens ebenso relevant erscheint jedoch ein weiterer Faktor: Die überwiegende Mehrheit der alten und neuen PRE einschließlich der wichtigsten Oppositionsparteien, gleich ob islamistisch oder eher säkular, verspürte nur wenig Neigung, den Übergang zu einer demokratischen oder inklusiven politischen Ordnung voranzubringen. Viel stärker war ihnen daran gelegen, ihre eigenen Interessen zu verfolgen und ihre Machtposition auszubauen oder zu konsolidieren. Deshalb empfanden sie die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten, Maßnahmen der Übergangsjustiz oder tiefgreifende Strukturreformen als Bedrohung. In einigen Fällen setzten die neuen Eliten Übergangsjustiz und Umstrukturierungen auch gezielt ein, um den politischen Gegner vom Prozess auszuschließen. Dabei zogen sie selbst (temporäre)

Allianzen zwischen ideologisch eigentlich unvereinbaren Parteien einer breiten politischen und ökonomischen Teilhabe vor. Dies hatte zur Folge, dass in den vier Transformationsländern zwar ein (unterschiedlich umfangreicher und keineswegs abgeschlossener) Elitenaustausch stattfand, die politischen und ökonomischen Ordnungen aber kaum oder gar nicht reformiert wurden.

Die »Erfolgsfälle«

Tunesien und Marokko werden häufig als Beispiele erfolgreicher Transformation gepriesen, denn dort wurde die Repräsentationsbasis der Parlamente und Regierungen durch die politische Öffnung verbreitert und in Tunesien auch die Meinungs-, Presse- und Vereinigungsfreiheit deutlich ausgeweitet. Dennoch konnte in beiden Ländern bisher keine nachhaltige Stabilisierung erreicht werden, da die Interessen großer Bevölkerungsteile nach wie vor nicht politisch repräsentiert werden. Zwar wurde durch die Einbeziehung vor allem moderater islamistischer Parteien mit beträchtlicher Wählerschaft fürs Erste die Gefahr gebannt, dass Massenbewegungen das Land destabilisieren. Diese Parteien haben dadurch aber die Fähigkeit eingebüßt, Bevölkerungsgruppen einzubinden, die ökonomisch ins Abseits geraten sind oder radikalen islamistischen Positionen nahestehen. Gleichzeitig machen es die ökonomischen Strategien, welche die politischen Eliten beider Länder im Einklang mit internationalen Finanzinstitutionen und Geberländern verfolgen, mittelfristig wahrscheinlich, dass erhebliche Teile der Bevölkerung von (ohnehin ungewissen) Verbesserungen der wirtschaftlichen Lage ausgeschlossen bleiben und weiterer Verelendung anheimfallen. In den letzten Jahren haben sich die makroökonomischen Indikatoren merklich verschlechtert und insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit hat weiter zugenommen. Eine Trendwende ist nicht abzusehen. Soziale Unruhen bleiben damit auch in den scheinbaren Musterländern ein reales Risiko. Solche Proteste dürften zudem weitaus schwieriger zu kanalisieren sein als vor 2011.

Zu den enttäuschten Hoffnungen auf substantiellen sozialen und politischen Wandel kommen repressive Strategien zur Ausgrenzung und nicht selten Kriminalisierung von Protest, welche die neuen Elitenkoalitionen im Namen von Stabilität und Terrorismusabwehr verfolgen. Unterstützt werden sie dabei von regionalen und internationalen Akteuren. Für einen großen, vermutlich weiter wachsenden Teil der Bevölkerung bleiben damit weder Aussichten, dass sich ihre persönliche Situation verbessert, noch Perspektiven, Politik und Gesellschaft mitzugestalten. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, dass radikale Strömungen auch in den vermeintlichen »Inseln relativer Stabilität«¹²⁶ Jordanien, Tunesien und Marokko Zulauf finden. Ohnehin stellen diese Länder gemessen an ihren Bevölkerungszahlen schon heute mit die meisten Rekruten für dschihadistische Gruppen wie den sogenannten Islamischen Staat.¹²⁷

Autoritäre Anpassung

In der weitaus größten Gruppe von Ländern der Region – von Algerien über Jordanien bis zu den arabischen Golfstaaten – bestehen die vor 2011 existierenden autoritären Elitenpakete mit geringen Anpassungen fort oder wurden, wie im Falle Ägyptens, rekonstituiert. Von entscheidender Bedeutung, um sozialen Frieden zu erkaufen, sind dort die Einnahmen aus Öl- und Gasexporten oder Unterstützung von außen in Form politischer Renten, also von Hilfsleistungen, die meist ressourcenarmen Ländern gewährt werden, um diese zu politischem Wohlverhalten zu bewegen. Allerdings stehen den Ländern in der Region wegen der niedrigen Energiepreise heute wesentlich weniger Ressourcen zur Verfügung als noch vor einigen Jahren. Aus diesem Grund mussten selbst die ressourcenreichen arabischen Golfstaaten bereits Einsparun-

gen vornehmen, etwa indem sie Subventionen kürzten. Sobald das Sanktionsregime gegen den Iran beendet und das Land auf den Energieweltmarkt zurückgekehrt ist, dürfte sich die Konkurrenz dort mittelfristig verschärfen und weitere Einbußen für die arabischen Anbieter verursachen.

Unter diesen Ländern erscheint die Regimestabilität besonders in Algerien gefährdet, da dort bislang weder die Nachfolge an der Staatsspitze geregelt ist noch Klarheit über die Machtbalance innerhalb der Kernelite herrscht. Fehleinschätzungen einzelner Akteure über die eigenen Möglichkeiten oder die Absichten ihrer Rivalen könnten daher trotz gemeinsamer Interessen in Machtkonflikte münden, die innerhalb eines hochmilitarisierten Staats- und Sicherheitsapparates schnell in Gewalt umschlagen könnten.¹²⁸ In Ägypten sind angesichts der Übermacht und der institutionellen Kohäsion des Militärs ähnliche Konflikte innerhalb der Kernelite bis auf Weiteres eher unwahrscheinlich – abgesehen von einem Austausch des Präsidenten, sollte sich dieser als Bürde für die Interessen des Militärs erweisen. Stattdessen ist ein Teufelskreis aus ökonomischer Stagnation, terroristischer Destabilisierung und staatlicher Repression entstanden, der einen Teil der Anhängerschaft und Netzwerke der Muslimbruderschaft dazu bewegen könnte, mit dschihadistischen Kräften zusammenzuarbeiten oder gar zu fusionieren.¹²⁹ Dies birgt die Gefahr eines staatlichen Kontrollverlusts, der über die Destabilisierung der frühen 1980er Jahre weit hinausgehen dürfte, vor allem weil Dschihadisten heute immer stärker transnational vernetzt sind.

Dynastische Nachfolgeregelungen reduzieren die Gefahr eliteninterner Konflikte in Jordanien und einigen Golfmonarchien, schließen sie aber keineswegs aus. Letzteres gilt insbesondere für Saudi-Arabien. Die enge Anbindung der dortigen PRE an westliche Verbündete, besonders die USA, sowie die geographische Nähe zu und direkte Beteiligung an akuten Konflikten machen diese Staaten, ihre Führungen und Institutio-

¹²⁶ So bezeichnet in Nick Witney/Susi Dennison, *Europe's Neighbourhood. Crisis as the New Normal*, London: ECFR, 23.6.2015 (Rethink:Europe, ECFR Policy Memo 130), S. 1, <www.ecfr.eu/page/-/Europes_Neighbourhood.pdf> (Zugriff am 8.9.2015).

¹²⁷ »Foreign Fighters in Iraq and Syria«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 29.1.2015, <www.rferl.org/content/infographics/foreign-fighters-syria-iraq-is-isis-isil-infographic/26584940.html> (Zugriff am 16.9.2015). Mohammed Masbah, *Moroccan Foreign Fighters. Evolution of the Phenomenon, Promotive Factors, and the Limits of Hardline Policies*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2015 (SWP Comments 46/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C46_msb.pdf> (Zugriff am 20.10.2015).

¹²⁸ Werenfels, *Riskantes Spiel auf Zeit* [wie Fn. 41].

¹²⁹ Abdelrahman Ayyash, »The Brotherhood's Post-Pacifist Approach«, in: *Carnegie Endowment for International Peace, Sada* (online), 9.7.2015, <<http://carnegieendowment.org/sada/2015/07/09/brotherhood-s-post-pacifist-approach/id6y>> (Zugriff am 16.9.2015); Stephan Roll/Matthias Sailer, *Auf Sand gebaut: Ägyptens fragwürdige Strategie für Wachstum und Entwicklung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Aktuell 25/2015), S. 4, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A25_rll_sil.pdf> (Zugriff am 16.9.2015).

nen zudem selbst zur Zielscheibe militanter islamistischer Gruppierungen wie Al-Qaida und dem Islamischen Staat und Teile ihrer Bevölkerungen anfällig für deren Propaganda.¹³⁰ In diesem Zusammenhang erscheint es besonders gefährlich, dass eine Reihe von Führungen, allen voran Saudi-Arabiens und Katars, an Schauplätzen wie dem Irak, Libyen und besonders Jemen und Syrien zumindest teilweise mit dschiha-distischen Gruppierungen kooperiert und deren antischiitische Orientierung in der regionalen Auseinandersetzung mit Iran zu instrumentalisieren sucht. Wie Erfahrungen etwa aus Afghanistan lehren, ebnet eine solche Kooperation diesen Gruppierungen den Weg, die eigenen Institutionen und Gesellschaften zu infiltrieren – gerade dann, wenn es keine anderen Partizipationsmöglichkeiten gibt. In Anbetracht der zentralen Rolle, die Saudi-Arabien mit seinen Ressourcentransfers und seiner politisch-militärischen Unterstützung für die Stabilität etlicher Regime (vor allem Ägypten, Bahrain und Jordanien) spielt, hätte eine Destabilisierung des Königreichs weitreichende Folgen für die gesamte Region.

Deswegen wäre es ein verhängnisvoller Irrtum, die erfolgreiche Eindämmung der Proteste von 2011 in den meisten arabischen Ländern als Beleg dafür anzusehen, dass autoritäre Herrschaft dort auf Dauer Stabilität garantieren kann. Dies gilt ausdrücklich auch für die Staaten des GKR. Strukturelle Faktoren, wie Ressourcenreichtum und eine monarchische Staatsform, erhöhen zweifellos die Kapazität von Führungen, Forderungen nach Partizipation auszuweichen und die Bearbeitung gesellschaftlicher Widersprüche aufzuschieben. Wie das Beispiel Libyen illustriert, bereiten solche Strategien jedoch den Boden für äußerst destruktive Konflikte, sobald die autoritäre Kontrolle über die Gesellschaft durch innere oder äußere Umstände herausgefordert oder geschwächt wird.

Empfehlungen für deutsche und europäische Politik

Aufgrund der Rückwirkungen der Gewaltkonflikte auf Europa und einer zunehmenden Abneigung der USA, sich ordnungspolitisch zu engagieren, können sich

Deutschland und seine europäischen Partner Gleichgültigkeit gegenüber den Entwicklungen in den Krisenländern nicht leisten. Wenn sie wirkungsvoller als bislang negative Spill-Over-Effekte vermeiden und verhindern wollen, dass internationale Normen erodieren, müssen sie erhebliche eigene Anstrengungen zur nachhaltigen Stabilisierung der Nachbarschaft unternehmen. Sowohl die deutschen Transformationspartnerschaften (und ähnliche Ansätze anderer EU-Mitgliedstaaten) als auch die ENP haben sich als wenig geeignet erwiesen, auf die Herausforderungen in den Ländern der Region angemessen zu reagieren. Nicht nur entfalten die Instrumente, wenn überhaupt, nur langfristige Wirkung. Auch läuft ihre Anwendung weitgehend ins Leere angesichts reformunwilliger lokaler Eliten und ressourcenreicher Regionalmächte, die entgegengesetzte Ziele verfolgen. Ein weiterer Grund für ihre Erfolglosigkeit liegt darin, dass die Konditionierung von Unterstützung immer wieder kurzfristigen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen geopfert wird und europäische Regierungen mit neuen und alten autoritären Führungen zusammenarbeiten, ohne Menschenrechte und Mindeststandards guten Regierens zu berücksichtigen.

Es ist richtig und wichtig, eine genuine Demokratisierung in Tunesien tatkräftig zu unterstützen und zu helfen, das Land gegen die Konflikte in der Region zu immunisieren, nicht zuletzt weil es eine Leuchtturmfunktion für die arabischen Gesellschaften besitzt. Deutschland und seine europäischen Partner sollten allerdings ihre Politik nicht nur auf solche Länder in der Region konzentrieren, deren Führungen sich reformorientiert zeigen. Zwar spricht auf den ersten Blick einiges dafür, Mittel der Demokratieförderung nur dort einzusetzen, wo auch Aussicht auf Erfolg besteht.¹³¹ Empfehlungen, die sich damit bescheiden, greifen jedoch zu kurz. Darüber hinaus müssen Antworten auf eine Reihe drängender Fragen gefunden werden: Wie soll mit weniger reformorientierten Führungen umgegangen werden? Wie lassen sich zivilgesellschaftliche Akteure auch in autoritären, repressiven, polarisierten oder gewaltgeprägten Kontexten unterstützen, in denen ihr Engagement umso wichtiger ist? Wie kann der bedrohlichen Destabilisierung der südlichen europäischen Nachbarschaft und schwe-

¹³⁰ Neben Tunesien, Marokko und Jordanien stellt Saudi-Arabien einen der höchsten Anteile an Kämpfern aus arabischen Ländern in Syrien und im Irak. Vgl. »Foreign Fighters in Iraq and Syria« [wie Fn. 127].

¹³¹ Vgl. etwa Tanja A. Börzel/Thomas Risse/Assem Dandashly, »The EU, External Actors, and the Arabellions. Much Ado about (Almost) Nothing«, in: *Journal of European Integration*, 37 (2015) 1, S. 135–153 (151).

ren Verletzungen internationaler Normen entgegen gewirkt werden?

Wenig verheißungsvoll ist auch ein Ansatz, der aufgrund der autoritären Anpassung oder Restauration in einigen Ländern darauf setzt, die Kooperation weitgehend zu entpolitisieren und auf vermeintlich rein technische Entwicklungszusammenarbeit zu beschränken, die dann positive Spill-Over-Effekte wie Vertrauensbildung und politische Öffnung hervorbringen soll.¹³² Die letzten zwanzig Jahre euromediterraner Kooperation haben doch nur allzu deutlich vor Augen geführt, dass in den autoritären Kontexten der südlichen Mittelmeeranrainer sowohl die Entwicklungszusammenarbeit als auch die von der EU und ihren Mitgliedstaaten vorrangig unterstützte wirtschaftliche Liberalisierung nur sehr begrenzte Erfolge vorzuweisen haben. Ohne politische Öffnung und tiefgreifende Strukturreformen in den betreffenden Ländern wird sich daran nichts ändern. Die bisherigen Reformen in diesen Bereichen haben eher dazu beigetragen, die sozialen Ungleichheiten zu verschärfen, statt sie zu verringern, während die erhofften positiven Spill-Over-Effekte durchweg ausgeblieben sind.¹³³

Stabilisierung durch Transformation

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ein überragendes Interesse, daran mitzuwirken, dass staatliche Strukturen in der Nachbarschaft gestärkt werden. Dabei ist die der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 zugrunde liegende Analyse nach wie vor zutreffend, nach der Europas Sicherheit am besten geschützt wird durch einen »Ring von verantwortungsvoll regierten Staaten, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen«.¹³⁴ Zwar kann Europa Reformwillen nicht exportieren. Die Alternative kann jedoch nicht sein, um der

¹³² Vgl. etwa die Empfehlungen bei Jan Claudius Völkel, »More for More, Less for Less – More or Less. A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella«, in: *European Foreign Affairs Review*, 19 (2014) 2, S. 263–282 (279ff).

¹³³ Vgl. Peter Seeberg, »Strategic Patience and EU Reform-Support. EU and the Arab Spring: The State of Play after Three Years«, in: *European Foreign Affairs Review*, 19 (2014) 3, S. 453–470; Muriel Asseburg, »Demokratieförderung in der arabischen Welt. Hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?«, in: *Orient*, 46 (2005) 2, S. 272–290.

¹³⁴ Europäische Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, S. 8, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSI IDE.pdf> (Zugriff am 18.8.2015).

Stabilisierung willen Repressionsapparate oder Patronagestrukturen zu begünstigen und den transformatorischen Anspruch deutscher und europäischer Unterstützung aufzugeben. Denn repressive und exklusive Regierungspolitik sorgt nicht für nachhaltige Stabilisierung, sondern schafft im Gegenteil die Voraussetzungen für weitere Radikalisierung und Gewaltkonflikte. Daher sollten die europäischen Positionen gegenüber der Region sich an der gegenseitigen Bedingtheit von Sicherheit, Menschenrechten, politischer Teilhabe und Entwicklung orientieren.¹³⁵

In diesem Sinne sollten Deutschland und seine europäischen Partner ihre Präferenz für gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, inklusive Teilhabe, pluralistische Zivilgesellschaften und die Wahrung der Menschenrechte unmissverständlich und konsequent vorbringen. Das impliziert *erstens*, nur solche Projekte in Partnerländern zu fördern, die transformativen Charakter haben, etwa strukturelle Reform von Verwaltung, Justiz und Sicherheitssektor. Dies wird allerdings nur funktionieren, wenn auf höchster Ebene der politische Wille vorhanden ist und es gelingt, in den jeweiligen Institutionen durchsetzungsfähige Führungskräfte zu identifizieren, die solche Reformen anstoßen und umsetzen können. Auch sollte im Sinne einer mittel- bis langfristigen Konfliktprävention verstärkt Hilfe bei der Ausarbeitung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken angeboten werden, die sozioökonomische Ungleichgewichte abbauen sollen, vor allem zwischen den Ballungszentren und besonders benachteiligten Regionen. Und es bedeutet *zweitens*, die Signale in Bezug auf europäische Präferenzen nicht durch Maßnahmen in anderen Politikfeldern zu konterkarieren.

Dabei dürfte es hilfreich sein, sich von Begriffen wie »Konditionierung« und Formeln wie »more for more and less for less« zu verabschieden, da sie nicht nur bei den Eliten, sondern auch bei großen Teilen der Gesellschaften in den arabischen Partnerländern Argwohn über »neokoloniales« Gebaren erzeugen. Entscheidend ist die europäische Bereitschaft, Unterstützungsleistungen – vor allem, wenn sie als Budgethilfe gewährt werden – durchweg an Strukturreformen zu binden. Zudem wäre es wichtig, bei der Bewertung von Reformfolgen auch in Ländern, die Vorbildfunktion haben sollen, nicht in Wunschdenken zu verfallen, damit die eigene Analysefähigkeit und Glaubwürdigkeit nicht in Frage gestellt wird. Sinnvoll wären in

¹³⁵ Vgl. Michou/Soler i Lecha/Torreblanca, »Supporting the Transitions in North Africa« [wie Fn. 97].

diesem Zusammenhang auch kürzere Laufzeiten von zwei bis drei Jahren für pointierte Aktionspläne mit klaren Prioritäten. Diese Pläne sollten es ermöglichen, die Kooperation je nach Reformfortschritten auszubauen oder zurückzufahren und so Pfadabhängigkeiten zu vermeiden. Nicht zuletzt mangelt es Deutschland und der EU an Analysekapazitäten, um die komplexen Entwicklungen in der Region rasch zu erfassen und zu bewerten. Deshalb sollte auch die politikorientierte und -beratende Forschung in der und über die Region nachdrücklich gefördert und die wissenschaftliche Zusammenarbeit ausgeweitet werden.

Unterstützung der Zivilgesellschaft

Die starke Konzentration deutscher und europäischer Kooperation auf die Unterstützung der organisierten Zivilgesellschaft birgt die Gefahr, die aus anderen Kontexten etwa im Libanon, in Palästina, aber auch in Osteuropa bekannten negativen Begleiterscheinungen einer externen Förderung in Tunesien und anderen Transformations- und Reformländern zu reproduzieren. Zu diesen Fehlentwicklungen gehören Entpolitisierung, Themenverschiebung zu geberorientierten Agenden, Verzerrung der lokalen Gehaltsstrukturen, Entwertung von Freiwilligenarbeit und Erzeugen einer *rent seeking mentality*.¹³⁶ Daher sollte sorgfältig darauf geachtet werden, die Autonomie der Entscheidungsfindung bei lokalen Partnern zu erhalten. Darüber hinaus empfiehlt es sich, bei der Förderung der Zivilgesellschaft vor allem solche Gruppierungen zu unterstützen, die fehlende institutionalisierte *checks and balances* ersetzen, glaubhaft als Brückenbildner zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Sektoren arbeiten und Anliegen wichtiger sozialer Gruppen in den politischen Entscheidungsprozess einspeisen können.

Es ist geplant, den Schwerpunkt der deutschen Transformationspartnerschaften von der Förderung politischer und wirtschaftlicher Projekte auf den Kulturbereich zu verlagern, vorrangig auf Bildung,

Stipendien und Universitätskooperation. Das kann indes nur ein Notnagel in Ländern wie Ägypten sein, in denen angesichts der repressiven Rahmenbedingungen keine direkte Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften und staatlichen Institutionen möglich oder angebracht ist. Aber auch in Ländern, in denen sich der politische Raum mittlerweile wieder deutlich verengt hat, sollte die Zivilgesellschaft nicht sich selbst überlassen, sondern die Kooperation fortgeführt werden. Dazu könnten Treffen und Trainingsmaßnahmen dienen, die in Europa oder Nachbarländern stattfinden und es zivilgesellschaftlichen Akteuren erlauben, unbeschadet über die Situation zu berichten, Vernetzung aufrechtzuerhalten und Fähigkeiten im Umgang mit dem repressiven Umfeld zu erwerben. Dabei ist entscheidend, dass die deutsche und europäische Politik diese Maßnahmen auf höchster Ebene konsequent begleitet. Auch sollten Projekte, die im Rahmen der Transformationspartnerschaften durchgeführt wurden, unabhängig evaluiert und der Ansatz insgesamt kritisch überprüft werden. Dies könnte die Basis für eine strategischere und nachhaltigere Förderung schaffen.

Unterstützung friedlicher Konfliktbearbeitung

Wenn Konflikte erst einmal kriegerisch ausgetragen werden, kann von deutscher und europäischer Seite relativ wenig getan werden, um sie konstruktiv zu bearbeiten und wieder einzuhegen. Im Vordergrund sollte daher stehen, zunächst alle Maßnahmen zu vermeiden, die polarisierend oder anderweitig konfliktverstärkend wirken können, etwa die einseitige Parteinahme für einzelne Konfliktparteien oder gar die Aufrüstung bewaffneter Gruppierungen oder Parteimilizen. Stattdessen sollten lokale zivilgesellschaftliche Initiativen unterstützt werden, die sich über konfessionelle und ethnische Grenzen hinweg für einen breiten Austausch zwischen verschiedenen Gruppen und Fraktionen und die friedliche Bearbeitung von Konflikten einsetzen.¹³⁷ Ratsam kann es im Einzelfall auch sein, gute Dienste und Vermittlung

¹³⁶ Für zivilgesellschaftliche Organisationen tritt dann Profitmaximierung in den Vordergrund, oft verbunden mit persönlicher Bereicherung, statt Streben nach gesellschaftlichen und politischen Veränderungen. Vgl. Sari Hanafi/Linda Tabar, »Donor Assistance, Rent-seeking and Elite Formation«, in: Mushtaq Husain Khan/George Giacaman/Inge Amundsen (Hg.), *State Formation in Palestine. Viability and Governance During a Social Transformation*, London/New York: Routledge Curzon, 2004, S. 215–238.

¹³⁷ Vgl. Muriel Asseburg, »Die Krisen und Umbrüche in der arabischen Welt. Ansatzpunkte für eine friedliche Konfliktbearbeitung«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Dossier »Innerstaatliche Konflikte«* (online), 12.2.2015, <www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/200965/die-krisen-und-umbrueche-in-der-arabischen-welt> (Zugriff am 14.8.2015); Wimmen, *Teilen und Herrschen* [wie Fn. 13], S. 33ff.

zwischen Konfliktparteien anzubieten, wo dies gewünscht ist.

Wichtig ist, dass die oben genannten Ziele auch bei möglichen Machtteilungsabkommen nicht unter den Tisch fallen, damit diese mehr sind als nur kurzfristig tragfähige Elitenpakete. In diesem Sinne sollten Europäer zwar als unparteiische, aber gerade nicht als neutrale Vermittler auftreten. Dazu sollten Deutschland und die EU mehr Ressourcen als bisher bereitstellen und ihre Fähigkeiten wie Mediations- oder Sprachfertigkeiten, vor allem aber ihr Wissen über die lokalen Dynamiken ausbauen. Nachzudenken wäre hier über EU-Sonderbeauftragte, deren Mandate in erster Linie auf ein breites *Outreach* in der Region zugeschnitten sind. Dies würde sie in die Lage versetzen, informelle Kontakte mit einem breiten Spektrum an Vertretern von Zivilgesellschaft, Parteien, anderen lokalen Akteuren und beteiligten Drittstaaten zu pflegen und auf dieser Basis Vermittlung und gute Dienste anzubieten.

Nationale Dialoge können gerade in fragmentierten oder polarisierten Gesellschaften nützlich sein, um einen Grundkonsens über Verfahren und die anzustrebende politische und gesellschaftliche Ordnung zu erzielen. Sinnvoll und unterstützenswert sind solche Prozesse aber nur, sofern eine glaubwürdige Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen und politischen Gruppen gewährleistet ist und das politische Umfeld und die Verfahrensregeln eine pluralistische Meinungsäußerung und partizipative Entscheidungsfindung zulassen.¹³⁸ Zudem dürfen Nationale Dialoge die gewählten Institutionen nicht unterminieren, sondern höchstens für eine gewisse Zeit ergänzen, etwa im Vorfeld von Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung. Schließlich gilt es darauf zu achten, dass von vorneherein festgelegt und klar kommuniziert wird, wie mit den Ergebnissen solcher Foren umgegangen werden soll. Vor allem sollte vermieden werden, dass Nationale Dialoge bedeutende Gruppierungen und Akteure ausschließen oder ihre Interessen ignorieren und dass Beschlüsse der Dialoge nicht umgesetzt werden. Andernfalls bergen sie die Gefahr, in Enttäuschung zu münden und Gewaltausbrüche erst zu provozieren.

¹³⁸ Vgl. ausführlich Richard Youngs, *From Transformation to Mediation. The Arab Spring Reframed*, Brüssel: Carnegie Europe, 20.3.2014, <<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=55043>> (Zugriff am 18.8.2015).

Regionaler Dialog

Externe Akteure können Ordnung, Frieden und Sicherheit in der Region nicht von außen herstellen, sondern brauchen dazu regionale Partner. Insofern wäre ein intensivierter Dialog mit schwierigen, aber regional einflussreichen Ländern (vor allem Ägypten, Iran, Katar, Saudi-Arabien und Türkei) über regionale Konfliktregelung immens wichtig.¹³⁹ Allerdings ist die Mitwirkung der jeweils involvierten Regionalmächte zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für die Einhegung oder Regelung vieler Konflikte und einen effektiven Kampf gegen nicht-staatliche Gewaltakteure – insbesondere im Irak, im Jemen, in Libyen und Syrien. Bislang zumindest verfolgen die Regionalmächte Ansätze, die eher eskalierend oder destruktiv wirken und keine nachhaltige Stabilisierung versprechen. Das »Outsourcen« von Konfliktregelung an Regionalmächte, wie etwa im Jemen an Saudi-Arabien, ist daher nur scheinbar vielversprechend. Völlig absurdum geführt wird es durch die Lieferung oder Lizenzproduktion von Waffen, welche dann in die Hände von Gruppierungen wie Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel gelangen, die ja gerade verhindern wollen, dass die zentralstaatliche Kontrolle wiederhergestellt wird. Wünschenswert ist stattdessen, durch Gespräche, auch im Track-II-Format, Annäherungen zwischen den Regionalmächten zu befördern, allen voran zwischen Saudi-Arabien und Iran.

Einen Beitrag zu Sicherheit leisten

Es liegt auf der Hand, dass der rapiden Ausbreitung nichtstaatlicher Gewaltakteure mit ausschließlich friedlichen Mitteln der Konfliktbearbeitung in der Regel nicht beizukommen ist. Kaum zu bezweifeln ist auch, dass nicht Europa oder der Westen, sondern lokale Kräfte die entscheidende Rolle bei der Bekämpfung dieser Akteure spielen müssen. In diesem Sinne ist die »Ertüchtigung und Befähigung«¹⁴⁰ lokaler

¹³⁹ Vgl. Volker Perthes, *Das Ende des Nahen Ostens, wie wir ihn kennen. Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp, 2015, S. 142ff.

¹⁴⁰ Vgl. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Strausberg, 22.10.2012, <www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Reden/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html> (Zugriff am 18.8.2015); Jana Puglierin/Sebastian Feyock/Yvonne van Diepen, »Ertüchtigen

Sicherheitsapparate notwendig, um Staaten wie Tunesien effektiv gegen das Überschwappen bewaffneter Konflikte im Nachbarland zu schützen und terroristische Gruppen zu zerschlagen. Dazu gehören auch Ausstattungshilfe und Training, doch vorrangig sind Strukturreformen, die klare Hierarchien und Befehlsstrukturen sowie zivile Kontrolle über den Sicherheitsapparat etablieren. Gelingen kann dies nur, wenn nicht gleichzeitig Freiheitsrechte massiv eingeschränkt werden. Deshalb sollte ein Ansatz verfolgt werden, der von Anfang an Ausstattungshilfe und Training mit konkreten Reformschritten verknüpft und sich nicht auf die vage Hoffnung beschränkt, dass die Lieferung von Waffen und anderen Gütern die Empfänger künftig zugänglicher für Reformvorschläge machen könnte.

Gleichzeitig bergen zwei Entwicklungen die Gefahr, dass Konflikt- und Radikalisierungsursachen nicht beseitigt, sondern noch verstärkt werden: zum einen die Verengung des internationalen Engagements in der Region auf Bekämpfung des Terrorismus, vor allem des Islamischen Staates in Syrien und im Irak, zum anderen die Reduzierung des Antiterrorkampfes auf militärische und repressive Maßnahmen. Besonders kontraproduktiv ist die Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung mit politischen Führungen, die weite Teile der heimischen Opposition zu Terroristen erklären. So verbietet sich etwa eine Zusammenarbeit mit den ägyptischen Institutionen der inneren Sicherheit, solange diese für gravierende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zeichnen. Bestenfalls naiv mutet die Absicht an, das Handeln des ägyptischen Sicherheitsapparats durch Training, Ausstattungshilfe oder das anschauliche Vermitteln von *best practices* menschenrechtskonformer zu gestalten.¹⁴¹

Waffenlieferungen in die Region mit den zweithöchsten Rüstungsausgaben pro Kopf weltweit¹⁴² und einer bedrohlichen Verbreitung von Kleinwaffen sollten grundsätzlich äußerst restriktiv gehandhabt werden. Von der Regel, keine Waffen in den Nahen und Mittleren Osten zu exportieren, sollte höchstens in Einzelfällen abgewichen werden. Ausnahmen sollte

statt wegsehen. Eine deutsche Initiative soll das Krisenmanagement der GSVP verbessern«, in: *Internationale Politik*, (März/April 2014), S. 60–65.

141 Vgl. Grimm, *Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft* [wie Fn. 73].

142 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Military Expenditure Database* (online), <www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database> (Zugriff am 20.8.2015).

es nur geben, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Waffen weder zur Repression im Innern noch für eine aggressive Außenpolitik eingesetzt werden, und wenn ausreichend gesichert ist, dass sie nicht in die Hände von Gruppierungen wie AQAP gelangen.¹⁴³

Die Anwendung direkter oder indirekter militärischer Gewalt schließlich sollte Ultima Ratio bleiben und grundsätzlich mit völkerrechtlicher Legitimation erfolgen. Vor allem dürfen nicht Regime- oder Führungswechsel (wie in Libyen 2011) oder Terrorismusbekämpfung (wie derzeit bei der internationalen Koalition gegen den Islamischen Staat) im Vordergrund stehen, sondern es muss in allererster Linie um den Schutz der Bevölkerung gehen.

Umgang mit der Flüchtlingskrise

Nicht zuletzt muss eine angemessene Antwort auf die Flüchtlingskrise im Mittelmeer sowie in Syrien und seiner Nachbarschaft gefunden werden. Dabei geht es zum einen darum, eine europäische Flüchtlings-, Asyl- und Migrationspolitik zu konzipieren, die auf dem Solidaritätsprinzip beruht. Zum anderen ist es weder ratsam, den Schwerpunkt wie im Mandat der EUNAVFOR Med auf die Bekämpfung von Schlepper- und Menschenhändlernetzwerken zu setzen, noch darf das Bemühen um Abschottung an erster Stelle stehen. Dies gilt umso mehr, wenn dabei mit Ursprungs- und Transitstaaten Vereinbarungen getroffen werden, die äußerst repressiven Führungen wie in Eritrea oder Sudan Hilfe bei der Verhinderung von Flucht und Migration zusagen. Auf diese Weise handelt sich Europa Mitverantwortung für schwerste Menschenrechtsverletzungen ein. Oberste Priorität muss vielmehr haben, Schutzbedürftigen legale Wege in die Sicherheit zu ermöglichen.

Zudem sollten die Hauptaufnahmestaaten in der Region weitaus entschlossener als bislang dabei unterstützt werden, angemessen mit den Flüchtlingen umzugehen. Hier geht es auch darum zu vermeiden, dass durch die Entwurzelung von Millionen Menschen, etwa in Syrien, in den Aufnahmeländern neue Konflikt-herde entstehen, die mittel- bis langfristig nicht nur

143 Vgl. im Detail die Parameter für Einzelfallentscheidungen, wie sie der Bundeswirtschaftsminister ausführt: Sigmar Gabriel, »BMWi: Grundsätze deutscher Rüstungsexportpolitik«, in: Josef Braml/Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hg.), *Außenpolitik mit Autokratien*, Berlin/München/Boston: De Gruyter Oldenbourg, 2014 (DGAP-Jahrbuch Internationale Politik, Bd. 30), S. 351–371 (354f).

die arabische Welt, sondern auch Europa zu destabilisieren drohen. Über eine deutliche Erhöhung der humanitären Hilfe hinaus sind dazu substantielle entwicklungspolitische Maßnahmen in den Aufnahmestaaten notwendig, allen voran Bildung und Ausbildung für die Kinder und Jugendlichen unter den Flüchtlingen. In diesem Sinne sollte das Engagement in Syriens Nachbarstaaten erheblich ausgeweitet werden.

Abkürzungsverzeichnis

AQAP	Al-Qaeda in the Arabian Peninsula
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin)
EC	European Commission
ECFR	European Council on Foreign Relations (London u.a.)
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EU	Europäische Union
EUNAVFOR Med	European Union Naval Force – Mediterranean
EuroMeSCo	Euro-Mediterranean Studies Commission
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
GKR	Golfkooperationsrat
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HR	High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy
IEMed	Institut Europeu de la Mediterrània (Barcelona)
ISPI	Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (Mailand)
NFA	National Forces Alliance (Libyen)
PA	Palästinensische Autonomiebehörde
PJD	Parti de la justice et du développement (Marokko)
POMEPS	Project on Middle East Political Science
PRE	politisch relevante Elite
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SPRING	Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth (EU-Programm)
TP	Transformationspartnerschaft
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VN	Vereinte Nationen