

Der Vordere Orient an der Schwelle zum 21. Jahr

DER BÜRGER IM STAAT

48. Jahrgang **Heft 3** 1998

Der Vordere Orient an der Schwelle zum 21. Jahrhundert



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

DER BÜRGER IM STAAT

48. Jahrgang **Heft 3** 1998

Herausgegeben von der
Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Schriftleiter
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling
Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Fax (07 11) 2 37 14 96

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	113	Volker Perthes Bürgerkrieg oder Integration? <i>Islamismus und Staat im arabischen Raum</i>	153
Peter Pawelka Der Vordere Orient in der Weltpolitik <i>Eine politische Ökonomie der US-amerikanischen Außenpolitik</i>	115	Renate Kreile Das Verhältnis der Geschlechter und seine Instrumentalisierung	157
Martin Beck Die „Erdölrevolution“ und der Petrolismus <i>Der Vordere Orient im internationalen System</i>	122	Sabine Hofmann Israel auf dem Weg in den „Kulturkampf“? <i>Konfliktfelder in der Auseinandersetzung um nationale Identität und regionale Legitimation</i>	162
Martin Beck und Oliver Schlumberger Der Vordere Orient – ein entwicklungspolitischer Sonderfall? <i>Rentenökonomie, Markt und wirtschaftliche Liberalisierung</i>	128	Helga Baumgarten Ist der Friedensprozeß in Nah-Ost gescheitert? <i>Was sich in Israel und Palästina seit Oslo geändert hat</i>	169
Henner Fürtig Das „Wirtschaftszentrum“ des Vorderen Orients <i>Die Golfstaaten zwischen Stagnation und Modernisierung</i>	135	Das politische Buch	174
Ferhad Ibrahim Der schwierige Weg zur Demokratie im Vorderen Orient <i>Der Staat und der Aufbau einer Zivilgesellschaft</i>	141	Einzelbestellungen und Abonnements bei der Landeszentrale (bitte schriftlich)	
Markus Loewe Sozialpolitik im Dienste des Machterhalts <i>Soziale Sicherungssysteme und der Staat im arabischen Vorderen Orient</i>	147	Impressum: U 3	
		Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kunden-Nr. an.	

Der Vordere Orient an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

Der Vordere Orient hat in den letzten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit in besonderer Weise auf sich gelenkt, manchmal hat er sogar die Welt in Atem gehalten, wenn die dortigen Konflikte sich zu kriegerischen Auseinandersetzungen zuspitzten oder zuzuspitzen drohten. Es sieht ganz so aus, als ob auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts der Vordere Orient eine Krisenregion bleiben werde. Man denke nur an den israelisch-arabischen Konflikt, uns als Nah-Ost-Konflikt geläufig, wo der mit großen Hoffnungen begonnene Friedensprozeß längst ins Stocken geraten ist. Oder an den Ersten und Zweiten Golfkrieg zwischen Iran und Irak bzw. zwischen Irak und Kuwait, wobei der letzte zum Eingreifen der USA und ihrer Verbündeten führte. Die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit wird auch auf die sozialen und politischen Spannungen in einzelnen Ländern gelenkt, wie vorzugsweise in Ägypten und Algerien, die sich in gewaltsamen Aktionen entladen und zumindest im Falle Algeriens in die Nähe eines Bürgerkriegs geraten sind. Alles das sind Symptome dafür, daß sich der Vordere Orient an der Schwelle zum 21. Jahrhundert in einem tiefgreifenden Umbruch befindet.

Unter dem Begriff „Vorderer Orient“ verstehen wir die islamisch geprägte Region, die sich vom Atlantik im Nordwesten Afrikas bis zum Altaigebirge Zentralasiens und vom Schwarzen Meer bis zum Indischen Ozean erstreckt. Dazu gehören die Maghreb-Staaten Nordafrikas, der Nahe Osten, die Türkei und die südlichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion zwischen Schwarzem Meer und China. Die Gesellschaften dieser Region verfügen im Rahmen ihrer islamischen Geschichte über ein gemeinsames kulturelles Erbe und seit dem 19. Jahrhundert über ähnliche Erfahrungen mit einer abhängigen Integration in das Weltwirtschaftssystem. Die vorgelegten Beiträge dieses Heftes unserer Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ können sich nicht mit allen Teilen dieser Region beschäftigen, ihr Schwerpunkt liegt auf den zentralen Bereichen: Naher Osten, Maghreb, Golfregion. Vor allem aber beschäftigt sich dieses Heft inhaltlich mit den in die Zukunftweisenden Wandlungsprozessen.

Die über Jahrzehnte durch das Erdöl geprägten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen dieser Länder sind unter den Druck weltwirtschaftlicher Wandlungsprozesse (Energemarkt, Globalisierung, Verflechtung) geraten. Entwicklungsblockaden, Finanzkrisen, soziale Polarisierung und Armut, kulturelle Identitätsprobleme, wachsende Klassengegensätze und fundamentalistische Oppositionsbewegungen haben die Staaten in Legitimationskrisen gestürzt. Internationale Hilfsprogramme, staatliches Krisenmanagement und soziale Veränderungen leiteten in vielen Teilen der Region Transformationsprozesse ein, die dem Vorderen Orient in den nächsten Jahren ein neues Gesicht geben dürften. Die Wirtschaftssysteme werden immer stärker von marktwirtschaftlichen Strukturen durchdrungen, in den Gesellschaften werden bürgerliche Schichten (privatwirtschaftliche Unternehmer) dominieren, und in den po-

litischen Systemen könnten sich neue Elitenkonstellationen herausbilden.

Auch Israel befindet sich fünfzig Jahre nach seiner Gründung in einer Phase soziopolitischer und ideologischer Umgestaltung, bedingt durch langfristige Folgen der Einwanderung, demographischer Verwerfungen und politischer Alimentierung. Insofern wird das politische System Israels in den nächsten Jahrzehnten stärker von Einwanderern aus den orientalischen Ländern und orthodoxen Juden geprägt sowie mit internen gesellschaftlichen Konflikten belastet sein als bisher.

Diese inneren Umstrukturierungen der Gesellschaften werden auch die regionale internationale Politik auf neue Grundlagen stellen. Die Erdölpolitik als Determinante regionaler und internationaler Klientelbeziehungen dürfte an Gewicht verlieren. Ob dies mehr oder weniger Stabilität hervorbringen wird, bleibt abzuwarten. Doch auch die Einbindung des Vorderen Orients in die Weltpolitik ist im Umbruch begriffen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die USA auf der Suche nach Kriterien für eine neue regionale Ordnung, ohne bisher ein umfassendes Konzept gefunden zu haben. Zwar ist die amerikanische Vorherrschaft im Vorderen Orient heute, nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, weniger in Frage gestellt denn je, doch befinden sich die regionalen Mechanismen ihrer politischen Kontrolle im Wandel.

Die Beiträge dieses Heftes unserer Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ beschäftigen sich mit einer Reihe zentraler Strukturen und Probleme des aktuellen Wandels im Vorderen Orient. Da die sozioökonomischen Grundlagen der Region zu einem guten Teil Resultate weltwirtschaftlicher und internationaler Einflüsse sind, stehen zwei Aufsätze zur Internationalen Politik am Anfang. Der Beitrag von Peter Pawelka zur amerikanischen Orientpolitik behandelt die Kontrolle der Region durch die USA über konventionelle Mittel der Außenpolitik ebenso wie über ökonomisch-finanzielle Mechanismen, deren herausragende Folgen der Petrolismus und die Rentierstaatlichkeit sind.

Unter „Petrolismus“ wird hier ein vom Erdöllexport bestimmtes regionales System verstanden, das die Nichterdölstaaten durch Umverteilung und Wahrnehmung politischer Funktionen an den Erdöleinnahmen beteiligt und die gesamte Region auf komplexe Weise in das Weltwirtschaftssystem integriert.

Bei „Rentierstaaten“ handelt es sich um politische Systeme, deren finanzielle Grundlagen zu einem hohen Prozentsatz nicht aus Steuern, sondern aus internationalen Einnahmen bestehen, z.B. aus Einnahmen aus dem Verkauf von Erdöl, Kanal- und Pipelinegebühren, Dividenden aus dem Ausland oder politisch bedingte Kapitalhilfen. Ihr Verhalten wird weitgehend durch diese Art der Finanzierung bestimmt. Den Einnahmen stehen keine entsprechenden Aufwendungen gegenüber, etwa in Form von Kapital- und Arbeitseinsatz. Die Renten fließen also gleichsam von selbst. Sie stärken den einnehmenden Staat, seinen Apparat bzw. die über sie verfügenden herrschenden Cliquen bzw. Familien. Der demokratiefördernde Ansatz: „No

taxation without representation“ kommt hier nicht zum Tragen, da der Staat auf die Steuern seiner Untertanen nicht angewiesen ist.

Der Aufsatz von Martin Beck interpretiert die regionale internationale Politik unter dem Vorzeichen der Krise von Petrolismus und Rentierstaatlichkeit im Vorderen Orient. Die wirtschaftlichen Strukturen der Region werden in den zwei weiteren Beiträgen behandelt. Martin Beck und Oliver Schlumberger erörtern die Ursachen der aktuellen Wirtschaftskrisen und die verschiedenen Strategien des Krisenmanagements, die im Vorderen Orient angewandt werden. Sie entwickeln eine Typologie von Transformationsprozessen. Henner Fürtigs Beitrag schildert den Aufstieg der Golfmonarchien zum Zentrum der regionalen Wirtschaft und analysiert ihre Reaktionsweisen in der Krise.

Die nächsten Themen sind spezifischen Folgen der regionalen Strukturkrisen gewidmet. Ferhad Ibrahim beschäftigt sich mit der Transformation des politischen Systems. Der sozioökonomische Wandel und die Reaktionen des Staates darauf führen zur Erosion der traditionellen bürokratischen Herrschaft. Ansätze einer Zivilgesellschaft werden deutlich. Auf gesellschaftlicher Ebene gefährden Krisenmanagement und wirtschaftliche Liberalisierung die Lebensweise großer Teile der Bevölkerung. Markus Loewe zeigt auf, wie die Sozialpolitik im Vorderen Orient, weitgehend durch die Renteneinnahmen des Staates finanziert, in erster Linie dazu dient, die staatstragenden Schichten am Rentengewinn zu beteiligen und die ärmeren Bevölkerungsschichten allenfalls durch Subventionen von Lebensmitteln, Transporteinrichtungen und des Gesundheitssystems ruhig zu stellen. Umverteilung im Sinne der Bekämpfung von Armut ist nicht beabsichtigt. Der Beitrag von Volker Perthes beschäftigt sich demgegenüber mit dem Phänomen des Islamismus als Folge von Entfremdung, Marginalisierung und sozialer Polarisierung. Er analysiert die zentralen islamistischen Oppositionsbewegungen im Vorderen Orient und fragt nach ihrer gesellschaftlichen Sprengkraft und ihrer Fähigkeit, sich zu integrieren. Renate Kreile untersucht wiederum das Schicksal der Frauen im gesellschaftlichen Transformationsprozeß und diskutiert verschiedene Emanzipationsstrategien zwischen Islamismus und Modernisierung.

Innerhalb des regionalen Wandels scheint der israelisch-palästinensische Konflikt eine der wenigen Konstanten zu sein, die im kommenden Jahrzehnt unverändert bleiben. Die beiden Aufsätze zu diesem Thema wirken nicht sehr optimistisch. Aber sie verweisen darauf, daß auch dieser Konflikt in Zukunft unter veränderten Bedingungen zu analysieren sein wird. Sabine Hofmann schildert ein ganzes Spektrum neuer gesellschaftlicher Konfliktlinien in Israel, die dort, unter Bezug auf das Bismarckreich, als „Kulturkampf“ wahrgenommen werden. Sie fragt selbstverständlich nach deren Bedeutung für den israelisch-palästinensischen Konflikt. Helga Baumgarten analysiert den aktuellen Stand des Friedensprozesses und hinterfragt kritisch die Verregelung des Nahostkonflikts, die seit der Madrider Konferenz eingetreten ist. Aber sie macht darauf aufmerksam, daß die soziopolitischen Veränderungen in Israel und in den palästinensischen Gebieten auf Korrekturen in der Anlage des Friedensprozesses drängen könnten.

Dieses Heft der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ ist damit zugleich auch ein Beitrag zum 50. Jahrestag des

Staates Israel, der in diesem Jahr begangen wird. Es stellt Israel und den Nah-Ost-Konflikt in den Rahmen eines weiteren regionalen Umfeldes, in den des Vorderen Orients.

Jenseits der Analysen materieller Politik präsentieren einige Beiträge auch bemerkenswerte Überlegungen zur Theoriebildung und zum Forschungsdesign. Schwerpunkte liegen hierbei auf der Politischen Ökonomie und der Komparatistik. Martin Beck interpretiert die regionale internationale Politik auf dem Hintergrund einer Erosion des Petrolismus. Oliver Schlumberger und Martin Beck unterscheiden die regionalen Transformationspolitiken auf der Grundlage des Rentierstaates und suchen nach intervenierenden Variablen, um die Differenziertheit des Wandels zu begründen. Markus Loewe entwickelt eine Politische Ökonomie der Sozialpolitik im Vorderen Orient und verwendet politische und ideologische Kriterien zur Erklärung unterschiedlicher Trends. Renate Kreile analysiert die Geschlechterpolitik im Kontext krisenhafter Transformationsprozesse. Und Peter Pawelka stellt der konventionellen Analyse amerikanischer Orientpolitik einen komplexen Ansatz gegenüber, der die strukturellen sozioökonomischen Einflußmechanismen der Hegemonialmacht mit der zwischenstaatlichen Politik verbindet. Ausgesprochen vergleichende Untersuchungen sind auch im Bereich des Vorderen Orients selten. Damit ist die systematische Identifikation von Variablen gemeint, die für länderspezifische Unterschiede im Kontext generalisierbarer Entwicklungen ursächlich verantwortlich sind. Volker Perthes betont in seinem Beitrag die unterschiedlichen Ausprägungen und das differenzierte Verhalten islamistischer Bewegungen im Vorderen Orient. Markus Loewe erklärt, warum die Sozialpolitiken in der Region so unterschiedlich konzipiert sind. Martin Beck und Oliver Schlumberger kommen auf der Grundlage ihrer vergleichenden Untersuchung zu einer Typologie des Transformationsprozesses im Vorderen Orient. Und Ferhad Ibrahim analysiert die unterschiedlichen strukturellen und historischen Rahmenbedingungen, unter denen sich die Herausbildung einer Zivilgesellschaft abspielt, auf dem Wege zu einer Demokratisierung der politischen Systeme im Vorderen Orient.

Zusätzlich erwähnenswert, da in der Forschung nicht selbstverständlich, sind noch zwei weitere Analyseansätze. Für Renate Kreile ist die Geschlechterfrage im Vorderen Orient über Jahrhunderte hinweg geprägt durch den Konflikt zwischen dem zentralisierenden orientalischen Staat und den primären Gemeinschaften der Gesellschaft. Beide Seiten versuchen die Normierung der Geschlechterrollen zu dominieren, so daß insbesondere die Spielräume der Frauen stets im soziopolitischen Kontext zu untersuchen sind. Volker Perthes betont wiederum, daß Islamismus und die islamische Opposition im Vorderen Orient mit den gleichen Methoden und Konzepten zu analysieren sind, wie sie die Sozialwissenschaften für politische Ideologien und Bewegungen generell verwenden. Dementsprechend interessiert er sich auch überwiegend für die sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen der islamistischen Gruppen und nicht für ihre ideengeschichtlichen und religionssoziologischen Ursachen.

Hans-Georg Wehling

Peter Pawelka

Der Vordere Orient in der Weltpolitik

Eine politische Ökonomie der US-amerikanischen Außenpolitik

Von Peter Pawelka

Prof. Dr. Peter Pawelka ist Leiter des Arbeitsbereichs Vorderer Orient am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Die Sicherstellung der Erdölversorgung, die Sicherheit Israels und – in der Vergangenheit – die Zurückdämmung des sowjetischen Einflusses gelten als die zentralen außenpolitischen Zielsetzungen nicht nur der USA, sondern der westlichen Industriestaaten überhaupt. Diese Ziele lassen sich mit direkten Mitteln erreichen, von denen das militärische Eingreifen wie im Zweiten Golfkrieg die ultima ratio ist. Wirkungsvoller jedoch sind die strukturellen Instrumente, die auf einer weitgehenden ökonomischen, sozialen und politischen Homogenität beruhen. Davon ist der Vordere Orient noch weit entfernt.

In den letzten fünfzig Jahren gelang es den USA, sich als Hegemonialmacht im Vorderen Orient zu etablieren. Israel kommt erst in jüngster Zeit eine Spitzenrolle in den hierarchisch gestaffelten Klientelbeziehungen zu. Der Entscheidungsprozeß in den USA verlief dabei nicht immer stimmig, unterschiedliche Interessengruppen versuchten, ihren Einfluß auf die beteiligten Akteure geltend zu machen. **Red.**

Seit rund fünfzig Jahren Hegemonialmacht

An der Schwelle zum nächsten Jahrhundert befindet sich der Vordere Orient rund fünfzig Jahre unter der Herrschaft der Vereinigten Staaten. Seither kontrollieren sie die zentralen wirtschaftlichen Ressourcen der Region, bestimmen den Rahmen der regionalen politischen Entwicklung und beeinflussen die sozioökonomischen Strukturen dieses Raumes. Sie übernahmen damit die Rolle Großbritanniens, das für die Einbindung des Vorderen Orients in das Weltwirtschaftssystem im 19. Jahrhundert verantwortlich gewesen war und in der Region bis zum Zweiten Weltkrieg die Vorherrschaft ausgeübt hatte. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Charakterisierung der amerikanischen Außenpolitik im Vorderen Orient, ihre Interessen, ihre Instrumente und Mechanismen sowie ihre Kontinuitäten und ihr Wandel. Wissenschaftliche Darstellungen der amerikanischen Orientpolitik analysieren in der Regel die Ebene der *zwischenstaatlichen Beziehungen* (Diplomatie, militärische Strategien, Konflikte und Kooperationen). Sie gehen auf die außenpoli-

tischen Wahrnehmungen und Verhaltensweisen der Akteure ein, die innergesellschaftlichen Einflüsse und das Zusammenspiel globaler und regionaler Außenpolitik. Fast alle Arbeiten unterscheiden in der Orientpolitik nach Präsidenten, Administrationen und Doktrinen. Gleichzeitig kommen sie aber zu dem Ergebnis, daß sich damit nur Nuancen eines Wandels feststellen lassen. Der überwiegende Teil der Autoren geht von einer bemerkenswerten Kontinuität in der amerikanischen Außenpolitik aus. Soweit es zu markanten Wechseln in der Außenpolitik überhaupt kam, werden sie eher auf Veränderungen im außenpolitischen System der USA (Kontext von Präsident, Kongreß, Interessengruppen, öffentlicher Meinung) oder in den globalen Kausalitäten (Ende des Ost-West-Konflikts) zurückgeführt als auf regionale Ereignisse (z. B. Islamische Revolution).

Die meisten Arbeiten zur amerikanischen Orientpolitik sind *deskriptiv*. Nur in Ausnahmefällen versuchen sie, die Außenpolitik im Kontext wissenschaftlicher Konzepte zu interpretieren (internationale Klientelstrukturen, internationale Konfliktregelung, internationale Regime). Eine solche Außenpolitikanalyse kann nur Teile der hegemonialen Strukturen erfassen und wird weder den vielfältigen Instrumenten einer Supermacht noch den Mechanismen der regionalen Herrschaft gerecht. Unser Anliegen ist es, die Analyse der amerikanischen Orientpolitik auf komplexere Grundlagen zu stellen. Die USA nehmen nicht nur Einfluß auf die Staaten des Vorderen Orients. Sie prägen weitgehend auch die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Strukturen der Region.

Darüber hinaus suchen wir auch nach Indikatoren, die es uns erlauben, die Außenpolitik der USA griffiger zu *periodisieren* als dies bisher geschieht. Wenn die generellen Interessen der USA eine hohe Konstanz aufweisen, müssen wir unsere Aufmerksamkeit auf andere Dimensionen der Außenpolitikanalyse richten. Wir werden im Kontext dieses Beitrags versuchen, konzeptionell Zusammenhänge und Argumente eines revidierten Analyseschemas vorzustellen.

Die zentralen Interessen der USA und die Instrumente ihrer Durchsetzung

Bei der Analyse der hegemonialen Außenpolitik im Vorderen Orient gehen wir davon aus, daß es *Interessen* oder Ziele gibt, die die USA in dieser Region verfolgen, und daß Ziele mit verschiedenen *In-*

strumenten oder Mitteln angestrebt werden. Über die zentralen Interessen der USA herrscht in der Literatur Einigkeit.¹ Seit fünfzig Jahren sind diese *konstant* geblieben, allenfalls modifiziert worden:

1. Sicherung der strategischen *Erdölrressourcen* für die westlichen Industriestaaten; nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zusätzlich der Ausbau der Erdölregion vom Golf nach *Zentralasien* (Azerbeijan, Turkmenistan, Kasachstan)
2. Eindämmung des sowjetischen Einflusses auf den Vorderen Orient; seit den 90er Jahren statt dessen Aufbau einer neuen *regionalen Ordnung* durch übergreifende transregionale Wirtschaftsstrukturen und
3. Sicherung der *Existenz Israels*; seit den 70er Jahren erweitert um die Verfestigung einer regionalen Hegemonie des zionistischen Staates.

Die Realisierung dieser drei Interessen erfolgte auf unterschiedlichen Wegen, mit ganz verschiedenen Methoden und durch die Verfolgung von Unterzielen auf einem ganzen Fächer von außenpolitischen Handlungsebenen. Wir unterscheiden der Einfachheit halber Instrumente der strukturellen Kontrolle und solche der direkten Kontrolle.

Direkte Kontrollinstrumente sind die klassischen Mittel der zwischenstaatlichen Politik: Diplomatie, militärisches Eingreifen, verdeckte Operationen (CIA-Staatsstreich z. B.), Wirtschafts- und Entwicklungshilfe, Beeinflussen regionaler Konstellationen (Unterstützung von Staatengruppen gegen andere, Klientelstrukturen) und Penetration politischer Systeme (Finanz- und Rüstungskontrolle des Irak). Diese Mittel üben Einfluß aus auf die Staaten der Region, veranlassen sie zu bestimmten Handlungen oder Korrekturen ihres Verhaltens oder zur Unterlassung von Aktivitäten. Angesichts solcher Instrumente reagieren die regionalen Staaten in der Regel nach Kosten-Nutzen-Abwägungen. Aber die Einflußnahme ist relativ offen, erzeugt Widerstände, und ihre Legitimität wird nicht selten problematisiert.

Strukturelle Instrumente der Kontrolle sind tiefgreifende wirtschaftliche oder soziopolitische Mechanismen, mit deren Hilfe innergesellschaftliche Transformationsprozesse ausgelöst werden können, so daß in den regionalen Systemen Interessen entstehen, die mit den Interessen der Hegemonialmacht übereinstimmen. Wenn regionale Akteure sich angepaßt verhalten, weil dies ihren eigenen Interessen entspricht, und nicht, weil es momentan klüger ist, den Wünschen der Hegemonialmacht nachzugeben, handelt es sich um eine effektivere Kontrollmethode als es direkte Kontrollinstrumente zu leisten vermögen. Strukturelle Instrumente hegemonialer Politik im Vorderen Orient sind *Regelungen des Weltenergiemarktes*, über die der Vordere Orient seit dem Zweiten Weltkrieg sozioökonomisch tiefgreifend reorganisiert wurde, und es sind heute *Strukturanpassungsprogramme*, die unter dem Druck der USA und internationaler Finanzorganisationen dabei sind, die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse der Region

SCHAUBILD: Elemente materieller Außenpolitik der USA im Vorderen Orient 1945–1998

GEOGRAPHISCHE SUBREGIONEN	Dimensionen der Außenpolitik	Aufstieg zur Hegemonialmacht (40er bis 60er Jahre)	Strukturelle Hegemonie (70er bis Mitte 80er Jahre)	Imperiale Hegemonie (Mitte 80er bis 90er Jahre)
<p>NAHER OSTEN</p> <p>Strukturelle Kontrolle (Politische Ökonomie der Außenpolitik)</p> <p>Direkte Kontrolle (zwischenstaatliche Politik)</p>	<p><u>Abgebrochene Ansätze:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Locke-Mission 1952/53 ● Johnston-Mission 1953/56 <p><u>Containment-Politik</u> (Truman-Doktrin 1948 und Eisenhower-Doktrin 1957):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Verteidigungsbündnis Mittelost ● Interventionen (Libanon, Syrien, Jordanien) ● Gleichgewichtspolitik (Nasser vs. Kommunisten, Konservative vs. Radikale) ● Israel: Existenzgarantie 	<p><u>Petrolismus:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Semi-Rentierstaaten <p><u>Containment-Politik:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Asymmetrische Klientelkonkurrenz 1967–73 ● Hierarchische Klientelstruktur ab 1973: <ul style="list-style-type: none"> – Aufstieg Israels zum primären Allianzpartner – Einbindung Ägyptens als US-Klienten 	<p><u>Systemtransformation</u> qua Wirtschaftshilfe und Strukturreformen</p> <p>Hierarchische Klientelstruktur mit Israel als regionaler Hegemonialmacht und Stütze der USA</p> <p>Nahost-Friedensprozeß</p>	
<p>GOLF-REGION</p> <p>Strukturelle Kontrolle (Politische Ökonomie der Außenpolitik)</p> <p>Direkte Kontrolle (zwischenstaatliche Politik)</p>	<p><u>Transnationales Erdöl-Regime</u></p> <p>Spezialbeziehung zu Saudi-Arabien</p> <p><u>Abwehraktion:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sturz des iranischen Regimes unter Mossadegh 1953 ● Liquidierung der Kommunisten im Irak 1963 	<p><u>Petrolismus:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Komplexe Integration in das Weltwirtschaftssystem ● Erdöl-Rentierstaaten ● Regionale Stabilisierung <p><u>Containment-Politik</u> (Nixon-Doktrin 1969):</p> <p>Erdöl-Klienten als Sicherheitsgaranten</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Iran (militärisch) ● Saudi-Arabien (finanziell) 	<p>Erosion des Petrolismus als Kontrollmechanismus: Krisen Einbindung Zentralasiens als Erdöl-Region</p> <p>Iranische Revolution und Carter-Doktrin 1980:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Eindämmung Irans durch den Irak ● Zweiter Golfkrieg ● Duale Eindämmung 	

zu transformieren. Die strukturellen Kontrollmechanismen der amerikanischen Außenpolitik arbeiten verdeckt, langfristig, unspektakulär und indirekt, aber weitaus folgenreicher als die direkten Kontrollinstrumente. Aber auch ihre Resultate enthalten immer wieder Brüche, Dysfunktionen und Widersprüche, so daß sie mit Hilfe direkter Kontrollinstrumente korrigiert werden müssen. Die hegemoniale Herrschaft ist demnach um so effektiver, je flexibler sie mit beiden Kontrollinstrumentarien umzugehen versteht.

Die Vielfalt von Interessen und Akteuren der US-Außenpolitik ist nur unzureichend koordiniert

Für die Außenpolitikanalyse ergeben sich aus einem solchen Konzept vielfältige Anforderungen. Zum einen genügt es nicht, die klassischen zwischenstaatlichen Prozesse der Internationalen Politik zu untersuchen. Erforderlich ist eine politische Ökonomie der Außenpolitik, die sich mit den Rückkopplungen zwischen internationalen Wirtschafts- und Finanzstrukturen und dem internen Gefüge der regionalen Staaten beschäftigt. Zum anderen ist es notwendig, die materielle Außenpolitik mit dem außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA zu verbinden. Die Literaturlage darüber, wie die Außenpolitik der USA gegenüber dem Vorderen Orient entsteht, ist nicht weniger dürftig als die wissenschaftliche Verarbeitung der materiellen Orientpolitik. Die Vorstellung, daß der amerikanische Präsident zusammen mit dem Nationalen Sicherheitsrat weitgehend alleine oder allenfalls beeinflußt von der Israel- und der Öl-Lobby Orientpolitik „macht“, ist ein Trugbild. Die Orientpolitik der USA ist sehr stark fragmentiert. *Großkonzerne* einiger dynamischer Wirtschaftsbranchen gestalten ihre eigene Außenpolitik am Staat vorbei. Einzelne *Bükratien* der Administration verfolgen (z.T. konkurrierend) „nationale Ziele“ im Vorderen Orient.² Diese können gesellschaftlich beeinflußt sein, werden jedoch auch häufig bürokratisch definiert: Sicherheitsinteressen und *big issues* (Israel, Golf) bestimmt die „imperiale Präsidentschaft“ (institutionalisierte Machtkonzentration beim Präsidentenamte: *Executive Office* und *White House Office*), sekundäre politische Ziele die Ministerien für Äußeres und Verteidigung, Finanz- und Wirtschaftsinteressen in Abstimmung mit globalen Perspektiven das Finanz-, das Energie- und das Handelsministerium zusammen mit der *Agency for International Development* (USAID) und dem Präsidenten.³ Der *Kongreß* aggregiert starke gesellschaftliche Interessen (jüdische Lobby, Handels- und Agrarinteressen) am Vorderen Orient und erzwingt aktiv ihre Berücksichtigung über die Bewilligung und Manipulation der Budgets.⁴ Seit den 70er Jahren dominiert das Netz der jüdischen Interessengruppen den gesellschaftlichen Einfluß auf die amerikanische Orientpolitik. Dies hängt mit dem sozialen Aufstieg der jüdischen Minorität in die obere Mittelschicht (60er Jahre) zusammen⁵, ihrem hohen Politisierungsgrad und ihren äußerst effektiven Organisationskapazi-

täten in der politischen Willensbildung.⁶ Und schließlich ist die *öffentliche Meinung* und ihre Artikulation in den Medien zu berücksichtigen, deren Inhalte im Zusammenspiel von politischer Kultur, staatlicher Politik und Lobbying entstehen und die Außenpolitik der USA maßgeblich beeinflussen.⁷ Diese Vielfalt von Akteuren und Interessen im außenpolitischen System der USA ist nur unzulänglich koordiniert. Spektakuläre Krisen, die als Sicherheitsprobleme ausschließlich im Rahmen der imperialen Präsidentschaft bewältigt werden, überschatten die Normalität und die Komplexität der hegemonialen Außenpolitik im Vorderen Orient. Der Präsident ist trotz seiner Machtfülle nicht in der Lage, die Außenpolitik verlässlich zu koordinieren, gegen die Widersprüche der internen Interessen abzuschirmen oder seine eigenen Ziele gegen innergesellschaftliche Widerstände voll durchzusetzen. Dementsprechend spiegelt auch die materielle Orientpolitik der USA unterschiedliche Interessendefinitionen, autonome und nur sporadisch abgestimmte Außenpolitikebenen, konkurrierende bürokratische Akteure und uneinheitlich mit dem politischen System verzahnte Dimensionen der Außenpolitik wider. Für die USA ergibt sich daraus, daß sie kraft ihrer Ressourcen und ihrer Macht über ungemein vielschichtige Kontrollkapazitäten verfügen, ihr politisches System (Strukturen, Tradition, politische Kultur) aber nur gelegentlich in der Lage ist, diese Kapazitäten konsistent, planvoll und durchgängig einzusetzen. Für den Vorderen Orient wiederum bedeutet dies, daß er sich den vielfältigen Einflüssen und Druckmechanismen beugen und anpassen muß, andererseits aber über autonome Spielräume verfügt, unterschiedliche amerikanische Interessen und Akteure gegeneinander ausspielen, ja die außenpolitischen Entscheidungsprozesse in den USA mitgestalten kann (am ausgeprägtesten Israel).

Wir wollen nun einen Schritt weitergehen und auf der Grundlage unserer Vorüberlegungen ein Gliederungskonzept für die Analyse der amerikanischen Orientpolitik erstellen (Schaubild). Zuerst unterscheiden wir zwei geographische Subregionen im Vorderen Orient, auf die sich die amerikanische Politik seit dem Zweiten Weltkrieg konzentriert hat: den Nahen Osten und den Persischen Golf. Der Nahe Osten (*mashrek*) ist das traditionelle Zentrum westlicher Interessen in diesem Raum. Er wurde seit den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts auf der Basis agrarischer Rohstoffexporte, dem Import von Industriegütern und strategischer Interessen in das Weltwirtschaftssystem integriert. Als die USA ihre Vormachtstellung antraten, war dieses Gebiet sozioökonomisch und politisch am weitesten entwickelt und von einer revolutionären Dynamik erfaßt. Gleichzeitig hatte sich aber das wirtschaftliche Interesse auf die bis dahin entwicklungspolitisch zurückgebliebenen Erdöl-länder am Persischen Golf verlagert. Der Einstieg der USA in die regionale Politik erfolgte zunächst dort, also gewissermaßen durch die „Hintertür“ des Vorderen Orients. Aber danach wurde die ame-

rikanische Außenpolitik auch von den Turbulenzen im Nahen Osten ergriffen. Ein dritter geographischer Schwerpunkt amerikanischer Orientpolitik entstand erst in den 90er Jahren durch die Unabhängigkeit der zentralasiatischen Republiken.

Der Einsatz struktureller und direkter Kontrollmittel

Als zweites trennen wir zwischen der direkten und der strukturellen Kontrolle amerikanischer Hegemonialpolitik. Bei der *strukturellen Kontrolle* können wir von *ordnungspolitischen Konzepten* ausgehen, die sich auf einem Kontinuum bewegen. Auf der einen Seite stehen Vorkehrungen, denen es nur darum geht, die regionalen Systeme durch Einbeziehung in weltwirtschaftliche Strukturen zu stabilisieren und zugunsten westlicher Interessen zu instrumentalisieren (*utilitaristische Kontrolle*). Am anderen Pol befinden sich strukturelle Merkmale, die den Ordnungsprinzipien der kapitalistischen Industriestaaten entsprechen (*normative Kontrolle*). Im ersten Fall genügt es, wenn die regionalen politischen Eliten strukturellen Interessen folgen, die Anpassung voraussetzen, im zweiten Fall wird Stabilität durch Identifizierung mit den westlichen Normen angestrebt. Die amerikanische Orientpolitik unterstützte über Jahrzehnte hinweg eine Alimentierung der Regime durch internationale Renten (Rentierstaaten), ist aber seit den 80er Jahren immer intensiver dabei, marktwirtschaftliche Strukturen und bürgerliche Herrschaft zu fördern. Dieser Trend könnte sich in Zukunft durch die Übernahme weiterer „westlicher“ Prinzipien und Strukturen (politische Partizipation, Grundrechte) fortsetzen.

Bei der *direkten Kontrolle* können wir wiederum einerseits Instrumente der Überredung, Vermittlung und Hilfe, andererseits Instrumente des Druckes, der Intrige und der Repression unterscheiden. In der amerikanischen Orientpolitik finden wir Phasen, in denen eher die „sanften“ Mittel direkter Kontrolle überwogen, und solche, in denen gewaltsame Einflußnahme tonangebend war.

Ein Versuch zur Periodisierung

Unsere dritte Überlegung betrifft Kombinationen unterschiedlicher Ausprägung in beiden Kontrolldimensionen und steckt den Rahmen einer neuen Art der Periodisierung amerikanischer Orientpolitik ab. Wir unterscheiden zunächst in beiden Kontrolldimensionen, ob sie schwach oder stark entwickelt sind. Und wir differenzieren innerhalb der strukturellen Kontrolle zwischen normativen und utilitaristischen Konzepten und innerhalb der direkten Kontrolle zwischen sanften und repressiven Instrumenten. Kombinieren wir diese Indikatoren untereinander, so ergeben sich daraus drei unterschiedliche Perioden amerikanischer Orientpolitik:

- Bis Ende der 60er Jahre waren beide Kontrollmethoden im Vorderen Orient schwach entwickelt. Strukturelle Kontrollkonzepte dienten primär der unmittelbaren Sicherung der Ölproduk-

tion, direkte Kontrolleingriffe variierten zwischen Repression und kooperativen Politiken. Dies war die Ära des *Aufstiegs zur Hegemonialmacht* im Vorderen Orient.

- Die folgende Phase (70er bis Mitte der 80er Jahre) wurde durch eine hochentwickelte strukturelle Kontrolle und eine schwache direkte Kontrollkapazität geprägt. Unter der strukturellen Kontrolle entstand ein angepaßtes hierarchisches System von Rentierstaaten, das jedoch dem Kapitalismus völlig fremde Muster des Wirtschaftens und der Politik hervorbrachte. Parallel dazu bemühten sich die USA um gute Kontakte zu den regionalen Staaten, um Vermittlung, Einbindung und Unterstützung. Diese Phase wird am besten durch den Begriff „strukturelle Hege-*monie*“ charakterisiert.
- Seit Mitte der 80er Jahre traten erneut Veränderungen auf. Eine Erosion der strukturellen Kontrollmechanismen setzte ein und schwächte die amerikanische Herrschaft im Vorderen Orient. Dafür wurden zur Kompensation die direkten Kontrollinstrumente ausgebaut, so daß wir jetzt von einer starken direkten und einer geschwächten strukturellen Kontrolle sprechen können. Die direkte Kontrolle nahm zudem repressive Züge an, während neue Konzepte struktureller Kontrolle ordnungspolitische Ziele verfolgen, die zumindest im sozioökonomischen (wenn auch noch nicht im politischen) Bereich Industriestaaten zum Vorbild haben. Wir nennen diese Struktur die „*imperiale Hege-*monie**“ der USA. Autochthone Entwicklungsprozesse sind dabei systematisch zurückgedrängt worden.

Im Folgenden soll die theoretische Herleitung unseres Analysekonzepts mit der Empirie materieller amerikanischer Außenpolitik konfrontiert werden. Die unserem Schaubild folgende Darstellung und Interpretation hat die Komplexität der amerikanischen Hegemonialpolitik, ihre politökonomischen Strukturen, ihre periodischen Fluktuationen und das Ineinandergreifen konventioneller und struktureller Außenpolitik zu demonstrieren. An anderer Stelle⁸ haben wir gezeigt, daß die modernen Staaten des Vorderen Orients große Teile ihrer finanziellen Einnahmen der Alimentierung durch die Großmächte verdanken. In diesem Beitrag wollen wir von der anderen Seite argumentieren und verdeutlichen, wie die internationale Alimentierung durch Renten⁹ wesentlicher Bestandteil hegemonialer Herrschaft im Vorderen Orient ist und ordnungspolitische Zielsetzungen verfolgt.

Der Aufstieg zur Hegemonialmacht (40er bis Ende 60er Jahre)

Als die USA im Zweiten Weltkrieg erstmals Kontrollaufgaben im Vorderen Orient übernahmen, konzentrierte sich ihr Interesse auf die Verfügungsgewalt über die strategische Energieressource *Erdöl*. Der Aufstieg zur Führungsmacht der westlichen kapitalistischen Welt implizierte die Kontrolle über den Rohstoff, von dem die gesamte industrielle Produktivität abhing

und der die Preise aller Industriewaren bestimmte. Im Mittelpunkt der amerikanischen Orientpolitik stand zunächst die Verregelung des Energiemarktes, um Produktionsvolumen, Preise, Handelsstrukturen und Energiepolitiken weltweit beeinflussen zu können.¹⁰ Dies geschah durch die Kooperation mit den Erdölkonzernen (*majors*). Im Vorderen Orient (Irak, Saudi-Arabien, Kuwait, Iran) entstand ein Netz von Konsortien, durch das die Konzerne im Einvernehmen mit der staatlichen Erdölbehörde der USA den größten Teil der weltweiten Erdölproduktion und damit der Energiepolitik steuern konnten. Dieses transnationale Erdölregime nahm weltwirtschaftliche Regelungsfunktionen wahr. Darüber hinaus aber kontrollierte es die Erdölstaaten, deren Budgets primär durch die Erdölkonzerne finanziert wurden. Schon diese damals noch bescheidenen Erdöleinnahmen prägten die sozioökonomische und politische Entwicklung der Erdölregion und förderten konservative und prowestliche Verhaltensweisen. Die USA zementierten ihren Einfluß besonders in Saudi-Arabien, das durch eine „konzertierte Aktion“ von Konzernen und US-Staat finanziell und politisch zusätzlich privilegiert wurde.¹¹ Die Erdölgebiete des Vorderen Orients konnten durch diese strukturelle Kontrolle bis in die 60er Jahre hinein relativ problemlos im westlichen Fahrwasser gehalten werden. Direkte Interventionen zur Abwehr von Störungen blieben Einzelfälle: der Sturz des iranischen *Mossadegh*-Regimes 1953 durch die USA, um die iranischen Kommunisten in Schach zu halten¹², und die Kooperation der CIA mit der *Ba'th* im Irak 1963, um die kommunistische Basis des Revolutionsregimes zu zerstören.¹³ Insofern erfolgte der Einstieg der USA in die Orientpolitik am Golf professionell, was für den Nahen Osten auf keinen Fall gelten konnte.

Das amerikanische Engagement im Zentrum des Vorderen Orients blieb lange Jahre zögerlich, unsicher und inkonsistent. Sicherlich hatten die USA andere Prioritäten auf der Welt. Aber sie stießen hier auf eine Region im revolutionären Umbruch, deren Werten, Interessen und Zielen sie einerseits Verständnis entgegenbrachten (Überwindung imperialistischer Abhängigkeiten), die ihnen aber verdächtig nahe am „Kommunismus“ orientiert schienen. Sensible Differenzierung zwischen einer autonomen, sich am Westen reibenden regionalen Politik und einer marxistisch inspirierten, sozialen Revolution war den USA im Kalten Krieg nicht gegeben. So fiel es ihnen nicht nur schwer, die Realitäten der politischen Prozesse im Nahen Osten adäquat einzuschätzen und sie für sich zu nutzen. In ihrer Abneigung gegenüber nicht eindeutig kapitalistischen Regimen, „dritten Wegen“ und widersprüchlichen politischen Prozessen blieben die USA bei ihrer Suche nach Bündnispartnern weitgehend erfolglos. Die Abschirmung des Nahen Ostens vor den Einflüssen der Sowjetunion (*Truman-Doktrin* 1948, *Eisenhower-Doktrin* 1957) ließ sich durch keine regionale Verteidigungsallianz institutionell verankern.¹⁴ Der Anschluß der Türkei an die NATO spiegelte dieses Scheitern wider.

Zwei Versuche, auch im Nahen Osten strukturelle Kontrollmechanismen einzuziehen, mißlangen ebenfalls. Der Aufbau eines nahöstlichen „Marshall-Plans“ (*Locke-Mission* 1952/53) wurde innerhalb der Administration blockiert¹⁵, eine Art „Wasserregime“ zwischen Israel und seinen Nachbarn (*Johnston-Mission* 1953/56) scheiterte an den regionalen Bedingungen.¹⁶ Zwar gelang es den USA 1956 kurzfristig, als Krisenmanager in der Suezkrise ihrer hegemonialen Stellung gerecht zu werden, doch resultierte daraus eher ein Debakel für die amerikanische Orientpolitik. Die Suezkrise etablierte *Nasser* als unangefochtenen Führer der Arabischen Welt und riß die USA in die Konfliktstrukturen der regionalen Umbrüche. In den folgenden Jahren versuchten die USA durch militärisch-politische Interventionen (Libanon, Syrien, Jordanien) und durch die militärische Unterstützung der schwachen Erdölstaaten, die revolutionäre Dynamik des nasseristischen Ägypten einzudämmen.¹⁷ Sie lernten sogar, den Kommunismus mit Hilfe *Nassers* zu bekämpfen (Syrien, Irak). Aber geheimer war ihnen dieses taktische Manöver nicht, denn letztlich hielten sie die revolutionären arabischen Regime weder für verlässlich noch für geschickt genug, den Einbruch der Sowjetunion abzuwehren. Nur hatten sie keine Wahl, denn mit Ausnahme des intern zerrissenen Libanon und des gesellschaftlich isolierten Königs von Jordanien waren alle arabischen Staaten bemüht, die USA auf Distanz zu halten. Solche Einstellungen erfaßten sogar die Erdölstaaten, während das transnationale Erdölregime aufgrund von weltwirtschaftlichen Veränderungen und regionalen Drohpotentialen seinen Kontrollaufgaben immer weniger gerecht wurde. In dieser Situation erhielten die USA unerwartete Hilfe. Der israelische Militärschlag von 1967 war eine rein israelische Reaktion auf die Zuspitzung arabischer Bedrohung, löste aber gleichzeitig eine Reihe amerikanischer Probleme, indem er die revolutionären Staaten der Region militärisch besiegte und wirtschaftlich ruinierte.

Bis in die fünfziger Jahre galt Israel eher als Belastung für die amerikanische Orientpolitik

Bis dahin hatten sich die USA um Israel nur am Rande gekümmert. Die Teilung Palästinas und die Gründung des Staates Israel waren von den USA unterstützt worden, weil die amerikanischen Juden und die Administration gleichermaßen ihr „Versagen“ während des Holocaust wettzumachen versuchten, ohne eine Einwanderung der jüdischen Überlebenden in die USA zuzulassen. Präsident *Truman* war bei seiner Entscheidung über die Widerstände der gesamten Administration hinweggegangen. Doch dies war nicht primär das Resultat jüdischen Drucks, sondern politischer Strategie.¹⁸ Schon unmittelbar nach der Gründung Israels reduzierte sich das Israel-Engagement der USA auf das Minimum einer Existenzgarantie, die aber zukünftigen Grenzen gegenüber offen blieb. In der Regel galt Israel in den 50er

Jahren als Belastung amerikanischer Orientpolitik. Die jüdische Minorität in den USA war politisch noch viel zu schwach, um den außenpolitischen Kurs mitbestimmen zu können. Erst unter *Kennedy* übernahmen die USA einen kleinen Teil der Rüstungshilfe für Israel. Um so überraschender realisierte Washington 1967 eine Interessenkonvergenz mit Israel, die in Zukunft strategische Bedeutung erlangen sollte. Am Ende der 60er Jahre war die amerikanische Vorherrschaft im Vorderen Orient wieder gefestigt. Doch dies war repressiven Mitteln zu verdanken und bedurfte weiterer Stabilisierung.

Strukturelle Hegemonie (70er bis Mitte 80er Jahre)

Das transnationale Erdölregime war in den 60er Jahren hinfällig geworden. Dies betraf sowohl seine energiewirtschaftlichen als auch seine politischen Funktionen und hatte mit Wandlungsprozessen in der Energiewirtschaft, weltweiten Konjunkturzyklen und ökonomischen Konkurrenzbeziehungen ebenso etwas zu tun wie mit der zunehmenden Fähigkeit der Erdölstaaten, den Konzernen fordernd gegenüberzutreten. Nach 1970 bahnte sich ein Zusammenbruch dieses internationalen Regimes an. Die USA versuchten jedoch nicht, ihre Konzerne zu stützen, sondern förderten aktiv eine Transformation dieses Regelungsmechanismus. Sie erfolgte 1973/74 unter dem Einfluß weltwirtschaftlicher Ereignisse (Marktstörungen, Dezentralisierung der Erdölindustrie), energiepolitischer Fragmentierung der amerikanischen Wirtschaft und regionalpolitischer Konstellationen im Vorderen Orient (Gegenmachtbildung der Erdölstaaten, politisches Kontrolldefizit der USA). Das Resultat war ein neues Erdölregime mit der *Organisation Erdölexportierender Länder* (OPEC) als Zentrum und einer informellen Kooperation von Konzernen und Erdölstaaten bei der Produktionslenkung und Preisgestaltung.¹⁹ In diesem Kontext kam es zu einer Eskalation der Erdölpreise, einem historisch einmaligen Kapitaltransfer in die Region des Vorderen Orients und zur Herausbildung einer durch die Petrodollars geprägten regionalen Ordnung: dem *Petrolismus*.²⁰ Unter seinem Einfluß fand eine qualitativ neue Integration des Vorderen Orients in das Weltwirtschaftssystem statt. Die Region wurde über Technologie-, Konsumgüter-, Nahrungsmittel- und Rüstungsgüterimporte sowie Finanz- und Kommunikationssysteme zum festen Bestandteil der Industriestaaten-Märkte. In den Ölländern bildeten sich Rentierstaaten heraus, deren Ökonomien, Gesellschaften und politischen Strukturen durch das Erdöleinkommen gestaltet und gelenkt wurden. Ihre politischen Eliten waren zur Aufrechterhaltung ihrer internen Herrschaft gezwungen, aktiv die Verzahnung mit der Weltwirtschaft zu fördern und auszubauen. Selbst ihre Legitimität war davon abhängig, wie es ihnen gelang, die externe Finanzierung ihrer materiellen Ressourcen stabil zu erhalten. Andererseits waren sie jetzt in der Lage, auch im regionalen Kontext *gestaltend* zu

wirken. Dies schloß den Nahen Osten in das System des Petrolismus ein. Finanzielle Zuwendungen (politische Renten) der Erdölstaaten und der Import arabischer Arbeitskräfte aus den armen, bevölkerungsreichen Ländern ließen die gesamte Region am Öleinkommen teilhaben. Hinzu kamen Entwicklungshilfeleistungen, wirtschaftliche Kredite und andere Finanzspritzen aus den Industriestaaten, die das System des Petrolismus weiter stabilisierten. So wurde auch der Nahe Osten von externen Einnahmen abhängig (Semi-Rentier-Staaten), distanzierte sich von seinen revolutionären Zielsetzungen und Ideologien und paßte sich den westlichen Interessen an. Der Petrolismus übte im Vorderen Orient eine strukturelle Kontrolle aus, indem er die Region in komplexer Weise mit dem Weltwirtschaftssystem verknüpfte und die politischen Eliten aus eigenen herrschaftspolitischen Interessen heraus zur Aufrechterhaltung und Vertiefung dieser externen Abhängigkeiten zwang. Indessen blockierte er eine kapitalistisch-marktwirtschaftliche Entwicklung und zementierte die regionale Tradition patrimonialer Herrschaft²¹ nach innen. Den USA gelang es, ihre strukturelle Kontrolle am Golf effektiver zu gestalten und den Nahen Osten einzubeziehen. Dadurch wurde die revolutionäre Dynamik in der Region geschwächt, die panarabischen Einigungsbestrebungen durch Entideologisierung und Fragmentierung blockiert und die regionalen Staaten in ihrer Außenpolitik auf funktionale und individuelle Interessen eingeschränkt.²² Dies stabilisierte die Hegemonie der USA und reduzierte die regionalen Widerstände gegenüber westlicher Vorherrschaft und Überfremdung. Aber gleichzeitig beruhte diese Kontrolle auf einer Kooperation mit autoritären und nichtkapitalistischen Eliten.

Die strukturelle Hegemonie reduzierte die Anwendung direkter Kontrollinstrumente erheblich. Am Golf wurde die Eindämmung des Kommunismus und linker Kräfte auf die Schultern der Erdöl-Klienten gelegt. Die *Nixon-Doktrin* (1969), als Reaktion auf Vietnam, bildete die Grundlage dafür, das Shah-Regime in Iran als westlichen Sicherheitsgaranten am Golf militärisch aufzurüsten. In diesem Sinne hielt der Iran das revolutionäre Regime im Irak in Schach und schlug die linke Befreiungsbewegung im Oman nieder.²³ Saudi-Arabien wiederum dämmte die sozialrevolutionären Kräfte der Region mit finanziellen Mitteln ein. Daher konnten sich die USA voll auf den Nahen Osten konzentrieren, wo der Petrolismus nicht gleichermaßen wirkte.

Dabei bildete sich eine auf die USA zentrierte Hierarchie von Klientelbeziehungen heraus

So funktional der Sieg Israels 1967 für die amerikanischen Interessen gewesen war, löste er doch auch negative Nebenwirkungen aus. Die Sowjetunion versuchte ihr „Versagen“ im Junikrieg zu kompensieren und ihren Einfluß im Nahen Osten dadurch zu stärken, daß sie Ägypten und Syrien militärisch aufrüstete und gegen Is-

rael waffentechnologisch abschirmte (Abnutzungskrieg 1968/69). Zwischen 1967 und 1973 standen sich Israel einerseits und Ägypten und Syrien andererseits in einem Rüstungswettlauf gegenüber, der von den beiden Supermächten finanziert und beliefert wurde (asymmetrische Klientelkonkurrenz). Diese kurze Zeitspanne bildete den Höhepunkt sowjetischer Einflußnahme auf den Vorderen Orient.²⁴ Als die arabischen Staaten erkannten, daß das sowjetische Engagement begrenzt blieb und die Vorherrschaft der USA nicht neutralisierte, setzten sie auf politische und wirtschaftliche Anpassungsstrategien. Die USA gingen darauf ein und ließen sich auch durch den Oktoberkrieg 1973 nicht provozieren. Mit einer Doppelstrategie entschärfte sie das Krisenpotential im Nahen Osten. Zum einen stützten sie Israel militärisch und finanziell, so daß es Kriege, Aufrüstung, Isolation und Wirtschaftskrisen unbeschadet überstehen konnte, zum anderen empfahlen sie sich durch ihre diplomatischen Vermittlungsaktivitäten auch als Garanten arabischer Interessen, allerdings in abgestufter Form. Die Verhinderung einer militärischen Niederlage Ägyptens im Oktoberkrieg, die Entflechtungs-Diplomatie *Kissingers*, die Absicherung König *Hussains* gegen die PLO, die Einbindung der „Frontstaaten“ in die Rentenströme und die Unterstützung Ägyptens in Camp David etablierten die USA auch als Patron arabischer Staaten.²⁵ Gegen Ende der 70er Jahre bildete sich im Nahen Osten eine auf die USA zentrierte Hierarchie von Klientelbeziehungen heraus. An der Spitze stand der privilegierte Klient Israel, dann folgten Ägypten an zweiter Stelle und die anderen arabischen Staaten in abgestuften Rängen. Sogar Syrien hatte seine einseitige Bindung an die Sowjetunion diversifiziert. Alle Staaten des Nahen Ostens versuchten mit unterschiedlichen Potentialen und Mitteln, ihre jeweilige politische Relevanz zu demonstrieren, um in angemessener Weise alimentiert zu werden. Insofern war es den USA gelungen, die Eigendynamik des Nahen Ostens mit direkten Kontrollmechanismen einzuschränken und auch ihn einer strukturellen, wenn auch labilen Kontrolle näherzubringen.

Imperiale Hegemonie (Mitte 80er bis Ende 90er Jahre)

Zu Beginn der 80er Jahre brach das Arrangement des Erdölregimes erneut. Übrig blieb bis heute eine Produktionskontrolle der OPEC, die auf der Grundlage rückläufiger Marktanteile die Erdölpreise nur noch mühsam und in viel tieferen Lagen festhalten konnte.²⁶ Die Konzerne waren nicht mehr beteiligt. Zurückzuführen ist dieser Wandel auf die Entwicklung energiesparender Technologien, die Expansion neuer Energien und Erdölgebiete und auf politische Faktoren. So haben sich die USA spätestens seit der *Reagan*-Administration von einer Regelung der Weltenergiepolitik abgewandt und sich für das Prinzip der Marktregulierung entschieden. Verantwortlich dafür waren nicht nur ideologische Gründe (neue Orthodoxie des Liberalismus), sondern auch das Wiedererstar-

ken der amerikanischen Wirtschaft. Hinzu kam die Erkenntnis, daß die kostspielige Privilegierung der Erdölstaaten alleine die Stabilität amerikanischer Interessenwahrnehmung nicht garantieren konnte (Iranische Revolution 1979). Der Erdöl-Preisverfall leitete eine Erosion des Petrolismus ein. Die Erdölstaaten mußten sich mit bescheideneren Einkünften zufriedengeben, was zu Einsparungen in den Entwicklungsvorhaben, in der staatlichen Subventionierung und sozialen Privilegierung und nicht zuletzt in der Auslandshilfe führte. Noch entscheidender wirkte sich diese Entwicklung für die Semi-Rentierstaaten des Nahen Ostens aus, deren Gastarbeiter-Einkommen aus den Ölstaaten halbiert wurden und die große Teile der Finanzhilfen aus den Erdölstaaten abschreiben mußten. Sie wurden damit vollends von den Alimentierungen der USA und ihrer westlichen Verbündeten abhängig. Zwar existierten die regionalen Mechanismen des Petrolismus nach wie vor, als Stabilisatoren hegemonialer Herrschaft waren sie jedoch brüchig und unzuverlässig geworden.

Die Labilität der regionalen Finanzen, verstärkt durch weltwirtschaftliche Einflüsse wie den Globalisierungsdruck, führte im Nahen Osten Mitte der 80er Jahre zu ökonomischen und politischen Krisen. Diese wurden von den USA genutzt, in Kooperation mit den internationalen Finanzorganisation (Internationaler Währungsfonds IWF, Weltbank, Gläubigervereinigungen) systematisch wirtschaftliche Strukturreformen durchzusetzen. Seit der *Reagan-Administration* konzentrierte sich die amerikanische Krisenhilfe auf den finanziellen Ausbau der Privatwirtschaft im Nahen Osten und auf Reformen der staatlichen Bürokratien. Solche Eingriffe in die sozioökonomischen und politischen Strukturen zielten auf eine Systemtransformation unter dem Deckmantel von Entwicklungspolitik hin. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion tauchte die Idee einer neuen Weltordnung auf, ohne bis heute jedoch konkretere Formen anzunehmen. Deutlich wurde nur, daß sich die USA auch im Vorderen Orient auf die Ausweitung marktwirtschaftlicher Strukturen konzentrierten. Die „Öffnung der Märkte“ und die Förderung transnationaler privatwirtschaftlicher Kooperation durch die Reformprogramme erhöhten den Transformationsdruck ganz erheblich. Im Nahen Osten kristallisierten sich marktwirtschaftliche Mechanismen, bürgerliche Kräfte und neue Elitenkonstellationen heraus.²⁷ Ob dieser Wandel auch eine Annäherung an westliche politische Normen (Menschenrechte, Demokratie) beinhalten wird, bleibt abzuwarten. Ein vorrangiges Interesse der USA an der Durchsetzung demokratischer Prinzipien im Vorderen Orient ist (noch) nicht erkennbar.

Widersprüchlich bleibt aber auch die sozioökonomische Interessenlage der USA. Die Erweiterung der Erdölregion nach Zentralasien wird von energiepolitischen und herrschaftspolitischen Zielen bestimmt und läuft auf die Etablierung neuer Rentierstaaten hinaus, während im

turen durchgesetzt werden sollen. Aber auch hier konkurrieren mindestens drei amerikanische Konzepte und Akteure miteinander²⁸: Die Öffnung orientalischer Märkte für das amerikanische Handelskapital (Handelsministerium), die langfristige Durchsetzung marktwirtschaftlicher Strukturen in den regionalen Systemen (*US Agency for International Development*) und die Stabilisierung der gegenwärtigen Regime (*State Department*). Solange es den USA nicht gelingt, ihre Interessenvielfalt zu koordinieren und in einem kohärenten Ordnungskonzept zu vereinheitlichen, werden ihre strukturellen Kontrollmechanismen schwach bleiben und den regionalen Kräften Chancen eröffnen, die sozioökonomischen Reformen zu unterlaufen.

In der Golfregion erschütterte die Erosion des Petrolismus sowohl die politische Stabilität als auch die Erdölwirtschaft selbst. Die Islamische Revolution, das regellose Verhalten des irakischen *Ba'ath*-Regimes und die zunehmenden Kontroversen zwischen den Erdölstaaten um Produktions- und Marktanteile waren Folgen krisenhafter Entwicklungen in den Rentenökonomien. Hinzu kam die sowjetische Intervention in Afghanistan, die das Krisenszenario noch dramatisierte, und später die wirtschaftlichen Folgen des Zweiten Golfkriegs.

Auf die drohende Destabilisierung der Golfregion reagierten die USA mit einer ständig wachsenden Militärpräsenz

Die USA reagierten auf die drohende Destabilisierung der Golfregion mit einem ständig wachsenden Engagement und dem Aufbau direkter Einflußinstrumentarien. Im Zeichen der *Carter-Doktrin* (1980) wurden die politischen, militärstrategischen und logistischen Voraussetzungen für eine amerikanische Militärpräsenz im Golfgebiet gelegt.²⁹ Seit 1985 (Tankerkrieg) verfügen die USA über umfangreiche militärische Interventionskapazitäten vor Ort (*Central Command*). Darüber hinaus war aber Washington auch bemüht, seine Klientelbeziehungen neu zu ordnen. Nachdem Versuche, das islamische Regime in Iran innenpolitisch „auszuhebeln“, schon im Ansatz gescheitert waren (Iran-ContraAffäre)³⁰, konzentrierten sich die USA auf die Unterstützung des Irak (Erster Golfkrieg) und strebten die Etablierung einer Klientelbeziehung zu Bagdad an.³¹ Diese hätte sich allerdings in eine bewährte Hierarchie einordnen sollen, die durch Israel, Ägypten und die konservativen Golfstaaten geprägt war und dem Irak nur begrenzte Funktionen (Machtbarriere gegen Iran, Gegenpol zu Syrien) und Handlungsspielräume (Verschuldung) bot. *Saddam Husseins* Vorstoß, den Irak aus seinen finanziellen Abhängigkeiten zu befreien (Okkupation Kuwaits) und eine autonome Führungsrolle in der Arabischen Welt anzustreben³², ist zwar in vielerlei Hinsicht gebrandmarkt worden; sein eigentliches Vergehen bestand aber darin, die hegemoniale Ordnung und die Kontrollmechanismen der USA zu bedrohen. Auch wenn der Zweite Golfkrieg in der

amerikanischen Innenpolitik und im globalen Kontext zusätzliche Funktionen erhielt, so markierte er im Vorderen Orient vor allem die Bereitschaft der USA, jede Herausforderung ihrer Herrschaft mit allen Mitteln zurückzuweisen.³³ Eine neue ordnungspolitische Strategie war damit nicht verbunden. Und auch das gegenwärtige Konzept der „dualen Eindämmung“ Irans und Iraks implizierte keine Reorganisation der regionalen Systeme; im Vordergrund steht nach wie vor die Sicherung des Erdöls.

Im Nahen Osten führte die Krise des Petrolismus zu Legitimationsproblemen der arabischen Regime und zur Herausbildung starker islamistischer Oppositionsbewegungen. Doch die USA unterstützten ihre Klienten mit großzügigen Waffen-, Finanz- und Wirtschaftshilfen, stabilisierten sie und überließen es ihnen, die politischen Unruheherde einzudämmen.

Israels Aufstieg zur regionalen Hegemonialmacht

Für explosivere Fälle stand immer noch Israel bereit. Unter der *Reagan-Administration* war Israel zur regionalen Hegemonialmacht avanciert. Jetzt war es nicht nur die jüdische Lobby, die Israel eine privilegierte Position in der amerikanischen Außenpolitik erkämpfte, Israel stieg in der letzten Phase des Ost-West-Konflikts zum regionalen Stellvertreter der USA im Vorderen Orient auf.³⁴ Es erhielt exklusive wirtschaftliche und finanzielle Vergünstigungen³⁵ und wurde mit seiner Rüstungsindustrie in den militärisch-industriellen Komplex der USA integriert (Strategische Kooperation). Auch wenn Israel weiterhin eine eigenständige Regionalpolitik ohne vorherige Absprachen betrieb (z.B. Libanonkrieg), nutzten die USA jede Gelegenheit, einerseits ihre Interessen mit denen Jerusalems zu harmonisieren, andererseits aber auch, sich öffentlich von dieser Politik zu distanzieren.³⁶ Hierin spiegelte sich das Bestreben der USA wider, ihre nahöstlichen Klienten zusammenzuführen, gleichzeitig jedoch die regionale Vormachtstellung Israels nicht anzutasten. Seit den 70er Jahren haben die USA mit großer Hartnäckigkeit versucht, einen Friedensprozeß einzuleiten oder fortzuführen, bei dem es primär darum geht, politische Rahmenbedingungen für eine durchlässige regionale Wirtschaftsordnung zu schaffen. Die Interessen der Palästinenser standen für die USA nie im Vordergrund.³⁷ Die Madrider Konferenz 1991 sollte den Nah-Ost-Konflikt in ein umfassendes regionales Problemtableau (Grenzen, Flüchtlinge, Wasser, wirtschaftliche Entwicklung etc.) einbinden. Auf diese Weise strebten die USA eine Dynamisierung der regionalen Kooperation unter Einschluß Israels an, in deren Kontext der Nah-Ost-Konflikt entideologisiert, neutralisiert und funktional bearbeitbar gemacht werden konnte. Doch dieser Ansatz ist nicht nur durch die separaten Osloer Verhandlungen von Israelis und Palästinensern hintertrieben worden. Ihm lag auch keine kohärente ordnungspolitische Strategie der USA zugrunde. Auf der einen Seite förderten sie zwar marktwirt-

schaftliche Strukturformen, die mit grenzüberschreitenden Kooperationen in Einklang standen und durch sie auch Impulse erhalten konnten. Auf der anderen Seite stützten sie gleichermaßen Rentierstrukturen, die durch die Expansion marktwirtschaftlicher Prozesse bedroht wurden. Diese Widersprüchlichkeiten zwischen kurzfristigen politischen und langfristigen wirtschaftlichen, israelorientierten und regionalen, gruppenspezifischen und hegemonialen Interessen in der amerikanischen Orientpolitik³⁸ erschweren es den USA heute mehr denn je, ordnungspolitische Konzepte für den Vorderen Orient zu entwickeln und durchzusetzen.

Auf Reformen setzen

Eine unter Effizienzkriterien konzipierte Strategie hegemonialer Politik im Vorderen Orient müßte sich in Zukunft wieder stärker auf strukturelle Kontrollmechanismen stützen. Unter diesem Vorzeichen ist anzunehmen, daß die USA in den nächsten Jahren systematisch marktwirtschaftliche Strukturen, bürgerliche Klassen und Systemtransformationen (Entbürokratisierung) im Vorderen Orient durchsetzen werden. Dies würde nicht nur anpassungsgeneigtere Regime hervorbringen; die hegemoniale Kontrolle könnte sich auch sanfter und subtiler Mittel bedienen als dies bisher der Fall ist. Damit würden gewaltsame Interventionen reduziert werden können. Darüber hinaus wäre aber eine Reform der politischen Strukturen notwendig. Sie müßte bei den breiten Massen ansetzen und demokratische Normen und Institutionen „von unten“ politisch, bildungsmäßig und finanziell fördern. Nur in dieser Komplexität wirtschaftlicher, sozialer und politischer Reformen wäre eine neue ordnungspolitische Kontrollkonzeption der USA auch für die breite Bevölkerung im Vorderen Orient vorteilhaft. Blieben die Kontrollkonzepte der Hegemonialmacht jedoch so heterogen wie bisher, würden sich die politischen Eliten der Region mit ihren bürokratisch-autoritären Traditionen in immer neuen Varianten durchsetzen. Unter die-

sen Bedingungen könnte die amerikanische Hegemonie weder ökonomische Entwicklung noch Demokratisierungsprozesse im Vorderen Orient voran bringen. Sie wäre kaum anders zu bewerten als ihre kolonialen Vorgänger.

Anmerkungen

- Hudson, M. C. 1997: To Play the Hegemon: Fifty Years of US Policy Toward the Middle East. in: *The Middle East Journal*, S. 329-343.
- Krasner, S. D. 1979: A Statist Interpretation of American Oil Policy toward the Middle East. in: *Political Science Quarterly*, S. 74-96.
- Sullivan, D. J. 1996: Introduction: Reinventing U. S. Foreign Assistance. in: *Middle East Policy* (4), S. 1-12.
- Feuerwerker, M. C. 1977/78: Congress and the Middle East. in: *Middle East Review*, S. 43-46. Leeuwen, M. van 1987: Lobbies, Congress and American Middle East policies. in: *Orient*, S. 171-193. Peterson, P. E. (ed.) 1994: *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*. Norman und London.
- Novik, N. 1986: *The Jews in America*. New York.
- Hertzberg, A. 1989: *The United States and Israel*. Domestic Determinants of a Changing U. S. Commitment. Boulder und London.
- O'Brien, L. 1986: *American Jewish Organizations and Israel*. Washington. Trice, R. T. 1977: *Congress and the Arab-Israeli Conflict*. Support for Israel in the U. S. Senate 1970-1973. in: *Political Science Quarterly*, S. 443-463.
- Dorman, W. A. 1993: *Media, Public Discourse and U. S. Policy Toward the Middle East*. in: Amirahmadi, H. (ed.): *The United States and the Middle East*. Albany, S. 289-309. Trice, R. T. 1978: *Foreign Policy Interest Groups, Mass Public Opinion and the Arab-Israeli Dispute*. in: *Western Political Quarterly*, S. 238-252.
- Pawelka, P. 1994: Die politische Ökonomie der Außenpolitik im Vorderen Orient. in: *Orient*, S. 369-390.
- Zum Begriff der „internationalen Rente“ und zum Rentierstaats-Konzept vgl. Boeckh, A. und Pawelka, P. (eds.) 1997: *Staat, Markt und Rente in der Internationalen Politik*. Opladen.
- Pawelka, P. 1993: *Der Vorderer Orient und die Internationale Politik*. Stuttgart, Berlin, Köln, S. 40-43.
- Anderson, I. H. 1981: *ARAMCO, the United States and Saudi Arabia. A Study of the Dynamics of Foreign Oil Policy 1933-1950*. Princeton.
- Gasiorowski, M. 1996: U. S. Foreign Policy Toward Iran During the Mussadiq Era. in: *Lesch, D. W. (ed.): The Middle East and the United States. A Historical and Political Reassessment*. Boulder, S. 51-66.
- Farouk-Sluglett, M. und Sluglett, P. 1987: *Iraq since 1958. From Revolution to Dictatorship*. London und New York.
- Hahn, P. 1996: *National Security Concerns in U. S. Policy Toward Egypt, 1949-1956*. in: *Lesch (Anm. 12)*, S. 91-101.
- Kingston, P. W. T. 1996: *The „Ambassador for the Arabs“: The Locke Mission and the Unmaking of U. S. Development Diplomacy in the Near East, 1952-1953*. in: *Lesch (Anm. 12)*, S. 29-50.
- Beschorner, N. 1992: *L'eau et le processus de paix israélo-arabe*. in: *Politique étrangère*, S. 837-855.
- Murfi, M. 1996: *The United States and Nasserist Pan-Arabism*. in: *Lesch (Anm. 12)*, S. 167-186.
- Hertzberg 1989 (Anm. 5); Stork, J. 1993: U. S. Policy

- and the Palestine Question. in: Amirahmadi (Anm. 7), S. 125-148.
- Pawelka 1993 (Anm. 10), S. 43-48.
 - Korany, B. 1986: *Political Petrolism and Contemporary Arab Politics, 1967-1983*. in: *Journal of Asian and African Studies*, S. 66-80.
 - Pawelka, P. 1985: *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*. Heidelberg, S. 23-28.
 - Pawelka 1994 (Anm. 8), S. 377-380.
 - Hunter, Sh. T. 1990: *Iran and the World. Continuity in a Revolutionary Decade*. Bloomington und Indianapolis.
 - Efrat, M. und Bercovitch J. (eds.) 1991: *Superpowers and Client States in the Middle East. The Imbalance of Influence*. London und New York.
 - Aruri, N. H. 1993: U. S. Policy Toward the Arab-Israeli Conflict. in: Amirahmadi (Anm. 7), S. 89-124.
 - Beck, M. 1993: *Die Erdöl-Rentier-Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Interessen, erdölpolitische Kooperation und Entwicklungstendenzen*. Münster und Hamburg. Tétrault, M. A. 1985: *Revolution in the World Petroleum Market*. Westport und London. Pawelka 1993 (Anm. 10), S. 48-51.
 - Pawelka, P. 1997: *Staat, Bürgertum und Rente im arabischen Vorderen Orient*. in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 39), S. 3-11. Albrecht, H., Pawelka, P. und Schlumberger, O. 1997: *Wirtschaftliche Liberalisierung und Regimewandel in Ägypten*. in: *WeltTrends* (16), S. 43-63.
 - Sullivan (Anm. 3); Sullivan, D. J. 1996: *American Aid to Egypt, 1975-96: Peace Without Development*. in: *Middle East Policy* (4), S. 36-49.
 - Gamlen, E. J. 1993: *United States Strategic Policy toward the Middle East: Central Command and the Reslagging of Kuwait's Tankers*. in: Amirahmadi (Anm. 7), S. 213-249.
 - Schaar, St. 1993: *Irangate: The Middle Eastern Connections*. in: Amirahmadi (Anm. 7), S. 177-210.
 - Baram, A. 1996: U. S. Input into Iraqi Decisionmaking, 1988-1990. in: *Lesch (Anm. 12)*, S. 325-353.
 - Pawelka, P. 1991: *Der Irak als „Rentierstaat“*. in: *Der Bürger im Staat* (1), S. 39-50.
 - Davis, E. 1993: *The Persian Gulf War: Myths and Realities*. in: Amirahmadi (Anm. 7), S. 251-285. Perthes, V. 1997: *Sechs Jahre nach dem Golfkrieg: Das Scheitern der westlichen Irak-Politik*. in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, S. 246-261.
 - Reich, B. 1991: *Israel in US perspective: political design and pragmatic practices*. in: Efrat/Bercovitch (Anm. 24), S. 55-91. Reich, B. 1996: *The United States and Israel: The Nature of a Special Relationship*. in: *Lesch (Anm. 12)*, S. 233-248. Aruri (Anm. 25); Stork (Anm. 18).
 - Rabie, M. 1988: *The Politics of Foreign Aid. U. S. Foreign Assistance and Aid to Israel*. New York, Westport, London, Efrat, M. 1991: *The USA and the Israeli military-economic dimensions: a realpolitik perspective*. in: Efrat/Bercovitch (Anm. 24), S. 118-138. Zunes, St. 1996: *The Strategic Functions of U. S. Aid to Israel*. in: *Middle East Policy* (4), S. 90-101.
 - Quandt, W. B. 1988: *U. S. Policy toward the Arab-Israeli Conflict*. in: Quandt, W. B. (ed.): *The Middle East Ten Years after Camp David*. Washington, S. 357-386. Lewis, S. W. 1988: *The United States and Israel: Constancy and Change*. in: Quandt (Anm. 36), S. 217-257. Reich 1991 (Anm. 34).
 - Di Giorgio-Lutz, J. A. 1996: *The U. S.-PLO-Relationship: from Dialogue to the White House Lawn*. in: *Lesch (Anm. 12)*, S. 249-264. Stork (Anm. 18).
 - Sullivan 1996 (Anm. 28); Roy, S. 1996: *U. S. Economic Aid to the West Bank and Gaza Strip: the Politics of Peace*. in: *Middle East Policy* (4), S. 50-76.

Die „Erdölrevolution“ und der Petrolismus

Der Vordere Orient im internationalen System

Von Martin Beck

Dr. Martin Beck ist Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen und wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Projekt über die wirtschaftliche Transformation der palästinensischen Autonomiegebiete, das von der Volkswagen-Stiftung gefördert wird.

Als Petrolismus bezeichnet man die Abhängigkeit einer ganzen Region von den Einkünften aus der Erdölförderung – nicht nur der Förderstaaten selbst, sondern auch der vergleichsweise armen Nachbarn. Diese erhalten hohe Zuschüsse für ihre Staatshaushalte, zudem können sie Arbeitskräfte in die Erdölstaaten exportieren. Natürlich entstehen dabei politische Abhängigkeiten. Die Vorgänge im Vorderen Orient vom seinerzeitigen Erdöl embargo über den 2. Golfkrieg bis hin zum nahöstlichen Friedensprozeß lassen sich mit Hilfe des Petrolismus erklären. Die strategischen Interessen des Westens im Vorderen Orient bestehen in der gesicherten Energieversorgung, in der Sicherheit Israels und in der Sicherheit des Westens selbst. Entsprechend steht die Analyse dreier Konfliktfälle im Mittelpunkt. Red.

Trotz der „Erdölrevolution“: Die Macht der OPEC ist begrenzt¹

1973/74 belegten die orientalischen Erdölstaaten die westliche Welt mit einem Öl embargo und setzten auf diese Art eine drastische Erhöhung der Erdölpreise durch. Dieser politische Coup wurde von vielen Beobachtern als völlig neuartige Machtdemonstration von Staaten der Dritten Welt wahrgenommen. In den Medien war die Auffassung verbreitet, daß diese Entwicklung das Fanal für eine Ära der Abhängigkeit westlicher Industriegesellschaften von der arabischen Welt sein könnte: Schlagzeilen wie „Scheichs bestimmen Grenzen des Wachstums“² waren durchaus verbreitet. Aber auch im wissenschaftlichen Diskurs wurde von einer „Revolution im Welterdölmarkt“³ gesprochen und der Aufstieg der Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC) als die „vielleicht wichtigste Einzelentwicklung in den internationalen Beziehungen der 70er Jahre“⁴ bezeichnet. Tatsächlich kam es um das Jahr 1970 zu einem fundamentalen Wandel im Weltenergiesystem, der die Bezeichnung „Erdölrevolution“ gerechtfertigt erscheinen läßt: Die Verfügungsgewalt über das weltweit wichtigste Reservoir an Energieträgern, die Erdölvorräte des Vorderen Orients, wurde den multinationalen Konzernen weitgehend entzogen und ging in die Hände von Nationalstaaten über. Den-

noch war die geschilderte Wahrnehmung des Öl embargos offensichtlich der momentanen Betroffenheit geschuldet: Die Welterdölpreise sind seit den 80er Jahren stark gesunken, und die Macht der OPEC⁵ ist eng begrenzt: Sie kämpft mit dem Rücken zur Wand, um einen weiteren Preisverfall des mit weitem Abstand wichtigsten, international konkurrenzfähigen Gutes, über das die Region verfügt, zu verhindern. Da es dem Vorderen Orient trotz der massiven Infusion von Petrodollars nicht gelungen ist, Anschluß an die Industrieländer zu finden, ist er nach wie vor von der Entwicklung des Erdölpreises abhängig, den er aber nur sehr begrenzt kontrollieren kann.

Dieser Beitrag will folgende drei Probleme bearbeiten: Erstens fragt sich, wessen Interessen die Erdölrevolution widerspiegelt und wie sich diese Interessen realisiert haben. Zweitens geht es um die Frage nach den *Ausprägungen und Ursachen* für die seit den 80er Jahren rückläufigen Erdölpreise, die eine tiefgreifende Krise der Region ausgelöst haben. Drittens soll anhand einiger zentraler regionalpolitischer Entwicklungen der 90er Jahre der Frage nachgegangen werden, zu welchen *Formen des Krisenmanagements* die Akteure greifen.

Die Nutznießer der Erdölrevolution: Staaten und ihre Klientele

Das Argument, das sich für die These anführen läßt, die Erdölrevolution habe im Interesse des Vorderen Orients gelegen, liegt auf der Hand: Die Erdölpreiserhöhungen der frühen 70er Jahre führten zu einer historisch einmaligen Umverteilung materieller Werte von den Industriegesellschaften zugunsten einer Gruppe von Entwicklungsländern. *Richard Leaver* gibt an, daß die Erdölpreiserhöhung ca. 2 % des globalen Bruttosozialproduktes in die OPEC-Staaten umleitete.⁶ Die Erdöl exportierenden Golfstaaten, allen voran Saudi Arabien und Kuwait, waren an einer Stabilisierung der gesamten Region des Vorderen Orients interessiert und kanalisierten einen Teil ihrer Petrodollars als Budgethilfen an die kapitalarmen arabischen Nachbarstaaten. Zugleich entwickelten die plötzlich reich gewordenen, bevölkerungsarmen Golfmonarchien außerdem einen hohen Bedarf an Arbeitskräften, den sie in den 70er Jahren durch den „Import“ arabischer Arbeitskräfte aus den erdölarmeren Ländern deckten. Durch den Erdölboom wurde mithin ein System des *Petrolismus*⁷ geschaffen, das fast die gesamte Region prägte. Entgegen einer weitverbreiteten Auffassung fielen dem Orient die Petrodollars

allerdings nicht in den Schoß.⁸ Zwar wären die hohen Einnahmen aus dem Erdölgeschäft natürlich nicht möglich gewesen, wenn der Golf nicht durch den geologischen Zufall reichhaltiger und kostengünstig auszubeutender Erdölquellen privilegiert worden wäre. Dennoch mußten die Erdölstaaten beträchtliche *organisatorische Leistungen* erbringen, um die Erdölpreise auf einem hohen Niveau zu halten. Der seinerzeit führende Erdöl experte *Morris Adelman* prognostizierte noch kurz vor der Erdölpreiseskalation, daß die wachsende Bedeutung der OPEC-Staaten im Welterdölmarkt einen Trend zu markt konformer Konkurrenz und sinkenden Erdölpreisen befördern werde,⁹ aus durchaus einsichtigen Gründen schien es so, als ob die Erdölpreiserhöhung nur von kurzer Dauer sein würde: Hätten sich die Erdölstaaten markt konform verhalten, dann hätten sie, angelockt durch die gestiegenen Preise, ihre Produktion stark gesteigert. Ein solches Verhalten hätte aber in der Tat zum raschen Verfall der Erdölpreise geführt, denn die Preise für Golföl setzen sich ganz überwiegend aus ökonomischen Renten zusammen. *Renten* sind Einkommen, denen keine Arbeits- oder Investitionsleistungen gegenüberstehen.¹⁰ Der Preis, den die Golfstaaten für ihr Öl auf dem Weltmarkt verlangten, ist den tatsächlichen Produktionskosten, also den Kapitalinvestitionen und Arbeitslöhnen, weitgehend entzogen. *Alan Richards* und *John Waterbury* schätzen, daß es für Saudi Arabien noch rentabel wäre, wenn es sein Leichtöl für etwa 1 US-Dollar pro Faß auf dem Weltmarkt verkaufen würde; selbst Ende Juli 1986, als der Erdölpreis kurzzeitig auf 8 US-Dollar pro Faß fiel und damit seinen tiefsten Punkt seit 1973 erreichte, lag der Rentenanteil noch bei über vier Fünfteln.¹¹ Jeder der Golfstaaten wäre deshalb in der Lage gewesen, das Erdöl zu einem Bruchteil des in den 70er Jahren erzielten Preises zu verkaufen und hätte immer noch einen Gewinn erzielt. Ein Preisverfall hätte indes nur zu einer unwesentlichen Erweiterung der Marktanteile für Öl aus dem Vorderen Orient geführt und wäre also nicht durch entsprechende Mehreinnahmen ausgeglichen worden. Wohlten die Erdölstaaten das Szenario eines Preisverfalls verhindern, mußten sie eine für das Zustandekommen von Kooperation äußerst schwierige Dilemmasituation überwinden: Jeder der Erdöl exporteure hätte seine individuellen Einnahmen aus dem Erdölgeschäft durch eine Produktionserweiterung steigern können. Vor die Wahl gestellt, ob man sich in solchen Situationen unkooperativ verhält (hier: Produktionserweiterung) oder kooperiert (hier: keine Produktionserweiterung), entscheiden sich Akteure in der Realität meist für die unkooperative Option: Sofern sich auch die anderen unkooperativ verhalten, führt diese Wahl zwar zu einem suboptimalen Ergebnis (hier: Preisrückgang); sie verheißt aber, falls die anderen Mitspieler kooperativ sind, das beste aller möglichen Ergebnisse (hier: hohe Erdölpreise, von denen man aufgrund hoher eigener Produktion stark profitiert) und verhindert gesichert, daß man von den anderen ausgebeutet wird

(hier: möglicherweise hoher Erdölpreis, von dem man jedoch aufgrund niedriger eigener Produktion kaum profitiert).¹² Die hohen Erdölpreise der 70er Jahre wären nicht möglich gewesen, wenn sich die Mitglieder der OPEC nicht freiwillig der Disziplin eines kartellartigen internationalen Regimes unterworfen hätten. Von einem *internationalen Regime* kann dann gesprochen werden, wenn Staaten in einem bestimmten Politikfeld ihr Verhalten an einem *Normengebäude* ausrichten.¹³ Solche Normengebäude dienen dazu, soziale Fallen, mit denen etwa Dilemmasituationen aufwarten, zu umgehen. Mit anderen Worten: Die Funktion von internationalen Regimen besteht darin, daß die Akteure ihre *kurzfristigen* Interessen hintanstellen, um ihre *langfristigen* Interessen zu wahren. Um dies zu erreichen, mußten sich die OPEC-Mitglieder nicht nur auf eine gemeinsame Preispolitik einigen, sondern auch koordiniert gegenüber den nach wie vor einflußreichen Erdölkonzernen vorgehen und den unmittelbar nach dem Embargo spürbaren Rückgang der Nachfrage nach OPEC-Erdöl auf die Mitglieder der Organisation verteilen. So kürzte die OPEC zwischen 1973 und 1975 ihre Produktion um mehr als 20 %.¹⁴ Berücksichtigt man, daß die Existenz kartellartiger Organisationen meist nur von kurzer Dauer ist, muß der Umstand, daß die Erdölpreise nicht bereits in den 70er Jahren einbrachen, als Erfolg der OPEC gewertet werden.

Dieser Erfolg der OPEC auf dem internationalen Parkett bescherte der Region zwar einen nie gekannten Reichtum, doch dieser hatte zugleich sehr problematische Implikationen. Wie im Aufsatz „Rentenökonomie, Markt und Strukturanpassung“ ausführlicher gezeigt wird, zementierten die von außen einfließenden Petrodollars innovationsfeindliche Strukturen: Da die Sicherung der Einnahmen aus dem Erdölsektor keiner Arbeits- oder Investitions-, sondern nur Organisationsleistungen bedurfte, mußten sie nicht re-investiert werden. Die Staaten des Orients konnten deshalb ökonomisch ineffiziente Patronagesysteme finanzieren. Zwar floß ein Großteil der Rente an gesellschaftliche Gruppen, doch deren jeweiliger Anteil am Rentenkuchen fiel sehr unterschiedlich aus und richtete sich ausschließlich nach ihrem Stellenwert im von oben nach unten organisierten Herrschaftssystem. Da die Petrodollars direkt an den Staat flossen, wurde außerdem dessen Macht gegenüber der eigenen Gesellschaft gestärkt, so daß demokratische Initiativen keine Chance auf Durchsetzung hatten. Der Erdölboom kam also in erster Linie den Staaten und deren Klientelen und in sehr viel geringerem Maße den breiten Schichten der Bevölkerung zugute.

Das Kartell der großen Erdölkonzerne und die Ära des transnationalen Regimes

Weshalb war die Erdölrevolution möglich, obwohl es offensichtlich nicht im Interesse der Industriegesellschaften liegen konnte, schockartig mit einer drastischen Erhöhung ihrer Energierechnungen kon-

frontiert zu werden? Warum waren die mächtigen Industriestaaten nicht in der Lage, die massive Umverteilung von Werten zugunsten einer kleinen Gruppe von Staaten der Dritten Welt zu verhindern? Die Antwort auf diese Fragen fällt komplex aus: Die zentrale Voraussetzung für die Erdölrevolution war, daß verschiedene westliche Akteure des Weltenergiesystems divergierende Interessen verfolgten. Dies eröffnete den Erdölstaaten Handlungsspielräume, die sich im Falle einer koordinierten westlichen Politik nicht ergeben hätten. Nach dem ersten Schock des Embargos kristallisierte sich dann allerdings rasch heraus, daß westliche Akteure zwar temporär beträchtliche Anpassungskosten zu tragen hatten, jedoch keine dauerhafte Bedrohung ihrer grundlegenden Interessen vorlag. Manche Akteure des Westens profitierten gar von der Erdölrevolution.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde ein komplexes Regime zur Regulierung des Welterdölmarktes etabliert. Da es von privatwirtschaftlichen Akteuren dominiert wurde, handelte es sich um ein *transnationales Regime*. Im Kern bestand es aus einem Kartell der großen Erdölkonzerne, das aber neben Profitinteressen auch politische Interessen der Hegemonialmacht USA wahrnehmen mußte, d.h. für eine politische Stabilisierung der Erdölstaaten und deren feste Anbindung an das westliche Lager im Ost-West-Konflikt zu sorgen hatte.¹⁵ Die Stärke dieses Regimes lag darin, daß die an ihm beteiligten Erdölkonzerne, die acht *Majors*, in den 50er Jahren den Welterdölmarkt fast vollständig kontrollierten. Zu ihnen gehörten mit *BP (British Petroleum)*, *Esso* bzw. *Exxon (Standard Oil of New Jersey)*, *Gulf, Mobil, Shell, Stancal* bzw. *Chevron (Standard Oil of California)* und *Texaco* mit die größten multinationalen Unternehmen überhaupt. Spätestens seit den 30er Jahren gelang es ihnen, den Erdölpreis deutlich über einem Marktpreisniveau zu halten.¹⁶ Seit Mitte der 50er Jahre kam es allerdings zu einer allmählichen Erosion dieser überragenden Stellung: Hatten die großen Erdölkonzerne 1955 noch 92 % der Welterdölproduktion außerhalb der USA sowie des sowjetischen Einflußgebietes kontrolliert, so lag dieser Anteil 1960 nur noch bei 84 % und sank bis 1965 auf 76 % ab.¹⁷ Dies war im wesentlichen eine Folge von Marktprozessen: Angelockt von den hohen Kartellpreisen drängten US-amerikanische und europäische Ölfirmen auf den Markt. Diese *Newcomer* informierten die bis dato sehr schwachen Erdölstaaten erstmals über die Praktiken des Erdölkartells und die Chancen, die sich ihnen durch eine stärkere Verfolgung ihrer Eigeninteressen böten. Verbunden damit erwarben die *Newcomer* Konzessionen zur Förderung von Erdölvorkommen beispielsweise in Libyen, an deren Ausbeutung das Kartell nicht interessiert war, um nicht durch eine Steigerung des Angebotes den Preisdruck auf dem Weltmarkt zu erhöhen. Diese *Newcomer* waren gegenüber den Erdölstaaten allerdings in einer schwachen Position, da sie im Gegensatz zu den Konzernen des transnationalen Regimes nur über Konzessionen in *einem*

Land verfügten. Erdölstaaten, die gegenüber den *Majors* höhere Zahlungen forderten, wurden durch Produktionsenkungen bestraft, die problemlos durch entsprechende Produktionssteigerungen bei Staaten mit „Wohlverhalten“ ausgeglichen wurden. Die *Newcomer* hingegen verfügten über kein entsprechendes Disziplinierungsmittel.

Die Erdölrevolution: Vom transnationalen zum internationalen Regime

Für die Rettung des porös gewordenen transnationalen Regimes hätte es prinzipiell zwei Ansätze gegeben: Erstens hätten die an ihm beteiligten Konzerne die *Newcomer* integrieren können. Zu einer solch weitsichtigen Strategie konnten sich die *Majors* allerdings nicht durchringen: Ein solches Vorgehen hätte bedeutet, ihre Kartelleinnahmen mit jenen Unternehmen zu teilen, die für die Krise des Regimes verantwortlich waren; und möglicherweise hätte diese Strategie weitere *Newcomer* angelockt.

Zweitens hätte die US-Regierung die ökonomische und sicherheitspolitische Abhängigkeit der Golfstaaten ausnutzen und das transnationale Regime durch politische Interventionen insbesondere gegenüber Saudi-Arabien, dem seit den 70er Jahren eindeutig größten Produzenten des Golfs, stützen können. Der Hauptgrund, weshalb die USA diese Option nicht wählten, war, daß sich das transnationale Regime als zunehmend ungeeignet erwies, die ihm zugeordneten stabilitätspolitischen Funktionen zu erfüllen. Bereits in den 50er Jahren hatten sich zunächst in den erdölarmeren Staaten des Vorderen Orients (allen voran Ägypten), dann aber auch in einigen Erdölstaaten (Algerien, Irak, Libyen) revolutionäre Regime herausgebildet, die die konservativen Golfstaaten ideologisch und militärisch bedrohten. Zusätzlicher Druck seitens der USA auf die Golfstaaten hätte deren Stabilität weiter unterminieren können.

Diese Konstellation machte den Weg für einen fundamentalen Wandel des internationalen Energiesystems frei: Der Revolutionsführer Libyens, *Muammar al-Qaddafi*, erzwang 1970 gegenüber dem US-amerikanischen *Newcomer Occidental* zum ersten Male in der Geschichte erfolgreich eine von einem Erdölstaat diktierte Erhöhung der Abgaben, die die Konzerne an die Erdölstaaten zahlten.¹⁸ Dies war der Startschuß für eine Spirale immer höherer Forderungen aller OPEC-Staaten gegenüber allen Erdölkonzernen, denen sich schließlich auch die *Majors* beugen mußten. Am Ende dieser Entwicklung stand die Ablösung eines von privatwirtschaftlichen Akteuren dominierten transnationalen Regimes zugunsten eines von Staaten gelenkten internationalen Regimes, das von den OPEC-Mitgliedern auf der Basis der nationalen Verfügungsgewalt über ihre Erdölvorräte und der souveränen Festsetzung der Preise errichtet wurde. Das Ölembargo und die Preiseskalation bürdeten den westlichen Industriegesellschaften kurzfristig hohe Kosten auf und zwangen sie zu schmerzhaften Anpass-

sungsleistungen: So sah sich der Westen einer steigenden Inflation und dem Druck, Energie zu sparen, ausgesetzt. Die westlichen Systeme reagierten mithin sensibel auf die Erdölrevolution – der Grad ihrer Verwundung war aber gering.¹⁹ Die Wirtschaftssysteme der Industrieländer waren nämlich flexibel genug, um sich den Herausforderungen erfolgreich anzupassen. Wenngleich einige Branchen unter den höheren Energiepreisen sowie den Kaufkräfteinbußen infolge gestiegener Energierechnungen dauerhaft litten, profitierten dynamische Sektoren insbesondere im Produktionsmittelbereich und entwickelten energiesparende Technologien. Außerdem waren die Wirtschaftssysteme der OPEC-Staaten so einseitig auf den Erdölsektor ausgerichtet, daß sie ihre Einnahmen gleichsam automatisch für Einkäufe im Westen verwendeten: Im Rahmen des sogenannten „Petrodollar-Recycling“ lieferten die westlichen Systeme den Erdölstaaten Waren aller Art – von Nahrungsmitteln bis hin zu schlüsselfertigen Industriebetrieben.²⁰

Die Krise des „Petrolismus“

Das petrolistische System basiert wesentlich darauf, daß die Golfstaaten die ökonomische Rente von den westlichen Energiekonsumenten „einsammeln“ und einen Teil dieser Einnahmen als politische Renten, sprich als Budgetzahlungen, an die erdölarmeren Staaten weiterleiten. Da das System des Petrolismus nicht auf eine produktive Verwendung der Erdöleinnahmen ausgerichtet ist, hängt seine Stabilität vom regelmäßigen Rentenzufluß ab. Dies ist der zentrale Ansatzpunkt für die dauerhafte Krise, in die das System Mitte der 80er Jahre geriet: Seitdem sind die Erdöleinnahmen der Golfstaaten drastisch zurückgegangen: 1980 beliefen sich die Erdöleinnahmen der acht wichtigsten arabischen Produzenten auf insgesamt 205 Milliarden US-Dollar. 1984 waren sie auf kaum mehr als die Hälfte, nämlich 104 Milliarden US-Dollar, geschrumpft. 1986 kam es zu einer neuerlichen Halbierung: Die Einnahmen betragen weniger als 50 Milliarden US-Dollar.²¹ Eine begrenzte Erholung der Erdölpreise danach änderte nichts an der massiven Krise des Petrolismus. Gleichwohl wäre es verfehlt, vom baldigen „natürlichen“ Ende des Petrolismus auszugehen: Die Erdölvorräte der orientalischen OPEC-Mitglieder reichen, nimmt man die Produktionsziffern der Jahre 1989 bzw. 1990 als Berechnungsgrundlage, vom Jahre 2000 an gerechnet in Algerien noch über 10, im Iran mehr als 75, im Irak weit über 80, in Libyen ca. 100, in Qatar über 15, in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten deutlich über 100 und in Kuwait weit über 200 Jahre. Nicht berücksichtigt sind hier die beispielsweise in Algerien erheblichen Vorkommen an Naturgas.²² Die sinkenden Erdöleinnahmen der Golfstaaten sind die Folge zweier Entwicklungen: erstens eines rückläufigen Weltmarktanteils der OPEC an Energieträgern und zweitens des gesunkenen Erdölpreises: Nach dem Embargo 1973/74 pendelte sich der Erdölpreis auf ca. 25 US-Dollar pro

Faß ein, um Anfang der 80er Jahre kurzfristig auf über 45 US-Dollar anzusteigen; danach sank er bis Mitte der 80er Jahre rapide auf ca. 20 US-Dollar und dann etwas langsamer auf ca. 15 US-Dollar im Jahr 1994.²³ Diese beiden Entwicklungen wiederum lassen sich zum einen auf Marktprozesse zurückführen, wie sie typischerweise kartellartige Organisationen angreifen. Zum anderen sind sie die Folge von Energiepolitiken des Westens.

Das von der OPEC aufrechterhaltene hohe Niveau der Energiepreise hatte u.a. den Effekt, die Ausbeutung von Ölfeldern lukrativ zu machen, deren Förderung gemessen an den Energiepreisen der 60er Jahre nicht lohnend gewesen wäre. So drängten Anbieter außerhalb der OPEC auf den Markt, insbesondere Großbritannien, Mexiko, Norwegen sowie die Sowjetunion und die USA (Alaska). Nach der Erfahrung des Ölembargos strebte der Westen außerdem eine Erhöhung seiner *Energiesicherheit* an, d.h., er versuchte, jenen Anteil an Energieträgern zu erhöhen, die er politisch direkt zu kontrollieren vermochte. Deshalb setzten sich die westlichen Regierungen teilweise über Marktgesetze hinweg und förderten den Ausbau neuartiger Energieträger (Atomenergie) und bremsten den Abbau alter (Kohleenergie).

Nachdem die Erdölpreise 1978/79 aufgrund von Panikkäufen infolge der Iranischen Revolution kurzfristig nochmals in die Höhe geschneit waren, führte die Kombination eines stark steigenden Angebotes von Energieträgern zum einen und einer fallenden Nachfrage zum anderen Anfang der 80er Jahre zu einem enormen Druck auf den Erdölpreis. Die OPEC reagierte darauf kartellpolitisch rational mit einer Produktionsbeschränkung: Zwischen 1980 und 1985 sank die Nachfrage nach Erdöl auf dem internationalen Markt um ca. 10 %. Im selben Zeitraum verdoppelten die Erdölexporteure außerhalb der OPEC ihre Produktion von 4 auf 8 Millionen Faß pro Tag, während die OPEC ihren Export von 25 auf 14 Millionen Faß pro Tag reduzierte.²⁴ Wegen der Produktionsdrosselungen kam es innerhalb der Organisation zu immer brisanteren Konflikten über die Frage, wie die Lasten der Kürzungen zu verteilen seien, und es mehrten sich die Verstöße gegen die Regeln ihres internationalen Regimes. 1985 holte die OPEC unter Führung Saudi-Aubiens, das als reichstes Mitglied und größter Exporteur der OPEC bis dato die Hauptlast der Produktionskürzungen getragen hatte, zu einem Befreiungsschlag aus, der sich als beinahe selbstzerstörerisch erweisen sollte: Die OPEC gab das System der Produktionskürzungen auf und überschwemmte den Markt mit Golföl. Wie theoretisch zu erwarten, führte dies tatsächlich zu einem rasanten Preisverfall, dessen Kosten für die OPEC-Mitglieder durch einen Zugewinn an Marktanteilen nicht annähernd kompensiert wurden. Die OPEC kehrte rasch zum System der Produktionskontrolle zurück. Trotz der hohen Verluste, die die OPEC infolge dieser Aktion hinzunehmen hatte, zeitigte sie insofern eine positive Wirkung, als sie die Disziplin innerhalb der OPEC steigerte. Manche Beobachter interpretie-

ren sie daher als eine Strategie Saudi-Aubiens, die kurzfristig hohe Verluste in Kauf nahm, um den Zusammenhalt der OPEC zu stärken und sie somit vor langfristig noch höheren Verlusten zu bewahren.²⁵ Obwohl sich das von den Mitgliedern der OPEC konstituierte internationale Regime als vergleichsweise widerstandsfähig erwies, konnte es die Krise des Petrolismus nur mildern, nicht aber bewältigen. Das Ausmaß der Selbstbeschränkung der Erdölstaaten wird daran deutlich, daß die OPEC 1992 zwar über 75 % der nachgewiesenen Erdölreserven verfügte, aber nur 40 % der weltweiten Produktion auf sich vereinte. Im selben Jahr war nicht etwa Saudi-Arabien, sondern die USA mit einem Anteil von über 13 % der weltweit größte Erdölproduzent, obwohl deren Anteil an den global nachgewiesenen Reserven kaum mehr als 3 % ausmachte.²⁶

Stabilitätsorientiertes Krisenmanagement oder ordnungspolitische Innovationen?

Im folgenden sollen einige zentrale Politiken im Vorderen Orient der 90er Jahre untersucht werden. Da im Beitrag „Rentenökonomie, Markt und Liberalisierung im Vorderen Orient“ eingehend ökonomische Prozesse behandelt werden, sind die hier gewählten Fälle *politischer* Natur: die *irakische Annexion Kuwaits* bzw. der Golfkrieg, der *Madrider Friedensprozeß* und die *neue Mittelmeerpolitik der EU*. Den Analysen liegen zwei Fragestellungen zugrunde: Inwieweit lassen sich diese Politiken als Versuche einer Bewältigung der petrolistischen Krise verstehen? Nach den bisher gesammelten Erkenntnissen ist zu erwarten, daß die *Akteure des Orients* versuchen, die Krise durch die Aneignung neuer Rentenquellen zu bearbeiten. Zudem fragt sich, ob der Westen seine strategischen Interessen in der Region durch eine am Status quo orientierte Stabilitätspolitik oder durch eine innovative Ordnungspolitik zu realisieren versucht. Diese *strategischen Interessen* des Westens sind die *Sicherheit Israels*, die *Versorgung mit Erdöl* sowie neuerdings die *Sicherheit Europas*.²⁷ Es erscheint plausibel, daß eine Möglichkeit, wie der Westen seine strategischen Interessen im Vorderen Orient zu wahren versuchen könnte, in einer stabilitätsorientierten Politik besteht: Trotz aller Turbulenzen und temporärer Rückschläge haben die bestehenden Strukturen im Vorderen Orient die westlichen Interessen jahrzehntelang leidlich zufriedenstellend gewahrt. Es wäre aber auch denkbar, daß der Westen versucht, seine strategischen Interessen durch ordnungspolitische Innovationen zu sichern: Würde der Westen *demokratische* und – damit einhergehend – *marktwirtschaftliche Strukturen* fördern, so wäre – im Erfolgsfall – die Anbindung des Orients an den Westen strukturell gefestigt. *Langfristig* würden dann die schwer berechenbaren politischen und sozioökonomischen Turbulenzen, die den Vorderen Orient in den vergangenen Jahrzehnten kennzeichneten, der Vergangenheit angehören; und die mit hohen Kosten verbundenen machtpolitischen Interventionen des Westens wären dann ob-

solet. Daß zwischen dem stabilitäts- und dem ordnungspolitischen Ansatz ein starkes Spannungsverhältnis besteht, erklärt sich damit, daß die heutigen Strukturen im Orient zwar nicht den ordnungspolitischen Vorstellungen des Westens entsprechen, historisch jedoch durch westliche Einflußnahme mitgeprägt worden sind und also dessen strategische Interessen zu einem gut Teil widerspiegeln.

Der Streit zwischen „Realisten“ und „Liberalen“

Die Unterscheidung zwischen der stabilitäts- und der ordnungspolitischen Strategie, die westlichen Ziele zu realisieren, läßt sich theoretisch mit den Überlegungen zweier zentraler Denkschulen der *Internationalen Beziehungen* verknüpfen: den Realisten und den Liberalen. Die *Realisten* schätzen die Chancen des Westens, durch außenpolitische Aktivitäten die internen Strukturen von anderen Staaten ändern zu können, sowie den Nutzen einer solchen Politik für den Westen als relativ gering ein.²⁸ Daraus läßt sich ableiten, daß die westlichen Staaten, insbesondere auch die USA, außenpolitische Interventionen nur sehr dosiert einsetzen sollten. Vor die Alternative gestellt, ob der stabilitätsorientierte oder der ordnungspolitische Ansatz zu wählen sei, würden sich Vertreter dieser Schule für erstere entscheiden, da ordnungspolitische Veränderungen eine sehr viel komplexere und tiefgreifendere Interventionspolitik als eine auf die Wahrung des Status quo gerichtete Politik erfordern. Vertreter der *liberalen* Denkschule hingegen haben am Beispiel des strategischen Ziels der Friedenssicherung zu zeigen versucht, daß die beste Friedenspolitik in einer Expansion demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen bestünde.²⁹ Aus der Perspektive dieser Denkschule erscheint eine ordnungspolitische „Angleichung“ anderer Regionen an das westliche System auch die beste Strategie, um strategische Ziele wie die Sicherheit Israels sowie die Versorgung mit Erdöl zu gewährleisten.³⁰ Im folgenden sollen beobachtbare Effekte von aktuellen Politiken im Vorderen Orient, an denen westliche Akteure maßgeblich beteiligt waren, daraufhin befragt werden, ob sie Indizien für die Thesen liefern, der Westen verfolge eine stabilitäts- bzw. eine ordnungspolitische Strategie: Können die realen Folgen von Politiken gemäß der beiden Strategien als erfolgreich oder erfolglos charakterisiert werden, so liefert dies zwar keine sicheren Beweise, aber doch starke Hinweise darauf, daß den Politiken die entsprechenden Strategien zugrundelagen bzw. nicht zugrundelagen.

Die irakische Annexion Kuwaits und der Golfkrieg

Der Irak war infolge seiner rückläufigen Erdöleinnahmen in den 80er Jahren und dem Krieg mit dem Iran (1980–1988) in eine tiefe Finanzkrise geraten: Allein zwischen 1980 und 1983 waren seine Einnahmen aus dem Erdölgeschäft von 29 auf 7

Milliarden US-Dollar gesunken.³¹ Obwohl der Irak zu den größten Erdölexporteuren des Orients gehörte, wurde er zunehmend von politischen Rentenzahlungen der reicheren, weil bevölkerungsarmen Golfmonarchien wie Kuwait abhängig.³² Als der Irak ungeachtet dieser Hilfsleistungen seine Finanzkrise nicht in den Griff bekam und sich dem Druck des *Internationalen Währungsfonds* (IWF) sowie der USA ausgesetzt sah, kam es zwischen dem Irak und Kuwait zu einem massiven Konflikt über die Höhe der politischen Rentenzahlungen Kuwaits. Strittig war außerdem die kuwaitische Erdölpolitik, die darauf abzielte, die Produktion der OPEC nicht weiter zu senken, sondern notfalls moderate Preisrückgänge zu akzeptieren. Diese Politik lief den rentenpolitischen Interessen des Irak zuwider, zumal er aufgrund von Kriegsschäden an seinen Produktionsanlagen technisch nicht in der Lage war, seine Produktion zu steigern.³³ Die irakische Annexion Kuwaits kam dem Versuch eines Rentiers gleich, einen rentenpolitischen Konflikt durch die Liquidierung des Gegners (und Rentengebers!) zu „lösen“ und sich dessen Rentenquellen (Erdölvorräte) anzueignen. Das Bündnis der Golfmonarchien, der *Golfkooperationsrat*, war sowohl militärisch als auch politisch zu schwach, um dem Irak entgegenzutreten zu können; und im Gegensatz zu früheren Konflikten zwischen dem Irak und Kuwait vermochte diesmal auch die wichtigste internationale Organisation der arabischen Staaten, die *Arabische Liga*, keine bedeutende Rolle zu spielen. Somit stand die Bearbeitung der Kuwaitkrise eindeutig unter Führung internationaler Akteure, wobei die Politik des UN-Sicherheitsrates durch die USA dominiert wurde. Die Politik der USA wiederum war nicht zuletzt durch innenpolitische und internationale und also nur zu einem Teil durch regionalpolitische Interessen geleitet.³⁴

Der irakische Überfall auf Kuwait gefährdete das strategische Interesse des Westens nach Energiesicherheit nicht unmittelbar. Zum Zeitpunkt der Kuwaitkrise existierte bereits seit Jahren ein strukturelles Überangebot auf dem Erdölmarkt, und außerdem war der Irak aufgrund seiner Finanzkrise daran interessiert, seine bzw. die kuwaitische Erdölproduktion zu steigern.³⁵ Allerdings waren die strategischen Interessen des Westens durch die irakische Invasion mittelbar berührt: Wäre die irakische Annexion Kuwaits geglückt, hätte dies möglicherweise das Überleben der mit dem Westen liierten Golfmonarchien auf Dauer in Frage gestellt.

Auf der Folie einer auf die Wiederherstellung des Status quo ante gerichteten stabilitätspolitischen Strategie muß der Golfkrieg als erfolgreich bezeichnet werden: Der Irak wurde militärisch in die Knie gezwungen und die staatliche Integrität Kuwaits wiederhergestellt. Insofern der Westen mit dem Golfkrieg ordnungspolitische Zielsetzungen verfolgt haben sollte, ist der Golfkrieg freilich als gescheitert anzusehen: Das extrem repressive Regime Saddams hat kaum an Stabilität eingebüßt; und die Wiedereinsetzung der Dynastie *Al-Sabah* in Kuwait hat zu kei-

nen Fortschritten in Richtung auf politische Liberalisierung oder gar Demokratisierung geführt.³⁶

Der Friedensprozeß im Nahen Osten

Der Golfkrieg 1990/91 erschütterte nicht nur die Golfregion, sondern auch den Nahen Osten, also Israel und seine arabischen Anrainer. Abgesehen von der direkten militärischen Betroffenheit Israels in Form von irakischen Angriffen mit *Scud*-Raketen hat der Konflikt um Kuwait die Krise des Petrolismus dramatisch zuspitzt. Da sich die *Palästinensische Befreiungsorganisation* (PLO) und Jordanien während der Krise nicht in die Koalition gegen den Irak einreihen, wurden ihnen von Saudi-Arabien und Kuwait die politischen Rentenzahlungen entzogen. Für Jordanien und insbesondere für die PLO wuchs sich durch die Kuwaitkrise die schleichende Rentenkrise zu einer akuten, die politische Stabilität unmittelbar bedrohenden Finanzkrise aus. Die PLO war aufgrund der seit 1967 von Israel aufrecht erhaltenen Besetzung Ostjerusalems, der Westbank und des Gazastreifens nicht in der Lage, den von ihr aufgebauten bürokratischen Apparat durch Steuern zu finanzieren und war deshalb praktisch vollständig von den Überweisungen der Golfstaaten abhängig. Auch Jordanien war Empfänger beträchtlicher Transferzahlungen der Golfstaaten.³⁷

Im Gegensatz zu Jordanien und zur PLO nutzte Syrien den Golfkrieg für ein erfolgreiches Management seiner Rentenkrise: Nachdem Syrien im irakisch-iranischen Krieg den Iran unterstützt hatte, hatten die Golfstaaten die Zahlungen an Syrien storniert. Während der Kuwaitkrise stellte sich Syrien auf die Seite der Koalition gegen *Saddam Hussein*, woraufhin die Golfstaaten die Alimentierung des syrischen Regimes wieder aufnahmen.³⁸ Aus westlicher Sicht stellte diese Zuspitzung der Krise eine günstige Gelegenheit dar, für eine friedliche Regulierung des arabisch-israelischen Konflikts zu sorgen. Ein nahöstlicher Friedensprozeß versprach die strategischen Interessen des Westens in zweierlei Hinsicht zu erfüllen: Erstens nährte er die Hoffnung auf eine friedliche Integration Israels in den Orient. Zweitens stellte genau dies in Aussicht, auch die Versorgungssicherheit mit Erdöl zu erhöhen, denn der unregulierte Nahostkonflikt hatte mehrmals die erdpolitischen Interessen des Westens berührt: So war das Erdölembargo 1973/74 mit dem Jom-Kippur- oder Ramadan-Krieg vom Oktober 1973 verquickt,³⁹ und *Saddam Hussein* verhinderte in der Kuwaitkrise mit seiner Forderung nach einem Junktim zwischen der Kuwait- und der Palästinafrage eine Einreihung aller arabischen Akteure in die globale Koalition gegen den Irak.

In der Folge der Madrider Auftaktkonferenz 1991 kam es in der Tat zu weitreichenden Vereinbarungen: Israel und Jordanien schlossen 1994 einen Friedensvertrag. Die PLO und Israel einigten sich zwischen 1993 und 1995 im Rahmen von Oslo I und II auf eine Interimslösung. Ein zentraler Grund für deren Zustandekommen

war, daß Jordanien und die PLO vom Westen substantielle Budgethilfen in Aussicht gestellt bekommen hatten, sofern sie sich auf einen Kompromiß mit Israel einließen. Aufgrund ihrer rentenpolitisch besonders prekären Situation war vor allem die PLO zu weitreichenden Konzessionen gegenüber Israel bereit: Viele der „heißen Eisen“ zwischen den beiden Akteuren wurden allerdings aus den Interimsvereinbarungen ausgeklammert, was Israel begünstigte, weil auf diese Art zentrale Aspekte der Besatzungspolitik von der PLO toleriert wurden: So wurde etwa die Frage nach dem Status von Ostjerusalem, das Israel nach wie vor als integralen Bestandteil seines Staatsgebietes beansprucht, auf zukünftige Verhandlungen verschoben. Am gravierendsten aber ist, daß die PLO die vorläufige Ausklammerung der Frage nach einem palästinensischen Staat akzeptierte: Ohne eine Zusage über eine allmähliche Transformation der „palästinensischen Autonomiegebiete“ in einen souveränen Staat zu erhalten, erkannte die PLO Israel offiziell als Staat an. Dies hat weitreichende Konsequenzen, denn zentrale Politikfelder der palästinensischen Autonomiegebiete wie Außen- und Außenwirtschaftspolitik werden nach wie vor von Israel beherrscht. Die PLO und Jordanien griffen zu einer typischen Rentierstrategie und suchten nach alternativen Rentengebern, nachdem ihre alten Rentenquellen versiegt waren. Im Falle der PLO konstituierte sich unmittelbar nach den ersten schriftlichen Vereinbarungen mit Israel eine internationale Geberkonferenz, die den palästinensischen Autonomiegebieten für den Zeitraum von 1994 bis 1998 zunächst Mittel in Höhe von 2,1 Milliarden US-Dollar zusagte, die dann später auf 2,5 Milliarden US-Dollar aufgestockt wurden. In der Praxis floß ein gut Teil dieser Mittel als direkte Budgethilfe an die neugeschaffene *Palästinensische Autorität* (PA). Auch Jordanien erhielt nach dem Friedensschluß mit Israel substantielle Finanzhilfen aus dem Westen.⁴⁰

Doch der Friedensprozeß war kein voller Erfolg

Unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten kann der nahöstliche Friedensprozeß bedingt als gelungener Versuch gedeutet werden, die westlichen Ziele mit den rentenpolitischen Interessen der Regionalakteure in Einklang zu bringen. Allerdings weist dieser Fall auch deutliche Probleme auf. Erstens schloß die rentenpolitische Logik des nahöstlichen Friedensprozesses eine Regulierung des syrisch-israelischen Konflikts aus: Syrien befand sich nach dem Golfkrieg rentenpolitisch in einer vergleichsweise günstigen Lage und sah sich deshalb nicht gezwungen, weitreichende Zugeständnisse an Israel zu machen. Israel seinerseits konnte viele der Nachteile, denen es sich aufgrund des unregulierten arabisch-israelischen Nahostkonflikts ausgesetzt sah, weitgehend durch die Vereinbarungen mit der PLO und Jordanien überwinden, ohne Syrien Zugeständnisse machen zu müssen: So ist etwa der arabische Wirtschaftsboykott gegenüber Israel

inzwischen so stark aufgeweicht, daß Israel das Stigma eines „regionalen Paria“⁴¹ ablegen konnte, weshalb die wichtigste schädliche Wirkung des arabischen Boykotts für die israelische Volkswirtschaft, das Ausbleiben internationaler Kapitalinvestitionen, inzwischen der Vergangenheit angehört.

Zweitens rächt sich inzwischen die spezifische Konstruktion des Friedensprozesses: Der Vertagung der „heißen Eisen“ auf die Verhandlungen über den „endgültigen Status“ der palästinensischen Autonomiegebiete lag die Hoffnung zugrunde, daß eine erfolgreiche Verregelung der weniger tiefgreifenden Positionsdifferenzen zwischen Israel und der PLO auf den weiteren Verhandlungsprozeß eine dynamisierende Wirkung ausüben würde. Diese Hoffnung ist nicht erst seit der Wahl *Benjamin Netanjahus* zum israelischen Ministerpräsidenten im Jahre 1996 zerstoßen, und substantielle Verhandlungen über den endgültigen Status haben noch nicht einmal begonnen.⁴²

Legt man eine ordnungspolitische Perspektive zugrunde, erscheint der nahöstliche Friedensprozeß als weitgehend erfolglos. Erstens haben sich die weitreichenden Hoffnungen auf eine ökonomische Interdependenz zwischen Israel und seinen Anrainern nicht erfüllt. So wird der israelische Wirtschaftsboom nicht durch eine stärkere Verflechtung der israelischen Ökonomie mit der Region, sondern mit dem Weltwirtschaftssystem getragen.⁴³ Zweitens entspricht das politische Hauptprodukt des Friedensprozesses, die palästinensischen Autonomiegebiete, nicht den ordnungspolitischen Vorstellungen des Westens: Die PA ist auf westliche Hilfszahlungen, also politische Renten, angewiesen, und die sich herausbildenden Wirtschaftsstrukturen deuten nicht auf eine Markt-, sondern auf eine Rentierökonomie hin. Außerdem ist es der PA unter Leitung *Yassir Arafats* gelungen, die demokratischen Potentiale der palästinensischen Gebiete weitgehend zurückzudrängen und eine autoritäre Herrschaft zu etablieren.⁴⁴

Europäische Bedrohungswahrnehmungen führten zu einer „neuen Mittelmeerpolitik“ der EU

Zu den zwei „klassischen“ strategischen Interessen des Westens im Orient – der Sicherung der Erdölversorgung und der Gewährleistung der israelischen Sicherheit – scheint sich durch die Krise des Petrolismus für Europa ein drittes grundlegendes Interesse gesellt zu haben: die Abwendung von Sicherheitsbedrohungen aus dem Orient. Nur in zweiter Linie gehen diese auf Wahrnehmungen „traditioneller“ Sicherheitsbedrohungen zurück, wie sie insbesondere durch die bisher nicht gelöste Problematik der Proliferation von Massenvernichtungswaffen an aggressive Staaten der Dritten Welt konstituiert werden. Als gewichtiger erscheinen Sicherheitsbedrohungen, die von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen, insbesondere islamistisch inspirierter Terrorismus, sowie sogenannte „weiche Sicherheitsprobleme“⁴⁵. Hiermit sind vor allem Bedrohungen gemeint, die sich aus ar-

beitsbedingten Entwicklungen wie Umweltzerstörungen und Flüchtlingsbewegungen ergeben und mittelbar die politische Stabilität Europas gefährden könnten. Unabhängig davon, wie man sich analytisch und ethisch zu einer solchen Perzeption stellt, kann als weitgehend gesichert gelten, daß sie ganz wesentlich zur „neuen Mittelmeerpolitik“ der EU beigetragen hat.⁴⁶

Die neue Mittelmeerpolitik, die in der *Deklaration von Barcelona* ihren förmlichen Niederschlag gefunden hat, strebt eine Verflechtung zwischen den europäischen und nicht-europäischen Mittelmeeranrainern an. Sie besteht aus drei Körben, der „politischen und Sicherheitspartnerschaft“, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördern soll; der „Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft“, die auf die Schaffung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010 zielt; und der „Partnerschaft in sozialen, kulturellen und menschlichen Fragen“, die zivilgesellschaftliche Strukturen ausbauen soll.⁴⁷

Auch bei der neuen Mittelmeerpolitik gibt es Hinweise darauf, daß der Westen seine strategischen Interessen weniger durch ordnungspolitische Innovationen als durch eine Stabilitätspolitik zu realisieren versucht: Geht es etwa um die Frage der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen, konkret der Unterstützung von Nicht-Regierungsorganisationen, nimmt die EU auf die Interessen der undemokratischen Regierungen der arabischen Staaten stark Rücksicht.⁴⁸ Wie schon bei den anderen westlichen Initiativen scheinen die orientalischen Staaten primär an den in Aussicht gestellten Hilfszahlungen interessiert zu sein. Allerdings scheinen die ökonomisch fortgeschrittenen Staaten Nordafrikas, insbesondere Marokko und Tunesien, ernsthaft an der Freihandelszone interessiert zu sein. Ihre Ambitionen, in Europa einen Absatzmarkt zu finden, werden durch den Agrarprotektionismus der EU allerdings blockiert.⁴⁹

Resümee

Die Erdölrevolution brachte einen Autonomiegewinn der Staaten des Vorderen Orients mit sich. Das System des Petrolismus, das den Interessen des Westens nur zeitweise zuwiderlief, blockierte allerdings eine Emanzipation gesellschaftlicher Kräfte sowohl im ökonomischen als auch im politischen Bereich. Der Autonomiegewinn für die Staaten des Orients führte zu einer Stärkung autoritärer Strukturen auf der Basis von Rentierökonomien, die die Verwundbarkeit des Vorderen Orients gegenüber Veränderungen im Weltenergiesystem nicht senkten, sondern verstärkten. Die Krise des Petrolismus, die im wesentlichen durch das Einwirken marktwirtschaftliche Kräfte des internationalen Systems ausgelöst wurde, konnte durch die Politik der OPEC zwar nicht bewältigt, jedoch gemildert werden, so daß die Strukturen des Petrolismus geschwächt, nicht aber erschüttert sind. Die Analyse dreier zentraler Politiken im Orient der 90er Jahre – die irakische Annexion Kuwaits bzw. der Golfkrieg, der Madrider Friedensprozeß sowie die neue

Mittelmeerpolitik der EU – hat weitgehend die These bestätigt, daß die orientalischen Akteure dazu neigen, die Krise des Petrolismus mit Hilfe rentenpolitischer Strategien zu bewältigen. Darüber hinaus hat die Untersuchung starke Indizien dafür beigebracht, daß der Westen seine strategischen Interessen in der Region weniger durch ordnungspolitische Innovationen als durch stabilitätspolitische Strategien zu realisieren versucht. Bis zu einem gewissen Grad mag sich dies daraus erklären, daß der Westen im Falle von Mittelkonflikten, ob die strategischen Ziele durch eine stabilitäts- oder eine ordnungspolitische Strategie zu erreichen sei, die konservative Tendenz aufweist, der stabilitätsorientierten Option Priorität einzuräumen. Für eine Gesamtbewertung sollte allerdings berücksichtigt werden, daß es objektiv wesentlich schwieriger ist, die ordnungspolitische Strategie erfolgreich umzusetzen. Hierfür fehlt es nämlich an Verbündeten innerhalb der Region, was im wesentlichen eine Folge des Petrolismus ist: Dieser hat Strukturen geschaffen, die sich gegen eine reibungslose Transformation in marktwirtschaftliche Systeme sperren. Aber auch demokratische Reformen treffen auf große Widerstände: Zwar sind die Staatsbürokratien durch die Krise des Petrolismus geschwächt, doch die leidlich erfolgreiche Politik der OPEC läßt sie immer noch genügend ökonomische und politische Renten beziehen, um ihren Kollaps zu verhindern. Darüber hinaus nutzten die Staatsbürokratien die Blütephase des Petrolismus in den 70er Jahren, um sämtliche Oppositionsgruppen aus der Gesellschaft heraus entscheidend zu schwächen, sei es wie in den Golfmonarchien auf „sanfte“ Art durch die klientelistische Anbindung aller potentiell politikfähigen Gruppen, oder wie im Irak auf brutale Weise in Form der physischen Liquidierung von Oppositionsgruppen.

Anmerkungen

- ¹⁾ Ich danke Markus Loewe sowie Holger Albrecht, Juliane Brach, Abdu Ssalah El Hamroani, Peter Mayer, Susanne Mayerlen, Peter Pawelka und Oliver Schlumberger für ihre hilfreichen Anregungen.
- ²⁾ Der Spiegel 27. 46, 1973: 4. Kurz darauf titelte das Magazin gar „Folge der Ölkrise: Ende der Überflußgesellschaft“ (Der Spiegel 27.47, 1973: 1).
- ³⁾ So der Titel einer der besten wissenschaftlichen Monographien zur Erdölproblematik: Mary Ann Tétreault: Revolution in the World Petroleum Market, Westport, Conn., 1985. Dieses und andere fremdsprachige Zitate sind vom Autor ins Deutsche übersetzt worden.
- ⁴⁾ Paul Jabber: Conflict and Cooperation in OPEC: Prospects for the Next Decade, in: International Organization 32.2, 1978: 377.
- ⁵⁾ Seit Anfang der 70er Jahre wird die OPEC von Staaten des Orients beherrscht (vgl. Tétreault 1985 [Anm. 3]: Kap. 1; Steven A. Schneider: The Oil Price Revolution, Baltimore, Md., 1983: Kap. 2–4). Der Anteil der acht orientalischen Mitglieder der OPEC – Algerien, Irak, Iran, Kuwait, Libyen, Qatar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate – machte selbst 1992, als die irakische und kuwaitische Produktion als Folge von Kriegsschäden bzw. des UN-Embargos gegen den Irak sehr niedrig war, mehr als drei Viertel der Gesamtproduktion der OPEC aus (berechnet auf der Grundlage von George Philip: The Political Economy of International Oil, Edinburgh 1994: 2).
- ⁶⁾ Richard Leaver: International Oil and International Regimes: Mirages in a Desert, in: Australian Journal of International Affairs 44.2, 1990: 143.
- ⁷⁾ Diesen Ausdruck prägte Bahgat Korany: Political Petrolism and Contemporary Arab Politics, 1967–1983, in: Journal of Asian and African Studies 21.1–2, 1986: 66–80.
- ⁸⁾ Diese Auffassung findet sich auch in der wissenschaftlichen Literatur, so bei Ali D. Johany: The Myth of the OPEC Cartel: The Role of Saudi-Arabia, Dhahran 1980: Kap. 5.

- ⁹⁾ M. A. Adelman: The World Petroleum Market, Baltimore, Md., 1972: 224.
- ¹⁰⁾ Vgl. Claudia Schmid/Peter Pawelka: Der moderne Rentier-Staat im Vorderen Orient und seine Strategien der Krisenbewältigung, in: Peter Pawelka/A. Maho Aves (Hrsg.): Arabische Golfstaaten in der Krise, Frankfurt/M. 1990: 91f.
- ¹¹⁾ Alan Richards/John Waterbury: A Political Economy of the Middle East, 2. Auflage, Boulder, Colo., 1996: 55–57.
- ¹²⁾ Für eine politikwissenschaftliche Aufarbeitung des Gefangenendilemmas vgl. Michael Zürn: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen 1992: Kap. 2; für eine Anwendung auf den vorliegenden Fall vgl. Martin Beck: Die Erdöl-Rentier-Staaten des Nahen und Mittleren Ostens: Interessen, erdölpolitische Kooperation und Entwicklungstendenzen, Münster 1993: Kap. 3.
- ¹³⁾ Vgl. Andreas Hasenclever/Peter Mayer/Volker Rittberger: Theories of International Regimes, Cambridge 1997: Kap. 2.
- ¹⁴⁾ Vgl. Schneider 1983 (Anm. 5): 394f.
- ¹⁵⁾ Vgl. Stephen D. Krasner: A Statist Interpretation of American Oil Policy toward the Middle East, in: Political Science Quarterly 94. 1, 1979: 77–96. En détail analysiert vier dieses transnationale Regime von Peter Pawelka: Der Vordere Orient und die Internationale Politik, Stuttgart 1993: Kap. 1.
- ¹⁶⁾ Vgl. Adelman 1972 (Anm. 9): Kap. 5; Bernard Mommer: Die Ölfrage: Die Bedeutung der Grundrente in der Petroleumproduktion, Baden-Baden 1983: Kap. 1, 3–4.
- ¹⁷⁾ Schneider 1983 (Anm. 5): 86; vgl. auch Tétreault (Anm. 3): Kap. 2.
- ¹⁸⁾ Vgl. Helmut Mejcher: Sinai, 5. Juni 1967: Krisenherd Naher und Mittlerer Osten, München 1998: Kap. 7.
- ¹⁹⁾ Die Unterscheidung zwischen Sensibilität („sensitivity“) und Verwundbarkeit („vulnerability“) stammt von Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston, Mass., 1977: Kap. 1. Während sich der Begriff der Sensibilität auf die Kosten einer Veränderung bezieht, erfaßt der Begriff der Verwundbarkeit die Kosten einer Veränderung, die selbst nach Anpassungsmaßnahmen noch bestehen.
- ²⁰⁾ Vgl. Schneider 1983 (Anm. 5): Kap. 9.
- ²¹⁾ Aziz Alkazzaz: Die Ökonomie in Nahost seit den 80er Jahren, in: Außenpolitik 39.3, 1988: 262.
- ²²⁾ Berechnet nach Gavin Brown (Hrsg.): OPEC and the World Energy Market: A Comprehensive Reference Guide, 2. Auflage, Harlow 1991: Teil C). Ca. zwei Drittel der weltweit nachgewiesenen Erdölreserven lagern im Vorderen Orient (vgl. Philip 1994 (Anm. 5): 2). Die meisten der orientalischen Erdölstaaten führen also entgegen einer auch in der wissenschaftlichen Literatur weitverbreiteten Auffassung zumindest kein akutes „Rennen gegen die Zeit“ (Tétreault 1985 [Anm. 3]: 189).
- ²³⁾ Die Preisangaben beziehen sich auf saudisches Leichtöl in konstanten US-Dollar von 1994 (Richards/Waterbury 1996 [Anm. 11]: 57). Nachdem der Preis für die führende Sorte Brent im Herbst 1997 wegen der Krise in den Beziehungen zwischen den USA und dem Irak kurzfristig auf über 20 US-Dollar gestiegen war, fiel er im März 1998 kurzzeitig unter 13 US-Dollar, den tiefsten Stand seit zehn Jahren. Als die OPEC daraufhin Produktionskürzungen ankündigte, stieg er rasch wieder auf über 15 US-Dollar an (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. März 1998: 17).
- ²⁴⁾ James E. Alt/Randall L. Calvert/Brian D. Humes: Reputation and Hegemonic Stability: A Game-Theoretic Analysis, in: American Political Science Review 82.2, 1988: 455f.
- ²⁵⁾ Vgl. Alt/Calvert/Hume 1988 (Anm. 24): 456–459.
- ²⁶⁾ Philip 1994 (Anm. 5): 2.
- ²⁷⁾ Vgl. Richard Cottam: U.S. Policy in the Middle East, in: Hooshang Amirahmadi (Hrsg.): The United States and the Middle East: A Search for New Perspectives, Albany, N.Y., 1993: 36f; Annette Jünemann: Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Demokratisierungsprogramme zwischen normativer Zielsetzung und realpolitischem Pragmatismus, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 1997: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur, Opladen 1997: 93f; Hanspeter Mattes: Umwelt-, Migrations- und Drogenprobleme: Bedrohliche Entwicklungen im Mittelmeer-Raum, in: Internationale Politik 51.2, 1996: 3–8; Howard R. Teicher: Strategy and Politics: A U.S. Perception, in: Aurel Braun (Hrsg.): The Middle East in Global Strategy, Boulder, Colo., 1987: 17f; Seth P. Tillman: The United States in the Middle East: Interests and Obstacles, Bloomington, Ind., 1982: 50–72.
- ²⁸⁾ Vgl. Hans J. Morgenthau: To Intervene or not to Intervene, in: Foreign Affairs 45.3, 1967: 425–436.
- ²⁹⁾ Vgl. Ernst-Otto Czempel: Friedensstrategien: Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn 1986: Kap. 3; Max Singer/Aaron Wildavsky: The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil, Chatham, N.J., 1993: Kap. 7.
- ³⁰⁾ Jünemann (1997 [Anm. 27]: 101) macht sich in ihrer Untersuchung zur „neuen Mittelmeerpolitik“ der EU eine ähnliche Unterscheidung zunutze und identifiziert einen „Prioritätenkonflikt zwischen Stabilisierung und Demokratisierung“.
- ³¹⁾ Marion Farouk-Sluglett/Peter Sluglett 1991: Der Irak seit 1958: Von der Revolution zur Diktatur, Frank-

- furt/M. 1991: 280; vgl. auch Peter Pawelka: Der Irak als „Rentierstaat“: Zur politischen Ökonomie des Vorderen Orients, in: Der Bürger im Staat 41.1, 1991: 48f.
- ³²⁾ Vgl. Henner Fürtig: Der irakisch-iranische Krieg 1980–1988: Ursachen – Verlauf – Folgen, Berlin 1992: 116.
- ³³⁾ Vgl. David Butter: OPEC's Long Haul to Higher Prices, in: Middle East Economic Digest (MEED) 34.31, 1990: 4f; Edmund O'Sullivan: The Rising Demand Dilemma for OPEC, in: MEED 33.38, 1989: 4f.
- ³⁴⁾ Vgl. Jill Crystal: Kuwait: The Transformation of an Oil State, Boulder, Colo., 1992: 126, 136f, 141; Henner Fürtig: Der zwischenstaatliche Faktor im Subsystem Persischer Golf, in: Henner Fürtig/Rolf Müller-Syring (Hrsg.): Ursachen gewaltförmiger Konflikte in der Golfregion, Frankfurt/M. 1993: 85–100; Thomas Nielebock: Die USA und der Krieg am Persischen Golf, in: Arbeitsgruppe Friedensforschung (Hrsg.) 1991 (Anm. 43): 21–25; Rolf Müller-Syring: Die internationale Dimension der Krise am Golf, in: Comparativ 1.1, 1991: 48–58; Christoph Weller: „Der Hase und der Igel“, in: Arbeitsgruppe Friedensforschung (Hrsg.): Analysen zum Golfkrieg, Tübingen 1991: 51–54.
- ³⁵⁾ Vgl. ausführlich Martin Beck: Die Bedeutung des Erdöls für Konflikt, Kooperation und Gewalt in der Golfregion, in: Fürtig/Müller-Syring (Hrsg.) 1993 (Anm. 34): 181–184.
- ³⁶⁾ Für den Irak vgl. Volker Perthes: Das Scheitern der westlichen Irak-Politik, in: Internationale Politik und Gesellschaft Nr. 3, 1997: 246, 254f; für Kuwait vgl. Crystal 1992 (Anm. 34): Kap. 7.
- ³⁷⁾ Jordanien erhielt 1981 ca. 430 Millionen Jordanische Dinar an politischen Renten in Form von primär aus der Golfregion stammenden Hilfszahlungen, was einem Anteil von 28,7 % am Bruttoinlandsprodukt entsprach. Bereits 1983 waren die entsprechenden Ziffern auf weniger als 300 Millionen Jordanische Dinar bzw. auf einen Anteil von unter 16 % am Bruttoinlandsprodukt gesunken (Khalil Hamad: The Role of Foreign Aid in the Jordanian Economy, 1959–1983, in: Bichara Khader/Adnan Badran (Hrsg.): The Economic Development of Jordan, London 1987: 16f).
- ³⁸⁾ Vgl. ausführlich Martin Beck: Die Struktur des Nahostkonflikts und der Friedensprozeß im Nahen Osten: Die Krise des Petrolismus als Ursache der Verregelung des israelisch-palästinensischen Konflikts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4.2, 1997: 295–327.
- ³⁹⁾ Vgl. Schneider 1983 (Anm. 5): Kap. 8.
- ⁴⁰⁾ Für die palästinensischen Autonomiegebiete vgl. Rex Brynen: International Aid to the West Bank and the Gaza Strip, in: Journal of Palestine Studies 25.2, 1996: 46f; für Jordanien vgl. Martin Beck: Der Friedensprozeß und die Rentenstrukturen im Vorderen Orient, in: Sabine Hofmann/Ferhad Ibrahim (Hrsg.): Versöhnung im Verzug: Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996: 121f.
- ⁴¹⁾ Axel J. Halbach: Kooperation im Nahen Osten – halten sich Hoffnung und Ernüchterung noch die Waage?, in: IFO Schnelldienst 48.9, 1995: 18.
- ⁴²⁾ Vgl. ausführlich Martin Beck: Der Friedensprozeß im Nahen Osten: Strukturelle Barrieren einer Konsolidierung der israelisch-palästinensischen Konfliktregulierung, in: Politische Vierteljahresschrift 38.4., 1997: 716–742.
- ⁴³⁾ Vgl. Sabine Hofmann: Friedensdividende für Israel, in: Margret Johannsen/Claudia Schmid (Hrsg.): Wege aus dem Labyrinth? Friedensuche in Nahost, Baden-Baden 1997: 82f; vgl. auch Volker Perthes: Integration oder Trennung? Die Logik des nahöstlichen Friedensprozesses, in: Internationale Politik 50.7, 1995: 55–60.
- ⁴⁴⁾ Vgl. in diesem Heft Martin Beck/Oliver Schlumberger „Rentenökonomie, Markt und Strukturanpassung im Vorderen Orient“; Helga Baumgarten: The Palestinian Political System: Chances for More Participation, in: Muriel Asseburg/Volker Perthes (Hrsg.): The European Union and the Palestinian Authority: Recommendations for a New Policy, Ebenhausen 1988: 47 bis 60; Martin Beck: Über die Misere der palästinensischen Autonomiegebiete: Herrschaft und Entwicklung in der Westbank und im Gazastreifen, in: Leviathan 26.1, 1998: 77–91; Markus Loewe: Soziale Unsicherheit in der Westbank und im Gazastreifen, in: Orient 39.2, 1998: i.E.
- ⁴⁵⁾ Sarah Collinson/David Edey: Die Armut soll zu Hause bleiben: Kann die Mittelmeerpolitik der EU Stabilität und Wohlstand im Maghreb fördern?, in: Der Überblick 32.4, 1996: 79.
- ⁴⁶⁾ Vgl. Ronald D. Asmus/F. Stephen Larrabee/Ian O. Lesser: Die Sicherheit des Mittelmeerraumes: Neue Herausforderungen, neue Aufgaben, in: NATO Brief 44.3, 1996: 25–28; Jünemann 1997 (Anm. 27): 93; Mattes 1996 (Anm. 27).
- ⁴⁷⁾ Vgl. Jünemann 1997 (Anm. 27): 94–99; Werner Weidenfeld/Josef Janning/Sven Behrendt: Transformation im Nahen Osten und Nordafrika: Herausforderung und Potentiale für Europa und seine Partner, Gütersloh 1997. Die „Abschlußerklärung der Mittelmeer-Konferenz der Europäischen Union“ vom 27./28. November in Barcelona ist abgedruckt in: Internationale Politik 51.2, 1996: 107–122.
- ⁴⁸⁾ Jünemann 1997 (Anm. 27): 103–106.
- ⁴⁹⁾ vgl. Collinson/Edey 1996 (Anm. 45): 81f.

Klassische Theorien liefern keine befriedigenden Erklärungen

Der Vordere Orient – ein entwicklungspolitischer Sonderfall?

Rentenökonomie, Markt und wirtschaftliche Liberalisierung

Von Martin Beck und Oliver Schlumberger

Dr. Martin Beck ist Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen und wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Projekt über die wirtschaftliche Transformation der palästinensischen Autonomiegebiete, das von der Volkswagen-Stiftung gefördert wird. Oliver Schlumberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich Vorderer Orient am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Die Staaten des vorderen Orients leben von den Renten, die das Erdöl nahezu ohne Gegenleistung abwirft – die einen mehr und direkt (ökonomische Renten), die anderen weniger und indirekt durch Zahlungen der Erdölförderstaaten (politische Renten) und Überweisungen der aus ihrem Lande stammenden Gastarbeiter (Migrantenrenten). Dieses Rentensystem hat tiefgreifende Auswirkungen in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht und führte zu einem starken Staat. So erscheint es lohnender, sich mit dem jeweiligen politischen System zu arrangieren als auf eine Demokratisierung hinzuarbeiten, und es ist profitabler, sich als Unternehmer um Privilegierungen zu bemühen als Risiken einzugehen, wenn man nicht gar von vornherein eine Beschäftigung im aufgeblähten Staatsapparat anstrebt. Die ärmeren Bevölkerungsschichten können mit Lebensmittelsubventionierung und kostenlosen Dienstleistungen (Gesundheit) ruhig gehalten werden. – Die Preiseinbrüche auf dem Welterdölmarkt jedoch zwingen zu Umstellungen, wobei die Liberalisierung von Ausmaß und Struktur der Renteneinnahmen abhängig ist. Das Beispiel Israels zeigt jedoch, daß die Rentier-Theorie das Verhalten politischer Systeme nicht allein erklären kann: Trotz hoher politischer Renten aus den USA hat sich hier eine Rentier-Mentalität nicht durchsetzen können.

Red.

Eine gigantische Kapitalinfusion ohne tiefgreifende wirtschaftliche Modernisierung¹

In den 70er und 80er Jahren irritierte der Orient die interessierte Öffentlichkeit wie wissenschaftliche Beobachter mit dem Paradox, einerseits über einen für Verhältnisse der Dritten Welt enormen Reichtum zu verfügen: Die „Erdölrevolution“ kam primär den *ölreichen* Staaten am Golf (Bahrain, Irak, Iran, Kuwait, Oman, Qatar,

Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) und im Maghreb (Algerien, Libyen) zugute, die aufgrund der Explosion der Erdölpreise 1973/74 über eine Kapitalzufuhr in ungeahnter Höhe verfügten. Doch auch die *erdölarmeren* Staaten der Region nahmen am Erdölboom teil, da die Golfstaaten Budgethilfen an sie leisteten und zugunsten ihrer Bewohner lukrative Arbeitsplätze schufen: Im Jahre 1976 belief sich das Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf in Kuwait auf 15480 US-\$, in Libyen auf 6310 US-\$, in Saudi-Arabien auf 4480 US-\$, im Iran auf 1930 US-\$, in Algerien auf 990 US-\$, in Syrien auf 780 US-\$ und in Jordanien auf 610 US-\$. Einige der erdölreichen Staaten gehörten gemäß diesem Kriterium zu den reichsten Staaten überhaupt: In der Bundesrepublik Deutschland betrug das BSP pro Kopf im selben Jahr 7380 US-\$, das in der DDR 4220 US-\$ und jenes in Israel 3920 US-\$. Fast alle anderen arabischen Staaten wurden von der Weltbank in der Kategorie der „Länder mit mittlerem Einkommen“ geführt und hoben sich deutlich von den ärmsten Ländern wie Indonesien, Pakistan oder Tansania ab, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf weniger als 250 US-\$ betrug².

Andererseits zerstoben die Hoffnungen rasch, daß diese gigantische Kapitalinfusion den Ausgangspunkt für eine dauerhafte und umfassende Entwicklung bilden könnte: Das Wirtschaftswachstum basierte fast ausschließlich auf der Ausweitung des öffentlichen Sektors, und es gab kaum Investitionen, bei denen Aussicht darauf bestand, daß sie sich jemals selbst tragen und ohne dauerhafte Subventionierung auskommen würden. Ein extremes Beispiel stellt der saudische Agrarsektor dar: Auf der Basis einer gigantischen Subventionierungspolitik avancierte Saudi-Arabien trotz extrem ungünstiger natürlicher Bedingungen zum sechstgrößten Weizenexporteur weltweit. Insgesamt lag der Protektionsgrad der saudischen Weizenproduktion Ende der 80er Jahre bei 1500%³.

Weder die Modernisierungs- noch die Dependenztheorie, also keine der beiden Großtheorien, die die Forschung über die Dritte Welt lange dominierten und denen bis heute paradigmatischer Charakter zukommt⁴, können diese Entwicklung erklären. *Dependenztheoretiker* gehen grundsätzlich von einer Ausbeutung der Dritten Welt durch die Industriegesellschaften aus. Es rüttelt deshalb an den dependenztheoretischen Grundfesten, wenn sich eine Gruppe von Staaten, die

nach den gängigen Entwicklungsindikatoren selbst innerhalb der Dritten Welt als wenig fortgeschritten anzusehen war⁵, als fähig erwies, den Industriegesellschaften extrem hohe Preise für das strategische Gut „Energieträger“ abzurufen. Zwar werden *modernisierungstheoretische* Annahmen durch die historisch einmalige Werteumverteilung von den Industriegesellschaften zugunsten einer Gruppe von Entwicklungsländern weniger stark erschüttert als dependenztheoretische. Modernisierungstheoretiker können aber schwerlich erklären, warum im Orient keine dauerhafte Entwicklung einsetzte, denn Vertreter dieser Schule gehen in der Regel davon aus, daß Kapitalmangel eine, wenn nicht *die* zentrale Entwicklungsblockade für Länder der Dritten Welt darstellt. Kann, so lautet die erste Aufgabe dieses Beitrages, die entwicklungspolitische Blockade der Region mit Hilfe anderer Konzepte besser erklärt werden?

Hat die sozioökonomische Entwicklung des Orients in den 70er und 80er Jahren die Fachwelt verblüfft, so scheint sie in den 90er Jahren in dem für Entwicklungsländer typischen Fahrwasser zu verlaufen: Wenngleich gegenüber Lateinamerika mit zeitlicher Verzögerung, so gerieten auch im Orient viele Staaten in eine schwerwiegende Wirtschafts- und Finanzkrise. Aufgrund des in den 80er Jahren einsetzenden Erdölpreisverfalls akkumulierten sich externe Schulden, so daß heute westliche Gläubiger, der *Internationale Währungsfonds* (IWF) und der Globalisierungsdruck die arabischen Staaten zu einer Strukturanpassung drängen. Auf diese Einflüsse scheinen die orientalischen Staaten ähnlich wie die Systeme anderer Entwicklungsregionen zu reagieren: Die Handelsregime werden liberalisiert, die Märkte für ausländisches Kapital geöffnet und der öffentliche Sektor zugunsten der Stärkung privaten Unternehmertums zurückgedrängt. Die alte Devise einer binnenmarktorientierten Entwicklung ist im Zeitalter der Globalisierung einer exportorientierten Wachstumsstrategie gewichen. Die zweite Aufgabe dieses Beitrages besteht darin, zu klären, ob sich die jüngste Entwicklung im Orient tatsächlich so nahtlos in das weltweit vorherrschende Paradigma neoliberalen Wirtschaftens einordnen läßt oder ob sie nicht doch Besonderheiten aufweist.

Die 70er und frühen 80er Jahre: Das rentengestützte System des Petrolismus

Schlüssiger als mit den oben skizzierten Theorien kann die sozioökonomische Entwicklung des Orients mit dem *Rentierkonzept* erfaßt werden. Renten sind Einkommen, denen im Gegensatz zu unternehmerischen Gewinnen und Löhnen keine Investitions- oder Arbeitsleistungen gegenüberstehen⁶. Die Erdöleinnahmen der orientalischen Staaten bestehen ganz überwiegend aus ökonomischen Renten. Die durch die „Erdölrevolution“ hervorgebrachte Rentenstruktur erfaßte nicht nur die erdöllexportierenden Staaten selbst, vielmehr wurde fast die gesamte Region in ein komplexes System des Petrolismus⁷

eingebunden, das auf zwei Säulen ruhte. Erstens transferierten einige der Erdölstaaten einen Teil ihrer Renten als *Budgethilfen* an arabische Staaten ohne große Erdölvorräte. Diese Zahlungen politischer Renten dienten dazu, ehemals sozialrevolutionären Regimen wie insbesondere Ägypten und Syrien die Anpassung an den neuen konservativen Kurs der Region zu erleichtern und schwache traditionale Staaten wie etwa Jordanien zu stabilisieren. Zweitens führte der Erdölboom zu einem enormen Anwachsen der regionalen *Arbeitsmigration*: Gab es zu Beginn der 70er Jahre nur einige Hunderttausend Arbeitsmigranten im Vorderen Orient, so belief sich 1980 die Zahl ausländischer Arbeitnehmer in den Ölstaaten auf 3 Millionen, von denen 65% aus arabischen Ländern kamen⁸. Die Überweisungen der Wanderarbeiter können als Migrantenrenten gefaßt werden: Zwar stehen diesen Überweisungen Arbeitsleistungen desjenigen gegenüber, der die Überweisung tätigt, doch die Empfänger erbringen keine solchen Leistungen. Die Hauptnutznießer dieser Form der intraregionalen Zirkulation der Erdölrente waren Ägypten, Jordanien, die von Israel besetzten palästinensischen Gebiete sowie der Yemen.

Starker Staat ...

Beziehen Staaten in hohem Maße ökonomische und/oder politische Renten, dann zeitigt dies gravierende Auswirkungen auf ihre politische Entwicklung. Da der Bezug von Renten keine Investitionen erfordert, müssen sie im Gegensatz zu Gewinnen nicht in den Produktionsprozeß reinvestiert werden. Diese Einkommen stehen somit den Staatsbürokratien in der Regel zur freien Disposition. Sie müssen nicht nach Kriterien der ökonomischen Effizienz, sondern können nach politischen Maximen des Machterhalts verwendet werden. Die wichtigste Art der Legitimationsbeschaffung bildet die *materielle Alimentierung der Gesellschaft als ganzer* (Nahrungsmittelsubventionen, kostengünstige Bildungs- und Gesundheitssysteme) sowie die *Privilegierung von Gruppen*, die für den politischen *Machterhalt* der Staatsbürokratie von strategischer Bedeutung sind (z.B. Subventionen für private Unternehmer). Die herrschaftspolitische Maxime des Rentierstaates lautet somit „Kooptation statt Partizipation“ und „Alimentierung statt Besteuerung“. Die Staatsbürokratien von „Rentierstaaten par excellence“ und „Semi-Rentierstaaten“⁹ weisen gegenüber ihren eigenen Gesellschaften ein hohes Maß an Autonomie auf. Bei ersteren handelt es sich in der Regel um Erdölstaaten, für die der Rentenbezug alle anderen Einkommensquellen deutlich überragt. Bei letzteren hingegen bilden neben Renten Steuern eine wichtige Einkommensquelle des Staates, und produktive Sektoren leisten einen großen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Bei den Semi-Rentiers sind deshalb die rentiertypischen Effekte nur in abgeschwächter Form zu beobachten. Allerdings bilden beide Typen von Rentiersystemen „starke“ Staaten aus, also

Herrschaftsformen, in denen „Staatsklassen“¹⁰ weitgehend frei von gesellschaftlichen Einflüssen die politische Sphäre dominieren.

... und schwache Gesellschaft

Aus ökonomischer Sicht lähmen Renteneinkommen eine Entwicklung der Produktivsektoren. Da die Staaten über einen großen, wenn nicht den größten Teil der im Gesamtsystem disponiblen Werte verfügen, ist es für gesellschaftliche Gruppen oftmals rationaler, sich in die Rentenzirkulation einzuklinken und *Rent-Seeking*¹¹ zu betreiben: Statt riskante Investitionen zu tätigen, ist es für Unternehmer in Rentiersystemen häufig lohnender, gute Beziehungen zum Staat zu pflegen, denn dieser verteilt Subventionen, vergibt Lizenzen und hilft bürokratische Hindernisse oder gar Gesetze zu umgehen. Weniger produktive Tätigkeiten und Wettbewerb als vielmehr *Patronagesysteme*, die auf familiären Bindungen und persönlichen Kontakten beruhen, entscheiden im „Allokationsstaat“¹² über die Verteilung von Werten. Die Mittelschichten fordern, daß der Staatsapparat ausgebaut wird und ihnen adäquate Arbeitsplätze bereitstellt, statt sie einer ungesicherten Existenz als Freiberufler oder Angestellte im Privatsektor auszusetzen. Selbst die Unterschichten versuchen sich als *Rent-Seeker*: Häufig sind sie arbeitslos, unterbeschäftigt oder „selbständige“ Straßenverkäufer im informellen Sektor. Sie verfügen über keinen Hebel, um Unternehmen höhere Löhne abzurufen und drängen stattdessen auf Subventionen für Grundnahrungsmittel. In einigen Ländern des Vorderen Orients gelang es den Armen, im Zuge von Liberalisierungsmaßnahmen durchgeführte Subventionskürzungen durch „Brotunruhen“ wieder rückgängig zu machen¹³. Die *Rent-Seeker* treten allerdings meist nicht als gut organisierte, konfliktfähige Interessengruppen auf. Da der Staat durch die Renten gestärkt wurde, war es ihm möglich, die im Orient ohnehin nur spärlich vorhandenen Ansätze zivilgesellschaftlicher Strukturen zu unterdrücken. Selbst die im Orient dominante Form der Oppositionsbildung spiegelt noch die strukturelle Überlegenheit des orientalischen Staates gegenüber der Gesellschaft wider: Statt eine Demokratisierung und damit eine gesellschaftliche Bändigung des Staates zu fordern, konzentrieren sich die Gegenentwürfe des *islamischen Fundamentalismus* meist darauf, einen Staat einzuklagen, der die Renten „gerechter“ verteilt als der augenblicklich herrschende¹⁴. Migrantenrenten tragen indirekt ebenfalls zur Blockade produktiver wirtschaftlicher Tätigkeiten bei: Erstens entstehen durch die Migration sektorale Engpässe auf den Arbeitsmärkten der entsendenden Länder. Zweitens steigt das Lohnniveau, und zwar unabhängig von der Entwicklung der Produktivität des Entsendelandes, so daß arbeitsintensive Branchen an Rentabilität verlieren. Drittens verändern sich die Konsumgewohnheiten von Familien, deren Einkommen durch die Überweisungen von im Ausland arbeiten-

den Verwandten stark ansteigen: Es werden vermehrt dauerhafte Konsumgüter nachgefragt, die nicht Bestandteil der inländischen Produktion sind. So entsteht ein entwicklungspolitisch dysfunktionales System, das den Import von Gütern durch den Export von Arbeitskräften finanziert.

Sinkende Erdölpreise mußten zur Krise des Petrolismus führen

Die 70er Jahre stellten die Blütephase des Petrolismus dar. Zwar besaßen die Ökonomie nur eine geringe interne Dynamik, und es gab kaum Impulse für eine produktive Entwicklung. Aufgrund der hohen Erdölpreise schlug sich dies aber nicht auf den Lebensstandard nieder. Ganz im Gegenteil: Die 70er Jahre waren eine Ära des relativen Wohlstandes, auch wenn dieser regional (zugunsten der Golfstaaten) und sozial (zugunsten der Ober- und Mittelschichten) sehr ungleich verteilt war¹⁵. Anfang der 80er Jahre sanken dann die Einnahmen aus dem Erdölsektor drastisch. Diese Entwicklung stürzte aber nicht nur die Erdölstaaten, sondern das regionale System des Petrolismus insgesamt in eine Krise, denn die sinkende Erdölrente zwang die Erdölstaaten dazu, die Budgettransfers an die Semi-Rentiers zu kürzen und Arbeitsplätze zu streichen, so daß die politischen Renten und die Migrantenrenten sanken. Dies wiederum griff die ökonomische Basis aller am Petrolismus beteiligten Akteure an: Die Staaten verfügten nicht mehr über ausreichende finanzielle Mittel, um ihre Patronagesysteme aufrechtzuerhalten.

Das „natürliche“ *Krisenmanagement* von Rentierstaaten besteht darin, den Rentenbezug zu reaktivieren, indem die Rentenquellen diversifiziert werden oder die politische Kontrolle über sie optimiert wird¹⁶. So versuchen Staatsklassen häufig, den rückläufigen Fluß ökonomischer Renten durch den Bezug politischer Renten auszugleichen oder durch verstärkte politische Anstrengungen den Rückgang der ökonomischen Rente zu stoppen. Alternative Strategien, die auf die Förderung der produktiven Sektoren zielen, werden dagegen zunächst kaum in Angriff genommen. Dies liegt erstens an den vom Rentiersystem selbst hervorgerufenen deformierenden Wirkungen auf die produktiven Sektoren des Wirtschaftssystems, die die Ankurbelung der internen Ökonomie als wenig erfolgversprechend erscheinen lassen. Zweitens sind rentenpolitische Maßnahmen für Staatsklassen „angenehmer“, da sie keiner Förderung sozialer Gruppen bedürfen, die sich politisch zu verselbständigen und damit das Herrschaftsmonopol der Staatsklasse zu gefährden drohen.

Mit dem Rentenkonzept kann die Entwicklungsblockade des Orients plausibel erklärt werden. Das „schwarze Gold“ hat im Orient eine ähnliche Wirkung entfaltet wie das echte Gold in der frühen Weltzeit: Auf den ersten Blick konsolidierte *Spanien* mit den *Goldfunden* in der neuen Welt im 16. Jahrhundert seine Weltmachtstellung. Genauere Analysen aber zeigen, daß die gigantischen bürokratischen Apparate, die auf der Basis dieser Goldfunde aufge-

baut wurden, auf Dauer nicht finanzierbar waren. Die spanische Krone versäumte es, produktive Sektoren der Ökonomie zu fördern und war schon bald den europäischen Konkurrenten wie England nicht mehr gewachsen, die ihre politische Macht auf die Basis innovativer Ökonomien stellten¹⁷.

Die politische Ökonomie der Liberalisierung

Mit einer rein rentenpolitischen Strategie, wie sie sowohl in den nationalen Politiken als auch in der OPEC ergriffen wurde, konnte die Krise des Petrolismus nur abgemildert, nicht aber überwunden werden. Auf Dauer waren für alle Regime des Orients zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um ihre Volkswirtschaften, auch im langfristigen Interesse politischer Herrschaftssicherung, zu stabilisieren. Die von den meisten Regierungen als Reaktion auf die Krise der 80er Jahre verfolgte Politik wurde unter dem einheitlichen Etikett ökonomischer Liberalisierung proklamiert.

Liberalen Wirtschaftsreformen beinhalten mehrere oder alle der folgenden Kernpunkte: eine Restrukturierung bzw. Privatisierung öffentlicher Unternehmen, eine außenwirtschaftliche Öffnung (Deregulierung des Devisenverkehrs, Abbau von Handelshemmnissen) und des Arbeitsmarktes sowie eine Freigabe von Zinssätzen und Wechselkursen und schließlich die Privatisierung des Finanzsektors. Sie gehen über rein makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen hinaus und beinhalten auch ordnungspolitische Elemente. Die Merkmale ökonomischer Liberalisierung weisen damit eindeutig in die Richtung einer Wettbewerbsordnung.

Allein aufgrund der Etikettierung der aktuellen orientalischen Entwicklungspolitiken als „Liberalisierungen“ wird mitunter davon ausgegangen, die Region befinde sich auf dem Weg zur Errichtung marktwirtschaftlicher Systeme, vergleichbar etwa denen des Westens. Zwei Argumente jedoch erwecken unsere Skepsis, ob sich der Vordere Orient tatsächlich so nahtlos in den weltweiten Liberalisierungstrend mit dem klar definierten Zielpunkt „Marktwirtschaft“ einordnen läßt.

Erstens führt Liberalisierung zu einer Stärkung der Privatwirtschaft und damit zu einer ökonomischen Emanzipation nicht-staatlicher Akteure; dies kann Forderungen nach politischer Mitsprache nach sich ziehen. Eine solche Entwicklung verträgt sich jedoch nicht mit dem Ziel herrschaftspolitischer Autonomie, deren Wahrung für die orientalischen Staatsbürokratien oberste Priorität besitzt. Wir nehmen also an, daß der politische *Wille* zu ökonomischer Liberalisierung *begrenzt* ist, da sie den Staat einiger seiner zentralen Kontrollinstrumente über Wirtschaft und Gesellschaft berauben würde.

Zweitens ist selbst bei vorhandenem politischen Willen zu ökonomischer Liberalisierung deren erfolgreiche *Umsetzung* fraglich, weil ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen der politischen Logik von Rentenökonomien und einer funktionierenden Marktordnung exi-

tiert. Die zentrale Grundvoraussetzung für eine Marktwirtschaft besteht in der Existenz von *Wettbewerb*.¹⁸ Die im Rentiersystem zementierten sozialen Verhaltensweisen wie *Rent-Seeking* und Klientelbildung bringen es aber mit sich, daß auch gesellschaftliche Akteure nicht immer an einer „echten“ Liberalisierung interessiert sind: Selbst Privatunternehmer können, sind sie einmal im Patronagesystem auf politischem Weg zu Privilegien wie exklusiven Lizenzen oder (faktischen) Monopolen gelangt, einer Liberalisierung Widerstände entgegenbringen, wenn diese ihre marktbeherrschende Position gefährdet. Möglich ist auch, daß private Unternehmen etwa aus einer Politik der Privatisierung Nutzen in Form von nicht-marktkonformen Vorteilen gegenüber ihren (potentiellen) Konkurrenten ziehen: Statt zu einer Wettbewerbsordnung kann dies im Extremfall zu einer Transformation der staatlich dominierten zu einer privatwirtschaftlich getragenen Rentenökonomie führen, die auf Monopol- oder Kartellrenten basiert und die eigentlichen Ziele der Liberalisierungspolitik ad absurdum führt. Somit ist Liberalisierung im Orient ein langwieriger Prozeß, an dessen Ende die Etablierung von Marktordnungen nach westlichem Verständnis keinesfalls als sicher gelten kann.

Die Rentenflüsse in die Region sind zwar insgesamt strukturell rückläufig, doch werden sie in absehbarer Zeit keineswegs versiegen. Deshalb ist einerseits zwar zu erwarten, daß sich die Region dem globalen Trend der Liberalisierung anschließt und das neoliberale Paradigma auch die Strukturen im Vorderen Orient nachhaltig verändern wird. Andererseits erscheint plausibel, daß die petrolistischen Strukturen nicht einfach verschwinden, sondern in diesen Prozeß intervenieren und ihm gleichsam eine spezifische Note geben werden. Ob Liberalisierungsprogramme durchgeführt werden, ist eine politische Frage, die in Staatsklassen-Regimen durch das Strukturmerkmal der „Segmentierung“¹⁹ entschieden wird: Die staatsbürokratischen Eliten finden sich zwar in ihrem grundlegenden Ziel der Herrschaftssicherung geeint, besonders in Krisenzeiten aber bilden sich innerhalb der Bürokratie Gruppen heraus, die unterschiedliche Strategien favorisieren, wie dieses Ziel am besten zu erreichen sei.

Die Grad ökonomischer Liberalisierung hängt von Höhe und Art der Renteneinkommen des Staates ab

Wir vermuten, daß Stärke und Durchsetzungsfähigkeit jener Segmente, die eine Liberalisierung befürworten, eng mit dem Faktor „Rentenfluß“ zusammenhängen. Unsere These lautet somit, daß in Staaten mit noch immer hohem und relativ gesichertem Rentenzustrom die Notwendigkeit – und damit die Neigung der Staatsbürokratien – zu substantiellen Struktur-reformen geringer ausgeprägt ist als in Systemen, in denen der Rentenbezug verhältnismäßig niedrig liegt und kaum zu kontrollieren ist. Allerdings gehen wir nicht davon aus, daß so komplexe Vorgänge wie Liberalisierungspolitiken mono-

kausal erklärt werden können, weshalb wir auch nach abweichenden Fällen Ausschau halten und fragen wollen, wie sich diese erklären könnten. Deshalb sei auch Israel berücksichtigt, obwohl es sich zwar um ein rentenbeziehendes System, nicht aber um einen Rentierstaat handelt.

Zur Operationalisierung der Größe „Rentenfluß“ sind vier Aspekte zu beachten:

- Erstens ist entscheidend, welchen Anteil *Renteneinkünfte im Vergleich zu anderen Einnahmequellen des Staates* (insbesondere Steuern) ausmachen: Gemäß diesem Kriterium beziehen die Erdölstaaten sehr viel höhere Renten als die Empfänger politischer Renten (politische Rentiers).
- Zweitens lassen sich Einnahmen aus *ökonomischen Renten*, auf die sich vor allem die mit hohen Vorräten an fossilen Energieträgern ausgestatteten Ökonomien der Golfstaaten sowie Algerien und Libyen stützen, trotz aller Schwankungen im Welterdölssystem *besser kontrollieren als die unsicheren*, weil stark von internationalen politischen Entwicklungen abhängigen *politischen Renten*, auf die Ägypten, Jordanien, die PLO bzw. die palästinensische Autorität sowie Syrien angewiesen sind. Hinzu kommt, daß die Vergabe politischer Renten an ein bestimmtes (wirtschafts-)politisches Verhalten des Empfängers geknüpft werden kann, während dies bei ökonomischen Renten praktisch nicht möglich ist.²⁰
- Drittens entscheidet das Verhältnis zwischen den Renteneinnahmen und der Bevölkerungszahl über die Höhe der *Ressourcen, die pro Kopf zur Verfügung stehen*. Auch aus dieser Perspektive verfügen die Golfmonarchien sowie Libyen über besonders hohe Renten, während sie etwa in Algerien, dem Irak und Syrien, vor allem aber in Ägypten, Jordanien und Tunesien sehr viel niedriger ausfallen.
- Schließlich ist aus Sicht des Staates die Rente um so höher, je mehr er direkt über sie verfügen kann. Dies ist bei ökonomischen und politischen Renten in sehr viel höherem Maße gegeben als bei Migrantenrenten, die für Jordanien, Ägypten und die palästinensischen Gebiete eine besonders wichtige Rolle spielen.

Das folgende Schema bildet verschiedene Staaten(-gruppen) des Vorderen Orients grob nach den hier dargelegten vier Indikatoren ab. Danach ergibt sich innerhalb der orientalischen Rentiers eine Rangfolge mit den bevölkerungsarmen Erdölexporteuren als nahezu idealtypischen Rentierstaaten am einen Pol der Skala bis hin zu den Semi-Rentiers Ägypten, Jordanien und Tunesien am anderen Ende. Bei den relativen Attributen „gering“, „mittel“ und „hoch“ werden regionale Maßstäbe zugrundegelegt, so daß etwa die jordanischen oder ägyptischen Renteneinkommen pro Kopf als gering eingestuft werden, obgleich sie im globalen Vergleich noch immer enorm hoch liegen. Israel hebt sich von den Rentierstaaten durch die geringe Bedeutung seiner Rente im Vergleich zu anderen Staatseinnahmen ab. Wir wollen nun unsere These anhand der

„Rentenfluß“:

Operationalisierung der unabhängigen Variable und Skalierung zentraler rentenbeziehender Systeme des Orients

STAATEN	Kuwait Libyen Saudi- Arabien	Algerien Irak Iran	Syrien	PLO/PA	Ägypten Jordanien Tunesien	Israel
INDIKATOREN						
Anteil der Rente an d. Staatseinnahmen (Rente vs. Steuern)	hoch	hoch	hoch/ mittel	hoch/ mittel	mittel	gering
Stabilität und Disponibilität der Rente: (ökonomische vs. politische Rente)	hoch	hoch	mittel	gering	gering	hoch
Renten pro Kopf (Verhältnis Renteneinkünfte zu Bevölkerungszahl)	hoch	mittel	gering	gering	gering	gering
Staatliche Verfügungsgewalt über die Rente (ökon. u. polit. Renten vs. Migrantenrenten)	hoch	hoch	hoch/ mittel	mittel/ gering	gering	gering

Liberalisierungspolitiken einiger Staaten des Vorderen Orients eingehender untersuchen: Inwieweit hängt der Grad ökonomischer Liberalisierung mit der Höhe und Struktur der Renteneinkommen eines Staates zusammen? Die Analyse der Fallbeispiele folgt der im Schema abgebildeten Skalierung der Länder. Obwohl der Rentenfluß Syriens anders strukturiert ist als jener Ägyptens, Jordaniens und Tunesiens, wollen wir diese vier Staaten in einer Gruppe untersuchen, weil sie im regionalen Vergleich durch ein hohes Maß an reformerischen Aktivitäten in ihren Wirtschaftspolitiken auffallen.

Kuwait, Libyen und Saudi-Arabien: Die Dominanz der Erdölrente und des Staates ist weitgehend ungebrochen

In den Golfmonarchien ist die Dominanz des Erdölsektors und die überragende Rolle des Staates in der Ökonomie weitgehend ungebrochen. So stellte der Erdölsektor in *Saudi-Arabien* Mitte der 90er Jahre immer noch ca. 90% aller Exporte. Zwar trug der Erdölsektor „nur“ etwa die Hälfte zum BIP bei, doch der „hohe“ Anteil anderer Sektoren wie etwa der Landwirtschaft, deren Beitrag zum BIP sich auf bis zu 10% belief, täuscht über deren extreme Abhängigkeit von Subventionen hinweg, die wiederum durch die Erdölexporte finanziert wurden. Aufgrund der rückläufigen Erdöleinnahmen ist Saudi-Arabien allerdings seit Ende der 80er Jahre mit einem strukturellen Haushaltsdefizit konfrontiert. Auf dieses reagiert es indes nicht mit einer forcierten Liberalisierung¹⁹, sondern zum einen mit einer Ausweitung der Erdölproduktion und zum anderen mit einer dosierten Austeritätspolitik: Der Staat kürzte seine Ausgaben im allgemeinen und die Subventionen im

besonderen, außerdem unternahm er vorsichtige Schritte in Richtung auf Steuererhebungen²⁰.

Auch in *Libyen* ist ein Abbau der Dominanz des Erdölsektors nicht in Sicht, obwohl das Regime nach der Revolution 1969 ehrgeizige Entwicklungspläne vorlegte. Auf den Rückgang der Erdöleinnahmen reagierte das „revolutionäre“ Libyen ganz ähnlich wie Saudi-Arabien mit austeritätspolitischen Maßnahmen. Libyen ist somit ein Paradebeispiel für die strukturelle Prägekraft der Rente, die auch durch starke Ideologien nur schwer gebrochen werden kann. Gleichzeitig liefert das Land einen guten Beleg für die Robustheit eines Rentierstaates „par excellence“: Libyen sieht sich seit 1985 einem umfassenden Embargo der USA ausgesetzt, das seit 1993 durch ein partielles Embargo der UNO ergänzt wird. Obwohl diese Politiken die Versorgung Libyens mit Produktionsmitteln, die für die Erdölförderung und -verarbeitung notwendig sind, erschweren, konnten sie das Regime *Mu‘ammar al-Qaddafis* nicht in die Knie zwingen. Da der Einfluß der USA auf den Welterdölmarkt eng begrenzt ist, vermag Libyen den politischen Sonderweg eines „arabisch-islamischen Sozialismus“ fortzusetzen.

Ist der libysche Sonderweg durch seine spezifische politische Ausrichtung gekennzeichnet, so durchlief *Kuwait* eine sozioökonomische Entwicklung, die sich von jener der anderen Golfmonarchien deutlich abhebt: Kuwait gelang es, durch profitable Direktinvestitionen in den Industriegesellschaften sowie durch den Aufbau eines der größten internationalen Erdölkonzerne weltweit die einseitige Abhängigkeit von der nationalen Erdölproduktion aufzubrechen. Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre bezog Kuwait aus

diesen internationalen Investitionen und Anlagen phasenweise höhere Einnahmen als aus der heimischen Erdölförderung. Ungeachtet dessen, welche langfristigen Folgen der Golfkrieg 1991 für den kuwaitischen „Sonderweg“²¹ zeitigt, stellt sich die Frage nach dessen Erklärung. Daß die kuwaitische Staatsbürokratie einen *extern* orientierten Entwicklungsweg einer internen Dynamisierung der Ökonomie vorzog, harmoniert mit rententheoretischen Annahmen, denn die gewählte Strategie ließ die kuwaitische Gesellschaft weitgehend unberührt und hielt damit die Gefahr interner politischer Umwälzungen gering. Das Rentierstaats-Konzept kann indes nicht erklären, warum Kuwait trotz Erdölvorräten in „beruhigender“ Höhe derart intensive Entwicklungsanstrengungen unternahm. Zur Beantwortung dieser Frage bietet sich ein historischer, an der sozioökonomischen Entwicklung Kuwaits orientierter Ansatz an: In Kuwait kristallisierte sich Mitte des 18. Jahrhunderts die dynastische Herrschaft der Familie *Al-Sabah* heraus. Doch die jeweiligen Herrscher blieben ökonomisch und politisch stets von den kuwaitischen Notablen abhängig. So entwickelte sich ein System, bei dem der Herrscher auf die Förderung der Ökonomie, die bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges durch Perlenfischerei und Handel geprägt war, verpflichtet wurde. Als dann die Erdölförderung eines der weltweit ärmsten Länder in einen Rentierstaat „par excellence“ verwandelte, wirkte diese Tradition offensichtlich fort und sorgte dafür, daß die Herrscherfamilie ihre Politik auch weiterhin an wirtschaftlichen Rationalitäten orientierte.

Algerien, Irak und Iran: ein Mix aus Rentenpolitik und zaghafter Liberalisierung

Trotz vielfältiger Probleme galten Algerien, der Irak und der Iran in den 70er Jahren aufgrund ihrer entwicklungsorientierten Eliten, ihrer teilweise günstigen entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen sowie ihrer hohen Vorkommen an fossilen Energieträgern als durchaus erfolgversprechende Kandidaten eines entwicklungspolitischen Erfolgs²². Dieser Optimismus fand sich nicht bestätigt: In den 90er Jahren haben Algerien und der Irak eine katastrophale, der Iran eine prekäre Entwicklung durchlaufen.

Die drei Länder konnten im Unterschied zu den Golfstaaten und Libyen den Rückgang der Erdöleinnahmen in den 80er Jahren auf die Dauer nicht durch eine bloße Beschneidung der allzu „luxuriösen“ Teile ihrer Patronagesysteme auffangen – hierfür sind ihre Bevölkerungen relativ zu ihren Renteneinkünften zu groß. Allerdings reagierten in den 80er Jahren nur Algerien und der Irak mit einer Politik der externen Verschuldung und begrenzten Liberalisierung. Das islamistische *iranische* Regime zog es hingegen bis an die Schwelle der 90er Jahre vor, den unter dem Schah-Regime aufgebauten öffentlichen Sektor veröden zu lassen und die Bevölkerung mit Einbußen im Lebensstandard zu konfrontieren, wobei dies mit

einer gewissen Verringerung sozialer Ungleichheiten innerhalb der iranischen Gesellschaft einherging²³.

Der Irak leitete mit seinem Investitionsgesetz von 1982 eine Abkehr von der staatszentrierten Wirtschaftspolitik ein, die allerdings weitgehend auf die Förderung des *nationalen* Privatsektors beschränkt blieb. Der Akzent der irakischen Krisenstrategie lag jedoch auf der Ausweitung des Rentenflusses durch aggressive außenpolitische Aktivitäten. Mit der verheerenden Niederlage im Golfkrieg 1991 und dem sich anschließenden UN-Embargo gegen den Irak war diese Strategie gescheitert, ohne daß sich bisher Perspektiven für eine alternative Entwicklung ergeben hätten.

In Algerien markiert das Investitionsgesetz von 1982 den Beginn einer Liberalisierungspolitik, die auch ausländisches Privatkapital anzulocken vermochte. Allerdings blieb auch die algerische Öffnungspolitik halbherzig, weil die Gegner der von Präsident *Chedli Benjedid* angeführten „Liberalisten“ innerhalb der Staatsklasse nie entscheidend zurückgedrängt werden konnten. Im Gegensatz zu seinen Nachbarn Marokko und Tunesien wandte sich Algerien nicht an den IWF, denn die mit einer Kreditbewilligung verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen wären innerhalb der Staatsbürokratie nicht durchsetzbar gewesen. Die Kreditaufnahme auf dem freien Markt führte dann allerdings rasch zur Bürde eines hohen Schuldendienstes. Die „Liberalisten“ sahen als einzigen Ausweg aus der sich zuspitzenden Wirtschafts- und der damit einhergehenden Legitimationskrise eine Vertiefung der begonnenen Reformen und setzten 1989 den Gang zum IWF durch. Die für diese Politik notwendige Eindämmung der „Etatisten“ leistete *Benjedid*, indem er eine politische Öffnung lancierte, die eine begrenzte Förderung der „Islamischen Heilsfront“ (FIS) bewußt in Kauf nahm. Als die Islamisten den Legitimationsverlust des Regimes in demokratischen Wahlen konsequent auszunutzen verstanden, war allerdings das von allen Segmenten der Staatsbürokratie geteilte Ziel der Herrschaftsautonomie in Frage gestellt. Als die FIS die Parlamentswahlen 1991 gewann und der Staatsklasse eine Teilung der Macht drohte, konnten sich – mit wohlwollender Duldung des Westens – innerhalb der Staatsklasse die autokratischen Segmente per Militärintervention wieder durchsetzen. Die Islamisten aber waren zu stark geworden, als daß sie handstreichartig ausschalten gewesen wären. Die Folge dieser politischen Entwicklungen ist einer der blutigsten Bürgerkriege in der Geschichte des Orients, der alle wirtschaftspolitischen Reformprogramme zur Makulatur werden läßt.

Im Iran leitete Revolutionsführer *Ruhollah Khomeini* kurz vor seinem Tod 1989 noch erste Schritte hin auf eine ökonomische Liberalisierung ein, die dann von Staatspräsident *Haschemi Rafsanjani* fortgeführt wurde. Allerdings blieb die Umsetzung der Pläne zur Privatisierung, zur Lockerung der Währungspolitik, zum Subventionsabbau sowie zur Förderung ausländischer Investitionen begrenzt. Als während der Kuwaitkrise 1990/91 die Erdölpreise kurzfristig stiegen und höhere Renteneinnahmen versprachen, erlangten innerhalb der iranischen Staatsbürokratie die Gegner einer Liberalisierungspolitik um Revolutionsführer *Ali Khamene'i* wieder das Übergewicht. Temporär erreichten die „Etatisten“ über einen Parlamentsbeschluß 1994 gar einen Privatisierungsstopp. Ob die bei westlichen Gläubigern bereits 1994 auf ca. 30 Mrd. US-\$ angestiegenen Schulden einen neuerlichen Liberalisierungsschub auszulösen vermögen, bleibt abzuwarten.

Mit Hilfe des Rentierstaatskonzepts läßt sich die zentrale Gemeinsamkeit der Liberalisierungspolitiken in Algerien, dem Irak und dem Iran erklären: Die Politiken fielen – im Vergleich zu jenen der politischen Rentiers (s.u.) – zaghaft aus, weil die Rentenströme auch in den 80er und 90er Jahren ungeachtet des Rückgangs der Erdölpreise hoch blieben und weil die großen Rentenflüsse der 70er Jahre zu besonders weitreichenden Deformationen der ökonomischen und politischen Systeme geführt hatten. Es hieße aber das Rentierstaats-Konzept überzustrapazieren, wollte man die Unterschiede der drei Fälle vollständig mit dessen Hilfe erklären. Vielmehr müssen hier neben rententheoretisch begründeten Aspekten auch Faktoren berücksichtigt werden, die in Besonderheiten der politischen Systeme zu verorten sind. Im irakischen Fall hatte die Topelite der Staatsklasse einen guten Teil ihrer Rente darauf verwendet, eine „Republik der Angst“²⁴ aufzubauen und per Repression praktisch sämtliche politikfähigen Gruppen innerhalb und außerhalb der Staatsbürokratie auszuschalten, um den Zugang zu den Rentenhähen dauerhaft zu monopolisieren. Diese Strategie war zwar insofern erfolgreich, als selbst nach der totalen Niederlage im Golfkrieg 1991 das Regime *Saddam Husseins* nicht beseitigt werden konnte. Allerdings tötete das auf die Herrscherfigur fixierte System auch jegliche Kompetenz für ökonomische Reformen ab.

Im Unterschied zum Irak führte der hohe Rentenfluß im algerischen Fall nicht zu einer Beseitigung der für Staatsklassen typischen Aufteilung in Segmente, die qua alternativer Krisenstrategien um die Herrschaft konkurrieren. Gerade umgekehrt war die Segmentierung der algerischen Staatsbürokratie in der Rentenkrise so weit fortgeschritten, daß ein elitenpolitischer Konsens zur Rettung des Herrschaftsmonopols nicht mehr möglich war und sich mit den Islamisten eine potente Gegenelite profilieren konnte. Der „islamistische Rentier“ Iran wiederum konnte den irakischen Weg vermeiden, weil durch die Revolution 1979 eine neue Staatsklasse die Macht erlangt hatte, die im Unterschied zum *ancien régime* stark segmentiert war und somit konkurrierende Konzepte zur Krisenbewältigung zu entwickeln vermochte. Im Gegensatz zu Algerien erwies sich das revolutionäre Regime Irans trotz ungünstiger internationaler Rahmenbedingungen (irakisch-iranischer Krieg 1980–1988; US-Embargo seit 1993/95) als flexibel genug,

um den Legitimationsdruck in die Bahnen eines „islamistischen Pluralismus“ zu kanalisieren und somit die Herausbildung einer starken antisystemischen Gegenelite zu verhindern²⁵.

Die palästinensischen Autonomiegebiete: die Kluft zwischen liberaler Gesetzgebung und wirtschaftspolitischer Realität

Die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) hing seit ihrer Gründung 1964 vollständig von politischen Renten ab und geriet im Zusammenhang mit der Kuwaitkrise 1990/91 in eine tiefe Finanzkrise. Sie war jedoch in der Lage, ihren drohenden Niedergang durch ein rentenpolitisches Krisenmanagement abzuwenden, indem sie die westlichen Demokratien als neue Rentengeber gewann. So erwies sich die PLO als rentenpolitisch erfolgreiche Krisenmanagerin. Gleichzeitig formulierte die durch den Friedensprozeß neugeschaffene Palästinensische Autorität (PA) jedoch eine für die Region auffallend liberale Wirtschaftspolitik. So verabschiedete das palästinensische Parlament im April 1995 ein unternehmerfreundliches Investitionsgesetz. Außerdem haben Israel und die PLO in ihrem Abkommen eine Freihandelszone vereinbart („Pariser Protokoll“). Die liberale palästinensische Wirtschaftspolitik kann – außer auf das israelische Interesse – auf zwei rentenpolitische Faktoren zurückgeführt werden: Erstens verbanden die neuen Rentengeber die Vergabe der politischen Renten u.a. mit der Beachtung ihrer wirtschaftspolitischen Vorstellungen. Zweitens war die palästinensische Rentendecke zu gering, als daß die PA auf die Chance hätte verzichten können, internationales, insbesondere palästinensisches Diaspora-Kapital anzulocken – selbst wenn die Aussicht darauf vage ist²⁶.

Daß die palästinensische Wirtschaftspolitik eine tiefgreifende Rezession und ein Absinken des Lebensstandards in den Autonomiegebieten nicht verhindern konnte, ist in erster Linie eine Folge der über ein Vierteljahrhundert uneingeschränkt und heute noch partiell aufrechterhaltenen Besatzungspolitik Israels. So reduziert die 1993 von Israel verhängte Abriegelung der Westbank und des Gazastreifens die Arbeitsmigration nach Israel, womit eine seit den 70er Jahren zentrale palästinensische Rentenquelle stark zurückging. Aber auch die Politik der PA trug durch die Schaffung von Monopolen und unproduktiven Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor zum wirtschaftlichen Niedergang bei. Dies bestätigt unsere theoretische Vermutung, daß dem Buchstaben nach liberale Wirtschaftspolitiken noch keinen Beleg dafür abgeben, daß die Eliten von Rentiersystemen eine offene Wettbewerbsordnung anstreben.

Politische Rentiers unter Anpassungsdruck: Ägypten, Jordanien, Syrien, Tunesien

Die Semi-Rentiers Ägypten, Jordanien, Syrien und Tunesien profitierten während der Boomphase des Petrolismus stark von

Finanztransfers der Golfstaaten, westlicher Entwicklungshilfe (politische Renten) sowie von den Rücküberweisungen der Arbeitsmigranten (Migrantenrenten). Hauptnutznießer der Unterstützung der Golfstaaten war Syrien, das zwischen 1973 und 1987 jährlich rund 1 Mrd. US-\$ erhielt²⁷. Dagegen hängen besonders Ägypten, das jährlich rund 2 Mrd. US-\$ amerikanische Hilfen erhält, aber auch Jordanien und Tunesien stark von Entwicklungshilfe des Westens ab. Die Rücküberweisungen sind besonders in Jordanien (mit 1995 knapp 900 Mio. Jordanischen Dinar) wichtig, stellen aber auch für Ägypten und Tunesien eine substantielle Einkommensquelle dar. Syrien verfügt darüber hinaus über eine eigene Erdölproduktion, die rund zwei Drittel des Wertes aller Exporte ausmacht.

Auf die Krise des Petrolismus und die damit rückläufigen politische Renten und Migrantenrenten reagierten diese vier Staaten seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre mit einer rigiden Austeritätspolitik. Doch diese Maßnahme reichte nicht aus, um Zahlungsbilanz und Staatshaushalt wieder auszugleichen²⁸. So nahmen Ägypten, Jordanien und Tunesien auf den internationalen Finanzmärkten Kredite auf, um die Zahlungsunfähigkeit des Staates zu verhindern. Doch brachten diese Schritte keine Lösung der ökonomischen Probleme: Wachsende Haushaltsdefizite und hohe Schuldendienste trieben die Semi-Rentiers an den Rand des Staatsbankrotts. Zudem führten ökonomische Krisenphänomene wie steigende Inflationsraten zu sozialen Verwerfungen und politischen Unruhen.

Nach Tunesien, wo die systemstabilisierende „Rentendecke“ am dünnsten war, mußten sich schließlich auch das bevölkerungsreiche Ägypten und das extrem von politischen Renten und Migrantenrenten abhängige Jordanien dem Druck ihrer internationalen Gläubiger beugen und unter der Ägide des IWF bzw. der Weltbank eine Politik wirtschaftlicher Liberalisierung einleiten. Lediglich Syrien vermochte eine Abhängigkeit von internationalen Finanzorganisationen zu vermeiden, indem es seine Erdölproduktion rapide ausweitete, politische Renten aus dem Golf einwarb und Kredite zu günstigen Konditionen von der Sowjetunion aufnehmen konnte. Im Gegensatz zu den westlichen Akteuren verfügt indes Rußland nicht über ausreichende Druckmittel zur Rückforderung der syrischen Altschulden in Höhe von rund 17 Mrd. US-\$. Zudem erhielt Syrien aufgrund seiner rentenpolitisch weitsichtigen Teilnahme an der Anti-Irak-Koalition während des Golfkrieges 1991 beträchtliche Hilfszahlungen sowohl von westlichen Staaten als auch von den Golfstaaten. So sah sich zwar auch das Regime *Hafiz al-Asads* mit einer schwerwiegenden Wirtschaftskrise konfrontiert, welches die Regierung zu einer – begrenzten – wirtschaftlichen Öffnung zwang, doch gab kein externer Akteur den Takt dieser vielfach als halbherzig eingeschätzten Politik vor.

Während Tunesien und Ägypten bereits 1974 durch Investitionsgesetze ihre Attraktivität für in- und ausländisches Kapi-

tal zu erhöhen suchten, verabschiedeten Syrien (1991) und Jordanien (1995) erst in diesem Jahrzehnt Investitionsgesetze. Ägypten (1989 und 1996) und Tunesien (1994) verbesserten ihre Standortvorteile gegenüber diesen „Nachzüglern“ durch nochmalige Revisionen ihrer Gesetzgebung.

Ägypten und Tunesien zählen heute zu den offensten Volkswirtschaften Afrikas

Ägypten und Tunesien haben in Zusammenarbeit mit der Weltbank und dem IWF Privatisierungsprogramme ausgearbeitet. Deren Umsetzung jedoch stieß auf erhebliche Widerstände in der bürokratischen Elite, so daß sich der Privatisierungsprozeß etwa in Ägypten um mehrere Jahre verzögerte, ehe nach der Wiederbelebung der Kairiner Börse der Verkauf von Staatsbetrieben ins Rollen kam. Die ägyptische Regimeführung unterstrich ihren Willen, die Liberalisierung voranzutreiben, durch Regierungsumbildungen 1991 und 1997, wodurch die vorherige Patt-Situation zwischen Reformbefürwortern und -gegnern innerhalb der politischen Elite zugunsten der „Liberalisten“ entschieden wurde. Im Unterschied zu Ägypten und Tunesien beschränkten sich die Privatisierungen Jordaniens bisher auf Einzelfälle. Da sich die jordanische Ökonomie traditionell auf einen stärkeren und leistungsfähigeren Privatsektor stützen kann, als dies in den ehemals staatszentrierten Systemen Ägyptens und Tunesiens der Fall ist, besteht in Jordanien freilich eine vergleichsweise geringe Notwendigkeit zu raschen und umfassenden Privatisierungen. Dagegen dominiert in Syrien der öffentliche Sektor die Ökonomie, ohne daß Privatisierungen bislang auf der Agenda des Regimes stehen.

Im Bereich der Handelsliberalisierung haben alle vier Semi-Rentiers einen Kurs der Außenöffnung eingeschlagen, doch manifestieren sich gerade hier erhebliche Unterschiede: Während Tunesien – nach einigem Zögern – Ende 1997 ein Abkommen mit der EU zur Schaffung einer Freihandelszone ratifizierte, verzögerte sich ein solches Projekt im ägyptischen Fall wegen des europäischen Agrarprotektionismus, den die ägyptische Führung im Gegensatz zu Tunesien bisher nicht hinzunehmen bereit war. Syrien als dritter Mittelmeer-Anrainer trat nach langwierigen Gesprächen erst 1997 in offizielle Verhandlungen mit Brüssel ein. Jordanien hatte nach seinem Friedensschluß mit Israel die Errichtung einer nahöstlichen Freihandelszone anvisiert, doch scheinen die Chancen auf eine Realisierung dieses Vorhabens gegenwärtig gering. Eine allgemeine Reduktion der meisten Importzölle auf weniger als 50% senkte diese zwar unter das syrische Durchschnittsniveau, doch fällt Jordaniens Handelsliberalisierung gegenüber jener Ägyptens oder Tunesiens deutlich ab.

So läßt sich festhalten, daß Ägypten und vor allem Tunesien den Weg ökonomischer Liberalisierung am weitesten beschritten haben. Beide zählen heute zu den offensten Volkswirtschaften Afrikas,

und die Entwicklung spricht dort für die Transformation rentengestützter Ökonomien zu Marktwirtschaften. Gleichzeitig waren diese Staaten aufgrund ihrer pro Kopf geringen Renteneinkünfte, der Knappheit bzw. nahenden Erschöpfung ihrer Erdölvorkommen sowie der hohen Auslandsverschuldung dem stärksten Druck zur Liberalisierung ausgesetzt. Hohe Auslandsverschuldung führte auch in Jordanien zu einem ähnlich großen Liberalisierungsdruck, der durch König *Husseins* lavierende Haltung im Zweiten Golfkrieg und dem damit verbundenen Verlust von politischen Renten noch verstärkt wurde. Doch realisierte Jordanien als einziger der vier Staaten durch seinen Friedensschluß mit Israel (1994) eine erhebliche „Friedensdividende“ (Umschuldungsabkommen mit den Gläubigerstaaten des „Pariser Club“, Bewilligung von IWF-Krediten und US-Schuldenerlaß von über 700 Mio. US-\$). So konnte Jordanien in Kooperation mit Weltbank und IWF seine wirtschaftliche Lage mit geringeren Anstrengungen als Ägypten stabilisieren. Gleichwohl reicht das jordanische Liberalisierungsprogramm weiter als die syrischen Wirtschaftsreformen: Syrien hatte durch seine Teilnahme an der Koalition gegen *Saddam Hussein* im Zweiten Golfkrieg und die rapide Ausweitung seines Energiesektors seine Rentenbezüge optimiert und diversifiziert, so daß sich Liberalisierung dort im Verhältnis zum rentenpolitischen Krisenmanagement als sekundäre Maßnahme darstellt. Die im Gegensatz zu anderen Staaten weitgehende Unabhängigkeit von westlichen Kreditgebern erlaubte es der syrischen Staatsführung, einen begrenzten Liberalisierungskurs zu fahren, der sowohl sozialpolitische Errungenschaften als auch die persönlichen Interessen der herrschenden Bürokratie wahrte. Insgesamt fügen sich die hier diskutierten Fälle der Semi-Rentiers somit ohne substantielle Abweichung in die Erwartungen unserer Arbeitshypothese ein, daß ökonomische Liberalisierung im Orient umso weitreichender betrieben wird, je weniger Renteneinkommen dem System zur Verfügung stehen.

Demokratie und Entwicklungsorientierung verhindern in Israel die Entstehung eines Rentierstaates

Auch Israel ist Empfänger politischer Renten, und zwar insbesondere von den USA, die jährlich Hilfszahlungen im Umfang von ca. 3 Milliarden US-\$ leisten. Hinzu kommt ein hohes privates Spendenaufkommen. Pro Kopf gerechnet gehören die nach Israel transferierten politischen Renten sogar zu den höchsten weltweit. Der Anteil der Renten am Staatshaushalt sowie ihre volkswirtschaftliche Bedeutung ist indes so gering, daß es sich bei Israel nicht um einen Rentierstaat handelt. Somit widerspricht es unserer Arbeitshypothese nicht, daß Israel in den 80er und 90er Jahren eine relativ erfolgreiche Politik der Strukturanpassung vollzogen hat²⁹.

Allerdings hat Israel bereits zum Zeitpunkt der Staatsgründung politische Renten in

beträchtlicher Höhe bezogen. Deren Anteil am Staatshaushalt betrug 1949/50 etwa 30% und erreichte damit fast den Anteil der Steuern, der sich auf kaum mehr als 40% belief. Danach stieg die steuerliche Komponente am Staatshaushalt zwar an, doch 1953/54 lag der Anteil der externen Hilfen am Staatshaushalt immer noch bei leicht über 30%. Erst Anfang der 60er Jahre war er auf kaum mehr als 15% des Haushalts gesunken³⁰. In den 50er Jahren bestand durchaus die Möglichkeit, daß sich Israel zu einem Rentierstaat entwickeln könnte. Wieso kam es nicht dazu?

Wie schon am kuwaitischen Beispiel zeigt sich auch am israelischen Fall die Wirkungskraft von Faktoren, die den Effekt der Renten abmildern oder sogar weitgehend neutralisieren können. Zwar entwickelte sich auch in Israel ein nach westlichen Maßstäben großer öffentlicher Sektor, und der Staat intervenierte stark in das Sozial- und Wirtschaftssystem. Doch die dezidiert entwicklungspolitische Ausrichtung der Zionisten scheint eine überwiegend produktive Verwendung der Renten garantiert und die demokratische Orientierung für eine im regionalen Maßstab egalitäre Verteilung gesorgt zu haben, so daß Israel der entwicklungspolitischen Sackgasse, wie sie für Rentierstaaten charakteristisch ist, entkommen konnte.

Trotz Globalisierung: regionalspezifische Eigenheiten bleiben prägend

Der Globalisierungsdruck prägt auch im Vorderen Orient die ökonomische Entwicklung, nivelliert aber nicht alle Besonderheiten seiner sozioökonomischen Strukturen. Die Krise des Petrolismus hat auf alle Systeme des Orients ökonomischen Druck ausgeübt – allerdings in höchst unterschiedlichem Maß: Einige Staaten beziehen nach wie vor derart hohe Renten, daß sie kaum zu einer Liberalisierungspolitik gezwungen sind. Selbst bei den Semi-Rentiers, deren Renten spärlicher und unsicherer fließen, verhindern die noch vorhandenen Rentenquellen sowie die während der Blütephase des Petrolismus gewachsenen sozial- und herrschaftspolitischen Strukturen eine ungebrochene Eingliederung in den weltweiten Trend der Liberalisierung. Nur wenige Ausnahmen, insbesondere Ägypten und Tunesien, weisen starke Indizien für das Entstehen marktwirtschaftlicher Strukturen auf. So haben die Krise des Petrolismus und der sprichwörtliche Globalisierungsdruck die Sonderentwicklung des Orients zwar gebremst und teilweise re-duziert, nicht aber aufgehoben.

Anmerkungen

¹ Für hilfreiche Anregungen bedanken wir uns bei Holger Albrecht, Regina Braungart, Peer Gatter, Markus Loewe, Susanne Mayerlein, Peter Pawelka und Andrea Stöckle.
² Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1978, Washington, D.C., 1978: Tabelle 1.

³ Alan Richards/John Waterbury: A Political Economy of the Middle East, 2. Auflage, Boulder, Colo., 1996: 160.
⁴ Vgl. Andreas Boeckh: Entwicklungstheorien: Eine Rückschau, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Band 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn 1992: 110–130.
⁵ Nohlen und Nuscheler nennen Wachstum, Arbeit, Gleichheit bzw. Gerechtigkeit, Partizipation sowie Unabhängigkeit bzw. Eigenständigkeit als zentrale Kriterien für Entwicklung (Dieter Nohlen/Franz Nuscheler: Was heißt Entwicklung?, in: dies. 1992 (Anm. 4): 64–73).
⁶ Vgl. Claudia Schmid/Peter Pawelka: Der moderne Rentier-Staat im Vorderen Orient und seine Strategien der Krisenbewältigung, in: Peter Pawelka/A. Maho Aves (Hrsg.): Arabische Golfstaaten in der Krise, Frankfurt/M. 1990: 91f.
⁷ Dieser Begriff stammt von Bahgat Korany: Political Petrolism and Contemporary Arab Politics, 1967–1983, in: Journal of Asian and African Studies 21.1–2, 1986: 66–80.
⁸ Gil Feiler: Migration and Recession: Arab Labor Mobility in the Middle East, 1982–89, in: Population and Development Review 17. 1. 1991: 135.
⁹ Diese Begriffsdifferenzierung stammt von Hazem Beblawi: The Rentier State in the Arab World, in: ders./Giacomo Luciani (Hrsg.): The Rentier State, London 1987: 49–62.
¹⁰ Das Staatsklassen-Konzept wurde entwickelt von Hartmut Elsenhans: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft: Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Frankfurt/M. 1981: Kap. 1.
¹¹ Auch in der deutschsprachigen Literatur hat sich dieser Terminus eingebürgert (vgl. Guido Ashoff: Rent-Seeking: Zur Relevanz eines relativ neuen Konzeptes in der ökonomischen Theorie der Politik und der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: Vierteljahresberichte Nr. 112, 1988: 103–125).
¹² Giacomo Luciani: Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework, in: Beblawi/Luciani 1987 (Anm. 9): 63.
¹³ Vgl. den Beitrag von Markus Loewe; speziell zu Ägypten vgl. Peter Pawelka: Der Vorderer Orient und das Internationale System, Stuttgart 1993: 128, 131; für Jordanien vgl. Rex Brynen: Economic Crisis and Post-Rentier Democratization in the Arab World: The Case of Jordan, in: Canadian Journal of Political Science 25.1, 1992: 90–92; für Marokko vgl. Richards/Waterbury 1996 (Anm. 3): 236.
¹⁴ Exemplarisch am iranischen Fall arbeitet dies heraus Afsaneh Najmabadi: Iran's Turn to Islam: From Modernism to a Moral Order, in: Middle East Journal 41.2, 1987: 202–217; vgl. auch den Beitrag von Volker Perthes: Bürgerkrieg oder Integration? Islamismus und Staat im arabischen Raum.
¹⁵ Vgl. Peter Pawelka: Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten, Heidelberg 1985: 288–304.
¹⁶ Vgl. Schmid/Pawelka 1990 (Anm. 6): 107–110.
¹⁷ Vgl. Hartmut Elsenhans: OPEC and Oil Crisis: Turning Point in the North-South-Relationship or Exacerbation of Underdevelopment? Observations on the Political and Economic Chances of the Rentier-State, in: Klaus Jürgen Gantzel/Helmut Mejercher (Hrsg.): Oil, the Middle East, North Africa and the Industrial States: Development and International Dimensions, Paderborn 1984: 279; Afsaneh Najmabadi: Depoliticisation of a Rentier State: The Case of Pahlavi Iran, in: Beblawi/Luciani 1987 (Anm. 9): 213f.
¹⁸ Wir legen den Idealtypus der sogenannten „vollständigen Märkte“ zugrunde. Das Konzept vom idealen Markt verdeutlicht, welche Faktoren – annäherungsweise – in einem Wirtschaftssystem gegeben sein sollten, damit sie als Marktökonomie gelten können: vollständige Konkurrenz der Anbieter auf dem Markt, vollständige Information der Anbieter über den Markt, die Abwesenheit von Präferenzen seitens der Konsumenten für das eine oder andere Produkt sowie seitens der Produzenten für den einen oder anderen Abnehmer (vgl. Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen 1990: Kap. 8).
¹⁹ Elsenhans 1981 (Anm. 10): Kap. 7.5.
²⁰ Obwohl Israel keine ökonomischen, sondern politische Renten (v.a. in Form von US-amerikanischen Hilfszahlungen) bezieht, kann deren Fluß als gesichert gelten. Dies liegt daran, daß die „spezielle Beziehung“ zwischen den USA und Israel sehr stabil ist (vgl. Martin Beck: Can Financial Aid Promote Regional Peace Agreement? The Case of the Arab-Israeli Conflict, in: Mediterranean Politics 2.2, 1997: 65).
²¹ In einschlägigen Abhandlungen über Politiken der Liberalisierung im Vorderen Orient finden die Golfstaaten in der Regel nicht einmal Erwähnung (vgl. Richards/Waterbury 1996 (Anm. 3): Kap. 9).
²² Das Datenmaterial für den saudischen Fall ist entnommen Anthony H. Cordesman: Saudi Arabia: Guarding the Desert Kingdom, Boulder, Colo., 1997: Kap. 4; für Libyen vgl. Judith Gurney: Libya: The Political Economy of Oil, Oxford 1996: Kap. 10–11; sowie Richards/Waterbury 1996 (Anm. 3): 191f; für Kuwait vgl. Paul Aarts/Gap Eisenloeffel/Arend Jan Termoulen: Oil, Money and Participation: Kuwait's Sonderweg as a

Rentier State, in: Orient 32.2, 1991: 209–212; sowie Jill Crystal: Kuwait: The Transformation of an Oil State, Boulder, Colo., 1992: Kap. 2–3; Joe Stork/Ann M. Lesh: Why War? Background to the Crisis, in: Middle East Report 20.6, 1990: 15; und Mary Ann Tétreault: The Kuwait Petroleum Corporation and the Economics of the New World Order, Westport, Conn., 1995: Kap. 3–4; vgl. auch in diesem Heft Henner Fürtig: Das Wirtschaftszentrum des Vorderen Orients: Die Golfstaaten zwischen Stagnation und Modernisierung.
²³ Aarts/Eisenloeffel/Termoulen 1991 (Anm. 20): 209.
²⁴ Vgl. für Algerien: John P. Entelis: Comparative Politics of North Africa: Algeria, Morocco, and Tunisia, Syracuse, N.Y., 1980: 117–122; für den Irak: Phebe Marr: The Modern History of Iraq, Boulder, Colo., 1985: Kap. 9, für den Iran: Robert E. Looney: A Development Strategy for Iran through the 1980s, New York 1977.
²⁵ Diese und die folgenden Daten für den Iran sind entnommen: Richards/Waterbury 1996 (Anm. 3): 241–244; sowie Henner Fürtig: Liberalisierung als Herausforderung: Wie stabil ist die Islamische Republik Iran?, Berlin 1996: 9–17; und Peer Gatter: Khomeinis Erben: Machtpolitik, Wirtschaftsreformen und die Legitimationskrise in der Islamischen Republik Iran, Münster 1998: i.E.; für Algerien vgl. Richards/Waterbury 1996 (Anm. 3): 229–233; sowie Werner Ruf: Die algerische Tragödie: Vom Zerbrechen des Staates in einer zerrissenen Gesellschaft, Münster 1997: Kap. 3–4, 6; für den Irak vgl. Marion Farouk-Sluglett/Peter Sluglett: Der Irak seit 1958: Von der Revolution zur Diktatur, Frankfurt/M. 1991: Kap. 7–9; sowie Peter Pawelka: Der Irak als „Rentierstaat“, in: Der Bürger im Staat 41/1, 1991: 49f.
²⁶ So titelt Samir al-Khalil: Republic of Fear: The Politics of Modern Iraq, Berkeley, Cal., 1989.
²⁷ Vgl. Gatter 1998 (Anm. 25).
²⁸ Vgl. zur sozialen und ökonomischen Entwicklung der palästinensischen Autonomiegebiete ausführlich: Martin Beck: Strukturelle Probleme und Perspektiven der sozioökonomischen Entwicklung in den palästinensischen Autonomiegebieten, in: Orient 38.4, 1997: 631–651; sowie Sabine Hofmann: Wirtschaftsentwicklung im Westjordanland und Gazastreifen zwischen politischem Imperativ und wirtschaftlicher Realität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 47.39, 1997: 28–38; vgl. auch den Beitrag von Helga Baumgarten in diesem Heft.
²⁹ Die hier und im folgenden für Syrien angeführten Daten sind entnommen: EIU (The Economist Intelligence Unit): Country Reports Syria, London 1994–1997; sowie Volker Perthes: Kriegsdividende und Friedensrisiken: Überlegungen zu Rente und Politik in Syrien, in: Orient 35.3, 1994: 416–419; für Jordanien vgl. Ferhad Ibrahim: Jordanien nach dem Friedensschluß mit Israel: Eine Zwischenbilanz, in: Sabine Hofmann/ders. (Hrsg.): Versöhnung im Verzug: Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996: 170–174; sowie Brynen 1992 (Anm. 13): 69–97; für Tunesien vgl. Annette Krauss: Die außenwirtschaftliche Liberalisierung Tunesiens im Blickwinkel der neuen Institutionenökonomie – Herausforderungen für den Staat (unveröff. Manuskript: Institut für Entwicklungsforschung der Ruhr-Universität Bochum), Bochum 1998; zu allen Fällen vgl. auch Weltbank: Weltentwicklungsberichte, Washington, D.C., 1991–1997.
³⁰ Zur wirtschaftlichen Entwicklung vgl. für Ägypten: Holger Albrecht/Peter Pawelka/Oliver Schlumberger: Wirtschaftliche Liberalisierung und Regimewandel in Ägypten, in: WeltTrends Nr. 16, 1997: 43–63; für Jordanien vgl. Brynen 1992 (Anm. 13): 73–89; sowie Ferhad Ibrahim: Jordanien nach dem Friedensschluß mit Israel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46.18, 1996: 13–24; für Syrien vgl. Volker Perthes: The Political Economy of Syria under Asad, London 1995: 49–79, 240–249; sowie Oliver Schlumberger: Die Politik wirtschaftlicher Liberalisierung in Syrien (unveröff. Magisterarbeit: Universität Tübingen), Tübingen 1998; und UN-ESCWA (Economic and Social Commission for Western Asia): Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region 1995, Teil 2: Privatization in the ESCWA Region, New York 1997; für Tunesien vgl. Krauss 1998 (Anm. 29); sowie dies.: Credibility of Economic Policy Reforms: The Case of Tunisian Trade Liberalisation, in: Relazioni Internazionali Nov./Dez., 1997: i.E.; und Richards/Waterbury 1996 (Anm. 3): 233–235.
³¹ Das Datenmaterial für den israelischen Fall findet sich in Howard Rosen: Economic Relations Between Israel and the United States, in: Robert O. Freedman (Hrsg.): Israel Under Rabin, Boulder, Colo., 1995: 206–208; Michael Wolffsohn/Douglas Bokoyov: Israel: Grundwissen-Länderkunde Geschichte Politik Gesellschaft Wirtschaft (1882–1994), 4. Auflage, Opladen 1995: 430–432, 444–447, Kap. C; Weltbank 1991–1997 (Anm. 29).
³² Neben Reparationsleistungen und ausländischen Hilfszahlungen sind hier in den Anteil der politischen Renten ausländische Darlehen mit eingeflossen. Das private Spendenaufkommen ist hingegen nicht enthalten (vgl. Wolffsohn/Bokoyov 1995 [Anm. 31]: 430).

Erdöl als geschichtsbildendes Ferment

Das Wirtschaftszentrum des Vorderen Orients

Die Golfstaaten zwischen Stagnation und Modernisierung

Von Henner Fürtig

Privatdozent Dr. Henner Fürtig ist Projektleiter am Zentrum Moderner Orient in Berlin.

Die enormen Erdölvorkommen machen den Reichtum der Golfstaaten aus: der Flächenstaaten Saudi-Arabien und Oman sowie der faktischen Stadtstaaten Kuwait, Katar, Bahrain und Vereinigte arabische Emirate (VAE). Das Öl hat auch das Leben in diesem Gebiet gewaltig verändert. Politisch jedoch konnten die jeweiligen Herrscherfamilien ihre Macht ungeteilt erhalten, mit ihren „Petrodollars“ waren sie in der Lage, politische Opposition quasi „aufzukaufen“, mit Hilfe der Wohltaten, die sie zu spenden in der Lage waren. Das Öl hat sie aber auch abhängig gemacht von den Konjunkturen auf dem Weltenergiemarkt. Einen ersten Einbruch brachte der Krieg zwischen Iran und Irak, der 2. Golfkrieg um Kuwait wurde zum Debakel. Die innenpolitischen Folgen blieben bescheiden, Reformen enden da, wo die bestehenden Herrschaftsverhältnisse tangiert sind. Insgesamt jedoch sind die Rahmenbedingungen außerordentlich günstig. Red.

Die Entdeckung eines britischen Abenteurers

Als der britische Abenteurer *William Knox d'Arcy* 1901 eine auf sechzig Jahre befristete Konzession vom persischen Schah erwarb, in dessen Herrschaftsgebiet nach „Naturgas, Petroleum, Asphalt und Ozokeriten“ zu suchen, konnte er kaum ahnen, welche Entwicklung globaler Dimension er damit eingeleitet hatte. Im Gegenteil, er sollte das erste Opfer dieser Größenordnung werden. Nachdem er 1908 in der Nähe der südwestpersischen Stadt Madsched-e Soleiman erstmals fündig geworden war und daraufhin 1909 die *Anglo-Persian Oil Company* (APOC) gründete, erwies sich *d'Arcy* habituell und finanziell überfordert, mit den Folgen seiner Entdeckung umzugehen – er sah sich gezwungen, seine Anteile an die britische Regierung abzutreten. Diese nutzte das „Schwarze Gold“ schon im Ersten Weltkrieg auf ihre Weise: die überlegene Mobilität der britischen Flotte basierte nicht unwesentlich auf der forcierten Umrüstung von Kohle- auf Ölfeuerung. Durch die britischen Erfahrungen ermutigt, wollten die anderen Industrienationen der Welt nicht an einen Zufallsfund in Persien glauben. Durch geologische Expertisen bestärkt, begannen zwischen den Weltkriegen neben britischen insbeson-

dere französische, niederländische und – mit einigem Abstand – auch amerikanische und andere Unternehmen mit Explorationen in einem erweiterten Einzugsbereich – z.B. 1927 in Nordirak bei Kirkuk und Mossul, 1932 in Bahrain und 1938 in Saudi-Arabien – insgesamt also in der Region des Persischen Golfes.

Über Nacht reich geworden und dem schnellen Wandel ausgesetzt

Seine Bedeutung als wichtigster internationaler Einzelrohstoff erlangte das Erdöl aber erst mit dem überproportionalen Anstieg des Weltbedarfs an Primärenergie nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Es dauerte kaum länger als zwei Jahrzehnte, bis flüssige Kohlenwasserstoffe, getragen vom zunehmenden Massenverkehr und vom industriellen Wachstum, einen Anteil von 40 % an der Weltenergieversorgung erlangt hatten. Erdöl wurde aber auch in der chemischen Industrie unverzichtbar: der weltweite Siegeszug von Kunststoffen fußt bekanntlich auf der Veredelung von Rohöl.

Inzwischen hatten sich die in der Zwischenkriegszeit geweckten Erwartungen an den Persischen Golf erfüllt. In zwölf Ländern der Region wurden die Experten fündig. Im Laufe der Zeit entdeckten sie auf dem Festland und im Küstenschelf von Irak im Norden bis Oman im Süden des Persischen Golfes Vorräte von fast 500 Milliarden Barrel (1 Barrel = 159 Liter) Erdöl.¹ Das entspricht mindestens zwei Dritteln,² eher 70 % der Weltvorräte an diesem Rohstoff³, zudem konkurrenzlos leicht erschließbar und ergiebig.

Nahezu folgerichtig setzte ein intensiver Verdrängungswettbewerb um den Zugriff und die Vermarktung der Ölvorkommen ein, der durch politische und strategische Interessen einzelner Staaten, insbesondere aber durch die Konfliktlinien der Ost-West-Auseinandersetzung unentwerrbar überlagert wurde. Insbesondere junge, sich am Anfang der Staatenbildung befindliche Länder wurden in ihrer Entwicklung durch diese äußeren Interessen nachhaltig beeinflusst. Dazu gehörten in erster Linie die Förderländer auf der *Arabischen Halbinsel*, in denen allein etwa 40 % der Welterdölvorräte lagern und die im Mittelpunkt der folgenden Untersuchungen stehen sollen.

Es handelt sich dabei um die „Flächenstaaten“ *Saudi-Arabien* und *Oman* und um die – de facto – Stadtstaaten *Kuwait*, *Katar*, *Bahrain* und *Vereinigte Arabische Emirate* (VAE). Sie wurden vor allem durch teilweise jahrhundertealte Traditionen der

autokratischen Herrschaft durch einzelne Familien verbunden, die zudem ihre gemeinsamen Ursprünge im Utaiba-Stamm ausmachten, ebenso aber auch durch den *hohen Stellenwert des Islam* im gesamten gesellschaftlichen Leben. Signifikante Unterschiede bestanden hingegen in geographischer Größe, Bevölkerungszahl, Vorkommen an Bodenschätzen einschließlich Erdöl und besonders in historischer Hinsicht.

Während es die *Al Sa'ud*, die namensgebende Herrscherfamilie des größten, bevölkerungsreichsten und mit den umfangreichsten Vorkommen an Bodenschätzen (allein 34 Md. Tonnen geschätzter Erdölvorräte) gesegneten Landes – Saudi-Arabien – 1932 zum dritten Mal vermocht hatte, ein zentralarabisches Königreich zu errichten, befanden sich die übrigen fünf in graduell unterschiedlicher Abhängigkeit von Großbritannien. „Archaische“, gemächliche Lebensformen herrschten hier vor, die Bevölkerung ernährte sich von Fischfang, Bootsbau, Dattelnzucht und Perlenfischerei. Ihre Bedeutung für die britische Weltmacht bestand nahezu ausschließlich in ihrer transitsichernden Position des Seeweges nach Indien. In diese Ruhe und Genügsamkeit brach der Erdölboom wie ein Wirbelsturm herein. Ein schwindelerregender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel setzte ein. Plötzlich entschied der Besitz von einigen Quadratkilometern vormerscheinbar wertloser Wüste über den stetigen Gewinn von Dollarmillionen. Kuwait und die VAE durften auf die Ausbeutung von je ca. 13 Md. Tonnen Erdöl hoffen, während sich die anderen Förderländer auf der Arabischen Halbinsel mit weniger begnügen mußten. Auf traditionellen Stammesfehden fußende Animositäten brachen sich nun auf höherer Ebene Bahn, manipuliert durch die Interessen der Erdölunternehmen machten die Herrscherfamilien häufig gegeneinander Front. Vordem nie gekannter Reichtum floß in ihre Schatullen. Da der Einbruch der Moderne aber an ihrer Machtposition offensichtlich nicht rüttelte, sahen sie sich insgesamt eher im komfortablen Zentrum des Wirbelsturms.

Die staatsgestaltende Kraft des Erdöls

An der Peripherie, d.h. bei den Beherrschten, fegte er jedoch das Althergebrachte hinweg. Die Erdölförderung induzierte Nachfolgeindustrien und Dienstleistungsbedarf, innerhalb von einer Generation stellten sich ganze Gesellschaften von vor-modernen auf Existenzweisen des westlichen Industriealters um. Die sich allenthalben abzeichnende Zerreißprobe wurde besonders in *Saudi-Arabien* spürbar. Im Gegensatz zu den kleineren Golfstaaten hatten hier amerikanische Unternehmen, vor allem die ARAMCO, das Sagen. Die Diversifizierung der Bevölkerung schritt im größten Land der Arabischen Halbinsel besonders rasch voran, auf den Ölfeldern entstand vor allem eine selbstbewußte Arbeiterschaft. Der damalige Kronprinz *Faisal* entschied sich 1962 für die Flucht nach vorn und

legte ein 10-Punkte-Reformprogramm auf, das die *Al Sa'ud* an die Spitze der notwendigen Modernisierungen setzte, diese somit kanalisierte und ihre Herrschaft langfristig sicherte. Die von ihm eingeleitete Wirtschaftsplanung sorgte nach seiner Thronübernahme, 1964, für das Anwachsen einer einheimischen saudi-arabischen Unternehmerschaft, für eine – in Potenzkurve anwachsende – Zunahme des unternehmerischen Potentials, die ihre Stärkung eben jenen Reformen verdankten. *Faisal* setzte so die von seinem Vater, Staatsgründer *Abdel Aziz Ibn Sa'ud*, perfektionierte Inkorporierungsstrategie der wichtigsten politischen und sozialen Kräfte des Landes in das System – nun mit erheblich umfangreicheren finanziellen Mitteln ausgestattet – auf neue Weise fort. Das Erdöl gewann insofern staatsgestaltende Kraft, als daß es durch seine „fermentierende“ Wirkung auch die Umformung des Staatsapparates und der Regierungsmethodik erzwang. Saudi-Arabien legte sich einen *Ministerrat* zu, führte eine *landesweite Verwaltung* ein, verband die entferntesten Teile des Landes durch eine moderne *Infrastruktur* und gab sich *Gesetze* neben der islamischen *Scharia*. Die anderen Förderländer der arabischen Halbinsel vollzogen diese Entwicklung im wesentlichen nach. *Oman* war zwar nie offiziell dem britischen Kuratel unterstellt, befand sich aber nichts desto trotz unter starkem Einfluß Londons. *Kuwait* erreichte seine staatliche Unabhängigkeit von Großbritannien erst 1961, die übrigen drei sogar erst ein Jahrzehnt später, als sich London endgültig aus seinen Einflußzonen „östlich von Suez“ zurückzog. Erst die Erdöleinnahmen gestatteten es diesen bevölkerungsarmen „Familienunternehmen“, sich zu Staaten zu entwickeln bzw. sich als Territorialstaaten zu festigen. „Man kann sagen, sie (die kleinen arabischen Golfstaaten) traten erst in die gesamtarabische Geschichte ein, als ihre Erdölvorkommen für die westlichen Industriestaaten zunehmend an Bedeutung gewannen, damit die Golfregion in das Zentrum globalen Interesses rückte, und als hohe Öleinkommen sie als Geldgeber für andere arabische Staaten interessant werden ließen.“⁴

Historisch eher zufällig, erlangten die *Emirate*, *Katar* und *Bahrain* ihre staatliche Souveränität zu einem Zeitpunkt, als die lange und opferreiche Etappe der Rückgewinnung der Verfügungsgewalt über die Erdölförderung durch die Länder der Region ihren Abschluß fand. Waren die lokalen Regierungen, d.h. die Herrscher, bis zum Beginn der 70er Jahre mit ca. 10–20% der Ölerträge „abgespeist“ worden, so konnten sie 1971/72 die Verstaatlichung der Ölfelder und der darauf befindlichen Förder- und Verladeanlagen ganz oder zu größeren Teilen durchsetzen. Damit begann ein neues Kapitel am Golf.

Die Dekade der „reichen Ölscheichs“ dauerte von 1971 bis 1981

Das Klischee von den „unermeßlich reichen Ölscheichs“ entstand im wesentlichen in den 70er Jahren. Als sich der

Weltmarktpreis für Erdöl 1973 von 1,86 \$/Barrel auf über 11 \$/Barrel vervielfachte, bedeutete das für die unterdessen zu Besitzern ihrer eigenen Reservoirs gewordenen Förderländer kaum faßbare Deviseneinnahmen innerhalb außerordentlich kurzer Zeiträume. Als größter arabischer Produzent des flüssigen Kohlenwasserstoffs stand Saudi-Arabien logischerweise an der Spitze dieses finanziellen Booms.

Trotz forcierter wirtschaftlicher Modernisierungsbestrebungen unter König *Faisal* zeigte sich selbst die saudi-arabische Wirtschaft anfangs außerstande, die Devisenströme zu absorbieren. Die übrigen Förderländer der Arabischen Halbinsel traf der Reichtum noch überraschender. Mit der saudi-arabischen Regierung an der Spitze, tätigten sie deshalb zunächst *umfangreiche Investitionen in den westlichen Industrieländern*. Berichte und Kolportagen über Milliarden arabischer Petrodollars auf den westlichen Finanzmärkten füllten die internationalen Medien. Häufig legten die Herrscher dabei vorrangigen Wert auf die *Sicherheit der Anlage* und weniger auf den Zinsertrag – mit spürbaren Folgen.

Zum einen wurden große Teile des neuen Auslandsbesitzes durch die langen Anlagezeiträume illiquid, zum anderen überstieg die Inflationsrate in den Depositenländern häufig den Zinsertrag, d.h. es wäre ökonomisch sinnvoller gewesen, das Erdöl im Boden zu belassen. Auch die *Importpolitik* folgte nicht immer der Vernunft. Nicht unähnlich dem „neureichen Nachbarn“, wurden vor allem Konsum- und Luxusgüter sowie prestigeträchtige Vorzeigeobjekte geordert. Damit setzte ein gigantisches *Petrodollar-Recycling* zugunsten der westlichen Exporteure ein, das in seinen Dimensionen nur noch durch die ehrgeizigen militärischen Aufrüstungsprogramme der Herrscher übertroffen wurde. In den Zentralen der multinationalen Unternehmen sprach sich allerdings rasch herum, daß jetzt am Golf „großes Geld“ zu verdienen sei. Gefördert durch den 1975 ausbrechenden Bürgerkrieg im Libanon, der den Niedergang des Bank- und Finanzzentrums Beirut bedeutete, begann eine Wanderung von Niederlassungen bedeutender internationaler *Banken* und Firmen an den Golf. Seit Mitte der 70er Jahre befinden sich die regionalen Leitstellen westlicher Wirtschaft und Finanzen in der arabischen Welt in Saudi-Arabien, Bahrain, Kuwait und den VAE.⁵ Es zählt zu den bleibenden politischen Verdiensten König *Faisals*, bis zu seiner Ermordung im Jahr 1975 die Weichen für eine wirtschaftsstrukturelle Entwicklung gestellt zu haben, die sein Land zunehmend in die Lage versetzte, die Petrodollars sinnvoll im Inland einzusetzen. Schritt für Schritt folgten die übrigen Förderländer diesen Erfahrungen. Bis zum Ende des Jahrzehnts erlebten sie – abgestuft nach ihren Deviseneinnahmen – einen *enormen ökonomischen Aufschwung*, der kaum einen Wirtschaftsbe reich aussparte. Innerhalb weniger Jahre entstanden eine moderne Infrastruktur in Gestalt mehrspuriger Autobahnen, moderner Seehäfen, internationaler Flug-

häfen und eines Kommunikationsnetzes auf neuestem technischen Stand. Der Aufbau von Fabriken der exportorientierten Industrie auf Erdöl- und Erdgasbasis wurde forciert, daneben entstanden aber auch metallurgische Betriebe, Düngemittelfabriken, Meerwasserentsalzungsanlagen und Betriebe vielfach importabhängiger Montageindustrien. Der Bauboom bescherte der Baustoffindustrie satte Gewinne, die Produkte der Konsumgüterindustrie fanden reißenden Absatz. Der Handel, speziell der Transithandel florierte, Finanz-, Bank- und Versicherungswesen partizipierten am Boom. Erhebliche Subventionen führten zu beträchtlichen Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktion, ohne aber die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten spürbar zu mildern. Der devisa-induzierte Wirtschaftsboom beeinflusste die weitere Diversifizierung der Gesellschaften dieser Länder wie ein hochwirksamer Katalysator. Großkaufleute, Industrielle und Kommissionäre vervielfachten ihre Gewinne, der Staat übernahm die kostenintensiven Vorleistungen, die Spitzen der Privatwirtschaft teilten sich hingegen die Profite, natürlich stets bei entsprechender Beteiligung des Hofes.

In dieser überhitzten Wirtschafts-atmosphäre entstanden die spezifischen *Abhängigkeitsverhältnisse* des privaten Wirtschaftssektors vom Staat, erlebten *Nepotismus* und *Korruption* eine vordem nie gekannte Blüte. Innerhalb des Privatkapitals entstand ein breites *parasitäres* Element: Kontraktoren ausländischer Investoren, Kompradoren, Mittelsleute, Spekulanten, Agenten und Wucherer, die ohne wesentliche Eigenleistungen erhebliche Profite realisierten. Über „Vermittlungsgebühren“, Bestechungen und Vorteilsvergabe sicherten sie sich ihren Platz und betrachteten sich als um so ungefährdeter, je erfolgreicher es ihnen gelang, auch Stammesführer, hohe Geistliche und vor allem Angehörige der Herrscherfamilien auf ihre „Gehaltslisten“ zu setzen. Das parasitäre Element etablierte sich dauerhaft, es überwucherte auch andere Bereiche des privaten Wirtschaftssektors.

Die politischen Herrschaftsverhältnisse blieben weitgehend unberührt

Trotz der stürmischen wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen blieben die politischen Herrschaftsverhältnisse davon weitgehend unberührt. Parteien, Gewerkschaften, jegliche organisierte politische Betätigung blieben verboten, die Herrscherfamilien regierten weiterhin *autokratisch*, bestenfalls im *traditionellen Konsensverfahren* mit den führenden islamischen Rechtsgelehrten, den Chefs der großen Stämme und den Spitzen des Big Business. Dieser politische Status quo wurde durch umfangreiche staatliche Wohlfahrtsleistungen „erkauft“. Die Regierungen offerierten den Einheimischen ein kostenloses Gesundheits- und Bildungswesen auf hohem Niveau, subventionierten den Wohnungsbau und schufen weitere finanzielle Vergünstigungen.

Die Staatskassen waren zwischen 1971 und 1981 so reichlich gefüllt, daß auch lohnabhängig Beschäftigte, kleinere Unternehmer und Handwerker am Boom partizipierten und die extrem ungleiche Verteilung des Reichtums kaum hinterfragten. Selbst die Unterschichten, einfache Beduinen, eine entwurzelte, urbanisierte Landbevölkerung und andere erhielten einen zwar kleineren aber hochwillkommenen Teil der staatlichen Wohlfahrtsleistungen. Die bewährte Strategie des „Teile und Herrsche“ anwendend, zeigte die Staatsführungen auch ein weiteres inhärentes Merkmal des Wirtschaftsbooms für sich aus, indem sie de facto eine Zweiklassengesellschaft aus Einheimischen und Zugereisten zementierten.

Da die einheimischen Bevölkerungen insgesamt zahlenmäßig zu schwach waren, um den wachsenden Arbeitskräftebedarf zu decken, öffneten die Förderländer auf der Arabischen Halbinsel in den 70er Jahren ihre Tore nicht nur für ausländische Investoren, sondern auch für *ausländische Arbeitskräfte*, die in die produktiven Bereiche der Wirtschaft und in den Dienstleistungssektor strömten. Damit wurde nicht nur die demographische Situation in diesen Ländern dramatisch verändert, sondern auch die soziale – nur Staatsbürger partizipierten legal an den umfangreichen staatlichen Wohlfahrtsleistungen. *Zusammenfassend* kennzeichneten folgende Merkmale die Entwicklung in den 70er Jahren auf besondere Weise:

- eine einseitige und wachsende Abhängigkeit der jeweiligen Wirtschaften von Erdöleinkünften (*Erdölrente*)
- eine spezifische Stellung in der internationalen Wirtschaft als *Energie- und Rohstofflieferant*
- eine strikt ausgabenorientierte, wirtschaftlich unzureichend begründete, politisch bestimmte *Entwicklungsstrategie* unter Dominanz des Staates
- eine schwache Verwurzelung der neuen *Wirtschaftselite* in der produktiven Sphäre
- eine Übertragung wesentlicher Funktionen produktiver Tätigkeit an das *Auslandskapital* und *ausländische Arbeitskräfte*.⁶

Trotzdem, am Ende der Dekade schien das Glück am Golf vollkommen. Allein die Zahlen für Saudi-Arabien belegen das eindrucksvoll. 1980 erzielte der saudi-arabische Staat Einnahmen aus dem Erdölexport in Höhe von 102,2 Md. \$, 1981 konnte das Ergebnis mit 101,2 Md. \$ de facto noch einmal wiederholt werden. Das bedeutete eine 53fache Erhöhung der Erdöleinnahmen innerhalb eines Jahrzehnts.⁸ Im gleichen Jahr hatten die Auslandsreserven Saudi-Arabiens einen Umfang von ca. 150 Md. \$ angenommen.⁹

Die Iranische Revolution und der 1. Golfkrieg führten zur Gründung des Gulf Cooperation Councils

Am Ende der 70er Jahre traten aber im regionalen Umfeld der Golfmonarchien Ereignisse ein, die ein grundlegendes Umdenken erforderten. Im Februar 1979 feierten iranische Revolutionäre das Schah-

regime hinweg, errichteten eine islamische Republik und äußerten die feste Absicht, den Umsturz auch in die Nachbarländer zu tragen. Der irakische Präsident *Saddam Hussein* nahm die Drohungen im September 1980 zum Anlaß, in Iran einzumarschieren und damit den längsten und opferreichsten Krieg zu beginnen, der je zwischen Ländern der Dritten Welt geführt wurde. Die reichen, aber bevölkerungsarmen Golfmonarchien empfanden die dadurch entstandene Bedrohung als besonders elementar. Sollte es jetzt nicht an der Zeit sein, Rivalitäten und Unterschiede zurückzudrängen und sich auf das Gemeinsame zu besinnen? Sporadisch hatte es ähnliche Ambitionen auch in der Vergangenheit gegeben, aber erst die iranische Revolution und der 1. Golfkrieg ließen sie Realität werden.¹⁰

Wiederholt trafen sich die Außenminister der Golfmonarchien, um schließlich am 9. und 10. März 1981 in der omanischen Hauptstadt Maskat den Entwurf einer Charta für eine gemeinsame Organisation vorzulegen, die „die Grundlagen für die Realisierung von Koordination, Integration und Kooperation in allen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten“ schaffen sollte. Am 25. Mai 1981 setzten die Staatsoberhäupter Saudi-Arabiens, Kuwaits, Bahrains, Katars, Omans und der VAE schließlich in Abu Dhabi ihre Unterschriften unter die Charta und hoben so den *Gulf Cooperation Council* (GCC) aus der Taufe. Um jegliche Provokation der militärisch überlegenen Nachbarn Irak und Iran zu vermeiden, vermied die Charta jeden offensichtlichen Verweis auf die *Sicherheitsaspekte* des Rates. Nichts desto trotz war klar, daß eben jene Aspekte ursächlich zur Gründung geführt hatten. Im November des Gründungsjahres vereinbarten die Herrscher eine enge Zusammenarbeit in Verteidigungsangelegenheiten. Schon im Januar 1982 diskutierten die Verteidigungsminister Eckdaten einer gemeinsamen Sicherheitspolitik, z.B. die Schaffung eines gemeinsamen Luftverteidigungssystems und die Standardisierung militärischer Ausrüstung. Im November 1984 vereinbarten die Staatsoberhäupter schließlich die Etablierung einer gemeinsamen, in Saudi-Arabien zu stationierenden „Schnellen Eingreiftruppe“ (*Rapid Deployment Force*), zu der alle Mitgliedsländer Kontingente abstellen sollten.

Offiziell sprach die Charta hingegen vor allem *wirtschaftliche Integrationsabsichten* aus. Sie sah fünf aufeinander aufbauende Schritte der Integration vor: eine Freihandelszone, gefolgt von einer Zollunion, einem gemeinsamen Markt, einer wirtschaftlichen Union, schließlich abgeschlossen durch eine vollständige ökonomische Integration. Im November 1982 verabschiedeten die zuständigen Fachminister der GCC-Staaten ein *Unified Economic Agreement*, in dem sich die Beteiligten auf den freien Personen- und Kapitalverkehr, die Harmonisierung des Bankwesens und die Währungs koordinierung verständigten. Die Staatsoberhäupter einigten sich im gleichen Jahr auf die Einrichtung einer *Gulf Investment Corporation* mit Sitz in Kuwait, der sie ein An-

fangskapital von 2,1 Md. \$ zur Verfügung stellten. Im März 1983 kam es schließlich im Prinzip zur Verwirklichung des ersten avisierten wirtschaftlichen Integrationszieles, der Einführung einer *Freihandelszone*.¹¹ Die darauf aufbauenden Integrations Schritte blieben allerdings zunächst – insbesondere aus zwei Gründen – in einem embryonalen Stadium stecken.

Zum einen stellte sich rasch heraus, daß weder die iranische Revolution noch der irakisch-iranische Krieg unmittelbar drohten, auf die Arabische Halbinsel überzugreifen. Dadurch schwächte sich das Hauptmotiv für das Zusammengehen ab. Partikularinteressen der Herrscher brachen wieder auf. Generell neigten die nördlichen GCC-Staaten Saudi-Arabien, Kuwait und Bahrain, die geographisch näher zu den Kriegsschauplätzen lagen dazu, Irak zu stärken (immerhin trugen sie die finanzielle Hauptlast der irakischen Kriegsanstrengungen), während die südlichen Mitglieder Katar, VAE und Oman sich eher neutral verhielten bzw. durch Schmuggel von Nachschub nach Iran am Krieg verdienten.

Zum anderen veränderten sich in den 80er Jahren die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich. In Zeiten voller Kassen beschlossene Integrationspläne gerieten in einer Dekade in den Hintergrund, in der jeder einzelne Staat primär damit beschäftigt war, seine eigenen Erfahrungen im Umgang mit einer Rezession zu sammeln.

Die Talfahrt der achtziger Jahre und ihre Ursachen

Der internationale Erdölmarkt unterliegt, wie alle Warenmärkte, bestimmten Zyklen, d.h. nach dem langanhaltenden Boom der 70er Jahre durfte kaum verwundern, daß in den 80er Jahren eine Rezession eintrat, die fast ebenso lange dauerte wie die vorangegangene Konjunktur. Die Rekorderlöse von 1980 und 1981 waren im wesentlichen dem Ausbruch des 1. Golfkrieges geschuldet, als der Ausfall des irakischen und des iranischen Erdöls auf dem Weltmarkt den Ölpreis auf mehr als 30 Dollar pro Barrel steigen ließ. Die westlichen Ölimporteure sahen sich angesichts dieses Preisniveaus nach Alternativen um.

Verbrauchseinschränkungen konnten dabei nur ein erster Schritt sein. Nun wurde die gesamte Struktur des Energieaufkommens überdacht, neue, energiesparende Technologien wurden eingeführt und hinsichtlich der Bezugsquellen von Rohöl auf Länder orientiert, die nicht der OPEC angehörten. Am Golf führten diese Entwicklungen zu erheblichen Verwerfungen. Die Einnahmen der GCC-Staaten sanken rapide. 1982 flossen z.B. nur noch 76 Md. \$ in die saudi-arabischen Staatskassen, 1983 ganze 37,1 Md. \$.¹² Jetzt offenbarten sich die gravierenden Abhängigkeiten der GCC-Mitglieder vom Erdölexport, der durchschnittlich bei 90 % des Gesamtexportwertes liegt. Konjunkturschwankungen schlugen auf diese Weise „ungefedert“ auf die jeweiligen Volkswirtschaften durch, die in eine tiefe Krise gerieten. Besonders waren dabei natürlich Zweige der Erdölverarbeitung und Petrochemie,

die Bauwirtschaft sowie das Finanz- und Bankwesen betroffen.¹³ So blieb den Regierungen am Ende nur der Rückgriff auf die Reserven und die Inkaufnahme eines Budgetdefizits.

Am Beispiel Saudi-Arabiens läßt sich diese Entwicklung exemplarisch nachvollziehen. Im April 1983 sah das Budget für 1983/84 Ausgaben in Höhe von 73,2 Md. \$ vor, bei prognostizierten Einnahmen von 63,9 Md. \$. Für die Differenz sollten die Reserven aufkommen. Als sich im Verlauf des Jahres abzeichnete, daß die Einnahmen 53,2 Md. \$ nicht übersteigen würden, wurden einige Projekte gestoppt, andere Planvorhaben verlängert. Dadurch konnten auch die Ausgaben auf 63,1 Md. \$ gesenkt werden. Im April 1984 wiederholte sich die Prozedur. Für 1984/85 gingen die Planzahlen von 60,9 Md. \$ an Einnahmen und 73,8 Md. \$ an Ausgaben aus, wobei damit auf die Staatsreserve eine Belastung von fast 13 Md. \$ zukam.¹⁴ Damit war die Talsohle aber immer noch nicht erreicht. 1986 erwirtschaftete Saudi-Arabien aus dem Erdöllexport nur noch 28,5 Md. \$¹⁵ Durch den ständigen Zugriff sanken die Finanzreserven bis zum Ende der Dekade auf ca. 50 Md. \$. Der Rückgang der Erdöleinnahmen zwang nicht nur der saudiarabischen Regierung einen ungewohnten Sparkurs auf. In allen Golfmonarchien wurden Wirtschaftsprogramme reduziert bzw. die Realisierungsperioden verlängert. Selbst der Rüstungssektor blieb nicht verschont.

Es fiel den autokratischen Herrschern zunehmend schwerer, die in den 70er Jahren gesetzten Standards der omnipräsenten staatlichen Fürsorge und Wohlfahrtsleistungen aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig waren sie sich dessen bewußt, daß die wachsenden Widersprüche innerhalb ihrer komplexer gewordenen Gesellschaften nur auszubalancieren seien, wenn es weiterhin gelang, mögliche Opposition „aufzukaufen“. Voller Hoffnung erwarteten sie deshalb in der zweiten Hälfte der 80er Jahre das Ende der Rezession auf dem Welterdölmarkt und einen Anstieg der Preise. Begierig griffen die Herrscher alle Prognosen auf, die ab etwa 1988 eine „deutliche Erholung der Weltnachfrage nach Öl bei steigenden Preisen erwartet(e)“.¹⁵ Tatsächlich stagnierten Markt und Preise aber bis zum Ausbruch der Kuwaitkrise.

Das Debakel des 2. Golfkriegs

Während die lange Rezession die GCC-Staaten ökonomisch geschwächt hatte, bedeutete der irakische Einmarsch in Kuwait am 2. 8. 1990 einen Angriff auf die staatliche Existenz eines ihrer Mitglieder. Die in das saudi-arabische Exil geflohenen Herrscher Kuwaits und ihre Gastgeber mußten deshalb auf alle verfügbaren finanziellen Reserven zurückgreifen, um zumindest den Status quo ante wiederherzustellen. Auch ein reicher Staat wie Kuwait konnte die verheerenden Folgen einer mehrmonatigen irakischen Okkupation und der finanziellen Beteiligung an der internationalen Befreiungsaktion nicht ohne gravierende Veränderungen seines Wirtschafts- und Finanzstatus

überstehen. Am Ende des Krieges brannte eine der bedeutendsten Einnahmequellen des kuwaitischen Staates, die Bohrlöcher der Fördergebiete. Von Januar 1991 bis zum Erlöschen der Brände am 6. 11. 1991 wurden 205 Mio. Tonnen (1,56 % der Reserven) Rohöl in einem Gesamtwert von 30 Md. \$ ein Opfer der Flammen. Weitere 1,5 Mio. Tonnen gelangten aus Tanklagern, Pipelines und Off-shore-Quellen ins Meer.¹⁷ Große Teile der Petroindustrie waren zerstört oder vermint. Die größte Meerwasserentsalzungsanlage lag in Trümmern, der Flughafen bot ein Bild der Zerstörung. Der Hafen Mina al-Ahmadi konnte nicht angelaufen werden, vierzig Relaisstationen fehlten dem Energienetz. Krankenhäuser, Schulen, andere öffentliche Gebäude waren in Mitleidenschaft gezogen, von 800.000 zugelassenen Fahrzeugen galten 600.000 als gestohlen oder zerstört.¹⁸

Da in Kuwait Informationen über die Staatsfinanzen, Einnahmen und Ausgaben traditionell als wohlgehetetes Staatsgeheimnis gehandelt werden, darf nicht verwundern, daß sich die Angaben über die Höhe der entstandenen Kriegsschäden, der Zahlungen an die Alliierten und der tatsächlichen Wiederaufbaukosten erheblich widersprechen. G. Joffe schätzte die Kosten für den Wiederaufbau, die Wiederbeschaffung, die Instandsetzung und die Löscharbeiten auf den Erdölfeldern auf mindestens 20 Md. \$¹⁹, die kuwaitische Regierung sprach hingegen von 64 Md. \$, ohne genauer zu spezifizieren.²⁰ Letztgenannte Summe wird aber auch von anderen Quellen als realistischer eingeschätzt, da sie die internationalen Verbindlichkeiten Kuwaits berücksichtigt. Untersuchungen des *Middle East Economic Digest* gingen von Gesamtkosten in Höhe von 50 bis 70 Md. \$ aus, wobei die Wiederaufbaukosten allein mit 40 Md. \$ angesetzt wurden.²¹

Selbst Kuwait konnte derartige Summen nicht aus den laufenden Einnahmen beglichen. Als die staatliche Existenz zur Disposition stand, wurde mit einem Tabu gebrochen und die Auslandsguthaben angegriffen. Seit den 60er Jahren tätigte der kuwaitische Staat kontinuierlich Investitionen im Ausland. Die *Kuwait Investment Organisation* (KIO) koordinierte diese Aktionen. Darüber hinaus wurde ein *Kuwait Fund for Future Generations* angelegt, der Reserven für „die Zeit nach dem Öl“ anhäufen sollte und bis 2010 von jedem Zugriff zu bewahren war. Die Höhe der kuwaitischen Auslandsguthaben wird für die Zeit vor dem 2. Golfkrieg mit etwa 110 Md. \$ angesetzt.²² Die Einnahmen aus diesem Besitz überstiegen in Jahren verhältnismäßig niedriger Weltmarktpreise für Erdöl sogar die Gewinne Kuwaits aus dem Erdöllexport. Um derartige Überschüsse zu erzielen, mußten diese Gelder natürlich zum größten Teil langfristig angelegt werden. Was für den privaten Kleinschuldner Alltagserfahrung bedeutet, erfuhr nun auch der kuwaitische Staat. Unter dem Zwang, verkaufen zu müssen, handelte er sich erhebliche Nachteile ein.²³ Für die Zeit bis 1991 gingen Untersuchungen von insgesamt 35 Md. \$ aus, die von den kuwaitischen Auslandskonten

abgehoben werden mußten,²⁴ schon 1993 stand fest, daß etwa die Hälfte des kuwaitischen Auslandsbesitzes ein Opfer des Krieges wurde. Von den verbleibenden 50 Md. \$ sind allerdings nur 25 Md. \$ als liquid zu betrachten.²⁵ Damit ist eine entscheidende Veränderung des wirtschaftlichen und finanziellen Status von Kuwait eingetreten. Jahre, in denen die Gewinne aus den Auslandsguthaben den Löwenanteil der kuwaitischen Staatseinnahmen ausmachten, werden wohl auf lange Sicht nicht mehr zu vermelden sein. Die erklärte Absicht des Emirs, innerhalb der nächsten zwölf Jahre jährlich 1 Md. \$ außerhalb des regulären Budgets für Verteidigungszwecke bereitzustellen, obwohl sich die Wirkungslosigkeit gigantischer Aufrüstung gerade erst erwiesen hatte, wird die Reserven weiter beschneiden. Ausbleibende Erdöleinnahmen und drastisch gesunkene Gewinne aus den Auslandsinvestitionen führten folgerichtig zu einem erheblichen Defizit im kuwaitischen Staatshaushalt. Im Finanzjahr 1991/92 wurde ein Negativrekord von 38,3 Md. \$ verzeichnet.²⁶ Das kuwaitische Wohlfahrtssystem konnte nicht länger als unantastbar gelten – mit inhärenten Folgen für die politische Landschaft. Wenn die Herrscherfamilie *Al Sabah* zu Einschränkungen ihrer materiellen Patronage gezwungen wird, gewinnen alternative politische Kräfte zwangsläufig an Potential.

Auch für Saudi-Arabien setzten die enormen finanziellen Aufwendungen während des 2. Golfkrieges quasi einen Schlußpunkt unter eine Dekade pekuniärer Talfahrt. Das Brutto-Inlands-Produkt (GDP) Saudi-Arabiens betrug 1991, am Ende des Jahrzehnts, nur noch ein Drittel von 1981,²⁷ seit 1983 hatte sich eine Staatsverschuldung von 55 Md. \$ angehäuft.²⁸ Die Auslandsguthaben waren Ende 1990 gegenüber den frühen 80er Jahren um 75% geschrumpft.²⁹ In dieser prekären Situation entstanden der saudiarabischen Regierung nach eigenen Angaben – Verbindlichkeiten von insgesamt 69 Md. \$ im Zusammenhang mit dem 2. Golfkrieg.³⁰ Die defizitäre Entwicklung der 80er Jahre setzte sich fort. Aufgrund des Krieges wurde für 1991 kein reguläres Staatsbudget verabschiedet. 1992/93 kalkulierte die Regierung ein Defizit von 3,9 Md. \$ ein, real betrug die Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben 10,5 Md. \$. Realistischerweise ging man deshalb 1993/94 von einem Defizit in Höhe von 7,4 Md. \$ aus und zeigte Ansätze von Stolz, als tatsächlich nur 8 Md. \$ erreicht wurden. Das bedeutete de facto eine weitere Einschränkung in der staatlichen Ausgabenpolitik. Vor diesem Hintergrund erscheint die Reformbereitschaft der *Al Sa'ud* nach dem 2. Golfkrieg in einem anderen Licht. In dem Maße, wie die Mittel für die Beeinflussung der Bevölkerungsmehrheit schwanden, mußte die Herrscherfamilie andere Ventile für latente Unzufriedenheit öffnen. Die Staatsführung war sich jedenfalls der Gefährlichkeit der Situation voll und ganz bewußt. Unmittelbar nach Kriegsende verteilte sie voraussichtlich ein letztes Mal „Geschenke“. Sie stundete für zwei Jahre Hypothekenrückzahlungen, senkte Verkehrstarife und erhöhte die

Subventionen für Getreide, ein Geschenk an die Beduinen. Die einschneidenden Abstriche am „Wohlfahrtsstaat“ Saudi-Arabien konnten diese „kosmetischen Operationen“ aber kaum noch überdecken.

Auf dem Wege der Genesung?

Als die Streitkräfte der internationalen Koalition die letzten irakischen Soldaten aus Kuwait vertrieben hatten, war für die GCC-Mitglieder zweifellos die tiefste Krise seit Bestehen ihrer Organisation überstanden. Angesichts ihrer jüngsten Erfahrungen und der leeren Kassen sprach nicht viel dafür, zum „*business as usual*“ zurückzukehren. Die geringsten Änderungen beabsichtigten die Herrscher an den politischen Verhältnissen zuzulassen. Das wiederum zwang dazu, nach effektiven Wegen zu suchen, die Wirtschaft anzukurbeln. Auch wenn dadurch langfristig politische Rückwirkungen zu erwarten sind, ließen sich die Herrscher letztlich doch von internationaler *Wirtschaftsexpertise* (IMF u.a.) überzeugen, daß eine rasche Gesundung der Wirtschaft nur über eine *Stärkung privaten Unternehmertums* und die Beseitigung von Hemmnissen für die Kräfte des *Marktes* zu erreichen sei.

Ein zweiter Weg sollte mit der *Wiederbelebung der Kapazitäten des GCC* beschritten werden. Die gemeinsame Suche nach Lösungsmöglichkeiten aus der Krise schien den Monarchen erneut aussichtsreich. Neben der Belebung des Handels innerhalb des GCC stellten sie sich die Ausweitung und Diversifizierung der jeweiligen nationalen Wirtschaften zum Ziel und leiteten abgestimmte Verhandlungen mit den westlichen Verbraucherländern ein, um deren Investitionen am Golf zu erhöhen. Im Mai 1992 kündigten die Handelsminister der Mitgliedsstaaten an, bis zum Jahr 2000 den schon in der Charta avisierten gemeinsamen Markt einrichten zu wollen. Bis dahin sollten alle Bürger der GCC-Mitgliedsstaaten die gleiche Behandlung erfahren, wenn sie ökonomisch auf dem Territorium eines der Mitglieder aktiv werden wollten.

Obwohl während des 16. GCC-Gipfels in Maskat im Dezember 1995 festgestellt werden konnte, daß das GDP der Mitgliedstaaten im gleichen Jahr die Summe von 207 Md. \$ überschritten hatte, fiel das Resümee nicht euphorisch aus. Immer noch drückten die Folgekosten des 2. Golfkrieges und befanden sich die Marktpreise für Rohöl inflationsbereinigt fast auf einem Niveau wie vor dem Preisboom von 1973.³¹ Erst ab Mitte der 90er Jahre trat eine leichte Besserung ein. 1996 stieg der durchschnittliche Erdölpreis von 16,8 \$ auf 20 \$/Barrel, womit sich die kumulierten arabischen Öleinnahmen um 12,5% erhöhten. Auf diese Weise verbesserten sich die Leistungsbilanzen der Förderländer, der Schuldendienst wurde erleichtert und die Devisenreserven leicht aufgestockt. Saudi-Arabien konnte 1996 ein Wachstum des Brutto-Inlandprodukts (BIP) um 6% erreichen, die VAE und Kuwait erreichten sogar 9%. Die Richtigkeit des Kurses bestätigend, trug die Belebung

des Privatsektors entscheidend zu diesem Ergebnis bei. In Saudi-Arabien erreichte er mit einem Anteil von 37% am BIP fast den gleichen Anteil wie der Erdölsektor.³² Neben verbesserter Koordinierung der Wirtschaftsaktivitäten im GCC und der Motivierung des Privatsektors war striktere *Ausgabenkontrolle* ein weiteres Mittel für die Stabilisierung der Wirtschaft. Das Ausland spürte den Sparwillen primär an der Einschränkung der durch die GCC-Staaten geleisteten Entwicklungshilfe. Es gehörte seit Jahren zu den festen Gepflogenheiten des GCC, beachtliche Mittel für die Entwicklungshilfe, vor allem für die ärmeren arabischen Länder zur Verfügung zu stellen und damit den latenten Vorwurf der unberechtigten Aneignung „gesamtarabischer Reichtümer“ zu entschärfen. In den arabischen Hauptstädten während des Golfkrieges noch leidenschaftlich debattiert, lehnte der GCC danach Projekte der Einführung eines arabischen „*Marshallplanes* für die ärmeren Brüder“ vehement ab.

Zunächst sollten damit Staaten wie Jordanien und Jemen bzw. Organisationen wie die PLO „abgestraft“ werden, die sich aus der Sicht der Golfmonarchen während des 2. Golfkrieges zumindest indifferent verhalten hatten. Insbesondere Kuwait machte sich für eine harte Haltung stark. Als *al-Hayat* eine diesbezügliche Umfrage unter einer repräsentativen Auswahl kuwaitischer Bürger durchführte, sprachen sich immerhin 25% für eine generelle Einstellung kuwaitischer Entwicklungshilfe aus, 20% plädierten zumindest für erhebliche Einschränkungen, 55% votierten für verminderte Zahlungen an Staaten, die sich während des Golfkrieges loyal verhalten hatten, keine Stimme fand sich für eine Fortsetzung des Vorkriegskurses in dieser Frage.³³

Aus guten Gründen konnte sich diese extreme Haltung Kuwaits im GCC nicht dauerhaft durchsetzen. Es schien nicht ratsam, den arabischen Konsens aufzukündigen und die strategisch wichtigen Staaten wie Ägypten und Syrien zu verprellen. Verbundenheit mit der „arabischen Sache“ ließ sich auch weiterhin gut mit humanitärer und Entwicklungshilfe für die Palästinenser bekunden. Kurzum, entsprechend ihrer neuen finanziellen Möglichkeiten setzen die GCC-Staaten ihre Entwicklungshilfeprogramme auch in den 90er Jahren fort.

Politische Reformen?

Trotz des sichtbaren Bestrebens, die notwendigen Reformen durchzusetzen, kann von einem irreversiblen Durchbruch weiterhin nicht die Rede sein. Grundsätzlich endet der Wille zu Reformen immer dort, wo diese drohen, die Herrschaftsverhältnisse in Frage zu stellen. Das Tempo der politischen Liberalisierung hält in keinem Fall mit dem der ökonomischen Liberalisierung Schritt.

In Kuwait, wo der Einschnitt des 2. Golfkrieges am spürbarsten war, mußten die *Al Sabah* die umfangreichsten Zugeständnisse machen und ein lebendiges *Parlament* zulassen, zu dem 1992 und 1996 Wahlen stattfanden. Allerdings konnte in

dem Emirat auf Vorläufern aufgebaut werden, das letzte Parlament war erst 1986 durch den Emir aufgelöst worden. Saudi-Arabien hatte nicht einmal diese Rudimente zugelassen. Die *Al Sa'ud* propagierten 1992 die Einrichtung eines „*Konsultativrates*“ aus ernannten Mitgliedern als Meilenstein auf dem Weg zu politischer Partizipation.

Aus Gründen des *Machterhaltes* werden weiterhin Unsummen in die Militär- und Sicherheitsapparate, in defizitäre Staatsbetriebe, in die aufgeblähte öffentliche Verwaltung und in oft fragwürdige Wohlfahrtsprogramme gelenkt. Korruption, Verschwendung, ungezügelter Konsum und üppige Appanagen für die zahlenmäßig großen Herrscherfamilien zehren auch weiterhin an den knapper gewordenen Mitteln. Falscher Ehrgeiz tut ein übriges. In dem Bestreben, dem expandierenden Industrie- und Dienstleistungssektor eine adäquate *Landwirtschaft* an die Seite zu stellen, werden elementare geographische Gegebenheiten mißachtet. Extensiver Getreideanbau (3 Mio. t/Jahr, entspricht 40% des Inlandbedarfs) in einem Land wie Saudi-Arabien kann nur mit Hilfe riesiger Subventionszahlungen gelingen, ganz davon abgesehen, daß trotzdem zwischen 80% und 90% der Gesamtmenge an Lebensmitteln importiert werden müssen und der Wasserverbrauch zu Lasten künftiger Generationen geht. Die staatlich geförderte Landwirtschaft basiert zum größten Teil auf der Ausbeutung nicht erneuerbarer Grundwasserreserven.³⁴

Eine weitere Achillesferse der Volkswirtschaften am Golf entspringt hingegen weniger den Absichten der Staatsführer, sondern dem Erbe, auf dem ihre Herrschaft ruht. Die Bevölkerungszahlen steigen zwar, sie reichen aber nicht hin, um den Gesamtbedarf an hochqualifizierter Arbeit zu decken. Damit bleibt die Abhängigkeit von *ausländischen Arbeitskräften* auf längere Zeit bestehen, die Proportionen verheißen instabilere soziale und damit auch politische Verhältnisse.

Der GCC vor mäßigem Erfolg

Eine Rückschau auf die bisherigen 90er Jahre zeigt zudem, daß sich auch die Hoffnungen, die mit der Integration innerhalb des GCC verbunden waren, nur teilweise erfüllten. Faktisch wurde bisher nur die Freihandelszone installiert, aber das Handelsvolumen jedes Mitgliedsstaates mit Partnern außerhalb des Rates übersteigt weiterhin das innerhalb des GCC. Die Regierungen intervenieren weiterhin in einem Maße, daß von freiem Wettbewerb auf dem Arbeits- und Kapitalmarkt nicht die Rede sein kann. An Enthusiasmus und hochfliegenden Plänen mangelt es im Riyadher Hauptquartier des GCC nicht. Es war stets auf der Höhe der Zeit in der Definition von Integrationszielen, weniger aber in ihrer Realisierung. Managementspezialisten verglichen den GCC bisweilen mit einem *joint venture* aus sechs verschiedenen Firmen, das seine Geschäfte mit ehrgeizigen Zielen begann. Aber, weil die Direktoren nicht willens waren, die getroffenen Entscheidungen umzusetzen,

Entscheidungsbefugnisse zu delegieren und vom Konsensprinzip Abstand zu nehmen, waren die Ergebnisse außerordentlich mager. Kunden und Angestellte hätten das Vertrauen in die Firma verloren, sie leidet an „schwacher kollektiver Organisation und unzureichender gemeinsamer Aktion.“³⁵

Die Gründe dafür liegen auf der Hand: eifersüchtig wachen die einzelnen Herrscher über die Aufrechterhaltung ihrer Souveränität. Die kleineren, bevölkerungsärmeren Emirate mißtrauen den größeren, bevölkerungsreicheren Flächenstaaten, die erdölreicheren Mitglieder leiten aus diesem Umstand gewisse Sonderrechte ab. Nationale Eigensucht ist weiterhin tiefer verwurzelt als die Bereitschaft, wirklich eine Institution mit supra-nationaler Autorität zu errichten bzw. Attribute der Souveränität abzugeben.³⁶ Die zu Beginn des 1. Golfkrieges für unabdingbar gehaltene Aufstellung einer *Rapid Deployment Force* ist aus eben diesen Gründen in einem embryonalen Stadium stehengeblieben. Sie besteht de facto nur aus einigen saudi-arabischen Einheiten.

Im übrigen vertrauen die GCC-Oberhäupter nach den Erfahrungen des 2. Golfkrieges mehr als je zuvor auf ausländischen, insbesondere *amerikanischen Schutz*. Längst haben der König, der Sultan und die Emire erkannt, daß westlicher Druck hinsichtlich von Reformen in ihren Herrschaftsgebieten nur darauf gerichtet ist, eine optimale Ölversorgung der westlichen Hemisphäre zu annehmbaren Preisen sicherzustellen. Selbstverleugnung und Machtverzicht wird hingegen nicht verlangt. Solange sie selbst ein hinreichendes Maß an Stabilität garantieren, dürfen sie sich westlichen Schutzes sicher sein.

Für die Zukunft außerordentlich günstige Rahmenbedingungen

Diese Stabilität kann am Ende aber nur die Einsicht in die Notwendigkeit garantieren, Partikularinteressen und kleinlichen Egoismus zurückzustellen und zumindest die wirtschaftlichen Reformen mit größerem Nachdruck voranzutreiben. Jegliche weitere Verzögerung oder Behinderung dieser Reformen in der Gegenwart würde sie in der Zukunft nur schmerzhafter und kostenintensiver gestalten. Vor allem der private Sektor müßte umgehend von den immer noch vielfältigen Restriktionen befreit werden. Private Investoren sollten

selbst entscheiden dürfen, wie sie ihr Geschäft unter Einhaltung geltender Gesetze gestalten. Diese Gesetze müßten den Erfordernissen gegebenenfalls angepaßt werden. Alle Erfahrungen der Vergangenheit am Golf zeigen, daß staatlicher Dirigismus, staatliche Interventionen und Restriktionen die Wirtschaften in die Sackgasse führten.

In den Fällen, in denen der private Sektor bisher die notwendigen Freiheiten erhielt, trieb er die Wirtschaft voran. Er übernahm die führende Rolle bei der weiteren Erschließung von Erdöl- und Erdgasreserven (insbesondere in Oman und Katar), der Entwicklung von Weiterverarbeitungsindustrien (Kuwait und Saudi-Arabien) und der industriellen Diversifizierung (z.B. die *Advanced Electronics Company* in Saudi-Arabien und die Aluminiumförderung und -verarbeitung in Oman).³⁷

Natürlich wissen die Herrscher, daß wirtschaftliche Reformen die Erwartung auf adäquate politische Reformen nähren. Diesem Junktim auszuweichen, indem auf erstere verzichtet wird, hieße aber langfristig, Revolutionen zu riskieren.

Dabei sind die äußeren Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Reformen trotz der Rezession in den 80er Jahren und der mit dem 2. Golfkrieg verbundenen Kosten nach wie vor besser als in jedem anderen Teil der arabischen Welt. Die Ölproduzenten am Golf werden zur Jahrhundertwende ihre Schlüsselposition auf dem Exportmarkt nicht nur behaupten, sondern ausbauen. Die Produktion in den Nicht-OPEC-Staaten sinkt, die Reservoirs in den arktischen Regionen und in der Nordsee gehen zur Neige, Neuerschließungen werden immer teurer. Alternative Ölproduzenten wie Mexiko, Nigeria oder Indonesien entwickeln einen hohen Eigenbedarf, der ihre Exportmengen schmälert. Der Ölbedarf der Verbraucher in der nördlichen Hemisphäre bleibt aber unvermindert hoch. Langfristig können nur die Golfstaaten diesen Bedarf befriedigen.³⁸

Es bleibt die Aufgabe der politisch Verantwortlichen in den arabischen Golfmonarchien, diesen außerordentlich günstigen Rahmenbedingungen ein Optimum an Nutzen abzugewinnen.

Anmerkungen

- ¹⁾ vgl. Fürtig, H., Kriege um Öl und Vorherrschaft. Die Wettrecke Golf. In: Steinbach, U. (Hg.), Arabien: Mehr als Erdöl und Konflikte. Opladen 1992, S. 49f.
- ²⁾ vgl. Al-Mutrif, I.A., Perceptions of Arabian Gulf Security. In: Review of International Affairs, Belgrad, 49(1998)1065, S. 13.

- ³⁾ vgl. Twing, S.L., Summit in Oman confirms continued GCC Recovery from Gulf War. In: The Washington Report on Middle East Affairs, Washington D.C., February/March 1996, S. 9.
- ⁴⁾ Braun, U., Erdölreichtum als Konfliktfaktor – Die Golfstaaten und die arabische Solidarität. In: asien, afrika, lateinamerika (aala), Berlin, 19(1991) 5, S. 905f.
- ⁵⁾ siehe auch Wirth, E., Irak und seine Nachbarn. In: Die Golfregion in der Weltpolitik, Stuttgart, Berlin, Köln 1991, S. 25.
- ⁶⁾ vgl. Thiemann, E., Wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklung in den arabischen Golfmonarchien und ökonomische Folgen des Golfkrieges von 1990/91 für Wachstum und Entwicklungsprozeß. In: Griening, H. u.a., Chancen auf Entwicklung? Realitäten und Problembewältigung in der Nord-Süd-Dimension, Berlin 1994, S. 130f.
- ⁷⁾ vgl. Cordesman, A.H., Western Strategic Interests in the Southern Gulf: Strategic Relations and Military Realities. Boulder, London 1987, S. 17, Tab. 2.1.
- ⁸⁾ vgl. Safran, N., Saudi Arabia: The Ceaseless Quest for Security. Ithaca, London 1988, S. 457.
- ⁹⁾ vgl. Long, D.E., Stability in Saudi Arabia. In: Current History, Philadelphia, (1991)1, S. 12.
- ¹⁰⁾ siehe auch Fürtig, H., Der irakisch-iranische Krieg 1980–1988: Ursachen, Verlauf, Folgen. Berlin 1992, S. 98ff.
- ¹¹⁾ vgl. Koppers, S., Economic Analysis and Evaluation of the Gulf Cooperation Council (GCC). Frankfurt (M) 1995, S. 125.
- ¹²⁾ vgl. Safran, N., Saudi Arabia..., a.a.O., S. 130.
- ¹³⁾ vgl. Thiemann, E., Wirtschaftliche..., a.a.O., S. 130.
- ¹⁴⁾ vgl. Safran, N., Saudi Arabia..., a.a.O., S. 458.
- ¹⁵⁾ vgl. Cordesman, A.H., Western..., a.a.O.
- ¹⁶⁾ siehe stellvertretend für andere gleichlautende Prognosen: Krommer, A., Entwicklungsstrategien der arabischen Golfstaaten. Frankfurt(M.), Bern, New York 1986, S. 60.
- ¹⁷⁾ vgl. Schliephake, K., Wasser am Arabisch/Persischen Golf – natürliches Potential und Krisenfaktor. In: Orient, Hamburg, 33(1992) 3, S. 239.
- ¹⁸⁾ vgl. Perthes, V., Regionale Auswirkungen des zweiten Golfkrieges. Duisburg 1991, S. 34.
- ¹⁹⁾ vgl. Joffe, G., The Size and Distribution of Oil Wealth in the Region. Royal Institute of International Affairs, 3rd. Middle East Conference, London 9./10. 5. 1991, S. 6.
- ²⁰⁾ The Middle East, London, April 1991, S. 40.
- ²¹⁾ Middle East Economic Digest (MEEED), London, 15. 1. 1993, S. 8, 10.
- ²²⁾ vgl. u.a. Perthes, V., Regionale..., a.a.O., S. 39, FN 209.
- ²³⁾ vgl. Mansfield, P., Kuwait. Vanguard of the Gulf. London 1990, S. 86.
- ²⁴⁾ Deutsches Orient-Institut (DOI), Hamburg, Tätigkeitsbericht 1991, Hamburg 1992, S. 15.
- ²⁵⁾ vgl. The Middle East, a.a.O., April 1993, S. 31.
- ²⁶⁾ vgl. MEEED, a.a.O., S. 12.
- ²⁷⁾ vgl. Abu-Namay, R., Constitutional Reform: A Systematization of Saudi Politics. In: Journal of South Asian and Middle Eastern Studies, Villanova, 16(1993)3, S. 49.
- ²⁸⁾ vgl. The Middle East, London, January 1994, S. 23.
- ²⁹⁾ vgl. Twinam, J.V., The Gulf Cooperation Council since the Gulf War: The State of the States. In: Middle East Policy, Washington D.C., 1(1992) 4, S. 97.
- ³⁰⁾ vgl. Saudi Arabia, Washington D.C., März 1991, S. 9.
- ³¹⁾ vgl. Twing, S.L., Summit..., a.a.O., S. 9, 107.
- ³²⁾ vgl. Alkazaz, A., Die ökonomische Entwicklung 1996 im Überblick. In: Koszinowski, T./Matthes, H.P. (Hg.), Nahostjahrbuch 1996, Opladen 1997, S. 26, 32.
- ³³⁾ vgl. al-Hayat, London, 1. 7. 1991.
- ³⁴⁾ vgl. Schliephake, K., Wasser..., a.a.O., S. 232.
- ³⁵⁾ Koppers, S., Economic..., a.a.O., S. 196f.
- ³⁶⁾ vgl. Anthony, J.D., The U.S.-GCC Relationship: A Glass Half-Empty or Half-Full? In: Middle East Policy, Washington D.C., 5(1997) 2, S. 24f.
- ³⁷⁾ vgl. Kalicki, J.H., A Vision for the U.S.-Saudi and U.S.-Gulf Commercial Relationship. In: Ebenda, S. 74f.
- ³⁸⁾ siehe auch Thiemann, E., Wirtschaftliche..., a.a.O., S. 132 und Beutel, J., Die zentrale Rolle der Golfregion für die Versorgung mit Erdöl. In: Die Golfregion in der Weltpolitik, a.a.O., S. 76.

Die osteuropäischen Erfahrungen als Vorbild?

Der schwierige Weg zur Demokratie im Vorderen Orient

Der Staat und der Aufbau einer Zivilgesellschaft

Von Ferhad Ibrahim

Dr. Ferhad Ibrahim lehrt als Privatdozent Politikwissenschaft an der Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients der Freien Universität Berlin.

Diktaturen und konservative Monarchien bestimmen das Bild im Vorderen Orient, von Israel abgesehen. Sie stützen sich auf eine umfangreiche Staatsbürokratie, die auch die Wirtschaft lenkt und einen gewaltigen Sicherheitsapparat unterhält, ermöglicht vor allem durch die Einkünfte aus dem Erdöl. Welche Chancen haben da Oppositionsbewegungen, die auf eine Demokratisierung des Systems aus sind? Können Anstöße zur Liberalisierung der Wirtschaft die Demokratisierung befördern? Inwieweit gibt die Transformation der „realsozialistischen“ Systeme des ehemaligen Ostblocks ein ermutigendes Vorbild ab? Der Erfolg wird davon abhängen, inwieweit auch hier der Aufbau einer Zivilgesellschaft gelingen wird. Im Unterschied zum ehemaligen Ostblock sind die Kräfte, die eine Zivilgesellschaft aufbauen, in ihren politischen Zielen gespalten, in Säkularisten und Islamisten. Eine Demokratisierung würde einen tiefgreifenden Werterwandel voraussetzen. Red.

Relative Stabilität bei anhaltender Stagnation

Der Zustand der politischen Systeme im Vorderen Orient ist im allgemeinen durch eine anhaltende Stagnation, aber auch relative Stabilität gekennzeichnet. Die Reformimpulse der siebziger Jahre zielten lediglich auf eine systemstabilisierende Wirtschaftsliberalisierung ab. Die politische Sphäre wurde nur in einer begrenzten und rudimentären Form berührt. Abgesehen von der limitierten Liberalisierung von oben versuchte die Opposition, zuweilen in gewaltsamer Form, einen Machtwechsel zu erzielen. Alle diese Versuche mußten bislang scheitern. Auch die Versuche, die Herrschaftssysteme durch Wahlen, wie es in Algerien der Fall war, zu kippen, endeten mit einer umfassenden Konfrontation. Aus diesem Grunde entstanden Ende der achtziger Jahre und vor allem Anfang der neunziger Jahre Konzepte, die darauf abzielten, durch eine autonome Zivilgesellschaft die Dominanz des Staates zu schwächen. Das Hauptziel war eine friedliche Transformation der autoritären Systeme. Das Hauptproblem dabei war und ist die Suche nach Auswegen und Konzepten,

die adäquat für die Situation im Nahen Osten sein könnten. Mit anderen Worten: Es wurden Wege gesucht, die es der Zivilgesellschaft ermöglichen könnten, mehr Raum zu gewinnen. Ein Hindernis für die Entfaltung der Zivilgesellschaft liegt in der komplizierten *Struktur der politischen Systeme im Nahen Osten*. Die sozialwissenschaftlichen Ansätze der siebziger und achtziger Jahre versuchten, die vielfältigen Instrumentarien des Staates zur Beherrschung und Kontrolle der Gesellschaft zu erklären.

Die Bedeutung der staatlichen Bürokratie

Sowohl die wissenschaftlichen Erklärungsversuche mit Hilfe der Konzepte Autoritarismus¹ als auch Patrimonialismus² thematisierten in den achtziger Jahren die Bedeutung der staatlichen Bürokratie für die Fortdauer und Stabilität der politischen Systeme des Vorderen Orients. Beide Ansätze gehen von der fundamentalen Bedeutung der Bürokratie bei der Verhinderung der Partizipationswünsche der Bevölkerung sowie der Anbindung der gesellschaftlichen Gruppen an das politische System aus. Im Bereich der Kontroll- und Sicherheitsfunktion überschattet der bürokratische Apparat die Gesellschaft und entwickelt ein engmaschiges Kontrollnetz, das die Risiken für das System weitgehendst minimalisiert hat. Die Bürokratisierung der Wirtschaft während ihres Auf- und Ausbaus durch gesetzliche Instrumentarien schließt ihre Beherrschung durch den bürokratischen Staat ein.

Seit fast einer Dekade wird die Zivilgesellschaft als eine Alternative zur bürokratischen Herrschaft im Nahen Osten diskutiert und von außen entweder verordnet oder als ungeeignet verworfen.³ Auf der Diskursebene und in der Realität werden die Konturen einer Zivilgesellschaft im Nahen Osten sichtbar. Diese Ausformung der Zivilgesellschaft ist aber als Prozeß zu betrachten, der auf die Umformung der autoritären Systeme gerichtet ist. Die Zivilgesellschaft im Nahen Osten kann m.E. in mancher Hinsicht aus den Erfahrungen der Transformation in Osteuropa profitieren. Tatsächlich scheint sowohl die Debatte als auch die politische Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure im Nahen Osten das Modell der osteuropäischen Opposition vor dem demokratischen Wandel zum Vorbild zu haben: In der konzeptionellen Alternative zu den autoritär-büro-

kratischen politischen Systemen und im Versuch, der staatlichen Bürokratie mehr Raum abzurufen.

Die Bedeutung der Zivilgesellschaft

Was bedeutet aber die Zivilgesellschaft und warum kommt der Zivilgesellschaft die Rolle des Motors für den Wandel zu? Die Reduzierung der Zivilgesellschaft auf die Akteure, die sie repräsentieren, oder auf die Werte und schließlich auf das spezifische Verhältnis zur politischen Gesellschaft führte nicht nur im Nahen Osten zu einer definitorischen Verwirrung. Es ist in diesem Kontext angebracht, einige Elemente, die m.E. den Begriff Zivilgesellschaft ausmachen, zu benennen. Zivilgesellschaft wird in der *Hegel'schen* Tradition in der Sphäre zwischen Familie und Staat lokalisiert. Als Repräsentanten dieser Sphäre werden die Zusammenschlüsse (intermediäre Organisationen wie Vereine und Interessengruppen) von freien Bürgern gesehen, die einerseits gesellschaftliche Probleme regeln und andererseits die Dominanz des Staates in dieser Sphäre schwächen.

Um die Frage zu beantworten, warum die Zivilgesellschaft ein geeignetes Instrumentarium für den Wandel sein sollte, muß noch einmal Bezug auf die osteuropäischen Erfahrungen genommen werden. Sowohl in Osteuropa als auch im Nahen Osten steht eine relativ schwache Gesellschaft einem dominanten Staat gegenüber, der über einen mächtigen bürokratischen Apparat verfügt und sowohl die Wirtschaft als auch die Gesellschaft unter seiner Kontrolle hält. Es kommt im Falle des Nahen Ostens hinzu, daß die gesellschaftlichen Gruppen gespalten sind. Die Spaltung und Manipulation durch den Staat sowie die scheinbar unüberwindbare Spannung zwischen den Säkularisten und Islamisten verhindert eine Bündelung der oppositionellen Kräfte nach dem osteuropäischen Modell.

Im Zusammenhang mit der Zivilgesellschaft und der bürokratischen Herrschaft sollen in diesem Beitrag zwei Fragen von äußerster Bedeutung untersucht werden. Zum einen sollen die spezifischen Bedingungen für die Stabilität der orientalischen Bürokratie deutlich gemacht werden. Im weiteren werden die Hintergründe für die Fähigkeit der Bürokratie, Impulse zur sozialen und politischen Ausdifferenzierung zu verhindern oder zu schwächen, thematisiert.

Ökonomische und politische Öffnung verlaufen nicht parallel

Das Auftreten der zivilgesellschaftlichen Akteure, die Wiederbelebung der Zivilgesellschaft und die Versuche dieser Akteure, Raum gegenüber der Hegemonie des Staates zu gewinnen, waren das Ergebnis mehrerer Prozesse. Obwohl die Hintergründe dieser Prozesse und ihre Ausrichtung Ähnlichkeiten aufweisen, unterscheiden sie sich in Umfang und zeitlicher Abfolge von einem zum anderen Land. Während die Wirtschaftsliberalisierung (*al-infithah al-iqtisadi*) und die partielle politische Öffnung der Systeme im arabischen Raum in den siebziger Jahren als das Ergebnis interner und regionaler Prozesse betrachtet wurden, neigen einige Autoren in den neunziger Jahren unter dem Einfluß der Globalisierungsdebatte dazu, den Druck der externen Faktoren auf die politischen Systeme im Nahen Osten besonders hervorzuheben.⁴ Es steht außer Zweifel, daß die „Dritte Welle der Demokratie“⁵ in den achtziger Jahren, der Wandel im Ostblock und schließlich das Ende der „realsozialistischen“ Systeme nicht ohne Einfluß auf den Nahen Osten blieb. Die autoritären arabischen Staaten, vor allem die Regime, die sich als fortschrittlich bezeichneten, hatten von den Ostblockstaaten politische und ökonomische Unterstützung erhalten, die für ihre Stabilität nicht unwesentlich gewesen war. Trotz der Bedeutung der globalen Tendenzen in diesem Kontext stellt auch die Krise der politischen Systeme im Nahen Osten einen wichtigen Grund für die Suche nach alternativen Konzepten dar. Das Scheitern der etatistischen Entwicklungsprojekte, die Krise der Systeme und die Formierung von oppositionellen Kräften sind zum Teil autonome Entwicklungen und Erfahrungen, die natürlich durch die globalen Strukturen und Prozesse beeinflusst worden sind. Zudem ist die Abkehr von den etatistischen Gesellschaftsmodellen nicht mit der politischen Öffnung gleichzusetzen. In den Staaten, die frühzeitig eine Abkehr vom etatistischen Wirtschaftsmodell eingeleitet hatten – wie Marokko nach der Bildung der ersten liberalen Regierung 1960 und Tunesien nach dem Scheitern des Sozialismus-Modells *Ahmed Ben Salehs* 1969⁶, aber auch in Ägypten seit Mitte der siebziger Jahre – ließ die politische Öffnung lang auf sich warten. Das gleiche gilt für die Golfstaaten, die – mit Ausnahme Kuwaits – erst Anfang der neunziger Jahre zaghaft und rudimentär repräsentative Institutionen zuließen. Der Beginn des Wirkens zivilgesellschaftlicher Kräfte, die naturgemäß sehr heterogen waren, kann auf die Zeit der Einführung der *Infithah*-Politik datiert werden. Heißt dies, daß der Staat durch seine Politik die zivilgesellschaftlichen Subjekte freigesetzt hat? Der Verdacht, daß die autoritären Systeme die kontrollierte Öffnung als Vehikel zur Stabilisierung eingesetzt haben, ist nicht von der Hand zu weisen. Diese Erklärung ist jedoch nicht unproblematisch, wie wir noch zeigen wollen. Zunächst soll die Frage erörtert werden, ob sich im Nahen Osten, ähnlich wie

im Falle der osteuropäischen Opposition vor dem großen Wandel Ende der achtziger Jahre,⁷ zivilgesellschaftliche Akteure vor und nach dem Zeitalter der *infithah* bemerkbar gemacht und dem Staat mehr Raum abgerungen haben. In diesem Kontext scheinen die Erfahrungen aus Ägypten, das *Fuad Ajami* nicht ohne Grund als „Spiegel Arabiens“ bezeichnete,⁸ sehr bedeutend. Unter *Sadat* wurde die ökonomische Öffnung zur Sicherung des Überlebens des Regimes durchgeführt. Dies schließt sowohl die Annäherung an die westlichen Geldgeber als auch die Stärkung sozialer Gruppen ein, die die Bemühungen der politischen Elite, sich vom etatistisch-nasseristischen Modell zu befreien, unterstützen sollten. Die politische Öffnung konnte aber bis in die Gegenwart vom Regime nach seinen eigenen Bedürfnissen dosiert werden. Dies galt allerdings nicht nur für Ägypten und ähnlich strukturierte Systeme. Tunesien unter *Bourghiba* war trotz des wirtschaftlichen Liberalismus ein Einparteiensystem; *Bin Ali* entschied sich nach der Machtübernahme für eine Lösung, die nicht weit entfernt vom ägyptischen Modell war, d.h. Bemühungen um einen größeren Wirtschaftsliberalismus und eine dosierte politische Öffnung beinhaltete. Die Golfstaaten scheinen auf den ersten Blick unter ein anderes Muster zu fallen. Sie weisen in der Tat einige Charakteristika auf, die sie vom Rest der arabischen Staaten unterscheiden. Die Grundlage der Ökonomie, die Erdölrente, schafft diesen Staaten ökonomische Freiheiten, die ihren Niederschlag in der Sozialpolitik und in der Politik allgemein finden. Der Staat, der mit den Dynastien gleichgesetzt wurde, erkaufte die politische Legitimation durch die Rentenallokation. Diese finanziellen Zuweisungen berücksichtigen die traditionellen Strukturen, die *al-Naqib* als Korporationen bezeichnet, nämlich die Stämme, die religiösen Eliten sowie die Händler und die Mittelklassen.⁹ Anfang der neunziger Jahre wurden in den meisten Golfstaaten partielle politische Reformen durchgeführt. Hierzu gehörten die Verkündung von quasi-konstitutionellen Dokumenten und die Ernennungen von konsultativen Gremien.¹⁰ Ob diese Schritte als Konzessionen an die Mittelklassen, die nach mehr politischer Partizipation strebten, bezeichnet werden können, ist schwer zu beantworten. Sie sind aber mit Sicherheit, nach der schweren regionalen Golf-Krise 1990/1991, nach außen gerichtet. Um auf die Eingangsfrage über die zivilgesellschaftlichen Akteure und ihre Strategien für die Transformation zurückzukommen, soll hier festgestellt werden, daß die ökonomische und die politische Öffnung nicht synchron verliefen. Die nahöstlichen Regime konnten es sich leisten, die politische Öffnung nach eigener Erwägung zu dosieren. Den autoritären Systemen in Staaten mit früheren liberalen Erfahrungen war es gelungen, die zivilgesellschaftlichen Ansätze zu zerstören. So konnten sich zunächst religiös motivierte Bewegungen als Alternative durchsetzen, während Akteure, die als zivilgesellschaftlich zu betrachten sind, wie Menschenrechtsorganisationen, Umweltorga-

nisationen und Frauenbewegungen, zwischen dem autoritären Staat und der autoritären religiösen Opposition bislang keinen Raum gewinnen konnten.

Der Rückblick auf die kurze liberale Epoche zwischen Unabhängigkeit und autoritären Regimen

Die Debatte über die Zivilgesellschaft entfachte eine neue Diskussion über die arabische Welt im liberalen Zeitalter, d.h. in der Periode zwischen der formalen Unabhängigkeit und der langen Serie von Staatsstreichen in den fünfziger und sechziger Jahren.¹¹ Diese Debatte scheint aus zwei wesentlichen Gründen von Bedeutung zu sein. Erstens, weil auf der Diskursebene ein Teil der arabischen Elite für einen neuen Liberalismus eintritt; dieser Liberalismus soll an die Erfahrungen des liberalen Zeitalters im Nahen Osten anknüpfen.¹² Zweitens, weil sich die Befürworter eine ausgeprägte Zivilgesellschaft nur im Rahmen eines liberalen politischen und wirtschaftlichen Systems vorstellen können.¹³

Die Hauptrichtung der Debattierer wirft den autoritären Regimen vor, die Strukturen der Zivilgesellschaft vollends zerstört zu haben und die Gesellschaft von einem schwerfälligen bürokratischen Apparat beherrschen zu lassen. Eine andere Richtung geht davon aus, daß die liberale Phase verklärt wird und daß die Liberalismusnostalgie die historischen Tatsachen entstellt. Eine Zivilgesellschaft, basierend auf freien Individuen und freien Bürgern, habe in der sogenannten liberalen Phase nie existiert.¹⁴ Im Gegenteil: die ersten Ansätze zur Formierung einer Zivilgesellschaft haben das Ende dieser Systeme eingeleitet. *Isam al Khafaji*, ein Protagonist dieser Version, begründet seine Erklärung mit den sozialen und politischen Veränderungen nach der Unabhängigkeit und den Veränderungen der fünfziger Jahre.¹⁵ Zum einen führte er an, daß die politischen Systeme außerhalb der urbanen Zentren, die noch schwach ausgebildet waren, auf der Mitwirkung von Führern ethnischer und konfessioneller sowie tribaler Strukturen und Kräfte basierten. Da die Zivilgesellschaft auf der Idee des Individuums und des Bürgers beruht, tauchte sie in der kollektiven sozialen Struktur, wie sie den Gesellschaften in der arabischen Welt zu eigen ist, nicht auf. Zum anderen waren Angehörige der mittleren urbanen Schichten die Träger der Idee des Wandels und der Auflösung jener primordialen Bindungen. Nicht uninteressant ist die Feststellung *al-Khafajis*, daß diese elitären Ideen besonders in den ländlichen Gegenden, und vor allem in den kleinen Städten, auf Sympathien stießen. Diese peripheren Gebiete waren in der liberalen Phase kaum im politischen System repräsentiert. Ob die in den Parlamenten sitzenden ethnischen, konfessionellen, tribalen und kommunalen Führer jener peripheren Gruppen diese wirklich vertraten, ist fraglich. Die „radikalen“ Systeme der fünfziger und sechziger Jahre benutzten den Staat als das Hauptinstrument, wenn nicht das einzige Instrument des Wandels. Ihre „politische Philosophie“ war etatistisch; ihr

Etatismus unterschied sich aber von dem rigiden autoritären Etatismus des Kemalismus in der Türkei. Sie bemühten sich, teils aus ideologischen, teils aus politisch-legitimatorischen Gründen, eine orientalische Variante des Wohlfahrtsstaates zu etablieren. Was die „radikalen“ Systeme nach der Machtübernahme zerstört haben, war nicht die Zivilgesellschaft, sondern die soziale und politische Hegemonie der städtischen Schichten. Auch wenn *al-Khafaji* bei seinen Ausführungen über Konsequenzen der „Revolutionen der fünfziger und sechziger Jahre“ (die Ablösung der städtischen Eliten durch die peripheren Eliten) recht hat, scheint seine Erklärung, daß die arabischen „liberalen“ Systeme sich deshalb an der Macht halten konnten, weil die Zivilgesellschaft noch nicht formiert war, nicht ganz plausibel. Diese Argumentation scheint aus zwei Gründen problematisch zu sein: Zum einen unterschätzt *al-Khafaji* die politischen Bedingungen, die zur Etablierung der Zivilgesellschaft notwendig sind, wie den politischen Pluralismus und die repräsentativen Institutionen. Zum anderen war das Ende der liberalen Systeme keineswegs nur mit dem Auftreten der Zivilgesellschaft verbunden. *Al-Khafaji* geht wahrscheinlich von den spezifischen Erfahrungen des Irak aus. Vor dem Staatsstreich von 1958 haben sich in der Tat gemäßigte Gruppen, wie die sozialdemokratisch orientierte *National-demokratische Partei* (NDP) und die moderat-nationalistische *Istiqlal-Partei* mit den Extremisten (*Baath-Partei* und *Kommunistische Partei*) verbündet. Die Kräfte der Mitte, die im liberalen Zeitalter mit ihrer halbwegs freien Presse und legalen Organisationen die Opposition darstellten, verloren im Verlauf der Machtkämpfe radikale Kräfte jedwede politische Bedeutung. Dies gilt auch für die *al-Wafd* Partei nach dem Staatsstreich von 1952 in Ägypten und für die syrischen Parteien nach dem Abschluß der Union mit Ägypten 1958. *Al-Khafaji* erklärt den Zustand der Zivilgesellschaft bei ihrer Formierung nicht und gibt keine klare Erklärung über den Zustand der Zivilgesellschaft unter der Herrschaft autoritärer Systeme.

Das rasante Anwachsen der staatlichen Bürokratien und seine Ursachen

Wenn wir die Existenz der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit den gesetzlichen und institutionellen Rahmen betrachten wollen, werden im liberalen Zeitalter tatsächlich die Hintergründe sichtbar, die die Schwäche der Zivilgesellschaft verursachten. In Ägypten, dem Irak und Syrien, den wichtigsten Staaten des liberalen Experiments, unterbrachen autoritäre Phasen die partizipatorische Ordnung. Trotz der Instabilität der politischen Systeme in der liberalen Phase wurden die bürgerlichen Grundrechte, vor allem politische Partizipation und freie Meinungsäußerung, abgesehen von Krisenphasen, nicht angetastet. Dies war dagegen das vorrangige Ziel der Militärherrschaft in den fünfziger und sechziger Jahren.¹⁶ Die Aneignung des Staates, das Verbot der politischen Partizipation und des politischen Pluralismus sowie die Unterordnung der

Wirtschaft unter die Herrschaft des Staates erforderten den Aufbau einer bürokratischen Hegemonie, die die Sphäre zwischen Staat und Individuen zu okkupieren versuchte. Obwohl die Bürokratisierung in den Staaten des Nahen Ostens nicht gleichmäßig verlief und obwohl unterschiedliche Nuancierungen feststellbar sind, können wir vier Faktoren als *ursächlich* für dieses Phänomen betrachten:

- Die *Verstaatlichungen* in den sechziger Jahren durch die radikalen Systeme (Algerien, Ägypten, Irak, Libyen, Südjemen, Syrien) sowie die Ausweitung des Feldes der staatlichen Aktivitäten in den Erdölstaaten, aber auch in den ärmeren Ländern (Jordanien, Marokko) führten u.a. zu einer Aufblähung des bürokratischen Apparates zwischen 1965 und 1975. Als Abnehmer für die Staatsdiener sind die großen Drei zu nennen: die Verwaltung, das staatliche Wirtschaftsmanagement und die sonstigen Bereiche im öffentlichen Sektor, wie die Armee und die diversen Sicherheitsdienste.
- Seit den sechziger Jahren wird ein *rasantes Anwachsen der staatlichen Bürokratie* beobachtet. Diese bürokratische Ausdehnung ist sowohl vertikal als auch horizontal feststellbar. Da Privilegien nur über Positionen im Staatsapparat zugänglich waren, mußte auch an der Machtspitze mehr Raum für die Rekrutierung von Elitemitgliedern geschaffen werden. Infolgedessen wurden u.a. die *Ministerposten* in den arabischen Staaten in den sechziger Jahren auf durchschnittlich 30 erweitert.¹⁷ Durch ihre Verstaatlichungen in den sechziger Jahren wiesen Ägypten, Irak und Syrien diesbezüglich Rekordzahlen auf.¹⁸ Ähnliche Tendenzen waren in den Golfstaaten feststellbar.¹⁹
- Die *Armee* und die verschiedenen *Sicherheitsapparate* entwickelten sich nicht nur in den autoritär-militärischen Regimen zu einem wichtigen Segment bürokratischer Herrschaft, sondern auch zu einem bedeutenden Bereich der Beschäftigung. Vor allem in den „klassischen“ autoritären Staaten Ägypten, Irak und Syrien kontrollierten die Armeen eine Fülle von Wirtschaftsbereichen, von der Lebensmittelindustrie bis zur Waffenproduktion. Die Geheimdienste, zivile und militärische, fungierten als Ersatz für die fehlende Legitimation. Sie kompensierten nicht nur in den von den autoritär-militärischen Regimen beherrschten Staaten die geschwächte politische Legitimation, sondern erfüllten diese Aufgabe auch in den konservativen Staaten, die sich bis in die achtziger Jahre auf die traditionellen Strukturen und Korporationen stützten.
- Schließlich ist die Rolle der Bürokratie in den arabischen Staaten ohne die Dominanz des Staates im *Wirtschaftsleben* kaum vorstellbar. In den autoritär-militärischen Staaten war der sogenannte Öffentliche Sektor sehr ausgedehnt. Es steht außer Zweifel, daß dies nicht immer den ökonomischen Notwendigkeiten entsprach. Die Eindämmung des gesellschaftlichen Einflusses dürfte in

der ersten Phase ein Grund für die Verstaatlichungen gewesen sein. Das Hauptziel der Regime blieb aber die Schaffung von Bedingungen zur *Beherrschung der Gesellschaft*. Zudem zeigte sich der öffentliche zivile Sektor als unerschöpfliches Reservoir für die *Versorgung* der Elite mit privilegierten Positionen. Die Bürokratisierung der Wirtschaft blieb jedoch nicht auf die autoritär-militärischen Regime beschränkt. *Al-Naqib* hat vollkommen Recht, wenn er feststellt, daß die Golfstaaten auch ohne Fünfjahrespläne und ohne sozialistische Rhetorik einen bürokratischen Apparat aufgezogen haben.²⁰ Das *Management der externen Rente* machte den Aufbau eines bürokratischen Apparates aus drei Gründen notwendig: Erstens stellte dieser Apparat eine geeignete Möglichkeit für das Absorbieren der neuen Intelligenz dar, die dadurch mit dem System verbunden wurde. Zweitens war der bürokratische Apparat für die Verteilung der Rente mit der Zunahme von Urbanität und Komplexität der Lebensverhältnisse notwendig geworden. Drittens sollte die Golfgesellschaft durch den bürokratischen Apparat stärker an den Staat, der in der Regel „herrschende Dynastie“ bedeutet, gebunden werden.²¹ *Al-Naqib* belegt am Beispiel Kuwaits, daß neben den Gruppen, die im staatlichen Sektor beschäftigt waren (47 % der Erwachsenen), die Privatwirtschaft beispielsweise durch Darlehen, Konzessionen und Beteiligungen eng dem Staat verpflichtet wurde.²² In den Maghreb-Staaten unterschieden sich die Systeme in Algerien und Libyen kaum von den Systemen des arabischen Ostens. In den beiden marktorientierten Staaten Marokko und Tunesien wurde – in Tunesien unter Bourghiba mit der Herrschaft eines Einparteiensystems verbunden – ein mächtiger bürokratischer Apparat installiert, der sich in seiner Funktion in keiner Weise von den Staaten mit „sozialistischer“ Orientierung unterschied.²³ In beiden Staaten haben die bürokratischen Strukturen die Funktion der Kooptation und Kontrolle.²⁴

Die Rolle des Staates, wie *al-Naqib* treffend bemerkt, beschränkte sich nicht auf die ökonomische Dimension. Der Staat bemächtigte sich der Menschen in allen Bereichen des Lebens.²⁵ In dieser Hinsicht kann eine ähnliche Strategie in den autoritär-militärischen, den traditionell auf externen Renten basierenden und den marktorientierten Staaten festgestellt werden.

Liberalisierung, Demokratisierung, demokratische Konsolidierung: die drei Phasen der politischen Transformation

Im Zusammenhang mit der Transformation und den zivilgesellschaftlichen Akteuren sollen an dieser Stelle zwei wichtige Feststellungen getroffen werden: Es ist ein Verdienst O'Donnells und *Schmitter's*, die politische Transformation im Zusammenhang mit dem Phänomen Zivilgesell-

schaft in drei unterschiedliche Phasen unterteilt zu haben: Liberalisierung, Demokratisierung und demokratische Konsolidierung.²⁶ Eine empirische Bestandsaufnahme der politischen Systeme der arabischen Staaten zeigt, daß sich derzeit nur wenige Systeme in der Phase der Liberalisierung befinden. Die Mehrheit der Systeme ist autoritär oder weist prä-liberale Strukturen auf. Die prä-liberalen (z.B. Jemen, Oman, Tunesien, Bahrain, Qatar, Vereinigte Arabische Emirate), aber auch die liberalen Systeme (Ägypten, Marokko, Kuwait, Jordanien, Libanon) selbst weichen von der Phasenbeschreibung O'Donnells und Schmitter ab. Der Staat schafft sich in beiden Typen politische und rechtliche Instrumentarien, um die zivilgesellschaftlichen Akteure in Schach zu halten. Die Frage nach der Zivilgesellschaft muß aber auch die Geschichte und Kultur der jeweiligen Gesellschaft berücksichtigen. Gerade die osteuropäischen Erfahrungen zeigen, daß prä-autoritäre Geschichte und Strukturen sowie die spezifischen Formen der Diktaturen für die Herausbildung der Zivilgesellschaft in der Phase der Transformation und in der Phase der demokratischen Konsolidierung eminent wichtig waren. Diese Tatsache spricht zudem dafür, daß oft auch unter autoritären Systemen zivilgesellschaftliche Ansätze und Akteure vorzufinden sind. Die Frage, ob eine Zivilgesellschaft bereits existiert (*historische Ebene*), oder ob zivilgesellschaftliche Strukturen kompatibel zu den autochthonen Politik- und Kulturmustern sind (*Normen- und Werteebene*), scheint m.E. wenig hilfreich: Erstens können die autoritären Systeme, um die Begriffe Gramscis zu benutzen, durch die Errichtung einer *società politica* die *società civile* unterdrücken und zum Teil vorformen. Sie können aber trotz ihrer hegemonialen Bestrebungen die Gesellschaft nicht vollkommen gleichschalten. Die sozialen Akteure und die von ihnen vertretenen Werte können unter günstigeren Bedingungen revitalisiert werden. Zweitens sind Werte und Normen stets einem Wandlungsprozeß unterworfen. Es ist aber auch evident, daß Werte von jeweiligen historischen, sozioökonomischen und kulturellen Bedingungen geprägt werden.

Zivilgesellschaft und Staat

Die zweite Feststellung bezieht sich auf die Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat. In diesem Zusammenhang sind drei unterschiedliche Konzepte und Zivilgesellschaftsverständnisse feststellbar. Die osteuropäischen Erfahrungen zeigen drei Dimensionen: Erstens die Zivilgesellschaft als eine *politische Strategie* zur Organisation der oppositionellen Gruppen mit allen ihren Schattierungen, d.h. allen Kräften, die die Diktatur in Frage stellten. Zweitens die Schaffung einer zivilgesellschaftlichen *freien Öffentlichkeit*. Und schließlich der Versuch, mehr Raum durch *gesellschaftlichen Druck* zu gewinnen. Das letzte Element, das sich auf die Beziehung zwischen Staat und *Solidarnosc* nach dem Vertrag von Danzig bezieht, ist allerdings sehr spezi-

fisch und war nur in Polen möglich. Auch im Falle der westeuropäischen Gesellschaft sieht Jürgen Habermas eine doppelte Funktion der Zivilgesellschaft, die er zwischen der politischen Öffentlichkeit und der Lebenswelt ansiedelt.²⁷ Die Zivilgesellschaft ist bei ihm identisch mit einem dynamischen Assoziationswesen, das konstitutiv für diese Gesellschaft ist.²⁸ Die doppelte Ausrichtung sieht Habermas als unerlässlich, dadurch bewältigt die Zivilgesellschaft zwei Aufgaben: eine *partizipatorische* (Einfluß auf das politische System) und eine *protektionistische* (stabilisierende Rolle). Die doppelte Ausrichtung wurde auch bei Cohen und Arato thematisiert²⁹: eine offensive Funktion, die die Freiheiten der Zivilgesellschaft absteckt, und eine defensive Funktion, welche die Zivilgesellschaft stabilisiert und schützt. Dies kann aber im Rahmen einer liberalpluralistischen Gesellschaft vorstellbar sein. Habermas begründet die Prämisse, daß eine Bürgergesellschaft sich nur im Rahmen einer „freiheitlichen politischen Kultur und entsprechender Sozialisationsmuster sowie auf der Basis einer unversehrten Privatsphäre herausbilden“ kann, damit, daß sich ansonsten populistische und antidemokratische Bewegungen entfalten könnten. Diese Auffassung scheint etwas problematisch zu sein. Zum einen, weil die zivilgesellschaftlichen Akteure in Osteuropa in einem totalitären System entstanden, und zum anderen, weil die sozialen Bewegungen in den liberalen Systemen nicht immer demokratisch sind. So wird beispielsweise die „Bewegung der Ausländerfeinde“ von Luhmann nicht zu Unrecht zu den neuen sozialen Bewegungen gezählt.³⁰

Hindernisse für die Herausbildung einer arabischen Zivilgesellschaft

Im Zusammenhang mit der Aufgabe der Zivilgesellschaft, dem Schutz ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat zu dienen, sollten die globalen Bedingungen und die Voraussetzungen in jedem einzelnen Land berücksichtigt werden. Die Unterdrückung der Zivilgesellschaft in einer Region der unterentwickelten Welt kann in der westlichen Welt kaum Protestaktionen hervorrufen. In Osteuropa, vor allem zur Zeit des Kalten Krieges, führte die Unterdrückung der Opposition zu spürbaren Reaktionen in der westlichen Welt. Die Verfolgung der Menschenrechtsorganisationen, die Verselbständigungsversuche der Berufsorganisationen und der politischen Organisationen, etwa in Ägypten, Syrien und Tunesien, wurden demgegenüber in der Außenwelt kaum registriert.³¹ Neben den eher ungünstigen globalen Strukturen sind drei interne strukturelle Hindernisse für die Herausbildung einer arabischen Zivilgesellschaft festzuhalten: Das erste Hindernis ist m.E. der *Lernprozeß des autoritären Staates*, mit den Partizipationswünschen der gesellschaftlichen Gruppen umzugehen. Abgesehen von der Intervention der Armee bei den Wahlen in Algerien 1992, entwickelten die arabischen Staaten, die einen gewissen Grad an politischer Öffnung zugelassen haben, Mechanismen, die Überraschungen bei

den Wahlergebnissen auf ein Minimum reduzierten. Es geht hier nicht um die plumpen Fälschungen, zu denen es wiederholt in Ägypten unter Mubarak gekommen ist, sondern um den Rückgriff auf rechtliche Möglichkeiten. So beharrt Mubarak auf der anachronistischen Verfassung von 1980, die noch stark nasseristisch beeinflusst ist. Jordanien wiederum versucht mit dem Wahlgesetz die Ergebnisse der Wahlen zugunsten von Gruppen zu gestalten, die mit der Monarchie verbunden sind.³² Die Staatsbürokratie hat auch nach Möglichkeiten gesucht, über rechtliche und bürokratische Instrumentarien die Organisationen der Zivilgesellschaft zu bändigen. Beispielsweise aktivierte die ägyptische Bürokratie Anfang der 90er Jahre das 1964 verabschiedete Vereinsgesetz, um das expandierende Vereinswesen unter Kontrolle zu halten. In Ägypten witterte die Bürokratie die Gefahr, daß der Zugang der Vereine zu den internationalen „Geber-Organisationen“ (westliche Stiftungen, aber auch internationale Entwicklungsagenturen) Nachteile für sie bedeuten könnte. Aus diesem Konkurrenzdenken heraus wird vor allem die ausländische finanzielle Hilfe für die Vereine kritisch betrachtet.³³

Den oppositionellen Gruppen fehlt der Konsens über die Richtung des politischen Wandels

Die Hindernisse bei der Herausbildung einer Zivilgesellschaft im Nahen Osten sind jedoch nicht auf die Rolle des Staates reduzierbar. Abweichend von den Erfahrungen in Osteuropa herrscht unter den oppositionellen Gruppen kein Konsens über die Richtung des angestrebten politischen Wandels. Der Hauptwiderspruch liegt zwischen den islamistischen und säkularen Akteuren. Ein Teil der Islamisten adaptiert die Idee einer Zivilgesellschaft, um eine authentisch-islamische „Bürgergesellschaft“ (*al-mujtama' al-ahli*) als die islamische Variante der Zivilgesellschaft zu fordern. Diese Bürgergesellschaft umfaßt zum Teil religiöse Normen und Institutionen; zum Teil versucht sie eklektisch, die Idee vom freien Bürger, die das Hauptelement der Zivilgesellschaft ist, mit dem islamischen Prinzip der Gemeinschaft zu vereinbaren. Der Streit ist auf die Diskursebene nicht beschränkt. Die Ereignisse in Algerien seit 1992, vor allem die Anschläge gegen die liberal orientierten Akteure, zeigen die Besonderheiten der politischen Entwicklung in der arabischen Welt. Die Linien zwischen dem autoritären Staat und den Akteuren, die sich als zivilgesellschaftlich definieren, sind, anders als in Osteuropa, nicht deutlich gezogen. Die rechtlichen Apostasieklagen der ägyptischen Islamisten gegen die liberalen Intellektuellen zeigen, daß einzelne zivilgesellschaftliche Akteure die Institution des autoritären Staates zur Unterdrückung Andersdenkender instrumentalisieren möchten. Eine weitere Schwäche liegt in der spezifischen Geschichte der arabischen Organisationen der Zivilgesellschaft. In den arabischen Semi-Rentierstaaten war der Staat

stets bemüht, alle Rentenquellen zu aktivieren und neue zugänglich zu machen. Dies stimmte zeitlich mit der neuen Strategie der westlichen Welt und der internationalen Entwicklungsinstitutionen überein, Hilfe und Kredite projektgebunden anzubieten. Außerdem sollen gesellschaftliche Organisationen besonders berücksichtigt werden. Von den zivilgesellschaftlichen Organisationen expandierten in den Staaten mit partieller politischer Öffnung (z.B. Ägypten, Jordanien und Marokko) vor allem diejenigen, die die drei großen Themen Frauenfrage, Menschenrechte und Umwelt in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stellten. Die Zivilgesellschaft hat sich so zu einem Betätigungsfeld vor allem für die akademischen Kreise mit internationalen Kontakten entwickelt.³⁴ Die Zivilgesellschaft als Mittel zum Einwerben von Geldmitteln (rent-seeking) stellte einerseits die Unabhängigkeit der Organisationen in Frage, andererseits entfernt sie sich von ihren eigentlichen Aufgaben als Vehikel zur Überwindung des autoritären Staates.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die zivilgesellschaftlichen Akteure in der arabischen Welt, wenn wir die Erfahrungen der osteuropäischen Opposition als Paradigma nehmen, die wesentlichen Voraussetzungen zur Überwindung der autoritären Systeme noch nicht erfüllen: den gesellschaftlichen Konsens über den Wandel und die Bündelung der Kräfte zur Bewältigung des Wandels.

Ist mithin der Vordere Orient demokratiereisistent?

Vor mehr als vier Dekaden behandelte *Charles Philipp Issawi* in einem kurzen Beitrag die Bedingungen, die eine Demokratisierung im Nahen Osten ermöglichen könnten.³⁵ *Issawi* sah in der Urbanisierung, der Entstehung einer breiten Mittelklasse und der Verankerung des Prinzips des freien Bürgers mit politischen Rechten und Pflichten die Bedingungen für eine Demokratisierung. *John Waterbury* greift diesen Punkt erneut auf und fragt im Hinblick auf die schwachen Ansätze zur Demokratisierung im Nahen Osten, ob diese Region eine Ausnahme darstellt, ob sie sozusagen demokratie-resistent ist.³⁶ *Waterbury* glaubt, daß die Staaten des Vorderen Orients in der Tat eine Ausnahme bilden. Worin liegt diese Ausnahme? *Waterbury* führt die Interpretation *Manfred Halperns* aus den frühen sechziger Jahren an,³⁷ der damals davon ausging, daß Armeeoffiziere und zivile Beamte im Nahen Osten die Mittelklasse bilden. Sie sind also Teile derselben Klasse. Demnach ist kaum zu erwarten, daß diese Klasse sich besonders für die Zivilgesellschaft und für die Demokratisierung einsetzt.³⁸ Dafür sind die Verbindungen zwischen dem Staat und dieser Klasse zu intensiv. Er schließt auch eine demokratische Orientierung der Inhaber des wirtschaftlichen Privatsektors aus. Sie sind mit dem Staat in einer „Profitallianz“ verbunden.³⁹

Waterbury macht die mit dem Staat paktierenden Angehörigen der Mittelklasse, die durch die staatliche Bürokratie im System repräsentiert ist, die Inhaber des Pri-

vatssektors und die Bosse der Gewerkschaften für die blockierte Demokratisierung und Herausbildung einer Zivilgesellschaft verantwortlich.⁴⁰ Dieser historische Interessen-Block trat tatsächlich immer wieder in Erscheinung, wenn neue Kräfte einen Wandel herbeiführen wollten. Obwohl in Europa die Bourgeoisie war, die als erste innerhalb der Gesellschaft Forderungen nach Repräsentation stellte, glauben die arabischen Autoren, daß die Bourgeoisie im Nahen Osten längst ein Bündnis mit dem Staat geschlossen habe und daß sie kaum Agent des Wandels sein könne.⁴¹

Eine Gegengesellschaft ist noch keine Zivilgesellschaft

Heißt dies aber, daß dieser historische Block in absehbarer Zeit die Herausbildung einer Zivilgesellschaft und damit eine Demokratisierung blockieren kann? Es ist evident, daß keine Prognosen für die gesamte Region gemacht werden können, denn selbst wenn wir von einem historischen Block sprechen wollten, meinen wir die Lage in jenen Ländern, die vor mehr als zwei Dekaden mit der Wirtschaftsliberalisierung begonnen haben und immer noch über einen öffentlichen Sektor verfügen; also Länder wie Ägypten und Syrien. Auch in den beiden nordafrikanischen Staaten Tunesien und Algerien können einige Elemente dieses Blocks festgestellt werden. Marokko bildet in Nordafrika eine Ausnahme: hier oszillierte das System zwischen der autokratischen Herrschaft *König Hassans* und demokratischen Intervallen. Die Wechsel zwischen Autokratie und Demokratie gehören zur Überlebensstrategie der Monarchie.

Trotz unterschiedlicher Erfahrungen im Nahen Osten scheint die Herausbildung einer Zivilgesellschaft und einer politischen Transformation, wenn man die Erfahrungen in Osteuropa berücksichtigt, bislang an zwei Faktoren gescheitert zu sein.

- Der autoritäre Staat und die Gesellschaftsordnung im Nahen Osten weisen Charakteristika auf, die ihr Überleben sichern und gleichzeitig den Wandel erschweren. Der Staat blieb, trotz des übertriebenen Etatismus und trotz mancher Sozialismusexperimente, wie *al-Arawi*⁴² feststellt, ein *soft-state*. Er interveniert in der Regel nur, wenn die Existenz der Staatsklasse gefährdet ist. Natürlich ist diese Aussage einerseits eher idealtypisch, andererseits beschreibt sie die Situation nach dem Scheitern des Etatismus-Projekts. Sie entspricht aber in ihrem Kern den empirischen Tatbeständen. Staat und Staatsklasse im Nahen Osten waren im Gegensatz zum stalinistischen Staat nie ideologisch und politisch festgelegt. Zudem war die Wirtschaft stets auf verschiedene Sektoren verteilt. Dies ermöglichte die Etablierung des historischen Blocks aus Mittelklasse, Privatwirtschaft und Gewerkschaften. Dies ist wiederum eine Erfahrung, die die Systeme im Nahen Osten von denen Osteuropas unterscheidet.

- Der politische Islam erweist sich als ein sehr ambivalenter Faktor. Die Behauptung, daß seit den siebziger Jahren eine Zivilgesellschaft von unten etabliert wurde, deren Zentrum die Moscheen sind,⁴³ erscheint ziemlich problematisch. Die Formierung einer *Gegengesellschaft* ist mit der Hausbildung einer *Zivilgesellschaft* nicht gleichzusetzen. Diese Gegengesellschaft oder die extremen Segmente dieser Formation zielen nicht darauf ab, den autoritären Staat zu überwinden. Sie streben den Aufbau einer neuen Ordnung auf seinen Trümmern an. Ob dieser Staat demokratisch sein kann, wird zumindest kontrovers diskutiert. Um noch einmal Bezug auf die Erfahrungen Osteuropas zu nehmen, ist festzustellen, daß eine Spaltung der gesellschaftlichen Oppositionsgruppen entlang der trennenden Linie Säkularismus – Religiosität dort nicht existierte. Polen bildet eine Ausnahme; aber selbst in Polen hat die katholische Kirche keine Chance gehabt, in einer ausdifferenzierten Gesellschaft ihren Dominanzanspruch durchzusetzen.

Letztlich ist ein langwieriger Wertewandel erforderlich

Heißt dies, daß die Hindernisse für die Herausbildung einer Zivilgesellschaft unüberwindbar sind? Und daß die bürokratische Herrschaftsstruktur weiter resistent gegenüber dem Wandel bleibt? Die Wirklichkeit ist viel komplexer, um eine einfache und eindeutige Antwort auf diese Frage zu finden. Der Staat im Vorderen Orient konnte zwar aufgrund der Machtkonstellation bislang einen Systemwandel verhindern, muß aber hier und da Konzessionen machen. Dies hängt mit der aktiven Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure zusammen. Hier ist besonders die Rolle der *Voluntary Associations* zu beachten, der Vereine, Verbände usw. Diesen intermediären Organisationen, die als Hauptträger der Ideen einer Zivilgesellschaft wirken, kommt in der Transformationsphase eine entscheidende Bedeutung zu. Freilich kann die Existenz dieser Organisationen allein nicht entscheidend für die Herausbildung einer Zivilgesellschaft sein. Schließlich kann die Existenz von autoritären *Voluntary Associations* nicht ausgeschlossen werden. Der Geist der Toleranz und die Formierung eines Gemeinsinns sind unabdingbar für das Entstehen einer Zivilgesellschaft und für die Transformation der autoritären Systeme. Es muß *Dahrendorf* recht gegeben werden, wenn er den Wertewandel als einen langwierigen Prozeß betrachtet,⁴⁴ hier wird die schwierige Geburt der Zivilgesellschaft in der arabischen Welt sichtbar. Denn ohne den Wertewandel werden die gesellschaftlichen Interessenorganisationen einerseits egoistische Ziele verfolgen, andererseits wie im Fall der Islamisten in Ägypten mit den Institutionen des Staates paktieren, um die Andersdenkenden zu verfolgen.

Die Rolle der *Voluntary Associations* ist aber in den letzten zwei Dekaden im allgemeinen positiv zu bewerten. Zwar sind

die erfolgreichen Beispiele des Widerstandes der Organisationen der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Übermacht des Staates verschwindend klein; ihre bloße Existenz spricht aber für den Wunsch der Bürger, sich der Kontrolle des autoritären Staates zu entziehen. Insbesondere in den Staaten mit partieller politischer Öffnung scheinen die zivilgesellschaftlichen Organisationen genügend Raum erobert zu haben, um sich gegen die Übergriffe des Staates zu wehren. In Ägypten beispielsweise mußte die Regierung 1996 ein neues restriktives Pressegesetz auf Protest der Journalistenverbände rückgängig machen; in Jordanien versucht die Regierung bislang ohne Erfolg, ein ähnliches Gesetz zu verabschieden. In Marokko bildete zum ersten Mal ein oppositioneller Sozialist die Regierung. Sicher ist der marokkanische *historische Kompromiß*, der eine sozialistische Regierung unter der Herrschaft eines religiös legitimierten Monarchen ermöglichte, noch kein gesellschaftlicher Vertrag. Dieser Kompromiß könnte jedoch das Ende der politischen Blockierung einleiten. In anderen arabischen Staaten scheint der Weg zu einer sozio-ökonomischen und politischen Ausdifferenzierung noch lang zu sein. Wenn aber die Herausbildung einer Zivilgesellschaft als ein historischer Prozeß zu betrachten ist, dann können die kleinen Erfolge der Zivilgesellschaft als wichtige Schritte zur Überwindung autoritärer Herrschaftssysteme bewertet werden.

Anmerkungen

- ¹ John Waterbury: The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes. Princeton Univ. Pr. 1983.
- ² Vgl. z.B. Peter Pawelka: Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten. Heidelberg: Müller 1985.

- ³ Vgl. z.B. Iliya Harik: Pluralism in the Arab World. In: Journal of Democracy, Vol. 5, No. 3, 1994, S. 43–56.
- ⁴ Vgl. z.B. Augustus Richard Norton: Introduction. In: Dersl. (Hrsg.): Civil Society in the Middle East. Vol. 1, Leiden: Brill 1994, S. 1–25.
- ⁵ Samuel Huntington: Democracy's Third Wave. In: Journal of Democracy, Vol. 2, No. 2, 1991.
- ⁶ 1964, im Zeichen der dominierenden etatistischen Entwicklungsmodelle in der Dritten Welt, entschied sich der tunesische Staatspräsident Bourguiba für einen sozialistischen Kurs. Vor allem die landwirtschaftlichen Kooperationen erwiesen sich als ein Desaster. Bourguiba sah sich dazu veranlaßt, den Ministerpräsidenten Ben Saleh zu entlassen und abrupt das Experiment zu beenden, vgl. hierzu Alan Richards/John Waterbury, 1991, S. 203–4.
- ⁷ Vgl. hierzu Ulrich Rödel/Günter Frankfurt/Helmut Dubiel: Die demokratische Frage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1989.
- ⁸ Fuad Ajami: The Arab Predicament. Cambridge Univ. Pr. 1981.
- ⁹ Vgl. Khaldun Hasan al-Naqib: al-mu'tama' wa al-dawla fi al-khalij wa al-jazira al-arabiya (Die Gesellschaft und der Staat am Golf und auf der arabischen Halbinsel). Beirut 1989, S. 149.
- ¹⁰ Vgl. für Saudi-Arabien: Ferhad Ibrahim: Die neue „Verfassung“ Saudi-Arabiens. In: Verfassung und Recht in Übersee, H.4, 1992.
- ¹¹ Vgl. z.B. Isam al-Khafaji: Beyond the Ultra-Nationalist State. In: Middle East Report, Vol. 24, No. 2–3, 1994, S. 34–9; Khaldun al-Naqib: al-dawla al-tasalutiya fi al-mashriq al-'arabi (der autoritäre Staat im arabischen Osten). Beirut 1996, al-Khalil, Samir: Republic of Fear. The Politics of Modern Iraq. London Hutchinson Radius 1989.
- ¹² Vgl. die Schriften des ägyptischen Vereins New Civic Forum (z.B.: Sa'id al-Najjar: al-liberaliya al-jadida wa mustaqbal al-tanmiya fi misr = Der Neo-Liberalismus und die Zukunft der Entwicklung in Ägypten). Kairo o.J.
- ¹³ Vgl. Hazim al-Biblawi: 'an al-dimuqariya al-liberaliya. Qadaiya wa mashakil (Über die liberale Demokratie. Fragen Probleme. Raza'il al-Nida'al-Jadid 3 = Rundbriefe des New Civic Forum 3). Kairo o.J.
- ¹⁴ Isman al-Khafaji: Beyond the Ultra-Nationalist State. In: Middle East Report, Vol. 24, No. 2–3, 1994, S. 34–9.
- ¹⁵ Vgl. Isam al-Khafaji 1994, S. 37.
- ¹⁶ Khaldun al-Naqib macht darauf aufmerksam, daß die seit den fünfziger Jahren von den militärischen Herrschern propagierte Idee, der politische Pluralismus sei die Ursache für die wirtschaftliche Inkompetenz und Instabilität, bis in die achtziger Jahre ihre Anhängerschaft unter den Intellektuellen gefunden habe, vgl. al-Naqib 1996, S. 126–7.
- ¹⁷ al-Naqib, 1996 S. 189.
- ¹⁸ al-Naqib gibt für 1976 folgende Beschäftigtenzahlen: Ägypten: 2 900 000, Irak: 900 000, Syrien: 676 930. In Ägypten erreichte 1989 die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor 6 Mill., al-Naqib 1996, S. 201.
- ¹⁹ al-Naqib macht für das Jahr 1975 folgende Angaben: Saudi-Arabien 184 741 (davon 82,4 % saud. Bürger), Oman 19 000 (davon 91,8 % oman. Staatsbürger), Kuwait 113 274 (davon 40,3 kuwait. Staatsbürger), vgl. al-Naqib 1989, S. 127.
- ²⁰ al-Naqib, 1996, S. 198.
- ²¹ Khaldun al-Naqib: al-mujtama' wa al-dawla fi al-khalij wa al-jazira al-arabiya (die Gesellschaft und der Staat im Golf und in der arabischen Halbinsel). Beirut 1989, S. 151.
- ²² Ebd. S. 156–161.
- ²³ Vgl. zu den politischen und ökonomischen Strukturen der Maghreb-Staaten Samir Amin (Hrsg.): al-Mujtama' wa watan al-'arabi: al-maghrib al-'arabi (Die Gesellschaft und Staat in der arabischen Welt: Maghreb). Kairo: Madbuli 1997.
- ²⁴ Vgl. zur Rolle des öffentlichen Sektors in Marokko: Abd al-Hadi Abu Hani: al-Mahrib: Azmat al-tanmiya wa imkanat al-taghayyur fi al-mustaqbal (Marokko: die Krise der Entwicklung und die Möglichkeiten des Wandels in der Zukunft). In: Samir Amin, 1997, S. 115–143.
- ²⁵ al-Naqib 1996, S. 202.
- ²⁶ Vgl. Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter: Transformations from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore u. London: John Hopkins Univ. Pr. 1991.
- ²⁷ Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992, S. 435f.
- ²⁸ Ebd., S. 443f.
- ²⁹ Vgl. J. L. Cohen/A. Arato: Civil Society and Political Theory. Cambridge, Mass. 1992, S. 346.
- ³⁰ Niklas Luhmann: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M. 1997, S. 849.
- ³¹ In Syrien wurden die Mitglieder der Menschenrechtsorganisation in den 80er und 90er Jahren zu hohen Gefängnisstrafen verurteilt; die politischen Debatten in den Ingenieur- und Anwaltsberufen wurden im Keim erstickt. Dies gilt auch für Tunesien Ende der 80er Jahre und in Ägypten in den 90er Jahren.
- ³² Die Wahlbezirke werden z.B. nicht nach der Bevölkerungsstärke aufgeteilt. Vgl. zu den jordanischen Wahlen von 1997: Olaf Kündgen: Demokratisierungsprozeß in der Krise? Die Wahlen zum 13. jordanischen Parlament. In: Konrad-Adenauer-Stiftung/Auslandsinformationen, 14. Jg. 6/1998, S. 60–83. In Ägypten müssen gemäß der Verfassung von 1980 mindestens 50 % der Abgeordneten aus den Reihen der Arbeiter und Bauern stammen.
- ³³ Siehe Ferhad Ibrahim: Aufschwung und Ausdifferenzierung der Zivilgesellschaft als Ausdruck der gesellschaftlichen Krise in Ägypten. In: Wuquf 10–11, 1995–96, S. 119–142. Hamburg 1997.
- ³⁴ Vgl. zum Fall Ägypten: Ferhad Ibrahim, 1997; Marokko: Sonja Hegasy: Staat, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft in Marokko. Hamburg 1997.
- ³⁵ Vgl. Charles Philipp Issawi: Economic and Social Foundations of Democracy in the Middle East. In: International Affairs, Vol. 32, No. 1. 1956.
- ³⁶ Vgl. John Waterbury: Democracy Without Democrats?: the potential for political liberalization in the Middle East. In: Ghassan Salamé (Hrsg.): Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World. London & New York: Tauris 1994, S. 23–47.
- ³⁷ Manfred Halpern: The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa. Princeton Univ. Pr. 1963.
- ³⁸ Waterbury 1994, S. 24.
- ³⁹ Ebd. S. 27.
- ⁴⁰ Ebd. S. 27.
- ⁴¹ Burhan Ghalyun: Bina al-mujtama' al-madani al-'arabi. Daur al-'awami al-dakhiliya wa al-kharijiya (Der Aufbau der arabischen Zivilgesellschaft. Die Rolle der internen und externen Faktoren). In: al-Mustaqbal al-Arabi, 14. Jg. 1992, S. 105–124.
- ⁴² Vgl. Abdallah al-'Arawi: Mafhum al-dwla (der Begriff des Staates). Der al-Baida' 1985.
- ⁴³ Vgl. Burhan Ghalyun, 1992.
- ⁴⁴ Ralf Dahrendorf: Die gefährdete Civil Society. In: Krzysztof Michalski (Hrsg.): Europa und die Civil Society. Stuttgart: Klett-Cotta 1991, S. 247–263.

Wenn Sie ab 1999 den „Bürger im Staat“ abonnieren

möchten, bekommen Sie (bereits ab sofort) Ihr ganz persönliches Exemplar, und zwar für nur 25 DM, viermal im Jahr, frei Haus. Sie brauchen nur den Abschnitt hier auszufüllen und an uns zurückzuschicken!

Übrigens: Sie können auch unsere anderen Zeitschriften abonnieren – „Politik und Unterricht“ und „Deutschland und Europa“.

Selbstverständlich schicken wir Ihnen gerne Probehefte.

----- bitte hier abtrennen -----

Hiermit bestelle ich die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ zum Jahresbezugspreis von 25,- DM. Sollte ich jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, bitte ich um weitere Lieferung der Zeitschrift für ein Jahr.

Name, Vorname bzw. Organisation

Straße, Hausnummer

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von 25,- DM.

Geldinstitut

Konto-Nummer

BLZ

Datum, Unterschrift

Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, D-70773 Filderstadt.

Datum, Unterschrift (für Widerrufsrecht)

Sozialpolitik im Dienste des Machterhalts

Soziale Sicherung und Staat im arabischen Vorderen Orient

Von Markus Loewe

Markus Loewe ist Mitarbeiter im Arbeitsbereich Vorderer Orient des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.¹

Im Zuge der Modernisierung verlieren auch in den Staaten des Vorderen Orients die traditionellen sozialen Sicherungssysteme wie die über die Familie ihre Bedeutung. Der Staat muß helfend, absichernd eingreifen. Dazu bedarf er einmal der notwendigen finanziellen Ressourcen, zum anderen aber auch der Bereitschaft zur Problemlösung. Beides ist in den Staaten des Vorderen Orients in unterschiedlichem Maße gegeben. Hier ist zwischen den Staaten zu unterscheiden, die über die Ressource Erdöl verfügen, und denen, bei denen das nicht der Fall ist. Die Bereitschaft zur Problemlösung ist davon abhängig, ob die Staaten traditionell sind oder sich als sozialrevolutionär verstehen. Das trifft vor allem auf die Bereitschaft zur Umverteilung zu, ohne die eine wirksame Armutsbekämpfung nicht möglich ist. Die sozialen Sicherungssysteme sind sich inzwischen immer ähnlicher geworden: Der Machterhalt hat Vorrang – und damit die Privilegierung der staatstragenden Schichten auch im Bereich der sozialen Sicherung. **Red.**

Auch für die Ölstaaten sind die goldenen Zeiten vorbei¹

An der Jahrhundertwende befindet sich der Vordere Orient in einer schweren sozioökonomischen Krise: Waren die 60er und 70er Jahre vom sprunghaften Anstieg der Exporteinnahmen, hohen Wachstumsraten und Entwicklungserfolgen im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich geprägt, so gelten die 80er Jahre, zumindest für die ärmeren arabischen Länder, mehr als in jeder anderen Weltregion als verlorene Dekade der Entwicklung. Spätestens seit dem jüngsten Einbruch der Ölpreise sind die goldenen Zeiten auch für die Golfstaaten vorbei.

Die Realeinnahmen sinken, die Regierungen sind zu Strukturanpassungsmaßnahmen und einer Konsolidierung des Staatsbudgets gezwungen, gekürzt wird vor allem im Sozialbereich. Armut und Arbeitslosigkeit wachsen, die Einkommensunterschiede werden größer. Zwar haben alle arabischen Staaten Maßnahmen zur sozialen Sicherung ihrer Bürger ergriffen. Trotz hoher Ausgaben verzeichneten sie aber nur bescheidene Erfolge bei der Abfederung sozialer Härten und der Be-

kämpfung von Armut, da die Sozialpolitik ineffizient wirtschaftet und nur selten die wirklich Bedürftigen erreicht. Ohne tiefgreifende Reformen in diesem Bereich werden die Länder im nächsten Jahrhundert mit schwerwiegenden sozialen und innenpolitischen Spannungen konfrontiert sein, deren Ausmaß sich bisher allenfalls ansatzweise abzeichnet.

In diesem Beitrag wird zunächst dargestellt, welche Ziele Sozialpolitik verfolgen sollte und welche Formen der sozialen Sicherung beim Verfolgen der gesetzten Ziele aus ökonomischer Sicht effizient sind. Ein Vergleich dieses Ideals mit dem realen Zustand der im Vorderen Orient bestehenden sozialen Systeme zeigt, daß sich die Regime bei der Wahl sozialer Sicherungsstrategien nicht an die ökonomischen Empfehlungen halten. Die Frage nach den Gründen hierfür wird mit Hilfe einer einfachen politökonomischen Theorie beantwortet. Es zeigt sich, daß Sozialpolitik von den arabischen Regierungen hauptsächlich mit dem Ziel der Legitimationsbeschaffung und nicht vor dem Hintergrund theoretisch abgeleiteter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen betrieben wird. Doch auch die neuerdings im Zusammenhang mit den Strukturanpassungsprogrammen ergriffenen Ansätze der sozialen Abfederung zeigen keine positiven Verteilungseffekte. Dies ist aber auch kaum zu erwarten angesichts der Ziele, die die nationalen Regierungen mit der sozialen Sicherung verfolgen.

Ziele und Formen der sozialen Sicherung

In der Regel wird ein System der sozialen Sicherung aus drei ökonomischen Motiven heraus aufgebaut: Es soll zunächst die Ressourcen im Produktions- und Konsumbereich effizient einsetzen. Dies ist nicht immer gewährleistet, wenn die Vorsorge gegenüber sozialen Risiken den privaten Haushalten überlassen wird². Zweitens soll soziale Sicherung dazu beitragen, das gesellschaftlich gewünschte Maß an Verteilungsgerechtigkeit herzustellen und so drittens die Gesellschaft intern stabilisieren. Ihr Ziel ist daher erstens die Versteigerung der Lebenseinkommen und der Schutz vor sozialen Risiken und zweitens die Bekämpfung von Armut durch Einkommensumverteilung, kurz die Bekämpfung relativer und absoluter Armut. Hier muß ein annehmbarer Kompromiß zwischen Effizienz und Einkommensumverteilung gefunden werden.

Grundsätzlich kann freiwillige oder erzwungene soziale Sicherung auf dreierlei Weise finanziert werden³: zum ersten durch Reserven, die zuvor freiwillig oder unfreiwillig für diesen Zweck gebildet wurden, um beim Eintritt sozialer Risiken gegen deren Folgen abzuschern. Diese Methode der intertemporalen Umverteilung liegt dem Vorsorgespargen sowie den privaten und staatlichen kapitalgedeckten Versicherungen zugrunde. Sie verspricht das höchste Maß an Effizienz, da die individuellen Aufwendungen mit den erwarteten Erlösen übereinstimmen. Und sie schützt vor sozialen Risiken, soweit das Lebenseinkommen groß genug zum Ansammeln von Reserven (Versicherungsbeiträgen) ist. Andererseits schließt die strenge Anwendung dieses Äquivalenzprinzips interpersonelle Umverteilung zugunsten der Armen aus.

Zum zweiten ist denkbar, daß die Wohlhabenden den Notleidenden aus Solidarität helfen oder der Staat durch das Steuerelementarium Einkommen von den Reichen an die Armen zwangsweise, etwa mittels Sozialhilfe, interpersonell umverteilt. Dieses Verfahren führt aber leicht zu allokativen und administrativen Ineffizienzen. Entwicklungsländer versuchen häufiger, die Armen durch die Subventionierung von Grundbedürfnisgütern zu entlasten, da diese relativ stärker von den Unter- als von den Oberschichten nachgefragt werden. Doch auch diese indirekte Einkommensumverteilung ist extrem ineffizient, da sie den Staatshaushalt belastet und zu Marktverzerrungen führt und da von ihr auch die Reichen profitieren.

Schließlich kann jedes Instrument der sozialen Sicherung auch aus externen Mitteln finanziert werden (Entwicklungshilfe oder Renteneinnahmen des Staates⁴). Diese interregionale Umverteilung ermöglicht Transfers zugunsten der Armen oder eine herrschaftsstrategische Verwendung der Mittel in der Gesellschaft durch den Staat, ohne Ineffizienzen bei der internen Ressourcenmobilisierung hervorzurufen. Problematisch jedoch ist, daß die Gefahr einer großen Auslandsabhängigkeit ausgerechnet in der Sozialpolitik entsteht.

Determinanten der sozialen Sicherung

Ob und auf welche Weise der Staat ein System der sozialen Sicherung einrichtet, hängt von drei Determinanten ab⁵: der Problemlösungsdringlichkeit (also der Gefährdung der sozialpolitischen Ziele durch die bestehende Wirtschaftsordnung), der Problemlösungsfähigkeit (die von der Ressourcenausstattung und sozialpolitischen Kreativität eines Landes abhängt) und der Problemlösungsbereitschaft der Gesellschaft und des Staates.

Das ökonomische Dilemma besteht nun darin, daß ein Land immer dann besonders fähig zur Lösung sozialer Probleme ist, wenn deren Dringlichkeit nicht mehr so groß ist. Diese Dringlichkeit wächst zunächst mit dem Industrialisierungsgrad eines Landes, da traditionelle Gesellschaften zumeist in der Lage sind, Armut mit Hilfe subsidiärer traditioneller Auffangnetze (Familien oder Dorfgemeinschaften)

ten) abzufangen⁶. Erst die Herausbildung eines modernen Wirtschaftssektors, in dem individuell und kapitalistisch gewirtschaftet wird, macht einen Staatseingriff notwendig. Die Dringlichkeit der Lösung sozialer Probleme sinkt erst wieder mit größerem Wohlstand, der auch den relativ Ärmsten der Gesellschaft ein Leben ohne absolute Armut garantiert. Entwicklungsländer sind jedoch gerade in der Frühphase der Industrialisierung wegen ihres niedrigen und sehr ungleich verteilten Sozialprodukts nur selten in der Lage, ein funktionierendes umfassendes Sozialsystem zu errichten. Nur ein effizienter Verwaltungsapparat ermöglicht die Verwaltung von Versicherungsfonds, nur eine stabile Entwicklung ihre unbedenkliche Investition. Erst die Zunahme der Arbeitsproduktivität im modernen Sektor läßt den Abzug von Sozialabgaben von den Löhnen zu. Häufig wird daher nur der formelle Sektor in die Versicherung eingeschlossen. Ihre Ausweitung auf den informellen und ländlichen Sektor verzögert sich regelmäßig. So verschärft ein System der sozialen Sicherung häufig die Dominanz des modernen Sektors im strukturellen Dualismus.

Im folgenden soll es aber um ein zweites, ein politisches Dilemma gehen: Es sollte nicht davon ausgegangen werden, daß jede Regierung immer bestrebt ist, Sozialsysteme einzurichten, die effizient wirtschaften und langfristig die Wohlfahrt maximieren. Dieses von den Wirtschaftstheoretikern immer wieder unterstellte altruistische Verhalten von *good governance* ist allzu realitätsfern. Die Problemlösungsbereitschaft des Staates hängt nämlich vor allem von der Struktur des jeweiligen politischen Systems ab (während die Problemlösungsbereitschaft der Gesellschaft in erster Linie von der Problemlösungsdringlichkeit und dem sozialen Wertesystem bestimmt wird). Politiker in pluralistischen Demokratien müssen Rücksicht auf den Wählerwillen nehmen, um ihre Macht zu erhalten, und können ein bestimmtes Sozialsystem nicht gegen den Widerstand der Gesellschaft durchsetzen. Daher entstehen in Demokratien zumeist Sozialsysteme, die den gesellschaftlichen Wertvorstellungen relativ nahe kommen, auch wenn sie den Wohlstand zukünftiger Generationen niedriger bewerten als den der heutigen Wähler.

Eine andere Zielsetzung haben demokratisch nicht legitimierte Regime, die um ihr Überleben kämpfen müssen und denen nur begrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Den autokratischen und bürokratischen Regimen des Vorderen Orients fehlt die Bereitschaft, die Ressourcen und das Instrumentarium der Sozialpolitik in solch altruistischer Weise einzusetzen, um soziale Probleme zu lösen. Vielmehr nutzen sie diese, um ihre Legitimität zumindest bei den gesellschaftlich relevanten Gruppen zu erhöhen: Ganz gleich, ob es sich um traditionelle Autokraten handelt (wie in den Golfstaaten oder Jordanien) oder um aus Revolutionen hervorgegangene Staatsklassen (wie in Ägypten oder Algerien), privilegieren sie ihre Klientel mit Hilfe ausgewählter Maßnahmen und kooptieren potentiell

oppositionelle Gruppen. Die Ärmsten kommen dabei zu kurz, da sie weder das Potential zur Organisation von *Pressure Groups* haben, noch eine ernst zu nehmende Herausforderung für das Regime darstellen. Daher entstehen Sozialsysteme, die von den Interessen mächtiger Sozialgruppen geprägt sind und sich eher regressiv auf die Einkommensverteilung auswirken. Die Stratifikation der sozialen Sicherung reflektiert und verstärkt die generelle soziale Schichtung, da sich die Art der Beschäftigung in der Art der Sicherung niederschlägt: Wie in anderen unterentwickelten Weltregionen⁷ bestehen oft privilegierte Sozialsysteme für das Militär und die politische Elite, manchmal auch für die wirtschaftliche Elite, während die Ärmsten (die Arbeitslosen, die Landbevölkerung und der informelle Sektor) ungeschützt bleiben.

Sozialpolitische Gemeinsamkeiten in den arabischen Ländern

Ein Vergleich der arabischen Länder zeigt eine Reihe sozialpolitischer Gemeinsamkeiten:

Erstens verfügen die Länder – im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern – über ein großes Bündel sozialpolitischer Maßnahmen und verbuchten daher in den 60er und 70er Jahren große Erfolge bei der Armutsminderung und Gesundheitsverbesserung. Dies hängt damit zusammen, daß den Regierenden in dieser Zeit *große extern entstandene Ressourcen* (v.a. Renten aus dem Ölexport) zur internen Redistribution zur Verfügung standen und daß sie sich paternalistisch um ihre Einwohner kümmern konnten, um so die eigene Legitimität zu vergrößern.

Zweitens erbringen die Sozialsysteme trotz hoher individueller Beiträge und staatlicher Zuschüsse für große Teile der Bevölkerung *unzureichende Leistungen*. Dies liegt an aufgeblähten, ineffizienten und korrupten Verwaltungsapparaten, der sachfremden Verwendung von Mitteln durch die Regierungen und der intransparenten Verbindung von Beiträgen und Leistungen, die die Anreize zum Versicherungsbeitrag mindert. Zudem schränken sinkende Exporterlöse und ein hohes Bevölkerungswachstum den Spielraum bei der Legitimationsbeschaffung und in der Sozialpolitik seit den 80er Jahren ein, weswegen die Armut seitdem wieder zunimmt.⁸

Drittens sind nicht alle Bewohner dieser Länder in gleichem Maße abgesichert. Die Regierenden privilegieren sich selbst und ihre sozialen Stützen (zumeist das Militär und die Bürokratie) durch *Sonder-systeme der Sozialversicherung und medizinischen Versorgung*. Sie erhalten hohe staatliche Zuschüsse und erbringen bessere Leistungen als die gewöhnliche Sozialversicherung, in der zum Teil nur die fest beschäftigten Angestellten größerer Unternehmen pflichtversichert sind, nicht aber die Hauptleidtragenden des Eintritts individueller sozialer Risiken und gesamtwirtschaftlicher Rezessionen: die Saisonarbeiter, informell Beschäftigten, Scheinselbständigen, Arbeitslosen,

unbezahlten mitarbeitenden Familienangehörigen und die Landbevölkerung⁹. Wie in anderen Entwicklungsregionen bestehen die üblichen Probleme der Ausweitung der Sozialversicherung auf diese Gruppen, die sich aus den typischen Merkmalen

des traditionellen Sektors dualistischer Ökonomien ergeben: unstetiger Beschäftigung, Analphabetismus, Landflucht, Zusammenbruch traditioneller Bindungen, Kommunikations- und Transporthindernissen, geographischer Isolation und unterentwickelten Finanzmärkten.

Viertens wird die Sozialpolitik im Vorderen Orient von Renten- und Arbeitsunfallversicherungen dominiert und von gratis nutzbaren Gesundheitssystemen, die von den Staaten nur Dank ihrer hohen externen Einkommen unterhalten werden können. Private und betriebliche Versicherungen bestehen nur in wenigen Ländern und haben allenfalls marginale Bedeutung. Sozialpolitik im Vorderen Orient wird also aus individuellen Beiträgen (intertemporale Umverteilung) und mit Hilfe externer Ressourcen (interregionale Umverteilung) finanziert, nicht aber aus Steuern und durch interpersonelle Umverteilung, die zwar entscheidend zu einer egalitäreren Einkommensverteilung beitragen könnte, gleichzeitig aber zu Lasten der relevanten sozialen Basis der Regime gehen und zu legitimatorischen Einbußen führen würde.

Die Subventionierung der Grundversorgungsgüter

Nur in Ägypten und Kuwait gibt es auch eine *Sozialhilfe*, die interpersonell zugunsten derjenigen umverteilt, die durch das Netz der Sozialversicherung fallen. Dies liegt an der Ressourcenknappheit vieler Staaten und daran, daß Sozialpolitik der Herrschaftssicherung der Regierenden dient und diese weitgehend von der Unterstützung durch die Unterschichten unabhängig sind. Selbst wo eine solche Sozialhilfe existiert, sorgen die ungenaue Definition der Zugangsberechtigung und willkürliche administrative Praktiken dafür, daß die Hilfe nur wenigen Bedürftigen zukommt. Allenfalls die islamische Almosensteuer (*Zakat*) hat trotz ihres kleinen Volumens positive Verteilungseffekte, da sie tatsächlich die Bedürftigen erreicht. Die einst bedeutsamen innerfamiliären und nachbarschaftlichen Formen von Solidarität nehmen mit der Modernisierung ebenfalls an Umfang stark ab und wirken eher degressiv auf die Einkommensverteilung¹⁰. Die Ärmsten profitieren daher nur von der Subventionierung von Grundversorgungsgütern (Brot, Zucker, Nahverkehr, Wohnungsmiete etc.). Erst seit kurzem werden ausländische Entwicklungsprojekte gefördert und Sozialfonds gegründet, die von westlichen Partnern mitfinanziert werden und die Kosten der Sozialpolitik so ins Ausland verlagern („interregionale Umverteilung“). Darauf wird später näher eingegangen.

Für Sozialpolitik werden im Vorderen Orient große Summen aufgewandt, jedoch ist sie häufig ineffizient und hat eher re-

gressive Auswirkungen auf die Einkommensverteilung, da den Regimen die Mittel zur effektiven Armutsbekämpfung fehlen und ihnen die Befriedung der einflussreichen sozialen Gruppen wichtiger ist als eine progressive Sozialpolitik. Sie trachten gar nicht nach dem optimalen Kompromiß aus Effizienz und Einkommensumverteilung, sondern nach der Maximierung ihrer Legitimation in der Gesellschaft. Generell ist soziale Sicherung in den arabischen Ländern daher eine elitäre Strategie, die vor allem der Verstärkung der Einkommen der politisch einflussreichen Mittelklasse dient, wie Dixon¹¹ schreibt:

„Der Grundtenor sozialer Sicherung im Vorderen Orient war es, ein Sicherungsnetz zu schaffen und damit die aufstrebende Mittelklasse vor Armut zu bewahren. Im allgemeinen haben die Regierungen soziale Sicherung nicht als ein Instrument der Armutsbekämpfung und vertikalen Einkommensverteilung angesehen.“ (Übers. v. Verf.)

Doch Unterschiede, ob traditionelles Regime oder sozialrevolutionäre Ideologie

Schließlich gibt es aber auch große Unterschiede innerhalb der Region in Bezug auf Ausmaß, Deckungsgrad und Finanzierungsform der sozialen Sicherung, die nicht nur von der Problemlösungsfähigkeit (der Ressourcenausstattung) bestimmt werden: Sie ist nur notwendige Bedingung für die Herausbildung einer redistributiven Sozialpolitik. Hinreichende Bedingung ist die Problemlösungsbereitschaft, die in jenen Staaten ausgeprägter ist, deren Regime sich durch eine sozialrevolutionäre Ideologie legitimieren, eine strukturelle Transformation der Gesellschaft zum Ziel haben und zumindest in der Vergangenheit betonten, daß alle Bürger gegenüber dem Staat das Recht auf ein bestimmtes Minimaleinkommen haben (Algerien oder Ägypten). So soll auch die Sozialpolitik zur Armutsbekämpfung und Umverteilung beitragen. Die Ideologie verpflichtet solche Regime, eine

egalitäre Politik zu betreiben. Sozialpolitik kann ihnen nur dann Legitimität verschaffen, wenn sie in bestimmtem Maße dem ganzen Volk dient. In der Praxis aber reichen auch hier die Ressourcen für eine redistributive Sozialpolitik oft nicht aus. In den traditionellen Staaten hingegen verlangen die gesellschaftlichen Werte erst gar keine Einkommensnivellierung: Es gilt als Aufgabe der Reichen, von sich aus an die Armen abzugeben. Der Erfolg arabischer Sozialpolitik bei der Armutsbekämpfung hängt demnach von den beiden oben genannten politökonomischen Bedingungen ab: der staatlichen Problemlösungsfähigkeit (also der Ressourcenausstattung) und der Problemlösungsbereitschaft (also der prägenden Ideologie). In Anlehnung an *Ismael/ Ismael*¹² wird daher zwischen Ländern mit hohen und niedrigen Einkommen und zwischen (ehemals) revolutionären und traditionellen Ländern differenziert. Daraus ergeben sich vier, sicherlich idealtypische, Kategorien von Sozialsystemen im arabischen Vorderen Orient, für die im Folgenden mindestens je ein Beispiel vorgestellt wird.

Die reicheren revolutionären Staaten: Libyen und Algerien

Die in Algerien und Libyen¹³ proklamierte Staatsdoktrin definiert Armutsbekämpfung als Staatsziel und gesteht der Sozialpolitik zentrale Bedeutung zu. Dank der großen Öl- bzw. Gasexporterlöse ist aber auch die *notwendige* Bedingung einer großzügigen Sozialpolitik erfüllt. Die Ausgaben für Bildung, sozialen Wohnungsbau und Gesundheit vervielfältigten sich, flächendeckende Netze staatlich finanzierter Basisgesundheitsdienste können weitgehend gratis von der städtischen und ländlichen Bevölkerung genutzt werden. In Algerien sind zudem 85% der aktiven Bevölkerung krankenversichert und haben damit Anspruch auf *Krankengeld*. In beiden Ländern ist allen abhängig Beschäftigten die Mitgliedschaft in der *Sozialversicherung* gesetzlich vorgeschrieben. Versicherte erhalten ausreichend hohe Renten, die aus Beiträgen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des

Staates finanziert werden. In Algerien ist eine *Mindestrente* vorgesehen, die *Invalditätsrente* wird auch ohne Beitragsleistung gewährt. Zudem besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Zusatzversicherung. Tatsächlich jedoch sind viele Arbeitnehmer im landwirtschaftlichen und informellen Sektor nicht versichert, in Algerien sogar gesetzlich schlechter gestellt, da ihre Versicherung von einem eigenen System administriert wird. Für Militärs und Beamte bestehen privilegierte Versicherungssysteme.

In Algerien wird *Kindergeld* gewährt, nicht aber in Libyen. Auch *Arbeitslosengeld* gibt es in Libyen nicht, in Algerien erst seit 1994 und nur für permanent Beschäftigte. Dies hatte angesichts einer großzügigen Arbeitsbeschaffungspolitik bisher kaum negative Konsequenzen.¹⁴ Aufgrund wachsender Budgetdefizite kann diese heute aber nicht mehr konsequent aufrechterhalten werden. Generell ist zu befürchten, daß die in Folge rückläufiger Öl- und Gasexporterlöse sinkenden Staatseinnahmen, die stagnierende Beschäftigung, die wachsende Arbeitslosigkeit, die steigenden Pensionierungsraten und Krankheitskosten und die nach wie vor wachsende Bevölkerung die Aufrechterhaltung des großzügigen Sozialsektors stark erschweren. Es können weder die Einnahmen gesteigert noch die Ausgaben reduziert werden. Eine große Belastung stellen auch die teuren *Sondersysteme für Beamte und Militärs* dar.

Auch in den ressourcenreichen revolutionären Staaten wird einer Sozialversicherungsstrategie mit staatlichen Zuschüssen der Vorzug vor einer Strategie der interpersonellen Umverteilung durch staatliche Transfers gegeben. Das ist effizient und distributionspolitisch neutral, da große Teile der Bevölkerung abgesichert und Mindestrenten vorgesehen sind. Problematisch ist jedoch die Nichtregistrierung der Scheinselbständigen und vieler ländlicher Arbeitnehmer bei der Versicherung und die privilegierte soziale Sicherung der Armee und der Beamten.

Unter Berücksichtigung der schweren Bedingungen der bis in die 60er Jahre armen und unterentwickelten Länder sind die

Kategorien der Sozialpolitik im arabischen Vorderen Orient (in Anlehnung an <i>Ismael/ Ismael</i>)		Hinreichende Bedingung einer effizienten und redistributiven Sozialpolitik der Armutsbekämpfung (Problemlösungsbereitschaft)	
		Legitimation des Regimes durch eine sozialrevolutionäre Ideologie	traditionelle Legitimation des Regimes
Notwendige Bedingung einer effizienten und redistributiven Sozialpolitik der Armutsbekämpfung	RESSOURCENREICH	(1) Algerien Libyen (Tunesien) (Irak) <i>Iran</i>	(3) Saudi-Arabien Bahrain Qatar Oman Arabische Emirate (Kuwait)
	RESSOURCENARM	(2) Ägypten Syrien	(4) Jordanien Libanon

Sozialsysteme aber relativ gut entwickelt: Wo im Vorderen Orient die beiden Grundbedingungen einer ausgewogenen Sozialpolitik gegeben sind (eine ausreichende Ressourcenausstattung und eine sozialrevolutionäre Staatsideologie), sorgt der Wille der Regime zur Legitimationsbeschaffung dafür, daß die Sozialgesetzgebung verhältnismäßig effizient ist. Sicherlich müssen von dieser Aussage Abstriche gemacht werden, wenn die Praxis beurteilt wird, in der teilweise administrative und investitive Ineffizienz und Korruption beklagt werden, die auf unzureichende politische Vorgaben und Funktionskontrollen zurückgehen.¹⁵

Die ressourcenarmen revolutionären Staaten: z.B. Ägypten

Auch in Ägypten sah die vom Regime nach der Revolution vertretene arabischsozialistische Ideologie eine Transformation der Gesellschaft und die Bekämpfung von Armut vor. Die hinreichende Bedingung für ein größeres soziales Engagement des Staates ist also gegeben. Eine Sozialversicherung sollte alle Beschäftigten und ihre Angehörigen vor allen sozialen Risiken schützen, eine zusätzliche Sozialhilfe absolute Armut bekämpfen. Konnten jedoch die mit großen Ölvorkommen ausgestatteten revolutionären Staaten ein enges Netz sozialer Sicherungsinstrumente aufbauen, so überlebten die ehrgeizigen nasseristischen sozialpolitischen Pläne in der Praxis kaum ihren Begründer: Schon mit der Öffnungspolitik der 70er Jahre unter *Sadat*, spätestens aber seit der Finanzkrise der 80er Jahre zog sich der Staat aus seinem sozialen Engagement zurück und überließ die soziale Sicherung teilweise wieder den Marktkräften.¹⁶

Zwar können auch in Ägypten die Dienstleistungen des Gesundheitssektors nahezu gratis (gegen symbolische Eigenbeteiligungen) von jedem genutzt werden, jedoch steckt er in einer tiefen Krise, weil seine Dienste zunehmend in Anspruch genommen werden und Reinvestitionen ausbleiben. Die Ausstattung ist veraltet, die Infrastruktur auf dem Lande ist zu weitmaschig, ohne die Projekte ausländischer Organisationen könnte es heute nicht mehr flächendeckend tätig sein. Die wirtschaftliche Oberschicht sichert sich daher zunehmend durch Ersparnisse und rentablere private Versicherungen gegen Krankheit ab und nutzt private Krankenhäuser. Nur 7% der Ägypter waren 1990 krankenversichert und hatten Anspruch auf Krankengeld.

In Bezug auf die soziale Sicherung besteht heute eine Vierklassengesellschaft: Die *wirtschaftliche Oberschicht* sorgt für das Alter und etwaige Arbeitsunfähigkeit durch Ersparnisse oder private Versicherungsverträge vor. Die *Militärs* und Teile der *Beamtschaft* sind in privilegierten staatlich finanzierten Sozialsystemen umfassend abgesichert. Die reguläre Sozialversicherung ist nur für *einfache Beamte* und *permanent Beschäftigte* des privaten Sektors vorgesehen. Sie wird aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Höhe von immerhin 36% des Bruttoloh-

nes finanziert, der Staat hat Defizite auszugleichen. Die Leistungen erscheinen großzügig: das Krankengeld liegt bei 75% und die Renten bei 67% des letzten Lohnes (nach 30 Beitragsjahren); Mindestrenten sind festgelegt. Jedoch lag 1991 die Hälfte der Altersrenten unter 20 DM pro Person und Monat, nur für die Hälfte der Senioren ist sie Haupteinkommensquelle.¹⁷ Das Arbeitslosengeld beläuft sich auf 60% des Lohnes, wird aber nur vier Monate lang bezahlt.

Fast die Hälfte der Bevölkerung schließlich ist *arbeitslos, scheinselfständig* oder in *unsicheren oder saisonalen Verhältnissen* beschäftigt. Obwohl gerade sie sozialen Schutz nötig hat, kann sie nur bescheidene Renten in Höhe von 8 DM pro Person und Monat (1991) beantragen, die von einer separaten Versicherung ausgezahlt werden. Sie wird fast ausschließlich vom Fiskus finanziert, die Beiträge sind nur symbolisch. Ihre Mitglieder erhalten kein Krankengeld.

Tatsächlich jedoch sind nur 58% der Bevölkerung Mitglieder in einem der beiden Rentenversicherungssysteme (vor allem die städtischen Mittelschichten). Viele Ägypter sind entgegen der Pflicht nicht versichert, weil der Arbeitgeber sie nicht anmeldet, die Renten zum Überleben im Alter ohnehin nicht ausreichen oder die nominale Rendite des Systems (9–15% p.a.) wegen der Inflation und der ineffizienten Verwaltung und Investition der Fonds wenig lukrativ erscheint.

Zwar können in Ägypten, anders als in allen anderen arabischen Ländern (außer Kuwait), Arme, die aus irgendwelchen Gründen nicht versichert sind, auch *Sozialhilfe* beantragen. Jedoch erhalten nur 20% der Bedürftigen Sozialhilfe in Höhe von durchschnittlich 30 DM pro Jahr und Person, z.T. weil viele von ihren Rechten gar nicht wissen. Breitenwirksam ist daher nur die *Subventionierung des Grundkonsums*, die hohe Kosten verursacht und nur mäßige Wirkungen bei der Armutsbekämpfung hat. Zudem profitieren von ihr die Städter stärker als die Landbevölkerung.¹⁸ Da im Zuge der Modernisierung auch die familiäre und nachbarschaftliche Solidarität an Bedeutung verliert, konnte die Armut wieder stark zunehmen. Ein Großteil der Älteren erhält heute weder Rente, Zakat oder Sozialhilfe noch Unterstützung von Angehörigen.¹⁹

Sinkende Einnahmen und die Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie anderer Kreditgeber werden den ägyptischen Staat in Zukunft zu noch stärkeren Kürzungen im Gesundheitsbereich, bei der Sozialhilfe und der Lebensmittelsubventionierung zwingen. Dabei wirkt die Sozialpolitik schon heute degressiv auf die Einkommensverteilung, obwohl sich das Regime in der Vergangenheit durch eine revolutionäre Ideologie legitimiert und eine Einkommensumverteilung und die Integration der gesamten Bevölkerung in die soziale Sicherung zum Ziel gehabt hat.

Ägyptens Problem ist, daß die notwendige Bedingung einer redistributiven Sozialpolitik nicht gegeben ist, die Mittel zur Absicherung der Ärmsten fehlen. Sinkende Einnahmen verhinderten die geplante Aus-

dehnung der Sozialversicherung auf weitere Bevölkerungsteile und eine Erhöhung der Leistungen. Sie hätte eine stärkere Mobilisierung von Mitteln in der eigenen Ökonomie durch Steuern oder Sozialabgaben erfordert, die Effizienz des Sozialsystems erhöht, nicht aber die Stabilität des Regimes verbessert. Dem Staat aber ist die Befriedung der eigenen Klientele und anderer einflußreicher Schichten wichtiger als eine progressive Sozialpolitik. Selbst in den Städten muß darum heute ein Drittel der Bevölkerung als arm gelten.²⁰

Darum konnten sich die Islamisten erfolgreich zu Sprechern der Armen machen, indem sie die sozialpolitische Lücke füllten und großzügige Wohlfahrtsleistungen anboten. So gefährlich dies für die Regierung erscheinen mag (büßt sie doch an Legitimität zugunsten der Islamisten ein), so wenig kann sie daran ändern. In Anbetracht der eigenen Unfähigkeit, die für eine Sozialpolitik notwendigen Mittel selbst einzuwerben, mag ihr die Aktivität der Islamisten und die Abgabe der sozialen Verantwortung sogar hilfreich sein: Schließlich sinkt die Neigung der Bevölkerung zum Aufstand mit dem Umfang sozialer Aktivitäten, ganz gleich, wer sie durchführt. Daß gleichzeitig auch der Rückhalt der Islamisten zunimmt, mögen die Herrschenden hinnehmen, solange sie ihre Macht durch die Einbindung moderater Islamisten in die Regierungsverantwortung und der gleichzeitigen Verfolgung radikaler Islamisten in Schranken halten können.²¹

Die reichen Ölstaaten am Golf

Anders sieht die Situation in den *traditionellen* Ländern aus, deren Gesellschaften großenteils noch auf hierarchischen tribalen bzw. patriarchalischen Strukturen beruhen. Soziale Ungleichheiten sind hier ohnehin eher legitimiert und akzeptiert. Die patriarchalischen Staatsmodelle der Golfstaaten sorgten von Anfang an für einen selektiven und hierarchischen Zugang zu den Sozialsystemen. Nur wenn die Staaten reich genug sind, wie etwa die Ölstaaten am Golf, setzen auch sie sich zum Ziel, mit Hilfe der Sozialpolitik die gesellschaftliche Integration zu fördern.

So unterhalten Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate²² einen dichten staatlichen *Gesundheitssektor*, dessen großzügige Leistungen von allen Bürgern gratis genutzt werden können. Auch Spezialdiagnosen, die nur im Westen möglich sind, werden bezahlt, meist darf sogar die Familie zur Betreuung mitreisen. Den zahlreichen *Gastarbeitern* jedoch stehen diese Leistungen nicht zur Verfügung, so daß die Sozialpolitik wesentlich zur Herausbildung der Kluft zwischen Staatsbürgern und Ausländern beiträgt. Für Militärs und bestimmte Beamte existieren auch in Saudi-Arabien privilegierte medizinische Einrichtungen, 10–15% der Bevölkerung sind zudem privat versichert. Diese Politik entspringt dem für diese Monarchien typischen klientelistischen Denken und ihrem Versuch der Legitimationsbeschaffung.

Die Sozialversicherung hingegen beschränkt sich trotz des Ölreichtums der

Länder auf eine *Rentenversicherung* für Beschäftigte großer Unternehmen. Informelle und private Formen der sozialen Sicherung existieren ebensowenig wie eine säkulare Sozialhilfe, alleine die islamische *Zakat* hat ein so hohes Aufkommen, daß sie größere Summen an ärmere Saudis umverteilen kann. Allerdings darf nicht vergessen werden, daß dem Staat andere Mechanismen zur Verfügung stehen, Armut gar nicht erst aufkommen zu lassen. So ist nahezu in jeder saudischen Familie ein Sohn beim Staat angestellt und erhält Einkommen, mit dem er die Verwandten versorgen kann. Und Kuwait hat immer wieder Land zu extrem niedrigen Preisen an Kuwaitis verkauft und zum Teil wieder teuer zurückgekauft, um so seine Bürger am Ölreichtum des Landes zu beteiligen, sprich: extern verdiente Renten selektiv an die Gesellschaft weiterzugeben. Solche Maßnahmen stellen jedoch schon heute eine große Last für den Staatshaushalt dar und werden in Anbetracht sinkender Exporterlöse nicht mehr lange tragbar sein. In Anbetracht des Reichtums der Golfstaaten sind ihre Sozialsysteme nur bescheiden und diskriminierend. Die hinreichende Bedingung für ein breitenwirksames soziales Engagement des Staates ist nicht gegeben, da den Herrschenden die Bereitschaft hierzu von vornherein fehlt.

Die ärmeren traditionellen Staaten: z.B. Jordanien

Mehr noch als in den anderen arabischen Staaten kommt die Sozialpolitik in Jordanien vor allem den abhängig Beschäftigten des städtischen, formellen Sektors (also den städtischen Mittelschichten) zugute, denn nur den wichtigen gesellschaftlichen Stützen des Regimes (Militärs, Beamten und Verwandten der Königsfamilie) steht ein Gesundheitssystem gratis zur Verfügung. Auch eine Krankenversicherung wurde bisher nicht eingeführt, sie würde schätzungsweise 10% der Lohnsumme kosten. *Palästinenser* werden jedoch gegen symbolische Gebühren von einem speziellen Gesundheitssystem des UNO-Hilfswerks für palästinensische Flüchtlinge (UNRWA) versorgt. Für alle anderen Jordanier ist die Nutzung der städtisch konzentrierten öffentlichen Gesundheitseinrichtungen kostenpflichtig. Nur die oberen Schichten können sich eine Behandlung in einem der vielen privaten Krankenhäuser leisten.

Bis Mitte der 80er Jahre war nur jeder dritte Jordanier gegen die Folgen von Arbeitsunfällen, Alter und Berufsunfähigkeit versichert (Militärs und Beamte). Alle anderen Jordanier konnten den Eintritt sozialer Risiken nur mit Hilfe ihrer im Ausland arbeitenden Verwandten überleben. Gastarbeiterüberweisungen und Entwicklungshilfen, beides Formen der interregionalen Umverteilung, stellten die wichtigste Finanzierungsform der sozialen Sicherung dar.²³ Als diese aber Mitte der 80er Jahre zurückgingen und die jordanische Regierung auch noch Einsparungen im Sozialbereich (v.a. durch die Reduktion von Brotsubventionen) vornahm, verschärfte sich die Armut, und es kam zu Brotunruhen. Die Regierung lenkte ein und dehnte

auch die Sozialversicherung auf weitere Teile der Bevölkerung aus. Doch bis heute ist noch immer nur die Hälfte der aktiven jordanischen Bevölkerung in die Sozialversicherung integriert, die sich aus Beiträgen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des Fiskus finanziert.²⁴

Maßnahmen der Armutsminderung und direkten Einkommensumverteilung bestehen nicht. Die Renten werden beitragsäquivalent berechnet, nur eine Mindestrente ist vorgesehen. Im Gegensatz zu Ägypten gibt es Sozialhilfe noch nicht einmal auf dem Papier, Umverteilung erfolgt fast ausschließlich über die relativen Preise (durch Luxussteuern und die Subventionierung des Grundkonsums) und nicht über die relativen Einkommen.²⁵ Rezessionen und Arbeitslosigkeit treffen die armen Jordanier daher stark. Alleine palästinensische Flüchtlinge können Sozialhilfe bei UNRWA beantragen, daneben ist eine große Anzahl karitativer Organisationen im Land tätig, die wie UNRWA ihre Sozialarbeit durch interregionale Umverteilungen finanzieren.

Mehr noch als in den revolutionären Staaten ist soziale Sicherung in Jordanien auch heute noch ein elitäres Instrument, das sich degressiv auf die Einkommensverteilung auswirkt.²⁶ Sie soll der Stabilisierung der Gesellschaft, dem Verhindern von Aufständen und der Herrschaftssicherung dienen, nicht aber dem Verfolgen verteilungspolitischer Ziele. Es läßt sich jedoch nicht zweifelsfrei klären, ob der rudimentäre Zustand des Sozialsystems alleine auf den Unwillen des Regimes zur Lösung der sozialen Probleme zurückzuführen ist oder auch auf ihre Unfähigkeit hierzu angesichts knapper Ressourcen. Denn keine der beiden Grundvoraussetzungen einer effektiven Sozialpolitik ist in Jordanien gegeben. Auffällig ist, daß die arabischen Sozialsysteme angesichts vergleichbarer Probleme der einzelnen Regime (sinkende Einnahmen und steigender Legitimationsdruck) einander immer ähnlicher werden: Während einst revolutionäre Regierungen unter Finanzdruck Einsparungen im Sozialbereich vornehmen, sehen sich die traditionellen zur Ausweitung des sozialen Schutzes auf weitere Bevölkerungsgruppen gezwungen. In beiden aber ist abzusehen, daß in Zukunft die Effizienz im Sozialbereich und der Schutz der Ärmsten deutlich gesteigert werden muß – spätestens, wenn die Regierungen noch stärker unter Finanzdruck geraten und der vom IWF geforderten Struktur Anpassung zustimmen müssen, die zu hohen sozialen Kosten führen.

Der Reformbedarf ist hoch

Auch der Vordere Orient befindet sich unter dem Einfluß der Globalisierung, die Anpassungen der Wirtschaftsstrukturen nötig macht und den nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Spielraum verringert. Sind Steuern, Lohnkosten oder Sozialstandards nämlich zu hoch, so verlagern die Unternehmen ihre Produktion ins Ausland. Auch sollten die Entwicklungsländer nicht ihren wichtigsten Kostenvorteil, die billige Arbeitskraft, verspielen: Aufholende Entwicklung auf

Dauer ist häufig nur mit Hilfe inländischer Arbeit und importierten Kapitals möglich. Mit Recht fordern die internationalen Geldgeber und Finanzorganisationen daher auch von den Ländern des Vorderen Orients Strukturreformen und den Abbau teurer Subventionen.

Häufig vergessen sie jedoch, daß eine Systemtransformation, die Konsolidierung eines Staatsbudgets und Einsparungen im Sozialbereich kurzfristig hohe Anpassungslasten mit sich bringen, die positiven Wachstumsimpulse aber erst langfristig in den unteren Schichten spürbar sind. Gerade diese haben aber den Löwenanteil der Kosten zu tragen, während die Gewinne von den oberen Schichten eingestrichen werden, denn die existierenden Sozialsysteme sind unfähig, zusätzliche soziale Lasten aufzufangen. Die regressiven Folgen der Struktur Anpassung bergen auch die Gefahr, sozialen Unmut und Brotrevolten zu provozieren, sie gefährden die Legitimität und Stabilität der Regime und somit den Erfolg der Struktur Anpassungsprogramme. Dies kann weder im Interesse dieser Staaten noch der internationalen Geldgeber sein. Mit der Transformation sollte daher eine Reform der Sozialsysteme einhergehen.

Tatsächlich konnten die revolutionär legitimierte Regime in Tunesien und Ägypten bei der Struktur Anpassung (anders als Staaten in anderen Weltregionen) großzügige Sozialsysteme gegen den Willen des IWF erhalten und ausgerechnet die Kürzung der Subventionen aufschieben. Dies zeigt, wie sehr die Staaten am Erhalt ihrer Legitimität durch sozialpolitische Maßnahmen interessiert sind und lediglich effizienzorientierte Struktur Anpassungsprogramme ablehnen.²⁷

Daneben wurden in Ägypten und im Jemen auch Sozialfonds eingerichtet, die aus internen und externen Quellen finanziert werden und auf Antrag Zuschüsse zu Projekten zur Abfederung des Anpassungsprozesses auszahlen. Mit ihrer Hilfe konnten in Ägypten 70.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Beschäftigungswirkungen dürften jedoch nur kurzfristig wirksam sein, da die Projekte nicht für eine Höherqualifizierung der Beschäftigten sorgen. Aber auch der Beitrag zur kurzfristigen Abfederung der sozialen Kosten ist beschränkt in Anbetracht der hohen Zahl armer und bedürftiger Ägypter. Zudem verursachen die Sozialfonds ein Crowding-Out bisheriger sozialpolitischer Ausgaben und Maßnahmen, da sich der nationale Finanzierungsbeitrag aus den Mitteln der Ministerien speist. Soziale Ungleichheiten werden daher eher verschärft, da gerade die Ärmsten nicht in der Lage sind, eigenständig Projektanträge zu stellen. Das Ziel, den sozialen Schutz des informellen und traditionellen Sektors zu verbessern, wurde gerade nicht erreicht: Die meisten Projektanträge stammten von großen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und aus städtischen Regionen und waren für Gründungshilfen von Kleinunternehmen bestimmt, die ohnehin dem formellen Sektor entspringen. Wiederum profitieren also die politisch aktiven Mittelschichten und nicht die wirklich Bedürftigen. Erfolgreich sind die

Fonds lediglich darin, externe Mittel aus dem Westen einzuwerben.

Doch soziale Sicherungssysteme können unzureichendes Wirtschaftswachstum nicht ersetzen

Sinnvoller als die Einrichtung von Sozialfonds ist der Abbau der teuren Preis-subsidienten und eine Restrukturierung der bestehenden Sozialsysteme: Die Leistungen müßten verbessert und streng beitragsäquivalent berechnet werden. Die Verwaltungen müssen verschlankt, besser kontrolliert und dezentralisiert, möglicherweise sogar privatisiert werden. Neue Strategien der Integration des informellen Sektors sollten gefunden werden. Neben die beitragsabhängige Sozialversicherung sollte aber auch eine steuerfinanzierte redistributive Komponente der sozialen Sicherung treten, die den Armen nach objektiven Kriterien Hilfe auszahlt und das Existenzminimum garantiert, ohne Verzerrungen hervorzurufen wie das z.B. Preissubsidienten tun.

An solchen Reformen sind die Regime im Vorderen Orient ebenso wenig interessiert wie an der Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel im Inneren für sozialpolitische Ausgaben, die ihre Legitimität gegenüber der Gesellschaft mindert. Aus demselben Grund bleibt zweifelhaft, ob die Regierungen bereit sind, die hohen Subventionsausgaben²⁸ zu reduzieren. So ist generell eine effizienzorientierte Reform der Sozialversicherung wie in Chile im arabischen Vorderen Orient nicht zu erwarten. Sie dürfte entweder an der Problemlösungsdringlichkeit (z.B. Golfstaaten) oder den beiden Grundbedingungen ihrer Umsetzung scheitern (z.B. Jordanien oder Ägypten). Ob hierfür im Einzelfall die Problemlösungsbereitschaft oder die Problemlösungsfähigkeit verantwortlich ist, läßt sich nicht immer genau feststellen. Es ist jedoch bezeichnend, daß sich positive Ansätze hierzu nur in Tunesien andeuten, das sowohl eine gewisse Fähigkeit als auch die Bereitschaft zur Lösung sozialer Probleme aufweist und in dem die Problemlösungsdringlichkeit angesichts sinkender Einnahmen besonders auffällt.

Andererseits ist eine rein verteilungsorientierte Reform wie in Kuba in Anbetracht sinkender Einnahmen ebenfalls weder wahrscheinlich noch wünschenswert. Zudem ist zu bedenken, „daß soziale Sicherungssysteme weder unzureichendes wirtschaftliches Wachstum ersetzen, noch auf Dauer die negativen Effekte einer Wirtschafts- und Sozialpolitik mit regressiven Umverteilungsmechanismen kompensieren können.“²⁹

Anmerkungen

¹⁾ Für zahlreiche hilfreiche Kommentare möchte ich mich ganz herzlich bei allen Teilnehmern des Tübinger Forschungskolloquiums Vorderer Orient bedanken. Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklung, Bonn, S. 12 ff.

²⁾ Zur ökonomischen Theorie der sozialen Sicherung: Friedrich Ebert Stiftung (1996): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, S. 12 ff. – Gans, Oskar (1995): Soziale Sicherung in den Entwicklungsländern: Überlegungen aus der

Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: Altmann, Jörn/Schäfer, Hans Bernd (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. – Homburg, Stefan (1988): Theorie der Alterssicherung. Heidelberg u.a. – International Bank for Reconstruction and Development (1994): Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth. Washington D. C. u.a., 1994. – Loewe, Markus (1997): Systeme der sozialen Sicherung in den palästinensischen Gebieten. Bestandsaufnahme und Reformoptionen. Unv. Ms. Universität Tübingen.

³⁾ Vgl. Partsch, Manfred (1983): Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften. Berlin, Diss., S. 60 ff.

⁴⁾ („Differential“-Rente sind die Teile der Erlöse von Privaten oder Staaten, die nach Abzug der zu Marktpreisen bewerteten Aufwendungen (Investitionen und Arbeitsleistungen) verbleiben und aus der Produktion unter besonders günstigen Produktions- oder Marktbedingungen entstehen (ökonomische Rente) bzw. aus der Ausnutzung politischer Marktstrukturen resultieren („politische Rente“, vgl. dazu die Aufsätze von Beck und Beck/Schlumberger in diesem Heft).

⁵⁾ Vgl. Friedrich Ebert Stiftung (1996), Anm. 2, S. 12 ff.; 71 ff.; 79 ff. – Lampert, Heinz (1994): Lehrbuch der Sozialpolitik. 3. Auflage, 1994, Berlin u.a., S. 139 ff.

⁶⁾ In traditionellen Versicherungen hat jeder eine Art institutionalisierten Rechtes auf Hilfe, da sie auf reziproken Versprechen beruht („mutual insurance“). Besonders häufig ist die Versorgung der Eltern durch ihre Kinder. Der am besten dokumentierte traditionelle „Sozialvertrag“ im arabischen Raum ist der Zakat (islamische Almosenabgabe). Heute jedoch wird die Zakat zumeist wie eine Steuer vom Staat gesammelt und an Bedürftige ausgezahlt. Ein interessanter Vergleich von Zakat und Sozialhilfe findet sich in: Hasan, Najmul (1984): Social Security of Islam with Special Reference to Zakah. International Centre for Research in Islamic Economics, King Abdulaziz University, Jeddah, 1984 (1404H), S. 16–40. Zur Problematik der Sozialpolitik in Entwicklungsländern vgl. Fuchs, Maximilian (1985): Soziale Sicherheit in der Dritten Welt: zugleich eine Fallstudie Kenia. Baden-Baden, S. 50 ff.; 72 ff. – Friedrich Ebert Stiftung (1996), Anm. 2, S. 72 ff., 141 f.

⁷⁾ Dies gilt v.a. für Lateinamerika, vgl. Mesa-Lago, Carmelo (1978): Social Security in Latin-America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality, Pittsburgh, S. 6 ff.

⁸⁾ Vgl. Weidnitzer, Eva (1998): Soziale Sicherungssysteme und Reformansätze in arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung islamischer sozialer Institutionen. Berlin. DIE. S. 1 ff.; 24 f.

⁹⁾ Sie können sich aber freiwillig versichern vgl. Kharabsheh, Abed (1990): Health Care Expenditure and its Impact on Income Groups. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distribution in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, 1990, S. 141–158. S. 141 ff. – Musallam, Ghassan (1990): Social Security Scheme and Income Distribution. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distribution in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, S. 135.

¹⁰⁾ Vgl. am Beispiel der palästinensischen Gebiete: Loewe, Markus (1998): Soziale Unsicherheit in der Westbank und dem Gazastreifen. In: Orient 2/1998, i.E. Siehe auch: Weidnitzer (1998), Anm. 9, S. 25 ff.

¹¹⁾ Vgl. Dixon, John (1987): Social Security in the Middle East. In: ders. (Hrsg.): Social Welfare in the Middle East, London/Sydney/Wolfeboro, 1987, S. 174. Weidnitzer (1998), Anm. 7, S. 1 ff., 24 f.

¹²⁾ Vgl. Ismael, Jaqueline/Ismael, Tareq Y. (1995): Social Policy in the Arab World. In: Cairo Papers in Social Science, American University of Cairo, 18 (1995), 1, S. 70 ff. Die Arbeit beschränkt sich auf die arabischen Länder, da die politischen und ökonomischen Bedingungen der israelischen und türkischen Sozialpolitik andere sind und einen Vergleich erschweren. Parallelen bietet allerdings der Iran, vgl. Dixon (1987), a.a.O. Bewußt wird hier auch auf die palästinensische Sozialpolitik eingegangen, die sich erst im Aufbau befindet und atypisch für die Region ist, vgl. Loewe (1998), a.a.O.

¹³⁾ Daten aus: Igl, Gerhard (1981): Sozialpolitik, soziale Sicherheit und Sozialrecht in Algerien. In: Afrika Spectrum, 16. 1. S. 46 f. – Ismael/Ismael (1995), Anm. 11, S. 57 ff. – US Social Security Administration. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Research and Statistics (1987): Social Security Programs throughout the World, Washington, D.C., S. 4 f., 122 f. und 152 f. – Weidnitzer (1998), Anm. 7, S. 14. Tunesien ist ein Sonderfall, da die Regierung trotz knapper Ressourcen ernsthaft bemüht zu sein scheint, effizienz- und verteilungspolitische Ziele zu verfolgen und Erfolge bei der Ausdehnung der sozialen Sicherung auf den Agrarsektor vorweisen kann, vgl. Maghreb/Machrek (1992, o.V.): Systèmes de Santé et systèmes de protection sociale dans le monde arabe. In: Maghreb-Machrek oct.-déc. 1992, no. 138, S. 120 f. – Mouelhi, Abdessatar (1993): Die Schwierigkeiten der Ausdehnung der sozialen Sicherheit auf den Agrarsektor Tunesiens. In: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 46 (1993), 3, S. 25 ff.

¹⁴⁾ Vgl. Igl (1981), Anm. 12, S. 46 f., 56. – Maghreb-Machrek (1992), Anm. 12, S. 115 f.

¹⁵⁾ Vgl. Maghreb/Machrek (1992), Anm. 12, S. 115 f. – US Social Security Administration (1987), Anm. 12, S. 76 f.

¹⁶⁾ Zur ägyptischen Sozialpolitik vgl. Azer, Adel (1995): So-

cial Security for the Lower Strata of the Working Population. In: Scheben, Thomas/Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Systems of Social Security. Egyptian and German Experiences. Conference September 21–22, 1994. Cairo, S. 111 ff. – Azer, Adel/Afifi, Elham (1992): Social Support Systems for the Aged in Egypt. Tokyo, S. 10 ff. – Chiffolleau, Sylvia (1990): Le désengagement de l'Etat et les transformations du système de santé. In: Maghreb-Machrek, no. 127, janv.-mars 1990, S. 86 ff. Ismael/Ismael (1995), Anm. 14, S. 47 ff., 70 ff. – Dixon (1987), Anm. 12, S. 173. – Kashef, A.S.M. (1987): Egypt. In: Dixon, Anm. 12, S. 1 ff. – Maghreb/Machrek (1992), a.a.O., S. 117 ff. – Rieger, Brigitte (1996): Überleben ohne Staat. Soziale Sicherung und die islamischen Parallelstrukturen, Baden-Baden, S. 26 ff., 37 ff. Ähnliches läßt sich über Syrien sagen, wo bis heute entgegen der Zielsetzungen nur Beschäftigte weniger Branchen sozialversichert sind, vgl. 'Atri, Mamduh (1995, Hrsg.): Qanunu-l-'Amali-l-Muwahhad wa Qanunu-t-Ta'minati-l-Igtima'iyya [Gesetz der genormten Arbeit und Gesetz der Sozialversicherungen], Damaskus, 1995. – 'Isa, Sami Hasan (1998): 1,4 Million 'Amil fi-ta'minati-l-Igtima'iyya [1,4 Mio. Arbeiter in der staatlichen Sozialversicherung]. In: Tishrin, Damaskus, 4.2.1998.

¹⁷⁾ Selbst bei Beamten liegt die Durchschnittsrente mit 996 LE pro Jahr nur knapp über der Armutsgrenze, vgl. Rieger (1996), Anm. 15, S. 34. Sie schreibt (S. 37), daß der Staat Überschüsse der Versicherung selbst einstreicht.

¹⁸⁾ Vgl. Ali, Sonia M./Adams, Richard S. (1996): The Egyptian Food Subsidy System. Operation and Effects on Income Distribution. In: World Development, 24 (1996), 11, S. 1777–91. – Nagi, Saad Z. (1995): Economic Liberalization and Problems of Social Policy in Egypt. In: Scheben, Thomas/ Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Systems of Social Security. Egyptian and German Experiences. Conference, September 21–22, 1994. Cairo, S. 15 ff. – 1979 machten Subventionen 14% der Staatsausgaben aus, vgl. Mohie-ed-Din, Amr (1982): Income Distribution and Basic Needs in Urban Egypt. In: Cairo Papers in Social Science, 5 (1982), 3, S. 81.

¹⁹⁾ Vgl. Hanafi, Mohamed R. Z. (1995): Old Age Insurance in the Egyptian Social Insurances System. In: Scheben, Anm. 15, S. 113. – Harders, Cilja (1997): Frauenarmut in Kairo. In: INAMO 9 (Frühjahr 1997), S. 21.

²⁰⁾ Vgl. Harders (1997), Anm. 18, S. 18.

²¹⁾ Vgl. Rieger (1996), Anm. 15, S. 70 f.; 113 ff.

²²⁾ Kuwait stellt insofern einen Sonderfall dar, als es über eine umfassende Rentenversicherung, Jugend- und Familienhilfen und ein Sozialhilfeprogramm für alle Staatsbürger verfügt, vgl. Ash, Toby (1995): Counting the Cost of GCC healthcare. In: Middle East Economic Digest MEED 17.2.1995, S. 3. – Dixon (1987), Anm. 10, S. 98 ff.; 168 ff. – Ismael/Ismael (1995), Anm. 11, S. 68 ff. – Maghreb-Machrek (1992), Anm. 16, S. 124 f. – Schwedler, Hans-Uwe (1985): Kuwait: Stadtstaat mit Wohlfahrt für alle? In: Scholz, Fred (Hrsg.): Die kleinen Golfstaaten – Reichtum und Unterentwicklung, ein Widerspruch? Stuttgart, S. 109 f.

²³⁾ Vgl. Findlay, Allan (1986): Amman. Urbanization in A Charity State. In: Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, 20 (1986), 2–3, S. 217. – Maghreb-Machrek (1992), Anm. 12, S. 123 f. Zur Bedeutung von Gastarbeiterüberweisungen als externe Einnahmequelle vgl. den Beitrag von Beck/Schlumberger in diesem Heft.

²⁴⁾ Die interne Rendite lag 1987 bei 6% p.a., die Investitionsstrategie ist auf eine Minimierung inflationärer Risiken ausgelegt, vgl. Dixon (1987), Anm. 10, S. 173. – Elayyan, Nihaya (1989): La sécurité sociale en Jordanie. In: Révue Internationale de Sécurité Sociale, Janvier 1989, S. 101 ff. – Mitwasi, Tariq G. (1995): A Palestinian Social Security System, Past and Future. In: Fishelson, Gideon/Hazboun, Samir/Nathanson, Roby/Almog, Ziva u.a. (Hrsg.): A Palestinian National Social Security System, Implications for Wage-Earners in the Local and Israeli Market. The Institute for Economic and Social Research Tel Aviv and DATA Studies and Consultation Bethlehem, Tel Aviv, Mai 1995, S. 127 ff. – Musallam, Ghassan (1990): Social Security Scheme and Income Distribution. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distribution in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, S. 129 ff.

²⁵⁾ Vgl. Kana'an, Taher H. (1990): Observations on the Social Dimension in Jordan's Approach to Development. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distributions in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, S. 14.

²⁶⁾ Vgl. Kana'an (1990), Anm. 24, S. 14.

²⁷⁾ Vgl. Harders (1997), Anm. 22, S. 19. – Korayem, Karima (1996): Structural Adjustment, Stabilization Policies, and the Poor in Egypt. Cairo Papers in Social Science, American University in Cairo, 18 (1995/96), 4 S. 1–110. – Krauss, Annette (1997): Credibility of Economic Policy Reforms. The case of Tunisian trade liberalisation. In: Relazioni Internazionali, i.E. – Nagi (1995), Anm. 17, S. 12. – Witt, Matthias (1995): Nothilfe – kein Ersatz für Sozialpolitik. Armutsbekämpfung durch Sozialfonds in Lateinamerika. In: Der Überblick 1/95, S. 54. – Rieger (1996), Anm. 15, S. 113 ff.

²⁸⁾ Vgl. Mesa-Lago (1997), Anm. 19, S. 497–517.

²⁹⁾ Weidnitzer (1998), Anm. 7, S. 37.

Ein breites Spektrum islamistischer Bewegungen

Bürgerkrieg oder Integration?

Islamismus und Staat im arabischen Raum

Von Volker Perthes

Dr. Volker Perthes ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik Ebenhausen.

Der politische Islam erscheint gegenwärtig als eine Massenbewegung im arabischen Raum, der nicht nur die bestehenden Regime bedroht, sondern auch als Gefahr für den Westen wahrgenommen wird. Doch diesen Islamismus gibt es als eine einheitliche politische Bewegung genau so wenig wie einen einheitlichen Islam. Drei islamistische Richtungen lassen sich ausmachen. So gibt es die eher konservative Hauptströmung mit seiner Heimat im Bazar und im Kleinbürgertum, den Staatsislam des Establishments und die militanten Extremisten von Randgruppen, bei denen die Grenzen zum Banditentum fließend sind. Die politischen Führungen in den arabischen Staaten haben sehr unterschiedliche Strategien im Umgang mit den Islamisten eingeschlagen. Die weitere Entwicklung dürfte abhängen von der politischen Entwicklung in den betreffenden Staaten, der jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, aber auch vom künftigen Verlauf des nahöstlichen Friedensprozesses. *Red.*

Auf einige Zeit ein ernstzunehmender politischer Faktor

Für einen Abgesang auf den politischen Islam, vor allem jenen „neuen“ Islamismus, der in den 80er und 90er Jahren zur wichtigsten Massenbewegung im arabischen Raum geworden ist, dürfte es am Ende dieses Jahrhunderts noch zu früh sein: Das von *Olivier Roy* schon Anfang der 90er Jahre diagnostizierte Scheitern des Islamismus¹ ist so relativ wie sein Erfolg. Sicher, die islamische Revolution des Iran ließ sich nicht exportieren; die Regierung des türkischen Islamistenführers *Erbakan* blieb ein kurzlebiges Experiment; in der arabischen Welt ist es, von Saudi-Arabien abgesehen, dessen traditionalistischer Staatsislam keineswegs das Modell heutiger islamistischer Bewegungen abgibt, gerade mal im Sudan gelungen, ein islamistisches Regime zu errichten; und der blindwütige Terror der algerischen *Groupes islamiques armées* (GIA) oder einzelner ägyptischer Gruppen drückt vor allem die politische Erfolglosigkeit dieser Form des militanten Islam aus. Gleichzeitig zeigt sich aber auch eine andere Realität: Die Islamische Republik Iran hat Krieg und internationale Isolationsversuche überlebt, sie hat, wie die Staatspräsidentenwahlen von 1997 zeigten, politische Korrekturmechanismen ausgebildet und sich insgesamt zum pluralistischsten System am Golf

entwickelt; in verschiedenen Staaten der Region sind islamistische Gruppen fest ins politische System integriert; in den meisten arabischen Ländern haben islamistische Parteien – oder hätten bei einigermaßen freien Wahlen – eine Wählerbasis von 15 bis 30 Prozent oder mehr. Sie sind damit in jedem Fall ein ernstzunehmender politischer Faktor und dürften es auf einige Zeit bleiben.

„Politischer Islam“ und „Islamismus“ werden in diesem Beitrag als austauschbare Begriffe behandelt. Auf den Begriff „Fundamentalismus“ wird hier verzichtet – nicht weil er falsch wäre, sondern weil sich aufgrund seines protestantischen Ursprungs eher für vergleichende Untersuchungen religiös-politischer Phänomene eignet, die ihren Ausgang im christlichen Kulturkreis nehmen.² Dieser Beitrag wird zuerst auf einige allgemeine Fragen eingehen, die für die wissenschaftliche und publizistische Auseinandersetzung mit dem Thema „politischer Islam“ von Bedeutung sind, wird dann kurz den politischen-ökonomischen Hintergrund beleuchten, vor dem islamistische Bewegungen sich in den letzten Jahrzehnten entwickelten, danach in ebenfalls verkürzter Form das heute relevante Spektrum des politischen Islam beschreiben und schließlich einige vorsichtige Aussagen zu den Entwicklungstendenzen des Islamismus und zu den Faktoren machen, die diese Entwicklungen beeinflussen dürften. Unsere Aufmerksamkeit richtet sich dabei nicht auf die ganze islamische Welt, sondern ausschließlich auf den arabischen Raum: Nordafrika, Naher Osten und Persischer Golf.

Es gibt weder den Islam noch nur einen politischen Islam

Zwei eigentlich banale, gleichwohl aber wesentliche Erkenntnisse, sollten jedem Versuch, sich analytisch oder auch nur beschreibend mit politisch-islamischen Bewegungen und anderen gesellschaftlichen oder politischen Phänomenen des arabisch-islamischen Kulturraums zu beschäftigen, vorausgehen: Erstens, es gibt nicht *den* einen, über Zeit und Raum immer gleichen Islam. Zweitens, der Islam ist wie das Christentum oder andere Religionen als solcher auch kein Akteur, er „macht“ keine Geschichte, und er determiniert auch nicht eine bestimmte Politik. „Man spreche nicht,“ empfiehlt deshalb *Stefan Wild*, „von ‚dem Islam‘, einer Abstraktion blassester Art, sondern von ‚den Muslimen‘ in dieser oder jener Weltgegend, in dieser oder jener historischen Epoche. Es wird dann alles viel komplizierter, aber die Chancen auf sinnvolle Aussagen steigen.“³ Die Praxis politischer Bewe-

gungen, auch und gerade solcher, die sich islamisch definieren, bestimmt nicht der historische Text; islamische Bewegungen legen vielmehr die Texte aus, auf die sie sich beziehen – und sie tun das meist durchaus bewußt selektiv.

Es gibt deshalb auch nicht nur *einen* politischen Islam, sondern ein Spektrum islamistischer Bewegungen, deren wesentlicher gemeinsamer Nenner ist, daß sie den Islam als einzige Quelle ihrer ethischen und politischen Orientierung betrachten. Verallgemeinernde Aussagen zur Ideologie politisch-islamischer Bewegungen sind natürlich möglich. Aber spätestens bei der Frage, wie diese Bewegungen sich eine islamische Ordnung vorstellen und wie ein islamischer Staat sich ihrer Ansicht nach innen- und außenpolitisch verhalten soll, wird es unterschiedliche Antworten geben.

Die Sozialwissenschaften müssen sich, wenn sie ein realistisches Bild von den Entwicklungsperspektiven des politischen Islam erhalten wollen, mit diesem auf die gleiche Weise beschäftigen – mit den gleichen Methoden und Konzepten – wie mit politischen Ideologien und Bewegungen in anderen Kulturkreisen. Das heißt, nach den konkreten sozio-ökonomischen und politischen Verhältnissen zu fragen, unter denen solche Bewegungen entstehen, und nach den Interessen, die sie vertreten, und es schließt den Vergleich mit nicht-muslimischen Ländern ein.

Weder antimodern noch unbedingt antiwestlich

Was sich allgemein sagen läßt, ist, daß die politisch-islamischen Bewegungen, mit denen wir es gegenwärtig zu tun haben, keineswegs, wie gelegentlich noch kommentiert wird, einen „Bruch mit der Moderne“ anstreben. Richtiger ist, daß diese Gruppen aus einem von vielen politischen Bewegungen geteilten „Unbehagen in der Moderne“⁴ handeln, daß sie ihre Gesellschaften um viele Errungenschaften dieser Moderne betrogen sehen und daß sie sich in ihrer Ideologie bemühen, eine Verbindung zwischen diesen Errungenschaften, den technischen wie den politischen, und dem islamischen Erbe ihrer Gesellschaften herzustellen.

Politisch-islamische Bewegungen sind auch nicht notwendig antiwestlich. Die seit Anfang der 90er Jahre so oft wiederholte Behauptung vom unvermeidlichen Zusammenstoß zwischen „Islam“ und „Westen“ ist ein Mythos, der, wie *Fred Halliday* anmerkt, von einer Koalition augenscheinlich gegensätzlicher Seiten geschworen wird: vom Lager derjenigen im Westen, die die islamische Welt zum neuen Feind erklären wollen, und von denjenigen in den muslimischen Staaten, die eine Konfrontation mit nicht-muslimischen, insbesondere westlichen Staaten suchen.⁵ Tatsächlich ist die Geschichte des modernen politischen Islam auch die Geschichte nicht immer glücklicher Bemühungen um die Aneignung und Verarbeitung westlicher politischer Konzeptionen.⁶ Kritik am Westen und auch antiwestliche Stereotype sind dabei weit verbreitet: Das islamistische Bild vom Westen

zeigt vor allem Werteverfall, moralische Dekadenz und übertriebenen Individualismus; „Verwestlichung“ beinhaltet aus islamistischer Sicht die Gefahr eines moralischen Verfalls der eigenen Gesellschaften. Darüber hinaus jedoch ist die islamistische Kritik am Westen im wesentlichen politisch, und diese Kritik unterscheidet sich allenfalls in Nuancen von der nationalistischer oder linker Kräfte: Sie verweist auf europäischen Kolonialismus, auf wirtschaftliche, politische und militärische Abhängigkeiten, auf die Zusammenarbeit westlicher Regierungen mit den Diktatoren der arabischen Welt und vor allem auf die westliche, insbesondere amerikanische Unterstützung Israels. Moderate Vertreter des politischen Islam weisen gleichzeitig darauf hin – nicht anders als besonnene Kräfte im Westen –, daß die Existenz unterschiedlicher Kulturen und daß auch politische und wirtschaftliche Interessenkonflikte Dialog, Ausgleich und Zusammenarbeit keineswegs unmöglich machen.⁷

Der Aufstieg des Islamismus im Gefolge der Legitimationskrisen des Staates

Die heutigen politisch-islamischen Bewegungen finden ihre geistigen Wurzeln bei den islamischen Reformern des ausgehenden 19. Jahrhunderts und bei radikal-islamistischen Denkern der 30er bis 50er Jahre, der Zeit des Kampfes um Unabhängigkeit und der frühen Unabhängigkeitsphase der führenden arabischen Staaten. Zur fast durchgängig wichtigsten Oppositionsbewegung wurden sie erst im letzten Drittel dieses Jahrhunderts, vor allem in den 90er Jahren. Ihr Bedeutungszuwachs ist in erster Linie Ergebnis der Legitimationskrise, die die meisten arabischen Regime erlebten, nicht ausschließlich zwar, aber insbesondere jene der republikanischen und ihrem Selbstverständnis nach in der ein oder anderen Form arabisch-nationalen Systeme: Ägypten, Syrien, Algerien, Irak und andere.

Legitimationskrise der arabischen Staaten und Aufstieg der politisch-islamischen Opposition sind nicht ohne einen Blick auf die politisch-ökonomischen Entwicklungen der Region zu erklären. Mit dem Ölboom der frühen 70er Jahre entwickelten die meisten arabischen Staaten sich zu *Allokationsstaaten*, die mittels eigener Öleinkommen oder strategischer *Renten* – finanziellen Leistungen, die dem Staat aufgrund seiner politischen Rolle oder seiner strategischen Position, vor allem im Nahost-Konflikt, zufließen – Entwicklung finanzierten und Einkommen bzw. Einkommenschancen zuteilten.⁸ Politische Loyalität war im Zweifelsfall wichtiger als wirtschaftliche Produktivität – solange Öl und Zuschüsse flossen, konnte der Staat patriarchalisch für das Auskommen seiner Subjekte sorgen und gleichzeitig politische Zustimmung erwarten. Der demokratische Grundsatz *no taxation without representation* ließ sich umdrehen: Der Staat war auf die wirtschaftliche Leistung und die Steuern seiner Bürger kaum angewiesen und sah deshalb auch keine Veranlassung, sie politisch zu beteiligen. Abwei-

chende Meinungen und politischer Protest wurden gewaltsam unterdrückt; kaum ein Staat in der Region, der nicht einen gewaltigen, vor allem nach innen gerichteten Sicherheitsapparat aufbaute.

Die Folgen der Ölkrise

Mit der eigentlichen „Ölkrise“, dem Verfall der Ölpreise und dem Rückgang der Zuschüsse aus den reichen Ölstaaten Mitte der 80er Jahre zeigte sich, daß der oft beeindruckende Aufbau wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur keine selbsttragende Entwicklung initiiert hatte. Bestimmte gesellschaftliche und politische Erscheinungen, die die autoritär-patriarchalischen Regime in Zeiten reichlich fließender Öl- und anderer Renteneinnahmen toleriert, zum Teil sogar bewußt gefördert hatten – Korruption, eine aufgeblähte Bürokratie, die Abhängigkeit weiterer Bevölkerungsschichten und eines großen Teils der privaten Wirtschaft vom Staat und von staatlichen Subventionen – wirkten nun krisenverschärfend. Dabei konnten die relativ bevölkerungsarmen Ölmonarchien am Golf den Rückgang der Öleinnahmen leichter verarbeiten als etwa ein hoch verschuldeter Produzent wie Algerien oder ein Nicht-Ölproduzent wie Jordanien, der im wesentlichen von den Zuschüssen der Ölstaaten und von Migrantenüberweisungen abhängig war. Diese Staaten, wie auch Ägypten, Syrien oder Tunesien, waren zu teilweise einschneidenden Strukturanpassungsmaßnahmen gezwungen.

Augenfälligstes Ergebnis der Strukturanpassung waren *sinkende Realeinkommen* und ein *Rückgang staatlicher Leistungen*. Betroffen waren vor allem die lohnabhängige Mittelschicht, die einst einen wesentlichen Teil der arabisch-nationalistischen Regimebasis ausgemacht hatte, und die Abgänger von weiterführenden Schulen und Hochschulen, denen nicht einmal mehr die Perspektive einer sicheren Beschäftigung im öffentlichen Sektor verblieb. Gleichzeitig kam es zur sichtbaren Bereicherung eines Teils der Regimeeliten und der mit ihnen verbundenen neuen Bourgeoisien. Obwohl die einzelnen Staaten unterschiedlich vorgingen, läßt sich generell sagen, daß versucht wurde, bestimmte *wirtschaftliche Strukturreformen* durchzuführen, ohne aber gleichzeitig substantielle *politische Reformen* einzuleiten. Einschneidende Anpassungsmaßnahmen fanden so, anders als etwa in Osteuropa, ohne Demokratisierung und ohne Regimewechsel statt; der Legitimitätsverlust, den das wirtschafts- und sozialpolitische Versagen mit sich gebracht hatte, wurde nicht politisch ausbalanciert. Nur wenige Staaten erlaubten eine Parlamentarisierung des Protests, der im wesentlichen von islamistischen Bewegungen getragen wurde.

Andere Oppositionskräfte waren zu schwach oder nicht glaubwürdig

Andere Oppositionskräfte waren zu schwach oder nicht glaubwürdig genug: *Saudi-Arabische Nationalisten*, die bis in die 70er Jahre die massenwirksamste politische Be-

wegung in der arabischen Welt darstellten, hatten über ihre Zusammenarbeit mit den herrschenden Regimen und über die offenbare Erfolglosigkeit des arabischen Nationalismus viel Ansehen verloren. Die *Kommunisten*, die in einigen arabischen Ländern zeitweise eine Rolle gespielt hatten, verloren mit dem Zusammenbruch der UdSSR Leitbild und Attraktivität. *Gewerkschaften* waren entweder zu Mobilisierungsapparaten der Staatsparteien verkommen oder kämpften gegen bestimmte Effekte der Strukturanpassung, nicht für politische Veränderung. *Liberaler* und *sozialdemokratische* Kräfte waren in der Regel kleine, von Freiberuflern und Intellektuellen getragene Gruppen, die sich für Bürgerrechte einsetzen, ein gewisses Ansehen, aber keinen sehr großen Anhang hatten und leichtes Opfer staatlicher Repression wurden.

Dagegen verfügten die *Islamisten* meist über eine gut ausgebaute *Infrastruktur*, zu der nicht nur Moscheen, sondern auch karitative Einrichtungen gehörten. Ihre soziale Tätigkeit, ihr Image, ehrlich und nicht korrupt zu sein, ihr religiöser Anspruch und ihre Verankerung im konservativen Milieu machten sie glaubwürdig und gaben ihnen breite Popularität. Die Botschaft der verschiedenen islamistischen Gruppen war keineswegs religiös, sondern vorwiegend politisch: *Hauptthemen* islamistischer Propaganda waren die Korruption der Herrschenden, soziales Elend und der Verfall öffentlicher Moral, staatliche Repression, die Forderung nach Demokratie sowie, im Nahen Osten eher als im Maghreb, die Auseinandersetzung mit Israel.

Unterschiedliche staatliche Strategien im Umgang mit der islamistischen Opposition

Die staatlichen Strategien im Umgang mit dem Protest waren, wie angesprochen, nicht einheitlich.⁹ In *Algerien* wurde Ende der 80er Jahre unter dem Druck einer hochpolitisierten Öffentlichkeit eine weitgehende Demokratisierung eingeleitet; Parteien und eine freie politische Auseinandersetzung wurden erlaubt. Als die *Islamische Heilsfront* (FIS) dann aber den ersten Wahlgang der Parlamentswahlen von 1991 gewann, setzte die alte Regimeelite – diejenigen also, die die Wahlen verloren hatten – den Wahlprozeß aus, verbot die FIS und trieb das Land in den anhaltenden Bürgerkrieg. Die *syrische* Führung ging schon Anfang der 80er Jahre mit aller Gewalt gegen die islamistische und die säkulare Opposition vor, hielt alle organisierte Opposition unter Kontrolle, erlaubte aber eine weitgehende Ausbreitung öffentlich zur Schau getragener Frömmigkeit. Die *ägyptischen* Regierungen spielten mit einem Wechsel von politischer Liberalisierung und Deliberalisierung, ließen eine gewisse islamistische Präsenz in den Medien und in der Politik, aber keine islamistische Partei zu und suchten militante Oppositionsgruppen mit militärischen und polizeistaatlichen Mitteln zu unterdrücken. In *Saudi-Arabien* fehlten die sozio-ökonomischen Voraussetzungen für die Entstehung einer

oppositionellen Massenbewegung; kleinere Gruppen radikaler Islamisten wurden, wenn nötig, polizeilich unter Kontrolle gebracht. Den bislang erfolgreichsten Umgang mit islamistischer Opposition zeigten die aufgeklärt-autokratischen Führungen *Jordaniens*, *Marokkos* und des *Jemen*: in diesen Ländern fand eine ernsthafte Öffnung des politischen Systems statt, einschließlich regelmäßiger, wenngleich mehr oder weniger kontrollierter pluralistischer Wahlen. Islamisten wurden ins politisch-parlamentarische Spektrum integriert. Diese Integration läßt prinzipiell auch ihre Regierungsbeteiligung zu, bedingt aber die Akzeptanz des herrschenden Systems und seiner institutionellen Spielregeln.

Drei Gruppen: die konservative Hauptgruppe und ihre soziale Basis

Islamismus bezeichnet ein breites politisches Spektrum. Mit einiger Vereinfachung läßt sich von drei Gruppen sprechen: vom islamistischen Mainstream, vom Staatsislam und vom militant-extremistischen Islamismus. Zudem sind die diversen islamistischen Gruppen sehr deutlich das Produkt der spezifischen politischen Verhältnisse und der politischen Kultur ihres jeweiligen Landes: eine islamistische Internationale gibt es, trotz vieler Gemeinsamkeiten, nicht; der politische Referenzrahmen der meisten Gruppen ist der einzelne Nationalstaat.

Den auf lange Sicht bedeutendsten Teil des politischen Islam dürften jene Gruppen und Parteien ausmachen, die man dem islamistischen Mainstream zuordnen kann.¹⁰ Dazu gehören unter anderem die jordanischen, ägyptischen und syrischen *Muslimbrüder*, die tunesische *Nahda*-Partei, die jemenitische *Islah* und auch, zumindest zum überwiegenden Teil, die algerische *FIS*, die palästinensische *Hamas* und seit einiger Zeit die libanesische *Hizbullah*. Ihrer gesellschaftlichen Verortung und politischen Ideologie nach sind diese Gruppen konservativ. Sie haben ihre soziale Basis vor allem im Mittelstand, dem „Bazar“, und im Kleinbürgertum, also bei Angestellten und Beamten, sowie bei einem Teil der Arbeiter- und Handwerker-schaft. Ihre politischen Aussagen entsprechen denen sozial-konservativer Bewegungen in anderen Weltregionen: sie sind im Grunde anti-liberal, anti-sozialistisch und einigermaßen nationalistisch, sie treten für eine Wiederbelebung religiöser und moralischer Werte ein, letztlich für einen Staat, dessen Gesetzgebung den Geboten der Religion folgt, und für eine sozial verpflichtete Marktwirtschaft. Grundsätzlich sind diese Mainstream-Gruppen bereit, in den existierenden politischen Institutionen mitzuarbeiten; sie können bei freien Wahlen auf eine stabile Wählerbasis bauen; sie sind meist stark in den Berufsverbänden der Ärzte und Ingenieure und in den Handelskammern vertreten; und sie sind die wesentlichen Träger einer islamischen Infrastruktur aus Schulen, Sozialeinrichtungen und Vereinen, die den politischen Verhältnissen entsprechend mit dem Staat kooperieren oder den Kern einer Gegengesellschaft

bilden können. In Bürgerkriegssituationen und dort, wo die herrschenden Regime sie in den Untergrund gedrängt haben, haben einige dieser Gruppen *militärische Flügel* ausgebildet, doch zum Teil – deutlichster Fall ist hier die algerische *FIS* – haben sie die Kontrolle darüber verloren.

Die palästinensische *Hamas* wie auch, seit dem Ende des Bürgerkriegs, die libanesische *Hizbullah*, haben durch den anhaltenden Konflikt mit Israel einen besonderen Charakter: *Hamas* repräsentiert eine starke Gruppe innerhalb der palästinensischen Gesellschaft, die zwar nicht jeden Friedensprozeß, aber die Kompromißstrategie *Arafats* ablehnt; *Hizbullah* ist zum wesentlichen Träger des im Grunde nationalen libanesischen Widerstands gegen die israelische Besetzung des Südlibanon geworden. Gleichzeitig vertreten beide Gruppen jedoch auch ein politisch-konservatives Projekt für ihre jeweilige Gesellschaft.

Der Staatsislam

Die Übergänge zwischen dem oppositionellen islamistischen Mainstream und dem allenfalls in Ausnahmefällen oppositionellen Staatsislam sind gelegentlich fließend. Zum Staatsislam lassen sich die Mitglieder des meist auch im Staatsdienst beschäftigten und überwiegend traditionellen religiösen Establishments rechnen – in dem seinem Selbstverständnis nach islamischen Staat Saudi-Arabien genauso wie in anderen Staaten. Im ersten Fall sind die Mitglieder dieses Establishments gleichzeitig auch die Ideologen des Staates, in den anderen Fällen haben sie mit dem mehr oder weniger säkularen Staat zumindest ihren Frieden gemacht: nicht unbedingt aus Zustimmung zum herrschenden Kurs, sondern eher aus einer durchaus traditionsreichen Haltung in der islamischen Geistlichkeit, die politische Herrschaft schon dann für legitim erklärt, wenn sie von Muslimen ausgeübt wird und den Staat zusammenhält. Politische Differenzen vor allem in den Kernbereichen religiös-politischen Interesses, namentlich der Gesellschafts- und Familienpolitik, schließt das nicht aus: Ein deutliches Beispiel war die grundsätzliche Kritik des religiösen Establishments in *Ägypten* an der Kairoer Weltbevölkerungskonferenz von 1994, einem der staatlichen Führung ausgesprochen wichtiges Ereignis.

Die militant-extremistischen Islamisten

Anders als der konservative Mainstream und der traditionalistische Staatsislam besteht der militant-extremistische Islamismus aus minoritären Gruppen – darunter die algerische *GIA*, die ägyptischen *Jama'at Islamiyya* und andere –, die in der Regel alle Hoffnung auf Reform aufgegeben haben, die herrschenden Regime verketzern, ihnen und oft auch der Bevölkerung den Krieg erklären und sich deshalb auch nicht um gesellschaftliche Zustimmung sorgen. Der Übergang zum Banditentum ist, wie das algerische Beispiel

zeigt, gerade unter anhaltenden Bürgerkriegsbedingungen fließend. So diese extrem gewaltbereiten Gruppen noch eine politische Vision haben, ist es die eines kämpferischen islamischen Staates, der in der Nachfolge des Propheten und unter Leitung eines charismatischen Führers auf dem Wege Gottes gegen das Böse der Welt kämpft.

Im allgemeinen stellen diese Gruppen zwar keine Bewegung der Marginalisierten dar, haben in diesem Sinne auch kein soziales oder wirtschaftliches Programm, rekrutieren aber einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Mitgliedschaft aus Kreisen der Strukturanpassungsverlierer. Auch ein Zusammenhang zwischen sozialer Marginalisierung und Gewalt besteht zweifellos. Viele der Kader ägyptischer islamistischer Terrorgruppen sind schlecht ausgebildete junge Akademiker ohne Berufschancen, meist aus den ärmsten Provinzen des Landes. Ein Teil der Mitgliedschaft dieser Gruppen stammt ursprünglich aus dem islamistischen Mainstream; viele der mittlerweile etwas älteren, militärisch ausgebildeten Mitglieder gehören zu den sogenannten „arabischen Afghanen“ – sind also ehemalige Freiwillige, die häufig mit Wissen und Zustimmung ihrer Regierungen, wie auch des Westens, in den Reihen afghanischer Islamisten kämpften, seit deren Machtübernahme in Kabul dort nicht mehr gebraucht werden und – zum Teil jedenfalls – beschlossen, den Kampf für einen islamischen Staat in den eigenen Ländern fortzusetzen.

Ein Nachdenken über den Gewaltkurs hat begonnen

Gegenwärtig, am Ende der 90er Jahre, haben Islamisten verschiedener Couleur realisiert, daß ihre eigenen Strategien und ihre Haltung zu Staat und Gesellschaft revisionsbedürftig sind. Bei einem Teil der militanten Gruppen hat unter dem Eindruck ihrer Erfolglosigkeit ein Nachdenken über den Gewaltkurs begonnen; in Ägypten haben in diesem Sinne die sogenannten historischen Führer der militanten Gruppen einen „Waffenstillstand“ erklärt und Anschläge auf Touristen verurteilt. Zu erwarten ist hier eine Spaltung in eine politische Strömung islamistischer Militanz, die terroristische Gewalt aufgibt, und einen kleinen und gesellschaftlich völlig isolierten terroristischen Kern.

Innerhalb des Mainstreams gibt es eine sehr viel breitere und auch schon länger anhaltende Debatte über Pluralismus und Demokratie und über die Haltung zu anderen politischen Kräften. Die wichtigsten Gruppen des Mainstream haben erkannt, daß sie, wenn sie als legitime Teilnehmer eines zivilen politischen Lebens akzeptiert werden wollen, mehr als ein taktisches Verhältnis zu politischer Pluralität und zu demokratischen Verfahrensweisen entwickeln müssen. In diesem Sinne hat die algerische *FIS* sich 1995 mit anderen politischen Gruppen in der Plattform von *Sant' Egidio* unter anderem zu Parteienvielfalt und Gewaltenteilung und zum Prinzip politischen Machtwechsels durch Wahl bekannt, hat die libanesische *Hizbullah* den pluralistischen und multikonfessionellen

Staat anerkannt, haben Vertreter verschiedener Mainstream-Islamisten sich in teils mühsamen Dialogen mit anderen politischen Kräften, insbesondere mit arabischen Nationalisten und Liberalen, um eine Annäherung bei politischen Grundfragen wie Zivilgesellschaft, Demokratie und Gewalt als Mittel der Politik bemüht.¹¹ Ob es dem islamistischen Mainstream gelingt, sich in ein muslimisches Pendant europäisch-christdemokratischer Parteien zu verwandeln – den Vergleich bemühen einige Führer islamistischer Parteien schon heute –, hängt allerdings nicht nur von ihren inneren Diskussionsprozessen, sondern wesentlich auch von den politischen Systementwicklungen in ihren Ländern ab.

Staatliche Strategien im Umgang mit den Islamisten

Drei Faktoren vor allem dürften die Entwicklungstendenzen islamistischer Politik beeinflussen: die politische Entwicklung in den betreffenden Staaten, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung und der Verlauf des nahöstlichen Friedensprozesses. So werden sich, wie Islamisten ihr Verhältnis zum Staat zu überprüfen haben, auch die herrschenden Regime der Frage des Umgangs mit dem politischen Islam stellen müssen. Die Strategien bewegen sich zwischen solchen der *Repression*, in Tunesien, Algerien und Ägypten etwa, der gezielten *Integration* wie in Jordanien, Jemen oder Marokko, und einer Politik *taktischer Allianzen* wie sie die syrische oder, in anderer Form, die palästinensische Führung zu betreiben versucht: gezieltes Zusammengehen in Fragen des nationalen Interesses, insbesondere des arabisch-israelischen Konflikts, und Repression, wo Islamisten innenpolitisch zum Rivalen werden oder den außen- und friedenspolitischen Kurs gefährden. Die staatlichen Strategien im Umgang mit politischem Islam sind selten isoliert von allgemeinen Fragen der *politischen Systementwicklung*: Schritte zu mehr Pluralismus oder demokratischer Öffnung gehen auch mit einem politischen Integrationsangebot an islamistische Kräfte einher; repressive Strategien mit allgemeiner Deliberalisierung oder politischer Stagnation.¹² Es ist unübersehbar, daß einige der herrschenden Regime eher eine weitere „Terrorisierung“ der Politik als den pluralistischen Wettbewerb mit Oppositionsparteien zu riskieren bereit sind und islamistische Opposition deshalb auch weiter in den Untergrund drängen werden.¹³ Gleichzeitig ist nicht auszuschließen, daß es in einzelnen Staaten, die heute noch auf Repression der Islamisten setzen, plötzlich, nach dem Tod des Staatsherrn etwa, zu einer Symbiose der herrschenden

militärisch-bürokratischen Elite mit Teilen des islamistischen Mainstream kommt, zumal wenn dieser eine ernstzunehmende Basis in den unteren und mittleren Rängen der Streitkräfte hat. Der Sudan bietet heute ein Modell solch möglicher militärisch-islamistischer Allianzen. Hoffnungen auf politische Liberalisierung würde ein derartiges Zusammengehen in weite Ferne rücken.

Gezielte Armutsbekämpfung

Eine Reihe arabischer Regime hat erkannt, daß weitere wirtschaftliche Reform soziale Faktoren stärker berücksichtigen und insbesondere mit gezielter Armutsbekämpfung einhergehen muß. Eine solche Neuorientierung, die zur allgemeinen politischen Entspannung beitragen könnte, dürfte sich insbesondere in den Ländern durchsetzen, die bereits einen einigermaßen erfolgreichen makroökonomischen Anpassungsprozeß vollzogen haben – Tunesien und Marokko etwa. Staaten, die den größten Teil notwendiger wirtschaftlicher Reform noch vor sich haben, wie Syrien oder Libyen, dürften den sozialen Effekten vermutlich erst verspätet Rechnung tragen; das soziale Konfliktpotential in diesen Ländern könnte deshalb noch wachsen. Die internationalen Partner dieser Staaten werden ihrerseits darauf achten müssen, nicht nur wirtschaftliche Anpassungsleistungen zu verlangen, sondern eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen, die Armut reduziert und Arbeit schafft.

In Abhängigkeit vom nahöstlichen Friedensprozeß

Schließlich werden politische und ideologische Entwicklungen in der gesamten arabisch-nahöstlichen Welt vom Verlauf des arabisch-israelischen Konflikts beeinflusst. Eine Lösung, die zur Errichtung eines lebensfähigen palästinensischen Staates und zur Aufnahme politischer und wirtschaftlicher Beziehungen zwischen Israel und allen seinen Nachbarstaaten führt, wird pragmatische Tendenzen in den meisten arabischen Staaten stärken; eine Fortsetzung oder Verschärfung der Konfrontation dagegen dürfte die Popularität radikaler islamistischer Strömungen wachsen lassen. Nicht zu Unrecht erklären deshalb Vertreter der palästinensischen Führung, daß nur ein echter Friede dem Terror den Nährboden entziehen könne. Die Länder der Region stehen heute nicht, wie einige arabische Führer dem Ausland gegenüber gern zu erklären versuchen, vor der Wahl zwischen Islamismus und Demokratie. Die verschiedenen islamistischen Kräfte müssen sich zu Recht fragen lassen, wie sie es mit der Demokratie hal-

ten; die meisten Vertreter der herrschenden Regime aber haben schon bewiesen, daß mit ihnen kein demokratischer Staat zu machen ist. Die wesentliche politische Frage, vor der die arabischen Staaten und ihre Gesellschaften heute stehen, ist die, ob es ihnen gelingt, ein pluralistisches und rechtsstaatliches System auszubilden und alle wesentlichen politischen Kräfte, darunter nicht zuletzt den islamistischen Mainstream, in dieses System und seine Spielregeln einzubinden. Staaten wie Jordanien, Marokko, der Libanon oder Jemen scheinen zu zeigen, daß dies möglich ist. Zu den beängstigend realistischen Alternativen gehört das algerische Modell: der institutionalisierte Bürgerkrieg.

Anmerkungen

- ¹¹ Vgl. Olivier Roy, *Léche de l'islam politique*, Paris (Le Seuil) 1992.
- ¹² Vgl. etwa die Studie von Martin Riesebrodt, *Fundamentalismus als patriarchalische Protestbewegung. Amerikanische Protestanten (1910–28) und iranische Schiiten (1961–79)* im Vergleich, Tübingen (Mohr) 1990.
- ¹³ Stefan Wild, „Der Prophet und sein Bart. Der Islam und die Moderne“, in: *Wirtschaft & Wissenschaft*, 5 (November 1997) 4, S. 12–18 (S. 14).
- ¹⁴ Vgl. Sadik J. Al-Azm, *Unbehagen in der Moderne. Aufklärung im Islam*, Frankfurt/M (Fischer Taschenbuch Verlag) 1993.
- ¹⁵ Fred Halliday, *Islam and the Myth of Confrontation. Religion and Politics in the Middle East*, London/New York (I.B.Tauris) 1996, S. 6.
- ¹⁶ Vgl. vor allem das Standardwerk zur Kultur- und Ideologiegeschichte der islamischen Moderne: Reinhard Schulze, *Geschichte der islamischen Welt im 20. Jahrhundert*, München (C.H.Beck) 1994.
- ¹⁷ Vgl. etwa die in diesem Sinne sehr ähnlichen Beiträge des iranischen Staatspräsidenten Mohammad Khatami in seiner Rede zur 8. Sitzung der OIC im Dezember 1997 in Teheran, in: *BBC Summary World Broadcast* vom 11. 12. 1997, und des deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog in seiner Rede anlässlich der Friedenspreisverleihung an Annemarie Schimmel, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. 10. 1995.
- ¹⁸ Zur Rentenökonomie der arabischen Staaten vgl. den Beitrag von Martin Beck und Oliver Schlumberger in diesem Heft. Zur politischen Ökonomie des Allokationsstaates siehe grundlegend: Giacomo Luciani, „Allocation versus Production States“, in: ders. (Hrsg.), *The Arab State*, Berkeley (California University Press) 1990; zu politischen und strategischen Renten im Nahen Osten vgl. Volker Perthes, „Kriegsdividende und Friedensrisiken: Überlegungen zu Rente und Politik in Syrien“, in: *Orient*, 35 (1994) 3, S. 413–424.
- ¹⁹ Einen guten, aktuellen Überblick über die Strategien arabischer Staaten im Umgang mit islamistischer Opposition bieten Bassma Kodmani-Darwish/May Char-touni-Dubarry (Hrsg.), *Les états arabes face à la contestation islamiste*, Paris (Armand Colin) 1997.
- ²⁰ Vgl. ausführlicher Volker Perthes, „Die Fiktion des Fundamentalismus. Von der Normalität islamistischer Bewegungen“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 38 (Februar 1993) 2, S. 188–200.
- ²¹ Vgl. beispielsweise die Schlußklärung der Zweiten Islamisch-Nationalen Konferenz (al-mu'tamar al-qawmi al-islami), Beirut, 19. 10. 1997, in: *al-Mustaqbal al-arabi* (Beirut), 20 (Dez. 1997) 226, S. 75–85.
- ²² Zu den Entwicklungen politischer Herrschaft im arabisch-nahöstlichen Raum vgl. insgesamt Ghassan Salamé (Hrsg.), *Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*, London/New York (I.B.Tauris) 1994.
- ²³ Vgl. Graham Fuller, „Some Lessons of Algeria“, in: Volker Perthes (Hrsg.) *Political Islam and Civil Society in Northern Africa: Four Approaches* (Arbeitspapier 3071, Stiftung Wissenschaft und Politik) Ebenhausen, Mai 1998, S. 7–16.

„Der Islam ist die Lösung“

Das Verhältnis der Geschlechter und seine Instrumentalisierung

Frauen zwischen alten Beschränkungen und neuen Horizonten

Von Renate Kreile

Dr. Renate Kreile ist Privatdozentin an der Universität Tübingen.

Der Eintritt der Frauen in die Öffentlichkeit hat viele Menschen in den islamischen Gesellschaften zutiefst verunsichert, und das um so mehr, als die nachlassenden Renten aus dem Ölgeschäft viele Staaten in die Krise stürzten. Auf der einen Seite sieht man im Islam die Lösung, auch in der Rückkehr zu den alten Geschlechterverhältnissen. Dabei versuchen die islamistischen Gemeinschaften die Rolle der Supra- und Super-Familie einzunehmen, mit einem breiten sozialen Sicherungssystem. Die herrschenden Regime auf der anderen Seite versuchen ihrer bedrängten Lage dadurch buchstäblich „Herr“ zu werden, indem sie islamistischen Forderungen entgegenkommen. Doch die Frauen wehren sich, wobei die islamistischen Frauenrechtlerinnen erfolgreicher sind als die laizistischen Feministinnen. **Red.**

Im Zentrum der Auseinandersetzungen

Der Aufstieg islamistischer Bewegungen in den Gesellschaften des Vorderen Orients im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts hat die „Geschlechterfrage“ unübersehbar ins Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit und Auseinandersetzungen gerückt. Von Algier bis Teheran, von Kairo bis Kabul prägen heute Kontroversen über Stellung und „Moral“ der Frauen gesellschaftliche Diskurse, definieren und legitimieren politische Zugehörigkeiten und Ansprüche und markieren ideologische Grenzlinien nach innen wie nach außen.

Die besondere Bedeutung und Reichweite der sog. „Frauenfrage“, die im Kontext der krisenhaften soziopolitischen Entwicklungen seit Ende der siebziger Jahre virulent geworden ist, hat auch in der wissenschaftlichen Literatur ihren Niederschlag in einer Fülle von Studien über die Lebensbedingungen von Frauen und ihre Stellung in der sozialen, politischen, rechtlichen, kulturellen, religiösen Sphäre gefunden. Zwar sind die meisten der vorliegenden Untersuchungen theoretisch eher unterbelichtet, gehen deskriptiv und häufig ahistorisch vor oder machen „den Islam“ aus kulturalistischer Perspektive in je unterschiedlicher Bewertung für die geschlechterpolitische Dynamik und die Stellung der Frau in der Region verantwort-

lich. Zunehmend wurden jedoch in jüngster Zeit auch Arbeiten vorgelegt, die versuchen, die theoretischen Erkenntnisse der Geschlechterforschung mit den Ergebnissen bisheriger sozialwissenschaftlicher Regionalstudien konzeptuell zu integrieren und so die analytische Kategorie des „sozialen Geschlechts“ (*gender*) umfassend für die Analyse der soziopolitischen Entwicklungsdynamiken in der Region fruchtbar zu machen und die „männliche Betrachtungsweise“, den *male bias*, auch der neueren theoriegeleiteten Orient-Forschung zu überwinden (vgl. etwa *Knauss 1987; Sharabi 1988; Riesebrodt 1990; Keddie/Baron 1991; Kandiyoti 1991 und 1996; Moghadam 1993; Göle 1995; Kreile, R. 1997a und 1997b*).

In den folgenden, hieran anknüpfenden Überlegungen möchte ich die herausragende Bedeutung der Geschlechterpolitik in ihrer komplexen Interdependenz und Interaktion mit den derzeitigen strukturell krisenhaften gesellschaftlichen Transformationsprozessen näher beleuchten und die Interessenlagen der staatlichen und antistaatlichen Akteure skizzieren. Darüberhinaus versuche ich zu zeigen, wie die Frauen selbst sich mittels vielfältiger Strategien darum bemühen, im Kontext dramatischer sozialer Umbrüche und Verwerfungen ihre Rechte und Handlungsspielräume zu wahren oder zu erweitern.

Zwischen modernem Staat und überkommenen Solidargemeinschaften

Die besondere Bedeutung der Geschlechterpolitik enthüllt sich wesentlich im Kontext der spezifischen historischen und strukturellen Entwicklungsdynamik von Staat und Gesellschaft im Vorderen Orient (vgl. ausführlich *Kreile 1997a, 136ff*). Insbesondere seit dem Anbruch der Moderne kommt dem „Kampf um die Frauen“ hierbei eine Schlüsselfunktion zu. In den Prozessen von Kolonialisierung, *nation-building* und Modernisierung machte sich die jeweilige Staatsmacht daran, ihre Hegemonie über die Gesellschaft und deren primäre familiäre, tribale und religiöse Solidareinheiten durchzusetzen, die weithin als soziopolitische Konkurrenzorganisationen zum Staat fungierten. Mit der einheitlichen Reglementierung der Geschlechterverhältnisse suchte der Staat in Bereiche einzugreifen, die zuvor der ausschließlichen Kontrolle durch die primären Gemeinschaften unterworfen waren, und deren

Autonomie zu brechen. Für die primären Solidareinheiten hingegen vermochte die Kontrolle über „ihre“ Frauen, die Identität und Integrität der Gemeinschaften symbolisieren, zum zentralen Ausdruck des Widerstandes gegenüber einer als „fremd“ und autoritär wahrgenommenen Zentralmacht zu werden.

Ungleiche staatliche Machtressourcen und Modernisierungspotentiale führten in den verschiedenen Gesellschaften der Region je unterschiedlich und ungleichzeitig zur Erosion, Transformierung oder Resistenz der lokalen, religiösen und familiären Gemeinschaften mit je uneinheitlichen und ambivalenten Konsequenzen für die Frauen. Einerseits wurden ihre traditionellen Aktionsradien oftmals beschränkt und ihre bisherigen informellen Einflußmöglichkeiten teilweise entwertet, andererseits wurden insbesondere für Frauen aus den sich entfaltenden Mittelschichten durch den staatlich geförderten Zugang zu Bildung und Beruf neue Handlungsspielräume eröffnet. So erhielten die Frauen seitens reformorientierter Entwicklungsregime größere soziale und politische Rechte, wie etwa in Ägypten unter *Nasser* das Recht, außerhalb des Hauses zu arbeiten und an Wahlen teilzunehmen.¹ Jedoch ließen auch die progressiveren Modernisierungseliten die familienrechtliche Unterordnung der Frauen unangetastet und verzichteten darauf, diese letzte Bastion der familiären und religiösen Patriarchen zu attackieren (vgl. *Badran 1991, 211*).

Einbeziehung in den Arbeitsmarkt in der Boomphase, Ausschluß in der Krise

Seit den siebziger Jahren führten die tiefgreifenden sozioökonomischen Transformationsprozesse in der Region, die Herausbildung eines Systems von Rentier- und Semi-Rentierstaaten und die Entfaltung eines regionalen Arbeitsmarktes zu einer von Land zu Land unterschiedlich akzentuierten, folgenreichen Dynamisierung der Geschlechterverhältnisse. Die Arbeitsmigration der Männer bewirkte teilweise eine stärkere Einbeziehung von Frauen in die weniger profitablen nationalen Arbeitsmärkte und bisweilen auch einen Autonomiezuwachs für Frauen. Nicht selten brachte die neue geschlechtsspezifische Regulierung der regionalen und nationalen Arbeitsmärkte somit die tradierten patriarchalischen Geschlechterarrangements und die Autorität der Männer ins Wan-

ken, was nicht zuletzt sozialpsychologisch den Nährboden für geschlechterpolitische „Backlash“-Bewegungen schuf.

Seit den achtziger Jahren erfolgte eine deutliche arbeitsmarkt- und geschlechterpolitische Trendwende. Im Zuge der Krisenentwicklung, die wesentlich durch den Verfall der Ölpreise und das Sinken der staatlichen Renteneinkünfte bedingt war, kam es zu wachsenden sozialpolitischen Auseinandersetzungen und Verdrängungswettbewerben auf dem Arbeitsmarkt. Die Rentier- und Semi-Rentierstaaten waren weniger als bisher in der Lage, durch ihre Allokationspolitik breite Schichten der Bevölkerung materiell einzubinden. In Ägypten z.B. verloren insbesondere die modernen Mittelschichten die Rolle einer bevorzugten Klientelgruppe des Regimes. So wurde etwa die staatliche Arbeitsplatzgarantie für Absolventinnen und Absolventen der höheren Bildungsinstitutionen gestrichen. Hauptleidtragende der „sozialen Schließung“ (vgl. Pawelka 1993, 166), der neuen arbeitsmarktpolitischen Orientierung und des Verdrängungswettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt wurden die Frauen, die gerade erst die Eintrittskarte erhalten oder erkämpft hatten. Unter dem Deckmantel staatlich-patriarchalischer Fürsorglichkeit ergriff z.B. die ägyptische Regierung Maßnahmen, die Feminisierung des städtischen und ländlichen Arbeitsmarktes rückgängig zu machen, um die männlichen Arbeitsmigranten, die infolge der Krise aus den Golfstaaten zurückkehrten, beschäftigungspolitisch zu reintegrieren. So bemühte sich der Industrieminister 1987 darum, die Einstellung von Frauen in der Textilindustrie mit dem Argument zu beenden, die Gesundheit der Frauen sei gefährdet. Heftige Proteste zahlreicher Frauengruppen zwangen das Ministerium, auf diese Reglementierung zu verzichten (vgl. Hatem 1992, 237).

Der nachhaltige Wandel der staatlichen Politik von der Einbeziehung der Frauen in den Arbeitsmarkt im Interesse des Staatsaufbaus und während der Boomphase zu ihrem Ausschluß in der Krise wurde durch eine an die neue Situation angepaßte Re-Formulierung traditioneller Geschlechterdiskurse ideologisch flankiert und im Zuge des Anwachsens der islamistischen Bewegungen zunehmend religiös legitimiert. Da gerade auch in den höheren Bildungsinstitutionen vieler arabischer Länder der Stellenanteil qualifizierter Frauen, etwa im Verhältnis zur Situation in Westeuropa, relativ groß ist², verschärft sich in der Krise insbesondere auch die Konkurrenzangst unter den gebildeten, in ihren Aufstiegshoffnungen enttäuschten Männern der Mittelschichten und macht sie anfällig für konservative und islamistische Forderungen, die die Frau vorrangig auf ihre Rolle als Ehefrau und Mutter festlegen wollen. Gleichzeitig sind zunehmend weniger Familien auch aus den sich ausdifferenzierenden und teilweise abstiegsbedrohten Mittelschichten in der Lage, für ihr Auskommen auf die außerhäusliche Arbeit der weiblichen Mitglieder zu verzichten. Um so wichtiger mag es unter solchen Umständen für viele

Männer erscheinen, die gefährdete patriarchalische Kontrolle über die Frauen, angepaßt an die neuen Verhältnisse, zu restrukturieren und zu rekonstituieren (vgl. MacLeod 1991, 70ff).

Die „gottgewollte Ordnung“ und die Politisierung des Geschlechterverhältnisses

Die mit dem Öl-Boom einhergehenden sozioökonomischen Transformationsprozesse haben zu tiefgreifenden sozialen Umbrüchen und Verwerfungen geführt. Die Krisendynamik seit den achtziger Jahren hat die soziale Polarisierung und Desintegration wie auch die staatliche Repression weiter verschärft. Die Hoffnungen vieler Menschen richten sich jetzt auf die islamistischen Bewegungen, die einen einfachen Ausweg aus der bedrängenden Gesellschaftskrise mit Symptomen wie Marginalisierung und Verelendung, Arbeitslosigkeit und katastrophaler Wohnungsnot versprechen unter der Parole: „Der Islam ist die Lösung!“ Durch die Schaffung eines „islamischen Staates“ und die für alle verbindliche Einführung der *Scharia*, des islamischen Rechts, soll eine gerechte Ordnung im Interesse der „Entrechteten und Enterbten“ herbeigeführt werden. Von zentraler Bedeutung für die Wiederherstellung der gottgewollten Ordnung ist die Ordnung der Geschlechter (vgl. Senghaas-Knobloch/Rumpf 1991, 125), die in den Augen der Islamisten offenkundig aus den Fugen geraten ist, gleichsam als Symbol und Indikator der als chaotisch erlebten Gesellschafts- und Weltordnung. Der „heidnische“ Zustand der Gesellschaft erweist sich aus der Perspektive der Islamisten wie der Traditionalisten darin, daß die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die sich auf die angeblich natürliche und gottgewollte Komplementarität der Geschlechter gründet, durch die Berufstätigkeit vieler Frauen infrage gestellt und die als grundlegend erachtete Aufgabe der Frau, die neue Generation großzuziehen, vernachlässigt wird (vgl. Qutb 1981, 180). Beklagt wird darüberhinaus eine Lockerung bzw. ein Niedergang der traditionellen Sexualmoral: Unzucht, Laster und Verderbtheit hätten überhandgenommen. So erklärte einer der politischen Führer der *Islamischen Heilsfront Algeriens*, FIS, *Abbas Madani*:

„Die Verderbtheit hat sich ausgebreitet, und wir sehen, daß die Frauen sich nicht mehr verschleiern und vor allen Augen ihren geschminkten und nackten Körper darbieten, im Hause und in der Öffentlichkeit. Wo ist die Würde der Algerier, nachdem seine Ehre öffentlich geohrfeigt wurde...“ (zit. nach *Mernissi* 1992, 216f). Die Politisierung des traditionellen Geschlechterverständnisses und der „Moral“ der Frauen durch die Islamisten vermag an Erfahrungen, Konflikte und Ängste anzuknüpfen, die durch den rapiden sozialen Wandel und die damit einhergehende Desintegration der traditionellen Lebenswelten ausgelöst worden sind. Der Aufstieg der Islamisten spiegelt somit nicht nur eine Legitimationskrise des Staates wider, der die sozialpolitischen Erwartungen seiner Bürgerinnen und Bürger nicht

erfüllen kann oder will, sondern auch eine strukturelle Krise der Familien- und Verwandtschaftsverbände. Der „Rentensengen“, der wesentlich in den städtischen Zentren hängen blieb, forcierte die Landflucht ungemein. Die regionalen- und Binnen-Migrationsprozesse haben den lokalen Zusammenhalt der Großfamilien weit hin zerrissen. Zwar sind die sozialen Netze der familiären Solidargemeinschaften für die in die Mega-Städte zugewanderten Massen, von denen der Staat wohlfahrtspolitisch keine Notiz nimmt, existenziell notwendig denn je; gleichzeitig können sie ihre traditionelle Funktion, Schutz, Unterstützung und sozialmoralische Orientierung ihrer Mitglieder zu gewährleisten, immer weniger erfüllen (vgl. *Rugh* 1993, 159).

Der soziale Wandel hat auch die Binnenstruktur der Familie berührt

Der soziale Wandel berührt darüberhinaus nicht nur die Funktion, sondern auch die Binnenstruktur der Familie. Die traditionellen impliziten oder expliziten *Geschlechter- und Generationenverträge*, die den Zusammenhalt der Familien durch wechselseitige funktionale Abhängigkeit gestärkt und Konflikte durch klare Hierarchien zwischen den Geschlechtern und Generationen reduziert haben, werden zunehmend außer Kraft gesetzt. In der Folge fühlen sich alle betrogen. Die Älteren vermissen die traditionell selbstverständliche Ehrerbietung, die Jüngeren die existenzielle Absicherung. Der traditionelle patriarchalische Geschlechtervertrag versprach der Frau für ihre Unterwerfung unter die Autorität des Mannes und seine Kontrolle über ihre Sexualität materielle Sicherheit, Schutz und Ansehen. Zu dieser „Gegenleistung“ sind viele Männer heute nicht mehr in der Lage. Die materielle Grundlage patriarchalischer Kontrolle wird zersetzt, umso mehr, wenn Frauen Zugang zu Bildung und Beruf haben. Die unübersichtbare massenhafte Präsenz von Frauen im öffentlichen, traditionell als „männlich“ definierten Raum signalisiert die Auflösung der traditionellen patriarchalischen Ordnung und wird zum augenfälligsten Ausdruck des rasanten, viele fundamental desorientierenden gesellschaftlichen Wandels. Die Islamisten knüpfen hier an die verbreitete moralische Verunsicherung insbesondere auch junger Menschen an, die – häufig mit ländlichem Hintergrund nach traditionellen Wertvorstellungen sozialisiert – nun im städtischen Kontext mit solch verwirrenden Phänomenen und Verhaltensmustern konfrontiert sind wie etwa der sozialen Vermischung der Geschlechter in den Universitäten, dem überfüllten Transportsystem und der Arbeitswelt. Die Ratgespalten der ägyptischen Zeitungen sind nicht umsonst voll von Anfragen über die moralisch und religiös angemessene Ausgestaltung der Geschlechterbeziehungen. Themen wie die mögliche Berufstätigkeit der Frauen, ihre Rolle im Haushalt und ihr Potential zu sexuellem „Fehlverhalten“ werden vorrangig behandelt und erweisen sich somit als konfliktthaft (vgl. *Rugh* 1993, 168ff).

Traditionellen islamischen Vorstellungen entsprechend wird das Verhalten der Frau, die unverschleiert den öffentlichen „männlichen“ Raum betritt, als sexuelle Versuchung und Aufforderung interpretiert, durch die die Selbstbeherrschung der Männer und die Sozialordnung in Gefahr gerät und Chaos verursacht wird. Um den Zusammenbruch der sozialen Ordnung zu verhindern, muß die potentiell als sozial zerstörerisch gedachte weibliche Sexualität streng kontrolliert und durch Geschlechtertrennung und Verschleierung der Frau auf den privaten Bereich beschränkt und somit „domestiziert“ werden. (vgl. *Mernissi* 1987, 26ff; *Werner* 1996, 15).

Die psychosoziale und moralische Irritation durch die neu erlebten sozialen Verkehrsformen wird für die traditionell erzogenen jungen Männer und Frauen dadurch verschärft, daß die einzige gesellschaftlich akzeptierte und sozial enorm geschätzte Form sexueller Beziehungen, die Ehe, aufgrund der sozialen Umbrüche erst viel später als traditionell üblich möglich wird. Längere Ausbildungszeiten, miserable Beschäftigungsmöglichkeiten und die katastrophale Wohnungsnot haben das Heiratsalter für die meisten jungen Leute in den großstädtischen Zentren in die späten zwanziger Jahre oder darüber hinaus verschoben (vgl. *Ayubi* 1993, 39).

Delegitimierung der herrschenden Regime und konkrete Alternativen: die Doppelstrategie der Islamisten

Die islamistischen Oppositionsgruppen begegnen nun der Krise der Familien, der sozialmoralischen Desorientierung und der sexuellen Krise mit einer Doppelstrategie. Zum einen werden die vielschichtigen Krisensymptome thematisiert und zur De-Legitimierung der herrschenden Regime verwendet. Zum anderen präsentieren die Islamisten konkrete Alternativen, schaffen Strukturen gesellschaftlicher Gegenmacht und entwickeln Selbsthilfenetzwerke. Angesichts der Erosion der auf Verwandtschaft basierenden gemeinschaftlichen Bindungen und des zunehmenden Funktionsverlustes der Familie bieten die islamistischen Bewegungen sich als „Supra“- und „Super“-Familien an und fördern eine Re-Organisation und Re-Integration der Gesellschaft jenseits traditioneller familiärer Bindungsmuster. Die Transformation von den verwandtschaftlich hin zu den politisch-religiös begründeten islamistischen Gemeinschaften stellt somit eine Anpassung an krisenhafte moderne soziale Verhältnisse dar, in denen der Staat wohlfahrtspolitisch abwesend ist.³ Die islamistischen Organisationen bieten soziale Dienstleistungen wie etwa kostenlose ärztliche Versorgung für die Armen, Hilfe für Studierende, vermitteln klare moralische Orientierung und versprechen nicht zuletzt, die durch die soziokulturellen Erosionsprozesse gefährdete patriarchalische Autorität von Vätern, Ehemännern, Brüdern und anderen männlichen Verwandten auf einer neuen Ebene zu reformulieren und zu reformieren, indem die Kontrolle über die Frauen nun durch alle Männer der *umma*, der

„Über-Familie“ der Gläubigen, garantiert wird. Durch die Geschlechtertrennung und die Verschleierung der Frauen im öffentlichen Raum vermag zudem auch bereits unter einem „heidnischen Regime“ die Hinwendung zur angestrebten „wahrhaft islamischen Ordnung“ augenfällig demonstriert werden.

Auch die herrschenden Regime instrumentalisieren die Frauenfrage

Angesichts der dramatischen De-Legitimierung der herrschenden Eliten kann es wenig verwundern, daß die geschlechterpolitische Re-Orientierung in die staatlichen Versuche des Krisenmanagements ebenfalls Eingang gefunden hat, sind doch seit der massiven Schwächung linker Oppositionsgruppen die islamistischen Bewegungen zur Hauptzielscheibe der staatlichen Strategien von Kooptation und Ausschluß geworden (vgl. *Krämer* 1994, 202). Durch die Übernahme von Positionen in einem Bereich, in dem gesamtgesellschaftlich wenig Widerstand zu erwarten ist, versuchen die Regierungen, der islamistischen Opposition den Wind aus den Segeln zu nehmen und die gemäßigeren, sich religiös artikulierenden Kräfte einzubinden. Die „Frauenfrage“ eignet sich zu diesem Zweck nicht zuletzt deshalb besonders, weil hier am ehesten strömungsübergreifend Gemeinsamkeiten zwischen Traditionalisten und Islamisten vorhanden sind (vgl. *Stowasser* 1993, 20f). Die neopatriarchalische Geschlechterpolitik (vgl. *Sharabi* 1988) läßt sich seitens des Staates multifunktional als „Krisen-Joker“ ausspielen, mit dem die wachsenden marginalisierten Segmente der Mittel- und Unterschichten von den eigentlichen sozioökonomischen Krisenursachen und dem Versagen des Staates abgelenkt, sozialpsychologisch stabilisiert und ideologisch reintegriert werden sollen. Nicht zuletzt die Auseinandersetzungen um das Familien- und Personenstandsrecht in Algerien und Ägypten haben gezeigt, wie der Staat im Interesse der „Integration der Integristen“ (*Krämer* 1994, 200) versucht hat, die bescheidenen frauenrechtlichen Errungenschaften früherer Phasen rückgängig zu machen und seine umfassende Legitimationskrise auf dem Rücken der Frauen zu bewältigen. In der Neufassung des algerischen Personenstandsrechts von 1984 z.B. wird die Frau entgegen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz staatsbürgerlicher Gleichheit von 1976 klar benachteiligt und zeitlebens der Vormundschaft der männlichen Verwandten unterstellt. Ausdrücklich wird festgehalten, daß die Frau dem Ehemann Gehorsam schulde. Das Scheidungsrecht begünstigt deutlich den Mann; grundsätzlich wird die Ehescheidung zum Vorrecht des Mannes erklärt, seitens der Frau kann sie nur in ganz bestimmten begrenzten Fällen verlangt werden. Im Scheidungsfalle wird die eheliche Wohnung dem Mann auch dann zugesprochen, wenn die Frau als an der Scheidung „unschuldig“ betrachtet wird (vgl. *Knauss*, 126ff).

Auch der ägyptische Staat verabschiedete sich angesichts der soziopolitischen Krisendynamik zügig von den staatsfeministischen Konzepten der *Nasser-Ära*. So heißt es in der Verfassung von 1971, als sich das *Sadat-Regime* darum bemühte, die Islamisten als Bündnispartner gegen die Linke zu gewinnen: „Der Staat garantiert eine Balance und Übereinstimmung zwischen den Pflichten der Frau gegenüber ihrer Familie einerseits und gegenüber ihrer Arbeit in der Gesellschaft und ihrer Gleichheit mit dem Mann in den politischen, sozialen und kulturellen Bereichen andererseits, unter der Bedingung, daß die Gesetze der islamischen Scharia nicht verletzt werden.“ (zit. nach *Badran* 1991, 223). Dieser neue Verfassungsartikel bedeutete nicht nur eine deutliche politische Abkehr von den säkularen Tendenzen der sechziger Jahre. Er erklärte auch die bürgerlichen Rechte der Frauen zum Spielball männlicher Kontrollbefugnisse. Die Revision des Personenstandsrechts 1985, die die Rechtsstellung der Frau bezüglich Polygamie und Scheidung gegenüber früheren Regelungen verschlechtert, schreibt ebenfalls die rechtliche Ungleichheit der Geschlechter im Interesse der Einbindung der konservativen und gemäßigt islamistischen Kräfte fort (vgl. *Hatem* 1992, 245).

Die geschlechterpolitische Strategie, die der Legitimationskrise auf Kosten der Frauen buchstäblich „Herr“ zu werden versucht, hat für die staatlichen Eliten den Vorteil, daß weiteste Teile der Gesellschaft, insbesondere viele Männer, applaudieren oder zumindest keinen Widerstand leisten. Zudem ist sie rascher und risikoloser durchzusetzen als grundlegende strukturelle Reformen und eine Umorientierung der Entwicklungsstrategie im Interesse der armen Bevölkerungsschichten.

Im Kampf um die Rechte der Frauen: laizistische Feministinnen ...

Der Aufstieg des politischen Islam spiegelt also eine umfassende Gesellschaftskrise wider, die sich nicht nur in eine Legitimationskrise des Staates übersetzt hat, sondern sich insbesondere auch in der Erosion der traditionellen Familienstrukturen und -funktionen manifestiert, die nicht zuletzt eine Dynamisierung der Geschlechterverhältnisse befördert.

Heute haben die Frauen im Vorderen Orient massenhaft Zugang zu Bildung und Beruf und mit oder ohne Schleier einen Platz im öffentlichen Raum errungen, der traditionell den Männern vorbehalten war. Während einerseits die herrschenden Eliten wie auch die islamistischen Gegeneliten im Interesse von Machterhalt bzw. Machterwerb versuchen, bisherige frauenrechtliche Errungenschaften einzuschränken und durch die Politisierung der Frauenfrage zugunsten männlicher Dominanz aus der Krise politisches Kapital zu schlagen, kämpfen zahlreiche Frauen auf der Grundlage unterschiedlicher, teilweise kontroverser Legitimationsstrategien und Weiblichkeitsvorstellungen darum, ihre Rechte und Handlungsspielräume zu erhalten und auszuweiten.

Säkular bzw. laizistisch orientierte Feministinnen, die vor allem gebildete und qualifizierte Segmente der gehobenen Mittelschichten repräsentieren, stellen die Rechte des Individuums in den Vordergrund und argumentieren auf der Grundlage des Gleichheitsgrundsatzes. Ihre Emanzipationskonzepte bieten am ehesten einer kleinen privilegierten Minderheit von Frauen eine Perspektive, die über die materiellen und sozialen Ressourcen verfügen, um gegebenenfalls auf die sozialen Sicherungssysteme der familiären oder religiösen Gemeinschaften zugunsten ihrer individuellen Selbstbestimmung verzichten zu können. Wissenschaftlerinnen wie *Fatima Mernissi* in Marokko, Schriftstellerinnen wie *Nawal el-Saadawi* in Ägypten und politische Aktivistinnen wie *Khalida Messaoudi* in Algerien gehören zu dieser Strömung, die zwar im Westen wahrgenommen, aber in den eigenen Gesellschaften deutlich an den Rand gedrängt wird. Angesichts breitester gesellschaftlicher und politischer Widerstände, bedroht von staatlicher Zensur und Repression, scheinen Frauen, die auf gleichen Rechten beharren, ohne Schleier den öffentlichen Raum betreten wollen und darüberhinaus das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung einfordern, weithin auf verlorenem Posten zu stehen. Ihre Situation wird dadurch erschwert, daß sie als „verwestlicht“ und angebliche „Verräterinnen“ an der „authentischen“ Kultur diskreditiert werden, die durch die Definitionsmacht des dominanten Patriarchats bestimmt wird.

... und islamistische Frauenrechtlerinnen

Erheblich einflußreicher ist die breite, in sich vielstimmige Strömung islamischer und islamistischer Frauenrechtlerinnen⁴, die auf der Basis einer Re-Interpretation der islamischen Tradition im Sinne einer „feministischen Theologie“ (vgl. *Hassan* 1997, 232; *Mir-Hosseini* 1996, 285) versuchen, den traditionellen religiös legitimierten sozialen und rechtlichen Handlungsrahmen auszuweiten. Die Angehörigen dieser Frauenbewegungen propagieren selbstbewußte, eigenwillige Frauen aus der islamischen Frühgeschichte wie etwa *Khadija* oder *'A'ischa* (vgl. *Spellberg* 1994; *Ahmed* 1992, 42) als Rollenvorbilder und verabschieden sich vom Leitbild der gehorsamen, unterwürfigen Frau (vgl. *Rahnavard* zit. nach *Haeri* 1993, 195). In Ägypten und Jordanien z.B. schicken viele Eltern ihre Töchter inzwischen auf islamische Privatschulen, in denen sie nicht nur nach dem allgemeinen Lehrplan und im Sinne islamischer Werte unterrichtet werden, sondern in denen sie auch mit bedeutenden Frauen aus der Geschichte des Islam, unter ihnen herausragende religiöse Autoritäten, vertraut gemacht werden (vgl. *Azzam* 1996, 221). Anders als die Laizistinnen sind die Islamistinnen mit ihren Konzepten und in ihrer Vielstimmigkeit augenscheinlich in der Lage, ein breites soziales Spektrum zu bedienen und so politisch Einfluß zu gewinnen. Die „alte“ Rolle der Hausfrau und Mutter wird ideologisch aufgewertet, neue Rollen, die mit

dem Betreten des öffentlichen Raumes verbunden sind, etwa als Berufstätige, Studentin, Wissenschaftlerin etc. werden eröffnet und durch das Tragen des Schleiers sozialmoralisch abgesichert. Mit der „islamischen Bedeckung“ können Frauen traditionelle Grenzen überschreiten und den öffentlichen Raum betreten, ohne die gängigen Normen „tugendhafter Weiblichkeit“ zu durchbrechen und ihr soziales Ansehen zu verlieren (vgl. *Najmabadi* 1991, 66). Die islamistischen Frauenrechtlerinnen grenzen sich bewußt von westlichen Leitbildern und Rollenmodellen ab; der Schleier symbolisiert für sie nicht Unterdrückung, sondern Befreiung, etwa von dem Diktat der Modeindustrie, den Anforderungen des Schönheitsmythos, den Zwängen der Konsumideologie, den Unannehmlichkeiten und Risiken sexueller Belästigung (vgl. *Afshar* 1996, 201; vgl. *Göle* 1997, 45f). Für etliche junge Frauen fungiert der Schleier auch als Mittel zur generationellen Rebellion; sie können dadurch eine moralisch-religiöse Überlegenheit demonstrieren, die sie legitimiert, die Eltern zu belehren und zu einer strikteren religiösen Lebensführung anzuhalten, und so die herkömmlichen Senioritäts- und Autoritätsverhältnisse umkehren (vgl. *Werner* 1996, 13f). Die Suche der islamistischen Frauenrechtlerinnen nach eigenen „authentischen“ Emanzipationskonzepten wird durch die Allgegenwart der Bilder und Zerrbilder westlicher Geschlechterverhältnisse, die durch die Vorherrschaft der westlichen Medien bis in die ärmsten Viertel der Großstädte und bis in das abgelegenste Dorf transportiert werden, eher noch verstärkt. Die tausendfach aus Europa oder den USA importierten TV-Serien und Seifenopern präsentieren nicht nur Frauenbilder, die von der Alltagswelt der Frauen aus den unteren Schichten Lichtjahre entfernt sind; mit ihrer Dominanz von Sexualität und Gewalt, als deren Objekte die Frauen zumeist dargestellt werden, können sie auch keine ansprechenden Rollenvorbilder bieten, die Frauen in ihrem Bemühen um Empowerment symbolisch unterstützen könnten (vgl. *Davis*, H. 1989, 14ff). Auf eindrucksvolle Weise zeigen die relativen Erfolge der islamistischen Frauenrechtlerinnen in der Islamischen Republik Iran, wie Frauen auch im Rahmen islamistischer Vorstellungen durch zähen und beharrlichen Druck auf die politische Verantwortlichen Handlungsspielräume erweitern können (vgl. *Kian* 1997, 75ff). Zunächst hatte der Aufstieg der Islamisten zur Staatsklasse im Iran zu massiven Rückschlägen für die Frauen im rechtlichen und sozialen Bereich geführt, so etwa zu einer massiven Verschlechterung ihres zivil- und strafrechtlichen Status (vgl. *Pakzad* 1994, 169ff), ihrem Ausschluß aus bestimmten Berufen wie etwa dem Richteramt (vgl. *Afkhami* 1994, 12) aufgrund ihrer angeblichen essentiellen Verschiedenheit und emotionalen Sensibilität, sowie zum Zwang, den Schleier zu tragen. Zwei Jahrzehnte später haben die iranischen Frauen nicht nur das offiziell propagierte traditionelle Leitbild von der Rolle der Geschlechter durch ihre enormen Erfolge im Bildungsbereich und ihren mas-

senhaften Eintritt in den Arbeitsmarkt vielfach praktisch unterlaufen, sondern auch das orthodoxe Konzept von Weiblichkeit mittels einer Re-Interpretation der religiösen Texte nachdrücklich theoretisch herausgefordert und infragegestellt. So kritisieren neuerdings Frauenrechtlerinnen und bemerkenswerterweise auch einzelne höhere Geistliche, wie etwa der in Qom lehrende *Mohsen Sa'idzadeh*, in der Frauenzeitschrift *Zanan* das orthodoxe Konzept von der Komplementarität der Geschlechter, das Männern und Frauen unterschiedliche Rechte zuspricht, als „Vorwand, um Frauen ihre islamischen Rechte zu verweigern“ (zit. nach *Mir-Hosseini* 1996, 305). Es wird betont, daß der Islam den Frauen gleiche Rechte in allen Bereichen garantiere, einschließlich des Rechts auf religiöse und politische Führungsämter, sowie das Recht, Richterinnen zu werden. Auf der Grundlage des Prinzips des *ijtihad*, der selbständigen Rechtsfindung aufgrund rationaler Erwägungen (vgl. *Halm* 115ff; 133), wird dem herrschenden orthodoxen Geschlechterkonzept ein feministisches Verständnis entgegengesetzt, das sich auf eine Re-Interpretation der *Scharia* beruft (vgl. *Mir-Hosseini* 1996, 309ff).

Widersprüchliche Tendenzen

Unter den Bedingungen einer sozialstrukturell ausdifferenzierten Gesellschaft mit einer breiten gebildeten Mittelschicht, einer sich entfaltenden Zivilgesellschaft (vgl. *Schirazi* 1995, 135) und einer traditionsreichen Frauenbewegung (vgl. *Paidar* 1996, 53ff) scheint die ideologische Auseinandersetzung im Iran zum Terrain höchst kontroverser geschlechterpolitischer Auseinandersetzungen zu werden, vergleichbar mit den Auseinandersetzungen über Differenz und Gleichheit anderswo (vgl. *Büttner* 1991, 160).

Im Hinblick auf die Perspektiven der geschlechterpolitischen Dynamik im Vorderen Orient zeichnen sich widersprüchliche, in sich gegenläufige und sozial unterschiedlich akzentuierte Tendenzen ab. Solange sich die Krisenentwicklungen vertiefen und die sozialen und politischen Polarisierungen einschließlich der damit verbundenen kulturellen Brüche weiter zunehmen, dürfte auch die Nachfrage in den ärmeren sozialen Schichten nach Schutz, Absicherung und sozialmoralischer Orientierung durch die familiären und religiösen Gemeinschaften ungebrochen bleiben. Mangels Alternativen und angesichts eines repressiven, sozialpolitisch abwesenden Staates bleiben sie existenziell notwendige Zufluchtsbastionen, deren Zusammenhalt durch die traditionellen patriarchalen Verhältnisse aufrechterhalten und den Autonomieansprüchen der Individuen übergeordnet wird. Gleichzeitig müssen immer mehr Frauen aus den Unter- und Mittelschichten zum Lebensunterhalt der Familien beitragen, was die patriarchalen Geschlechterarrangements in ihrer materiellen Grundlage zunehmend unterspült. Die wachsende Präsenz der Frauen im öffentlichen Raum, ihr breiter Zugang zu Bildung und Beruf, läßt sich sicherlich nicht rückgängig machen, dürfte aber weiterhin von

sozialmoralischen Kontrollversuchen und neopatriarchalischen Gegenbewegungen begleitet und behindert werden. Die mit den gesellschaftlichen Transformationsprozessen einhergehende Heterogenisierung der Mittelschichten bringt eine Ausdifferenzierung und Pluralisierung von Lebensformen mit sich und schafft in den privilegierten Segmenten das Potential für Individualisierungsschübe. Damit werden auch für eine Minderheit von Frauen autonomere Gestaltungsspielräume und alternative Rollenkonzepte eröffnet. Die säkular oder religiös legitimierte Forderung vieler Frauenrechtlerinnen nach gleichen Rechten, auch im „privaten“ Bereich und im Personenstandsrecht, mag diesen Prozeß widerspiegeln. Die Kritik an einem Leitbild, das unter Verweis auf die vermeintlich gottgegebene Komplementarität der Geschlechter gleiche Rechte für die Frauen ablehnt, zielt darauf ab, eine der ideologischen Grundfesten der patriarchalischen Geschlechterordnung in den Gesellschaften des Vorderen Orients zu Fall zu bringen.

Bemerkenswerterweise zeigen sich in den Debatten der orientalischen und westlichen Frauenbewegungen interessante Berührungspunkte und Konvergenzen (vgl. Kreile 1997a, 352ff; Benhabib 1995, 159ff). Problematisiert wird etwa das Verhältnis von Gleichheit und Differenz, von Individuum und Gemeinschaft, Autonomie und Fürsorge. Dabei scheinen die Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede eher quer zu den kulturellen Zugehörigkeiten zu liegen und vorrangig sozialen und klassenspezifischen Unterscheidungslinien zu folgen. Während in den orientalischen oder westlichen Villen-Vierteln der „globalen Dörfer“ die sozioökonomischen Ressourcen für privilegierte Frauen vorhanden sein mögen, die eigene „Bastel-Biographie“ (Beck-Gernsheim) jenseits von familiärer und gemeinschaftlicher Absicherung relativ autonom zu gestalten und die Reproduktionstätigkeiten zu delegieren, dürfte für die Marginalisierten der orientalischen wie der westlichen „Risikogesellschaften“ die Familie oder ein kommunalistisches Funktionsäquivalent eine fortdauernde bzw. mit dem Abbau sozialstaatlicher Strukturen restaurationsbedürftig erscheinende existenzielle Überlebensressource darstellen. Hier könnte sich, interkulturell vergleichend, eine weiterführende Forschungsperspektive eröffnen, die kulturalistischen Zuschreibungen und Deutungsmustern den Boden entzieht und die gemeinsamen Bemühungen der internationalen Frauenbewegung um geschlechterdemokratische Transformationsstrategien (vgl. Rössler 1995, 285 ff.; vgl. Sauer 1998, 41) weltweit befördern hilft.

Anmerkungen

- ¹ Eine weitergehende Binnendifferenzierung zwischen den einzelnen Ländern der Region, die die unterschiedlichen Staatsbildungskonzepte und Legitimationsideologien der jeweiligen Staatsklassen stärker einbeziehen müßte, kann in diesem Rahmen nicht geleistet werden. (vgl. hierzu ausführlicher Kreile 1997a, 256ff.; 282ff)
- ² Bspw. waren 1981 25% des Lehrpersonals an ägyptischen Universitäten Frauen. (vgl. Mernissi 1988, 11)
- ³ Vergleichbare moderne kommunalistische Vergemeinschaftungsprozesse unter religiösen oder ethnischen Vorzeichen sind auch anderswo als Krisenantworten zu beobachten. (vgl. Köbler/ Schiel [Hg.], 2. Aufl. 1995; Wichterich 1992, 47ff)
- ⁴ Wenngleich sich die Weiblichkeitsvorstellungen und frauenrechtlichen Forderungen islamischer und islamistischer Frauenrechtlerinnen teilweise überschneiden, gibt es doch auch Unterschiede in der jeweiligen politischen Orientierung. Islamische Frauenrechtlerinnen bzw. Feministinnen legitimieren ihre Konzepte und Forderungen auf dem Boden des Islam, ohne damit zwangsläufig eine bestimmte Staatskonzeption zu verbinden. Islamistische Frauenrechtlerinnen streben als politisches Projekt einen „islamischen Staat“ an, was immer das bedeuten mag.

Literatur

- Afkhami, Mahnaz: Women in Post-Revolutionary Iran: a feminist perspective. In: dies./ Friedl, Erika (ed.): In the Eye of the Storm. Women in Post-revolutionary Iran, London 1994, 5–18
- Afshar, Haleh: Islam and Feminism: An Analysis of Political Strategies. In: Yamani, Mai (ed.): Feminism and Islam. Legal and Literary Perspectives, Reading/ Berkshire 1996, 197–216
- Ahmed, Leila: Women and Gender in Islam, New Haven and London 1992
- Ayubi, Nazih: Political Islam. Religion and Politics in the Arab World, London, New York 1991 (Pb-Ausgabe 1993)
- Azzam, Maha: Gender and the Politics of Religion in the Middle East. In: Yamani, Mai (ed.): Feminism and Islam. Legal and Literary Perspectives, Reading/ Berkshire 1996, 217–230
- Badran, Margot: Competing Agenda: Feminists, Islam and the State in 19th and 20th Century Egypt. In: Kandiyoti, Deniz (ed.): Women, Islam and the State, London and Basingstoke 1991, 201–236
- Benhabib, Seyla: Selbst im Kontext. Kommunikative Ethik im Spannungsfeld von Feminismus, Kommunitarismus und Postmoderne, Frankfurt/M. 1995
- Büttner, Friedemann: Zwischen Politisierung und Säkularisierung – Möglichkeiten und Grenzen einer islamischen Integration der Gesellschaft. In: Forndran, Erhard (Hg.): Religion und Politik in einer säkularisierten Welt, Baden-Baden 1991, 137–167
- Davis, Hannah: American Magic in a Moroccan Town. In: Middle East Report, July–August 1989, 12–17
- Faludi, Susan: Backlash. Die Männer schlagen zurück, Reinbek b. Hamburg 1995
- Göle, Nilüfer: Republik und Schleier. Die muslimische Frau in der modernen Türkei, Berlin 1995
- dies.: Feminismus, Islamismus und Postmodernismus. In: Schöning-Kalender, Claudia/ Neusel, Ayla/ Jansen, Mechthild M. (Hg.): Feminismus, Islam, Nation. Frauenbewegungen im Maghreb, in Zentralasien und in der Türkei, Frankfurt/ New York 1997, 33–54
- Haeri, Shahla: Obedience versus Autonomy: Women and Fundamentalism in Iran and Pakistan. In: Marty, Martin E./ Appleby, R. Scott (ed.): Fundamentalisms and Society. Reclaiming the Sciences, the Family, and Education, Chicago and London 1993, 181–213
- Halm, Heinz: Der schiitische Islam. Von der Religion zur Revolution, München 1994
- Hassan, Riffat: Feministische Interpretationen des Islams. In: Schöning-Kalender, Claudia/ Neusel, Ayla/ Jansen, Mechthild M. (Hg.): Feminismus, Islam, Nation. Frauenbewegungen im Maghreb, in Zentralasien und in der Türkei, Frankfurt/ New York 1997, 217–233
- Hatem, Mervat: Economic and Political Liberalization in Egypt and the Demise of State Feminism. In: International Journal of Middle Eastern Studies 24 (1992), 231–251
- Kandiyoti, Deniz (ed.): Women, Islam and the State, London and Basingstoke 1991
- dies. (ed.): Gendering the Middle East. Emerging Perspectives, London 1996
- Keddie, Nikki, R./ Baron, Beth (ed.): Women in Middle Eastern History. Shifting Boundaries in Sex and Gender, New Haven and London 1991

- Kian, Azadeh: Women and Politics in Post-Islamist Iran: the Gender Conscious Drive to Change. In: British Journal of Middle Eastern Studies (1997), 24 (1), 75–96
- Knauss, Peter R.: The Persistence of Patriarchy. Class, Gender, and Ideology in Twentieth Century Algeria, New York 1987
- Köbler, Reinhart/ Schiel, Tilman (Hrsg.): Nationalstaat und Ethnizität, 2. Aufl. Frankfurt/M. 1995
- Krämer, Gudrun: The Integration of the Integrist: a comparative study of Egypt, Jordan and Tunisia. In: Salamé, Ghassan (ed.): Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World, London, New York 1994, 200–226
- Kreile, Renate: Politische Herrschaft, Geschlechterpolitik und Frauenmacht im Vorderen Orient, Pfaffenweiler 1997 (zit. als Kreile 1997a)
- dies.: Zan, zar, zamin – Frauen, Gold und Land: Geschlechterpolitik und Staatsbildung in Afghanistan. In: Leviathan 3/1997, 396–420 (zit. als Kreile 1997b)
- MacLeod, Arlene Elowe: Accommodating Protest: Working Women and the New Veiling in Cairo, New York, Oxford 1991
- Mernissi, Fatima: Geschlecht, Ideologie, Islam, München 1987
- dies.: Muslim Women and Fundamentalism. In: Middle East Report, July–August 1988, 8–11
- dies.: Die Angst vor der Moderne. Frauen und Männer zwischen Islam und Demokratie, Hamburg, Zürich 1992
- Mir-Hosseini, Ziba: Stretching the Limits: A Feminist Reading of the Shari 'a in Post-Khomeini Iran. In: Yamani, Mai (ed.): Feminism and Islam, Reading/Berkshire 1996, 285–319
- Moghaddam, Valentine M.: Modernizing Women. Gender and Social Change in the Middle East, Boulder and London 1993
- Najmabadi, Afsaneh: Hazards of Modernity and Morality: Women, State and Ideology in Contemporary Iran. In: Kandiyoti, Deniz (ed.): Women, Islam and the State, London and Basingstoke 1991, 48–76
- Paidar, Parvin: Feminism and Islam in Iran. In: Kandiyoti, Deniz (ed.): Gendering the Middle East. Emerging Perspectives, London 1996, 51–67
- Pakzad, Sima: The Legal Status of Women in the Family in Iran (Appendix I). In: Afkhami, Mahnaz: Women in Post-Revolutionary Iran: a feminist perspective. In: dies./ Friedl, Erika (ed.): In the Eye of the Storm. Women in Post-revolutionary Iran, London 1994, 169–179
- Pawelka, Peter: Der Vordere Orient und die Internationale Politik, Stuttgart, Berlin, Köln 1993
- Qutb, Syed: Milestones, Kahi 1981
- Riesebrodt, Martin: Fundamentalismus als patriarchale Protestbewegung. Amerikanische Protestanten (1910–28) und iranische Schiiten (1961–79) im Vergleich, Tübingen 1990
- Rössler, Beate: Feministische Theorien der Politik. In: von Beyme, Klaus/ Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS Sonderheft 26/1995, Opladen 1996, 267–291
- Rugh, Andrea B.: Reshaping Personal Relations in Egypt. In: Marty, Martin E./ Appleby, R. Scott (ed.): Fundamentalisms and Society. Reclaiming the Sciences, the Family, and Education, Chicago and London 1993, 151–180
- Sauer, Birgit: Globalisierung oder das Ende des maskulinstischen Wohlfahrtskompromisses? In: Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis, H. 47/48, 1998, 29–44
- Senghaas-Knobloch, Eva/ Rumpf, Mechthild: Soziale Identität, die Ordnung der Geschlechter und nationale Bewegung. Zur Diskussion über „Psychologische Gründe des Fundamentalismus“. In: Feministische Studien H. 2, 1991, 123–134
- Sharabi, Hisham: Neopatriarchy. A Theory of Distorted Change in Arab Society, New York, Oxford 1988
- Schirazi, Asghar: Gegenkultur als Ausdruck der Zivilgesellschaft in der Islamischen Republik Iran. In: Ibrahim, Ferhad/ Wedel, Heidi (Hrsg.): Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient, Opladen 1995, 135–163
- Spellberg, Denise A.: Politics, Gender, and the Islamic Past. The Legacy of 'A'isha bint Abi Bakr, New York 1994
- Stowasser, Barbara Freyer: Women's Issues in Modern Islamic Thought. In: Tucker, Judith E. (ed.): Arab Women. Old Boundaries, New Frontiers, Bloomington and Indianapolis 1993, 3–28
- Werner, Karin: Zwischen Islamisierung und Verwestlichung: Junge Frauen in Ägypten. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 25, H. 1, Februar 1996, 4–18
- Wichterich, Christa: Identitätspolitik: Religion, Geschlecht und Identitätssuche am Beispiel Indiens. In: Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis, H. 32, 1992, 47–58

Israel auf dem Weg in den „Kulturkampf“?

Konfliktfelder in der Auseinandersetzung um nationale Identität und regionale Legitimation

Von Sabine Hofmann

Dr. Sabine Hofmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Zusammen mit Ferhat Ibrahim hat sie das Buch herausgegeben: „Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten“ (Bouvier Verlag Bonn 1999).

In den fünfzig Jahren seiner Existenz hat sich der Staat Israel grundlegend gewandelt, mehr noch: Er befindet sich in einer Zerreißprobe, für die das Wort vom „Kulturkampf“ umgeht. Ausgelöst ist diese Polarisierung durch die starke Zuwanderung aus afrikanisch-asiatischen Ländern und aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie durch den nah-östlichen Friedensprozeß. Alte Konfliktlinien haben sich verstärkt wie die zwischen säkularen und religiösen Gruppen. Der ökonomische Wandel hat zudem einen Wertewandel zur Folge, der auch die sozialistische Ethik der zionistischen Gründerväter verwellen ließ. **Red.**

Fragen nach dem zukünftigen Charakter des Staates und der Positionierung Israels im Vorderen Orient

Fünfzig Jahre nach Gründung des Staates Israel werden in Berichten zum Jubiläumsjahr die auf High Tech-Industrie, technisierter Landwirtschaft und Brain Power basierende wirtschaftliche Stärke, die militärische Schlagkraft der modern ausgerüsteten *Zva Haganah Le-Jisrael* (Zahal – Verteidigungsarmee Israels), die Multikulturellität der Gesellschaft infolge der Einwanderung von Juden aus über einhundert Ländern und das gestiegene internationale Engagement des Landes als positive Ergebnisse gewertet. Reichlich hundert Jahre nach Beginn der zionistischen Bewegung ist das Projekt der Staatsgründung an sich für die jüdische Bevölkerung des Landes wohl schon ein Erfolg gewesen. Seither ist die Entwicklung Israels sowohl von gravierenden gesellschaftlichen, innen- und außenpolitischen Veränderungen, aber auch von immanenten Konfliktfeldern gekennzeichnet.

Analysen israelischer Autoren über den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß enthalten seit Ende der achtziger Jahre eine kritisch hinterfragende Darstellung der zunehmend auch in der israelischen Öffentlichkeit diskutierten grundlegenden Probleme und eine veränderte, entmythisierte Sichtweise auf das zionistische Projekt sowie die Generationen ihrer Großväter und Väter. Mit

Blick auf das 21. Jahrhundert stellen „Post-Zionisten“ und „neue Historiker“ Fragen, die bis zu den Grundfesten der israelischen Politik und Gesellschaft reichen. Dabei bleibt es nicht bei einer „Bestandsaufnahme“ der gesellschaftlichen Zustände, sondern zugleich werden bisher gültige Dogmata, Stereotype der Geschichte und eigene Wertvorstellungen einer neuen Beurteilung unterzogen. Es geht nicht allein darum, ob die jüdische Orthodoxie in Israel an Bedeutung gewinnt und das Land infolge eines „Kulturkampfes“ zunehmend in eine Theokratie transformiert wird. Für die Weiterentwicklung des im Gefolge des Zweiten Weltkrieges entstandenen Staates kristallisieren sich zwei interdependente Probleme als von primärer Bedeutung heraus. Einerseits geht es um die Frage nach dem zukünftigen Charakter des Staates, und andererseits um die Positionierung Israels als Staat in der Region des Vorderen Orients.

Am Nachmittag des 14. Mai 1948, kurz nach Abreise des letzten britischen Hochkommissars aus Palästina, *Sir Alan Cunningham*, verlas *David Ben Gurion* im Museum von Tel Aviv die Unabhängigkeitserklärung des neu gegründeten Staates Israel. Er erklärte u.a.: „Dementsprechend haben wir, Mitglieder des Volksrates, Repräsentanten der jüdischen Bevölkerung des Landes Israel (Eretz Israel) und der Zionistischen Bewegung, uns Leute hier versammelt ... und verkünden die Errichtung eines jüdischen Staates im Lande Israel, des Staates Israel ... Der Staat Israel wird offen sein für die jüdische Einwanderung und die Einsammlung aus der Verbannung; er wird die Entwicklung des Landes zum Wohle aller seiner Bewohner fördern; er wird sich auf Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden für alle seine Einwohner gründen, unabhängig von Religion, Rasse oder Geschlecht; er wird Freiheit der Religion, des Gewissens, der Sprache, Erziehung und Kultur gewährleisten; er wird die heiligen Stätten aller Religionen schützen; und er wird den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen treu bleiben.“¹

Die Ermordung Rabins als Fanal

In den vergangenen Jahrzehnten kam der von der jüdischen Bevölkerung als primär wichtig eingestufte Aufgabe – die Sicherung der nationalen Existenz Israels gegenüber der mit dem Land im Kriegszustand befindlichen arabischen Nachbarschaft – insgesamt Konsens stiftende, dominierende Bedeutung zu. Jedoch entstanden bereits seit den Anfängen des zionistischen Aufbauwerkes auch Wider-

spruchskonstellationen, die latent und unter der Oberfläche blieben. Erst die globalen Umbrüche, die geo- und regionalpolitischen Veränderungen sowie die innergesellschaftlichen Wandlungen Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre ließen die innerisraelischen, insbesondere die innerjüdischen Widersprüche auf verschiedenen Gebieten hervortreten und im Beziehungsgefüge zu Veränderungen in der Regionalpolitik Israels schnell an Bedeutung gewinnen. Unterschiedliche Wertvorstellungen, Interessen, Lebensvorstellungen und politische Ziele unterschiedlicher ethnischer, sozialer und politischer Klassen, Gruppen und Gruppierungen prägen zunehmend sowohl politische Debatten in der Knesset, dem israelischen Parlament, und in Parteien, als auch das gesellschaftliche Leben. Bisher zeigten diese Widerspruchsfelder zwar Spannungszustände, die aber nicht das kritische Stadium erreichten. Der manifeste „Konflikt der Kulturen“² ist noch nicht offen ausgebrochen, aber symptomatisch hat der Terminus „Kulturkampf“ – mit Reflexion auf *Bismarcks* Politik der Trennung von Kirche und Staat – Einzug gehalten in die hebräischsprachige Tagespresse Israels. Elemente dieser Widerspruchskonstellationen enthalten Ansätze dafür, daß der Konfliktaustrag in eine Krise führen könnte, deren offener Ausbruch ein äußerst hohes Maß an Gewalt zur Entladung bringen könnte. Radikalster Ausdruck der inneren Antinomie bisher war die Ermordung des israelischen Ministerpräsidenten *Jizchak Rabin* am 4. November 1995 durch einen jungen jüdisch-israelischen Extremisten.

Widersprüche zwischen aschkenasischer „Aristokratie“ und orientalischem „Zweiten Israel“

Ein erstes Widerspruchsfeld erfaßt die Divergenzen auf „sozio-ethnischer bzw. national-kultureller Ebene“³. Innerjüdische „Kulturkämpfe“ laufen ab zwischen *Aschkenasim*⁴ und *orientalischen Juden*, zwischen aschkenasischer politischer Elite, der „Aristokratie“, und dem orientalischen „Zweiten Israel“.

Die aschkenasische Bevölkerung nimmt seit mehr als fünfzig Jahren die zentralen, einflußreichsten Positionen in Parteien, dem Militär und staatlichen Institutionen sowie in der Wirtschaft ein. Als „Aristokratie“ der israelischen Gesellschaft bestimmt sie mit ihren primär westlich geprägten Modellen den politischen Aufbau und die Strukturen des Landes. Wenngleich die sozialistisch bzw. sozialdemokratisch ausgerichteten Prinzipien des politischen Sy-

stems in Israel im Zuge der Einbindung in die Blockpolitik bereits Mitte der fünfziger Jahre zugunsten kapitalistischer Realität an entscheidendem Einfluß verlieren mußten, so geriet die Hegemonie aschkenasischer Juden und ihrer politisch-ökonomischen Vorstellungen nie ernsthaft in Gefahr. Demgegenüber hatten die nach der Staatsgründung massenhaft eingewanderten Juden aus afro-asiatischen Entwicklungsländern kaum Erfahrungen mit dem dominierenden Vorbild von westlicher einheitlicher Ideologie und Nationalstaat. Der Führungsanspruch der aschkenasischen Elite wurde kaum erschüttert, als das quantitative Verhältnis der Bevölkerung sich längst zugunsten der orientalischen Juden verändert hatte. Erst mit der Wahlscheidung zugunsten der *Likud*-Blockes 1977 zeichneten sich eine Erosion der aschkenasischen Vormachtstellung ab und eine allmähliche politische Konsolidierung in der orientalischen jüdischen Bevölkerung. Bekräftigt wurde dieser Trend durch die Wahlen zur Knesset 1984 und 1988 sowie insbesondere 1996.

Wenngleich die *Likud*-Partei ihren Aufstieg in entscheidendem Maße dem Votum orientalischer Juden verdankt, durchziehen die Diskussionen um die (politische) Benachteiligung der Orientalen beide große Parteien, sowohl die *Likud*-Partei als auch die Arbeitspartei *Mifleget ha-Avodah* bzw. deren Vorläufer. Der ehemalige Außenminister *David Levi* (*Gescher*-Partei, bis 1996 *Likud*), sein Bruder *Maxim*, Transportminister *Jizchak Levy* – wie der *Histadrut*-Vorsitzende *Amir Perez* aus Marokko stammend – und der aus dem Irak eingewanderte Verteidigungsminister *Jizchak Mordechai* zählen inzwischen zur politischen Elite Israels, sind aber noch Einzelbeispiele. Die mit der Einwanderung nach Israel verbundenen grundlegenden Probleme der ersten Generation sind längst überwunden; die zweite Generation „der Adot ha-Misrach, die sich – in Israel geboren und aufgewachsen – selbstbewußt ihren Weg bahnt und sich nicht mehr mit Almosen abspeisen läßt“⁵, wird sowohl soziologisch als auch ethnisch weitgehend noch von den „alten“ Strukturen behindert. Perspektivisch werden die dritte und vierte Generation des orientalischen Zweiten Israels ihr Gewicht in der Gesellschaft verstärken und durch eine größere Anzahl von eigenen Vertretern Interessen und Forderungen nachhaltiger als bisher in der Politik durchsetzen.

Das Modell vom „Schmelztiegel Israel“ funktionierte nur bedingt

Gründung und Existenz Israels basieren auf der *Alijah*, der Einwanderung von Juden nach Israel. Seit 1948 kamen mehr als 2,6 Millionen Juden; die Gesamtbevölkerung wuchs von 1,17 Millionen im Jahre 1949 auf etwa 5,8 Millionen Einwohner 1997. Spezifika jeder *Alijah* schlugen sich wiederholt in Veränderungen im Lande nieder, führten aber ebenso zu Spannungen zwischen *neueingewanderten* und *alteingesessenen jüdischen Israelis*. Die Neuankömmlinge sollten in das sozio-ökonomische und politische System integriert und den Werten der von der Elite

gegenüber den Herkunftsländern als weiterentwickelt angesehenen jüdisch-israelischen Gesellschaft nahegebracht werden. Die Praxis zeigte jedoch, daß das Modell vom „Schmelztiegel“ Israel nur bedingt funktionierte. Letztendlich hat es in den neunziger Jahren seinen Mythos verloren. Die Anfang der neunziger Jahre aus Äthiopien eingewanderten Juden sehen sich nicht nur gegenüber der einheimischen jüdisch-israelischen Bevölkerung politisch und sozio-ökonomisch benachteiligt, sondern auch gegenüber den seit 1989 aus der Sowjetunion bzw. deren Nachfolgestaaten einströmenden Juden. Die im Zuge der Implosion der Sowjetunion seither eingewanderten mehr als 800 000 Juden – also etwa ein Siebtel der Gesamtbevölkerung des Landes – realisieren die Spannungen und Widersprüche, die das Verhältnis zwischen ihnen und den alteingesessenen jüdischen Israelis kennzeichnen. Obwohl sie nun israelische Staatsbürger sind und bereits entscheidend zum wirtschaftlichen Wachstum Israels in den neunziger Jahren beigetragen haben, fühlt sich der größere Teil von ihnen als nicht gleichberechtigt, nicht ausreichend respektiert und ungerecht behandelt. Als „die Juden“ in der Sowjetunion in der Minderheit, sind viele auch in Israel als „die Russen“ noch fremd. Nicht nur aufgrund ihrer quantitativen Stärke stellen sie einen eigenständigen Faktor in Israels Gesellschaft dar, der auf absehbare Zeit nicht zu marginalisieren ist. Hoch motiviert und engagiert am sozialen Aufstieg arbeitend, geben sie die in ihrem „Mutterland“ angeeignete Identität nicht einfach auf. Vorgeschriebenen Normen setzen sie mit gewachsenem Selbstbewußtsein eigene Konzepte und Lebensvorstellungen entgegen, die auf ihrem geistigen, kulturellen und Arbeitskraft-Input basieren. Die Neueinwanderer lassen sich in eigenen Wohnvierteln nieder und etablieren eine spezifische russische Kultur, sie haben „ihre eigene Welt geschaffen, einen Russisch sprechenden Staat im Staat“⁶. Im Unterschied zu anderen Einwanderungswellen und -gruppen, wie z.B. gegenwärtig die äthiopischen Juden, setzen die russischen Neueinwanderer ihr kulturelles Selbstbewußtsein in politische Arbeit um. Durch ihre aus Protest gegen die etablierten Parteien, von denen sie sich – nach ihrer Wahlscheidung 1992 zugunsten der *Mifleget ha-Avodah* und *Jizchak Rabin* – unzureichend vertreten fühlen, neu gegründeten Parteien erlangen sie inzwischen auch Einfluß im politischen Establishment; mit *Nathan Scharanski* und *Juli Edelstein* stellt die Einwandererpartei *Jisrael ba-Alijah* gegenwärtig zwei Minister. Wie stark die separate politische Interessenvertretung sich auch zukünftig durchsetzen kann, hängt nicht zuletzt von den sich im Lande vollziehenden Prozessen sozio-kultureller, sozialer und weltanschaulicher Diversifizierung ab.

Israelische Staatsbürger mit begrenzten Rechten – die arabischen Israelis

Neben diesen innerjüdischen Antagonismen steht „ein höchst gravierender Wi-

derspruch“⁷ – der zwischen *jüdischer* und *arabischer Bevölkerung* Israels. Die arabisch-palästinensische Minderheit – gegenwärtig etwa ein Fünftel der Einwohner des Landes – lebt seit Generationen hier, ist de jure Bestandteil der israelischen Gesellschaft und wirtschaftlich und sozial weitgehend integriert. Aber „kaum ein [jüdischer] Israeli nimmt diese Menschen wahr. Man lebt tatsächlich in zwei verschiedenen Welten; man geht aneinander vorbei, ... wohnt nebeneinander, und doch weiß man nichts voneinander. ... Das gilt bis heute zumindest für die israelische Seite. Die Araber hingegen würden gerne, allzu gerne, ein integrierter und selbstverständlich akzeptierter Bestandteil Israels sein.“⁸ Aus dem Selbstverständnis Israels als „jüdischer Staat“ mit entsprechenden Symbolen resultieren bereits strukturelle eine Benachteiligung und ein Ausschluß der nichtjüdischen Bevölkerung und damit eines wesentlichen Teiles der israelischen Staatsbürger. Wenngleich dieser Teil der Bevölkerung demographisch, ökonomisch und politisch-kulturell ein beträchtliches Potential verkörpert, sind die einflußreichen Positionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft von Juden besetzt. Obwohl elf arabische Israelis verschiedener Parteien Mitglieder der Knesset sind, bekleidet keiner von ihnen ein ministerielles oder anderes höheres Amt (demgegenüber besetzen zum Beispiel die russischen Neueinwanderer gleich zwei Ministerposten). Zu hinterfragen wäre, wie diese partikuläre Ausrichtung des Staates mit dem universalistischen Anspruch moderner demokratischer Gesellschaftsformationen vereinbart werden kann. Dennoch hegen die meisten arabischen Israelis kaum Ambitionen, das Land im Falle eines palästinensischen Staatsaufbaus für immer zu verlassen. Vielmehr treten jüngere Vertreter mit der Forderung nach einer kulturellen Autonomie auf und plädieren dafür, Israel zu einem „Staat für alle seine Bürger“ zu machen, in dem die Araber als nationale Minderheit anerkannt werden.⁹

„Kulturkampf“ zwischen Säkularismus und Religion

Israel hat seit der Staatsgründung dramatische Umgestaltungen erfahren. Zu den am stärksten prägenden – wenn nicht sogar „die“ prägende – Entwicklungslinien zählt die Zunahme des religiösen Elementes in der (jüdisch-)israelischen Gesellschaft und ihr Niederschlag in der Politik. Dieses weltanschaulich-ideologische Widerspruchsfeld im Lande zwischen gewachsenem *Säkularismus* einerseits und *Religion* andererseits ist inzwischen von primärer Bedeutung für die Weiterentwicklung des israelischen Staates geworden, führt es doch gleichzeitig zu einem „Rückgang des Geistes von Pluralismus und Koexistenz“¹⁰. Dieser Gegensatz und die Frage nach der weiteren Gestaltung des Charakters Israels, das sich als jüdischer Staat definiert, kristallisieren sich als zentrale Punkte in der innerjüdisch-israelischen Auseinandersetzung für die nächsten Jahre heraus. Wie in der Unabhängigkeitserklärung bereits aufgeführt, liegt

der Schwerpunkt auf der Charakterisierung Israels als „jüdischer Staat“ im Unterschied zu „Staat der Juden“, wobei aber die Normen für dieses „jüdisch“ für den Staat nicht definiert worden sind. Die Gefahr eines „Krieges der Kulturen“ unter den Juden Israels, der „Kulturkampf“, wird hier angesetzt.

Der potentielle Konflikt zeichnet sich bereits in der Grundidee des in Europa entstandenen politischen Zionismus ab. Der *Jischuv*, die Ansiedlung von Juden im Mandatsgebiet Palästina, als auch Israel in den vergangenen fünfzig Jahren basierten auf einem säkularen Selbstverständnis und dem proklamierten Modell einer modernen Demokratie auf palästinensischem bzw. israelischem Territorium. Zur inneren und äußeren Legitimation dieser geographisch-politischen Interessen einer westlich geformten *Entity* in orientalischem Umfeld und als Identität stiftendes, einigendes Band für die heterogenen Wellen von aus verschiedenen Ländern und Kulturen einwandernden Juden mußte ein gemeinsames, positives Kriterium angelegt werden: die Religion. Indem aber Nation und Religion im Judentum verbunden sind, wurde bereits bei der Gründungsidee mit der ethnisch-religiösen Klassifizierung des Jüdischen der Ansatz für die konfliktgeladene orthodox-religiöse Bestimmung des Staatswesens mit eingebracht. Das ambivalente Verhältnis zwischen Staat und Religion an sich stand dennoch bis Mitte der achtziger Jahre nicht ernsthaft zur Diskussion. Es basierte auf dem im Mai 1947 von Vertretern der jüdischen Sozialdemokratie, der *Jewish Agency*, der Allgemeinen Zionisten und der ultraorthodox-religiösen Partei *Agudat Jisrael* vereinbarten „sogenannten Status-quo-Abkommen“, das den Status der jüdischen Religion „als eine Säule der israelischen Gesellschaft“ regelte. In einem Brief sichern die Vertreter der säkularen Institutionen der *Agudat Israel* zu, daß im zukünftigen Staat die religiösen Vorschriften für den Schabbat, für Eheschließung und -scheidung, für die Speisegesetze sowie für die Erziehung beachtet würden. Das Abkommen „garantierte auch allen anderen Religionsgemeinschaften ihre gesetzlichen Feiertage sowie die Möglichkeit, die religiösen Vorschriften zu befolgen.“¹¹

Religiös-orthodoxe Parteien stellten einen Teil der politischen Kultur dar und wurden von den anderen Parteien toleriert. Religiöse Partikularbestrebungen wurden überlagert von der Zustimmung zum Konsens, der sich aus gemeinsamen, nationalen Interessen verschiedener politischer Gruppen ergab.

Mit dem Aufstieg der aktiver gewordenen religiösen Orthodoxie in Gesellschaft und Politik Israels wurde der Grundkonsens von 1947 gelöst. Er zerfiel vollständig mit dem Ausgang der Wahlen 1996, aus denen diese Parteien gestärkt hervorgingen und darauf drangen, ihre Ideen von der Umgestaltung des jüdischen Staates nun in der Regierung durchzusetzen. Die Probleme, die aufgeworfen werden, zielen auf die Grundlagen des israelischen Staates. Dabei geht es sowohl um die Frage, wer Jude ist, wie auch um Veränderungen des 1950 von der Knesset verab-

schiedeten *Chok ha-Schwut* (Rückkehrgesetz)¹², des Familienrechts und um Fragen der Konversion. Die Diskussion um den Widerspruch zwischen säkularem Staat und (religiös-orthodoxem) *Halacha*-Staat¹³ geht sogar soweit, daß Repräsentanten beider Richtungen schon eine Separierung voneinander vorgeschlagen haben. Diese Vertreter sind der Meinung, „... die einzige Chance für eine friedliche Trennung von religiösen und säkularen Juden läge in der Gründung zweier Staaten – eines Staates Jehuda mit Jerusalem als Hauptstadt und eines Staates Israel an der Mittelmeerküste mit der Metropole Tel Aviv.“¹⁴ Selbst wenn diese Option weder politisch noch soziologisch, wirtschaftlich oder militärisch eine Grundlage hat, sondern eher polemischer Art ist, so zeigt sie doch symptomatisch die Frustration insbesondere unter Vertretern des „alten“ säkularen Zionismus. Damit stellt sich zugleich die Frage, ob der universalistisch-demokratische Anspruch Israels unter zunehmenden theokratischen Bestrebungen weiter aufrechterhalten werden kann oder ob Theokratie und Demokratie ohnehin nicht vereinbar sind.

Religion, Nation oder Tradition – Was macht das Jüdische aus?

Die meisten religiös-orthodoxen Parteien und Gruppen akzeptieren die Legitimität der Gesetze des Staates, wenngleich die Zustimmung zum Zionismus unterschiedlich ist.¹⁵ Dennoch erscheint es fast ironisch, daß gerade die religiösen Parteien sich als am stabilsten organisierte Gruppe in der Politik zeigen. Dies mag einer der Gründe dafür sein, daß die religiösen Parteien heute mehr Macht in der Politik haben als es ihrer Stärke und ihrem Rückhalt in der Bevölkerung entspricht.

Die religiösen Parteien und Gruppierungen sind nicht homogen; auch können nicht alle pauschal als „nichtzionistisch“ klassifiziert werden. Insgesamt zeigt sich eine Unterteilung in einerseits *orthodox-religiöse* Kräfte und andererseits *national-religiöse* Kräfte. Zur ersten Gruppe zählen u.a. sowohl *Jahadut ha-Torah ha-Me'uchedet* – das Wahlbündnis aus *Agudat Jisrael* (Bund Israels), *Degel ha-Torah* (Fahne der Torah) und *Moriah*, als auch *SCHASS* (*Shischah Sedarim* – Bezeichnung für Talmud) und *Neturei Karta* (Wächter der Stadt). Zur zweiten Gruppe gehören u.a. *MAFDAL* (National-Religiöse Partei Israels), *Techijah* (Auferstehung) und *Zomet* (Scheideweg), diese drei vertreten in erster Linie Interessen der Siedler in den besetzten Gebieten, sowie der außerparlamentarische *Gusch Emunim* (Block der Treue) und die 1994 verbotenen extremistischen Parteien *Kach* (Sol!) und *Kahane Chai* (Kahane lebt).¹⁶

Die Diskussion um den weiteren Weg Israels wird in breiter Öffentlichkeit geführt, hängen damit doch grundsätzliche Fragen der Gesellschaft, aber ebenso der Außenpolitik zusammen. Insbesondere die Frage nach dem Normativ, welches das Jüdische bestimmt – ob Religion, Nation oder Tradition –, führt zu Differenzen in der Bevölkerung. Für die Orthodoxie stellen Religion und Nation eine Einheit dar; die über-

wiegende Mehrheit der jüdischen Bevölkerung aber identifiziert sich zuerst als jüdisch und israelisch, legt also den Schwerpunkt auf die nationale Determinierung.¹⁷ Etwa die Hälfte der erwachsenen jüdischen Israelis bezeichnet sich als säkular (*chiloni*), ein Drittel als traditionell (*mesorati*) und etwa 18 Prozent als orthodox (*dati*) und ultraorthodox (*charedi*).¹⁸ Mehrheitlich lehnt die Bevölkerung Vorstellungen der Rabbiner, einen „Gottesstaat“ zu schaffen, als religiösen „Zwang und als Tendenz, Israel in einen fundamentalistischen Staat zu verwandeln, vehement (ab)“¹⁹. Jüdische Israelis haben im Zionismus eigene, säkulare Rituale gefunden. Ihrer Auffassung nach dokumentieren sie ihr Jüdissein doch schon damit, daß sie in Israel leben und bedürfen dann nicht noch religiöser Bräuche. Zu diesen eigenen Riten zählen die Demonstration anlässlich des Todestages von *Jizchak Rabin* – die an sich schon „ein lebendiger Beweis ist für die tiefe Kluft, die in der Gesellschaft Israels herrscht“²⁰ – ebenso wie die Trauermünste am jährlichen Gedenktag zu Ehren der in allen Kriegen gefallenen israelischen Soldaten, die die Ultraorthodoxen mißachten und einfach weiterlaufen.

Der Aufstieg der religiösen Parteien

Zwei Aspekte trugen entscheidend zum gewachsenen Einfluß des religiös-orthodoxen Elementes in der Gesellschaft und Politik Israel bei: Einerseits begannen die orientalischen *Neueinwanderer*, die Ende der vierziger/Anfang der fünfziger Jahre nach Israel gekommen waren, sich ihrer Traditionen bewußt zu werden. Sie begnügten sich nicht mehr mit der „Bevormundung“ durch die alteingesessene aschkenasische Elite der vergangenen Jahre, sondern strebten eine eigenständige (politische) Artikulation ihrer Interessen und Vorstellungen an. Stärker von der Religion geprägt als die Aschkenasim, stellten die orientalischen Juden „die ‚klassische‘ europäische Definition des Zionismus, die bereits von religiöser Seite stark angegriffen worden war, in Frage.“²¹ Demographisch im Übergewicht gegenüber den Juden europäisch-amerikanischer Abstammung, sozial benachteiligt und von der aschkenasischen politischen Elite nicht ausreichend vertreten, votierten sie bei den Knessetwahlen 1977 vor allem für den *Likud* und verhalfen ihm zur politischen „Wende“ nach fast drei Jahrzehnten Regierungszeit sozialdemokratischer Parteien in Israel.²² Der „Emanzipationsprozeß der Sefarden“²³ führte schließlich dazu, daß diese sich eine eigene organisatorische Grundlage schufen. So zog die 1984 gegründete *SCHASS*-Partei im selben Jahr in die Knesset ein und war stärker als die (aschkenasische) *Agudat Jisrael*. *SCHASS* entwickelte sich inzwischen zu einer ethnischen orthodoxen Partei. Fungierte sie 1992 bei der Regierungsbildung noch als „Zünglein an der Waage“, so wurde sie 1996 drittstärkste Partei vor den National-religiösen der *MAFDAL*, und ihre Vertreter haben einflußreiche politische Posten besetzt. Insbesondere diese ethno-religiöse Entwicklung unter den orientalischen Juden rief eine erneute Diskussion der jü-

disch-israelischen Religionspolitik hervor. So gelang es der SCHASS bereits 1992, ihre bis dahin privat finanzierten Erziehungseinrichtungen in einen dritten, den offiziellen „staatlich radikal-orthodoxen“ Schultyp zu überführen.²⁴ Obwohl sie aus dem nichtzionistischen Lager kommt, kümmert sich die fundamentalistische SCHASS kaum um Kooperationsverbote der *Halacha* und die in der Orthodoxie sonst übliche Praxis der Distanzierung vom Zionismus, sondern drängt darauf, weiterhin Mitglied der Regierung zu sein. Als Vertreter des „Zweiten Israels“ wird sie auch im nächsten Jahrzehnt an Einfluß gewinnen und die Gesellschaft und Politik des Landes entscheidend prägen.

Der Krieg von 1967 brachte das „Volk“ mit dem „Land“ zusammen

Der zweite Faktor, der zur Entsäkularisierung des Zionismus und zum Aufstieg der religiösen Orthodoxie beigetragen hat, war der Krieg von 1967 und die Eroberung jordanisch annektierter palästinensischer Territorien. Lagen diese Gebiete bisher in unerreichbarer Ferne, so weckten Städte wie Hebron und Nablus nun biblische Assoziationen und brachten endgültig das „Volk“ mit dem „Land“ zusammen. Insbesondere der Zugang zur ehemaligen Westmauer des Tempels („Klagemauer“) und die Besiedlung des biblischen Judäa und Samaria (Westjordanland) bestärkten religiös-orthodoxe Bestrebungen zur „Normalisierung“ der Situation Israels. Zugleich zeigte sich von nun an die wechselseitige Durchdringung von nationalen und religiösen Ideen und Zielen: „Von größter Bedeutung war hierbei, daß die ideologische Komponente dieser Verwandlung alsbald in eine religiöse Fundierung der neuen militärisch-politischen Wirklichkeit umschlug, die Folgen des militärischen Gewaltaktes mithin eine theologische Legitimation erfuhren.“²⁵ Nationalreligiöse Juden begannen bereits 1968, jüdische Siedlungen in palästinensischen Gebieten zu errichten und sie nach biblischen Orten zu benennen. Konnte sich anfangs noch der säkulare zionistische Staat behaupten, zeichnete sich mit der Wahl von 1977 aber schließlich die Penetration der zionistischen Politik durch religiös-orthodoxe Kräfte ab. Im Zuge des Aufstiegs der Orthodoxie in der Politik hat das Element des Nationalismus nicht nur seine Intensität beibehalten, sondern verstärkt. Neue Tendenzen von „nationalistischer Radikalisierung und religiösem Extremismus“²⁶ in der israelischen Gesellschaft grenzen den Aktionsraum demokratischer Kräfte ein. Die Bestrebungen religiös-chauvinistischer Gruppen zur Delegitimierung des säkularen Zionismus – wie die Versuche, das Konversionsgesetz und die Definition des Jude-seins zu verändern – beeinflussen aber auch das Verhältnis zwischen den Juden Israels und der Diaspora.

Veränderungen auf sozio-ökonomischer Ebene und im Wertesystem fördern Polarisierung

Als weiteres Widerspruchsfeld mit potentiellstem Konfliktstoff sind die *sozio-ökono-*

mischen Veränderungen sowie der *Wertewandel* von politischer und gesellschaftlicher Brisanz. Die sich weltweit vollziehenden Prozesse von Liberalisierung und Modernisierung wirkten auch auf die tradierten sozialistischen Modelle und Gleichheitsvorstellungen der Israelis. Wesentliche Elemente des „alten“, europäisch-säkulären politischen Zionismus verlieren immer mehr an Bedeutung. Zionistisch-sozialistischer Kollektivismus, der als eines der wichtigsten Merkmale des Landes galt und den *Sabre*, den im Lande geborenen Juden, prägen sollte, ist von zelebriertem Individualismus abgelöst worden. „Das Ideal des Arbeiterzionismus, das die Inbesitznahme des Landes durch individuelle Arbeitsleistung beinhaltet und Fremdarbeit ablehnte, war schon in den ersten Jahrzehnten der privatkapitalistischen Realität gewichen.“²⁷

Nach dem Sechs-Tage-Krieg von 1967 und der Besetzung der palästinensischen Gebiete nutzten israelische Unternehmen den Vorteil des niedrigeren Lohnkostenniveaus in ihrer neuen Peripherie und beschäftigten Palästinenser vor allem in physisch anstrengenden Tätigkeiten mit niedrigem sozialen Prestige. Inzwischen ist die seit 1994 betriebene Beschäftigung von etwa 200 000 südosteuropäischen und südasiatischen Gastarbeitern für die entsprechenden Unternehmen zur wirtschaftlichen Notwendigkeit, für die israelische Gesellschaft zur „Normalität“ geworden.

Die Kibbuzbewegung, in der einst das Ideal des „neuen jüdischen Menschen“ – der landwirtschaftliche Pionier, der *Chaluz* – entstehen und die dann Vorreiter für die neue jüdische Gesellschaft werden sollte, befindet sich seit Mitte der achtziger Jahre in ökonomischen Existenzproblemen und in einer Krise ihres Selbstverständnisses. Unter den Bedingungen fortgesetzter Liberalisierung des israelischen Marktes, reduzierter staatlicher (finanzieller) Unterstützung und zunehmenden Konkurrenzkampfes nimmt die ökonomische Differenzierung zwischen und innerhalb der Kibbuzim zu; die Kluft hat sich drastisch vertieft. Mit dem Regierungswechsel 1977 lief zugleich der „Bestandsschutz“ des Staates für die Kibbuzim aus. Das Ende der „realsozialistischen“ Staaten Osteuropas förderte schließlich „die Abkehr von Relikten des Kibbuz- und Histadrut-Sozialismus.“²⁸

Die größte Gewerkschaft des Landes, die *Histadrut*, hat sich durch ihre Doppelfunktion – nicht nur Interessenvertreter der Arbeitnehmer, sondern auch Arbeitgeber zu sein – von der Basis entfernt und ein außerordentlich niedriges Ansehen in der Bevölkerung erreicht. In der Vergangenheit sicherte sie sich ihre Mitgliederschaft bereits dadurch, daß sie wichtigster Träger des Gesundheitswesens und der größten Krankenkasse des Landes, *Kupat Cholim*, war. So regelte die *Histadrut* über ihre Krankenkasse die Gesundheitsversorgung von etwa siebzig Prozent der Bevölkerung. Mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer waren Mitglied in der Rentenkasse der *Histadrut*. Mit der Entflechtung von *Histadrut* und Krankenkasse und der Übergabe letzterer in das nationale

Dienstleistungssystem büßte die Gewerkschaft erheblich an Attraktivität ein. Außerdem hatte die *Histadrut* Ende der achtziger Jahre einen großen Teil ihres Wirtschaftspotentials veräußert, um einen drohenden Bankrott abzuwenden. Gleichzeitig beschloß die Gewerkschaft drastische Sparmaßnahmen (einschließlich Entlassungen) sowie den Verkauf von weiteren Teilen ihrer ökonomischen Basis. Diese Maßnahmen schwächten die Rolle der Gewerkschaft sowohl in der Wirtschaft als auch bei sozialen Auseinandersetzungen und schlugen sich in sinkenden Mitgliederzahlen nieder (1994: 1,8 Mio. Mitglieder, heute ca. 650 000)²⁹.

Das aus politisch-ökonomischer Notwendigkeit heraus traditionell *starke Engagement des Staates und der Gewerkschaft in der Wirtschaft* zählt zu den Besonderheiten Israels. Die Regierung ist weiterhin der größte Akteur in der israelischen Wirtschaft. Die Anzahl ihrer Unternehmen ist zwar gesunken, doch steigt die Zahl der *Joint Ventures* zwischen Firmen der Regierung und des privaten Sektors. Das Schlüsselwort für die neunziger Jahre lautet *Privatisierung*. Der Privatisierungsprozeß öffentlicher und gewerkschaftseigener Betriebe wurde sowohl unter den von der *Likud*- als auch unter den von der *Miflegot ha-Avodah* geführten Regierungen durchgeführt. Auf dem Weg zur völligen Öffnung aller Bereiche der Wirtschaft hat Ministerpräsident *Netanjahu* diese Transformation zu einem Schwerpunkt seiner Politik erklärt. Aber auch er muß berücksichtigen, daß die Staatsbetriebe nicht nur ökonomisch wichtig sind, sondern daß sie in Teilen der Gewerkschaft und der Bevölkerung als Rudimente des „alten“ Zionismus angesehen und in die politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung der verschiedenen Konfliktlinien einbezogen werden.

Von einer kollektiven Ideologie zu individuellen Lebenswelten

Die weitgehende Außerkräftsetzung des sekundären arabischen Wirtschaftsboykotts im Zuge der Regelung des Nahost-Konfliktes sowie die Liberalisierung und die Privatisierung führten dazu, daß mehr *ausländische Unternehmer* Kapital in Israel anlegen. Unterstützt werden sie durch die umfassende Investitionsförderpolitik der Regierung. Der wirtschaftliche Aufschwung Anfang der neunziger Jahre und die weitgehende Öffnung des israelischen Marktes für ausländische Investitionen und Importe beförderten den schnellen Prozeß materiellen Denkens und der Amerikanisierung. War der Materialismus zuvor oft beobachtet worden, so scheint er jetzt zur Norm geworden zu sein. Damit vertieft sich zugleich der Graben zwischen Arm und Reich. Israel weist einen der höchsten Indizes für Ungleichheit („*Inequality index*“) auf, der zudem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre beschleunigt gestiegen ist. Lebten 1990 16,9 Prozent der israelischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze, so betrug ihr Anteil 1994 18 Prozent³⁰, also beinahe ein Fünftel der israelischen Gesellschaft. Die einstigen Ideen von Solidarität, Toleranz

und Gleichheit scheinen aus der Gesellschaft weitgehend verdrängt zu werden. Letztendlich zeigten auch die Neueinwanderer aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion kein Interesse an Werten der jahrzehntlang proklamierten und nun vollständig marginalisierten, verwelkenden sozialistischen Ethik.

Der sich in der israelischen Gesellschaft vollziehende Übergang von der kollektiven Ideologie zu individuellen Lebenswelten zeigt einerseits, daß Einschätzungen und Entscheidungen eher pragmatisch und nach individuellen Wertvorstellungen getroffen werden. Andererseits schlägt sich die im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung zunehmende sozialökonomische Differenzierung letztendlich auch in einer Wiederbelebung ideologischer Momente in der Gesellschaft nieder.

Ähnliche Tendenzen beeinflussen auch – zumindest teilweise – die israelische Armee ZAHAL. In der Vergangenheit kam der Armee eine Schlüsselrolle zu bei der sozialen Integration von Einwanderern in Israel. Der Aufbruch der jahrzehntlang starken Isolation des Landes nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, der Eindruck moderner Waffentechnologien und die aufgrund der gestiegenen Bevölkerungszahl strenger und kritischer angelegten Auswahlprinzipien des Militärs führten dazu, daß die Wehrmotivation nachläßt. Demgegenüber kristallisieren sich – grade unter männlichen jüdischen Israelis – andere Motive für den harten Dienst in der Armee heraus, wie die Suche nach einer neuen Herausforderung, nach einer „echten“ körperlichen und geistigen Bewährung und nach persönlicher Anerkennung. Zukünftig wird die Gesellschaft geteilt sein zwischen „denen, die gedient haben und denjenigen, die nicht gedient haben“³¹. Das jahrelang hohe Prestige des militärischen Establishments in der Gesellschaft hat erheblich nachgelassen durch Kompetenzprobleme innerhalb der politischen und militärischen Führung, Pannen in der Arbeit des Auslandsgeheimdienstes MOSAD und Vorkommnisse des Inlandsgeheimdienstes SCHABAK. Nach Meinung israelischer Wissenschaftler sei „das Mißtrauen zwischen Sicherheitsorganen und Militärführung auf der einen sowie der Regierung auf der anderen Seite noch nie so groß gewesen wie in der Amtszeit [Ministerpräsident] Netanjahus.“³²

Geteilt in „Falken“ und „Tauben“

Als weiteres Widerspruchsfeld, das alle anderen überragt und beeinflusst, steht die politische Auseinandersetzung zur Regelung des Nahost-Konfliktes. Die Vorstellungen zur Territorial- und Sicherheitspolitik und damit zur Regelung des israelisch-palästinensischen Verhältnisses polarisieren sowohl in der Politik als auch in der jüdischen Gesellschaft. Dabei ist das primär sozio-ökonomisch belegte Schema von „rechts“ und „links“ nur bedingt auf israelische Parteien übertragbar. Scheidepunkt ist die Haltung zur Besetzung palästinensischer Territorien bzw. die Zukunft dieser Gebiete und die Frage realer und vermeintlicher Gefahren für die individu-

elle und kollektive Sicherheit Israels. In dieser Frage erfolgt die Differenzierung in „Falken“ und „Tauben“, durchzieht die Parteien und spaltet die Bevölkerung Israels.³³ Seit Mitte der siebziger Jahre verläuft dieser allmählich zunehmende Prozeß der Polarisierung, wobei „linke“ Kräfte seither überwiegend mit den „Tauben“, rechte mit den „Falken“ assoziiert werden. Während die „Tauben“ sich zu territorialen Kompromissen und „Zugeständnissen“ hinsichtlich der nationalen Rechte der Palästinenser bereit erklärten, lehnen die Falken derartige Vorstellungen grundweg ab.

Die Besiedlung und die Ausnutzung der Ressourcen der besetzten palästinensischen Territorien erfolgte seit 1967 unter allen israelischen Regierungen, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß. So entstand unter der vom *Likud* geführten Regierung ab 1977 eine sich später ausdehnende israelische *Friedensbewegung*, die ihren Ursprung aber bereits in der Regierungszeit der sozialistisch-zionistischen Arbeiterparteien des *Maarach*-Blockes hat. Die öffentliche Diskussion um den Libanonkrieg 1982 und die Demonstration von 400 000 Israelis nach dem Massaker in den Flüchtlingslagern von Sabra und Schatila, das libanesische Milizen „im stillen Einvernehmen mit dem israelischen Militär“ begangen hatten, zeigten klar die politische Polarisierung in Israel. Höhepunkt war dann die Auseinandersetzung um das Agieren der israelischen Besatzungstruppen während der *Intifada*, dem Aufstand der Palästinenser im Gazastreifen und Westjordanland.³⁴ Diese beiden Faktoren sowie die Hilflosigkeit der Zivilbevölkerung und die Emotionen angesichts der irakischen Raketenangriffe auf Israel während des Zweiten Golfkrieges beförderten eine überwiegend zustimmende Haltung der Israelis zu den 1991 aufgenommenen Friedensverhandlungen mit der arabischen Staatengruppe und den Palästinensern. Den Friedensvertrag mit Jordanien, die erweiterten Beziehungen zu Marokko, Tunesien, Mauretanien, Oman, Katar und Bahrain sehen die meisten Israelis mit Zustimmung und als Erfolg, doch gelang dies fast zum „Nulltarif“. Dagegen hat der „Friedensprozeß“ mit den Palästinensern seit 1993 die Israelis in Politik und Gesellschaft mehr denn je gespalten. Die Haltungen, Meinungen und Interessen gehen grundlegend auseinander, wenn es um konkrete Fragen und die Umsetzung von Vereinbarungen geht. Der Händedruck zwischen dem jahrzehntlang als Terroristen abgestempelten *Jassir Arafat* und Israels Ministerpräsidenten und ehemaligen Militär, *Jizchak Rabin*, 1993 wirkte polarisierend und brachte die inneren Widersprüche in Israel klarer zum Ausdruck. Bisher fest gefügte Feindvorstellungen brachen zusammen, einige Israelis sahen die Gefahr des Auseinanderdriftens und der Abkehr vom Zionismus, andere befürchteten eine sofortige Aufgabe der besetzten palästinensischen Territorien und damit um die Sicherheit des Landes, für viele Siedler wiederum stellte sich die Frage nach ihrer weiteren Lebensgrundlage, sollte es doch zu einem Rückzug Israels und einer – wenn

auch teilweisen – Rückgabe von Land an Palästinenser kommen.

Die Aufnahme von Gesprächen mit den seit Jahrzehnten tabuisierten Erzfeinden brachte – objektiv betrachtet – neue Möglichkeiten für die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Landes, die subjektiv erst im Verlauf eines Prozesses und nur von einem Teil der Bevölkerung – vornehmlich den Tauben, Repräsentanten linker und arabischer Parteien, aber auch jungen Akademikern und Vertretern der Wirtschaft – realisiert werden konnten.

Nach ihrem Wahlsieg 1992 führte die *Mif-
leget ha-Avodah* die Friedensverhandlungen mit den Palästinensern mit solch einer Geschwindigkeit, die den meisten Israelis als zu schnell erschien. Der damalige Außenminister und „Veteran“ der *Avodah*, *Schimon Peres*, wollte Frieden und Sicherheit in der Region durch enge wirtschaftliche Kooperation absichern. Seine visionären Vorstellungen vom „neuen Nahen Osten“ kollidierten mit den subjektiven Ängsten der Israelis, die aufgrund der wiederholten palästinensischen Selbstmordattentate in Israel um ihre Sicherheit fürchteten und Zweifel an der Richtigkeit der eingeschlagenen Politik äußerten. Mit dem Beschluß der *Avodah* vom April 1996, das Wahlprogramm zu ändern, sollte die Ablehnung eines palästinensischen Staates gestrichen werden. Aber auch jetzt konnte die Partei weder territoriale noch zeitliche Konkretisierungen vorlegen. Inzwischen wirbt der heutige Vorsitzende der *Avodah* und ehemalige Generalstabschef, *Ehud Barak*, demonstrativ um Stimmen auch unter den jüdischen Siedlern. Bei seinem Besuch im Mai 1998 in Siedlungen des Westjordanlandes, unter anderem in Bet El und Ofra, verkündete er nachdrücklich: „Wir werden für immer in Bet El bleiben!“, setzte aber fort: „Aus politischen und ethischen Gründen sollten wir nicht über ein anderes Volk herrschen, denn wir würden ein binationales und demokratisches Land werden. Es ist besser, ein kleines Land zu sein, das sich seiner Identität sicher ist, als ein großes Land ohne Identität zu sein.“³⁵ *Avodah* wie auch *Likud* sind sich jedoch einig, daß Jerusalem ungeteilt und Hauptstadt Israels bleibt.

Der Vorrang der Sicherheitspolitik auch bei Netanjahu

Inzwischen schließen mehr als drei Viertel der Israelis einen Palästinensischen Staat aus ihren Vorstellungen nicht mehr aus, aber nur etwa die Hälfte von diesen unterstützt diese Option.³⁶ Ein minimaler Teil der Ultraorthodoxie, wie die kleine *Neturei Karta*, erklärt, eher unter einer palästinensischen als unter der israelischen Regierung leben zu können, da sie die Gründung des Staates vor Erscheinen des Messias als Frevel ablehnt. Für die radikale Rechte – Siedler, Vertreter der Parteien *Moledet*, *Zomet*, *MAFDAL* und des rechten Flügels von *Likud*, die weiterhin auf *Erez Jisrael*, einem „Großisrael“ in biblischen Grenzen, bestehen – steht die Rückgabe palästinensischer Territorien nicht zur Diskussion. Demgegenüber hat die gemäßigte Rechte – wie Teile von

Likud – unter dem Eindruck der internationalen Veränderungen und neuen Herausforderungen ihre Ablehnung zwangsläufig aufgeben müssen und die bis zum Regierungswechsel 1996 geschlossenen israelisch-palästinensischen Abkommen – wenn auch widerwillig – akzeptiert. So konnte auch das Treffen zwischen *Netanjahu* und *Arafat* vom September 1996 im Vorfeld nicht eine Frage des „ob“, sondern lediglich des „wann“ sein. Im Januar 1997 wurde ein weiteres früheres „no“ von *Netanjahu* gegen den Widerstand des religiös-nationalistischen Blocks in der Knesset gebrochen: *Arafat* und *Netanjahu* unterzeichneten das Abkommen zum Teilabzug des israelischen Militärs aus Hebron und der Umgruppierung der Truppen. Weitere Abkommen scheinen angesichts des Kräfteverhältnisses in der Knesset gegenwärtig kaum möglich.

Letztendlich hat auch Ministerpräsident *Netanjahu* die Tradition des Revisionismus, der das Recht des jüdischen Volkes auf „das Land Israel“ zum ewigen Recht erklärt, das nicht verhandelbar ist, mit dem Verweis auf „Sicherheit zuerst“ aufgegeben. Bei allen Vereinbarungen mit den arabischen Ländern und den Palästinensern steht die Sicherheit, primär militärische Sicherheit, im Vordergrund. Erwartungsgemäß hob die neue Regierung unter *Netanjahu* unmittelbar nach den Wahlen vom Mai 1996 den 1992 von der *Miflegat ha-Avodah*-geführten Regierung beschlossenen, aber real nie konsequent durchgesetzten Stopp für den Bau neuer jüdischer Siedlungen in den besetzten palästinensischen Gebieten auf.³⁷ Seitdem verläuft der Prozeß der Enteignung, Besiedlung, des Straßenbaus und der Erschließung der Territorien in bisher größtem Ausmaß, um „Fakten“ zu schaffen.

Als erstmals direkt gewählter Ministerpräsident verfügt *Netanjahu* über eine eindeutige Legitimation der israelischen Bevölkerung. Zur Durchsetzung politischer Ziele ist er jedoch – ungeachtet subjektiver Intentionen – den Befindlichkeiten und teilweisen Antagonismen sowohl in seiner Partei als auch innerhalb der rechtskonservativen Koalition aus *Likud-Gescher-Zomet*, *MAFDAL*, *SCHASS*, *Jisrael ba-Alijah*, *Ha-Derech ha-Schlischit*, geduldet von der ultraorthodoxen Partei *Jahadut ha-Torah ha-Me'uchedet* ausgesetzt. Die religiösen Parteien bilden mit 23 von 120 Sitzen in der Knesset einen beträchtlichen Block, den die jeweilige Regierung nicht einfach übergehen kann. Im Prozeß der zu Lasten der beiden großen Parteien *Likud* und *Miflegat ha-Avodah* gehenden zunehmenden Fragmentierung der Knesset in kleine ethnische und religiöse Gruppen scheint es den religiösen Parteien allein aufgrund ihrer Quantität als „Zünglein an der Waage“ leichter als bisher möglich zu sein, politische Forderungen durchzusetzen.

Gefahr im Verzug

Die aufgebrochene strenge Isolation Israels, eine durch moderne Technik für internationale kulturelle und technische Ein-

flüsse immer offenere jüdisch-israelische Gesellschaft und der wachsende Einfluß dieser westlichen Kultur auf das geistige und gesellschaftliche Leben sehen traditionelle jüdische Kräfte in Israel mit Besorgnis, befürchten sie doch, daß die jüdische Spezifik und Erfahrung dadurch verloren gehen. Die Frage nach der weiteren Entwicklung in Israel ist längst noch nicht klar; viele Fragen bleiben offen, wie die nach dem tendenziell zunehmenden säkularen Einfluß der „russischen Juden“, nach dem Prozeß der Orientalisierung, der Gewichtung der zunehmenden sozialen Polarisierung, der zwar recht engen, aber infolge der erfahrenen Schläge nicht mehr so starken Verbindung zwischen Juden in Israel und in der Diaspora, nach der temporär zurückgenommenen Vermittlungsrolle der USA in der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzung, der zukünftigen Signifikanz der zwei Erklärungen von Zionismus – als politische Bewegung und Ideologie des jüdischen Volkes oder als die jahrtausendealte Sehnsucht nach Zion. Ob eine Implosion der innerisraelischen, primär innerjüdischen Widerspruchsfelder unmittelbar bevorsteht, hängt objektiv mit der sub-regionalen Konstellation zusammen: Zweifelsfrei ist die Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes eine der Grundbedingungen für die Emanzipation Israels als „normaler“ Staat in der Region. Sollte die von der israelischen Regierung nicht überwindene Stagnation in den Friedensgesprächen mit den Palästinensern anhalten, könnte das in den selbstverwalteten Gebieten zu einem erneuten, von Israel wohl einzukalkulierenden Ausbruch kommen. Ebenso wenig optimistisch ist die Vorstellung, welche Folgen für den innerisraelischen Konsens es hätte, wenn eine Teilrückgabe solcher Gebiete erfolgte, die von jüdischen national-religiösen oder ultra-orthodoxen Siedlern bewohnt sind. Gefahr scheint im Verzug zu sein, so daß auch vorgezogene Neuwahlen im nächsten Jahr nicht auszuschließen sind.

Anmerkungen

Für die Hinweise zum Manuskript dieses Aufsatzes danke ich Moshe Zuckermann und Horst Grienig.

- Übersetzt nach: Declaration of the Establishment of the State of Israel, 14 May 1948, in: Lapidot, Ruth/Hirsh, Moshe (Eds.): The Arab-Israeli Conflict and its Resolutions: Selected Documents, Dordrecht 1992, S. 62.
- Fukuyama, Francis: Der Konflikt der Kulturen, München 1997.
- Siehe die umfangreiche Darstellung von Timm, Angelika: Israel. Geschichte des Staates seit seiner Gründung, Bonn 1998, hier u.a. S. 315 ff.
- Aschkenasim – hebräisch, Plural von Aschkenas. Damit werden heute diejenigen Juden bezeichnet, die aus Europa gekommen sind.
- A. Timm, a.a.O., S. 316.
- The Jerusalem Report, Jerusalem 25. Dezember 1997.
- Zuckermann, Moshe: Die eigentliche Bewährungsprobe steht noch aus. Der Friedensprozeß und die israelische Gesellschaft, in: Vereinte Nationen, Baden-Baden 6/1998, S. 200.
- Schneider, Richard Chaim: Israel am Wendepunkt. Von der Demokratie zum Fundamentalismus?, München 1998, S. 175.
- Siehe dazu den Gesetzentwurf von Knesset-Mitglied Azmi Bishara, in: INAMO, Berlin 4 (Frühjahr 1998) 13, S. 37.
- Arian, Asher: The Second Republic. Politics in Israel, Chatham 1998, S. 3.
- A. Timm, a.a.O., S. 75.
- Das Rückkehrgesetz sichert jedem Juden zu, nach Israel einzuwandern, egal, ob er von einer jüdischen Mutter geboren oder zum Judentum übertreten

ist. Der Übertritt erfolgte oft im Ausland bei Rabbinern des Reformjudentums oder der konservativen Strömung. Die orthodox-religiösen Parteien wollen mit der Vorlage in der Knesset zur Änderung des Konversionsgesetzes erreichen, daß die Konversion nur dann anerkannt wird, wenn sie von Rabbinern des Obersten Rabbinats vollzogen worden ist.

- Halacha – hebräisch, jüdischer Religionskodex, religiöse jüdische Gebote und Verbote, ist das System von Normen und Bestimmungen des Judentums, Gesetzeskodizes zur Regelung des Lebens der Juden in allen Bereichen.
- A. Timm, a.a.O., S. 319.
- Wie zum Beispiel die gegenwärtige Diskussion zum Gesetzentwurf von Ehud Barak, Vorsitzender der Miflegat ha-Avodah. Baraks Vorschlag mag eher ein Politikum sein, um in der Bevölkerung und bei Parteien wie Meretz und Ha-Derech ha-Schlischit mehr Unterstützung für seine Partei zu erzielen, als denn ein ernsthafter Vorstoß gegen die Jeschiva-Studenten, die die Sicherheitskräfte ohnehin nicht im Militär gebrauchen können. Dennoch zeigt sich die Ablehnung von Degel ha-Torah. Rabbi Schach verkündete vor Anhängern, daß der Dienst in der Armee absolut verboten und es besser sei zu sterben, als sich für das Militär aufstellen zu lassen. Siehe Ha-Arez vom 22. Mai 1998. Dagegen verschlossen Arie Deri von der SCHASS-Partei und Avraham Ravitz von Jahadut ha-Torah ha-Me'uchedet sich nicht grundsätzlich, als eine Diskussionsrunde von Knessetmitgliedern Möglichkeiten besprach, daß der Militärdienst auch für Ultraorthodoxe geeignet sein könnte. Siehe Ha-Arez vom 13. Mai 1998.
- Zu den israelischen Parteien siehe ausführlich Wolffsohn, Michael/Bokovoy, Douglas: Israel. Grundwissen-Länderkunde, Geschichte. Politik. Gesellschaft. Wirtschaft (1882–1996), Opladen 1996 sowie Timm 1998.
- Vgl. A. Arian (1998), a.a.O., S. 7f, 311 ff.
- Nach einer Umfrage des Tami Steinmetz Center for Peace Research der Tel Aviv University. Herrmann, Tamar/Yuchtman-Yaar, Ephraim: The Peace Process and the Secular-Religious Cleavage, Tel Aviv, Januar 1998.
- A. Timm, a.a.O., S. 319
- R. Schneider, a.a.O., S. 144.
- Zimmermann, Moshe: Wende in Israel. Zwischen Nation und Religion, Berlin 1996, S. 27.
- Siehe dazu Bunzl, John: Juden im Orient. Jüdische Gemeinschaften in der islamischen Welt und orientalische Juden in Israel, Wien 1989, Abschnitt II.
- Morgenstern, Matthias: „Im Gefolge einer Mehrheit“. Aschkenasische und sefardische Israelis streiten um ihre Grundsätze, in: israel&palästina. Zeitschrift für Dialog, Frankfurt a.M., 1/1993, S. 32.
- Vgl. M. Morgenstern, a.a.O., S. 34.
- M. Zuckermann, a.a.O., S. 201.
- Shetreet, Shimon: Reflections on Israel as a Jewish and a Democratic State, in: Israel Studies, Sde Boqer, 2 (Herbst 1997) 2, S. 191.
- A. Timm, a.a.O., S. 320.
- A. Timm, a.a.O., S. 320.
- Vgl. A. Arian (1998), a.a.O., S. 300.
- A. Arian (1998), a.a.O., S. 70 f.
- A. Arian (1998), a.a.O., S. 291.
- Ha-Arez, 16. Oktober 1996, in: A. Timm a.a.O., S. 321.
- Kurz nach der Besetzung der palästinensischen Gebiete plädierten 87 Prozent der israelischen Öffentlichkeit dafür, die „von Jordanien okkupierte West Bank“ nicht zurückzugeben. Seitdem sank die Zustimmung, bis ab Mitte der siebziger Jahre bei ständiger Fluktuation eine tendenziell ständig abnehmende Zustimmung zu verzeichnen ist.
- Siehe Shamir, Jacob/ Shamir, Michal. The Dynamics of Israeli Public Opinion on Peace and the Territories, Tel Aviv, Dezember 1993, u.a. S. 6 ff.
- Dennoch war es eine große Überraschung, daß gerade eine Gruppe von Wissenschaftlern des als Think Tank des militärischen und politischen Establishments geltenden Jaffee Zentrums für Strategische Studien der Universität Tel Aviv im Februar 1989 erstmalig sechs „Optionen für den Frieden“ zur Lösung des israelisch-palästinensischen Problems aufstellte, die vom Selbstbestimmungsrecht des israelischen wie des palästinensischen Volkes ausgingen. Wenngleich sich einige der Möglichkeiten in den folgenden Jahren ohnehin erledigten, basierten die 1991 aufgenommenen Regelungsgespräche nicht zuletzt auf diesen Untersuchungen. Die Optionen lauteten: Status Quo, Palästinensische Autonomie, Israelische Annexion, Palästinenserstaat, Israelischer Rückzug aus dem Gazastreifen, Jordanisch-Palästinensische Föderation. Jaffee Zentrum für Strategische Studien: Die West Bank und Gaza: Israels Optionen für Frieden (hebräisch), Tel Aviv 1989.
- Ha-Arez 13. Mai 1998.
- Jerusalem Post, International Edition, 18. Januar 1997. Noch 1990 konnten sich nur 37 Prozent der israelischen Bevölkerung eine solche Option vorstellen. Arian, Asher: The Peace Process and Terror: Conflicting Trends in Israeli Public Opinion in 1995, Tel Aviv 1995.
- Bereits die Maarach-geführte Regierung hatte nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967 aus „Sicherheitsgründen“ mit dem Bau von Siedlungen im Gazastreifen und Westjordanland begonnen. Nach 1977 intensivierten die Likud- bzw. die Koalitionsregierungen die Siedlungspolitik mit dem Bau jüdischer Siedlungen „auf biblischem Gebiet“ innerhalb palästinensischer Bevölkerungsgebiete.

Literaturhinweise

Allon, Jigal: ...und David ergriff die Schleuder. Geburt und Werden der Armee Israels, Berlin 1971.
 Ansprenger, Franz: Juden und Araber in Einem Land. Die politischen Beziehungen der beiden Völker im Mandatsgebiet und im Staat Israel, München 1978.
 Arian, Asher: The Second Republic. Politics in Israel, Chatham 1998.
 Baumgarten, Helga: Palästina: Befreiung in den Staat. Die palästinensische Nationalbewegung seit 1948, Frankfurt a. M. 1991.
 Beit-Hallahmi, Benjamin: Original Sins. Reflections on the History of Zionism and Israel, London 1992.
 Ben Gurion, David: Israel. Die Geschichte eines Staates, Frankfurt a. M. 1973.
 Benvenisti, Meron: The West Bank Data Project. A Survey of Israel's Policies, Washington 1984.
 Bialer, Uri: Between East and West. Israel's foreign policy orientation 1948–1956, Cambridge 1990.
 Böhme, Jörn/Sterzing, Christian: Friedenskräfte in Israel, Frankfurt a. M. 1992.
 Bunzl, John: Juden im Orient. Jüdische Gemeinschaften in der islamischen Welt und orientalische Juden in Israel, Wien 1989.
 Darin-Drabkin, Haim: Der Kibbuz. Die neue Gesellschaft in Israel, Stuttgart 1967.
 DIAK: Schriftenreihe des Deutsch-Israelischen Arbeitskreises für Frieden im Nahen Osten e.V. (DIAK), Frankfurt a.M. Diner, Dan: Israel in Palästina, Königstein 1979.
 Diskin, Abraham: Das politische System Israels, Köln 1981).
 Eisenstadt, Shmuel N.: Die Transformation der israelischen Gesellschaft, Frankfurt a. M. 1987.
 Ezrahi, Yaron: Gewalt und Gewissen. Israels langer Weg in die Moderne, Berlin 1998.
 Flapan, Simcha: Die Geburt Israels. Mythos und Wirklichkeit, München 1988.
 Freedman, Robert O. (Ed.): Israel under Rabin, New York 1995.
 Grossman, David: Der geteilte Israeli. Über den Zwang,

den Nachbarn nicht zu verstehen, München 1992.
 Hofmann, Sabine/Ibrahim, Ferhad (Hrsg.): Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996.
 Hofmann, Sabine: Sozioökonomische und politische Veränderungen in Israel unter dem Einfluß der Aljiah, in: Grienig, Horst/Hopfmann, Arndt (Hrsg.): Nachkriegsordnung oder Chaos? Sozioökonomische und soziokulturelle Entwicklungstrends in Nah- und Mittelost, Hamburg 1993, S. 61–79.
 INAMO: 50 Jahre Israel. Hat der Zionismus eine Zukunft? Hrsg. vom Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (INAMO), Nr. 13, Berlin, Frühjahr 1998.
 Kapeliuk, Amnon: Rabin. Ein politischer Mord. Nationalismus und rechte Gewalt in Israel, Heidelberg 1997.
 Liebman, Charles S./Don-Yehiya, Eliezer: Civil Religion in Israel. Traditional Judaism and Political Culture in the Jewish State, San Francisco 1984.
 Liegle, Ludwig/Bergmann, Theodor: Krise und Zukunft des Kibbuz. Vom Wandel einer genossenschaftlichen Wirtschafts- und Lebensform, München 1994.
 Marty, Martin E./Appleby, R. Scott: Herausforderung Fundamentalismus. Radikale Christen, Moslems und Juden im Kampf gegen die Moderne, Frankfurt a. M. 1996.
 Meier-Cronemeyer, Hermann: Zionismus. Von den Anfängen bis zum Staat Israel. Frankfurt a. M. 1998.
 Morgenstern, Matthias (Hrsg.): Kampf um den Staat. Religion und Nationalismus in Israel, Frankfurt a. M. 1989.
 Morris, Benny: 1948 and after: Israel and the Palestinians, Oxford 1990.
 Orland, Nachum: Cherut-Gachal-Likud 1965 bis 1977. Begins Weg zur Macht, Frankfurt a. M. 1994.
 Peres, Schimon: Die Versöhnung. Der neue Nahe Osten, Berlin 1993.
 Ram, Uri: The Changing Agenda of Israeli Sociology. Theory, Ideology, and Identity, Albany 1995.
 Reich, Bernard: Israel. Land of Tradition and Conflict, Boulder/Col. 1993.
 Russell, Raymond: Utopia in Zion. The Israeli Experience with Worker Cooperatives, Albany 1995.
 Segev, Tom: 1949. The First Israelis, New York 1998.

Segev, Tom: Die siebte Million. Der Holocaust und Israels Politik der Erinnerung, Reinbek 1995.
 Shalev, Michael: Labour and the Political Economy in Israel, Oxford 1992.
 Shindler, Colin: Israel, Likud and the Zionist Dream. Power, Politics and Ideology from Begin to Netanyahu, London, New York 1995.
 Schneider, Richard Chaim: Israel am Wendepunkt. Von der Demokratie zum Fundamentalismus?, München 1998.
 Schreiber, Friedrich: Schalom Israel. Nachrichten aus einem friedlosen Land, München 1998.
 Slater, Robert: Rabin of Israel. Warrior for Peace, London 1996.
 Smootha, Sammy: Arabs and Jews in Israel. Vol. 1: Conflicting and Shared Attitudes in a Divided Society, Boulder/Col. 1988.
 Vol. 2: Change and Continuity in Mutual Intolerance, Boulder/Col. 1989.
 Sprinzak, Ehud/Diamond, Larry: Israeli democracy under stress, Jerusalem 1993.
 Sprinzak, Ehud: The Ascendence of Israel's Radical Right. New York, Oxford 1991.
 Timm, Angelika: Israel. Geschichte des Staates seit seiner Gründung, Bonn 1998.
 Troen, Selwyn Ilan/Lucas, Noah: Israel. The First Decade of Independence, Albany 1995.
 Wolffsohn, Michael: Die ungeliebten Juden. Israel: Legenden und Geschichte, München, Zürich 1998.
 Wolffsohn, Michael/Bokovoy, Douglas: Israel. Grundwissen-Länderkunde, Geschichte. Politik. Gesellschaft. Wirtschaft (1882–1996), Opladen 1996.
 Wolffsohn, Michael: Politik in Israel, Opladen 1983.
 Zimmermann, Moshe: Wende in Israel. Zwischen Nation und Religion, Berlin 1996.
 Zuckermann, Moshe: Die eigentliche Bewährungsprobe steht noch aus. Der Friedensprozeß und die israelische Gesellschaft, in: Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, Baden-Baden 6/1998, S. 199–203.

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in Israel

	1949 in 1.000	in %	1960 in %	1970 in 1.000	in %	1996 in 1.000	in %
Gesamtbevölkerung	1.173,9	100,0		3.022,1	100,0	5.759,4	100,0
davon							
Juden	1.013,9	86,4		2.582,0	85,4	4.637,4	80,5
davon geboren in							
Israel			37,4		45,8		61,6
Asien/Afrika			27,6		26,3		12,5
Europa/Amerika			35,0		27,9		25,9
Muslime	111,5	9,5		328,7	10,9	842,5	14,6
Christen	34,0	2,9		75,5	2,5	183,2	3,2
Drusen u.a.	14,5	1,2		35,9	1,2	96,3	1,7

Tabelle 2: Ergebnisse der Wahlen zur Knesset 1992 und 1996
(Anzahl der Sitze zu Beginn der Legislaturperiode)

	1992	1996
Mifleget ha-Avodah ha-Jisraelit	44	34
Likud	32	
Zomet	8	
1996 Wahlbündnis Likud-Gescher-Zomet		32
MERZ	12	9
MAFDAL	6	9
SCHASS	6	10
Jahadut ha-Torah ha-Me'uchedet	4	4
Moledet	3	2
CHADASCH	3	5
Arabische Demokratische Partei (1996 Vereinigte Arabische Liste)	2	4
Jisrael ba-Aljiah		7
ha-Derech ha-Schlischt		4
Gesamt	120	120

Ist der Friedensprozeß in Nah-Ost gescheitert?

Was sich in Israel und Palästina seit Oslo geändert hat

Von Helga Baumgarten

Prof. Dr. Helga Baumgarten lehrt Politikwissenschaft an der Birzeit University, Birzeit, und vertritt den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) in Palästina.

Frieden und Aussöhnung, eine dauerhafte Beendigung des historischen Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern hatten sich die Osloer Verträge zum Ziel gesetzt. Doch die palästinensische Selbstregierung blieb territorial und funktional eingeschränkt, nur 30 % der 1967 besetzten Gebiete unterstehen ihr, der Umfang der Zuständigkeiten ist abgestuft. Freie Bewegung zwischen den Gebieten der Palästinenser ist nicht möglich, immer wieder gibt es israelische Kontrollen. Nach fünf Jahren ist man dem Ziel einer friedlichen israelisch-palästinensischen Koexistenz nicht näher gekommen, im Gegenteil. Gerade wenn die Vereinbarungen in vielen Punkten unpräzise oder gar widersprüchlich sind, hängt der weitere Verlauf des Friedensprozesses vom guten Willen vor allem des Stärkeren ab. Vertrauensbildung allein kann dazu beitragen, den Prozeß in Gang zu halten und unumkehrbar zu machen. Daran scheint es gegenwärtig zu fehlen. Die Zustimmung zum Friedensprozeß nimmt ab, ebenso unter den Palästinensern, wie in Israel. *Red.*

Die Prinzipienklärung von Oslo – eine historische Wende?

Im September 1993 einigten sich die israelische Regierung unter *Yitzhak Rabin* und die *Palästinensische Befreiungsorganisation* (PLO) unter der Führung von *Yasir Arafat* (als Repräsentant des palästinensischen Volkes) darauf,

- den jahrzehntelangen Konflikt zwischen ihren Völkern zu beenden,
- gegenseitig ihre legitimen politischen Rechte anzuerkennen,
- danach zu streben, in friedlicher Koexistenz zu leben unter gegenseitiger Garantie von Würde und Sicherheit, sowie
- eine gerechte, dauerhafte und umfassende Friedensregelung auf der Basis einer historischen Versöhnung zu schließen, und zwar
- auf politischem Weg, i.e. mittels eines politischen Prozesses, für den sich beide Verhandlungspartner entschieden hatten.¹

Die Osloer Prinzipienklärung, unterzeichnet im Garten des Weißen Hauses in Washington, sollte eine historische Wende herbeiführen in der von Gewalt bestimmten Geschichte des israelisch-palästinensischen Konfliktes. Fünf Jahre später verkündete der derzeit

amtierende israelische Regierungschef *Benjamin Netanyahu* vor den versammelten diplomatischen Repräsentanten in Israel, daß es keineswegs „Frieden gegeben habe. Es gab vielmehr einen Zusammenbruch des Friedens“², und zwar nicht erst zwei Jahre nach *Netanyahus* Amtsübernahme, sondern schon ehe er mit seinem *Likud* einen knappen Wahlsieg über *Shimon Peres* errungen hatte.

War also der vor wenigen Jahren eingeleitete Verhandlungsprozeß in Richtung Frieden gescheitert? Gab es einen erneuten Bruch, diesmal weg von einer potentiellen Entwicklung hin zum Frieden?

Pinhas Wallerstein, Vorsitzender des *Rates der Jüdischen Gemeinden in Judäa, Samaria und Gaza*, der offiziellen Dachorganisation der Siedler in den von Israel seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten, vertritt demgegenüber eine dritte Interpretation. Danach „impliziert es die Natur der Osloer Vereinbarungen, daß eine Einigung über eine endgültige Regelung (des israelisch-palästinensischen Konfliktes) nicht erzielt werden kann. Vielmehr wird man statt dessen mit einem *STATUS QUO* leben“.³

Hatte es also gar nie eine Wende, einen historischen Bruch gegeben? Ist einer der komplexesten Konflikte des 20. Jahrhunderts statt dessen von einer unerbittlichen Kontinuität bestimmt, die bis ins 21. Jahrhundert hinüberleiten wird?

Fragestellung:

In einem ersten Teil möchte ich die in Oslo angelegten prinzipiellen Veränderungen untersuchen und ihre Umsetzung in eine neue politische Realität seit 1993 verfolgen. In einem zweiten Teil wird der status quo 1998 dargestellt mit dem Schwerpunkt auf historischen Brüchen und Kontinuitäten. Auf dieser Basis stellt sich im dritten Teil die Frage, ob die erreichten Veränderungen zu einer Situation geführt haben, die einen Rückfall in den status quo ante unmöglich macht, ob also – um es politologisch zu formulieren – eine erfolgreiche *Verregelung* erzielt worden ist. Im Schlußteil schließlich werde ich versuchen, diese Entwicklungen zu interpretieren und die im gegenwärtigen status quo impliziten Entwicklungstendenzen herauszuarbeiten, die die Zukunft dieses Konfliktes bestimmen.

Gegenseitige Anerkennung im Schatten eines extremen machtpolitischen Ungleichgewichts

Den Durchbruch zu einer neuen Qualität in den israelisch-palästinensischen Bezie-

hungen erzielte die noch vor der Unterzeichnung der Prinzipienklärung vom September 1993 ausgesprochene gegenseitige Anerkennung. Damit war der entscheidende Schritt weg von der Leugnung der Existenz des jeweils anderen getan, die bis 1993 den Konflikt charakterisiert hatte. Sowohl *Golda Meirs* Diktum, daß es kein palästinensisches Volk gebe oder jemals gegeben habe, als auch die palästinensischen Gänsefüßchen um Israel bzw. dessen Bezeichnung als „zionistisches Gebilde“ konnten nun endlich in den Abfallkorb der Geschichte wandern.

Aber diese Anerkennung war eine asymmetrische. Formal hatte ein Staat, nämlich Israel, eine Befreiungsbewegung, nämlich die PLO, anerkannt, und zwar als Repräsentant des palästinensischen Volkes. Mit dem Inkrafttreten von Oslo I und Oslo II rückten die Beziehungen zwischen der israelischen Regierung und der palästinensischen Autorität in den Mittelpunkt, wobei offen blieb, wo diese Autorität zu plazieren war auf der Rangskala zwischen Selbstverwaltung und souveräner Staatsmacht. Die Asymmetrie zwischen Israel und den Palästinensern wird entscheidend vom Faktor Macht bestimmt: Israel, eine regionale Großmacht im Besitz von nuklearen Waffen sowie mit einer auf der Basis der modernsten Technologie ausgerüsteten Armee, steht auf der einen, die PLO bzw. die palästinensische Autorität mit einigen Tausend Polizisten im Besitz von Handwaffen steht auf der anderen Seite. Auch nach Oslo ist es der Staat Israel, der die *Souveränität* über alle 1967 besetzten palästinensischen Gebiete ausübt. Wesentliche Elemente einer vollen Souveränität blieben nämlich der palästinensischen Autorität *vorenthalten*, darunter sowohl die Außenpolitik und das Feld der außenwirtschaftlichen Beziehungen als auch die Kontrolle über die äußere Sicherheit, und damit über die – bis dato unbestimmten – äußeren Grenzen.

Statt Schlachtfeld Verhandlungstisch: Die Aufnahme politischer Beziehungen

Auf der Basis der erfolgten gegenseitigen Anerkennung, wie asymmetrisch auch immer, konnte die Aufnahme politischer Beziehungen zwischen Israel und der PLO bzw. ab 1994 der palästinensischen Autorität, die ab Januar 1996 eine durch Wahlen demokratisch legitimierte Autorität geworden war, erfolgen. Statt auf dem Schlachtfeld bzw. im Dschungel eines Guerillakrieges trafen sich israelische und palästinensische Vertreter von nun an am Verhandlungstisch. Damit änderte sich die Qualität der israelisch-palästinensischen Beziehungen entscheidend von einer gewaltbestimmten zu einer politischen.

Aber auch hier sollte die Asymmetrie der Macht ein dominantes Moment bleiben. Denn es war der Staat Israel – der Verhandlungspartner also, der die Realität vor Ort kontrolliert –, der sich bisher mit seiner Interpretation der abgeschlossenen Verträge ausnahmslos durchsetzen konnte, wie weiter unten gezeigt wird.

„Ökonomische Kooperation“ auf Kosten der Palästinenser: Wachstum in Israel – Depression in Palästina

Shimon Peres' Diktum vom Neuen Nahen Osten⁴ faßt schlaglichtartig zusammen, was die *Erwartungen* an eine neue Ära der ökonomischen Kooperation waren, nämlich Integration Israels in die Region anstelle des bisherigen arabischen Boykotts, ökonomische Entwicklung nicht nur in Israel, sondern auch in den Gebieten der palästinensischen Autorität, kooperative Nutzung der israelischen technologischen Überlegenheit und des palästinensischen Arbeitskräftepotentials. Bestimmend und gleichzeitig die proklamierten Ziele dieser Kooperation pervertierend war gerade hier die alles überschattende Asymmetrie zwischen Israel und den Palästinensern, aber auch zwischen Israel und der weiteren arabischen Region. *Israel* konnte in einem ersten Schritt Tore zur arabischen Welt öffnen, wodurch in erster Linie die israelische Wirtschaft profitierte.⁵ Der palästinensische Markt wurde nach der Beendigung der Intifada wieder uneingeschränkt zugänglich für israelische Waren.

Auf der *palästinensischen* Seite jedoch begann ein kontinuierlicher ökonomischer Niedergang⁶, verursacht in erster Linie durch einseitige israelische sicherheitspolitische Maßnahmen: zusätzlich zur seit 1993 kontinuierlich aufrechterhaltenen *Abriegelung* der Grünen Grenze von 1967 (Palästinenser aus den 1967 besetzten Gebieten können diese nur mit Passierscheinen überschreiten) ordnete nämlich die israelische Armee immer wieder eine vollständige Abriegelung der Grenzen zwischen den palästinensischen Gebieten und Israel (inklusive Ost-Jerusalem) an – in diesem Fall werden alle Passierscheine ungültig und keine neuen ausgestellt!⁶ Außerdem wurden die Palästinenser konfrontiert mit einer ebenfalls nach israelischem Belieben angeordneten *internen* Abriegelung, durch die die einzelnen palästinensischen Städte und Dörfer voneinander abgeschnitten werden. Von 1993 bis 1996 stieg die Zahl der Tage mit vollständiger Abriegelung kontinuierlich von zunächst 17 auf 82 Tagen, was die palästinensische Wirtschaft pro Tag 4 Millionen US-Dollar kostet. Erst 1997 war eine Reduzierung auf 77 Tage, davon 57 Arbeitstage, zu verzeichnen, – die sofort eine positivere Entwicklungsbilanz auf der palästinensischen Seite nach sich zog. Gleichzeitig schnellte jedoch die Zahl der internen Abriegelungen zwischen einzelnen palästinensischen Orten in die Höhe, von 27 Tagen 1996 auf 40 Tage 1997, also ein Zuwachs um fast 50%.⁷

Einkommensverluste infolge von Abriegelungen betragen damit 1997 insgesamt 228 Millionen US-Dollar, etwa die Hälfte des Betrages, den die Geberländer jährlich an die palästinensische Autorität auszahlen. Aus diesem Grund wird ein Großteil der Entwicklungshilfe nicht produktiv eingesetzt, sondern zur Deckung der laufenden Kosten der Bürokratie und für unproduktive Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verwandt.

Außerdem ist das palästinensische Brutto-sozialprodukt seit 1993 kontinuierlich gesunken, die Reallöhne reduzierten sich allein zwischen 1996 und 1997 um durchschnittlich 5,8%⁸, und 1996 hatten nur noch 33 000 palästinensische Pendlereine Arbeitsgenehmigung für Israel, verglichen mit über 100 000 bis 1993. Erst 1997 gab es hier eine leichte Verbesserung mit einem Anstieg auf durchschnittlich fast 40 000 Genehmigungen. Diese wachsende Tendenz setzte sich auch im ersten Quartal 1998 fort, in dem durchschnittlich fast 45 000 Palästinenser Arbeitspapiere erhalten hatten.⁹

Die mit viel Vorschußlorbeeren bedachten Industrieparks sind noch nicht gebaut bzw. noch nicht in Betrieb. Im Privatsektor schließlich gibt es kaum Investitionen.

„Vertrauensbildende Maßnahmen“: Haß statt Vertrauen

Artikel XVI sowie Artikel XXII bis XXVIII des Interim-Abkommens vom September 1995, kurz Oslo II genannt¹⁰, behandeln im Detail die Frage der Beziehungen zwischen den beiden über fast ein Jahrhundert verfeindeten nationalen Kollektiven. Die Verhandlungspartner waren sich klar, daß das Osloer Paket nur eine Chance hatte, wenn es in einen Kontext sich qualitativ verändernder Beziehungen zwischen Israelis und Palästinensern plazierte werden konnte. Dies wurde in den oben genannten Artikeln spezifisch thematisiert, in den beide Parteien sich auf vertrauensbildende Maßnahmen einigten.¹¹ Dazu gehört z. B. die Freilassung von palästinensischen Gefangenen aus israelischen Gefängnissen. Bis heute ist gerade dieser neuralgische Punkt nicht zu einer befriedigenden Lösung geführt. Nach wie vor befinden sich Tausende von Palästinensern in israelischen Gefängnissen, nach wie vor sitzen Palästinenser als Administrativhäftlinge ein, ohne Anklage und ordentliches Gerichtsverfahren.

Die Blutspur eines nicht umgesetzten Friedens

Aber auch die Abmachungen in Art. XXIII und XXV konnten nicht in die Wirklichkeit umgesetzt werden. Ganz im Gegenteil: statt Vertrauen, Toleranz und Zusammenarbeit sind die israelisch-palästinensischen Beziehungen spätestens seit Frühjahr 1994 kontinuierlich schlechter geworden. Wichtige Meilensteine dabei bildeten die Massaker, das ein jüdischer Siedler im *Haram al-Ibrahimi* in Hebron im Frühjahr 1994 verübte, die ausbleibende Reaktion der israelischen Regierung unter *Rabin* gegen rechtsextrem-fundamentalistische Siedler, sowie die als Rache für Hebron 1994 und 1995 verübten *Selbstmordbombenattentate* durch islamistische Palästinenser, die u. a. in einer ganzen Serie von Terrorattacken wahllos israelische, palästinensische und ausländische Zivilisten in Tel Aviv und Jerusalem zum Opfer machten. Diese Blutspur eines nicht umgesetzten Friedens bildet ein fast unüberwindliches Hindernis für die Weiterführung der Osloer Verhandlungen. Zwischenmenschliche Beziehungen zwischen Palästinensern

und Israelis konnten in dieser Atmosphäre nicht gedeihen, und seit der Amtsübernahme durch die Regierung *Netanyahu* sind selbst die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Verhandlungspartnern Teil einer besseren Vergangenheit. Statt Freundschaft, wie sie noch zwischen *Ahmad Qreia* und *Uri Savir* bestanden hatte, oder gegenseitigem Respekt, wie zwischen *Arafat*, *Rabin* und *Peres*, gab es seit 1996 nur noch Nicht-Beziehungen auf allen Ebenen.

Inzwischen ist es geradezu eine Schlagzeile wert, wenn ein israelischer Politiker der derzeitigen Regierungskoalition ein schlichtes Abendessen für israelische und palästinensische Politiker gibt!¹²

Der gegenseitige Haß hat ein vorher kaum vorstellbares Ausmaß erreicht, und die Zahl der Friedensbefürworter auf beiden Seiten nähert sich der 50 %-Grenze, von vormalig 70 % und darüber. Ausbrüche von Gewalt werden immer häufiger und erscheinen immer mehr Kommentatoren in der Zukunft wahrscheinlich.

Die Realität heute: die palästinensische Selbstregierung ist territorial wie funktional massiv eingeschränkt

Wie sieht heute, d. h. im Jahr vor dem vorgesehenen Abschluß der Verhandlungen über eine permanente Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes, die reale Situation aus, die sich in Israel und Palästina in der Folge von Oslo herausgebildet hat?

1. Die palästinensische Autorität¹³ übt ihre Selbstregierung in weniger als 30 % der 1967 besetzten palästinensischen Gebiete aus, präzise nach innen uneingeschränkt in 7 Städten der Westbank, im größeren Teil von Hebron (also in den A-Gebieten) und im gesamten Gazastreifen mit Ausnahme der israelischen Siedlungen, sowie sicherheitspolitisch eingeschränkt in den Dörfern in der Westbank (also in den B-Gebieten). Die restlichen 70 % der Westbank sind unter vollständiger israelischer Kontrolle. Dort breiten sich die israelischen Siedlungen sowie Verbindungsstraßen zwischen diesen Siedlungen und dem israelischen Territorium von vor 1967 in ungebremstem Tempo weiter aus. Die palästinensische Selbstregierung ist sowohl territorial als auch funktional massiv eingeschränkt: weder kontrolliert sie ein zusammenhängendes Territorium, das in Zukunft die Basis für einen eigenen Staat bilden könnte, noch hat sie die Machtbefugnisse in all den Bereichen, die für eine zukünftige souveräne Regierung ausschlaggebend sind.

Die Autonomiebehörde: nur ein Polizeiknüppel für Israel?

Gleichzeitig ist sie nach innen hin, ihrer eigenen Gesellschaft gegenüber, weitgehend autoritär, repressiv und korrupt. Die *Menschenrechtsbilanz* der letzten Jahre ist eher negativ, und die Hoffnungen der Palästinenser auf Befreiung sind weitgehend enttäuscht

von einer Führung, die von der israelischen Seite vor allem als Polizeiknüppel gegen oppositionelle Kräfte aller Provenienzen betrachtet und dementsprechend traktiert wird.¹⁴

Auch das mit großen Erwartungen begrüßte palästinensische Parlament hat unter diesen Bedingungen einen schweren Stand, partizipatorische Strukturen und Verhaltensweisen herauszubilden und durchzusetzen.¹⁵

2. Die israelische Besatzungsmacht kontrolliert und regiert nach wie vor den Großteil der Westbank (etwa 70 %) und einen beträchtlichen Teil des Gazastreifens (knapp 30 %).¹⁶ Das hat *Auswirkungen* auf zwei Ebenen.

a) Palästinenser, ob sie nun in der Westbank in *Gebiet A* (palästinensische Städte, unter vollständiger palästinensischer Kontrolle), in *Gebiet B* (Mehrzahl der palästinensischen Dörfer, eingeschränkte palästinensische Kontrolle mit übergeordneter israelischer Sicherheitskompetenz) oder in *Gebiet C* (Großteil der Westbank, unter vollständiger israelischer Kontrolle) leben, im Gazastreifen oder in Ost-Jerusalem zu Hause sind, können ihren Alltag nicht leben, ohne immer wieder in Berührung mit der israelischen Besatzungsarmee zu kommen. Zwar gibt es, mit Ausnahme der gemeinsamen israelisch-palästinensischen Patrouillen (im Volksmund *Tom und Jerry* genannt, nach dem kleinen israelischen Jeep und dem sehr viel größeren palästinensischen Polizeilastwagen), keine israelische Armeepräsenz mehr in den Städten der Westbank (mit Ausnahme von Hebron¹⁷) und im größeren Teil des Gazastreifens; aber in dem Moment, in dem ein Palästinenser sich von einem Ort in einen anderen begibt – selbst ohne die Westbank oder den Gazastreifen zu verlassen! – kann er die israelische Armee nicht vermeiden: Er wird kontrolliert und kann nach Belieben daran gehindert werden, seinen Weg fortzusetzen.

Nach wie vor wird in der Westbank palästinensisches Land enteignet – immer im öffentlichen Interesse, das grundsätzlich das Interesse der israelischen Siedler ist. Nach wie vor werden palästinensische Häuser mit Bulldozern niedergewalzt, weil sie ohne die erforderliche israelische Baugenehmigung errichtet worden sind – eine Genehmigung, die praktisch nie erteilt wird.

b) Unter dem Mantel der Besatzung wird eine ungebremst aggressive *Siedlungspolitik*¹⁸ fortgesetzt, die sowohl unter den Regierungen *Rabin* und *Peres* als auch unter der Regierung *Netanyahu* – wenn auch auf dem Hintergrund einer unterschiedlichen Öffentlichkeitspolitik – einen zentralen Stellenwert eingenommen hat bzw. noch einnimmt. In den letzten Monaten ist der Konsens in der israelischen Bevölkerung sogar immer größer geworden, daß es keinen Rückzug aus diesen Siedlungen geben soll.

Die vorgesehenen Verhandlungen über eine dauerhafte Konfliktlösung fanden bislang nicht statt

3. Die in Oslo vorgesehenen Verhandlungen über die permanente Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes, die 1996 hätten aufgenommen werden sollen und deren Abschluß für Mai 1999 festgelegt ist, haben nie stattgefunden. Verhandlungen überhaupt wurden zunächst Anfang 1997, kurz nach Unterzeichnung des Hebron-Protokolls, von palästinensischer Seite ausgesetzt, als die Regierung *Netanyahu* den Bau einer neuen Siedlung in Jabal Abu Ghneim (unter der vorherigen Arbeitsregierung beschlossen) aufnahm. Nach den blutigen palästinensisch-islamistischen Selbstmordbombenattentaten in Jerusalem im Juli und September 1997 proklamierte die Regierung *Netanyahu*, daß Israel damit nicht mehr an die in den Osloer Verträgen festgelegte Verpflichtung zu Verhandlungen gebunden sei.

Israelisch-palästinensische Treffen finden unter der Regierung *Netanyahu*, wenn überhaupt, auf relativ niedriger Ebene und in sehr beschränktem Umfang statt. Nur die *Sicherheitskooperation* funktioniert weitgehend ungestört, weil hier wesentliche israelische Interessen auf dem Spiel stehen, v. a. die Verhinderung weiterer Selbstmordattentate durch palästinensische Islamisten.

4. Bis dato wurden die in Oslo vereinbarten *drei Rückzugsphasen* der israelischen Armee aus Teilen der Westbank (mit Ausnahme der Siedlungen und militärischer Stützpunkte) nicht durchgeführt. Eine erste Phase wurde von der Regierung *Netanyahu* im Umfang von gerade 2 % angeboten und von den Palästinensern abgelehnt. Eine zweite, nach der ersten nichtimplementierten Rückzugsphase, wird schon seit Monaten endlos diskutiert und von *Netanyahu* mit allen denkbaren politischen Tricks aufgeschoben.

Im Sommer 1998 wird nicht mehr über die zweite Rückzugsphase verhandelt: inzwischen wird die Diskussion ausschließlich innerisraelisch geführt und dreht sich derzeit zum Beispiel darum, ob zu dieser Frage ein Referendum durchgeführt werden sollte. Ob es überhaupt zu einem Rückzug kommen wird, ist äußerst fraglich.

Erfolgreiche Verregelung oder Gefahr eines Rückfalls in den status quo ante?

An dieser Stelle ist es angebracht, zu den Osloer Verträgen zurückzugehen und zu fragen, was eigentlich der „Geist von Oslo“ war. Was hatten die Väter von Oslo im Sinn, wohin sollten die Verträge führen und welcher Weg sollte dabei beschritten werden? Laut *Joel Singer*, einem der israelischen Verhandlungsführer seit 1993¹⁹, war es seit der Prinzipienklärung vom September 1993 die erklärte Absicht der Verhandlungspartner, die israelisch-palästinensischen Beziehungen grund-

sätzlich und für immer zu verändern mit dem Ziel, den historischen Konflikt zwischen beiden Völkern zu beenden und zu einer Friedenslösung zu gelangen, die eine historische Aussöhnung sowie eine friedliche Koexistenz zwischen beiden ermöglichen sollte.

Der mit den Osloer Verträgen eingeschlagene Weg sollte über zwei Schienen dahin führen. Zum einen sollten die Palästinenser in die Lage versetzt werden, sich durch eine palästinensische Interimsautorität (für einen Zeitraum von 5 Jahren), legitimiert durch demokratische Wahlen, selbst zu regieren, indem diese sukzessive die wesentlichen Herrschaftskompetenzen von der israelischen Militärregierung übertragen bekam. Zum anderen sollte die Jurisdiktion der palästinensischen Autorität durch drei Rückzugsphasen der israelischen Armee territorial von zunächst insgesamt sieben Städten auf West Bank und Gazastreifen ausgeweitet werden, „mit Ausnahme der Siedlungen und der Militärstützpunkte“²⁰.

Rabin, aber auch *Peres*, wollte über die Osloer Verträge eine möglichst weitgehende territoriale und funktionale Begrenzung der palästinensischen Autorität durchsetzen, klar unterhalb der Ebene eines souveränen Staates. *Yasir Arafat* und die Palästinenser dagegen betrachteten Oslo als den ersten Schritt hin zu einem unabhängigen und souveränen palästinensischen Staat in den von Israel 1967 besetzten Gebieten.²¹

Unterschiedliche Vertragsauslegung

Entscheidend für die konkrete Entwicklung in diesen Gebieten seit 1993 ist, daß sowohl in *Singers* Analyse als auch im Text des Interimabkommens die Rede ist von *West Bank territory*, nicht von *the territory of the West Bank*. Außerdem war in der Frage der Militärstützpunkte immer die Rede von *specified military locations*, nicht von *agreed upon military locations*. Damit aber hatte die Regierung des Staates Israel implizit das Recht zugesprochen bekommen, sowohl über den Umfang der drei vertraglich vereinbarten Rückzugsphasen als auch über den Ort und den Umfang der Militärstützpunkte zu entscheiden.

Unter der Regierung *Netanyahu* wurde genau dieser Punkt aufgegriffen und im Hebron Protokoll²² nun schriftlich und unzweideutig festgehalten.

In einem Papier des israelischen Außenministeriums vom Januar 1997²³ ist zu lesen, daß die Auslassung des bestimmten Artikels vor *West Bank Territorium*, also des schon aus der Diskussion um die Sicherheitsratsresolution 242 von 1967 wohlbekannten *the*, bewußt und mit der klaren Absicht geschehen sei, um die Möglichkeit offen zu lassen, daß es zusätzlich zu Siedlungen und Militärstützpunkten weiteres Land in der Westbank gebe, das nicht unter palästinensische Jurisdiktion fallen sollte.²⁴

Außerdem wurde im Hebron-Protokoll²⁵ das Reziprozitäts-Prinzip schriftlich festgelegt, das besagte, daß Israel in dem Fall, in dem die palästinensische Autorität ihre Verpflichtungen nicht einhält, sprich

potentielle palästinensische Attentate oder Terrorattacken aus der islamistischen Ecke nicht im Vorfeld vereitelt, das Recht zugesprochen bekommt, sowohl die Implementierung getroffener Vereinbarungen als auch die Verhandlungen über eine permanente Lösung auszusetzen. Shimon Peres hatte dafür im Frühjahr 1996 einen Präzedenzfall geschaffen, als er den für März angesetzten Rückzug der israelischen Armee aus Hebron nicht implementierte wegen eines palästinensisch-islamistischen Selbstmordattentates.

Auf dieser Basis konnte *Netanyahu* im September 1997, nach den beiden Terroranschlägen in Jerusalem, die Verhandlungen mit den Palästinensern aussetzen und ausdrücklich proklamieren, daß Israel damit nicht länger an die Osloer Verträge gebunden sei.

Netanyahu geht anders mit dem Osloer Verträgen um als Rabin und Peres

Hier wird deutlich, wie unterschiedlich *Rabin* und *Peres*, verglichen mit *Netanyahu* und seiner Regierungskoalition, mit den Osloer Verträgen umgingen.²⁶ Für die Väter von Oslo bildeten die abgeschlossenen Verträge einen politischen strategischen Rahmen, um Vertrauen und Versöhnung zu erzielen. Dieser Rahmen bestand aus durchaus ambivalenten Bestimmungen, die sich nach und nach einer sich neu herausbildenden Realität anpassen sollten.

Netanyahu dagegen versucht, Oslo zu untergraben, indem er diese Verträge nicht als eine politische Strategie sieht, sondern sie vielmehr mit zwei parallelen Zielsetzungen benutzt:

Erstens bombardiert er die Palästinenser ununterbrochen mit dem Vorwurf, sie hätten ihre in Oslo eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten (zu viele Polizisten seien eingestellt worden mit mehr Waffen als in Oslo festgelegt, die PLO Charta sei noch nicht annulliert, die Palästinenser seien politisch in Ost-Jerusalem präsent etc.)

Zweitens interpretiert er Oslo in einer Weise, die es der israelischen Seite erlaubt, Siedlungen auszuweiten, Land zu enteignen und den Rückzug der Armee hinauszuzögern.

Schließlich zielt *Netanياهوs* Strategie darauf ab, *Arafat* und die palästinensische Autorität als Partner in den Friedensverhandlungen zu diskreditieren und ihre Position innerhalb der palästinensischen Gesellschaft gegenüber den Gegnern des Friedensprozesses zu schwächen, ganz im Gegensatz zu *Rabin* und *Peres* 1993 bis 1996. Der Gegner wird, wo immer es geht, eingeschränkt und bestraft, während die eigenen Interessen offensiv und auf Kosten des Gegners durchgesetzt werden.

Allerdings wurde diese Strategie *Netanياهوs* erst möglich auf der Basis der im Text der Osloer Verträge angelegten internen Widersprüche und Ambivalenzen. Während sich aber *Rabin* und *Peres* noch an die parallel dazu getroffenen mündlichen Abmachungen und an den vielbeschworenen Geist von Oslo hielten, wendete *Netanyahu* die Osloer Verträge of-

fensiv-nationalistisch ausschließlich im israelischen Interesse und auf Kosten der Palästinenser.²⁷

Die israelische Siedlungspolitik als Beispiel

Wie groß die Widersprüche in den Osloer Verträgen waren und wie ein einmal eingeschlagener Weg Alternativen weitgehend ausschloß, zeigt ein Blick auf die israelische Siedlungspolitik. In den Osloer Verträgen hatten die Palästinenser nolens volens das Problemfeld Siedlungen auf die Verhandlungen über eine permanente Lösung des Konfliktes verschoben. Konkret bedeutete das, daß die israelischen Siedlungen in der Westbank und im Gazastreifen in der Interimsperiode, also von 1994 bis 1999, erhalten blieben. Schon unter *Rabin* und *Peres* wurden diese Siedlungen ständig ausgebaut. Jede Konfrontation mit den Siedlern wegen ihrer mit Oslo grundsätzlich nicht zu vereinbarenden politischen Forderungen wurde von den beiden Regierungschefs vermieden. Selbst nach dem von einem Siedler verübten Massaker in der Ibrahim-Moschee in Hebron ging *Rabin* nicht gegen die Siedler vor und verpaßte damit die einzigartige Gelegenheit, eine erste symbolische Schließung einer Siedlung unter weitestgehender Zustimmung der israelischen Bevölkerung durchzusetzen. Vielmehr stellte er die Palästinenser Hebrons unter eine einmonatige Ausgangssperre. *Netanياهوs* Politik schloß sich direkt hier an. Überhaupt zeigt die israelische Besatzungspolitik in diesem Punkt eine ungebrochene Kontinuität seit 1967.

Immer wieder stößt man also auf das zentrale Problem der Ambivalenz und der zahlreichen unklar gelassenen Aspekte in den Osloer Verträgen. Beide Seiten versuchten, damit in ihrem je eigenen Interesse umzugehen. Durchsetzen konnte sich letztendlich der Stärkere, i.e. Israel, nach dem Prinzip „Macht schafft Recht“.²⁸ Gleichzeitig ermöglichte diese Osloer Ambivalenz nach den Wahlen von 1996 der neuen rechtsnationalistischen israelischen Regierung, sich weitgehend aus dem Geiste Oslos auszuklicken, während sie sich ständig auf Präzedenzfälle der vorherigen Regierungen berief, sei es nun die Siedlungspolitik oder die Aussetzung der fälligen Rückzugsphasen bei palästinensischen Terroranschlägen.

Ein Blick auf die israelische Politik seit 1993, von *Rabin* über *Peres* bis hin zu *Netanyahu*, zeigt so, daß die – von Anfang an geringen! – Chancen für die Herausbildung eines unabhängigen und souveränen palästinensischen Staates sukzessive eingeschränkt wurden. Die israelische Siedlungspolitik spielte dabei eine zentrale Rolle.

Ist also die angestrebte Verregelung des Konflikts zusammengebrochen?

Ist Oslo also gescheitert? Ist die anfangs sichtbare Verregelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes damit in sich zusammengebrochen?

Die Existenz der palästinensischen Selbstregierung in einigen wenigen Teilen in

der Westbank und im Gazastreifen, selbst wenn sie nur noch mit der Utopie, um nicht zu sagen Illusion, einer Ausweitung dieser Selbstregierung, gekoppelt ist, hat bis dato diesen Zusammenbruch effektiv verhindert. Ist es doch das offenkundige Interesse der palästinensischen Autorität, ihre Herrschaft in diesen – wenn auch winzigen – Gebieten aufrechtzuerhalten.²⁹ Aber auch auf der israelischen Seite wächst der Kreis derer, die eben diesen bestehenden status quo bewußt aufrechterhalten wollen. *Ariel Sharon*, Minister für Infrastruktur in der Regierung *Netanyahu*, fordert z. B.: „Man muß einen Zustand anstreben, der weniger als Frieden ist, und sehen, ob man irgendeine Zusammenarbeit wirtschaftlicher, militärischer oder sonstiger Art zustandebringen kann. Ein Friedensabkommen ist nicht unbedingt notwendig...“³⁰ In der Zwischenzeit sollte Israel sich auf langfristige nationale Ziele konzentrieren, i.e. Einwanderung, Erziehung und Dezentralisierung der Bevölkerung.

Im Vergleich dazu ist die Position der Gegner von Oslo in der palästinensischen Gesellschaft relativ schwach. Sie hat bisher nur destruktiv, allerdings mit hohen Verlusten an Leben für die gegnerische Seite, in die Politik eingegriffen, mittels Terror einerseits, ideologischer Ablehnung des Friedensprozesses andererseits: „Der sogenannte Weg zum Frieden ist nicht der Frieden. Er kann den *jihad* und den Widerstand nicht ersetzen... Im ersten Viertel des kommenden Jahrhunderts werden wir die Zerstörung des zionistischen Gebäudes erleben und die Etablierung eines palästinensischen Staates in ganz Palästina.“³¹

Allerdings ist es die israelische Regierung, sind es israelische Siedler, die ihre Siedlungen ausbauen und ihre Positionen überall in der Westbank festbetonieren. *Scheich Yassin* dagegen spricht vom Rollstuhl aus, und die von ihm angeführte Oppositionsgruppe *Hamas* wird von der palästinensischen Autorität in Schach gehalten, trotz eines neuen Stroms politischer Renten aus den Golfstaaten an *Hamas*.

Ein Dampfkessel unter Überdruck

Die Osloer Verträge haben zweifellos zu einer Verregelung des historisch gewaltbestimmten israelisch-palästinensischen Konfliktes geführt. Allerdings hat diese Verregelung bisher nicht zu der in Oslo angestrebten Lösung des Konfliktes geführt. Vielmehr hat sich ein status quo herausgebildet, der die israelische Seite kontinuierlich und von Stufe zu Stufe stärker begünstigt und es ihr erlaubt, ihre Politik gegen den schwächeren palästinensischen Partner in allen Bereichen durchzusetzen. Oslo muß damit als Regime verstanden werden, das jederzeit im Interesse der stärkeren Seite instrumentalisiert werden kann.

Dieser status quo ist jedoch eher prekär. Zwar wird er derzeit sowohl von der palästinensischen Autorität, der es um ihre Herrschaftskompetenzen geht, als auch von der von *Netanyahu* angeführten israelischen Regierungskoalition getragen und bezieht selbst das extrem-nationalisti-

sche Lager ein. Allerdings sind klar Tendenzen erkennbar sowohl in der palästinensischen Gesellschaft als auch, und in sehr viel stärkerem Maße, in der israelischen Gesellschaft, die diesen status quo in Richtung einer wie auch immer gearteten Lösung verändern wollen.

Sie können im Rahmen dieses Beitrags nur kurz benannt werden. Einmal gerät die palästinensische Autorität zusehends unter stärkeren Druck sowohl aus der islamistischen Opposition, die dabei ist, sich neu, und finanziell gestärkt, zu formieren, als auch aus immer weiteren Kreisen der palästinensischen Gesellschaft, die sich nicht mehr mit den angebotenen politischen Alternativen identifizieren können. Dieser Druck ist gerade für ein neo-patrimoniales System wie das von *Yasir Arafat* angeführte, sehr gefährlich, da dessen autoritäre Macht durch den Druck zur Legitimation und zur Aufrechterhaltung von alten und neuen Klientelstrukturen sehr stark eingeschränkt ist.³²

In der israelischen Politik wird die Regierung *Netanyahu* selbst innerhalb der eigenen Koalition, mit zum Teil konträren Forderungen, kritisiert. Dazu kommt der Druck der bisher allerdings eher schwachen Opposition in der *Knesset*, vor allem aber eine Gegenoffensive aus der Gesellschaft, in der sich die Friedensbewegung als Reaktion auf die immer mehr offen zur Schau getragenen Zusammenarbeit zwischen radikalfundamentalistischen Siedlern und der Regierung, langsam wieder zu formieren beginnt.

Ein potentieller internationaler Druck in Richtung Veränderungen ist demgegenüber eher gering anzusetzen, sowohl seitens der US-Außenpolitik als auch seitens der EU.³³

Allerdings müssen die ideologisch-politischen Entwicklungen in der arabischen Welt und nicht zuletzt im Golf genau verfolgt werden, angesichts einerseits des langsamen, aber unaufhaltbaren Einschlagens jeglicher israelisch-arabischer Bezie-

hungen, andererseits der enormen Unterstützung für den *Hamas*-Führer *Ahmad Yassin* bei seiner viermonatigen Tour durch die arabischen Staaten.

Nicht zuletzt aber sollte die ökonomische Entwicklung in Israel im Mittelpunkt stehen. Zwar wird gerade in dieser Region Politik weitgehend unabhängig vom ökonomischen Rationale gemacht. Andererseits können sinkende Wachstumsraten, steigende Inflation sowie nicht mehr zu bremsende Arbeitslosigkeit veränderte Rahmenbedingungen für politische Präferenzen in Israel bilden. Und die palästinensischen Gebiete mit ihrer fast unaufhaltsamen ökonomischen Verelendung sowie der inzwischen vollständigen Desillusionierung bezüglich politischer Lösungsmöglichkeiten erinnern sehr stark an einen Dampfkessel, der unter Überdruck irgendwann einmal explodieren muß.

Anmerkungen

- ¹ Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements vom 13. 9. 1993.
- ² Ha'aretz, 23. 5. 1998.
- ³ Jerusalem Post, 22. 5. 1998.
- ⁴ Vgl. sein gleichlautendes Buch: *The New Middle East*. New York, 1993.
- ⁵ Beispiel Jordanien: Verlagerung der israelischen Textilindustrie dorthin, um die billige jordanische Arbeitskraft optimal zu nutzen.
- ⁶ Dazu und zum Folgenden: Martin Beck 1997: Strukturelle Probleme und Perspektiven der sozioökonomischen Entwicklung in den palästinensischen Autonomiegebieten. In: *Orient* 38,4, S. 631–651. Sabine Hofmann 1997: Wirtschaftsentwicklung im Westjordanland und im Gazastreifen zwischen politischem Imperativ und wirtschaftlicher Realität. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B39/97, S. 28–38.
- ⁷ UNSCO Report, spring 1998, p. 10.
- ⁸ *Ibid.* p.III
- ⁹ *Ibid.* p.38.
- ¹⁰ Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip vom 28. 9. 1995.
- ¹¹ „With a view to fostering a positive and supportive public atmosphere to accompany the implementation of this Agreement, to establish a solid base of mutual trust and good faith, and in order to facilitate the anticipated cooperation and new relations between the two peoples, both Parties agree to carry out confidence building measures“.
- ¹² Maariv, 24. 6. 1998, zitiert nach Pressespiegel der Deutschen Botschaft in Tel Aviv.

¹³ Dazu und zum Folgenden vgl. Martin Beck 1998: Über die Misere der palästinensischen Autonomiegebiete. In: *Leviathan* 1,26, S. 77–91.

¹⁴ Zur historischen Entwicklung der palästinensischen Nationalbewegung seit 1948 vgl. H. Baumgarten 1991: *Palästina. Befreiung in den Staat*. Frankfurt/Main: edition suhrkamp 1616.

¹⁵ Helga Baumgarten 1996: Die palästinensischen Wahlen 1996. In: *Orient* 36, 4, S. 599–618.

¹⁶ Vgl. dazu die Karte in *Journal of Palestine Studies* 94,1995, S.103, sowie die Karte zum Interimsabkommen von 1995.

¹⁷ Vgl. dazu die Bestimmungen des Hebron Protokolls: Protocol Concerning the Redeployment in Hebron (Agreed Version) vom 15. Januar 1997.

¹⁸ Zu den aktuellen Zahlen vgl. den in jeder laufenden Nummer des *Journal of Palestine Studies* erscheinenden *Settlement Monitor*.

¹⁹ Joel Singer 1995: *The West Bank and Gaza Strip: Phase Two*. In: *Justice* 7, December 1995, p.5–17.

²⁰ *Ibid.* p.11.

²¹ Dazu und zum Folgenden vgl. Lamis Andoni 1997: Redefining Oslo: Negotiating the Hebron Protocol. In: *Journal of Palestine Studies* 103, p.17–30.

²² Annex zum Hebron Protokoll in den letters of assurance von US-Außenminister Warren Christopher an Arafat und Netanyahu sowie in der Note von Dennis Ross.

²³ Zitiert nach Lamis Andoni, Anm. 21.

²⁴ Eher erschütternd für einen außenstehenden Beobachter ist dann die nonchalante Reaktion eines der palästinensischen Verhandlungspartner auf die Möglichkeit für die israelische Regierung, eben dies in ihrem Interesse und auf Kosten der Palästinenser auszunutzen: „Well, if they have such intentions, they could exploit the language as they would choose.“ Zitiert nach Lamis Andoni, Anm. 21.

²⁵ Genau in der Ross-Note im Annex zum Protokoll.

²⁶ Vgl. dazu Ian Lustick 1997: *The Oslo Agreement as an Obstacle to Peace*. In: *Journal of Palestine Studies* 105, p.61–66.

²⁷ Diese Interpretation im Anschluß an Lamis Andoni, Anm. 21.

²⁸ Vgl. dazu Martin Beck 1997: Der Friedensprozeß im Nahen Osten: Strukturelle Barrieren einer Konsolidierung der israelisch-palästinensischen Konfliktregulierung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38, 4, S. 716–742.

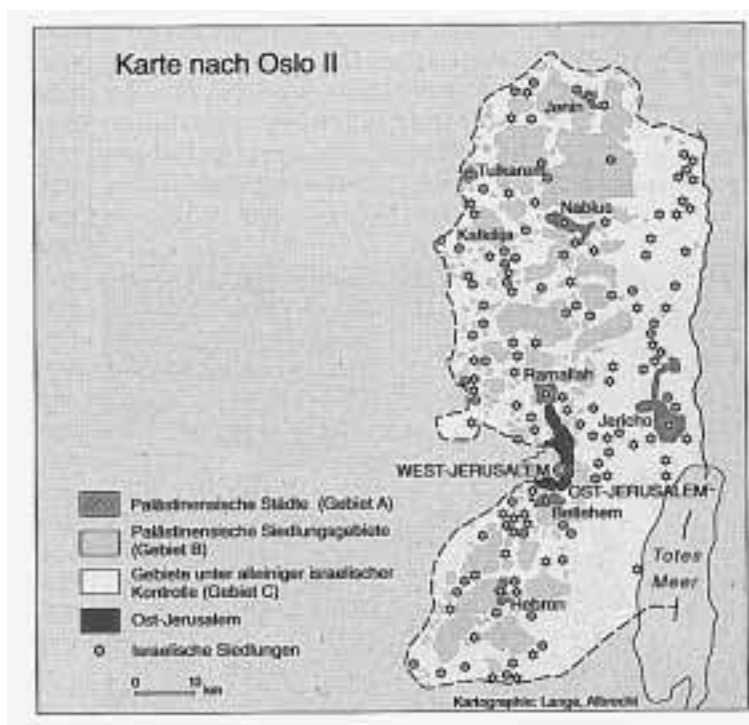
²⁹ Vgl. dazu Helga Baumgarten 1997: Palästina: Patrimonialismus oder Parlamentarismus? In: *inamo* 3, 9, S. 30–33., sowie Martin Beck, Anm. 6 und Anm. 13.

³⁰ Pressespiegel der Deutschen Botschaft Tel Aviv, 30. 4. 1998, vgl. auch den in der Einleitung zitierten Siedlerführer Wallerstein dazu.

³¹ Scheich Ahmad Yassin in: *International Herald Tribune*, 26. 6. 1998, S. 6.

³² Helga Baumgarten 1998: *The Palestinian Political System: Chances for More Participation*. In: Muriel Asseburg und Volker Perthes: *The European Union and the Palestinian Authority: Recommendations For a New Policy*. Ebenhausen, S. 47–60.

³³ Vgl. dazu Martin Beck 1997: *Can Financial Aid Promote Regional Peace Agreements? The Case of the Arab-Israeli Conflict*. In: *Mediterranean Politics* 2, 2, S. 49–70, sowie Martin Beck, Anm. 13.



Das politische Buch

Politische Bildung – nicht nur für Fachhochschulen

Georg Fabritius / Wolfgang Geierhos /
Christoph E. Palmer
Politische Bildung
Kommentierte Materialsammlung für die
Fachhochschule
Richard Boorberg Verlag Stuttgart u.a.
1997, 400 Seiten, DM 49,-

Der vorliegende Band ist, wie es im Vorwort heißt, das erste Lehr- und Lernbuch für das Fach Politische Bildung in der Fachhochschulausbildung für Polizeibeamte. Es ist entstanden aus der Lehrpraxis an den Fachhochschulen der Polizei in Villingen/Schwenningen und Rothenburg/Oberlausitz (Sachsen) und richtet sich an die Studierenden für den gehobenen Polizeidienst an den vergleichbaren Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland.

Der Band will an Hand exemplarischer Dokumente und wichtiger Texte Denkanregungen geben, unterrichtliche und außerunterrichtliche Diskussionen ermöglichen und zu eigenständiger politischer Urteilsbildung führen. Dies geschieht in sieben grundlegenden Kapiteln, die die nahezu unendliche Themen- und Problemfülle politischen Wissens und politischer Bildung einfangen und strukturieren: Grundlagen der Politik; Demokratische Willensbildung; Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik als gemeinsame Deutsche Nachkriegsgeschichte; Die politischen Systeme der USA, Frankreichs und Deutschlands im Vergleich; Die Polizei in Konfliktfeldern; Die gesellschaftliche Entwicklung; Internationale Politik. In diesen Kapiteln werden dann die Themen weiter ausgefächert, etwa in Kapitel 1 in Politikbegriffe, Politische Verhaltenslehre (Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten), Grundwerte der Demokratie und das Verhältnis von Politik und Moral (Ethik). Kapitel 2 wird gegliedert in Parteien, Interessengruppen und Massenmedien oder Kapitel 5 in Innere Sicherheit, Ausländer- und Asylpolitik, Multikulturelle Gesellschaft und Jugendprotest. Die Materialien, Dokumente und Texte sind mit erkennbarer politischer Erfahrung und didaktischem Fingerspitzengefühl ausgewählt. Und bei den jeweils einleitenden Problemaufrissen sowie den Fragen und Aufgaben zum Verständnis der Texte spürt man, daß sie aus langjähriger Lehrerfahrung der Verfasser erwachsen. Auch das Bemühen um politische Ausgewogenheit und Unparteilichkeit ist heutzutage nicht in allen Werken zur politischen Bildung zu finden. Neben klassischen Texten wie die von Max Weber, Ralf Dahrendorf, John Rawls, Niklas Luhmann und anderen finden sich auch solche, die selbst dem politisch Bewanderten entweder unbekannt oder hochwillkommen sind. Das Bemühen um

Abgewogenheit führt zum Beispiel dazu, daß im Abschnitt über die Parteien der zunehmenden Kritik am Parteienstaat mit der Wiedergabe von Texten von Richard von Weizsäcker, Renate Köcher, Warnfried Dettling, Erwin und Ute Scheuch, von Peter Glotz oder Hans Herbert von Arnim nicht ausgewichen wird, wenn auch wiederum ausgewogen mit Texten etwa von Norbert Blüm oder Wolfgang Jäger. Ähnlich werden etwa Maastricht-Befürwortung und Maastricht-Skepsis (mit Auszügen aus Texten von Karl v. Wogau, MdEP, und Renate Ohr, Hohenheim) nebeneinander gestellt. Die Absicht der Verfasser ist jedenfalls deutlich und wohltuend: politische Bildung nicht als „demokratische Märchenerzählung“ zu praktizieren (wie das einer der Väter der politischen Bildung, Felix Messerschmid (der frühere Direktor der Akademie für politische Bildung in Tutzing einmal nannte), vielmehr durch die Vielfalt der Urteils-Perspektiven zur Einsicht in die Komplexität der politischen Problemlagen und in die Streitbefangenheit des Politischen schlechthin zu führen.

Demgegenüber will ich auch nicht in die Unsitte mancher Rezensenten verfallen und herausstellen, was das Buch alles „vergessen“ hat, was man hätte anders und besser machen können. Es überwiegt bei mir jedenfalls der Eindruck, daß der Band seine Güte der Tatsache verdankt, daß sich in ihm eine von den drei Autoren geteilte Konzeption politischer Bildung sowie praktische Lehrerfahrung widerspiegelt. Hier liegt jedenfalls ein Lehr- und Unterrichtsbuch für den Politikunterricht vor, das sich vorteilhaft von manchen anderen seiner Spezies unterscheidet, nicht zuletzt, weil es nichts von der verbreiteten System- und Methodenwut politischer Didaktik an sich hat, sondern Politik dem „Mann in der Straße“ auf natürliche, jedenfalls nicht didaktisch präntiöse Weise nahezubringen versucht. Es scheint mir deshalb auch für andere Schul- und Hochschularten und bis hin zur gymnasialen Oberstufe empfehlenswert.

Klaus Hornung

Die Revolution von 1848/49

Thomas Kärcher
Bibliographie zur Revolution von 1848/49 mit besonderer Berücksichtigung Südwestdeutschlands.
Haus der Geschichte Baden-Württemberg,
Stuttgart 1998, DM 55,-

Das Buch mit seinen knapp 700 Seiten ist entstanden aus den wissenschaftlichen Vorarbeiten zu den verschiedenen Projekten des Hauses der Geschichte Baden-Württemberg zum 150. Jahrestag der Revolution von 1848/49. Zum einen kamen in den letzten Jahren immer mehr Bücher zum Thema auf den Markt, zum anderen

immer häufiger Anfragen nach Literaturhinweisen. Neben dem Erinnern an ein zentrales historisches Ereignis der südwestdeutschen Landesgeschichte geht es auch darum, ein demokratisches Traditionsbewußtsein im Land zu wecken und zu fördern. Deshalb soll die Bibliographie die Grundlage dafür sein, daß auch nach dem Ende der Gedenkveranstaltungen die Revolution von 1848/49 in der wissenschaftlichen Arbeit und in Museen, aber auch in den Schulen die ihr zustehende Bedeutung behält.

Obwohl sie mehr als 5700 Titel enthält, erhebt die Bibliographie keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll bescheiden „einen schnellen Zugang zu den meisten Veröffentlichungen“ in Baden, Württemberg und Hohenzollern ermöglichen. Selbst Detailuntersuchungen eines Schülers für einen Wettbewerb sind aufgelistet. Darüber hinaus sind die wichtigsten Veröffentlichungen zur allgemeinen Entwicklung in Deutschland und Europa berücksichtigt. Von den beiden jüngsten Bänden der „Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“ der Landeszentrale für politische Bildung ist der Band von Hans-Georg Wehling und Angelika Hauser-Hauswirth: „Die großen Revolutionen im deutschen Südwesten“ bereits aufgenommen, nicht jedoch der im Mai 1998 erschienene Band von Wolfgang von Hippel: „Revolution im deutschen Südwesten; Das Großherzogtum Baden 1848/49.“ Die einzelnen Aufsätze und Bücher sind durchnummeriert – aufgeteilt in die Untergruppen Europa, Deutscher Bund und Südwestdeutschland und hierbei jeweils in Literatur vor 1900 und nach 1900. Zwei ausführliche Register nach „Verfasser, Urheber und sonstigen Beteiligten“ sowie nach „Personen-, Orts- und Sachregister“ machen die Suche einfach. So kann auch für die praktische Arbeit in der Schule die jeweilige Literatur zur lokalen Geschichte einfach herausgefunden werden.

1848/49. Revolution der deutschen Demokraten in Baden
Herausgegeben vom Badischen Landesmuseum Karlsruhe. Baden-Baden 1998.
DM 39,00. 538 Seiten, reich bebildert.

Der schwergewichtige Band wurde vom Badischen Landesmuseum als Katalog zu der dort 1998 stattfindenden Großen Landesausstellung herausgegeben. Den größten Teil des Buches nehmen 728 Ausstellungsobjekte mit Beschreibung und größtenteils auch Fotografie ein. Diese sind eingeteilt in acht Kapitel mit ca. 80 Unterkapiteln, denen jeweils ein etwa einseitiger, von prominenter Feder geschriebener Aufsatz als Einführung vorangestellt ist. Der Bogen reicht von der Französischen Revolution als Vorgeschichte bis zu den Folgen der Revolution und zum sehr wechselhaften Gedenken in den letzten 150 Jahren. Damit ist das Buch auch interessant, wenn man die Ausstellung nicht besucht hat. Der Inhalt stellt den vielen wissenschaftlichen Werken zur Revolution von 1848/49 eine informative und sehr umfassende bildliche Darstellung ergän-

zend zur Seite. Für die Vermittlung im Unterricht wird er somit eine wichtige Hilfe sein. Andererseits ist der Katalog mit seiner eher klassischen Aufmachung natürlich nicht in der Lage, die Lebendigkeit der bildlich und teilweise auch mit Schauspielern szenisch inszenierten Ausstellung vorzustellen.

Neben den die Kapitel einleitenden Kurzaufsätzen gibt das Buch in einer 15seitigen Einleitung einen umfangreichen Überblick über die Revolution vor allem in Baden. Die beiden Autoren *Irmtraud Götz* von *Olenhusen* und *Alfred Georg Frei* legen dabei das Hauptgewicht auf biographische Aspekte. Ein Nachwort von *Hermann Glaser* untersucht am Beispiel von *Friedrich Daniel Bassermann* die Bedeutung des Bürgerturns in jener Zeit. Ein umfangreiches, mit Kurzanangaben versehenes Literaturverzeichnis erlaubt es den Autoren, Fußnoten äußerst knapp zu halten. Ein ausführliches Personen- sowie Ortsregister erleichtern die Arbeit mit dem umfangreichen Werk.

„Der Traum von der Freiheit“ –
Die deutsche Revolution von 1848/49 in Augenzeugenberichten.
Film von Jürgen Stumpfhaus, 90 Minuten.
Gefördert durch den SWF und die Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg.
Video (DM 49,80) und Bildband (schwarz-weiß, 39,80) zu beziehen bei Projektagentur Schwarzer, Stechertweg 29, 79104 Freiburg.

Die szenische Dokumentation verknüpft ein Ateliergespräch mit den Erinnerungen von Teilnehmern und Beobachtern des Revolutionsgeschehens der Jahre 1848/49. Das Pariser Atelier des Seemalers *Melbye* war im Jahre 1851 der Treffpunkt des deutschen Emigranten *Carl Schurz* und dessen Freund *Strodtmann*. *Otto Sander* spielt den Marinemaler *Melbye*, der sich der Suche nach einem völlig neuen Blau verschrieben hat. *Peter Schell* spielt *Carl Schurz* und *Felix von Manteuffel* den Literaten *Strodtmann* aus Schleswig. In ihren Gesprächen über Schiffbruch und Rettung fließen die Jahre 1848/49 mit ein. Sie skizzieren dabei nicht nur die deutsche, sondern auch eine gesamteuropäische Perspektive.

Carl Schurz ist wie sein Freund *Strodtmann* einer unter Tausenden von politischen Flüchtlingen, die sich nach Paris gerettet haben. *Carl Schurz*, der ehemalige Sprecher der deutschen Studentenschaft und spätere Offizier der badisch-pfälzischen Revolutionsarmee, ist im Quartier Latin eine kleine Berühmtheit, hat er doch in einer spektakulären Aktion seinen Professor *Gottfried Kinkel* aus einem preußischen Gefängnis befreit.

In diese Rahmenhandlung sind Augenzeugenberichte der deutschen Revolution von 1848/49 eingebettet, die wie die Splitter eines Kaleidoskops ineinandergreifen. Sie zeichnen in szenischen Episoden erlebte Geschichte nach. Es sind Erinnerungen von Demokraten und Royalisten, Akteuren und Zauderern, Erinnerungen von

Frauen, Männern und Kindern an ein Geschehen, als eine deutsche Republik noch als „Traum von der Freiheit“ galt. Der Film bezieht die nationalen und internationalen Ereignisse mit ein. Ereignisse, die auch *Karl Schurz* und seinen Freund *Strodtmann* ins Exil nach Paris und weiter in die Auswanderung nach Amerika führten.

Mit Zorn und Eifer
Karikaturen aus der Revolution 1848/49.
Mit Beiträgen von Grit Arnscheidt, Peter Blastenbrei, Wolfgang Klötzer, Dieter Langewiesche, Michael Stolleis.
Katalog zur Ausstellung im Reiss-Museum, Mannheim.
Buchhandelsausgabe, geb. Schutzumschlag, 216 Seiten, 182 Abbildungen, DM 78,00.

Jede Phase des Revolutionsgeschehens zwischen März 1848 und Mai 1849 wurde in satirischen Bildkommentaren festgehalten. Alle Schwankungen der öffentlichen Meinung, alle Widersprüche und Gegensätze im Verlauf der Revolution fanden ihren Ausdruck in Karikaturen. Mit knapp 200 davon spiegelt das Buch die Geschichte, die außerdem von namhaften Historikern erläutert wird.

Noch vor der Aufhebung der Zensur durch den Bundestag in Frankfurt verbreitet die Presse eine Fülle und Vielfalt von Karikaturen. Mit Biß und ätzender Ironie bringen die Blätter die Ereignisse auf den Punkt. Sie charakterisieren Aufbruchstimmung und Hoffnung des erwachenden deutschen Michel wie auch die Enttäuschung über das Scheitern der Revolution. Selbst die Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung haben sich als Karikaturisten betätigt, ihre parlamentarischen Gegner und das gesamte Parlament in satirischen Porträts kommentiert. Das Buch eignet sich mit seiner Vielfalt von Materialien ausgezeichnet zur Unterrichtsgestaltung und sollte in keiner Lehrerbibliothek fehlen.

Frank Engehausen
Heinrich von Feder. Der politische Werdegang eines badischen Demokraten im 19. Jahrhundert.
Mannheim 1997.
(Kleine Schriften des Stadtarchivs Mannheim. Nr. 7.)
DM 18,-

Mit dieser Schrift würdigt der Mannheimer Anwaltsverein als „Sponsor“ das Werk des Politikers und Anwalts *Heinrich von Feder*, der zwar nicht aus Mannheim stammte, aber einen Großteil seines Lebens in dieser Stadt verbrachte, wenn gleich dies nicht freiwillig, sondern als Folge seiner politischen Tätigkeit geschah. 1822 in Wertheim geboren, studierte von Feder Rechtswissenschaft, später außerdem Philosophie, Physik und Philologie in Bonn, wechselte nach zwei Jahren nach Heidelberg und besuchte auch Vorlesungen in Geschichte. In seiner Mannheimer Zeit gehörte *Heinrich von Feder* dem Landtag an, ebenso dem Mannheimer

Bürgerausschuß und kandidierte, allerdings nicht erfolgreich, für einen Sitz im Reichstag. Als Politiker gehörte *Heinrich von Feder* zur demokratischen Opposition. In seinen Schriften befaßte er sich mit der Justizreform, insbesondere mit der Gerichtsverfassung, wo er das Laienelement steigern wollte. Zu erwähnen ist auch seine Schrift zur Verfassungsreform, wo es ihm um die Ministerverantwortlichkeit und die Wahlrechtsreform – Abschaffung des Wahlmännerprinzips – ging. Interessant ist dabei, daß in der Darstellung der Wandel in den Auffassungen *Heinrich von Feders* dargestellt wird und die möglichen Gründe hierfür aufgezeigt werden.

Ulrike Rödling/Heinz Siebold:
Der Münstergeneral. Menschen und Ereignisse in der Badischen Revolution 1848/49.
Verlag Moritz Schauenburg, Lahr 1998.
DM 25,-

Die Autoren beschreiben mit bislang unbekanntem Texten und Bildern die Ereignisse in Freiburg an Ostern 1848 sowie im Frühjahr 1849. Außerdem porträtieren sie den „Münstergeneral“ *Georg von Langsdorff*, der – selbst Student – die Aufständischen vom Freiburger Münster aus befehligte, sowie den Parlamentarier und Seidenfabrikanten *Carl Mez* und *Karl von Rotteck junior* ausführlich. Daneben gehen sie auch ein auf die auf dem Freiburger Wiehre-Friedhof standrechtlich erschossenen Freiheitskämpfer *Max Dortu*, *Friedrich Neff* und *Gebhard Kromer*. Ein 16-seitiger Anhang gibt einen Überblick über die Erinnerungs- und Gedenkstätten der Badischen Revolution in der Umgebung. Ein kleiner Fehler ist dabei unterlaufen bei den Freischarzügen des Jahres 1848 auf Seite 191: Beim *Hecker-Zug* und beim *Sigel-Zug* sind die Unterschriften unter den Überblickskarten vertauscht worden. Ansonsten gibt das Buch mit seinen knapp über 200 Seiten interessante Informationen für jeden, der sich mit der Revolution im Raum Freiburg befassen will. *Angelika Hauser-Hauswirth*

Politische Identitätsbildung im deutschen Südwesten

Heinz Pfefferle
Politische Identitätsbildung in Württemberg-Hohenzollern (1945–1952).
Die Renaissance oberschwäbischen Regionalbewußtseins.
Schriften zur Geschichtsdidaktik. Band 5.
Deutscher Studienverlag, Weinheim 1997.

Einen wichtigen Beitrag zur Geschichte von Württemberg-Hohenzollern leistet das Buch „Politische Identitätsbildung in Württemberg-Hohenzollern (1945–1952). Die Renaissance oberschwäbischen Regionalbewußtseins“ von *Heinz Pfefferle* in einem Bereich, dem bisher wenig Beachtung geschenkt wurde. Zum ersten Mal steht die Identitätsbildung im Mittelpunkt einer Untersuchung. *Pfefferles* Anliegen ist es, zu zeigen, daß der „Südweststaatsgedanke nicht nur in Stuttgart, sondern

entscheidend in Oberschwaben auf den Weg gebracht wurde". Daß die CDU eine tragende Rolle dabei spielte und somit zugleich „Instrument und Motor“ dieser Bewegung war, soll ebenfalls nachgewiesen werden.

Während sich die landesgeschichtliche Literatur bis dahin auf Quellen der politischen Leistungsträger beschränkt, bezieht Pfefferle noch weitere Quellen in seine Untersuchungen mit ein. Zu diesen Quellen gehören beispielsweise die Monatsberichte der Landratsämter mit ihrer Einschätzung der Stimmung der Bevölkerung, Meinungsumfragen der französischen Besatzungsmacht und Umfragen der Landesregierung im Zusammenhang mit Südweststaatsplänen.

Zunächst geht Pfefferle auf die Schwierigkeiten bei der Untersuchung der Identitätsbildung ein. Er stellt die Ergebnisse der bisherigen Forschungsarbeiten, die sich mit der Geschichte Württemberg-Hohenzollerns beschäftigt haben, dar und stößt dabei auf gravierende Defizite. Beispielsweise untersuchte Konstanzer in seinem Buch „Entstehung des Südweststaats“ die Südweststaatbildung nur auf Ebene der Regierungen und ließ alle anderen Institutionen außer acht. Pfefferle wirft Konstanzer vor, er übernehme den „Wortschatz und die Vorstellungswelt Carlo Schmid“ unreflektiert und messe dem Regionalismus keinerlei Bedeutung bei. Er selbst dagegen vertritt die Meinung, daß der Regionalismus für die Bildung des Südweststaats eine notwendige Voraussetzung gewesen ist.

Pfefferle sieht außerdem einen Zusammenhang zwischen der Identitätsbildung, eine zentrale Aufgabe der politischen Bildung, und der Didaktik.

In einem weiteren Schritt setzt er sich mit den beiden Begriffen „Identität“ und „Region“ auseinander, denen in dieser Untersuchung eine zentrale Rolle zukommt.

„Die Geschichte Württemberg-Hohenzollerns zwischen Provisorium und Südweststaatbildung“ lautete der Titel des zweiten Teils der Untersuchung. Mit seinen beinahe 200 Seiten ist dieser zugleich Kern der Arbeit. In einem einführenden Kapitel gibt Pfefferle zunächst einen Überblick über die „Südwestdeutsche Identitätsbildung in der Krise der Nachkriegszeit“. Daß es auch einige Neugliederungskonzepte gab, wird deutlich. Pfefferle geht auf zwei konträre Modelle genauer ein. Er stellt das Konzept einer „Schwäbisch-Alemannischen Demokratie“ von Otto Feger dem Konzept „Rheinschwaben“ von Friedrich Metz gegenüber.

In chronologischer Reihenfolge wird eine Übersicht der Regierungen von Württemberg-Hohenzollern und deren Politik gegeben, die maßgeblich durch die Personen von Carlo Schmid, Lorenz Bock und Gebhard Müller bestimmt wurde. Vor allem die persönlichen Ziele der Politiker stehen hierbei im Vordergrund der Untersuchung.

Den Schwerpunkt dieses zweiten Teils aber bildet das Kapitel „Felder der Identitätsgewinnung“. In einer äußerst detaillierten Weise geht Pfefferle auf die einzelnen Ereignisse ein, die identitätsstiftend wirkten. Die Diskussionen über die Verfas-

sungsgebung – CDU und SPD vertreten konträre Meinungen – gehört ebenso dazu wie die Politik Gebhard Müllers, mit der sich große Teile der Bevölkerung identifizieren konnten. Aber auch die Schul- und Kulturpolitik nahm bei diesem Prozeß einen zentralen Stellenwert ein; die Gründung einer Bekenntnisschule kann als ein Beleg dafür gesehen werden. In der Verbandsbildung sieht Pfefferle „geradezu ein Lehrstück für die Entstehung von Landesidentität“, auch wenn die Verbandsstrukturen von der französischen Besatzungsmacht bestimmt wurden. Daß neben der politischen Kultur Württemberg-Hohenzollerns auch Parteien, allen voran die CDU, die „Identitätsbildung“ beeinflussten, bringt der Autor deutlich zum Ausdruck.

Unter dem Titel „Zusammenfassungen, Wertungen und Überlegungen zum geschichtsdidaktischen Aspekt“, dem dritten Teil der Untersuchung, stellt Pfefferle zunächst neun „Thesen zur Entstehung von Identität in Württemberg-Hohenzollern nach 1945“ auf. Die „Identitätsbildung“ und die zunehmende Demokratisierung bedingen sich wechselseitig.

Er macht in diesem letzten Teil seiner Untersuchung deutlich, daß es sich bei der Bildung einer südwürttembergischen „Landesidentität“ um eine Teilidentität handelt, die neben der gesamtwürttembergischen Identität besteht.

Die vorliegende Arbeit, die als Dissertation konzipiert war, ist sehr detailliert und übersichtlich gegliedert und enthält im Anhang ein ausführliches Quellen- und Literaturverzeichnis. Pfefferle bezieht Bevölkerungsumfragen in seine Untersuchungen mit ein und untersucht Felder der Identitätsbildung, denen bis dato in der Literatur keinerlei Beachtung geschenkt wurde. Er gewinnt dadurch völlig neue Erkenntnisse, die er nicht nur Wissenschaftlern, sondern auch landesgeschichtlich Interessierten zugänglich macht.

Susanne Lipp

Lebensweg und Leistung Scharnhorsts

Klaus Hornung
Scharnhorst. Soldat – Reform – Staatsmann
Bechtle Verlag Esslingen 1997, 344 S., DM 44,-

Unsere Bundeswehr wurde am 12. November 1955 gegründet. Dieses Datum wurde bewußt ausgewählt: Es war der 200. Geburtstag des großen Heeresreformers Gerhard von Scharnhorst, dessen Reformwille in Preußen zwischen 1806 und 1813 – auf einen einfachen Nenner gebracht – aus Untertanen Staatsbürgern, aus Söldnern politisch bewußte Soldaten und gebildete Offiziere zum Ziel hatte. Er wurde daher als Pate der neuen deutschen Streitkräfte erwählt, nach der ungeheuren Zäsur von 1945. Fragt man aber, wer Scharnhorst war, erhält man selten eine klare Antwort.

Der bekannte Politikwissenschaftler Professor Klaus Hornung, durch eine große

Zahl historischer und politikwissenschaftlicher Werke ausgewiesen, hat nun eine instruktive Biographie des Generals veröffentlicht, die Lebensweg und Leistung des Reformers auf dem Hintergrund der weltgeschichtlichen Umwälzungen zwischen 1750 und 1850 in Europa und Deutschland in bestechender Form darstellt. Das Buch ist so verständlich geschrieben, daß es sich über weite Strecken wie ein Roman liest, aber mit gründlichem wissenschaftlichen Fundus. Wenigstens für Offiziere und Unteroffiziere der Bundeswehr, aber auch für Politiker und Journalisten sowie Lehrkräfte aller Schularten sollte klar sein, daß der vielberufene „mündige Bürger“, auf den auch unsere Streitkräfte setzen, ohne ein Mindestmaß an geschichtlichen Kenntnissen, an historischem Bewußtsein kaum den Anspruch erheben kann, mündig zu sein. Oberst Bernhard Gertz, der Vorsitzende des Bundeswehrverbands, fordert daher mit Recht verstärkten geschichtlichen Unterricht in und außerhalb der Truppe.

Klaus Hornung hat in seinem instruktiven Buch Scharnhorst wieder ins Gedächtnis gerufen, ein Rückruf in die Geschichte, der gerade auch unsere Offiziere und Unteroffiziere auf Quellen des „Staatsbürgers in Uniform“ in der Vergangenheit verweisen kann. Das Buch zieht aus der Epoche der Freiheitskriege auch treffende Linien zu unserer Demokratie und weist fesselnd nach, wie der große Heeresreformer die Grundlagen für das moderne Wehrwesen der Deutschen legte. Daß in der folgenden Ära der Restauration manche dieser Ansätze wieder verspielt wurden, gehört zu den schmerzlichen Erkenntnissen unserer Geschichte.

Heinz Karst

Weibliche Identität

Susanne Maurer
Zwischen Zuschreibung und Selbst-Gestaltung. Feministische Identitätspolitiken im Kräftefeld von Kritik, Norm und Utopie.
edition diskord. Reihe Perspektiven.
Tübingen 1996

Der Text von Susanne Maurer gleicht einem Labyrinth: das Durchwandern dieses Labyrinths enthält lustvolle, spannende und aufregende, aber auch ermüdende und sich wiederholende Elemente. Aber am Ende steht doch die Erkenntnis: es hat Spaß gemacht und zum Weiterdenken angeregt.

Maurer spürt der Frage nach dem prekären Prozeß weiblicher Identitätsbildung im Kontext der Frauenbewegung nach. Übergeordnetes Ziel ist eine „Annäherung an verschiedene ‚Wirklichkeitsschichten‘ des Feminismus“ (421). Sie entwickelt anhand der Rezeption zahlreicher theoretischer Texte ihren eigenen Bezugsrahmen: die Trias von Kritik, Norm und Utopie, die das Kräftefeld markieren, innerhalb dessen weibliche Identität sich entwickelt.

Zu Beginn werden verschiedene Stufen des Fragens entwickelt. Sie bilden die – ständig neu zu reflektierenden – Arbeitshypothesen. Ziel dieser Stufen des Fragens, die zugleich Erkenntnisstufen sind,

ist es, Orientierungen zur Rekonstruktion der verschiedenen Interviewschichten herauszuschälen. Im Anschluß kreist Maurer ihren theoretischen Bezugsrahmen ein. Auch hier befindet sich der Text im ständigen Fluß. Der kategoriale Bezugsrahmen entzieht sich ebenso wie der Forschungsansatz definitorischen Eindeutigkeiten und Positionierungen. Die Autorin scheint als eigenes Motto ständig ein Zitat von *Adrienne Rich* vor Augen zu haben: „Wahrheit ist ständig zunehmende Komplexität. (...) Lügen sind gewöhnlich der Versuch, alles einfacher zu machen (...), als es in Wirklichkeit ist oder sein sollte“ (444). Maurer arbeitet – fast möchte ich sagen: „spielt“ – mit verschiedenen Ansätzen, um sich dem Feminismus (oder besser: den Feminismen), der Kategorie Identitätspolitik und einem Subjektbegriff zu nähern.

Dabei entwickelt Maurer einen offenen und vielschichtigen Identitätsbegriff. „Die Suche nach möglichen Orten für sich in der Welt – nach ‚Identität‘ oder Zugehörigkeit in einem sehr allgemeinen Sinne – bezieht sich auf materielle und gesellschaftliche, soziale Wirklichkeiten ebenso wie auf den Bereich des Imaginären“ (317).

Ihr methodisches Verfahren ist selbst wiederum ein Prozeß des Suchens: ein tastendes Verfahren, das sich immer wieder öffnet und selbst reflektiert. Obgleich vom Verfahren her so nicht angelegt, ist der Text dennoch geteilt in einen sekundär-analytischen Teil theoretischer Reflexion und einen empirischen Teil, in dem die Interviewmaterialien im Vordergrund stehen.

Susanne Maurer hat mit Frauen unterschiedlicher Generationen, die alle eine biographische Verbindung zur Frauenbewegung haben, intensive und sehr persönliche Interviews geführt. Die Qualität und Dichte der Interviews zeigen, wie wichtig Selbstpositionierung und Selbstreflexion der Autorin sind. Ich denke, daß ein solches Maß an Authentizität nur da

möglich ist, wo subjektorientierte Sozialforschung ernst genommen wird. Die Interviews werden in drei Durchgängen, entsprechend der drei Dimensionen des Individuellen, des Kollektiven und des Erkenntnistheoretischen, analysiert.

Die dialogischen Gespräche sind selbst Entwicklungsprozesse, in denen es um Aufbrüche, Enttäuschungen, um Euphorie und Utopie – kurz um die vielfältigen Ambivalenzerfahrungen weiblicher Existenz geht.

In diesem Teil wird Frauenbewegung und damit der schwierige Prozeß der Subjektwerdung lebendig. *Maurer* gelingt es, die Authentizität nicht der Analyse und der Systematik zu opfern. Individuelle wie kollektive Momente des Erlebens und Erinnerns geraten in den Blick. Hier werden Zeugnisse abgelegt, die dem Text von *Maurer* eine ganz besondere Qualität verleihen: die Verknüpfung von Geschichten und Geschichte wird auf spannende Weise dargelegt. Dies gilt besonders für die als „Lesebiographien“ angelegten Auswertungspassagen der Interviews. Welche Texte welche Rolle in der Entwicklung der jeweiligen Frau gespielt haben – jede Leserin, die diese Passagen liest, wird unweigerlich zurückgreifen auf die eigenen Klassikerinnen der Frauenbewegung und sich erinnern.

Im Text werden immer wieder die eigenen Forschungszugänge und Forschungsweisen der Autorin reflektiert. Das ursprüngliche Vorhaben, einen „sich verdoppelnden“ Text, der auf einer Seite den eher wissenschaftlich-theoretischen Fließtext, auf der anderen Seite Kommentare, Lieder, Gedichte, Assoziationen enthalten sollte, ist im vorliegenden Band spürbar – wie eine Zerreißung markiert den Text die Ambivalenz zwischen unterschiedlichen Wissenschaftsstilen: traditionellen Zugängen im Rahmen einer Qualifikationsarbeit Genüge zu leisten und gleichzeitig experimentelle, eher prozeßorientiert-reflexive Zugänge zu erproben, erweist sich als schwieriger Balanceakt.

Wichtig jedoch ist aus meiner Sicht, daß der Versuch, des – wie die Autorin es nennt – „Hin- und Herwandern(s)“ (198) oder die Verschränkung von Perspektiven und Zugängen zwischen unterschiedlichen Methoden der Theoriebildung und damit auch der Forschungspraxen, in gleichem Maße andere Lesarten notwendig macht: den Mut zum Hin- und Herwandern im Text anstelle des traditionellen „ordentlichen“ d.h. linearen Lesens.

Susanne Maurer präsentiert ein umfang- und materialreiches Geschichten- und Geschichtsbuch. Dies macht den Reiz des Textes aus. Zuweilen jedoch kreist die Argumentation um sich selbst. Allzu detailliert führt sie uns mittels ausführlicher *fieldnotes* durch ihre Gedanken und Assoziationen und erschwert damit den Zugang zum Text. Allzu häufig weist sie die Leserin/den Leser mit Anführungszeichen, Bindestrichen und Klammerkonstruktionen darauf hin, daß Sprache mehrdeutig, Begriffe komplex, Formulierungen vieldeutig sind – fast als fürchte sie, in ihren Aussagen festgelegt zu werden. Wäre es nicht auch ein möglicher Zugang, den Lesenden einfach zuzutrauen, eine differenzierte Lesehaltung einnehmen zu können, ohne dies ständig mit Hilfe pädagogischer Stolperfallen einzufordern?

Doch gerade auch wegen der hier angeführten Fragen: der Text von *Susanne Maurer* provoziert in positiver Weise. Er evoziert Selbstreflexion und Diskussion, er zeigt unterschiedliche Wege, biographisch und wissenschaftlich, die doch auf einem gemeinsamen Fundament bauen: Dem Wunsch nach Erkenntnis und Erkennen. *Susanne Maurer* legt damit selbst einen wichtigen Baustein für die Geschichte der Frauenbewegung, von und für Frauen im Aufbruch vor. Insgesamt ist der Text ein Suchtext, für den *Maurers* zentrale Denkfigur, die der selbstreflexiven Kritik, programmatisch ist und der in anschaulicher Weise zeigt, daß Wissenschaft und Entdeckungslust sich gegenseitig bedingen. *Susanne Diemer*

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Siegfried Schiele

Schriftleiter: Prof. Dr. Hans-Georg Wehling, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 23 71-4 96.

Herstellung: W. E. Weinmann Druckerei GmbH, Raiffeisenstraße 15, 70794 Filderstadt, Telefon (07 11) 7 78 98-0, Telefax (07 11) 7 78 98 50.

Verlag: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt, Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: 6,50 DM, Jahresabonnement 25,- DM Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Staffenbergstraße 38
70184 Stuttgart
Telefax (0711) 2371 496
Mailbox (071 25) 152 138
Internet lpB online: <http://www.lpb.bwue.de>

Telefon (0711) 2371-30

Durchwahlnummern
Direktor: Siegfried Schiele-385
Assistenz: Sabine Keitel-387
Öffentlichkeitsarbeit: Joachim Lauk-484

Abteilung I Verwaltung (Günter Georgi)

Fachreferate
I/1 Grundsatzfragen: Günter Georgi-379
I/2 Organisation und Haushalt: Jörg Harms-383
I/3** Haus auf der Alb: Erika Höhne(071 25) 152 -109
I/4 DV-Organisation Stuttgart: Wolfgang Herterich-492
I/4* DV-Organisation Stuttgart: Cynthia Bertazzoni-499
I/4** DV-Organisation Bad Urach:
Siegfried Kloske(071 25) 152 -137

Abteilung II Adressaten (Karl-Ulrich Templ, stellv. Direktor)

Fachreferate
II/1 Medien: Karl-Ulrich Templ-390
II/2** Frieden und Sicherheit: Wolfgang Hesse (071 25) 152 -140
II/3 Lehrerfortbildung: Karl-Ulrich Templ-390
II/4* Schule, Hochschule, Schülerwettbewerb:
Reinhard Gaßmann, Ass. Monika Greiner-373
II/5 Außerschulische Jugendbildung: Wolfgang Berger-369
II/6** Öffentlicher Dienst: Eugen Baacke (071 25) 152 -136

Abteilung III Schwerpunkte (Konrad Pflug)

Fachreferate
III/1* Landeskunde/Landespolitik:
Dr. Angelika Hauser-Hauswirth-392
III/2 Frauenbildung: Christine Herfel-487
III/3** Zukunft und Entwicklung:
Gottfried Böttger(071 25) 152 -139
III/4** Ökologie: Dr. Markus Hug (071 25) 152 -146
III/5* Freiwilliges Ökologisches Jahr: Konrad Pflug-495
III/6 Deutschland und Europa: Dr. Thomas Weber-488
III/7* Gedenkstättenarbeit: Konrad Pflug-501

Abteilung IV Publikationen (Prof. Dr. Hans-Georg Wehling)

Fachreferate
IV/1 Wissenschaftliche Publikationen
Redaktion „Der Bürger im Staat“:
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling-371
IV/2 Redaktion „Politik und Unterricht“: Otto Bauschert-380
IV/3 Redaktion „Deutschland und Europa“:
Dr. Walter-Siegfried Kircher-391
IV/4 Didaktik politischer Bildung: Siegfried Frech-482
IV/6** Arbeitshilfen: Werner Fichter (071 25) 152 -147

Abteilung V Regionale Arbeit (Hans-Joachim Mann)

Fachreferate
V/1 Außenstelle Freiburg: Dr. Michael Wehner (0761) 207 73 77
V/2 Außenstelle Heidelberg: Dr. Ernst Lüdemann (062 21) 60 78-14
V/3* Außenstelle Stuttgart: Hans-Joachim Mann (0711) 2371 374
V/4 Außenstelle Tübingen: Rolf Müller (07071) 200 29 96

Dienststellen

Zentrale in Stuttgart s. o.
* 70178 Stuttgart, Sophienstraße 28-30,
Telefax (0711) 2371 498
** Haus auf der Alb
72574 Bad Urach, Hanner Steige 1,
Telefon (071 25) 152-0, Telefax (071 25) 152-100

Außenstelle Freiburg
Friedrichring 29, 79098 Freiburg,
Telefon (0761) 2077 30, Telefax (0761) 20773 99

Außenstelle Heidelberg
Friedrich-Ebert-Anlage 22-24, 69117 Heidelberg,
Telefon (06 221) 6078-0, Telefax (06 221) 6078-22

Außenstelle Stuttgart
Sophienstraße 28-30, 70178 Stuttgart,
Telefon (0711) 2371 375, Telefax (0711) 2371 498

Außenstelle Tübingen
Herrenberger Straße 36, 72070 Tübingen,
Telefon (07071) 200 29 96, Telefax (07071) 200 29 93

Bibliothek

Bibliothek/Mediothek Haus auf der Alb, Bad Urach
Gordana Schumann, Tel. (071 25) 152-121

Publikationsausgabe

Stuttgart, Staffenbergstraße 38
Dienstag 9.00–12.00 Uhr
Donnerstag 14.00–17.00 Uhr

Nachfragen

„Der Bürger im Staat“

Ulrike Hirsch, Telefon (0711) 2371 371

„Deutschland und Europa“

Patricia Niehaus-Burkhardt, Telefon (0711) 2371 381

„Politik und Unterricht“

Verena Richter, Telefon (0711) 2371 378

Publikationen (außer Zeitschriften)

Ulrike Weber, Telefon (0711) 2371 384

Bestellungen

bitte schriftlich an die zuständigen Sachbearbeiterinnen (s.o.):
Staffenbergstr. 38, 70184 Stuttgart, Telefax (0711) 2371 496

Im nächsten Heft:
**Über den
Kirchturmshorizont
hinaus: überlokale
Zusammenarbeit**