

Schlumberger, Oliver

Research Report

Staatlichkeit und Governance im Vorderen Orient: Herausforderungen in Nahost und Nordafrika

Analysen und Stellungnahmen, No. 4/2007

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Schlumberger, Oliver (2007) : Staatlichkeit und Governance im Vorderen Orient: Herausforderungen in Nahost und Nordafrika, Analysen und Stellungnahmen, No. 4/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199891>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Staatlichkeit und Governance im Vorderen Orient: Herausforderungen in Nahost und Nordafrika

Hauptursache stagnierender menschlicher und ökonomischer Entwicklung im Vorderen Orient, also in der Region von Marokko bis Iran, sind politisch-systemische Faktoren. Die Dauerhaftigkeit autoritärer Herrschaft gründet dort auf nichtdemokratischer Legitimität (Wohlfahrtsleistungen, Ideologie und Tradition/Religion). Hinzu tritt eine mächtige wirtschafts- und sicherheitspolitisch bedingte Interessenkonvergenz zwischen externen Akteuren und den autoritären Regimen am Erhalt des politischen Status quo. Staatliche Dienstleistungen bleiben

daher hinter dem Entwicklungspotenzial der Region zurück, während das Gewaltmonopol häufig vom Staat missbraucht wird. Politische Systemwechsel beinhalten Instabilität und Unsicherheiten; daher sollten externe Akteure zunächst innerhalb der gegebenen systemischen Bedingungen auf eine Verbreiterung öffentlicher Räume für nichtstaatliche Akteure, auf die Inklusion oppositioneller Gruppierungen ins politische System sowie auf eine weniger repressive Anwendung des Gewaltmonopols hinwirken.

1. Stabilität und politische Transformation

Mit Ausnahme der Türkei und Israels (die im Folgenden als „demokratische Ausnahmen“ unberücksichtigt bleiben) spielen sich politische Prozesse im Vorderen Orient ausschließlich unter autoritären Vorzeichen ab. Die Mehrzahl der Fälle weist dabei seit Jahrzehnten dauerhaft illiberalere Strukturen als andere Weltregionen auf, was an komplexen Mustern politischer Legitimität, einem robusten und repressiv eingesetzten staatlichen Gewaltmonopol sowie externer Stützung der herrschenden Regime liegt. Nur wenige Staaten (Irak, Libanon und Palästina) fügen sich aufgrund externer Einflüsse nicht in dieses Muster. Hier ist nicht nur das Gewaltmonopol eingeschränkt, sondern auch Souveränität nur partiell gegeben. Diese Fälle sind Krisenherde, wobei gerade dort der Einfluss externer Akteure westliche Demokratievorstellungen delegitimiert und so die Stabilität autokratischer Regime in anderen Staaten der Region befördert. Demokratische Transitionen sind in dieser Region bislang nicht absehbar.

2. Dimensionen von Governance und Staatlichkeit

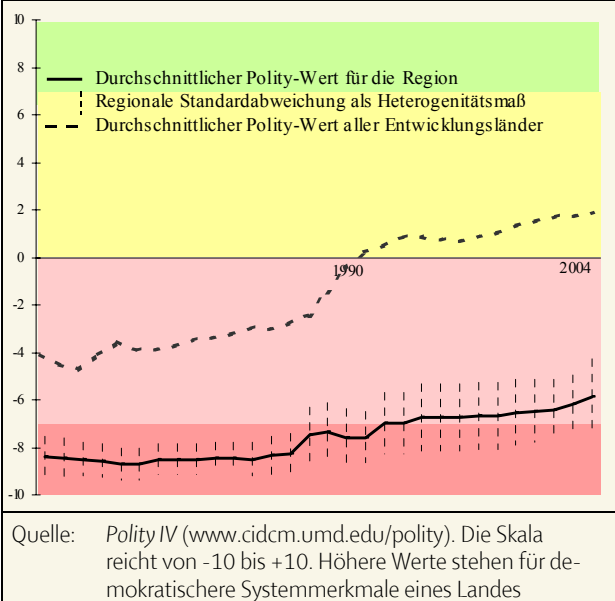
Legitimität: Gespeist aus nichtdemokratischen Quellen

Dass die arabische Welt, im regionalen Mittel, als illiberalste aller Weltregionen (vgl. Abb. 1) ins Auge sticht, veranlasst Beobachter häufig zur Annahme von Legitimitätsdefiziten, weil Bürger arabischer Staaten ihre zentralen politischen Entscheidungsträger nicht demokratisch auswählen können. Doch dieser Eindruck täuscht, denn demokratische Wahlen sind nur eine von unterschiedlichen möglichen Quellen, aus der sich politische Legitimität, also der Glaube der Beherrschten an die Angemessenheit des politischen Systems, speisen

kann. Arabische Herrscher sind die weltweit am längsten amtierenden; noch langlebiger ist die dominante Herrschaftsform, das autoritäre Regime neopatrimonialen Typs. Diese Dauerhaftigkeit nichtdemokratischer Herrschaft lässt sich nicht mit Repression allein erklären. Hinzu treten drei nichtdemokratische Legitimitätsquellen als „Stabilisatoren“: materielle, ideologische, und traditionale/religiöse Legitimität. Das Maß an Legitimität, welches diese drei Quellen schaffen (sowie die jeweiligen Anteile und Ausprägungen dieser drei Alternativen an der Gesamtlegitimität) variiert über Zeit (innerhalb einzelner Staaten) und Raum (je nach Land).

a) *Materielle Legitimität*: Der Ressourcenreichtum orientalischer Rentierstaaten (Iran, Irak, Saudi-Arabien, Arabische Emirate, Oman, Libyen, Algerien, Kuwait) ermöglichte es ihnen, stark anwachsende Bevölkerungen mit Nahrung, Arbeit und Wohlstand zu versorgen. Auch sogenannte Semi-Rentiers verfügen über Erdöl- und Erdgasvorkommen, die Teile des heimischen Bedarfs decken und teilweise exportiert werden können (Syrien, Ägypten, Yemen, Bahrain, Qatar, seit 2006 Mauretanien, Marokko). Ihre staatlichen Einnahmen sowie intra-regionale Finanztransfers von den ressourcenreichen zu den -armen Staaten (Petrolismus) erlauben auch hier eine von Steuereinnahmen unabhängige Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden öffentlichen Gütern. Kostenlose staatliche Gesundheits- und Bildungswesen sowie subventionierte Grundnahrungsmittel und Konsumgüter (Tee, Reis, Brot, Zucker, Benzin etc.) stellen starke Legitimitätsquellen dar. Neben dieser breiten Alimentierung werden zum Machterhalt wichtige Gruppen an die Regimeführung gebunden (Militär, Sicherheitsdienste). Daneben sorgten Arbeitsplatzgarantien im öffentlichen Sektor für Hochschulabsolventen

Abbildung 1: Durchschnittlicher Demokratiewert im Vorderen Orient (1975–2004) (16 Länder)



für die Anbindung der städtischen lohn- und gehaltsabhängigen Mittelschichten. Die Spitzen der Bürokratie schließlich verfügten qua Position über die Möglichkeit, selbst Klientele aufzubauen.

Doch neopatrimoniale Beziehungsmuster sind kostspielig, und der Zusammenbruch des Welterdölpreises (Mitte der 1980er Jahre) zwang die Semi-Rentiers, sich Strukturanpassungen zu unterwerfen. Daraus resultierten erhebliche Einschnitte in diese Verteilungsmuster. Zudem verlangten Weltbank und IWF eine größere Rolle für den Privatsektor, so dass loyale Unternehmer – im Austausch für wirtschaftspolitische Mitsprache – zunehmend politische Posten sowie nichtmarktkonforme bis illegale Vorteile erhielten, welche sie an die politisch Herrschenden banden und von diesen abhängig machten. Arbeiter und die akademisch gebildete Mittelschicht sahen sich als Verlierer der Wirtschaftsreformen. Wachsende Arbeitslosigkeit und Armut bescherten den Regimen Legitimationsverluste. Mit dem Wiederanstieg der Erdölpreise seit 1999 zeigt sich das rentierstaatliche Element orientalischer Herrschaft jedoch erneut gestärkt.

b) Ideologische Legitimität: Seit den 1960er Jahren verfolgten etliche Regime kollektivistische, mit Importsubstitution kombinierte Ideologien (Formen von „arabischem Sozialismus“; Syrien, Südjemen, Ägypten, Libyen, Algerien, zeitweise Tunesien). Landreformen und Nationalisierungswellen begünstigten zunächst Arbeiter, Bauern und städtische Angestellte, während die Macht traditionaler Notabeln zerschlagen wurde. Diese Ideologie war insofern mit vorherrschenden traditionell-islamischen Wertvorstellungen kompatibel, als soziale Gerechtigkeit eine Kernnorm des Islam darstellt. Zudem ließ sich so eine Abgrenzung zu einem „verkommenen“ westlichen Kapitalismus erreichen, was zusätzliche identitätspolitisch-legitimatorische Effekte hatte. Der „Westen“ wiederum stand für imperialisti-

sche Ausbeutung, politischen Verrat und den Sturz demokratisch gewählter Regierungen. Nach 1989 verlor diese ideologische Ausrichtung an Glaubwürdigkeit: Das sozialistische Modell war ebenso gescheitert wie die Importsubstitution; Hilfe konnte nur aus dem kapitalistischen Westen kommen. Insbesondere die arabischen Republiken erlitten daher mit dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung einen Legitimitätsschwund. Es sind diese Staaten, welche in den 1990er Jahren international isoliert wurden (Syrien, Irak, Libyen) oder ganz von der Landkarte verschwanden (Südjemen).

c) Traditionale und religiöse Legitimität: Weniger prekär erscheint die Legitimitätsstruktur der konservativen Monarchien. Die Erdölstaaten am persischen Golf, prowestlich in ihren Außenbeziehungen, wirken regionalpolitisch stabilisierend und geben sich nach innen konservativ-islamisch. Aus dem islamischen Wertespektrum wurden auf die jeweiligen Führer projizierte Tugenden in der Vordergrund gerückt. In Dynastien wie der Kuwaits, des Oman oder der Emirate, wo religiöse Legitimität nur indirekt existiert, stellen sich die Herrscher in patrilinearer Tradition als gegenwärtige Repräsentanten in einer Reihe von ehrwürdigen Vorfahren dar und präsentieren sich aufgrund unbezweifelnder familiärer Ehr- und Tugendhaftigkeit als zur Herrschaft besonders geeignet. Die nicht immer historisch exakte „Erfindung“ einer nationalen Geschichte im Sinne der Herrschenden sowie daran orientierte Symbolpolitik stellen in diesen Staaten ein besonders auffälliges Legitimationsinstrument dar.

Die saudischen Könige haben als Hüter der wichtigsten islamischen Stätten (Mekka, Medina) eine religiös herausgehobene Stellung inne. Andererseits ist diese religiöse Legitimität häufig durch „unislamisches“ Verhalten und Skandale seitens Vertretern der Königsfamilie gefährdet, so dass sich Angriffsflächen für islamistische Opponenten bieten (bin Ladin). Gesicherter ist die religiöse Legitimität der Könige Marokkos und Jordaniens, beanspruchen sie doch, ebenso wie der frühere iranische Präsident Khatami, eine direkte Abstammung vom Propheten Muhammad. So kommt Kritik an der Krone Blasphemie gleich und wird politisch verfolgt.

Gewaltmonopol: Repression ohne Rechtsstaat

Staatlichkeit bietet im Vorderen Orient ein ambivalentes Bild: Neben legaler Opposition existieren Widerstandsgruppen, deren Mehrzahl sich bei ihren Anhängern religiös legitimiert. Oft lässt sich nicht von einem vollständigen staatlichen Gewaltmonopol sprechen. Andererseits jedoch investieren die Staaten des Vorderen Orients einen größeren Anteil ihres Bruttoinlandsprodukts als jede andere Staatengruppe der Welt in dieses Gewaltmonopol. Armee, Polizei, Sicherheitskräfte und Geheimdienste bilden überaus starke Kräfte, die jedoch (mit Ausnahme Algeriens und des Libanon) stets von einem personalen Führer kontrolliert werden. Das Gesamtbild ist somit trotz eines nicht immer und überall aufrechterhaltenen Gewaltmonopols geprägt von „starken“, potenten Staaten. Darunter leiden jene

oppositionellen Kräfte, die das Machtmonopol der politischen Regime in Frage stellen (antisystemische Opposition, Widerstandsbewegungen). Bei ihnen handelt es sich weniger um ethnische Gruppen als um religiös motivierte Antagonisten der herrschenden Eliten, die sich Kooptationsversuchen der Autokraten verschließen. Diese Haltung wird von arabischen Regimen gewaltsam beantwortet, so dass auf systemische Veränderung abzielender Wandel nicht Fuß fassen kann. Wenngleich Rechtsstaatlichkeit in vielen Verfassungen der Region formal festgeschrieben ist, unterstehen die Sicherheitsapparate doch de facto nicht der Justiz, sondern dem Staatsoberhaupt (Präsident bzw. König). Das staatliche Gewaltmonopol ist nicht rechtsstaatlich eingehengt, sondern ein Instrument autokratischen Machterhalts. Aufgrund der Zersplitterung oppositioneller Gruppierungen und ihrer mangelnden Organisationskapazitäten ist es ihnen nicht möglich, alternative Machtzentren zu etablieren, welche von der Bevölkerung als Alternative zum Regime wahrgenommen würden.

Im Sinne gestärkter Rechtsstaatlichkeit wäre die Einhegung staatlicher Gewaltanwendung wünschenswert, doch stehen die Aussichten hierfür schlecht: Einerseits ist Rechtsstaatlichkeit im autoritären Regime *per definitionem* eingeschränkt, und die Regime-Eliten sind – aufgrund ihrer Renteneinkünfte – mächtig genug, um das für den Machterhalt notwendige Repressionspotenzial aufrechtzuerhalten. Zweitens lassen sich kaum Anzeichen dafür ausmachen, dass externe Akteure das Risiko einer Schwächung der herrschenden Regime einzugehen gewillt wären (s. u.). Die Ausnahme Irak wird auch künftig die hier dargelegte Regel bestätigen. Begrenzter Wandel wäre in einer moderaten Änderung der Ausübung des Gewaltmonopols unter gleichbleibenden systemischen Vorzeichen denkbar. In diesem Szenario würde physische Repression weniger häufig und drastisch angewandt, und stattdessen verstärkt inklusive Strategien verfolgt. Dies bedeutete verstärkte Anstrengungen zur Integration bislang illegaler antisystemischer Kräfte ins formale politische System. Da das Machtmonopol der Regimeführung nicht in Frage gestellt würde, wären damit trotz notwendiger Reformen auf der *polity*-Ebene kaum größere Instabilitätsrisiken verbunden.

Doch hierfür wäre die Bereitschaft der Regime erforderlich, oppositionellen Kräften mehr Raum als bisher zu lassen und ihnen eine formale Rolle im politischen Prozess zuzugestehen. Zweitens müsste die Opposition einen solchen „gelenkten“ politischen „Wettbewerb“, in dem das Regime die Spielregeln setzt, ebenfalls akzeptieren. Bisherige Erfahrungen sprechen dafür, dass dies in einigen Fällen zur Verminderung massiver Menschenrechtsverletzungen und des routinemäßigen Missbrauchs des Gewaltmonopols führen kann. Allerdings müssten solche Reformen von außen angeregt und die Regime im politischen Dialog dazu aktiv ermutigt werden, da nur wenige Regime in der Region solche inklusiven Strategien selbst wählen. Ihre Mehrzahl setzt dagegen, ermutigt durch internationalen Rückhalt im welt-

weiten „Kampf gegen den Terror“, eher auf Exklusion und Repression politischer Gegner.

Staatliche Institutionen: Informelle Patronage überlagert formale Strukturen

Orientalische Staaten sind trotz der Konfliktrichtigkeit der Region überwiegend hoch zentralisierte, „starke“ Staaten. Effektive Gewaltenteilung ist in keinem arabischen Land gegeben; vielmehr steht in der Regel ein personaler Herrscher an der Staatsspitze, der als Schiedsrichter in ständiger Jonglage teils widerstreitende Interessen von Bürokratie, Militär, Geistlichkeit und sozialen Kräften austariert und weite Patronagenetze kontrolliert. Wiewohl vertikal gegliederte Verwaltungseinheiten existieren, spielt Subsidiarität in dieser zentralisierten Staatsstruktur nur eine rudimentäre Rolle (lokale Posten als Pfründe für klientelistisch angebundene Subeliten). Anstelle von Dezentralisierung ließe sich allenfalls von zaghafter Dekonzentration sprechen. Weder Justiz noch Legislative besitzen nennenswerte Unabhängigkeit.

Einzelne Politikfelder lassen sich entsprechend ihrer Herrschaftsrelevanz differenzieren. Strategisch für das Überleben der Regime zentrale Bereiche wie Inneres, Sicherheit, das Ressort, welches die Kontrolle über die Bodenschätze ausübt, sowie Verteidigung sind Exklusivdomänen der Kernelite. Ressorts wie Umwelt, Wasser oder Bildung werden dagegen in der Regel mit Klienten der Kernelite, weniger dagegen mit ihren Mitgliedern selbst besetzt. Grenzfälle können Ressorts wie Wirtschaft oder religiöse Angelegenheiten darstellen, während Ministerien für Äußeres in der Regel als Sprachrohr des Staatsoberhauptes fungieren.

Staatliche Gestaltungsleistungen: Viele Ressourcen, wenig Entwicklungsorientierung

Die *policies* des orientalischen Staates unterliegen, unabhängig vom Politikfeld, dem Primat des Machterhalts neopatrimonialer Regime. *Policies* werden nur solange zielstrebig verfolgt, wie sie nicht mit deren Herrschaftsanspruch kollidieren. Die Potenziale der Region werden also aus politischen Gründen weniger entwicklungsorientiert genutzt, als dies unter demokratischen Bedingungen möglich wäre. Während die Länder der Region beim Index zur menschlichen Entwicklung divergieren, weisen sie insgesamt geringere Werte auf, als ihr Pro-Kopf-Einkommen vermuten ließe (Ausnahmen: Libyen, Syrien, Jemen). In den 1990er Jahren unternommene Strukturreformen (ökonomisch, politisch-institutionell) sind v. a. als Anpassungsstrategien zum Machterhalt zu verstehen. So liegen die arabischen Staaten zwar hinsichtlich der Lebenserwartung oder des Zugangs zu Trinkwasser über dem Durchschnitt der Entwicklungsländer, doch unter diesem Mittel in Bezug auf Bildungsinvestitionen, Alphabetisierungsrate oder Schul- und Hochschulbildung, wo Inhalte stärker herrschaftsrelevant wirken und traditionale gesellschaftliche Einstellungen Frauen benachteiligen. Im Gesamtindex menschlicher Entwicklung liegen die arabischen Länder trotz ihres relativ hohen Pro-Kopf-Einkommens (nach Lateiname-

rika höchste Werte aller Entwicklungsregionen) nur knapp über dem Entwicklungsländer-Durchschnitt, investieren jedoch umso mehr in die Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols (prozentual höchste Rüstungsausgaben aller Entwicklungsregionen), sodass der orientalische Staat trotz positiver Gesamttrends klar hinter seinem Potenzial als Dienstleister zurückbleibt.

3. Die Rolle externer Akteure

Demokratisierung ist die Kernfrage zu *Governance* in der Region, weil davon Perspektiven menschlicher und ökonomischer Entwicklung abhängen. Demokratische Systemwechsel sind jedoch mittelfristig nicht zu erwarten. Sie beinhalten *per definitionem* die Ablösung der herrschenden Regime, was Phasen von Unsicherheit und Instabilität nach sich zieht. Diese potenziellen Kosten sind zu hoch, als dass Geber eine solche Option präferierten, zumal sie anderen außenpolitischen Zielen entgegensteht (Stabilität, Weltenergiemarkt, geostrategische Interessen). Der Zielkonflikt externer Akteure zwischen politischer Stabilität und Demokratisierung (und damit auch verbesserten Entwicklungsperspektiven) scheint kaum lösbar und wird politisch nicht thematisiert.

Die Außenpolitiken externer Akteure wirkten daher bislang systemstabilisierend, denn der Region kommt hohe sicherheitspolitische Bedeutung zu (besonders während des Kalten Krieges). Mit den weltweit größten Erdölvorräten besitzt der Vordere Orient zudem eine immense Rolle für die Weltwirtschaft. So konvergieren die Interessen westlicher Industrienationen mit denen der Regime rohstoffproduzierender Länder in der Präferenz für politische Stabilität; jede Instabilität hat direkte negative Auswirkungen für beide. Diese Interessenkonvergenz zwischen westlichen und arabischen Regierungen ließ Fragen von Partizipation, Rechtsstaatlichkeit oder gar Demokratisierung stets in den Hintergrund treten. Die USA, aber auch die EU stützen ungeachtet aller Demokratisierungsrhetorik aktiv das Machtmonopol arabischer Autokratien. Ähnliche Muster lassen sich für die russisch-islamischen Beziehungen aufzeigen. So deckt sich für externe Akteure das Machtstreben arabischer Autokraten mit der eigenen außenpolitischen Präferenzordnung. Eine wesentliche Ursache der Dauerhaftigkeit autoritärer Herrschaft im Vorderen Orient liegt also in der Kombination von Zielkonflikten auf Geberseite bei gleichzeitiger Interessenkonvergenz zwischen westlichen und arabischen Führungen am Erhalt des Status quo.

Zudem sind arabische Regime „Veto-Akteure“: An ihnen führt kein Weg vorbei, da sie auch darüber entscheiden, welche *gesellschaftlichen* Gruppen legalen Status genießen und damit für externe Geber als Kooperationspartner in Frage kommen. Externe Akteure

sollten daher im politischen Dialog versuchen, im Rahmen bestehender Ordnungen mehr Pluralität und erweiterte öffentliche Räume für Opposition sowie deren Legalisierung und Inklusion in den formalen politischen Prozess zu erreichen. Dies gilt auch für diejenigen sozialen Kräfte mit dem breitesten gesellschaftlichen Rückhalt, nämlich die Islamisten. EZ sollte in arabischen Ländern auf breitere Partizipationsmöglichkeiten auch für islamistische Kräfte in einem wenn auch autoritären politischen Spiel hinwirken. Denn dort, wo die Regime islamistische Gruppen im politischen Prozess erlaubten (beispielsweise Marokko, Jordanien), gelang deren Integration verhältnismäßig gut und gewaltfrei. Exklusion von religiösen Opponenten führte dagegen zu deren Radikalisierung und zur (temporären) Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols (Syrien, Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien). Zweitens sollten externe Akteure Partnerschaftlichkeit ernst nehmen: Da an den Regimen kein Weg vorbei führt (diese entscheiden auch, welche gesellschaftlichen Akteure legal und damit förderungsfähig sind), sollten nicht unilateral Fernziele wie Demokratisierung propagiert werden, die die Partnerregierungen nicht teilen. Dies weckt unrealistische Erwartungen in der westlichen wie arabischen Öffentlichkeit und delegitimiert das Konzept der Demokratie.



Dr. Oliver Schlumberger
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

Literatur

Henry, C. / R. Springborg (2001): *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press

Schlumberger, O. (Hrsg.) (2007): *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Non-Democratic Regimes*, Stanford, Calif.: Stanford University Press (im Erscheinen)

Schlumberger, O. (2007): *Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen)

Schlumberger, O. (2006): *Rents, Reform and Authoritarianism in the Middle East*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/2006, 43–57

United Nations Development Programme (2005): *Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World*, New York