

# Die Mär von der arabischen Stagnation

Von Sonja Hegasy

Im Dezember 2006 erschien der vierte und vorerst letzte „Arabische Bericht über die menschliche Entwicklung“ (AHDR). Seit 2003 werden die Studien jährlich vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) veröffentlicht.<sup>1</sup> Im Gegensatz zu den jeweiligen nationalen Berichten werden die gesamtarabischen Entwicklungsberichte von einem nichtstaatlichen Redaktionsteam unter Leitung des ägyptischen Soziologen Nader Fergany herausgegeben. Nach einer Bestandsaufnahme der Gesamtlage beschäftigte sich der zweite Bericht mit Wissensproduktion in der arabischen Welt; im dritten ging es um Bürgerrechte, gute Regierungsführung sowie Reformfähigkeit; und der zuletzt erschienene Bericht behandelt speziell die Situation der Frauen in der Region.

Die vier Berichte sind immer wieder als „Kronzeugen“ herangezogen worden, wenn es um die Nicht-, Unter- oder Fehlentwicklung der arabischen Welt ging. Getreu dem Motto „Der Araber sagt es ja selbst“ wurde kaum ein wissenschaftliches Dokument so häufig zitiert. Auch US-Präsident George W. Bush übernahm zur Begründung seiner Demokratisierungsinitiativen von Marokko bis Afghanistan einige Passagen wortwörtlich.

Dabei wurden meist nur jene Teile zitiert, die innerstaatliche Hemmnisse sowie Stillstand behandelten. Dass jedoch jeder Bericht mit einem Kapitel über Veränderungen und Fortschritte begann, wurde ebenso übersehen wie die scharfe Kritik an der Intervention externer Akteure.

Dies spiegelt zwei klassische Sichtweisen auf die arabische Welt wider: Die einen ziehen Empirie und makroökonomische Daten heran, um Umbrüche in den Staaten zu belegen. Andere Wissenschaftler sehen in den hier dokumentierten Veränderungen dagegen nur eine Politik der staatlichen Augenschere, um den Status quo beizubehalten, internationalen Diskursmoden zu entsprechen und westliche Entwicklungshilfegelder nicht zu gefährden. Im besten Fall, so die Quintessenz dieser Auffassung, stagniert die arabische Welt, im schlechtesten Fall hat sie sich zum größten Misserfolg der *Post-Cold-War*-Ordnung entwickelt.

Dem Dilemma, entweder für die eine oder andere Sicht in Anspruch genommen zu werden, wollte das Autorenteam des neuen AHDR gerade ent-

1 United Nations Development Programme, Arab Human Development Report 2002-2005, New York 2003-2006.

gegenwirken. Schon der Untertitel „Frauen in der arabischen Welt auf dem Weg nach oben“ verweist auf einen Prozess des Fortschritts. Dieser Titel provozierte bei der Vorstellung des Berichts in Berlin die meisten Nachfragen. Bereits die angedeutete Dynamik stieß auf Verwunderung. Schließlich wird die arabische Welt allenthalben mit Stagnation und Fortschrittsfeindlichkeit gleichgesetzt.

### **Der autoritäre Modernisierungsstaat**

Tatsächlich wird die Entwicklungsleistung der postkolonialen arabischen Staaten vor allem im Vergleich zur Situation vor 30 bis 40 Jahren deutlich. In nur einer Generation hat der autoritäre Modernisierungsstaat eine Reihe von Verbesserungen der Lebensqualität seiner Bürgerinnen und Bürger erreicht, die fest im Gedächtnis der arabischen Gesellschaften verankert sind. Dazu gehören, auch wenn wir dies nur ungern feststellen, Entwicklungsfortschritte im Irak unter Saddam Hussein ebenso wie in Libyen unter Muammar Gaddafi. Mit seinem Ausscheiden aus den Vereinten Nationen sprach sogar Kofi Annan diese ungeliebte Wahrheit aus: Für den normalen Bürger sei das Leben im Irak heute schlechter als unter Saddam Hussein, sagte er in einem Interview mit der BBC. In Libyen beträgt die Analphabetenrate heute 14 Prozent, und im UNDP-Index für menschliche Entwicklung steht das Land auf Platz 58. Auch für ein Land wie Ägypten haben sich die Indikatoren für menschliche Entwicklung verbessert: Lag die Lebenserwartung 1976 noch bei 55 Jahren, erreichten die Bürger bereits 2001 im Durchschnitt ein Alter von 67 Jahren. Die Kindersterblichkeit sank gar binnen 30 Jahren von 15,7 auf 3 Prozent, demgegenüber stieg die Alphabetenrate der über 15jährigen seit 1960 von 25,8 auf 65,6 Prozent.<sup>2</sup>

Werden diese Zahlen jedoch nicht in Betracht gezogen, erscheint der anhaltende Autoritarismus umso erklärungsbedürftiger: Wieso, so die drängende Anfrage, können die Herrschaftsverhältnisse stabil sein, wenn die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger missachtet werden? Zur Erklärung wird auf staatliche Repression und Propaganda verwiesen, die den arabischen Bürger als isoliert erscheinen lassen und die arabischen Gesellschaften als „schwarze Flecken“ der Entwicklung.<sup>3</sup> Oder man verweist auf eine islamische Rechtsauffassung, nach der es für die Gemeinde besser sei, einen schlechten Herrscher zu haben als gar keinen, um eine Spaltung der Gläubigen zu vermeiden. Nicht selten werden zudem kulturalistische Erklärungen herangezogen, wonach Muslime sich einfacher als andere in ihr Schicksal fügen.

Erklärungsversuche dieser Art, die trotz ihrer Unzulänglichkeit sehr häufig gewählt werden, überschätzen jedoch die Wirkungsmacht der arabisch-islamischen Geschichte. Das kollektive Gedächtnis der arabischen Gesellschaften ist nämlich weder so monolithisch noch so vergangenheitsgerichtet, wie man es manchen Publikationen entnehmen kann.

2 UNDP, Egypt Human Development Report 2003, S. 125.

3 UNDP, Arab Human Development Report 2004, New York 2005.

Wenn somit alles dafür spricht, dass auch die Bewohner der arabischen Hemisphäre ihre Potentaten primär an Verbesserungen ihrer Lebensverhältnisse messen, bleibt jenseits der vorschnellen Urteile umso mehr die zentrale Frage: Gibt es Wandel in der arabischen Welt (oder tatsächlich nur Stagnation bzw. Rückschritt), und wie sieht dieser im Einzelnen aus? Und haben die sogenannten „Transformationen von oben“ das Potential, eine Demokratisierung einzuleiten, oder sind die vorgeblichen Liberalisierungsschritte nur ein Instrument der autoritären Regime, an der Macht zu bleiben und ihre Legitimation zu erneuern?

### Arabische Demokratisierung

Entgegen der landläufigen Auffassung gibt es in vielen gesellschaftlichen Bereichen Fortschritte, die für die Demokratisierung der arabischen Welt von Bedeutung sind. Dazu gehören, trotz aller Rückschläge, eine Verbesserung der Menschen- und Frauenrechte, mehr Partizipation, wachsende Medienvielfalt und zunehmend freie Wahlen.

Wahlbeobachter haben seit 1999 einer Mehrheit der arabischen Staaten attestiert, dass Fälschungen zurückgehen und die Einschüchterung von Wählern abgenommen hat. Das arabische Satellitenfernsehen hat mittlerweile eine informierte öffentliche pan-arabische Meinung hervorgebracht. Freie Medien und die Entwicklung einer Zivilgesellschaft sind wichtige Elemente, wenn man Demokratisierung als einen Prozess versteht, an dessen Anfang eine pluralistische Meinungsbildung steht. Ein interessantes Ergebnis meiner Arbeiten zu Marokko und Palästina war, dass Nichtregierungsorganisationen in der arabischen Welt inzwischen die Rolle der marginalisierten Parteien übernommen haben, was den Meinungsbildungsprozess, die Rekrutierung sowie die Ausbildung von „Nachwuchspolitikern“ betrifft.<sup>4</sup>

Auch die Arabischen Berichte über die menschliche Entwicklung haben positive Tendenzen registriert. Zu den substanziellen Fortschritten zählen die Autoren des AHDR 2004 die Parlamentswahlen in Oman, die Präsidentschaftswahlen mit Kandidaten unterschiedlicher Parteien in Algerien, die Bildung staatlicher Menschenrechtskommissionen in Ägypten und Katar sowie die Verabschiedung eines wegweisenden Familiengesetzes in Marokko.

Zu den positiven Entwicklungen im Jahr 2005 rechnen die Autoren des jüngsten Berichts unter anderem die interne Pluralisierung der islamistischen Bewegungen sowie eine Verjüngung ihrer Führungsstruktur. (Dies wird sicherlich eine der umstrittensten Aussagen des neuen Berichts werden.) Darüber hinaus verweisen die Autoren auf im Wesentlichen freie und faire Wahlen in den besetzten palästinensischen Gebieten, die hohe Wahlbeteiligung von 70 Prozent bei den Wahlen zur irakischen Nationalversammlung wie auf die Einführung des Themas Menschenrechte in den staatlichen Lehrplan in Bah-

4 Vgl. Sonja Hegasy, Staat, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft in Marokko. Die Rolle der sozio-kulturellen Opposition, Hamburg 1997; dies., Muwatn. The Palestinian Institute for the Study of Democracy in Ramallah, unveröff. Gutachten für die Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 1999.

rain. Zudem legte die marokkanische Kommission für Gerechtigkeit und Versöhnung einen umfassenden Abschlussbericht über die Menschenrechtsverletzungen unter Hassan II. vor. Mit Blick auf Syrien, Ägypten und den Libanon sprechen die Autoren schließlich von einer tiefgreifenden Transformation der arabischen Zivilgesellschaft, die „in einigen Fällen [...] ihre Fähigkeit, eine führende Rolle bei der Einleitung eines politischen Wandels zu übernehmen“, bewiesen habe.<sup>5</sup>

### Das „arabische Reformtheater“

Es sind Entwicklungen wie diese, die häufig unter „arabisches Reformtheater“ subsumiert werden. Insbesondere die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema Zivilgesellschaft ist nach einer Hochzeit Mitte der 90er Jahre wieder abgeflaut. Nach dem Fall der Berliner Mauer waren kurzzeitig nicht-staatliche Akteure in den Fokus von Politik und Wissenschaft gerückt. Warum sollte das, was in Osteuropa möglich war, nicht auch in der arabischen Welt passieren?

Heute wird dagegen selbst die bloße Existenz einer arabischen Zivilgesellschaft in Frage gestellt. Oder Vertreter der Zivilgesellschaft werden als einflusslos bewertet bzw. als korrumpiert, wenn sie dann doch in die politische Elite aufsteigen. Tauchen also neue Gesichter in der Führungsriege eines Landes auf, wird das in dieser Lesart immer nur als ein Fall von erfolgreicher Kooptation gewertet – eine mögliche Kräfteverschiebung oder gar ein erfolgreicher Elitenwechsel in der arabischen Welt wird darin nicht erkannt.<sup>6</sup> Auf diese Weise gelingt es der Wissenschaft, sich gegenüber fortschrittlichen Entwicklungen in der arabischen Welt „erfolgreich“ zu immunisieren.

Die zunehmende Zahl von Vereinen und ihre Aktivitäten in der arabischen Welt seit Mitte der 80er Jahre sind aber nicht nur eine bemerkenswerte quantitative Veränderung, sondern sie müssen auch als „Akteure des Wandels“ betrachtet werden – selbst wenn dieser Wandel nicht so schnell vonstatten geht wie zuletzt in Osteuropa. Der Blick auf nicht-staatliche Akteure ergibt ein wesentlich dynamischeres Bild von der politischen Situation in der arabischen Welt.

Um Demokratisierungs- bzw. Veränderungsprozesse im Vorderen Orient überhaupt erkennen und erst dann, in einem zweiten Schritt, auch erklären zu können, ist deshalb eine intensivere Forschung zu informell organisierten Gruppen unabdingbar. Ihren Einfluss auf die politische Tagesordnung kann man am sukzessiven Aufstieg bestimmter Themen in den Medien und anschließend in der Innenpolitik des betreffenden Landes nachweisen. Deutlich wurde und wird dies unter anderem an Fragen der Gesundheits-, Umwelt- oder Gleichstellungspolitik wie auch beim Thema Menschenrechte und bei Fragen der nationalen Identität. All dies widerspricht jedoch dem gängigen Bild der arabischen Welt als einer veränderungsresistenten Region.

5 DGVN, Arab Human Development Report 2005, Executive Summary, New York 2006, S. 4.

6 Vgl. dagegen Volker Perthes (Hg.), Arab Elites. Negotiating the Politics of Change, Boulder 2004.

Zentrales Problem bei der Beschäftigung mit dem Nahen Osten und Nordafrika ist in der Tat das zumeist nicht hinreichende „Beobachten“ und „Erkennen“ der Verhältnisse. Die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit dem Vorderen Orient hat Schwierigkeiten, die Langlebigkeit autoritärer Regime zu erklären, da sie von der Prämisse der „Scheinpolitik“, des „Reformtheaters“ und der „Täuschungsversuche“ ausgeht. Diese Begriffe sperren sich schon an sich gegen die Abbildung von Wandel.<sup>7</sup>

Die „neo-orientalisierende Schule“ geht von einem aus der Wirtschaftswissenschaft übernommenen, strategisch-egoistisch handelnden Individuum aus, das Nutzenmaximierung bis zur Selbstverleugnung oder sogar Kontraproduktivität betreibt. Akteure, seien es Individuen oder Gruppen, die ihren Nutzen in einer gesellschaftlichen Veränderung sehen, werden aus dieser Perspektive heraus nicht wahrgenommen – und so gibt es eben auch keine gesellschaftliche Veränderung. Einem integren Menschenrechtsaktivisten oder einem ehemaligen politischen Häftling, der in einem arabischen Land zum Menschenrechtsminister aufsteigt, wird in der Analyse fast immer Eigennutz bzw. die Kooptation durch das herrschende System unterstellt. Faktische Freiheitsspielräume werden damit aufgrund des präferierten theoretischen Designs auf Null reduziert.

Man sollte sich jedoch davor hüten, die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit dem Vorderen Orient auf die Frage „Eigennutz, Zwang oder Theater“ zu reduzieren. Diese letztlich auf Werturteilen beruhenden Generalisierungen haben dazu geführt, dass Politikwissenschaftler eine Reihe von Phänomenen außer Acht gelassen haben. Was indes weiter nicht verwundern kann: Denn wenn ohnehin alles nur „Theater“ ist, lässt sich schwerlich erkennen, wo und wann sich etwas verändert.

### Rentier- statt Zivilgesellschaft?

Ein Klassiker dieser Betrachtung des Nahen Ostens ist die bekannte Rentiertheorie Peter Pawelkas, die eine ganze Generation von Nachwuchswissenschaftlern geprägt hat. Diese – hier einmal provokativ so bezeichnete – „Stagnationsschule“ argumentiert in ihren Grundzügen wie folgt: Arabische Rentierregime stagnieren, weil sie infolge ihrer ausschließlich auf Herrschaftssicherung zielenden Politik keine funktionierende Vermittlung zwischen Politik und Gesellschaft zulassen. Diese Regime begrenzen Reformen aufgrund ihres Machterhaltungskalküls und behindern gleichzeitig gesellschaftliche Innovationen durch rentistisch-klientelistische Organisationsmuster. Aufgrund der reichlichen Renten bräuchten diese Staaten (in erster Linie die Öl und Gas exportierenden Länder) kein effektives Steuersystem, könnten daher aber auch nicht von ihren Bürgern zur Rechenschaft gezogen werden.

<sup>7</sup> Im Englischen findet man Werturteile wie *window dressing policy* oder *imitative institution building*. *Democracy-money* gilt als eine neue Form von attraktiver Rente, vgl. Holger Albrecht und Oliver Schlumberger, „Waiting for Godot“. Regime Change without Democratization in the Middle East, in: „International Political Science Review“, 4/2004, S. 371-392, hier S. 376.

Dieser Ansatz geht gelegentlich sogar so weit, die anhaltende Unterstützung durch ausländische Regierungen und internationale Geberorganisationen mit den erfolgreichen „Täuschungsversuchen“ der Regime gegenüber Internationalem Währungsfonds oder Weltbank zu erklären: „Die Maskierung der Krisenbewältigungsversuche des Regimes als zukunftsorientierte Reformpolitik dient dabei sowohl der Verschleierung der tatsächlichen Intentionen des Regimes (Machterhaltung durch Kontrolle von Politik und Wirtschaft und Unterdrückung potentieller Konkurrenten um die Macht), als auch der Absicherung der von der Reformbereitschaft der Führung abhängigen externen Rentenflüsse. Doch die Fehlwahrnehmungen der externen Geber zum Reformengagement der ägyptischen Seite gehen nicht nur auf die Strategie des Reformtheaters seitens des Regimes zurück.“<sup>8</sup> Sollten Geberorganisationen tatsächlich so einfach zu täuschen oder so ineffektiv sein, gehörten sie jedenfalls dringend reformiert.

Pawelkas Theorie beurteilt die zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume von Vereinen und Verbänden in neopatrimonialen Systemen als prinzipiell sehr begrenzt. Diese Starrheit gehört jedoch – wie er selbst eingesteht – zu den Schwächen seines Patrimonialismus-Konzepts: Sozialer Wandel wird weder erfasst, noch stellt das Modell einen Rahmen bereit, welcher oppositionelle Entwicklungen aus der Sicht der politischen Peripherie analysieren könnte. Nach Ansicht Pawelkas und seiner Anhänger spielen unabhängige Gruppen im Demokratisierungsprozess sogar eine kontraproduktive Rolle, da sie nach außen hin zur demokratisch-liberalen Fassade des neopatrimonialen Systems beitragen und nach innen die „staatliche Kontrolle jener Teile der Gesellschaft, die sie formal vertreten“,<sup>9</sup> überhaupt erst ermöglichen. Manche Studien gehen so weit zu folgern, dass eine bestimmte Interessengruppe in der arabischen Welt in Verkennung ihrer eigenen Interessen agiere.

Faktisch werden dem Einzelnen nach Auffassung der „Stagnationsschule“ wenig bis gar keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zuerkannt – schon aufgrund der herrschenden Repression und der „autoritären“ Werte und Normen, die fest und unveränderlich in der politischen Kultur verankert seien. Diese Auffassung hat auch dem Irakkrieg Befürworter in die Arme getrieben, die davon ausgehen, dass sich aus der arabischen Welt selbst heraus kein Wandel einstellen wird und daher der neo-koloniale Interventionismus gerechtfertigt sei.

### **Erleben oder verpassen wir ein neues 1989 ?**

Jedes noch so effektive autoritäre System hat jedoch unberechenbare und unkontrollierbare Auswirkungen. Teilreformen, als Antwort des Staates auf gesellschaftliche Forderungen, wie wir sie in den letzten Jahren selbst in so

8 Ulrich Wurzel, *Ägyptische Privatisierungspolitik 1990 bis 1998: Geber-Nehmer-Konflikte, ökonomische Strukturreformen, geostrategische Renten und politische Herrschaftssicherung*, Hamburg 2000, S. 346.

9 Peter Pawelka, *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*, Heidelberg 1985, S. 62.

sensiblen Bereichen wie dem islamischen Erbrecht erlebt haben, wirken sich daher keineswegs notwendigerweise oder ausschließlich systemerhaltend aus, sondern sensibilisieren für die Veränderbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse. Zudem steigern sie die Anspruchshaltungen. Nicht zuletzt auf dieser einfachen Idee beruhte – und „funktionierte“ – der Helsinki-Prozess, mit den bekannten Folgen.

Die Reformen, die wir in den letzten Jahren in der arabischen Welt gesehen haben, wirken kurzfristig systemstabilisierend, indem sie radikalen, auf Umsturz abzielenden Bewegungen den rhetorischen Wind aus den Segeln nehmen. Sie können sich aber langfristig als Schritte zur Demokratisierung erweisen, da sie immer auch zur Verankerung demokratischer Werte in einer Gesellschaft beitragen und ungewollte Reaktionen hervorrufen – und bereits hervorgerufen haben, wie etwa die Veränderung der Medienlandschaft. Die Zunahme öffentlicher politischer Kommunikationsprozesse in der arabischen Welt ist jedenfalls Aufsehen erregend.

Wenn jedoch jeglicher Wandel in der arabischen Welt weiterhin nur als etwas gelesen wird, das als Theater für die Weltpolitik inszeniert wird, könnte uns die interne Dynamik einer Monarchie, der eruptive Einfluss einer unabhängigen Gewerkschaft oder einer moderat-islamistischen Gruppierung, vielleicht doch eines Tages genauso mit ihrer gesellschaftlichen Mobilisierungskraft überraschen, wie es die Ostberliner Umweltbibliothek oder einige Kirchengruppen vor bald 20 Jahren in der DDR getan haben.

Damit will ich keineswegs behaupten, dass Ägypten oder Marokko sich augenblicklich im Jahr 1989 ostdeutscher Zeitrechnung befinden. Dennoch steht meines Erachtens fest, dass der Befund der „Stagnation“ als das vorherrschende Ergebnis der Beschäftigung mit dem Vorderen Orient primär auf den genannten, keineswegs ergebnisoffenen Prämissen und theoretischen wie methodischen Ansätzen basiert. Damit soll nicht der autoritäre Charakter arabischer Regime oder ihre Resistenz gegen Demokratisierung und gesellschaftlichen Wandel geleugnet werden. Um allerdings den dennoch stattfindenden Wandel erfassen und einordnen zu können, braucht die Politikwissenschaft verstärkt diskurstheoretische, handlungs- und akteurszentrierte Ansätze. Dann werden wir auch neue Antworten darauf bekommen, wieso diese autoritären und bankrotten Regime einerseits eine solche Langlebigkeit aufweisen, warum sich aber andererseits auch immer wieder neue Bruchlinien für gesellschaftliche Veränderungen auftun.

„Transformationen von oben“ oder „verhandelte Transitionen“ sind deshalb in dieser Betrachtung weit mehr als bloßes „facelifting“ für autoritäre Regime oder Schönfärberei idealistischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Sie bergen vielmehr Entwicklungen, welche langfristig das Potential haben, Demokratisierung einzuleiten. Das jedenfalls sollte uns die jüngere Geschichte Europas eigentlich gelehrt haben.