

Entwicklungstendenzen von Politik und Gesellschaft in Nordafrika/Nahost

Sigrid Faath
Hamburg 2006

Inhalt

I.	Das Interesse an Zukunftswissen	1
II.	Der Ist-Zustand als Ausgangsbasis	20
III.	Entwicklungstendenzen in Politik und Gesellschaft	39
IV.	Entwicklungstrends und Risiken für Europa	85
	Auswahlbibliographie	100

I : Das Interesse an Zukunftswissen: „Entwicklungstendenzen“ in Nordafrika, Nah- und Mittelost als Untersuchungsgegenstand

Das allgemein menschliche Interesse an Zukunftswissen bezeugen die zahlreichen überlieferten, Jahrtausende alten magischen Praktiken zur Vorhersage der Zukunft. Ein Produkt des 20. Jahrhunderts sind dagegen die Versuche von Staaten bzw. Regierungen und Fachministerien, mittels Umfragen und statistischem Material künftige Entwicklungen zu berechnen und Szenarien zu entwickeln, um auf verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten vorbereitet zu sein und auf sie Einfluss nehmen zu können. Ihren Ausgang nahmen diese Prospektivstudien in den USA, wo sie vor und nach dem Zweiten Weltkrieg in Zusammenhang mit der strategischen Rüstungsplanung entwickelt wurden. In den 1950er/1960er Jahren

fanden sie schließlich auch in Europa Eingang in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Zukunftsstudien von eigens dafür eingerichteten Instituten oder Abteilungen staatlicher und privater Einrichtungen zu globalen, lokalen, regionalen und spezifischen sektoriellen Entwicklungen werden seither zumindest in den Industriestaaten regelmäßig erstellt und veröffentlicht.

Unter den ersten „Zukunftsstudien“, die weltweit Aufmerksamkeit erregten, war die Studie des *Club of Rome* von 1972 zu den „Grenzen des Wachstums“, die eine aufrüttelnde Deutung der Lage und Entwicklung der Menschheit gab und Handlungsoptionen aufzeigen wollte, um mögliche oder wahrscheinliche zukünftige Entwicklungen aus der Perspektive der Analysten „positiv“ zu beeinflussen. Zukunftsforschung hat also nicht nur die Aufgabe, die Zukunft zu „entschleiern“, als ob diese bereits festgelegt, „fertig“ sei; ihre Voraussagen sollen vielmehr die aktive Gestaltung und Beeinflussung ermöglichen mit dem Ziel, Entwicklungen, die in der subjektiven Wahrnehmung des Betrachters negative Auswirkungen haben werden, zu mindern oder abzuwenden.¹

Trotz einer intensiven Beschäftigung mit zukunftsorientierten Fragestellungen in den Industriestaaten sind Studien, die Aussagen zur künftigen Entwicklung in den nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten enthalten, relativ überschaubar, wenn von den regelmäßig herausgegebenen, sehr kurze Zeiträume (ein paar Wochen, maximal ein paar Monate) abdeckenden Risikoanalysen für die Wirtschaft und von Hochrechnungen zur Energie- und Rohstofflage abgesehen wird. In der Regel konzentrieren sich die außerhalb der Region Nordafrika, Nah- und Mittelost erstellten prognostischen Studien zu künftigen Entwicklungen in dieser Region – im weitesten Sinne – auf Sicherheitsaspekte. Voraussagende Studien von Einrichtungen nordafrikanischer, nah- und mittelöstlicher Staaten nehmen erst in den letzten Jahren zu; die Beschäftigung mit Zukunftsfragen in der Region steht dabei in

¹ Vgl. unter der Fülle der Literatur zur Futurologie oder Zukunftswissenschaft den prägnanten zusammenfassenden Beitrag von Hugues de Jouvenel: *Invitation à la prospective. An invitation to foresight*, Paris 2004 (engl./franz.) und die dortigen Literatur- und Weisheitinweise (S. 86-88).

einem engen Zusammenhang mit den Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschafts- und Finanzmärkte auf die Volkswirtschaften in der Region.

1. Zukunftsorientierte Studien westlicher Staaten

Das energie- und sicherheitspolitische Interesse der USA in Nordafrika, Nah- und Mittelost ist vor allem seit der Erdölkrise von 1973 mit einem wachsenden Interesse („Bedarf“) an Analysen staatlicher, universitärer und privater Einrichtungen zu innenpolitischen, stabilitätsrelevanten militärischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sowie zu Fragen der Wahrscheinlichkeit von Krisen und Konflikten mit negativen Auswirkungen auf die Interessen der USA in der Region verbunden. Das Ende des Ost-West-Konflikts und die dadurch veränderten internationalen Rahmenbedingungen waren – wie insbesondere auch die Anschläge islamistischer Terroristen aus dem Nahen Osten auf Ziele in den USA am 11. September 2001 – Anlass für neuerliche Bemühungen, die Entwicklungen in der Region für die kommenden zehn oder fünfzehn Jahre voraussagen. Diese Voraussagen sollten helfen, die nationale Sicherheitsstrategie an die Gefahrenlage vorbeugend anzupassen.

In den Berichten zu den „globalen Trends“, erstellt vom *National Intelligence Council* (NIC), dem Zentrum der US-Nachrichtendienste für mittel- und langfristige strategische Planung, werden Nordafrika, Nah- und Mittelost jeweils einige Seiten gewidmet.² Die erhöhte Aufmerksamkeit für die Region seit dem 11. September 2001 drückte sich schließlich in einem eigenen Bericht zu den Entwicklungstrends in Nordafrika, Nah- und Mittelost für den Zeitraum 2004-2020 aus, den der NIC auf der Basis des „Global Trend Report 2015“ vom Dezember 2000 erstellte. Dieser regional ausgerichtete Bericht wurde im Dezember 2004 abgeschlossen und im März 2005 im Internet veröffentlicht.

Im Mittelpunkt der NIC-Studien stehen Voraussagen zu Entwicklungen, die als mögliche Störfaktoren für die Sicherheit der

² Bibliographische Angaben vgl. Auswahlbibliographie.

USA gelten. Sicherheit schlüsselt sich in dementsprechend auf in Sicherheit für Israel, die US-Wirtschaft und die US-amerikanische sowie internationale Energieversorgung; in Zusammenhang mit der Energieversorgung hat wiederum die Sicherung des US-Einflusses auf die ölreichen Staaten durch militärische und wirtschaftliche Kooperation hohe Bedeutung. Dieses Sicherheitsinteresse bedingt die intensive Beobachtung von Entwicklungen, die

- sich auf die politische Stabilität in der Region (vor allem die Stabilität der Ölstaaten) auswirken,
- die Kooperationsbereitschaft der nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staatsführungen gegenüber den USA beeinträchtigen,
- zur Stärkung des internationalen Terrorismus und zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen beitragen
- sowie Krisen und Konflikte auslösen können bzw. in der Lage sein könnten, innen- und außenpolitische Konstellationen herbeizuführen, die Krisen und Konflikte begünstigen.

Der 1996/1997 erstmals vom NIC veröffentlichte Bericht „Global Trends 2010“ und der Bericht vom Dezember 2000, der Entwicklungen bis 2015 vorhersagen sollte, nannten als wichtigste Faktoren, die Krisen und Konflikte in den Staaten der Region mit transnationalen Auswirkungen auslösen könnten:

- den demographischen Wandel (das nach wie vor anhaltende Bevölkerungswachstum),
- die Urbanisierung,
- die sich verschlechternden ökonomischen Bedingungen (Armut, Arbeitslosigkeit bzw. fehlende Arbeitsplätze),
- die unerfüllten Erwartungen der Bevölkerung, die kontinuierlich „ärmer und illusionsloser“ werde,
- den anhaltenden Einfluss des politischen Islam (Islamismus) und
- das Streben einzelner Staaten nach Massenvernichtungswaffen.

Der NIC identifizierte vier stabilitätsgefährdende Haupttriebkräfte in Nordafrika, Nah- und Mittelost, die dem Bericht zufolge bis ins Jahr 2020 die Entwicklung der Region maßgeblich bestimmen werden:

- die Auflösung des sozialen Kontrakts zwischen Regierten und Regierenden (Delegitimierung der Regierenden);
- die extremistische (terroristische) Gewalt, die sich nach innen (gegen die Regime) richtet;

- die Waffenproliferation und
- neue Allianzen mit Staaten außerhalb der Region (wie z.B. China).

Der „Bogen der Instabilität“ von Afrika über den Nahen Osten bis nach Asien bleibe in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren erhalten.

Die 1998 von RAND veröffentlichte Studie zu den Ursachen für Konflikte im kommenden 21. Jahrhundert,³ die eine Vorausschau bis 2025 geben wollte, führte ähnliche Faktoren als „Bedrohung der Stabilität“ in der Region an. Die vom *Institute for National Strategic Studies* der *National Defense University* im Auftrag des NIC erstellte und von Judith S. Yaphe herausgegebene Studie „The Middle East in 2015“, listet gleichfalls ähnliche Schlüsselfaktoren mit Auswirkungen auf die künftigen Entwicklungstendenzen auf. In den Länderbeiträgen dieser Studie mit ausschließlichem Bezug zu Nordafrika, Nah- und Mittelost wurden die aktuellen Probleme einzelner Staaten bei der Bekämpfung z.B. der Armut und Arbeitslosigkeit und der Durchsetzung von Wirtschaftsreformen dargestellt. Zum Teil wurden naiv anmutende Forderungen zur positiven Beeinflussung der künftigen Entwicklung formuliert wie jene, die Korruption zu bekämpfen. Die strukturellen Hemmnisse, die eine solche politische Maßnahme bereits in der Vergangenheit massiv erschwerten bzw. vereitelten, wurden in diesem Fall offensichtlich nicht in die Überlegungen einbezogen. Die Einschätzung künftiger „wahrscheinlicher“ Entwicklungen ist jedoch nur dann möglich, wenn von realistischen Handlungsmöglichkeiten und den effektiven Umsetzungskapazitäten der jeweiligen Regierungen ausgegangen wird und nicht von einem idealen Verhalten. Voraussagen wahrscheinlicher Entwicklungen bis 2015 wurden – der offiziellen Aufgabenstellung und dem Buchtitel zum Trotz – in den einzelnen Beiträgen dieser Studie nicht gemacht. Die langfristig den Staat und die gesellschaftlichen Gruppen prägenden Faktoren und ihre Auswirkungen auf die Zukunftsgestaltung wurden nicht explizit berücksichtigt. Die Studie liefert des-

³ Vgl. Khalilzad, Zalmay/Lesser, Ian O. (Hrsg.): *Sources of conflict in the 21st century. Regional futures and U.S. strategy*, Washington D.C. 1998.

wegen allenfalls – ausgehend vom politischen und sozioökonomischen Status quo – einen Blick in die allernächste Zukunft; die Autoren konzentrierten sich zudem zu stark auf Personen und Organisationen, die im Zeitraum der Ausarbeitung der Studie 1999-2002 eine politische Rolle spielten; die Autoren gingen mehr auf deren mögliches „Einzelschicksal“ ein als auf sich abzeichnende Entwicklungstendenzen. Voraussagen, die jedoch eine Periode von mehreren Jahren oder ein Jahrzehnt abdecken sollen, bedürfen eines höheren Abstraktionsniveaus.

Prognosen zu Entwicklungen spezifischer Sektoren oder Ressourcen in Nordafrika, Nah- und Mittelost leisten neben staatlichen vor allem die privaten Einrichtungen, die überwiegend für die Wirtschaft Risikoeinschätzungen abgeben und auf den Wissensbedarf der Wirtschaft abgestimmt sind.⁴ Sektorspezifische längerfristige Entwicklungen in der Region finden sich schließlich in den Studien der UNO bzw. den UNO-Unterorganisationen zur Entwicklung der globalen Umwelt, der Wasserressourcen, der Situation der Kinder, Nahrungsmittelversorgung usw. Sie gehen von konkretem Zahlenmaterial aus und extrapolieren.

Die Mehrzahl der öffentlich zugänglichen Studien aus den Industriestaaten konzentriert sich indessen auf die „Herausforderungen“, denen sich die Staatsführungen und Gesellschaften in Nordafrika, Nah- und Mittelost in den nächsten Jahren gegenübersehen wie z.B. die Umsetzung von Wirtschafts-, Verwaltungs- und

⁴ Wie z.B. *Political Risk Service* (www.prsgroup.com), *Kroll Global Risk Company* oder *Business Environment Risk Intelligence*; sie bewerten neben dem Sicherheitsrisiko (für Investoren) die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität des untersuchten Landes (Wirtschafts- und Finanzrisiko) und politische Risiken (politische Stabilität, Regimestabilität, internationale Kooperations-/Allianzpartner), die mit einem wirtschaftlichen und finanziellen Engagement verbunden sind. Mit globalen Sicherheitsrisikos befasst sich u.a. auch das *Worldwatch Institute* in Washington D.C. (www.worldwatch.org). Im Januar 2005 veröffentlichte das Institut zu den globalen Sicherheitstrends den Band „State of the world 2025“; er konzentriert sich auf die Aspekte: Verbreitung von Klein- und Massenvernichtungswaffen; Öl- und Ressourcenlage; Wasser- und Nahrungsmittelversorgung; Umweltrisiken. Die weltweite Ausrichtung des Bandes bedingt, dass auch die Region Nordafrika, Nah- und Mittelost mit einbezogen ist.

Justizreformen zur Realisierung der (unvermeidlichen) Integration in die Weltwirtschaft, die Modernisierung von Staat und Gesellschaft, zur Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns, der Legitimität nach innen und der wirtschaftlichen Kompetitivität mit dem Ziel, nachhaltige Entwicklung zu sichern und Extremismus und Terrorismus dadurch zurückzudrängen. Diese Studien verstehen sich nicht eigentlich als Zukunftsprognosen; sie enthalten jedoch zum Teil Aussagen über die Chancen und die zu erwartenden Erfolge oder Misserfolge der drängenden Reformen in der Region. Studien zu sicherheitsrelevanten Einzelaspekten wie der (illegalen) Migration aus Nordafrika, Nah- und Mittelost nach Europa oder der Proliferation von Klein- und Massenvernichtungswaffen werden durch Zahlenmaterial unterfüttert. Auf der Basis der bisherigen Entwicklungstendenzen versuchen sie, die kurz- bis mittelfristigen künftigen Entwicklungstendenzen in diesem Bereich vorherzusagen.

2. Zukunftsorientierte Studien in den nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten

In den Staaten der Region ist es nach sporadischen Ansätzen in Ägypten⁵ und im Libanon⁶ Ende der 1960er Jahre seit den 1990er

⁵ Das erste politische Forschungszentrum wurde nach der Niederlage im arabisch-israelischen Krieg 1967 von der *Al-Ahram Foundation* eingerichtet. Aus dem damaligen *Center for Israeli Studies* ging bereits 1968 das *Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies* (ACPSS) hervor, das sich jedoch erst in den 1990er Jahren die Reputation erarbeitete, die es heute besitzt; zunehmend wurden auch künftige (außenpolitische; sozioökonomische) Szenarien entwickelt (www.acpss.org).

⁶ Im Libanon wurde gleichfalls als Folge der arabischen Niederlage gegen Israel 1967 ein Forschungszentrum gegründet; Zielsetzung des seit 1975 arbeitenden *Center for Arab Unity Studies* (CAUS; Markaz dirasat al-wahda al-arabiya) war zwar die wissenschaftliche Unterstützung des arabischen Einheitsgedankens (Einheit = Stärke gegen Israel), aber der Titel der seit 1978 herausgegebenen Zeitschrift „al-Mustaqbal al-arabi“ (Arabische Zukunft) präjudizierte auch den Blick auf mögliche zukünftige Entwicklungen, für die man gewappnet sein wollte (www.caus.org.lb). Von den Ende der 1980er Jahre am CAUS entworfenen außenpolitischen Handlungsoptionen war zwangsläufig jene der Hinarbeit auf „Arabische Einheit“ die am stärksten befürwortete; vgl. Haseeb, Khair el-Din u.a.: *The future of the Arab nation. Challenges and opportunities*, London 1991.

Jahren zu einem signifikanten Anstieg der Beschäftigung mit zukünftigen Entwicklungen gekommen. In nahezu jedem Land existieren inzwischen staatliche Einrichtungen und zivilgesellschaftliche Vereinigungen, die sich entweder vollständig oder als Teil ihrer Aktivitäten mit unterschiedlichem Zeithorizont (2015, 2020, 2030) prospektiv betätigen. Die Sorge um die zukünftigen Entwicklungen schlägt sich aber auch im Diskurs der Staatsführungen nieder – wengleich längst nicht aller und dann oft nur rhetorisch. Drei beispielhafte Stimmen:

So hat sich der algerische Präsident Abdelaziz Bouteflika anlässlich des zweiten Kongresses zum arabischen Denken in Beirut im Dezember 2003 deutlich für eine Politik ausgesprochen, die das Leben in Würde der zukünftigen Generationen sichert und diesbezüglich einen prospektiven Blick auf die arabische Welt eingefordert.⁷ In Tunesien wird Präsident Ben Ali nicht müde, insbesondere an den Jahrestagen des 7. November 1987, seiner Machtübernahme, das beharrliche Engagement für die Modernisierung bzw. die Zukunftssicherung des Landes und den Aufbau der „Republik von Morgen“ zu betonen.⁸ Im Iran schließlich gab es in den letzten Jahren mehrfach im Parlament schonungslose Bilanzen der grundsätzlichen Probleme des Landes,⁹ in die auch prospektive Bewertungen eingeflossen sind (zur Bevölkerungsentwicklung, der Verstädterungsdynamik, der Beschäftigungsrate, zu Produktionsziffern wichtiger Sektoren usw.). Die von Revolutionsführer Khamanei eingeforderte Umsetzung einschlägiger Expertenmeinungen¹⁰ zur Bewältigung der bestehenden Probleme und der Sicherung der Zukunft der iranischen Revolution blieb indessen folgenlos, weil im politischen Kräftespiel Loyalität und Rentensicherung vor der Lösung von Reformstaus rangieren.

In den staatlichen Einrichtungen geht in der Regel die vollzeitige oder zumindest partielle Beschäftigung mit Zukunftsfragen auf entsprechende Anregungen der Staatsführung zurück. Vorreiter war hier der marokkanische König Hassan II., der in seiner Rede vom 8. Juli 1990 die Gründung des *Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir* ankündigte; der umgehend eingerichtete (Kon-

⁷ Vgl. seine Rede in: El Moudjahid, Algier, 10.12.2003 (Regard prospectif); vgl. auch El Moudjahid, 11.11.2004 (Bouteflika: Pour les générations futures).

⁸ Vgl. z.B. al-Hawadith, Paris, 22.11.2002 (Bin Ali: Jumhuriyat al-ghad).

⁹ Vgl. z.B. die Rede des damaligen Präsidenten Khatami vom 14.10.2003, in: BBC Global Monitoring, London, 14.10.2003 (Fundamental problems of the country).

¹⁰ Vgl. z.B. seine Rede vom 15.10.2003, in: BBC Global Monitoring, London, 15.10.2003 (Khameine'i urges use of elite's expertise).

sultativ-)Rat hatte die Aufgabe, Jugendliche bei der Bewältigung der Zukunft zu unterstützen, indem er vor allem Vorschläge zu ihrer Integration in das Wirtschaftsleben erarbeiten sollte.¹¹ Der bereits mit Gesetz Nr. 30/1987 in Jordanien eingerichtete *Higher Council for Science and Technology* (www.hcst.gov.jo) befasst sich erst seit dem Amtsantritt König Abdallah II. verstärkt mit prospektiven Aufgaben, darunter seit 2002 das Projekt „Scenarios Jordan 2020“ und ein Strategiepapier (vom August 2004) für die eigene Arbeit 2005-2010.

Auf präsidiale Initiativen ging auch die Einrichtung des *Institut National des Etudes de Stratégie Globale* (INESG) in Algier 1985, des *Institut Tunisien des Etudes Stratégiques* (ITES) (Gesetz vom 25. Oktober 1993) in Tunis und des sudanesischen *National Council for Strategic Planning* (2001) zurück. Stehen bei den staatlichen Strategieforschungsinstituten¹² prospektive Studien auch nicht durchgängig im Mittelpunkt, so zeugen doch Periodika wie „Prospective et Stratégie“ des INESG (seit 1995) oder Sonderstudien wie „La Tunisie à l’Horizon 2030“¹³ des ITES vom Trend, sich im Zeitalter der beschleunigenden Globalisierung mit künftigen auch landesinternen Konstellationen auseinander zu setzen. In Ansätzen griff dieser Trend auch auf den Iran über, wo das 1983 gegründete und dem Außenministerium zugeordnete *Institute for Political and International Studies* (IPIS) in Teheran neben seiner klassischen Aufgabenstellung auch in Einzelfällen geopolitisch orientierte Forschung zur zukünftigen Entwicklung in den Anrainerstaaten betreibt (www.ipis.ir). Eine Sonderentwicklung gab es in Oman, wo auf Initiative von Sultan Qabus keine

¹¹ Aktuelles Beispiel ist der Auftrag an das *Haut Commissariat du Plan* vom April 2004, eine sozioökonomisch ausgerichtete strategische Planstudie „Maroc 2030“ zu erstellen; vgl. *Maroc-hebdo*, Casablanca, Nr. 615, 1.11.2004 (HCP sur Prospective Maroc 2030. Au service du futur).

¹² Bislang kaum in Erscheinung getreten ist das Ende der 1990er Jahre in Sana gegründete *Yemeni Centre for Strategic Studies*.

¹³ Der Generaldirektor des ITES, der ehemalige Bildungsminister Sadok Chaabane, überreichte am 24. Juni 2005 Präsident Ben Ali die erste Studie dieser Art überhaupt; die Studie sollte die kommenden Herausforderungen und Risiken identifizieren, denen sich das Land bis 2030 gegenübersteht. Die Studie ist derzeit noch Verschlussache.

eigenständige Institution für strategische Studien bzw. für Prospektivaspekte gegründet wurde, sondern nach Ende des vierten Fünfjahresplanes 1995 im Juni desselben Jahres in Muskat eine „Vision Conference for Oman’s National Economy: Oman 2020“ veranstaltet wurde, die die Perspektiven der omanischen Wirtschaft bis 2020 aufzeigen und die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung ausarbeiten sollte.¹⁴ Zu den staatlichen Einrichtungen zählen schließlich auch alle jene universitären Zentren, die in den letzten Jahren mit Blick auf Prospektivstudien eingerichtet wurden wie u.a.:

- das 1987 an der Universität Rabat gegründete *Centre d’Etudes Stratégiques*, dessen Blickfeld aber ausschließlich Marokko, seine aktuelle und künftige Rolle in der Weltökonomie und die Beziehungen zu Europa sind;
- das nach dem Vorbild des französischen CERII im September 2001 an der al-Akawayn-Universität im marrokanischen Ifrane eingerichtete *Institut d’Analyse Économique et des Etudes Prospectives*,¹⁵
- das zwar 1984 gegründete, aber erst nach dem Golfkrieg 1991 stärker ins Rampenlicht getretene *Center for Strategic Studies* an der *University of Jordan* in Amman (Studien zu künftigen politischen und wirtschaftlichen Umfeldbedingungen sowie Umwelteinflüssen).

Zweifellos am fortgeschrittensten und am profiliertesten ist das an der Universität Kairo beheimatete *Future Research and Study Center* (FRSC), das 1996 gegründet wurde mit dem Ziel „to propagate awareness and cultivate cultural ethics and attitudes towards futures studies, research, and forecasting technology to face future challenges“ (Statut). Das FRSC unter der Leitung von Professor Kamal Zaki M. Sha’ir veranstaltete seit seiner Arbeitsaufnahme zahlreiche Konferenzen und legte entsprechende Publikationen vor, darunter die Tagungsbeiträge zum „New Millenium Project of Egypt“ (Konferenz 15.-18. Januar 2000) mit Ausführungen zur künftigen Entwicklung u.a. in den Bereichen Techno-

¹⁴ Vgl. Details unter: www.moneoman.gov.om/vision2020.htm.

¹⁵ Vgl. zu dieser Neugründung *Maroc-hebdo*, Casablanca, Nr. 476, 7.9.2001 (Prestigieuse pépinière).

logie, Bildung und Forschung, Landwirtschaft und Wasser, Umwelt sowie zu Entscheidungsprozessen und Frauenfragen.¹⁶

Zusätzlich zu den staatlichen Einrichtungen ist seit den 1990er Jahren eine ganze Reihe von halbstaatlichen oder „unabhängigen“ Forschungszentren mit Prospektivaufgaben befasst. Neben dem genannten *Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies* sind diese Institutionen nahezu ausschließlich in den kleinen arabischen Golfstaaten konzentriert; sie basieren zwar auf privater Finanzierung (durch Mitglieder eines Herrscherhauses oder reicher Geschäftsleute), sind aber in ihrer Forschung nicht frei. Die Schließung des 1999 als Think tank der Arabischen Liga in Abu Dhabi gegründeten *Zayed Center* im August 2003¹⁷ zeigt, dass der Spielraum für Kritik oder auch die Einforderung von Handlungsalternativen eng ist. Die wichtigsten Forschungszentren in den Golfstaaten mit (partieller) Prospektivaufgabe sind:

- das *Emirates Center for Strategic Studies and Research* (ECSSR) mit Sitz in Abu Dhabi.¹⁸ Gegründet am 14. März 1994 ist das als „unabhängige“ Forschungseinrichtung konzipierte ECSSR dank der ihm zur Verfügung stehenden hohen finanziellen Mittel dasjenige Forschungsinstitut mit dem umfangreichsten Forschungs-, Konferenz- und Publikationsprogramm. Die Aufgabe des ECSSR ist in den Statuten klar umrissen:
 „The Center’s fields of interest (political, economic, social and strategic) cover those current issues, topics and developments of greatest importance and pertinence to the UAE and the Arab Gulf Region in particular, and the Arab world in general. The Center aims to keep pace with daily developments and anticipate the future in the light of tangible facts and data.“
- das *Gulf Centre for Strategic Studies* (GCSS) mit Sitz in Manama (Bahrain). Das GCSS ist ein 1985 in London (Hauptsitz) gegründeter Think tank, dessen Regionalzweig Bahrain (www.gcss.org.bh) inzwischen führend ist. Wenngleich die am GCSS beschäftigten Forscher überwiegend Analysen zu aktuellen Entwicklungen in der Golfregion verfassen, so sind sie selektiv doch auch mit vorausschauenden politischen und wirtschaftlichen Analysen mit Konzentration auf Saudi-Arabien beschäftigt.¹⁹
- das *Gulf Research Center* (GRC) in Dubai (VAE), das im Jahr 2000 von dem saudischen Geschäftsmann Abd al-Aziz Saqir gegründet wurde (Details www.grc.ae). Die Konferenz- und Publikationsaktivitäten konzentrieren sich

¹⁶ Das FRSC ist die einzige arabische Einrichtung, die Mitglied in der *World Futures Studies Federation* (www.wfsf.org) ist.

¹⁷ Zu den Hintergründen vgl. www.adl.org/Anti_semitism/Zayed_center.asp.

¹⁸ Vgl. zu den Aktivitäten und Jahresberichten www.ecssr.ac.ae.

¹⁹ Vgl. die Monatsinformation „Saudi Trends“ (www.sauditrends.com.bh).

laut Eigendarstellung auf „politisch neutrale und wissenschaftlich fundierte Forschung zu den politischen, wirtschaftlichen, sozialen, bildungspolitischen, sicherheitspolitischen und strategischen Entwicklungen in den Staaten des Golfkooperationsrates“. Zugleich heisst es in den GCR-Zielsetzungen, das GCR „seeks to provide a better understanding of the challenges and prospects of the GCC countries“.

Als ähnlich konzipiertes Forschungsinstitut außerhalb der Golfstaaten ist auch das „junge“, in Kairo ansässige *International Center for Future and Strategic Studies (ICFS)* zu nennen, das 2004 als ägyptische unabhängige, gemeinnützige Forschungsstiftung gegründet wurde und gegenwärtig von Adel Sulaiman (Experte für politische und strategische Fragen) geleitet wird. Aufgabe des ICFS ist es, „to provide analysis, information and estimated future visions for present problems and issues expected in the future to serve the Egyptian civilization project“.²⁰

Die eigentlichen Hauptprotagonisten prospektiver Studien oder Arbeitsprogramme in der Region sind allerdings nicht die bislang genannten staatlichen oder formal unabhängigen Forschungseinrichtungen, sondern Nichtregierungsorganisationen, die teilweise mit ausländischer Unterstützung²¹ umfangreiche Zukunftsanalysen und Programme erstellt haben. Hierzu gehören u.a.

- die in Marokko wirkende *Association Maroc 2020*, die unter Führung von Ali Belhaj in unterschiedlichen Sektoren Debatten animieren möchte, wie die Zukunft Marokkos in fünfzehn Jahren aussehen und wie dies realistisch erreichbar werden könnte.²²
- das in Ägypten seit 1998 vom Büro Kairo des *Third World Forum* durchgeführte Projekt „Egypt 2020“; es befasst sich schweremittig mit der Frage,

²⁰ Vgl. www.icfsthinktank.org. Gegenwärtig dominieren als Themen die Perspektiven der Demokratisierung in der arabischen Welt und die zukünftige Entwicklung des Irak; vgl. *Al-Ahram Weekly*, Kairo, 23.12.2004 (At a crossroads. A new Egyptian centre for strategic studies is promising solutions to many of the country's problems).

²¹ Z.B. USAID, UNDP; die Friedrich-Ebert-Stiftung, die in Marokko, Algerien und Israel in den letzten Jahren Prospektivstudien lokaler Einrichtungen (Forscher) unterstützten; die Konrad-Adenauer-Stiftung, die im Juni 2005 in Kairo einen Workshop „Future Studies“ organisierte.

²² Vgl. das zugrundeliegende Dokument „Vision de l'avenir du Maroc“, veröffentlicht 2001 unter: www.maroc2020.ma.

wie die politischen Akteure dazu gebracht werden können, bereits jetzt absehbare Probleme stärker einer Problemlösung zuzuführen.²³

- das seit 1999 vorangetriebene Projekt „Jordan Vision 2020“ des jordanischen Arbeitgeberverbandes; das von USAID finanzierte Projekt ist stark wirtschaftsorientiert und nach eigener Auffassung eine Initiative „to achieve a unified private-sector strategy to guide Jordan’s growth into the 21st century“ (www.jv2020.com). Basis sind insgesamt sieben Handlungsstrategien, die von der Stärkung der Kompetenz der Wirtschaftsführer bis zur konsequenten Mitarbeiterschulung reichen.
- die 2001 in Dubai gestartete Initiative *Arab Strategy Forum*, wo auf den bisher stattfindenden Jahresforen 2001, 2002 und 2004²⁴ die in der Regel hochrangigen arabischen Teilnehmer diskutierten, welche Art von Regierungen, welche Konzepte, welche personelle Basis notwendig sind, um die Herausforderungen an die arabische Welt bis zum Jahr 2020 zu meistern. Ziel des Forums ist es insbesondere, die „Grundlagen für Wachstum und Prosperität in der Region zu schaffen“ und Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Wichtiger als der Hinweis auf weitere isolierte Prospektivaktivitäten wie das „Manifeste Algérie 2030“ der algerischen *Parti du Renouveau Algérien* vom Dezember 2003, das Projekt „Neues Jordanien“ oder den Nationalen Masterplan zur Entwicklung Libyens mit Perspektive 2020 aus dem Büro des Qaddafi-Sohnes Saif al-Islam ist der Hinweis auf einschlägige Aktivitäten islamischer Einrichtungen mit dem Ziel der Ausbreitung des Islam oder der Verfestigung der islamischen Identität.²⁵ Insbesondere die *Islamic Educational, Scientific and Cultural Organization* (ISESCO) mit Sitz in Rabat verabschiedete 2004 eine acht Punkte umfassende „Prospektive strategische Planung für die islamische Welt“, die im Rahmen des laufenden Plans 2001-2009 die Publikations-, Konferenz-, Ausbildungs- und Kooperationsaktivitäten der ISESCO mit dem Ziel der islamischen Missionierung (in Asien, Afrika, Zentralasien, Lateinamerika) regelt.²⁶

²³ Vgl. zur Konzeption, dem Ziel und den Trägern des Projekts die Dokumente unter: www.egypt2020.org.

²⁴ Vgl. Details unter: www.dubaistrategy.com/forums.htm.

²⁵ Ein Sonderaspekt, der hier nicht näher ausgeführt werden soll, ist die Rechtfertigung von Zukunftsstudien mit Koransuren. Vgl. *Futures of the Islamic world*, unter: www.elmandjra.org/Futures.htm.

²⁶ Vgl. ISESCO Newsletter, Rabat, Nr. 59, Juli 2004, S. 12-13 (ISESCO: *Prospective strategic planning*).

Insbesondere in westlichen Staaten steht weniger die „islamische Prospektivplanung“ im Mittelpunkt des Interesses, als vielmehr die Zukunft des Islamismus. Akteure dieser Debatte vertreten dabei gänzlich gegensätzliche Ansichten, weil die einen den „unvermeidlichen Niedergang“ prognostizieren, während andere eher eine Aufwärtstendenz sehen.

Abschließend sei die Frage aufgegriffen, in welcher Form die arabischen Regierungen und Parlamente die Ergebnisse von nationalen Prospektivstudien in die gesetzgeberische oder Regierungstätigkeit einfließen lassen. Zwar gibt es hierzu bislang wenig Forschungserkenntnisse, aber die vorliegenden Stimmen zwingen eher zu einer negativen Bewertung. Den arabischen Staaten wird von lokalen Beobachtern und Journalisten generell das Fehlen einer Vision angekreidet und folglich auch der Rückgriff auf Ergebnisse von strategischen oder prospektiven Forschungszentren als sehr gering eingestuft.²⁷ Zu einem analogen Ergebnis kommen die Teilnehmer des Symposiums „The role of Centres of research, political and strategic studies in the Arab world: Challenges and prospects“, das vom *Gulf Research Center* und der *Arab Association for Political Science* vom 23.-24. November 2005 in Dubai durchgeführt wurde.²⁸

3. Zur Problematik von Zukunftsaussagen

Nach der Definition des an der Universität Hamburg lehrenden Zukunftswissenschaftlers Horst W. Opaschowski heißt wissenschaftliches Zukunftsdenken

„(eine) Antenne für das Kommende (zu) haben, eine Art inneres Radarsystem, das ständig die Gegenwart beobachtet und systematisch der Frage nachgeht: Wo gehen die Dinge hin? Eine Mischung aus Datenbankbasis und Problemlösungshilfe für Entscheidungsträger.“²⁹

²⁷ Vgl. Al-Ahram Weekly, Kairo, Nr. 724, 2005 (What's in a centre? The number of political studies centres continues to rise, yet few, if any, have much influence on policy-making).

²⁸ Vgl. www.grc.ae/print.php.

²⁹ Opaschowski, Horst W.: Deutschland 2020, Wiesbaden 2004, S. 441.

Wissenschaftliche Zukunftsforschung will Prognosen erstellen. Ihre Ausgangsbasis sind Repräsentativumfragen im Zeitvergleich, sogenannte Zeitreihen, die einen längeren Zeitraum abdecken und statistisch nachweisbare Entwicklungstendenzen aufzeigen. Zukunftswissenschaft bleibt aber nicht bei der Feststellung von Entwicklungstendenzen stehen, sondern versucht, die Ursachen und möglichen Folgen (sogenannte Chancen und Risiken) für die Zukunft zu erfassen. Weil sie wissenschaftliche Orientierungs- und Entscheidungshilfe für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik sein will, werden Zukunftsalternativen (sogenannte Zukünfte) „vorausgedacht“, um vorbeugendes Handeln zu ermöglichen. Opaschowski hierzu im Wortlaut:

„Wissenschaftliche Zukunftsforschung will – negativ formuliert – verhindern, dass Menschen von Veränderungen überrumpelt werden und – positiv formuliert – helfen, dass Menschen selbst zum Motor von Veränderungen werden. Wer die Zukunft gestalten will, muss wissen oder ahnen, wohin die Reise geht oder gehen kann. Dabei ist es nicht wichtig, ob das Zukunftsszenario in allen Punkten genau gezeichnet wird. *Die Richtung muss nur stimmen.*“³⁰

An dieser Stelle soll nicht näher auf die einzelnen sozialwissenschaftlichen Methoden der prognostischen Forschung eingegangen werden, es soll jedoch eine Begriffserklärung erfolgen, die gleichzeitig die Grenzen der Vorhersage für die künftigen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost aufzeigt und die Wahl des kurzen Voraussagezeitraums von fünf Jahren (2006-2010) begründet.

Prognosen sind wissenschaftlich begründete, also überprüfbare Voraussagen auf der Basis einer „Diagnose“. Zukunftsforscher sind sich dabei einig, dass sich „große gesellschaftliche Veränderungen“ (genannt werden beispielhaft u.a. die Perestroika und die deutsche Wiedervereinigung) sowie Kriege und Krisen wie die Energiekrise von 1973, der Golfkrieg 1991 oder die Terroranschläge vom 11. September 2001 *nicht* prognostizieren lassen.³¹ Voraussagbar seien hingegen – wenn mit entsprechenden sozialwissenschaftlichen Umfragemethoden „Zeitreihen“ aufgestellt

³⁰ Ebenda, S. 453.

³¹ Vgl. ebenda, S. 441.

werden – die Lebensgewohnheiten der Menschen und der Wertewandel. Statistische Zeitreihen würden dann erlauben, von Trends, also von „richtungsweisenden“ politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen zu sprechen. Während sich wissenschaftlich begründete Wahlprognosen für Nordafrika, Nah- und Mittelost *cum grano salis* erstellen lassen, ist eine mit den Methoden der Zukunftswissenschaft durchgeführte Prognose über die politischen, sicherheitspolitischen und gesellschaftlichen Entwicklungen durch die restriktive Forschungssituation für diese Art von „investigativer“ sozialwissenschaftlicher Forschung für Aus- und Inländer nur sehr begrenzt möglich. Aus diesem Grund soll in der vorliegenden Studie für die Aussagen zu künftigen Entwicklungen nicht der Begriff „Prognose“, sondern der Begriff „Einschätzung“ verwendet werden; es soll damit der Eindruck vermieden werden, als lägen den Aussagen vergleichbare Untersuchungen („Zeitreihen“) wie den im Rahmen der Zukunftsforschung in den Industriestaaten erstellten Studien zugrunde. Wenn folglich die Aussagen zu wahrscheinlichen Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost bis 2010 nicht auf der Auswertung von „Zeitreihen“ beruhen, so basieren sie dennoch auf überprüfbarem Datenmaterial (wie u.a. Interviews; Auswertung von Reden, diversen Dokumenten und Medien) und Fakten. Aus dieser Restriktion ergibt sich auch die Beschränkung auf einen Fünfjahreszeitraum für die Aussagen über Entwicklungstendenzen.

4. „Risikowahrnehmung“ und Zukunftsaussagen

Ein Blick in die Zukunft dient in der Regel dazu, erstens Voraussagen für Entwicklungen zu treffen, zweitens die möglichen Folgen von Entwicklungen – „Chancen und Risiken“ – einzuschätzen und drittens dem jeweiligen Auftraggeber der Zukunftsuntersuchungen Vorschläge zur möglichen Beeinflussung der Entwicklungen in seinem Interesse zu unterbreiten.

Einerseits „Bedrohungen“ und „Risiken“ mindern bzw. andererseits wünschenswerte Entwicklungen fördern ist letztendlich ein zentrales Anliegen von Zukunftsvoraussagen. Sowohl der Begriff

„Bedrohung“ als auch der Begriff „Risiko“ ist je nach Anwendungsbereich unterschiedlich zu definieren; beide drücken jedoch stets – unabhängig vom Anwendungsbereich – subjektive Wahrnehmungen (Empfindungen) aus und sind kulturell geprägt.

Bezogen auf die Wahrnehmung sicherheitspolitischer Bedrohungen, Gefahren und Risiken (von außen und innen; im regionalen und internationalen Kontext) durch Staatsführungen und Bevölkerungen, Individuen und Kollektive, spielt diese Subjektivität und kulturelle Gebundenheit der Wahrnehmung eine entscheidende Rolle. Ob Entwicklungen bzw. Ereignisse und ihre Folgen als konkrete „Bedrohung“ der Sicherheit eingeschätzt werden, ob also von der „hohen Plausibilität“ einer „direkten Gefahr“ ausgegangen wird, die als intendiert und sicher gilt, oder ob sie als indirekte, unintendierte und ungewisse Gefahr eingeschätzt und damit als „Risiko“ bewertet werden, ist vom jeweiligen subjektiven Empfinden bzw. von der subjektiven Wahrnehmung abhängig. Die Begriffe werden außerhalb des Wissenschaftsbereichs vielfach ungenau und willkürlich gebraucht; nicht selten wird der Begriff „Herausforderung“ verwendet, der oft für Bedrohung, oft aber auch für Risiko steht. Die wissenschaftliche Begriffsdefinition bezieht u.a. das Kriterium der „Gewissheit“ und „Ungewissheit“ ein, um die Begriffe gegeneinander abzugrenzen.

Im folgenden Text soll diese Unterscheidung so weit wie möglich eingehalten werden: „Risiko“ (verbunden mit Ungewissheit, aber beeinflussbar) ist demnach „die Wahrscheinlichkeit eines durch gegenwärtiges Handeln beeinflussbaren zukünftigen Schadens“, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit zwar ungewiss ist, aber nicht bei Null liegt.³²

³² Daase, Christopher u.a. (Hrsg.): Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2002, S. 12. Daase erläutert anschaulich den Begriffsunterschied (S. 15-16): „Der Terrorismus lässt sich zum Beispiel als Phänomen zwar mit feindlichen Ideologien und (häufig minimalen) militärischen Potentialen in Beziehung bringen, meist fehlt ihm jedoch über den konkreten Fall hinaus ein kollektiver politischer Akteur, so dass es kaum sinnvoll erscheint, von einer ‚Bedrohung durch den Terrorismus‘ zu sprechen. Demgegenüber kann zwar die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen auf bestimmte Akteure zurück-

5. Ziel und Aufbau der Kurzstudie

Die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost werden seit den weltweit verstärkten terroristischen Aktivitäten islamistischer Gruppen und Netzwerke, die nicht mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA begannen, aber in ihnen vorerst den spektakulärsten Ausdruck fanden, auch von europäischen Staaten noch intensiver unter einem sicherheitspolitischen Blickwinkel betrachtet. Außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Kooperation mit den Staaten der Region will somit zur Stabilität und Entwicklung der einzelnen Staaten beitragen, um die Lebenssituation vor Ort so zu beeinflussen, dass sich in erster Linie das Migrationsverhalten ändert und die Attraktivität extremistischer sowie terroristischer Gruppen nachlässt. Übergeordnetes Interesse ist die Schaffung eines friedlichen, gut nachbarschaftlichen Umfeldes, von dem möglichst keine sicherheitspolitischen Risiken für europäische Staaten ausgehen. Die Relevanz der zukünftigen Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost für europäische Staaten und deren „Risiko- oder Bedrohungswahrnehmung“ steht im Zentrum der Kurzstudie.

Eine Aussage zu den „wahrscheinlichen“ politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen sollte – wenn sie sich nicht im Spekulativen verlieren will – von den staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen sowie den dominanten politisch-ideologischen Orientierungen und kulturellen Werten ausgehen, die staatliche

geführt und durch die Abschätzung der Potentiale beziffert werden; doch lässt sich die Gefahr ohne die erkennbare Intention kaum bestimmen, so dass auch in diesem Falle allenfalls metaphorisch von einer ‚Bedrohung durch Proliferation‘ gesprochen werden kann. Und schließlich kann man die Umweltzerstörung allenfalls diffus auf einen kollektiven Akteur, sicher jedoch nicht auf eine Intention oder gar ein militärisches Potential zurückführen. Was Sicherheitsrisiken von Sicherheitsbedrohungen unterscheidet, ist demnach die Erwartungsgewissheit, die verloren geht, wenn mindestens eine Größe der klassischen Sicherheitskalkulation – Akteur, Intention, Potential – zur Unbekannten wird. Die Folge ist, dass aus dem Bedrohungsdreieck eine Vielzahl von Risikofaktoren werden und sich die Zahl möglicher Gefahren potenziert.“

und gesellschaftliche Wahrnehmung und staatliches und gesellschaftliches Handeln (oder Nichthandeln) leiten und diese Strukturen und Wertorientierungen auf ihre „Dauerhaftigkeit“ hin überprüfen. Die Frage sollte lauten: Welche Orientierungen und Werte, die gegenwärtig Handlungen und Entscheidungen in den Staaten und Gesellschaften der Region Nordafrika, Nah- und Mittelost beeinflussen, werden mit großer Wahrscheinlichkeit die nächsten fünf Jahre überdauern und prägend sein bzw. welche Orientierungen und Werte werden sich durchsetzen und prägend werden.

Eine Voraussage zukünftiger Entwicklung kommt deswegen nicht ohne grundlegende Kenntnisse der Gegenwart und ihrer prägenden politischen und gesellschaftlichen Strukturen, Normen und Kräfte aus. Die Risiken, die sich – wiederum aus europäischer wissenschaftlicher Sicht – daraus für die Staaten der Region ergeben, werden unter dem Gesichtspunkt ihrer „Beeinflussbarkeit“ durch die Staatsführungen und Gesellschaften vor Ort mit Zeithorizont 2010 bewertet; die Aspekte Handlungswille, Handlungskapazität bzw. Handlungsspielraum sollen hier besonders beachtet werden. Die Leitfragen dieses Abschnitts lauten: Wie geht es mit den notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Reformen und der Modernisierung von Staat und Gesellschaft in der Region weiter? Wer blockiert diese Art von Reformen, wer verweigert sich ihnen (wie agiert der Staat bzw. die Staatsführung, wie die Gesellschaft)? Welche Auswirkungen hat das dominante Verhalten auf die innenpolitische Entwicklung (ist es konfliktfördernd, tangiert es die Stabilität)? Was sind die möglichen transnationalen Auswirkungen bzw. Risiken oder Bedrohungen?

Die gegenwärtigen politischen, ökonomischen und sozialen sowie regionalen und internationalen Problemlagen und Konflikte werden bei der Einschätzung ebenso berücksichtigt wie die jeweils staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen, die dominanten Einstellungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die Handlungs- und Entscheidungsmechanismen, die innergesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die politische Kultur und das Verhältnis der

Bevölkerungsmehrheit zum Staat und zur Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzungen.

In Kapitel IV werden die Ergebnisse von Kapitel III in direkten Bezug gesetzt zum Interesse der europäischen Staaten, die wahrgenommenen Risiken zu beeinflussen. Kapitel IV erörtert insbesondere die Frage, wie auf die von europäischer Seite als „Risiken“ mit transnationalen Auswirkungen (für Europa) definierten Entwicklungen in den Ländern der Region eingewirkt werden kann, um den Risikoeintritt (negative Folgen, „Schaden“) abzuwenden oder zu mindern.

II : Der Ist-Zustand 2005 als Ausgangsbasis

Die Kurzstudie geht von einer sozialkonstruktivistischen Annahme aus: Politische und gesellschaftliche Akteure und ihr Handeln werden zum einen als Produkt ihres sozialen Kontextes verstanden, dessen Traditionen, Werte und Einstellungen die Wahrnehmungen und Handlungen der Akteure beeinflussen. Zum anderen wird eingeräumt, dass politische und gesellschaftliche Akteure nicht nur als abhängige Variable zu begreifen sind, also nicht nur „Produkt“ der sozialen Kontexte sind, sondern selbst gestalterisch verändernd eingreifen und Wirkkraft entfalten können, mit denen wiederum neue Kontexte begründet werden.

1. Anpassungsdruck an wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen

Die nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten verfügen über politische Systeme, die – obschon alle autoritär strukturiert – über ein ausreichendes Maß an Flexibilität verfügten, um in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren wirtschaftliche und soziale Probleme, Krisen und Konflikte durch „Anpassungen“ auffangen zu können. Die Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft

und der Finanzmärkte engten den ökonomischen Handlungsspielraum in allen Staaten der Region jedoch seit den 1990er Jahren spürbar ein; die Weltmarktintegration ist damit für alle Staaten zur alternativlosen Notwendigkeit geworden. Die Finanzierungs Krise, die seit den 1990er Jahren alle, das heißt auch die erdölproduzierenden Staaten betrifft, führte bei den Staatsführungen zu der Einsicht, dass Anpassungen (in diesem Sinne „Reformen“) nötig sind, um wachsende soziale Ungleichheiten und Armut, soziale Unzufriedenheit und ihr Potential, in politischen Protest und Opposition gegen das Regime umzuschlagen, zu verhindern. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung zur Sicherung der politischen Stabilität voranzutreiben, steht seither verstärkt auf der Agenda auch der erdölproduzierenden Staaten, weil die Rentenökonomien der Erdölstaaten mit dem anhaltenden Bevölkerungswachstum und den hohen Erwartungen ihrer Bevölkerungen an die staatliche Wohlstandsverteilung nicht mehr Schritt halten können, so dass den Staatsführungen ein Legitimitätsverlust droht. Ein Indiz hierfür sind die in den letzten Jahren angestiegenen sozialen Proteste.

Der Stand der sozialen und ökonomischen Entwicklung in der Region ist, wie die internationalen Rankinglisten belegen, im internationalen Vergleich schlecht. Im *Human Development Index* des *United Nations Development Program* (UNDP) liegen vier Staaten der Region, nämlich Bahrain, Kuwait, VAE, Katar in der Gruppe der Staaten mit hoher menschlicher Entwicklung. In der Gruppe mittlerer menschlicher Entwicklung liegt die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga und Iran; in der Gruppe der Staaten mit niedriger menschlicher Entwicklung befinden sich Pakistan, Jemen, Djibuti und Mauretanien. Die seit Beginn der 1990er Jahre in den meisten Staaten der Region offenkundig gewordenen Defizite der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sollen seither durch die Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen und Prinzipien behoben werden. Der *Bertelsmann Transformationsindex*, der u.a. die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft (bzw. den Stand der bisherigen marktwirtschaftlichen Reformen) ermittelt, stufte in seinem Jahresbericht 2006 lediglich

Bahrain als Staat mit einer „funktions- und leistungsfähigen Marktwirtschaft“ und Tunesien als Staat mit einer „Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten“ ein, während alle anderen Staaten der Region in die Rubrik „schlecht funktionierende oder rudimentäre Marktwirtschaft“ fielen.

Die innenpolitischen, sozioökonomischen Veränderungen wie vor allem die wachsende Armut, das absinkende Lebensniveau, die unvermindert hohe bzw. zunehmende Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und speziell jungen Hochschulabgängern und die Zunahme islamistischer Opposition gegen den Staat führte neben sozialpolitischen Maßnahmen und Repression gegen militante Gruppen auch zu politischen Zugeständnissen. Der Schritt zur politischen Liberalisierung beinhaltete u.a. die Verbreiterung der formalen politischen Partizipationsmöglichkeiten, entsprechende Wahlgesetzänderungen, die Einführung bzw. das regelmäßige Abhalten von Wahlen und die Einrichtung von Konsultativgremien. Einige Staaten weiteten die Frauenförderung und Frauengleichstellung aus oder es erfolgten – wie in Saudi-Arabien, Ägypten, Algerien, Pakistan – Zugeständnisse an religiös Konservative und Islamisten, die zur legalen politischen Betätigung innerhalb des bestehenden Systems bereit waren. Parallel wurde der staatliche religiöse Diskurs verstärkt und die staatliche Kontrolle über den religiösen Bereich ausgeweitet. In Staaten wie Ägypten und Saudi-Arabien übernahm die Staatsführung z.B. auch den seit den 1990er Jahren³³ verschärften moralischen, religiös-identitären und nationalistischen Diskurs der islamistischen Opposition.

Reformen in Teilbereichen des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems, die eine flexible Anpassung an neue oder veränderte Umfeldbedingungen leisten sollten, sind in sehr unterschiedlicher Intensität und Reichweite seit den 1980er Jahren umgesetzt worden. In keinem Land wurden allerdings die Grundlagen des politischen Systems, das heißt die Verteilung der Macht und Ent-

³³ Einzelereignisse, die zur Verschärfung des Diskurses beitrugen, waren vor allem der Golfkrieg 1990/1991, der Ausbruch der zweiten Intifada im September 2000 und das Ende des Nahostfriedensprozesses, der Afghanistaneinmarsch der USA 2001 und der Irakkrieg 2003.

scheidungsbefugnisse verändert. Politische Liberalisierungsmaßnahmen sollten Kritiker und Opposition erneut binden und Unterstützung sichern. Die wirtschaftlichen und sozialen Anpassungen richteten sich in Rhythmus und Reichweite nach dem Widerstand bzw. den Protesten, die sie auslösten.

Bislang gelang es den Staatsführungen durch diese Zugeständnisse an weitere Segmente der Gesellschaft und den gezielten Einsatz der Renteneinnahmen zur Sicherung oder Rückgewinnung von Loyalität, den machtpolitischen Status quo zu halten.

Bei der Umsetzung von Wirtschaftsreformen wurde in der Regel abgewogen zwischen notwendigen Struktureingriffen und Subventionsabbau auf der einen und der Protestbereitschaft betroffener Bevölkerungsteile und der Mobilisierungskraft der politischen Opposition gegen das Regime auf der anderen Seite. In der Regel verlangsamten sich die Reformen durch diese Rücksichtnahmen oder wurden nur zum Teil umgesetzt. Maßnahmen zur Modernisierung der Gesellschaft (u.a. durch Förderung der Frauengleichstellung und einer modernen Religionsinterpretation) erfolgten nur in einigen wenigen Staaten.³⁴ Insgesamt gesehen stockt die gesellschaftliche Modernisierung in der Region wegen der starken Traditionsverhaftung und der Verbreitung religiös-konservativer und fundamentalistischer Werte und Einstellungen.

2. Reform- und Modernisierungsbereitschaft

Die Bereitschaft der Staatsführungen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel voranzutreiben, um langfristig Entwicklung und die Kompetitivität der Wirtschaft zu erreichen, stößt auf Befürwortung und Ablehnung. Die Durchsetzung von Reformen steht somit in einem engen Bezug zur Reformorientierung des jeweiligen Staatsoberhauptes, zum Kräfteverhältnis zwischen Reformbefürwortern und Reformgegnern in der Staatsführung, zum Einfluss

³⁴ Zu nennen sind hier erstens Tunesien was die Frauengleichstellung und in Ansätzen die Religionsinterpretation anbelangt, und zweitens Marokko, das seit 2004 seine Schritte zur Frauenförderung und Frauengleichstellung beschleunigt und Ansätze für eine modernere Religionsinterpretation erkennen lässt. Als drittes Land wäre Libyen zu nennen.

der Reformbefürworter auf die Gesellschaft und zur dominanten Einstellung der Mehrheitsgesellschaft.

Die Reformdefizite im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und vor allem auch bildungspolitischen Bereich sind zwar einerseits strukturell bedingt, andererseits ist weder ausschließlich der bloße Wille zum Machterhalt bei den Staatsführungen für die Defizite verantwortlich, noch sind sie den ungelösten Konflikten in der Region (Palästina, Irak) anzulasten. Es lassen sich vielmehr Faktoren der politischen Kultur definieren, die grundlegende, systemüberwindende Reformen ver- oder behindern. Zu diesen Faktoren zählen:

- *Die Versorger- bzw. Rentenstaatmentalität*
Sie verhindert eine offene Debatte über die zukünftig vom Staat zu leistenden und leistbaren Aufgaben. Bisher halten die in gleichem Maße wie die Bevölkerung der Versorger- und Rentenstaatmentalität verhafteten Staatsführungen an der Strategie der Machtsicherung durch „Kurskorrekturen“ fest. Dadurch bleiben die tradierten Herrschaftsmechanismen bestimmend. Von staatlicher Seite wird in der Regel weiterhin versucht, Loyalität und Unterstützung zugunsten des Staates durch die Etablierung und Aufrechterhaltung klientelistischer Beziehungsstrukturen, die Tolerierung von Korruption und die entsprechende „Versorgung“ möglichst breiter Bevölkerungskreise und Interessengruppen mit materiellen und immateriellen Gütern zu erreichen. Die Erwartungshaltung an den Staat bzw. die Staatsführung reproduziert sich auf diese Weise; Selbstverantwortung wird dadurch nicht entwickelt.
- *Das gespaltene Verhältnis der Bevölkerung zum Staat bzw. die hohe Bereitschaft zur Kooperationsverweigerung*
Die „Ungeduld“ von Teilen der Bevölkerung gegenüber den Staatsführungen ist in den 1990er Jahren deutlich gestiegen. Unzufriedenheit herrscht vor allem über das sinkende Lebensniveau, die wachsende soziale Kluft, aber auch über mangelnde Rechtssicherheit des Einzelnen im Staat. Das Repertoire der legalen und illegalen Oppositionsgruppen reicht von Kritik an einzelnen staatlichen Handlungen bis hin zur Infragestellung der Legitimität der Staatsführung und der gewaltsamen Entladung der Frustrationen. Der Staatsapparat wird überwiegend unter Output-Kriterien für die eigene Gruppe gesehen; findet dieser Output nicht statt, werden der Staat, seine Repräsentanten und Organe zum Gegner bzw. Feind der eigenen Interessen. Um solche Konfrontationen zu vermeiden, setzen die Staatsführungen traditionell soweit dies möglich ist (d.h. die Ressourcen es erlauben) eine Politik des Ausgleichs um. Die politische Kultur ist dementsprechend gekennzeichnet von einem gespaltenen Verhältnis der Bevölkerungen zu ihrem Staat. Als legitime Abgrenzung nach außen, gegenüber einem vermeintlichen oder tat-

sächlichen Feind ist der Staat in der Regel anerkannt und kann sich der Unterstützung sicher sein. Die innenpolitische Leistungsfähigkeit gerät dagegen immer mehr in die Kritik. Eine Desolidarisierung und Gegenmobilisierung der von dem Leistungsdefizit besonders betroffenen, weit über 50 % der Bevölkerung stellenden jungen Generation ist die Folge. Desolidarisierung heißt aber auch: fehlende Bereitschaft zur Kooperation innerhalb der staatlichen Strukturen und statt dessen hohe Bereitschaft zur offensiven Mobilisierung gegen den Staat.

- *Die fehlende Kompromisskultur*
Das vorherrschende dichotomische Denken und eine entsprechende Weltdeutung (Freund-Feind-Raster) begünstigen Monopolansprüche (im Besitz der Wahrheit, des richtigen Weges usw. zu sein) und ihre Träger. Maßnahmen im sozialen, entwicklungspolitischen, wirtschaftlichen Bereich werden folglich durch ideologische Grundsatzdebatten verzögert, vereitelt oder „verwässert“.
- *Der Wertekonservatismus*
Die Sozialisierung der nachwachsenden Generationen in tradierten Werten ist immer noch relativ intakt, was z.B. die Erwartungshaltung an die Familie (Großfamilie), in einigen Staaten an den Stamm und die Ethnie, die religiöse Gemeinschaft und schließlich den Staat anbelangt; auch das Verhalten in den Geschlechterbeziehungen (Fortbestand des Patriarchats) und der Stellenwert der Religion für die Gesellschaft und das Individuum wird durch die Traditionen und den durch sie erzeugten sozialen Druck bestimmt. Die Mehrzahl der Familien und die Bildungseinrichtungen sowie die religiösen Schulen zementieren diesen Wertekonservatismus und die patriarchalischen, hierarchischen Strukturen. Das dominante Denken und Handeln in hierarchischen Strukturen wird durch die patriarchalischen Beziehungsstrukturen verstärkt, die wiederum generell die Bereitschaft zur Unterordnung und Gefolgschaft fördern. Zentralistische und bürokratische Strukturen werden durch dieses Verhalten ebenfalls zementiert. Darüber hinaus schreibt die fehlende Säkularisierung den ausgeprägten Einfluss konservativer und fundamentalistischer, religiös begründeter Werte und ihrer Vertreter in den Gesellschaften und den politischen Systemen der Region fort.
- *Der weitverbreitete Analphabetismus*
Er arbeitete bisher all jenen zu, die aus unterschiedlichem Interesse zum Festhalten am Status quo aufrufen, Ängste vor Identitätsverlust schüren und wie die Islamisten zum Schutz der kulturellen (religiösen) Identität die „Rückkehr“ zu religiös-begründeten Verhaltensweisen und Organisationsformen propagieren.

In allen Staaten wurden zudem Maßnahmen zur Stärkung des Staatsoberhauptes und zur Absicherung der Machtverhältnisse ergriffen.³⁵ Staaten mit Renteneinnahmen halten an der

³⁵ Hierzu dienten u.a. die Einführung eines Zweikammerparlaments, Wahlrechtsänderungen oder die Einsetzung von Kommissionen durch das

Rentenverteilung fest und stellen den volkswirtschaftlich notwendigen Subventionsabbau zurück, um politische, ökonomische und soziale Forderungen zu befriedigen. Im Unterschied zu den Staaten mit hohem Renteneinkommen „forcieren“ Staaten ohne oder mit nur geringen Renteneinnahmen ihre Wirtschaftsreformen und flankieren sie mit sozialpolitischen Maßnahmen. Ihr Ziel ist es, in einem möglichst kurzen Zeitraum möglichst viel an Reformen zu realisieren, in der Hoffnung, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Erfolge verbuchen zu können, um die Stabilität zu sichern. Tunesien geht seit mehreren Jahren diesen Weg, Jordanien und Marokko haben ihn ebenfalls eingeschlagen. Sonderfälle sind die kleinen Golfstaaten mit ihren hohen Deviseneinnahmen, die sowohl Reformen umsetzen als auch Rentenverteilung praktizieren.

3. Einstellung zu „westlichen Konzepten“

Im Zentrum der rhetorischen Auseinandersetzung mit „westlichen“ Konzepten stehen seit Jahren die Demokratie bzw. Demokratisierung, die Universalität der Menschenrechte und die Frauengleichstellung.

Die Einstellung zur Demokratie/Demokratisierung

Eine kleine Gruppe von liberalen Intellektuellen und Menschenrechtsaktivisten stimulierte Anfang der 1990er Jahre eine Debatte um die Demokratisierung arabischer Staaten. Sie kreiste um die Frage nach den begünstigenden und hemmenden Faktoren und der Rolle des Islam. Teile der islamistischen Bewegung, die einen legalen Weg an die Macht (über Wahlen) einschlagen wollten, griffen diese Debatte aus taktischen Gründen auf und fordern seither gleichfalls politische Öffnung, Liberalisierung, Zulassung von Parteienpluralismus, um ihren Handlungsspielraum zu erweitern. Die – im westlichen Sinne – Demokratie fordernden Intellektuellen hatten sich damals wie heute mit dem Problem der Religion

Staatsoberhaupt, die am Parlament vorbei Gesetzesvorlagen vorbereiten und zur Konsultation herangezogen werden können.

und ihrer Stellung in Staat und Gesellschaft und dem, was in den Gesellschaften derzeit umsetzbar ist, auseinander zu setzen. Diese zentrale Frage wurde seit dem Irakkrieg in den Hintergrund gedrängt, nachdem die US-Administration ihren Willen kundtat, in Nordafrika, Nah- und Mittelost Demokratie umsetzen zu wollen. Auf diese Ankündigung einer „Zwangsdemokratisierung“ bildeten sich zwei ungleiche Lager: Eine Minderheit der Bildungselite setzt sich selbstkritisch mit dem Zustand der politischen und gesellschaftlichen Systeme auseinander und plädiert für eine Demokratisierung nach westlichem Muster, die allerdings nicht von außen aufgezwungen werden könne. Sie treten außerdem für politische und wirtschaftliche Liberalisierung ein. Die Mehrheit hingegen argumentiert mit der Wahrung der Identität, um ihre Ablehnung einer „westlichen“ Demokratie zu begründen. Aus den Reihen der Islamisten kommt die Aufforderung zu „Reformen“, um die Schwäche gegenüber dem „Westen“ zu überwinden. Es dominiert gegenwärtig nicht die Diskussion über nötige Reformschritte und ihre praktische Umsetzung, sondern eine emotionsgeladene Identitätsdebatte, in der sich Vertreter islamistischer und nationalistischer Orientierung, Gegner einer politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung zusammenfinden. In Saudi-Arabien sind Vertreter des ehemals radikalen Lagers bereit, gemeinsam mit der Staatsführung „authentische“ Reformen umzusetzen, um den Bestand des Systems zu sichern, d.h. externe Einmischung abzuwenden. Der gesellschaftliche Einfluss liberal und demokratisch gesinnter Persönlichkeiten ist dagegen gering, wenn auch der Begriff von etlichen Politikern und Parteien zur (meist nicht zutreffenden) Selbstcharakterisierung benutzt wird. Für demokratische Kultur und Strukturen streiten in der Regel Einzelkämpfer, die zur Bildungselite, aber nicht zur Funktionseelite gehören und in Nichtregierungsorganisationen (für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung usw.) engagiert sind. Vertreter ehemals „linker“ und säkular-nationalistischer Gruppen/Parteien, die vielfach auch zur Antiglobalisierungsdebatte und Antiimperialismusdebatte beitragen, fordern zwar politische Demokratisierung

und die Respektierung der Menschenrechte, halten jedoch wirtschaftliche Liberalisierung mit ihren Prinzipien für nicht vereinbar. Auf ein breites Echo in der Medienöffentlichkeit stoßen insbesondere seit 2003 islamistische und nationalistische Positionen, wenn sie explizit Demokratisierung von außen verurteilen. Der „Schutz der eigenen Identität“ nimmt in den öffentlich geführten Diskussionen breiten Raum ein.

Die Einstellung zu den Menschenrechten

Die Menschenrechtsdebatte weitete sich in Nordafrika, Nah- und Mittelost seit den 1980er Jahren aus, nachdem vereinzelt Menschenrechtsorganisationen zugelassen wurden. Neben Menschenrechtsaktivisten, die sich aus der Bildungselite rekrutierten, versuchten liberale Persönlichkeiten, Oppositionspolitiker und Regimekritiker für die Menschenrechte zu „werben“. Die nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen wurden zum Motor für die Ausweitung der Menschenrechtsdebatte in der Region. Trotz ihrer begrenzten Ausstrahlung³⁶ und trotz einer fehlenden Massenbasis der Bewegung werden Menschenrechtsthemen dank überregionaler Medien von Kritikern und Gegnern der Vereinigungen wahrgenommen und kommt es zu inhaltlichen Auseinandersetzungen.

Drei übergeordnete Themenbereiche stehen seit den 1990er Jahren im Mittelpunkt der Debatte: Erstens der mangelnde Menschenrechtsschutz, zweitens die Vereinbarkeit (universaler) Menschenrechte mit der islamischen Tradition und drittens der Schutz und die Rechte „verwundbarer Gruppen“ (Frauen, Kinder, religiöse, ethnische, sexuelle Minderheiten). Die Entwicklung seit dem 11. September 2001 und dem Irakkrieg 2003 stärkte auch in der Menschenrechtsdebatte diejenigen, die nach authentischen und identitätsschützenden Maßnahmen verlangen und das „westliche Konzept“ zurückweisen. Die säkular orientierten Menschenrechtsorganisationen lehnen indessen eine Verwässerung der universalen Menschenrechte und ein partikularistisches Menschenrechtskon-

³⁶ Die Organisationen selbst berichten über Desinteresse vor allem auch in sozial schwachen Bevölkerungsschichten und auf dem Lande.

zept³⁷ ab und fordern eine Reform des Islam und seine Anpassung an die Moderne. Das effektiv bestehende Spannungsverhältnis zwischen religiösem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards wird aber immer noch nicht gezielt öffentlich thematisiert. Die breitere Rezeption der säkularen Positionen wird durch den anhaltenden Disput zwischen (säkularen) Menschenrechtsorganisationen, Staatsführung/politisches Establishment (als deren Gewissen und Kritiker sie auftreten) und islamistischer Bewegung, die ihnen „Verwestlichung“ vorwerfen, erschwert. Einige säkulare Vertreter der Menschenrechtsbewegung erwägen zur Zeit einen Dialog mit Repräsentanten des offiziellen religiösen Bereichs und der islamistischen Bewegung, um ein „authentisches Konzept“ der Menschenrechte zu entwickeln. Es dominieren jedoch Einstellungen, die „universelle Normen“ mit „westlichen Normen“ gleichsetzen und deswegen pauschal ablehnen.

Die Einstellung zur Frauengleichstellung

Die Untersuchung der erfolgreichen institutionellen Verankerung von feministischen Wertvorstellungen hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter belegt, welche außerordentliche Rolle dem Engagement der Staatsführungen zukommt, um mit patriarchalischen Traditionen und religiös begründeten gesetzlichen Regelungen zu brechen und neue Rahmenbedingungen zu schaffen. Vorreiter in Sachen staatlich betriebener Frauengleichstellung war in den 1950er Jahren Tunesien. Aber auch in Tunesien, das seither sukzessive bei der Gleichstellung der Frau fortschreitet, bestehen nach wie vor Bestimmungen, die dem religiösen Recht verpflichtet sind (Erbrecht), und Frauen diskriminieren.

In den staatlich gegründeten Frauenorganisationen und den seit den 1980er Jahren gegründeten nichtstaatlichen Frauenvereinigungen sind Vertreterinnen der Bildungselite aktiv. Unter den nichtstaatlichen Frauenorganisationen befinden sich sowohl säkulare als auch islamistisch orientierte. Hauptthemen der säkularen Frauen-

³⁷ Die *Organisation Islamische Konferenz* legte 1990 ein partikularistisches, fundamentalistisch inspiriertes Konzept vor, die „Erklärung von Kairo“.

gleichstellungsdebatte sind nach wie vor die politischen und bürgerlichen Rechte, die Reform des Personenstandsrechts und seine Befreiung von religiösen Beschränkungen zur Umsetzung der tatsächlichen Gleichheit; seit Mitte der 1990er Jahre kommt das Thema Gewalt gegen Frauen (im Alltag und häuslichen Bereich sowie spezielle Formen der Gewalt, die in einigen Staaten anzutreffen sind: „Ehrenmorde“/Jordanien, Palästina; Genitalverstümmelung/Sudan, Ägypten) hinzu. Resonanz in einer breiteren Öffentlichkeit findet jeweils die Debatte um die Reform des Personenstandsrechts, weil sie den stärksten Widerstand aus Kreisen des religiösen Establishments und der islamistischen Bewegung provoziert und die Gegner der Reform ihre Meinung mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln propagieren. Die Wahrung der religiös-kulturellen Identität steht im Zentrum dieser gegnerischen Argumente, die sich gegen einen „Abfall vom Glauben“ wenden. Auch in der Frauengleichstellungsdebatte, der Art ihrer Austragung und der staatlichen Haltung zeigt sich, dass die Stellung und der Einfluss der Religion in Staat und Gesellschaft konstant hoch ist. Das Personenstandsgesetz bleibt deswegen mit Ausnahme Tunesiens, wo seine Modernisierung sukzessive fortschreitet, und Marokkos, wo seit 2004 im gesetzgeberischen Bereich Fortschritte erzielt wurden, weitgehend ein Tabu. Die seit dem Irakkrieg besonders akuten Befürchtungen, durch „westliche“ Gleichmacherei und (Neo-)Kolonisierung die kulturelle und religiöse Identität zu verlieren, drohen die Debatte um die Gleichstellung der Frau und die Modernisierung der Personenstandsgesetze (d.h. ihre Angleichung an universale Normen) in den Hintergrund zu drängen und erneut den religiös-identitären Partikularismus zu stärken.

Drei Hauptdenkrichtungen dominieren die Einstellungen zu „westlichen Konzepten“. Es handelt sich um die säkularistische, die fundamentalistische/islamistische und die eine Synthese aus beiden anstrebende „reformerische“ Denkrichtung. Ihnen entsprechen auf politischer und gesellschaftlicher Ebene unterschiedliche Konzepte der Organisation und der Gestaltung des Zusammenle-

bens. Seit dem zweiten Golfkrieg 1990/1991, nochmals verstärkt seit dem 11. September 2001 und der offensiveren US-Außenpolitik im Nahen und Mittleren Osten, nehmen identitäre Diskurse, Überlegungen zur Abgrenzung gegenüber „dem Westen“, seinen Dominanzversuchen und seiner Einflussnahme im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich größeren Raum ein. Die Verteidigung der nationalen Souveränität bzw. eigener, authentischer Konzepte und die Sicherung der religiösen und kulturellen Identität prägen derzeit die Positionen politisch aktiver Gruppen und Individuen.

Die Politisierung der Religion durch die islamistische Bewegung und durch die Staatsführungen ist nicht zu einem Stillstand gekommen. Schritte, um die staatliche Neutralität gegenüber den Religionsgemeinschaften zu etablieren, werden nicht unternommen. Im Gegenteil, die Mehrheit der islamistischen Bewegung, der wahhabitischen und ägyptischen religiösen Gelehrten argumentieren gegen die „westlichen Konzepte“ Säkularisierung und Demokratisierung. Die religiös legitimierten Staaten (Saudi-Arabien, Marokko) wie auch die Republiken, deren Kontrolle über den religiösen Bereich sich mit dem Erstarren einer islamistisch orientierten Opposition als Konkurrent um die Macht im Staat verschärfte, lehnen aus legitimatorischen und machterhaltenden Gründen eine Säkularisierungsdebatte ab. Die Neutralität des Staates gegenüber Religionsgemeinschaften und damit die Ablösung der Religion als Leitmedium aller Lebens- und Handlungsbereiche zugunsten eigenständiger Rationalitäten ist ein Tabu. Die Steuerungskapazität des Staates über den religiösen Bereich soll erhalten bleiben. Selbst die Islamisten stellen sie nur in Frage, wenn ihnen selbst diese Steuerung und Kontrolle verwehrt ist; sie lehnen nicht das Prinzip als solches ab. Diese Haltung wirkt sich auf die politische Reformdebatte aus, die Säkularisierung³⁸ und Demokratisierung (in westlichem Sinne) in ihrer Mehrheitsströmung ausklammert. Die negativen Folgen für die

³⁸ Von Islamisten wird Säkularismus mit Areligiosität und Atheismus gleichgesetzt und damit zentrale Argumente zur Bekämpfung geliefert.

Menschenrechtsdebatte und speziell den Aspekt der Religionsfreiheit für Muslime und die nichtislamischen Religionsgemeinschaften in mehrheitlich islamisch geprägten Staaten sind evident.

Marginal ist nach wie vor der Einfluss von muslimischen Intellektuellen, die sich um eine Reform (Modernisierung) des Islamverständnisses bemühen, wenngleich eine moderate, moderne Interpretation des Islam von vereinzelt Staatsführungen als Reaktion auf die islamistische und religiös-konservative Interpretation propagiert wird.

Der in breiten Bevölkerungsschichten vorherrschende religiöse Konservatismus und der Einfluss der islamistischen Bewegung ist in den meisten Staaten in allen politischen und gesellschaftlichen Debatten und Einstellungen der Bevölkerungsmehrheit zu spüren. Die Vertreter der religiös konservativen Denkrichtung, die in der Regel zum offiziellen (staatlichen) religiösen Establishment gehören, und die Vertreter der islamistischen Denkrichtung stützen sich sogar gegenseitig: Viele Positionen überlappen sich und lassen sich kaum unterscheiden, wenn es um sittlich-moralische Aspekte oder um die Einschätzung „des Westens“ geht. Beide versuchen, einen „islamischen“ Weg für Reform, die Umsetzung von Menschen- und Frauenrechten, den Umgang mit Globalisierung und die Wahrung der Identität zu propagieren. Die Begrifflichkeiten sind zwar modern, die Begriffe werden jedoch ihres „westlichen“ Inhaltes entleert und im Sinne eines fundamentalistischen Islamverständnisses „islamisiert“. Die in jüngster Zeit bei einigen Islamisten an den Zeitgeist, an die neuen kommunikationstechnischen Möglichkeiten, die veränderten Konsum- und Bekleidungsgeohnheiten der jungen Generation angepasste Präsentation ihrer Botschaft, die zudem auf die jeweilige soziale Schicht zugeschnitten ist, ist rein äußerlich; es wird kein modernes Religionsverständnis gepredigt. Das propagierte Weltbild ist vielmehr weiterhin der Zweiteilung der Welt verpflichtet und soll Abgrenzungsmechanismen fördern. Der „islamischen Welt“ wird die „westliche Welt“ als „feindliche Welt“ gegenübergestellt; ein Zusammenle-

ben wird erst dann für möglich gehalten, wenn der Islam über den moralisch unterlegenen Westen gesiegt hat.

Das religiöse Establishment und die Teile der islamistischen Bewegung, die sich von Gewalt distanzieren, haben in den letzten Jahren ihre legale Präsenz in den meisten Staaten ausbauen oder ihre Duldung „konsolidieren“ können. Der Irakkrieg 2003 gab ihnen nochmals Auftrieb, so dass auch ihr dichotomisches Weltbild floriert: Ihre Darstellung von der Bedrohung der (religiös-kulturellen) Identität durch externe Mächte und die Forderung nach Mobilisierung von Abwehrkräften erhält weithin, auch unter nicht-islamistisch orientierten Mitgliedern der Bildungselite, Zuspruch. Die US-Außenpolitik seit dem 11. September 2001 und der Irakkrieg 2003 sind zu einem Argumentationslieferanten für die Re-Islamisierung der Debatten um kulturelle Identität und um politische Reformen geworden. Nur durch Stärkung der religiös-kulturellen, vor allem der islamischen Identität, so der Tenor, könne ausländische Einmischung, kulturelle Dominanz und Gleichmacherei abgewendet werden.

Das „Wiedererstarken“ von (Pan-)Arabismus und Islamismus, von nationalistisch-islamischen und islamistischen Allianzen und Diskursen ist eine Reaktion auf die negativ empfundenen oder die antizipierten Folgen der Globalisierung, deren Gefahren vor allem im kulturellen bzw. kulturell-identitären Bereich gesehen werden. Diese Ängste führten zu einer Annäherung der religiös Konservativen und Islamisten auf der einen Seite und ehemaligen Linken, arabischen Nationalisten und Liberalen auf der anderen Seite, weil auch sie für die Abwehr von Fremdbestimmung, den Aufbau eines nationalen Schutzwalls und den Schutz der Identität eintreten.

Unbeeinflusst von dieser Entwicklung blieb jedoch die Bewegung der Berberophonen in Algerien und Marokko und deren identitäre und politische Reformdebatte, die nach wie vor Säkularisierung und Demokratisierung zu einem ihrer Ziele erklärt.

Wegen der strukturellen Ausblendung des Individuums in islamisch geprägten Staaten und wegen des Hangs zum tribalen oder großfamiliären Kollektiv oder des Aufgehens in einer zielorientier-

ten, auf religiöser Basis konstituierten „Gemeinschaft“, in der breite Teile der Bevölkerung (inklusive der Bildungs- und Funktionselite) sozialisiert wurden, sind Konzepte, die vom Individuum und seinen Rechten ausgehen, gegenwärtig nicht mehrheitsfähig.

4. Politische Stabilität

Den Staatsführungen nordafrikanischer, nah- und mittelöstlicher Staaten gelang es bislang, politische Stabilität aufrechtzuerhalten. Sie widerstanden dem Veränderungsdruck von innen und außen. Die Staaten der Region konnten zwar seit ihrer Unabhängigkeit keine langfristige Stabilität sichern, da es in Abständen immer wieder zu innenpolitischen, wirtschaftlich, sozial oder machtpolitisch bedingten – mitunter gewaltsam verlaufenden – Konflikten kam; es gelang ihnen aber, durch gezielte Anpassungsleistungen kurzfristige Stabilität herzustellen und den „Kern“ des Systems zu wahren. Zu den stabilitätsbegünstigenden politischen und gesellschaftlichen Faktoren zählen das relativ intakte Gewaltmonopol staatlicher Institutionen, die Existenz funktionsfähiger Institutionen und – trotz der derzeit massiven Schwächen der Outputleistungen einiger Staatsführungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich – die Fähigkeit, auftretende Unzufriedenheit durch die Verteilung der Renteneinnahmen (materielle Zuwendungen) oder politische Zugeständnisse in Unterstützung oder „Nichtmobilisierung“ gegen das Regime umzupolen. Von den acht wichtigsten Faktoren, die von der Politikwissenschaft in Bezug auf autoritäre Staaten als stabilitätsbeeinflussend ausgewiesen sind:

- die Effizienz staatlichen Regierens,
- das intakte Gewaltmonopol staatlicher Institutionen,
- die Existenz funktionsfähiger politischer Institutionen,
- die Loyalität von Schlüsselgruppen,
- die Legitimität des politischen Systems,
- die Regelung der Nachfolgefrage,
- die Besonderheiten der politischen Kultur und
- ein stabiles regionales Umfeld

wirken mehrere in allen nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten³⁹ stabilisierend. Es handelt sich um

- das intakte Gewaltmonopol,
- die Loyalität von Schlüsselgruppen,
- die relativ funktionsfähigen staatlichen Institutionen, die ein Minimum an Berücksichtigung von Inputs der Bevölkerung garantieren, und
- ein durch Subventionen im sozialen und Wohlfahrtsbereich gesichertes Minimum an Legitimität, das für breite Bevölkerungsgruppen eine Mobilisierung gegen das Regime nicht als „opportun“ erscheinen lässt.

5. Außenpolitische Positionen und Kooperationsverhalten

Die außenpolitischen Beziehungen der Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens werden seit den 1990er Jahren zunehmend von den ökonomischen Interessen der Nationalstaaten geleitet und ideologische Positionen in den Hintergrund gedrängt.

Die sich relativ zeitgleich mit dem Ende des Ost-West-Konflikt intensivierenden Globalisierungsprozesse im Wirtschafts-, Finanz- und Kommunikationssektor hatten negative Auswirkungen auf die Handlungskapazitäten der nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staatsführungen. Sie verschärften die bereits wirtschaftlich und sozial angespannte Lage, die destabilisierende Tendenzen zeigte, so dass ein größerer Pragmatismus in der Außen- und Wirtschaftspolitik für die Sicherung der innenpolitischen Stabilität nötig schien und sich mehrheitlich der *Primat der Ökonomie* durchsetzte. Konkret bedeutet das für die Außen- und Wirtschaftspolitik der Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens, dass aus dem Bewusstsein der politischen und wirtschaftlichen Schwäche/Verletzlichkeit heraus eine kooperative Politik mit den OECD-Staaten und allen anderen potentiellen Handelspartnern gestaltet wird, die nationalstaatlichen Interessen dient. Diese Entideologisierung der Außenpolitik schließt ein, dass gute Beziehungen eines Kooperationspartners (wie Russland, China) zu Israel gegenwärtig kein Hindernis mehr für eigene bilaterale Beziehungen sind, vor-

³⁹ Von der Betrachtung ausgenommen sind hier wiederum Afghanistan, Irak und die Palästinensischen Autonomiegebiete.

ausgesetzt, der Kooperationspartner erkennt die Rechte des palästinensischen Volkes an.

Ausnahmen diesbezüglich sind kriegs- und besatzungsbedingt der Irak; ferner Syrien, das sich unter US-amerikanischem Druck mit einer Loslösung von alten Positionen schwer tut und Iran, wo nach dem Scheitern des Reformkurses unter Präsident Khatami, der an eine pragmatischere Außenpolitik geknüpft war, seit 2005 von Präsident Ahmadi-Nedschaf in der Außenpolitik wieder ideologische, „antiwestliche“ Positionen in den Vordergrund gestellt und in der internationalen Öffentlichkeit betont werden.

Die Versuche der nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten, eine Aufwertung der UNO als multilaterales Konfliktlösungsforum durchzusetzen, sind bislang nicht erfolgreich gewesen. Gerade wegen des Fehlens einer als unparteiisch wahrgenommenen Instanz, die im Konfliktfall angerufen werden könnte, ist das Gefühl verbreitet, „imperialistischem Zugriff“ und „wirtschaftlicher Ausbeutung“ ähnlich wie zu Zeiten des Kolonialismus ausgesetzt zu sein. Das gegenwärtige internationale System wird als ein System wahrgenommen, in dem das „Recht des Stärkeren“ herrscht und die Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens entweder zu Gefolgschaft zwingt oder in die Position des Gegners drängt und damit Vergeltungsmaßnahmen aussetzt.

Eng mit dieser Wahrnehmung verbunden ist die ausgeprägte Amerikakritik und der Antiamerikanismus in breiten Teilen der Bevölkerung und bei den politisch Aktiven. Vertreter eines virulenten ideologischen Antiamerikanismus sind vor allem Islamisten, deren Positionen gleichzeitig auch massiv antiwestlich sind. Die Ablehnung richtet sich nicht nur gegen das außenpolitische Verhalten der USA oder westlicher Staaten, sondern gegen die Übernahme westlicher politischer Konzepte und die gesellschaftlich-kulturellen Ausdrucksformen, Sitten und Normen westlicher Gesellschaften. Die islamistische Bewegung konnte in Staaten, in denen sie bereits vor 2001 gesellschaftlich relativ gut verankert war wie in Algerien, Ägypten, Jordanien und Pakistan nach dem 11. September 2001 und dem Beginn des „Krieges“ der US-Regierung

gegen den Terrorismus an Einfluss gewinnen. Die Außenpolitik der USA seit dem 11. September dient ihnen als Verstärker für die These vom westlichen Kampf gegen Muslime und gegen den Islam. Ihr Ruf nach Widerstand gegen diese Politik und zum Schutz der Identität ist eine logische Konsequenz dieser Wahrnehmung.

Weil der Antiamerikanismus als Strategie gegen die eigene Staatsführung eingesetzt wird, kam es gerade in Staaten, in denen die mangelnde materielle Ressourcenverteilung Opposition gegen das bestehende Regime schürt, zu einer weiteren Stärkung des islamistischen Einflusses. Die islamistische Bewegung verfügt zudem nach wie vor über gewaltbereite Gruppen, die nur in einigen Staaten durch Repressions- und Kontrollmaßnahmen in ihrer Handlungsfähigkeit massiv eingeschränkt sind oder zur Zeit von Gewaltakten absehen, um die eigene Existenz nicht zu gefährden.

6. Einstellungen zu externer Reformförderung

Mit Ausnahme einiger weniger Individuen lehnen nicht nur die Staatsführungen, sondern auch die politischen Parteien und gesellschaftlichen Vereinigungen aller politischen Couleur – ungeachtet ihrer Nähe oder Ferne zum Regime – die externen Initiativen zur Demokratieförderung als „US-Initiativen“ und Einmischung in die inneren Angelegenheiten unisono ab. Westliche Unterstützung wird nur dann positiver bewertet, wenn sie sich nicht in ordnungspolitische Angelegenheiten einmischt. Sie wird hingegen abgelehnt, wenn sie sich eigenmächtig einbringt und mit Drohungen versucht, Politikänderungen zu erreichen.⁴⁰

Externe Demokratisierungsinitiativen werden zwar unabhängig von der politischen und konfessionellen Orientierung abgelehnt; allerdings wird nicht jede ausländische Hilfe und Unterstützung grundsätzlich zurückgewiesen. Wenn externe Unterstützung angeboten wird, um lokale Maßnahmen zu fördern, ohne dass Bedingungen gestellt werden, die eine grundlegende Orientierungsände-

⁴⁰ Wie z.B. die USA mit ihrem *Syria Accountability Act* und der von ihr in der UNO unterstützten Resolution 1559 des UNO-Sicherheitsrates zur Veränderung der innenpolitischen Situation im Libanon.

rung bzw. normative Neuausrichtung des politischen Systems und der gesellschaftlichen Organisation verlangen, oder wenn Programme und Projekte technischer Art angeboten werden, die normativ „offen“ sind, dann wird eine Nutzung der Angebote von der Mehrheit der politischen und gesellschaftlichen Akteure mit Ausnahme weniger Staaten (Saudi-Arabien) und einiger islamistischer Organisationen nicht kategorisch ausgeschlossen. Die Vorbehalte sind zudem derzeit geringer, wenn die Unterstützungsmaßnahmen nicht als US-Maßnahmen ausgewiesen sind.

Westliche Forderungen zur Demokratisierung in der Region haben zusätzlich zu den endogenen ungünstigen strukturellen Bedingungen für die Einleitung von Demokratisierungsprozessen auch Widerstand und negative Emotionen geschürt, weil vor allem die US-Administration einen aggressiven Diskurs führt. Die Umsetzung einer „Demokratisierung“ des Irak mittels militärischer Intervention und die bislang ausgebliebenen positiven Folgen für die staatliche Ordnung und die Sicherheit der irakischen Bevölkerung taten ein übriges, um die Kritik an jeglicher Form der Einmischung westlicher Staaten zu schüren und die Meinung zu untermauern, es gehe „dem Westen“ nicht um Demokratisierung, sondern ausschließlich um die Kontrolle der Region und im Hinblick auf die Sicherheit Israels um die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Religiös-identitäre Aspekte bestimmen seit 2003 die Wahrnehmung und Einstellungen. Das gemeinsame Ziel heißt „Abwehr“ fremder Einflüsse, Widerstand gegen Identitätsverlust, Gleichmacherei und Dominanz durch Dritte. „Westliche“ Konzepte werden als unvereinbar mit den kulturellen Werten, der Identität und dem kulturellen Partikularismus erklärt. Die Gleichsetzung von Globalisierung mit Verwestlichung und Amerikanisierung ist ausgeprägt.

Im Zusammenhang mit der Untersuchung des Verhältnisses zu westlichen Konzepten und westlicher Reformförderung tritt ein deutlicher Unterschied in der Wertung, der Interpretation und der Reaktion zwischen den Maghrebstaaten und den nah- und mittelöstlichen Staaten (inklusive Ägypten) auf. Die kulturelle Identi-

tätsdebatte, die in Nah- und Mittelost um die Begriffe Sicherung der religiös-kulturellen Identität kreist und durch die US-amerikanische („westliche“) Politik seit 2001 stimuliert wird, determiniert in den Maghrebstaaten nicht in ähnlicher Weise die Positionen. Mehrere Faktoren scheinen dafür bis heute verantwortlich zu sein:

- die geographische Ferne vom Schauplatz der direkten Einflussnahme der USA;
- das Verhältnis der Maghrebstaaten zu den USA, das traditionell gut ist (Marokko, Tunesien), die letzten Jahre bewusst gefördert und kooperativ gestaltet wird (Algerien) und durch intensives Bemühen konfliktfrei gestaltet werden soll (Libyen), wobei diese Politik der Staatsführungen nicht auf breiten Widerstand in den Bevölkerungen stößt;
- die Inanspruchnahme durch innenpolitische Entwicklungen und Konflikte (Algerien, Marokko) und
- generell eine stärker ausgeprägte Neigung seit den 1980er/1990er Jahren pragmatisch nationale (wirtschaftliche) Interessen in den Vordergrund zu stellen und sich aus diesem Grund gleichzeitig nach „außen“ (Europa, USA) zu öffnen.

Bezeichnend ist auch, dass in den Maghrebstaaten mit Ausnahme der islamistischen Bewegung Algeriens und Marokkos die Identitätsdebatte nicht in erster Linie einen religiösen Bezug herstellt. Was allerdings auch in den Maghrebstaaten auf breite Kritik stößt, ist eine kulturelle Homogenisierung und ihr Resultat, der kulturelle Identitätsverlust (ohne religiöse Konnotation).

III : Entwicklungstendenzen in Politik und Gesellschaft

Wie sich ein Staat und seine Gesellschaft unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten entwickeln, ob bestehende Problembereiche in gewaltsame Konflikte münden, die Auswirkungen auf die politische Stabilität haben werden, ob ein Staat nach innen und außen eine Politik der friedlichen Konfliktbeilegung praktizieren wird oder ob sich Konflikte verschärfen und transnationale bzw. internationale Auswirkungen haben werden, sind Fragen, die im Mittelpunkt von vorausschauenden Analysen stehen. Die Grund-

daten für die Einschätzungen künftiger Entwicklungen liefern wiederum Analysen zu jenen Faktoren, denen – empirisch unterlegt – konfliktauslösendes Potential zukommt. Die Faktoren, die Auswirkungen auf die innen- und außenpolitische Entwicklung eines Landes haben, sind für alle Regionen weitgehend identisch: Demographie; Urbanisierung; Migration; Wirtschaftsentwicklung (Wirtschaftswachstum); Verfügbarkeit von Ressourcen (Ressourcenknappheit); Ökologie; Legitimität der Staatsführung, Gewaltmonopol, Kontroll- und Durchsetzungskapazität des Staates; Extremismus und extremistische Gewalt; Proliferation von Waffen, das Streben nach Massenvernichtungswaffen und insbesondere nach Atomwaffen. Das „Set“, die Zusammensetzung der Faktoren bzw. Faktorenbündel, die von Analysten als ursächlich und auslösend für Konflikte herangezogen werden, variiert dabei je nachdem, ob die Zukunftsprognose die globale Entwicklung im Fokus hat oder eine länder- und regionenspezifische Aussage anstrebt. Im ersten Fall sind die Schlüsselfaktoren allgemeiner und damit grober gefasst.⁴¹ Im zweiten Fall sind sie feiner auf das Land bzw. die Region abgestimmt und berücksichtigen (im Idealfall) die jeweiligen Charakteristika,⁴² die strukturellen Bedingungen und die dominanten politischen und gesellschaftlichen Traditionen und Normen.

Zu einzelnen Faktoren und Problembereichen in Nordafrika, Nah- und Mittelost, vor allem zu den Themen Bevölkerungsentwicklung, Urbanisierung, Migration, ökologische und Ressourcenkonflikte (u.a. um Wasser) und Konflikte mit extremistischen Gruppen sowie zu den seit Jahrzehnten ungelösten Konflikten um Palästina und die Westsahara liegen zahlreiche detaillierte Einzelstudien vor.⁴³ Im Folgenden soll deswegen vor der Einschätzung

⁴¹ Wie z.B. die entsprechenden Zukunftsprognosen des US-amerikanischen *National Intelligence Council* (vgl. Auswahlbibliographie).

⁴² Vgl. z.B. Boniface, Pascal/Billion, Didier (Hrsg.): *Les défis du monde arabe*, Paris 2004.

⁴³ Vgl. u.a. die Literaturangaben in dem Forschungsüberblick bei Faath, Sigrid/Mattes, Hanspeter: *Gewaltsame Konflikte in Nordafrika/Nahost: analytische Defizite, schwierige Früherkennung und limitierte Interventionsmöglichkeiten*, in: Kurtenbach, Sabine/Mehler, Andreas (Hrsg.): *Die Vielfalt von*

der Risikofaktoren für die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Nordafrika, Nah- und Mittelost lediglich eine kurze Auflistung und Charakterisierung der wichtigsten Faktoren erfolgen, die aus der (subjektiven) Warte der Autorin mindestens bis 2010 die Entwicklung in den Staaten der Region bestimmen und Einfluss auf die Beziehung der einzelnen Staaten zu Europa und „dem Westen“ insgesamt haben werden.

1. Konfliktlinien und Problembereiche mit Zukunft

Die Konfliktlinien und Problembereiche mit Zukunft bis 2010 werden nach ihren Hauptwirkungsebenen in sozioökonomische, politische sowie in transnationale bzw. internationale unterschieden. Zwischen diesen Hauptwirkungsebenen gibt es zwangsläufig vielfältige Überschneidungen; die vorgenommene Gruppierung soll in erster Linie eine klare Konturierung der Konfliktlinien und Problemkonstellationen ermöglichen.

1.1. Sozioökonomische Ebene

Bevölkerungsentwicklung

Zum globalen Bevölkerungswachstum auf 6,5 Mrd. Menschen Ende 2005 (Schätzung: 7 Mrd. im Jahr 2013, 8 Mrd. 2028) haben die Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens mit ihren hohen Wachstumsraten von durchschnittlich 2,73 % im Zeitraum 1965-1990 überproportional beigetragen. Lebten in den arabischen Staaten und Iran 1950 rund 100 Mio. Einwohner, so waren es 1995 bereits 325 Mio.; die maximale UNO-Schätzung für 2025 beläuft sich auf rund 623 Mio. Die Bevölkerung wird dabei in den kommenden Dekaden wegen sinkender Geburtenraten in den meisten Staaten nicht wie bisher durch die Altersgruppe der 0-14jährigen, sondern die Gruppe der ins Erwerbsleben eintretenden Kategorie der 15-30jährigen bestimmt; zugleich wächst durch den verbesserten Lebensstandard die Zahl derer über 65 Jahre, was

Gewaltkonflikten. Analysen aus regionalwissenschaftlicher Perspektive, Hamburg 2002, S. 87-129.

eine absehbare Herausforderung für die Rentenversicherungssysteme der Staaten wird. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung gibt es sowohl regionale als auch länderspezifische Unterschiede, die langfristige politische Handlungsdynamiken auslösen werden bzw. in sich bergen.

Vergleicht man die Bevölkerungsdynamik in den vier Subregionen (Nordafrika; Naher Osten; Arabische Halbinsel/Golfstaaten; Mittlerer Osten), dann weist Nordafrika sowohl im Zeitraum 1995-2010 als auch im Zeitraum 1995-2025 mit 31,1 bzw. 59,05 % das geringste und die Arabische Halbinsel mit 58,1 % bzw. 129,8 % das höchste Wachstum auf. Die Maghrebstaaten sind dabei jene Staaten, in denen dank staatlicher Maßnahmen die Geburtenrate bislang am deutlichsten abgesenkt werden konnte (Tunesien 1999: 1,5 %, 2004: 1,3 %); in diesen Staaten wird der demographische Druck zukünftig (relativ) weiter nachlassen.

Entsprechend den absoluten Einwohnerzahlen (einschließlich einer Berücksichtigung der Entwicklung bis 2015) kristallisieren sich drei demographische Schwerpunktstaaten in der Gesamtregion heraus: Ägypten mit 67,7 Mio. Einwohnern 2000 (2015: 79,2 Mio.), Iran mit rund 64 (2015: 79,9) und die Türkei mit 71,5 Mio. (2015: 79,4 Mio.) Einwohner. Die nichtarabischen Staaten Türkei und Iran stellten 2000 mit über 135 Mio. Einwohnern (2015: rund 160 Mio.) ein mit divergierenden Eigeninteressen versehenes Gegengewicht zu den arabischen Staaten dar.

Der arabische Raum wird demographisch zwar eindeutig von Ägypten dominiert, das gegenwärtig (und im Jahr 2015) alleine nahezu doppelt so viele Einwohner zählt wie die jeweils beiden nächstrangigen arabischen bevölkerungsreichen Staaten Sudan (2015: 41,4 Mio.) und Algerien (2015: 38,2 Mio.) zusammen, zerfällt aber seinerseits in mehrere Subzentren: Neben Ägypten sind dies der Bevölkerungspol Marokko und Algerien mit im Jahr 2015 zusammen rund 75 Mio. Einwohnern, der ethnisch-religiös konfliktreiche Sudan mit dann über 41 Mio. Einwohnern sowie Saudi-Arabien (33 Mio.) mit den bevölkerungsreichen Staaten Irak (34

Mio.) als Nachbar im Norden und dem Jemen (31 Mio.) im Südwesten.

Urbanisierung

Das in den letzten Dekaden zu konstatierende Bevölkerungswachstum hat nicht zu einer linearen Erhöhung der jeweils ortsansässigen Populationen geführt, sondern auch – bedingt durch die ungleiche Ressourcenausstattung und industrielle Infrastruktur – eine verstärkte Binnenmigration und damit ein asymmetrisches Wachstum der Städte gegenüber den ländlichen Gebieten zur Folge gehabt. In allen Staaten der Region hat sich deshalb die Urbanisierungsrate von durchschnittlich 27,7 % (1959), 46,8 % (1980) auf rund 60 % (2000) drastisch und im Weltmaßstab überproportional erhöht mit Spitzenwerten in den wüstenhaften Golfstaaten von derzeit 87 % in den VAE, 86 % in Saudi-Arabien und 88 % in Libyen. Am unteren Ende der Skala rangieren Ägypten mit 45 % und Marokko mit 55 %. Ausnahmen nach unten sind wegen der flächenmäßigen Größe des Staates der Sudan (36 %) und wegen der nach wie vor dezentral siedelnden Stämme der Jemen (25 %); Ausnahmen nach oben sind wegen der im Vergleich zum Staatsterritorium hohen Bevölkerung der Stadtstaat Kuwait (97 %), ferner der palästinensische Autonomieteil Gaza (97 %), der Libanon (90 %) und Israel (92 %). Die starke Urbanisierung hat zu einem dichten Netz von Städten geführt, von denen allerdings im Jahr 2005 nur zwölf die Bezeichnung Megapolis verdienen; dies sind von West nach Ost die städtischen Agglomerationen Casablanca/Rabat, Algier, Alexandria, Kairo, Khartum, Damaskus und Aleppo, Bagdad und Dschidda sowie im außerarabischen Raum Istanbul (ca. 7,5 Mio. Einwohner), Ankara (ca. 3,2 Mio.) und Teheran (ca. 7,3 Mio.) sowie Tel Aviv/Jaffa (3 Mio.). Zu zukünftigen Megapolen (bis 2015) werden sich bei anhaltender starker Zuwanderung entwickeln: Gizeh (Ägypten; mit derzeit 2,2 Mio. Einwohnern), Izmir (Türkei; derzeit 1,0 Mio.), Sana (Jemen; 2015: 2,6) sowie das ostiranische Mashad (2015: 2,55 Mio.).

Die anhaltende Tendenz zur Herausbildung neuer Megapolen bzw. von zahlreichen Großstädten zwischen 500.000 und 2,5 Mio. Einwohnern wird die bereits derzeit bestehenden Strukturprobleme im administrativen Bereich bei den angebotenen Dienstleistungen, im Umweltbereich, beim Wohnraumangebot, bei der Nachfrage nach Boden und Infrastruktur weiter vergrößern. Dies wird zugleich zu einem fortgesetzten Machtkampf zwischen Befürwortern einer Zentralisierung der Administration und Stadtplanung und Befürwortern einer größeren Dezentralisierung führen, weil beide für ihre Konzepte den Anspruch auf bessere Problembeseitigung erheben. Die Zukunft der Städte gestaltet sich – mit Ausnahme einiger Städte am Persischen Golf (wie Dubai, Manama) angesichts der administrativen und sozioökonomischen Probleme eher schwierig; ein positiver Zustand scheint – so die algerische Tageszeitung *El Watan* (15. Dezember 2005) – bereits dann erreicht, wenn es gelingt, „Anarchie zu verhindern“.

Ökonomische und soziale Problembereiche

Die anhaltende dynamische Bevölkerungsentwicklung in der Gesamtregion Nordafrika, Nah- und Mittelost bedingt ein Spektrum nachgelagerter sozioökonomischer Problembereiche. Die Nachfrage des Bevölkerungssegmentes der 15-64jährigen nach Arbeitsplätzen ist im weltweiten Vergleich die am schnellsten wachsende. Waren 1995 erst 138 Mio. Einwohner der arabischen Staaten im erwerbsfähigen Alter, so werden es im Jahr 2030 rund 332 Mio. sein. Wegen des durchschnittlich moderaten Wachstums der Volkswirtschaften in den Staaten der Region und den beschränkten wachstumsinduzierenden ausländischen Direktinvestitionen (häufig mit Konzentration im Erdöl-/Erdgassektor) wird die benötigte Anzahl von Arbeitsplätzen nicht bereitgestellt werden können, so dass die Arbeitslosigkeit in nahezu allen Staaten (mit Ausnahme einiger Golfstaaten) weiter ansteigen oder auf hohem Niveau stagnieren wird; dies gilt erst recht für die Gruppe der Jugendlichen/jungen Erwachsenen, die allein wie im Libanon oder Palästina über 70 % der Arbeitslosen stellen.

Arbeitslosigkeit (oder für die Familiengröße ein zu geringes Einkommen) ist zugleich die Hauptursache für Armut. Nach Angaben des Kairoer *Economic Research Forum* ist zwar die in Armut lebende Bevölkerung (Definitionsgrenze: maximale Verfügbarkeit von 1 US-\$/Tag) in Relation zu jener in Ostasien und Lateinamerika geringer, nichtsdestotrotz ist „die Anzahl der Armen in der Region im Steigen begriffen“. Dies gilt in erster Linie für die städtischen Gebiete, in denen die Anzahl der gänzlich Arbeitslosen oder jener, die lediglich im informellen Bereich partiell tätig werden, weiter zunehmen wird. Bereits heute sind in Marokko etwa 60 %, im Jemen 35-45 %, in Ägypten 35 % im schlechtbezahlten informellen Sektor tätig. In den sozial auseinanderdriftenden Staaten der Region – Verarmung oder Verharren auf niedrigem Niveau der sozial schwachen Bevölkerungsmehrheit vs. Reichtumszuwachs einer Minderheit, die über politische und wirtschaftliche Macht verfügt – ist deshalb entsprechend dem größeren Segment die soziale Lage brisant. Die für zahlreiche junge Erwachsene zutreffende Situation: mangelnde Ausbildung, Arbeitslosigkeit, fehlender Wohnraum, fehlende Konsummöglichkeiten erzeugen eine hohe Frustration und eine hohe Anfälligkeit für mobilisatorische Ideologien (die ihrerseits den „korrupten Staat“ als Zielscheibe ihrer Aktion haben); zugleich können legalisierte Manifestationen Dritter (z.B. Streikaufrufe der Gewerkschaften oder Studentendemonstrationen) Anlass sein, diese als Ventilfunktion zu missbrauchen. Exemplarisch für den Ausbruch jugendlicher Gewalt sind die von Jugendlichen getragenen landesweiten sozialen Proteste in Algerien 2005. Dass aber nicht nur mangelnde Ausbildung konfliktgenerierend ist, sondern auch arbeitslose Diplomierte militant ihre Ansprüche auf Beschäftigung artikulieren, zeigen die Beispiele Marokko oder Bahrain.

Die sichtbarsten Konsequenzen hat das Bevölkerungswachstum zweifellos im baulichen Bereich. Der unaufhaltsame Bedarf an Wohnraum (Schätzung des Wohnraumfehlbestandes gegenwärtig für Algerien z.B. 1 Mio. Einheiten; Marokko 700.000 Einheiten) ist nicht nur gemäß der statistisch belegten Korrelation „Mit der

Zahl der Menschen schwindet der Wald“ für den Rückgang der Wälder absolut (in Hektar) als auch relativ (Hektar pro Kopf) verantwortlich, sondern auch Ursache für die unaufhörliche räumliche Ausdehnung der Städte. Zudem ist das Bevölkerungswachstum der verantwortliche Faktor für staatliche Defizite in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur. Die Konsequenzen des Bevölkerungswachstums für die Stadtentwicklung, die Wohnraumsituation und Infrastruktur sind bislang eher negativ einzuschätzen, weil die staatlichen/städtischen Behörden den quantitativ wachsenden Bedürfnissen stets nur nachhinken. Die Handlungskapazitäten sind nicht nur durch fehlende Finanzmittel (Steuergelder) eingeschränkt, sondern die Funktionsweise durch Praktiken informeller Politik (Klientelbeziehungen, Korruption) zusätzlich belastet. Die mit wenigen Ausnahmen stagnierende Infrastruktur führt deshalb zunehmend zu negativen gesamtstädtischen Entwicklungen (mit entsprechenden lokalen Presseberichten über „Verwahrlosungstendenzen“). Zu dieser Entwicklung hat nicht nur die durch Binnenmigration ausgeweitete „Ruralisierung der Städte“ beigetragen, sondern vor allem die sich verschlechternde soziale Lage für große Teile der Bevölkerung. Hohe Arbeitslosigkeit und die häufig unter IWF-Druck ergriffenen wirtschaftlichen Restrukturierungsmaßnahmen (Subventionskürzungen; Privatisierungen; Einschränkung der Staatswirtschaft; Abbau der Bürokratie usw.) haben daran ihren Anteil.

Ökologische Probleme

Die ökologischen Konsequenzen des Bevölkerungswachstums sind vielfältig und weisen in ihrer Problematik stets auf fehlende bzw. ungenügende staatliche Handlungskapazitäten hin. Die gravierenden ökologischen Konsequenzen betreffen alle drei Lebensräume (Boden, Wasser, Luft) gleichermaßen:

Boden: Die ökologische Belastung des Bodens abseits der Sonderbelastungen, die im Agrarsektor durch falsche Bewässerung (Bodenversalzung) und Überbeanspruchung (z.B. Bodenerosion durch Überweidung) herbeigeführt werden, ist sowohl Resultat der mangelnden Einhaltung von Umweltgesetzen durch Haus-

halte wie Gewerbe und Industriebetriebe (bzw. des Fehlens gesetzlicher Regelungen) als auch der technischen Überforderung der mit der Abfallbeseitigung beauftragten Institutionen. Die Entsorgung flüssiger Abfälle und Giftstoffe in Flüsse und Bäche sowie von Feststoffen in wilden Depots ist für alle Staaten der Region nachgewiesen.

Wasser: Die Wasserverschmutzung, also die Beeinträchtigung vorhandener Wasserreserven durch Schadstoffe (organische und anorganische Verbindungen wie Pestizide, Metalle, Kampfstoffe, Salze usw.), ist parallel zum Bevölkerungswachstum und zur Industrialisierung ansteigend. Die Wasserverschmutzung geht im wesentlichen auf kommunale und industrielle Abwässer, aber auch auf Rückstände aus der Landwirtschaft, dem Straßenverkehr und Einträge von Luftschadstoffen zurück. Die unzureichende Kapazität der Kläranlagen in vielen Großstädten der Region hat das Problem der Verseuchung der Oberflächenwasser durch nicht behandelte Abwässer aus Industrie und Haushalten verschärft. Trotz stellenweise erheblicher Investitionen in moderne Kläranlagen (z.B. in Tunesien) unterliegen viele Flüsse und Seen sowie die Anrainermeere der zunehmenden Eutrophierung. Für Ägypten schätzen Urbanisten, dass in den Städten immer noch 40 % und auf dem Land 80 % der Haushalte ihre Abwässer bestenfalls in eine Sickergrube oder den nächsten Drainagekanal, im schlimmsten Fall einfach auf die Straße leiten. In zahlreichen Metropolen mangelt es an Einrichtungen für die Sammlung und Behandlung von Schad- und Abfallstoffen, die zur Wasserverschmutzung beitragen. Krasse Beispiele sind Kairo oder Teheran, wobei allein ein Blick auf die Einwohnerzahl pro qkm (Heluan bei Kairo rund 90.000 Einwohner; Stadtviertel al-Sharabiya beim Hauptbahnhof Kairo 108.944 Einwohner!) verdeutlicht, vor welchen Problemen die Abfall-/Abwasserbeseitigungsorgane der Kommunen stehen. Ein Indiz für die Überforderung sind jedenfalls hinsichtlich der Kommunalverwaltungen von Küstenstädten die Berichte über die Verschmutzung der stadtnahen Strände durch Fäkalien und sonstige Abfälle, wie sie alljährlich die Presse liefert.

Luft: Die Luftverschmutzung ist Phänomen, das hauptsächlich die Agglomerationen betrifft; Hauptverursacher sind der PKW- und LKW-Verkehr und die Industriebetriebe, besonders in Iran in der Wintersaison die Heizungen der Einzelhaushalte; in Kairo/Nildelta resultiert die Rauchglocke vom Verbrennen des Stroh. Die Luftbelastung ist je nach Windaufkommen extrem hoch.

Ressourcenverfügbarkeit

Die Bevölkerungszunahme auf einem Staatsterritorium heißt bei gegebener (und selbst mittelfristig kaum variierbarer) Faktorausstattung eine Verschlechterung der entsprechenden Pro-Kopf-Relationen. Dies gilt in erster Linie für die bereits heute defizitären

Sektoren Wasserwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion. Die Wasserwirtschaft hat zunehmend mit Verknappungseffekten umzugehen, die abgesehen vom periodischen natürlichen Faktor Trockenheit/Dürre durch die drei Faktoren Bevölkerungswachstum, Verstädterung und Wirtschaftswachstum (einschließlich Industrialisierung) ausgelöst werden. Insgesamt verfügt die Nah- und Mittelostregion (16 arabische Länder, Israel, Iran) über 350 Mrd. Kubikmeter (1.436 Kubikmeter pro Kopf der Bevölkerung) erneuerbare Wassermengen, davon 140 Mrd. in Flüssen, die außerhalb der Region entspringen. Von diesen 18 Regionalstaaten verfügen nur sieben über eine Wassermenge von über 1.000 Kubikmeter pro Kopf und Jahr. Der regionale Durchschnitt wird nach Schätzungen der Weltbank kontinuierlich sinken und im Jahr 2025 etwa 667 Kubikmeter erreichen (15% des Weltdurchschnitts). Bereits heute befinden sich Ägypten, Algerien, Libyen, Tunesien, Mauretanien, Dschibuti, der Jemen, Jordanien, Syrien, die palästinensischen Gebiete und Israel sowie die Golfstaaten im Stadium akuter Wasserknappheit. Nur die Golfstaaten können sich finanziell große Wasserdestillieranlagen leisten. Die Folge der unzureichenden Wasserreserven sind je nach Saison und Höhe der jährlichen Niederschläge immer wiederkehrende Notpläne, mit denen die Wasserzuteilung in den Agglomerationen gesteuert wird. Hinzu kommt, dass in großen peripheren Regionen immer mehr Menschen mühsam durch oft weit entfernte Brunnen kanisterweise versorgt werden müssen. Massive Rückwirkungen hat dies vor allem auf die Nahrungsmittelproduktion. Die von der FAO regelmäßig vorgelegten Karten zur Agrarsituation der Länder der Welt weist allen Staaten der Region Nordafrika, Nah- und Mittelost ungünstige Getreideproduktionsaussichten zu. Wenngleich nicht alle Staaten ein so extremes Nahrungsmitteldefizit ausweisen wie Ägypten oder Algerien, das allein jährlich (je nach eigenem Ernteaufkommen) durchschnittlich zwischen 7 und 8 Mrd. US-\$ für Nahrungsmittelimporte aufbringen muss, so ist die Tendenz zu mehr kostenintensiven Importen in allen Staaten angesichts beschränkter eigener Agrarnutzfläche und eines beschränkten Potentials für Be-

wässerungslandwirtschaft unübersehbar und unabwendbar. Die sich dadurch einengende Handlungsmarge der Regierungen für eine investive/produktive Verwendung der Exportdevisenerlöse ist die eigentliche Herausforderung.

1.2. Politische Ebene

Staatliches Gewaltmonopol und Anerkennung der Legitimität der Staatsführung

Das staatliche Gewaltmonopol ist abgesehen vom Irak, Afghanistan und dem Sonderfall der Palästinensischen Autonomiegebiete in den meisten Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens intakt oder lediglich in Teilgebieten des nationalen Territoriums nicht gewährleistet (Nordterritorien in Pakistan; kleinere Gebiete im Nordjemen; Darfur und Beja-Region im Sudan). Im Fall des Irak und Afghanistans ist die Tendenz zum Staatszerfall vorhanden; der Begriff „begrenzte Staatlichkeit“⁴⁴ ist für diese beiden Staaten zu „milde“, während er auf Pakistan, den Sudan und Jemen zutrifft, wo sich größere Gebiete dem staatlichen Zugriff entziehen. Durch massiven Einsatz des staatlichen Sicherheitsapparates gegen bewaffnete Opposition, die das staatliche Gewaltmonopol herausforderte, gelang es der Mehrzahl der Staaten, die Kontrolle über das Staatsterritorium zu sichern oder wieder zu erlangen.⁴⁵ Allerdings gibt es in allen großen Städten Viertel, in denen die staatliche Präsenz reduziert oder nicht vorhanden ist, staatliche Dienstleistungen mangelhaft zur Verfügung stehen und Sicherheit und Ordnung durch den Staat nur ungenügend oder gar nicht gewährleistet wird. Diese „Versorgungslücke“ an Wohlfahrts- und Sicherheitsleistungen wird in vielen Staaten wiederum durch islamistische Organisationen und Gruppen geschlossen, de-

⁴⁴ „Begrenzte Staatlichkeit“ heißt, die vollständige und effektive Gebietsherrschaft der Zentralmacht fehlt. Vgl. zum Begriff als Überblick Risse, Thomas: *Gouvernance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, in: *Internationale Politik*, Bielefeld, September 2005, S. 6-12.

⁴⁵ Wie z.B. in Algerien, wo ab Mitte der 1990er Jahre größere Gebiete Nordalgeriens von bewaffneten islamistischen Gruppen kontrolliert wurden; zahlenmäßig stark reduziert finden sie seit 1999/2000 zunehmend nur noch in unwirtlichen, kaum bevölkerten Gebieten Rückzugsräume.

ren Ziel ein modifiziertes politisches und gesellschaftliches System auf religiöser Basis ist.

Die Mehrzahl der Staaten ist von einer „Erosion“ oder einem „Versagen“ der Staatlichkeit betroffen, weil die Kapazität des Staates zur Bereitstellung von Wohlfahrt und Sicherheit (nach innen und außen) bzw. seine Kapazität, die Wohlfahrts- und Sicherheitserwartungen der Bevölkerung zu erfüllen, insgesamt oder in Teilbereichen drastisch abnahm. Die Folgen sind negativ für die Beziehung zwischen Staat/Staatsführung und Staatsbürger; die Legitimität der Staatsführung wird in Frage gestellt und die „Gefolgschaft“ nimmt ab. Die staatlichen Leistungsdefizite bieten speziell der islamistischen Opposition Argumente zur Mobilisierung gegen den Staat. Im Mittelpunkt der Kritik stehen die ungenügenden Fürsorge- und Wohlfahrtsleistungen, die fehlende soziale Gerechtigkeit sowie der fehlende Schutz der religiös-kulturellen Identität vor externen Einflüssen. Die addierten staatlichen Leistungsdefizite führen zur Infragestellung des Führungsanspruchs der politischen Elite und der Loyalitätsverpflichtung ihr gegenüber. Das prekäre staatliche Gewaltmonopol in einigen Staaten der Region steht in engem Zusammenhang mit dem unvollständigen Nationenbildungsprozess (und in letzter Konsequenz der kolonialen Grenzziehung), dem es nicht gelang, die ethnische, ethnisch-linguistische und ethnisch-religiöse Heterogenität zu überwinden. Es sind nämlich gerade jene Staaten in besonderem Maße und dauerhaft seit der Unabhängigkeit durch ein nicht intaktes staatliches Gewaltmonopol gekennzeichnet, die ein höheres Maß an sowohl ethnischer als auch religiöser Heterogenität und an künstlicher Grenzziehung aufweisen.

Konflikt über die politische Nachfolge

Konfliktmindernd für Nachfolgeprozesse wirkt sich – wie ein historischer Rückblick erkennen lässt – eine schriftlich fixierte Regelung des Prozedere und eine deutliche Stellungnahme der politischen Elite (inklusive der Sicherheitsorgane) für einen Präsident-

schaftskandidaten bzw. den designierten Kronprinzen aus.⁴⁶ Gegenwärtig ist nur in Libyen und in Oman (kein Kronprinz) die Nachfolge im höchsten Staatsamt nicht formal geregelt, wodurch die Nachfolgefrage konfliktträchtiger wird. Konflikte sind allerdings auch in Staaten mit formal geregelter Nachfolge nicht auszuschließen, wenn das Staatsoberhaupt über Jahrzehnte die Geschicke bestimmte und der Regimekoalition eine mobilisierungsfähige Opposition gegenübersteht (wie z.B. in Ägypten).

Die „Politik des Ausgleichs“, verbunden mit einer Verteilungspolitik zur inneren Befriedung und zur Sicherung von Loyalität, wirkt sich auch bei Nachfolgeregelungen auf den Ablauf aus: In der Regel wird ungeachtet der Systemausprägung (Republik, Monarchie) auf Kontinuität bei der Macht-, Ressourcen- und Privilegienverteilung geachtet. Konfliktmindernd für die Nachfolgeregelung ist zwar einerseits die schriftliche Fixierung der Regelung, andererseits löst in den hochgradig personalisierten Systemen die temporäre Vakanz des Amtes durch Krankheit in Regime- wie Oppositionskreisen bereits „Ängste“ um die Zukunft aus, die zu einer Lähmung der regulären politischen Arbeit führen, je länger die temporäre Vakanz andauert.

Die Elitenkoalition stützt und wählt jenen Anwärter auf das höchste Amt, der imstande scheint, Kontinuität zu wahren und Wandel entsprechend den Interessen der Elite umzusetzen wie Beispiele seit Ende der 1990er Jahre zeigen (Syrien, Marokko, Jordanien). Das Staatsoberhaupt soll ein „Macher“ mit Durchsetzungskraft sein, der zudem eine „Sammlungsfunktion“ bzw. eine Funktion zur „Harmonisierung“ der Beziehungen in Politik und Gesellschaft wahrnehmen kann. Gleichzeitig bewirkt diese Erwartungshaltung, dass die Autorität des Staatsoberhauptes eng mit der Wahrnehmung von Kontrollfunktionen (inklusive substantieller administrativer Kontrolle) verbunden wird. Je heterogener die Bevölkerung eines Landes ist, desto größer ist die Bedeutung, die

⁴⁶ Vgl. zu diesem Fragenkomplex Faath, Sigrid (Hrsg.): *Konfliktpotential politischer Nachfolge in den arabischen Staaten*, Hamburg 2000.

innerhalb der autoritären Beziehungsstrukturen der Persönlichkeit des Staatsoberhauptes zukommt, um Konflikte zu regeln und gewaltsame Konflikte zu verhindern. Die in allen Republiken der Region zu beobachtende Tendenz, einen Wechsel im Amt des Staatsoberhauptes hinauszuzögern (Wiederwahlregelungen; Verlängerungen der Mandatszeit usw.),⁴⁷ um einen Politikwechsel auszuschließen, ist Teil der Systemlogik, steht aber in Staaten mit sehr heterogener Bevölkerung auch in einem engen Bezug zur Angst vor Spaltung (Sezession von Regionen), Chaos und unkontrollierbaren Zuständen.

Ob eine Nachfolgeregelung in einen Konflikt mündet, hängt schließlich auch von der Opposition eines Landes und deren Konfliktbereitschaft ab, wobei die Faktoren Stärke, konfliktbereite Gefolgschaft, Mobilisierungskraft und Unterstützung aus der Regimekoalition (Sicherheitsapparat) das Verhalten der Opposition beeinflussen. Auf der anderen Seite wird der problemlose Übertrag von Macht an einen Kandidaten aus der bisherigen Führungsmannschaft begünstigt, wenn in großen Teilen der Bevölkerung die Leistungsbilanz der Staatsführung positiv bewertet wird. Als problematische Fälle sind zur Zeit Libyen, Ägypten, der Irak und Afghanistan anzusehen: Libyen wegen der Doppelstruktur des Systems (regulärer Herrschaftssektor und Revolutionssektor) und den Rivalitäten der beiden Herrschaftsbereiche, die momentan durch Revolutionsführer Qaddafi „harmonisiert“ werden; Ägypten wegen der offensiveren, vor allem islamistischen Opposition, die nach einem Regimewechsel strebt und u.a. auch die breite anti-amerikanische Stimmung gegen das eng mit den USA kooperierende und finanziell von ihnen abhängige Regime zur Delegitimierung instrumentalisiert; Irak und Afghanistan, weil die Staatsoberhäupter nicht von allen Bevölkerungsgruppen anerkannt werden und insbesondere in Afghanistan als „Männer der USA“ gelten.

⁴⁷ Im Libanon, in Syrien und im Jemen konnte in den 1990er Jahren trotz ausgeprägter Heterogenität der Bevölkerung durch Beachtung dieser Regel die Nachfolge regulär durchgeführt werden.

Konflikte über die politische und gesellschaftliche Ordnung

Im Hauptkonflikt um die politische und gesellschaftliche Ordnung geht es nicht um die Umsetzung eines demokratischen politischen Modells und einer pluralen, demokratischen Gesellschaftsordnung anstelle des autoritären Organisationsmodells, das derzeit in allen Staaten in verschiedenen Ausprägungen dominiert und alle Ebenen der politischen und gesellschaftlichen Organisation prägt. Die Befürworter eines demokratischen (liberalen) politischen Modells sind eine Minderheit, deren Option aufgrund der politischen und gesellschaftlichen Marginalität ihrer Vertreter und ihrer fehlenden Mobilisierungskraft selbst mittelfristig keine Zukunftsaussichten hat; sie ist in jedem Fall heftigen verbalen Attacken vor allem seitens der Islamisten ausgesetzt. Der Hauptkonflikt – zum Teil latent und überwiegend rhetorisch ausgefochten, zum Teil auch gewaltsam ausgetragen – spielt sich zwischen Verfechtern einer religiös-fundamentalistischen (islamistischen) Staats- und Gesellschaftskonzeption und zwischen Vertretern einer im Verhältnis dazu „säkularen“ Konzeption ab, die eine (in der Regel schrittweise) Modernisierung des Religionsverständnisses und der Gesellschaft beinhaltet und darüber hinaus eine Anpassung an internationale Entwicklungen und universale Werte zumindest perspektivisch einplant, wenn auch Überlegungen der Machtsicherung und autoritäre Verhaltensmuster diese Anpassung zum Teil verhindern, erschweren oder konterkarieren.⁴⁸

Islamistische Gruppen wollen den „häretischen Staat“ und seine „unislamischen“ (säkularen) Gesetze sowie die „unislamische“ Gesellschaft durch ihr islamistisches Modell überwinden und das religiöse Recht zur alleinigen Grundlage von Staat und Gesellschaft machen. Seit den 1980er Jahren sind die Konflikte über diese unvereinbaren Konzepte zunehmend virulenter geworden.

⁴⁸ Die Verfechter eines islamistischen Systems (vgl. Saudi-Arabien) führen unter sich ebenso Auseinandersetzungen um die „richtige“ Ausgestaltung von Staat und Gesellschaft wie die Verfechter eines modernen Verfassungsstaates (u.a. Befürworter weitreichender politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Reformen gegen Befürworter einer langsamen Reformpolitik in ausgewählten Teilbereichen).

Sie wurden in den meisten Staaten durch Repression temporär in den Hintergrund gedrängt und auf ein kontrollierbares Maß reduziert,⁴⁹ aber nicht definitiv gelöst. Die Mobilisierungskraft der Islamisten, ihre Kritik an den Regierungen und deren Reformpolitik im allgemeinen und ihrer prowestlicher Außen- und Wirtschaftspolitik im besonderen, ist mit den wachsenden negativen sozialen Auswirkungen der wirtschaftlichen Restrukturierungspolitik und seit den verstärkten interventionistischen Einflussnahmen der USA in der Region gestiegen: Die schlechten Lebensbedingungen und der (westliche) Anpassungsdruck an globale, „westlich“-dominierte Entwicklungen (Globalisierungsprozesse) begünstigen die Argumentation der Islamisten gegen die jeweiligen Staatsführungen und ihre Politik. Die Auseinandersetzung um die Stellung der Religion und des religiösen Rechts im Staat ist gleichzeitig auch eine Auseinandersetzung über die Modernisierung und Öffnung für internationale Entwicklungen (in allen Bereichen).

Gegenwärtig stehen sich zwei unvereinbare Lager gegenüber: ein pragmatisch-autoritäres, das tendenziell zu einer kontrollierten Liberalisierung und Pluralisierung von Staat und Gesellschaft bereit ist, und ein islamistisch-autoritäres, das eine gesellschaftliche Modernisierung nach westlich-liberalen Normen ablehnt, sich gegen eine Aufhebung des religiösen Monopolanspruchs zur politischen und gesellschaftlichen Organisation wendet und für den Schutz religiös-kultureller Normen (in islamistischer Interpretation) plädiert. Ob ein konsequenter Modernisierungsprozess umgesetzt wird und langfristig zumindest einige Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens ihr Entwicklungsdefizit mindern oder überwinden werden, entscheidet sich an der Auseinandersetzung zwischen diesen Kontrahenten und an der Entscheidung für das eine oder andere Modell; in den meisten Staaten ist ein Kräftemessen in Gang. Die „Richtungsklärung“ wird auch künftig nicht

⁴⁹ Ausnahmen sind der Irak und Afghanistan sowie die Palästinensischen Autonomiegebiete, wo die gewaltsamen Konflikte u.a. auch Konflikte um Ordnungsmodelle und die Stellung bzw. den Einfluss islamistischer Organisationen sind. Ausnahmen sind auch jene Gebiete in Pakistan, über die kein umfassender zentralstaatlicher Einfluss besteht.

ohne Gewalteinsatz ablaufen, wenngleich zur Zeit die legalen oder „geduldeten“ islamistischen Parteien und Organisationen öffentlich eine größere Kompromissbereitschaft verlauten lassen. Primäres Ziel dieses derzeit gemäßigten Diskurses ist die langfristige Sicherung ihres Handlungsspielraumes. Um dies zu gewährleisten stellen legale oder geduldete islamistische Organisationen den Aufbau des „islamischen Staates“ und die Durchsetzung des religiösen Rechts in ihren öffentlichen Auftritten in den Hintergrund und schließen sich Forderungen nach demokratischen politischen Strukturen an. Sie stimulieren parallel dazu aber die latenten Ängste in breiten Teilen der Bevölkerung vor drohendem Identitätsverlust durch ausländischen Einfluss und schüren antiwestliche Emotionen; sie selbst stellen sich als „Verteidiger“ der gefährdeten Identität dar. Ihr Hauptziel und zentrales Anliegen ist unverändert ein Staat, der auf der Basis religiöser Argumente und Normensetzung die Gesellschaft „zwangsharmonisiert“ und gleichschaltet – was ein Anachronismus ist angesichts der Realitäten in den Staaten der Region, die auf eine Ent-Homogenisierung im identitären, ethnischen (ethnisch-linguistischen) und religiösen Bereich zulaufen.

Konflikte mit Minderheiten

Die anhaltenden Konflikte mit ethnischen und religiösen Minderheiten stehen in engem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsordnung, die – trotz ethnischer, linguistischer und religiöser Heterogenität – seit der Unabhängigkeit an einem Einheitskonzept festhält, in dem in der Regel eine dominante Religion, Sprache und kulturelle Identität zur Grundlage des Staates erklärt und/oder gleiche Rechte den anderen Religionen, Sprachen und kulturellen Identitäten verwehrt bleiben. Exemplarisch für diese Konflikte sind die Berberaufstände in Marokko 1957-1959; der Bürgerkrieg im Südsudan (1956-1972; 1983-2005) zwischen der nordsudanesischen arabisch-islamischen Zentralmacht und den schwarzafrikanischen, überwiegend Naturreligionen oder das Christentum praktizierenden Ethnien, die nur in einem säkularen Staat ihre Rechte gewahrt sehen; der Bürgerkrieg im Libanon (1975-1991), dessen

Auslöser in der künstlich aufrechterhaltenen politischen Vorherrschaft der christlichen Maroniten lag, die längst nicht mehr mit dem demographischen Anteil an der Gesamtbevölkerung korrespondierte. Ähnliches gilt für den Irak, wo die Bevölkerungsmehrheit der Schiiten unter Saddam Hussain nur marginal an der politischen Macht beteiligt war und seit dem Sturz Saddam Hussains 2003 ihren Einfluss im Staat sichern will; desgleichen die irakischen Kurden, die entweder die weitgehende Autonomie oder die Unabhängigkeit anstreben. Der Konflikt um die „Selbstbestimmung“ aller Akteure im Irak ist Ende 2005 offen. Der Bürgerkrieg im Jemen (1962-1994) wiederum war Ausdruck des schwierigen Nationenbildungsprozesses vor dem Hintergrund scharfer ideologischer Gegensätze und ging erst nach heftigen Kämpfen und der erzwungenen Herstellung der inneren Einheit zu Ende. In Algerien führten die langjährigen Konflikte um die offizielle linguistische und kulturelle Anerkennung der berberischen Sprache und Kultur nach einer Krise Anfang der 1980er Jahre und minderen Zugeständnissen im April 2001-2004 zu gewaltsamen Konfrontationen der jugendlichen berberischen Bevölkerung der Kabylei mit den Sicherheitsdiensten.

Die subjektive Wahrnehmung der eigenen Situation in Verbindung mit verstärkenden politischen und sozialen Faktoren förderte jeweils die Bereitschaft zur gewaltsamen Aktion. Die Enthomogenisierung der zwangsweise harmonisierten postkolonialen Staaten nahm mit den sich verschärfenden sozialen und ökonomischen Problemen und der damit einhergehenden sozialen und regionalen Ungleichheit zu. Ein Konfliktpotential stellen somit Anfang 2006 grundsätzlich alle ethnischen, linguistischen und religiösen Minderheiten in der Region dar wie z.B. die Kopten, die Christen in Ägypten und dem Sudan; die Sunniten im Irak; die Alawiten in Syrien, die Kurden in Syrien und im Irak, die Berberophonen in Algerien und Marokko. Der Konflikt mit den Berberophonen in Algerien, der sowohl eine identitäre als auch eine ordnungspolitische Komponente hat, ist nur vorübergehend beruhigt. Aktuell und ungelöst ist gleichfalls der Konflikt zwischen Kopten und Musli-

men in Ägypten. Berichte über christliche Mission und Übertritte von Muslimen zum Christentum (Marokko, Algerien 2005) schüren die Diskussion über die gefährdete religiöse (islamische) Identität und akzentuieren diese Konfliktlinie.

Weil alle Konflikte nicht durch Anerkennung und Gewährung von gleichen Rechten, sondern maximal durch Teilzugeständnisse kurzfristig befriedet wurden, deren Umsetzung nicht zügig vorangetrieben wurde, kam und kommt es periodisch immer wieder zu Ausbrüchen der Unzufriedenheit. Zudem förderte der Staat keine Toleranz, die auf die Anerkennung gleichberechtigter pluraler Identitäten und religiöser Lehren und Gemeinschaften abzielte; die offiziellen Religionsgelehrten ebenso wie die Islamisten machen so weiterhin Monopolansprüche geltend und lassen die Religionsfreiheit gerade auch im Islam nicht zu. Die alten Feinddichotomien (Muslime-Christen, Sunniten-Schiiten, Araber-Nichtaraber) und das Feindbild vom „Westen“ werden zum Schutz der religiösen Identität wachgehalten. Minderheitenregelungen, die in gesamtgesellschaftlichen Konsens getroffen und deswegen nachhaltig sein könnten, stehen aus, weil sie voraussetzen würden, dass Pluralismus als Teil des Staats- und Gesellschaftsmodells, als „Wert“ an sich propagiert und gefördert wird und der Staat als Schutzherr jeglicher Form des Pluralismus auftritt, sprich auch selbst von seinen monopolistischen Positionen Abstand nimmt.

Problembereich Integration von Jugendlichen

Für junge Erwachsene bis 30 Jahre ist die Integration in den Arbeitsmarkt – ungeachtet der Ausbildung – derzeit in allen Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens extrem schwierig. Die Schaffung von Arbeitsplätzen hinkt dem Bedarf weit hinterher; die notwendigen wirtschaftlichen Restrukturierungsmaßnahmen und die IWF-Auflagen, die einige Staaten zu erfüllen haben, führen zudem zum weiteren Abbau von Arbeitsplätzen durch Schließung oder Umstrukturierung der Staatsbetriebe, der öffentlichen Verwaltung und der nicht kompetitiven Privatunternehmen.

Weil selbst die reichen Erdölstaaten der arabischen Halbinsel nicht mehr ungebremst die öffentliche Verwaltung personell aufblähen können, um den Arbeitsmarkt zu entlasten, wuchs auch in diesen Staaten unter der jungen Generation die Protest- und Oppositionsbereitschaft; Beispiele sind die Arbeitslosenproteste in Bahrain im Dezember 2005. Eine Folge dieser Enttäuschung vom Staat ist die generelle Ablehnung der Politiker und (wo vorhanden) Parteien sowie der staatlichen Institutionen. Ausdruck dieser Unzufriedenheit ist auch die fehlende Bereitschaft der Jüngeren, sich an Wahlen zu beteiligen. Die Hinwendung zu Lebensformen mit eigenen Regeln, Gruppensolidarität und sozialem Auffangnetz, wie es Islamisten in verschiedenen Varianten (von der legalen Organisationsfähigkeit bis zum Anschluss an bewaffnete Gruppen) bieten, ist für einen Teil dieser jungen Erwachsenen eine attraktive Perspektive. Die zunehmenden (organisierten) kriminellen Aktivitäten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen weisen auf einen weiteren „Lösungsversuch“ des Überlebensproblems hin.

Die vorherrschende Erwartungshaltung an den Staat als Versorger, die eng mit der Sozialisierung in paternalistischen Strukturen zusammenhängt, prägt nach wie vor die Sicht von der „Pflicht des Staates“ gegenüber seinen Bürgern auch in der jungen Generation, obwohl die Staaten der Region gerade diese Funktion nicht mehr erfüllen können. Soziale Unzufriedenheit Einzelner mündet deswegen schnell in (meist gewaltsam verlaufende) Proteste und Zerstörungen von staatlichen Einrichtungen (besonders eklatant in Algerien landesweit 2004/2005⁵⁰). Eng mit der sozialen Problematik der Integration junger Erwachsenen in die Gesellschaft ist auch der steigende Drogenkonsum und die niedrige Gewaltschwelle im gesellschaftlichen Umgang (wie z.B. in den Familien, gegenüber Frauen) verbunden.

Gewaltbereite nichtstaatliche Akteure

Nichtstaatliche Akteure, die Gewalt als Mittel zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele bzw. zum Kampf gegen das als „Feind“ ein-

⁵⁰ Vgl. www.algeria-watch.org/fr/article/pol/revolte/emeutes_2005.htm.

gestufte Regime und seine Unterstützer einsetzen, sind die islamistisch orientierten Gruppen, deren Argumentation gegen das Regime und seine Innen- und Außenpolitik auf einer religiösen und kulturell-identitären Basis ruht. Die national agierenden terroristischen Gruppen haben zum Teil Verbindung zu internationalen islamistischen Netzwerken, bekennen sich zu deren Zielen oder liefern ihnen mitunter neue Mitglieder (z.B. für den Kampf im Irak seit 2003). Andere Gruppen sind nur lokal aktiv und auf lokale Veränderungen fixiert.⁵¹ Zu den islamistischen Parteien und Organisationen, die innerhalb des eigenen politischen Systems legal (oder geduldet) agieren und offiziell Gewalt ablehnen, bestehen vielfältige, direkte und indirekte Verbindungen. Die legal agierenden Islamisten tun sich deswegen schwer, konkret und unmissverständlich Gewaltakte islamistischer Gruppen zu verurteilen; tun sie es gezwungenermaßen dennoch, dann sind die Formulierungen meist zweideutig. Die Diskrepanz zwischen öffentlichem und nach innen an die Gruppe gerichtetem Diskurs ist in diesem Fall besonders offenkundig. Der doppelte Diskurs ist eine Schutzmaßnahme wie in der Regel Gewaltverzichtserklärungen, weil die Organisationen (momentan) aufgrund der (repressiven) Umstände keine andere Chance zum organisatorischen Überleben sehen. Die diesbezüglich Flexibilität bei der Strategiewahl, die mitunter sehr langfristig angelegt ist, wenn die Umstände eine schnelle Realisierung des Zieles unmöglich erscheinen lassen, sollte nicht unterschätzt werden. Die islamistische Ideologie ist grundsätzlich eine militante Ideologie, für die Gewalt ein zentrales Element ist, um den Feind zu besiegen, wenn er sich nicht freiwillig unterwirft.

Die Gewalt umsetzenden Gruppen werden in einigen Staaten indirekt durch Religionsgelehrte und Prediger gestärkt, die Gewalt gegen „vom Glauben abgefallene“ sowie äußere Feinde mehr oder weniger verdeckt rechtfertigen. Diese oftmals in staatlichen Diensten stehenden Religionsgelehrten bereiteten bereits in der Vergangenheit den Boden für die gewaltbereiten Gruppen. Terro-

⁵¹ Details vgl. Steinberg, Guido: *Der nahe und der ferne Feind. Die Netzwerke des islamistischen Terrorismus*, München 2005.

ristische Gewalt gegen Zivilisten (Frauen, Kinder, Alte usw.) wird jeweils punktuell nach Exzessen terroristischer Gruppen (wie z.B. in Algerien in den 1990er Jahren, in Marokko 2003 oder in Jordanien 2005) verurteilt.

Die Aktivitäten terroristischer Gruppen sind durch umfangreiche staatliche Sicherheitsmaßnahmen weitgehend eingedämmt oder eingeschränkt worden. Neue Anschläge unterschiedlicher Dimension sind allerdings grundsätzlich nicht auszuschließen, vor allem wenn externe logistische Unterstützung hinzukommt (wie in Amman/Jordanien 2005 oder Tunesien/Djerba 2002). In den nahöstlichen Staaten vermengen sich innen- und außenpolitische Ziele und Interessen der extremistischen, multinational zusammengesetzten Gruppen (s.u.). Die spezifische Situation in den palästinensischen Gebieten und den von ausländischen Truppen besetzten Staaten Irak und Afghanistan liefern Argumente für terroristische Aktionen gegen die Besatzer und gegen jene Staaten, die zu eng mit den USA kooperieren (wie z.B. in Jordanien). Die national orientierten bewaffneten Gruppen, die gegen die eigene Regierung aktiv sind, befinden sich zum Teil in Veränderungsprozessen, vor allem, wenn sie durch staatliche Gegenmaßnahmen und die Beeinträchtigung der Nachschub- und Finanzquellen geschwächt sind. Einzelne terroristische Gruppen gingen deswegen eine enge Verflechtung mit kriminellen Gruppen ein oder wandelten sich zur kriminellen Organisation (u.a. in Algerien; wahrscheinlich auch im Irak). Die organisierte Kriminalität hat mit zunehmenden sozialen Problemen und wachsender Armut unter Heranwachsenden besonderen Zulauf; entsprechend verschlechterte sich auch die Sicherheitslage der Bewohner von Großstädten. Die Gewaltbereitschaft ist wegen des Frustrationsgrades unter Jugendlichen generell hoch; sie richtet sich in sozialen Protesten gegen das Umfeld im allgemeinen, d.h. zerstört wird auch, was dem einzelnen Bürger zugute kommt und nützt.

1.3. Transnationale und internationale Ebene

Ungelöste Konflikte und unbefriedete Nachkriegsstaaten

Zwischenstaatliche Konflikte sind für die Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens inzwischen zum Großteil politische Verhandlungsmasse geworden, wenn es um noch nicht vollständig festgelegte Landes- und Seegrenzen sowie Offshorenutzungsrechte geht. Aber die Entwicklung in einigen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens wie im Irak, in Afghanistan und Pakistan (Staaten mit prekärer Staatlichkeit und nicht auszuschließender Tendenz zum Staatszerfall) sowie in Iran, der seit August 2005 unter seinem neuen Präsidenten eine offizielle Re-Ideologisierung des außenpolitischen Diskurses erlebt, stellen eine konstruktive Verhandlungsbereitschaft zur zügigen Konfliktlösung in Frage. Zwischenstaatliche Krisen und Parteinahmen zugunsten einer Führungs- oder Bevölkerungsgruppe in Nachbarländern sind bei Vorhandensein eines Interessengegensatzes und ideologischer Differenzen nicht auszuschließen (z.B. Irak-Iran).

Bei Territorialansprüchen war die Krisenanfälligkeit auch in der Vergangenheit stets hoch wie die Beispiele des Westsaharakonflikts in den 1970er/1980er Jahren, des Südsudankonflikts (1983-2005) und des anhaltenden Nahostkonflikts zeigen. Wenngleich der Westsaharakonflikt ungelöst ist, so ist er sukzessive in Verhandlungsmasse übergegangen; ein Wiederaufleben bewaffneter Auseinandersetzungen ist, allen Drohungen der Polisario in den Jahren 2004/2005 zum Trotz, durch internationale und regionale Bemühungen inzwischen weitgehend ausgeschlossen. Der Nahostkonflikt, ein Konflikt um Territorium und Staatswerdung, mündete mit Beginn der sogenannten al-Aqsa-Intifada (Herbst 2000) erneut in eine Gewaltspirale; durch transnationale terroristische Aktivitäten palästinensischer Gruppen und den Einsatz terroristischer Mittel des israelischen Staates (u.a. gezielte Liquidierung von palästinensischen Führungspersonlichkeiten) eskalierte der Konflikt. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Palästinenser und der innerpalästinensische Konflikt um das politische und gesellschaftliche Modell (islamistisch vs. säkular) sowie das Verhältnis zu Israel

wirken sich konfliktverlängernd aus. Konfliktverschärfend wirken zudem die langfristig fortbestehenden Faktoren: Erstens das ungebremste demographische Wachstum der Palästinenser (mittel- bzw. langfristig: weitere Steigerung der Armut/Arbeitslosigkeit); zweitens die geringe Größe des zur Verfügung stehenden (ressourcenarmen) Territoriums; drittens die soziale Lage der überwiegend jugendlichen palästinensischen Bevölkerung und viertens die seit der Gründung Israels von jeder der nachwachsenden Generationen empfundene „Ungerechtigkeit“ ihrer Situation sowie der demütigenden, als Missachtung wahrgenommenen Behandlung durch Israel. Die interne Situation in den palästinensischen Autonomiegebieten, wo eine starke gewaltbereite islamistische Bewegung mit entsprechendem Staats-/Gesellschaftsbild einer säkular orientierten Politikergruppe am anderen Ende des politisch-ideologischen Spektrums gegenübersteht, wird wegen der politisch, wirtschaftlich und sozial als aussichtslos empfundenen Situation vor allem unter den jungen Generationen zugunsten der radikalen (gewaltbereiten) Optionen beeinflusst. Eine Verbesserung der sozialen Lage alleine, ohne parallellaufende Verbesserung des politischen Umfeldes in den Autonomiegebieten und eine Regelung des Staatsanspruchs, wird nicht zur Aufgabe des Gewaltkurses verhelfen.

Im Falle des Südsudankonflikts, der nach 20 Jahren am 9. Januar 2005 in einen Friedensvertrag zwischen der nordsudanesischen Zentralregierung und der südsudanesischen Befreiungsbewegung SPLA/SPLM mündete, soll nach der sechsjährigen Interimsperiode, die 2011 zu Ende sein wird, über die Zukunft des Südsudan – weitgehende Autonomie im Rahmen des Sudan oder eigener südsudanesischer Staat – abgestimmt werden. Die nordsudanesischen Position bzw. die islamistische Staatsführung strebt den Erhalt der territorialen Einheit an (wie auch Ägypten als Anrainerstaat). Die politischen und ideologischen, religiösen und ethnischen (linguistischen) Differenzen zwischen beiden Landesteilen sowie die negativen historischen Erfahrungen zwischen Nord und Süd, Muslimen und Christen einschließlich der rassistischen und religiösen Vorurteile lassen den Friedensschluss sehr fragil er-

scheinen; eine Wiederaufnahme der gewaltsamen Auseinandersetzungen ist dann nicht ausgeschlossen, wenn der Südsudan 2011 für die Gründung eines eigenen Staates optiert.

Die unbefriedete Situation in den Nachkriegsstaaten Afghanistan und Irak, in denen die Sicherheitslage und Versorgungslage für die Bevölkerung prekär ist, wirkt sich eindeutig negativ auf die Wahrnehmung der westlichen Demokratisierungsinitiativen aus. Die externen Maßnahmen zur „Zwangsdemokratisierung“ und der äußere Druck zur Anpassung an „westliche Vorstellungen“ wecken auch in anderen Staaten der Region mit ausgeprägt konservativer und fundamentalistischer Bevölkerung Abschottungsreflexe (zum Schutz religiöser Werte, der kulturellen Identität). Dadurch werden nicht nur die Traditionalisten und Fundamentalisten im Irak und in Afghanistan, sondern in der Region insgesamt indirekt gestärkt, was wiederum Auswirkungen auf die Gestaltung der Außenpolitik hat. Die offizielle Unterstützung der internationalen (USA geführten) Terrorismusbekämpfung durch das Gros der Staatsführungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost und die „westlichen“ Positionen einiger Staatsführungen wird von Konservativen, Fundamentalisten und breiten Teilen der Bevölkerung kritisiert. Die nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staatsführungen dosieren deswegen ihre Unterstützungspolitik „des Westens“ und machen Zugeständnisse. Offenkundig ist, dass die antiwestliche, antiamerikanische Grundstimmung vor allem in Nah- und Mittelost durch die Situation in den unbefriedeten Nachkriegsländern und den fortwährenden Nahostkonflikt unterfüttert wird.

Migration

Migration ist für die Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens ein dreifaches aktuelles und auch zukünftig anhaltendes Problem mit innen- und außenpolitischen Aus- und Rückwirkungen.⁵²

⁵² Zu den statistischen Details vgl. Global Commission on International Migration: Migration in the Middle East and Mediterranean, September 2005, 46

Erstens sind zahlreiche Staaten der Region – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – Entsendeländer von Migranten, wobei sich die Migration mangels legaler Migrationsmöglichkeiten auf die geschlossenen Arbeitsmärkte der EU-Staaten oder die inzwischen stark eingeschränkten Arbeitsmärkte der Erdölförderstaaten illegaler Methoden bedient. Die Anzahl migrationswilliger Staatsbürger ist dabei umso höher, je prekärer die sozioökonomische Lage im Herkunftsland ist und je perspektivloser sich die Zukunft des Migrationswilligen darstellt. Politisch motivierte Migrationsbewegungen als Folge von Bürgerkriegen oder bewaffneten Konflikten (wie in Algerien Mitte der 1990er Jahre) sind als Migrationsauslösefaktor zusätzlich zu berücksichtigen.

Zweitens die Tatsache, dass vor allem die Erdölproduzentenstaaten der Region dank ihrer Finanzausstattung und wirtschaftlichen Perspektiven für Bürger von arabischen oder subsaharischen Drittstaaten als *Eldorado* wahrgenommen werden und zum Ziel von Migration werden. Dies gilt im Extremfall für Libyen,⁵³ aber auch für Algerien und die Golfstaaten (u.a. illegale Migration von Jemeniten oder Somalis nach Saudi-Arabien).

Drittens sind vor allem die für das Migrationsziel „Westeuropa“ geostrategisch günstig gelegenen Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens stark frequentierte Transitstaaten für Migranten aus den subsaharischen und westasiatischen Staaten;⁵⁴ insbesondere die großen Transsahararouten mit den Transferknotenpunkten Nordmarokko (für Spanien) und Westlibyen (für Italien) sind 2005 durch hohe Frequentierung in die Schlagzeilen geraten. Ein Nachlassen des Migrationsdrucks aus dem subsaharischen Afrika ist bis 2010 nicht zu erwarten.

Terrorismus

Die transnationalen Aktivitäten terroristischer, international zusammengesetzter Gruppen in der Region konnten trotz der verstärkten Sicherheitsmaßnahmen der Nationalstaaten und der Unterstützung im Rahmen der internationalen Kooperation gegen Terrorismus weder im südsaharischen Raum zwischen den Sahelstaaten und den Staaten Nordafrikas noch im Irak, Afghanistan oder Pakistan unterbunden werden. Zum einen entziehen sich die Territorien durch Unwirtlichkeit und Größe der effektiven und ef-

S. (www.gcim.org) und den von Philippe Fargues herausgegebenen Bericht: *Migrations méditerranéennes 2005*, Florenz 2005, 323 S.

⁵³ Hier spielt die libysche proafrikanische Außenpolitik eine wichtige Rolle; vgl. Haddaf, Said: *Les migrations africaines, enjeu géopolitique libyen*, in: *Maghreb-Machrek*, Paris, Nr. 185, 2005, S. 81-94.

⁵⁴ Vgl. Mehid, Lahlou: *Filières migratoires subsahariennes vers l'Europe (via le Maghreb)*, in: Wippel, Steffen/Marfaing, Laurence (Hrsg.): *Les relations transsahariennes*, Paris 2004, S. 113-140 und *Migration in the Middle East and Mediterranean*, a.a.O., S. 18ff. (Illegal migration patterns and smuggling routes).

fizienten staatlichen Kontrolle. Zum anderen verfügen die terroristischen Gruppen über Rückhalt und Unterstützung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die mit ihrer Hilfe Eigeninteressen verfolgen (Sahelregion), oder sie erzwingen sich Schutz und Unterschlupf durch Drohung mit Gewalt. Die Waffenversorgung und die Erschließung von Geldquellen gelingt relativ gut in Regionen ohne oder mit rudimentärer zentralstaatlicher Präsenz, also in Staaten, die unter die Rubrik „prekäre Staaten“ fallen und in denen eine Tendenz zum Staatszerfall zu erkennen ist (Irak, Afghanistan); sie gelingt aber auch durch die Kooperation mit Bevölkerungsgruppen, die im Drogenhandel aktiv sind bzw. mit Gruppen organisierter (transnationaler) Kriminalität. Die von prekärer Staatlichkeit gekennzeichneten Staaten Pakistan, Afghanistan, Irak, Sahelstaaten bzw. Nordprovinzen der Sahelstaaten bieten gleichzeitig einen Aktions- und Rückzugsraum, so dass sie zum Fortbestand dieser Gruppen beitragen. Die Verschärfung des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus ist seinerseits ein Faktor, der zum Fortbestand islamistischer Gruppen inklusive der gewaltbereiten Gruppen beiträgt. Da er von vielen im islamischen Raum als „Kampf gegen den Islam“ interpretiert wird, ist Sympathie für die islamistischen Argumente gegen die externen Einmischungen vorhanden. Die islamistischen und religiös-konservativen Gruppen konnten sich in den meisten Staaten im Nahen und Mittleren Osten konsolidieren und sowohl in nationalistisch-orientierten Gruppen als auch unter extrem linken Gruppen und Globalisierungsgegnern potentielle Kooperationspartner gewinnen. Von diesem mental und emotional islamisch konservativ bis islamistisch geprägten Umfeld profitieren die terroristischen Gruppen mit politischer Zielsetzung. Die Dominanz der USA in der Region und der US-Positionen in den internationalen Beziehungen begünstigen das dichotomische Weltbild der Islamisten und die Wahrnehmung einer „Gefährdung“ der kulturell-religiösen Identität. Diese Weltsicht und Interpretation der Ereignisse seit dem 11. September 2001 stößt sogar unter Bevölkerungsgruppen auf Zustimmung, die Gewalt und islamistische Ziele an sich ablehnen.

Transnationale Organisierte Kriminalität

In den Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens spielt für das Handeln der Staatsführungen die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit eine zentrale Rolle. Allerdings haben sich hinsichtlich der Gefährdungsmomente der inneren Sicherheit in den letzten beiden Dekaden nachhaltige Verschiebungen ergeben, denn zum klassischen Gefährdungsmoment Kriminalität ist der Terrorismus und gewalttätiger politischer Extremismus getreten. Aber auch die Kriminalität selbst ist einem massiven quantitativen und qualitativen Veränderungsprozess unterworfen.⁵⁵

Quantitativ insofern, als die sozioökonomische Degradation kriminelles Handeln maßgeblich begünstigt hat mit der Folge, dass nicht nur 40 % der Bevölkerung in der Region bei einer Umfrage 2003 die signifikante Verschlechterung der allgemeinen Sicherheitslage gegenüber früher beklagten,⁵⁶ sondern auch z.B. die Staatsführungen erstmals Probleme mit der organisierten Kriminalität einräumten.⁵⁷

Qualitativ, weil die transnational operierende organisierte Kriminalität (Drogenhandel; Waffenschmuggel; Schleuseraktivitäten im Bereich illegaler Migration; Produktpiraterie; Geldfälschung; Geldwäsche usw.) einschließlich der Querverbindungen zum Terrorismus die normale Gewaltkriminalität (Raub, Diebstahl, Einbruch usw.) an Schaden- und Gefährdungspotential ablösten. Dieser Prozess ist eng verbunden mit drei ihrerseits verknüpften Entwicklungen:

- *Erstens* der eher zunehmenden als abnehmenden sozialen Ungleichheit in den Staaten der Region;
- *zweitens* der international feststellbaren Zunahme und Verfestigung organisierter und transnational agierender Kriminalität und
- *drittens* der allgemeinen Begünstigung von organisierter Kriminalität durch den Globalisierungsprozess.⁵⁸

Wenngleich es besonders nach 2001 zu nationalen Polizeireformen und zur Verbesserung der regionalen und internationalen Sicher-

⁵⁵ Vgl. Mattes, Hanspeter: „Governing insecurity“: Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung in Nordafrika, in: Basedau, Matthias u.a. (Hrsg.): Multiple Unsicherheit, Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika, Hamburg 2005, S. 87-114.

⁵⁶ Results VoP 2003: Global survey finds ordinary people feel “unsafe”, unter: www.voice-of-the-people.org/contentfiles/vop2003.asp.

⁵⁷ So z.B. das libysche Allgemeine Volkskomitee für öffentliche Sicherheit im Dezember 2000 oder der algerische Präsident Bouteflika im November 2005.

⁵⁸ Vgl. die Studie des ägyptischen Polizeimajors Ramadan al-Alfi: Globalization and security: negative and positive repercussions, Kairo 1998 (al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies), 34 S.

heitskooperation (allerdings mit Schwerpunkt auf der Terrorismusbekämpfung) kam, ist selbst mittelfristig keine einschneidende Verbesserung der kriminalitätsbezogenen inneren Sicherheitslage zu erwarten, weil effektive Erfolge bei der Armutsbekämpfung und der Paralisierung negativer Globalisierungseffekte nicht zu erwarten sind.

Das Streben nach Atomwaffen

Die nordafrikanischen und nahöstlichen arabischen Staaten plädieren die letzten Jahre für eine atomwaffenfreie Zone im Mittelmeerraum. Das heißt grundsätzlich, dass das Streben nach Atomwaffen – unter den derzeit amtierenden Staatsführungen, die an wirtschaftlicher Integration in das internationale System und an Kooperation mit westlichen Staaten interessiert sind – durchaus Chancen hätte, sich auf den zivilen Nutzungsbereich zu beschränken. Voraussetzung wäre allerdings, dass Israel auf seine Atomwaffen verzichten würde. Aus internen und wirtschaftlichen Gründen, die eine Anpassung an internationale Normen und Regeln sowie eine Kooperation und eine Abkehr vom bisherigen offensiven politischen Kurs nötig machten, gab Libyen 2003 sein Atomwaffenprogramm auf; Algerien legte es auf nicht absehbare Zeit ad acta. Ein Bedrohungsempfinden liegt bei den Staatsführungen der Maghrebstaaten unter den momentanen außenpolitischen Bedingungen nicht vor, so dass sich die Position Libyens und Algeriens kurzfristig nicht ändern wird. Für nah- und mittelöstliche Staaten ist das Bedrohungsempfinden hingegen ein anderes. Ihr Verhältnis zu Atomwaffen hängt auch von den iranischen Atomwaffenambitionen und dem iranischen Verhalten gegenüber dem Irak ab. Die Atompolitik des (islamistischen) Iran ist sowohl ideologisch als auch verteidigungspolitisch motiviert.⁵⁹ Die Durchsetzung der eigenen Position und Rechte gegen den Willen der US-Regierung (und Israel) ist ein weiterer wichtiger Beweggrund.

⁵⁹ Atomwaffen sollen vor allem Schutz vor US-Interventionen geben. Das gegenseitige Misstrauen ist aufgrund der historischen Erfahrungen, der ideologischen Gegnerschaft und einer quasi Umzingelung Irans durch die USA (Präsenz in Afghanistan, Usbekistan, Irak) auf beiden Seiten groß.

Konflikte um nationale Selbstbestimmung und kulturelle Identität

In den nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten stehen seit 2001, vor allem aber seit dem Irakkrieg 2003 Positionen, die religiös-identitäre Aspekte hervorheben, in allen Debatten im Vordergrund. Das gemeinsame Ziel heißt denn auch „Abwehr“, Widerstand gegen fremde Einflüsse, Identitätsverlust, Gleichmacherei und Dominanz durch Dritte. „Westliche“ Konzepte werden als unvereinbar mit den kulturellen Werten, der Identität und dem kulturellen Partikularismus erklärt. Die Gleichsetzung von (kultureller) Globalisierung mit Verwestlichung und Amerikanisierung ist signifikant ausgeprägt. Religiös-kulturelle Argumentationen, islamistische, nationalistische und arabisch-nationalistische Positionen haben Konjunktur, sowohl was die Identitätsdebatte als auch die Debatte um politische Reform und Demokratisierung (Ablehnung der westlichen „Zwangsdemokratisierung“), die Antiglobalisierungs-, Antiamerikanismus- und Antiimperialismusdebatte betrifft. In den Hintergrund getreten ist in den meisten Staaten die Menschenrechts- und vor allem die Frauengleichstellungsdebatte.

Die Diskussion um die Abwehr externer „Bedrohung“ nimmt großen Raum ein, partikularistische Positionen und Argumente wenden sich aggressiv gegen universalistische Positionen und Argumente. Es findet ein Rückgriff auf „alte Konzepte“ statt; das Thema innere Reform wird verstärkt unter dem Aspekt „Abwehr externer Einflüsse“ diskutiert. Die Wahrnehmung eines „äußeren Feindes“ erweist sich als kontraproduktiv für strukturellen Wandel. Allerdings ist explizit hervorzuheben, dass deutliche Unterschiede in der Wertung, der Interpretation und der Reaktion auf Außeneinflüsse zwischen den Maghrebstaaten und den nahöstlichen Staaten (inklusive Ägypten) festzustellen sind. Die Träger dieser Antipositionen sind in Ägypten, nah- und mittelöstlichen Staaten die Staatsführungen und religiös-konservative sowie islamistische Kreise, deren Argumente überproportional einflussreich sind. In den Maghrebstaaten pochen die Staatsführungen zwar auf die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und lehnen importierte Ordnungsmodelle ebenfalls ab, generell unterstützen sie

jedoch nicht die islamistische Abschottungsposition. Der Einfluss religiös-geprägter Positionen wird in vielen Staaten durch die nationalen und generell durch die überregionalen Medien gestärkt, wenngleich die Medien nicht für diesen Einflusszuwachs verantwortlich sind. In der Regel werden sie nämlich nur gezielt konsumiert; das heißt, die Konsumenten teilen bereits die Medienmeinung und wollen ihre Überzeugung in ihnen wiederfinden.⁶⁰

Seit 2003 (Irakkrieg) und der aggressiven US-Außenpolitik in Nah- und Mittelost ist das Gefühl der Bedrohung („durch den Westen“) gestiegen und der Islam als verbindender Faktor wird betont. Die Diskussionen über die „kulturelle“ bzw. „identitäre Bedrohung“ werden von Islamisten, religiös Konservativen und dem nationalistischen, linken Spektrum angehörenden Regimekritikern und Oppositionellen in der Gesellschaft wachgehalten und politisch instrumentalisiert. Je stärker ihre Einflussnahme und öffentliche Präsenz, desto stärker greift auch der offizielle politische Diskurs diese Thematik auf, weist „Einmischung von außen“ zurück und macht Zugeständnisse was die moralisch-sittlichen Forderungen dieser gesellschaftlich aktiven Gruppen anbelangt. Als Schutz vor „westlicher Dominanz“ und Einmischung sowie zur Reduzierung der Abhängigkeit wird von Seiten der Staatsführungen ferner versucht, die außenpolitischen Beziehungen zu differenzieren. Vor allem mit China und den ehemaligen Blockfreien (u.a. Indien, Indonesien, Brasilien, Venezuela), aber auch mit Russland werden die Beziehungen auf allen Ebenen der Kooperation intensiviert.

2. Welche Risiken birgt die nahe Zukunft?

Die beschriebenen problembehafteten Entwicklungen im sozioökonomischen, innen- und außenpolitischen Bereich und die bereits akuten Konflikte lassen auf die Art der künftig zu

⁶⁰ Vgl. hierzu das Ergebnis der Untersuchungen in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost, Hamburg 2004, bes. Kapitel IV, S. 473 ff.

erwartenden oder die Staaten der Region weiterhin prägenden Konflikte schließen, wenn staatliche Maßnahmen zum Abbau der akuten Probleme oder zur Beilegung von Konfliktsituation ausbleiben.

Die sozioökonomischen und die Mehrzahl der aufgeführten (innen-)politischen Konflikte und Problembereiche bedürfen alle einer langfristig angelegten Strategie, um konfliktmindernde oder konfliktlösende Effekte zu zeigen. Von höchster Priorität sind somit zwei Strategien:

Erstens eine Strategie zur Umsetzung struktureller Reformen, um unter ökonomischen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten die Leistungsfähigkeit der Staaten und ihrer Wirtschaft im weltwirtschaftlichen Kontext zu verbessern und dadurch die innenpolitische Stabilität und die Legitimität der Staatsführung zu sichern.

Zweitens eine Strategie zur Reform (Modernisierung) des Verständnisses von Staat und Gesellschaft (u.a. durch eine moderne Religionsinterpretation), um (a) die Anpassungen an die internationalen Entwicklungen meistern zu können und (b) die heterogenen Gesellschaften aus dem konfliktgenerierenden Kreislauf der Zwangshomogenisierung zu befreien, an der einige Staatsführungen und politisch aktive gesellschaftliche Gruppen vor allem (aber nicht ausschließlich) islamistischer Orientierung festhalten.

Die ungelösten außenpolitischen Konflikte (Nahostkonflikt, Westsaharakonflikt) bzw. die Konflikte um nationale Souveränität, Staatsaufbau und selbstbestimmte Staatsordnung (Irak, Afghanistan) setzen als Vorleistung der am Konflikt Beteiligten ein so hohes Maß an Bereitschaft und Fähigkeit zum Umdenken und Verzicht auf bisherige, als unumstößlich geltende Positionen voraus, dass mit einer Konfliktbeilegung bis 2010 nicht zu rechnen ist. Das Misstrauen in die Absichten der am Konflikt Beteiligten und das Empfinden, durch den Gegner in der Existenz und nationalen Selbstbestimmung bedroht zu sein, verhärten zudem die Positionen. Andere Konflikte wiederum, wie jene, die im Zusammenhang mit der illegalen Migration (vornehmlich aus subsaharischen Staaten nach Nordafrika und von dort nach Europa) aufkommen oder im Kontext des transnationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität stehen, bedürfen einer kooperativen Strategie mit den Nachbarstaaten. Erst die letzten Jahre entwickelte sich im Sicherheitsbereich die Bereitschaft zur (immer noch überwiegend

bilateralen) Kooperation mit Staaten der Region und mit europäischen Staaten sowie der Europäischen Union. Auch in diesem Bereich ist das Misstrauen in die Absichten anderer Staaten, die – wie vor allem Saudi-Arabien und Iran – in den 1980er und 1990er Jahren direkt oder indirekt die islamistische (Regime-)Opposition in Nordafrika und Nah- und Mittelost unterstützten, nicht vollends abgebaut. Die politischen bzw. religiös-politischen Differenzen und Interessen verhinderten so die Umsetzung eines Verhaltenskodex zur institutionalisierten Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen in der Region. Die Ausgangssituation änderte sich zwar inzwischen, weil die gewaltbereite islamistische Opposition, die seit Mitte der 1990er Jahre auch in fundamentalistischen Staaten wie Saudi-Arabien auftritt, von allen Staatsführungen bekämpft wird. Die Terrorismuskooperation wird dadurch erleichtert. Rückentwicklungen in den zwischenstaatlichen Beziehungen sind allerdings generell nicht ausgeschlossen, sollten z.B. erneut Gelder zur Unterstützung von Regimeopposition in ein Land der Region fließen und versucht werden, sich in die innenpolitische Entwicklung einzumischen, weil sich die politisch-ideologischen Differenzen vertiefen.

Mit anderen Worten, auf allen Konfliktebenen wirken sich neben den strukturellen Bedingungen (politisch, ökonomisch, sozial) die gesellschaftlich dominanten Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster (in einem weitgefassten Verständnis die „politische Kultur“) und im außenpolitischen Bereich insbesondere auch die historischen Erfahrungen mit Staaten der Region, mit europäischen Staaten und mit den USA aus. Die in Abschnitt 1 aufgeführten Konflikte und Problembereiche werden bis 2010 und – mit großer Wahrscheinlichkeit darüber hinaus – Einfluss auf die innen- und außenpolitischen Entwicklungen nehmen, weil sich weder der staatliche noch der gesellschaftliche Umgang mit den Problemen und Konflikten – strukturell bedingt – so signifikant verändern wird, dass grundsätzlich neue Ausgangsbedingungen geschaffen werden.

Um neue Ausgangsbedingungen zu schaffen, wären insbesondere Modernisierungsmaßnahmen in den zentralen Teilbereichen Ökonomie (Entwicklungsförderung durch Forcierung der Reformen) und Gesellschaft (Veränderung der Denk- und Verhaltensweisen u.a. durch Förderung einer liberalen Religionsinterpretation und eines modernen Bildungswesens) nötig, die allerdings nur sehr langfristig Wirkung zeigen. Von solchen Maßnahmen nimmt jedoch die Mehrzahl der Staaten derzeit immer noch Abstand. Einige Staatsführungen machen aus Gründen der Machtsicherung sogar weitreichende Zugeständnisse an das traditionale Denken und die konservative bis fundamentalistische Religionsinterpretation; damit verfestigen sie die Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensstrukturen und die stereotypen, von einer dichotomischen Weltsicht geprägten Freund- und Feindbilder in den nachwachsenden Generationen. Auf diese Art und Weise wird verhindert, dass die Risiken, die einzelnen problembehafteten Entwicklungen und Konflikten inhärent sind, durch politische Maßnahmen und langfristige Strategien gemindert werden können; die in der Regel ergriffenen Ad-hoc-Maßnahmen (die auch Repression umfassen können) verfestigen stattdessen die Grundkomponenten für krisenhafte⁶¹ Entwicklungen und Konflikte.

2.1. Staatliche Politik: zeitbezogen oder zukunftsorientiert?

Die Akkumulation und Verschärfung von Problemen und Konflikten, die sich direkter staatlicher Beeinflussung entziehen wie die einschneidenden weltwirtschaftlichen und geopolitischen Veränderungen der 1980er bzw. 1990er Jahre und der Charakter der Probleme, für deren Lösung oder Abmilderung (vor allem im sozioökonomischen Bereich als dem Dreh- und Angelpunkt innenpolitischer Stabilität und Machtsicherung) auch kein OECD-Staat ein Patentrezept hat, haben Auswirkungen auf die Legitimität der Staatsführungen. Selbst Staatsführungen, die den Willen zu Re-

⁶¹ Unter „Krise“ wird eine Konfliktsituation verstanden, die sich so zuspitzt, dass Gewalteininsatz nicht mehr ausgeschlossen ist oder bereits eingesetzt hat.

formen in Teilbereichen des politischen und wirtschaftlichen Systems haben und mit Reformen voranschreiten, müssen Widerstand einkalkulieren. Widerstand ist zumal dann zu erwarten, wenn ökonomische Reformeingriffe kurz- und mittelfristig zunächst negative Folgen auf die Arbeitsmarktsituation, den Lebensstandard und die Kaufkraft der Bevölkerungsmehrheit und insbesondere auch der aufstrebenden städtischen Schichten haben. „Zwitterstrategien“ waren und sind deswegen das übliche Prozedere der Staatsführungen. Das heißt, unumgängliche Reformen in Wirtschaft und Verwaltung werden einerseits schrittweise ergriffen, um Auflagen internationaler Finanzgeber zu erfüllen oder organisierten Widerstand und (sozialen) Protest in Grenzen zu halten; andererseits geht mit den Reformschritten in der Regel eine fortgesetzte Verteilungspolitik einher. Die Verteilungspolitik untermauert die Wahrnehmung des Staates als „Verteilerstaat“. Das Festhalten an dieser Tradition des Rentenverteilers (eng verbunden mit dem Festhalten am Klientel- und Patronagesystem) ist zwar kurzfristig konfliktmindernd, verlagert jedoch das Problem und die Auseinandersetzung über die Notwendigkeit der Modernisierung und ihrer wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen, normativen Dimension in die Zukunft. Zudem wird der Erfolg von Reform- und Entwicklungsmaßnahmen durch diese Politik langfristig in Frage gestellt. Eine Konstante staatlichen Handelns, die nur in wenigen Staaten wie z.B. Tunesien oder Marokko partiell durchbrochen wird, ist das Hinausschieben der Auseinandersetzungen mit den gesellschaftlichen Grundproblemen und den notwendigen strukturellen Eingriffen, die mit Traditionen und dem traditionellen Staatsverständnis brechen.

Wegen der defizitären sozioökonomischen Leistungsfähigkeit kann die Erwartungshaltung der Bevölkerung nicht mehr befriedigt werden, wodurch die Legitimität der Staatsführung untergraben wird. Die erdölproduzierenden Staaten greifen seit dem deutlichen Preisanstieg für Rohöl 2004/2005 und ihren Einnahmenerhöhungen ebenfalls zu dieser kurzfristig wirksamen Befriedungsstrategie; es wird dabei außer acht gelassen, dass die Erwartungshaltung

der jungen Generation und der demographische Faktor mittelfristig das Problem erneut akut werden lassen. Das Festhalten an gewohnten Verhaltensmustern und minimalen Reformeingriffen ist auch ein Kennzeichen von Staatsführungen und Verwaltungen, die – wie in Syrien oder Algerien – über Jahrzehnte sozialistisches Kaderdenken internalisierten. In Staaten ohne hohe Erdölrenten und ohne eine langjährige Prägung durch eine sozialistisch inspirierte Ideologie wie Tunesien, Marokko oder Jordanien bestehen diese spezifischen Anpassungsprobleme auf der Ebene der Staatsführungen nicht; dennoch müssen auch sie Verteilungsrücksichten nehmen. Zur Legitimitätssicherung ist es notwendig, zusätzlich zum Privilegienerhalt der Mitglieder und Träger des Regimes eine öffentlich sichtbare Verteilung von staatlichen Wohlfahrts- und Entwicklungsleistungen zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten vorzunehmen. Für die großen Erdölproduzenten wie Algerien, Libyen, Saudi-Arabien ist die Versuchung am größten, sich zur Konfliktbeilegung oder Konfliktvermeidung auf die altbewährten Verteilungs- und Kooptierungsstrategien zurückzuziehen.

Die Rücksichtnahme auf dominante Denk- und Glaubensmuster der Bevölkerung ist in Staaten mit einer aktiven islamistischen Bewegung, die in der Regel auch in Opposition zum Regime steht, besonders hoch. Das bedeutet, Eingriffe zur Modernisierung des Denkens und des Religionsverständnisses finden nicht oder nur bruchstückhaft statt. Der Fortbestand des traditional geprägten Denkens ist somit garantiert. Die staatlichen Maßnahmen zum Umgang mit ökonomischen, sozialen und politischen sowie religiös-identitären Konflikten und Problemen sind zeit- und situationsbezogene Maßnahmen zur Beruhigung einer spezifischen Situation, wenn Proteste oder Widerstand aus der Bevölkerung artikuliert werden, die der politischen (legalen oder illegalen) Opposition Auftrieb versprechen und das Risiko einer landesweiten Protestbewegung bergen.

Die staatliche Kontrollfähigkeit sowie der Einfluss staatlicher Institutionen, politischer Organisationen und Vereinigungen nimmt dort umso rapider ab, wo sich die sozioökonomische Leis-

tungskraft des Staates (Einnahmen) in der Wahrnehmung der Bevölkerung nicht mit den Erwartungen an dem staatlichen Output zu ihren Gunsten deckt. Dieser „Erosion der Staatlichkeit“ steht die „exzessive Stabilität“ der politischen Systeme in Nordafrika, Nah- und Mittelost gegenüber was das Festhalten an der Systemstruktur, die personelle Besetzung des höchsten Staatsamtes und die Zusammensetzung bzw. Rekrutierung der politischen Elite anbelangt; diese Stabilität wird durch die „Zwitterstrategie“ und den Einsatz von Repression als Disziplinierungsmittel gestützt. Das zwiespältige Verhältnis zur Modernisierung bei den Staatsführungen ist mit verantwortlich für diese Politik ebenso wie die Position der Mehrheitsgesellschaft zur Modernisierung („Verwestlichung“). Der fehlende Konsens zwischen Staatsführung und Bevölkerungsmehrheit über den Modernisierungskurs (Ausnahme: Tunesien) schränkt den staatlichen Handlungsspielraum für langfristig wirksame Strategien zugunsten struktureller Veränderungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ein. Die Bereitschaft zu grundlegenden Reformen steht auch in direktem Verhältnis zu den antizipierten negativen Auswirkungen einzelner Reformschritte auf den staatlichen Macht- und Kontrollerhalt.

Fazit: Die wirtschaftlichen und sozialen Reformen gehen überwiegend langsam voran, stagnieren oder machen Rückschritte; eine Modernisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in der Gesamtregion ist bis 2010 nicht zu erwarten, zumal die Agitation von Gegnern einer solchen Modernisierung sich tendenziell ausweitet, staatliche Eingriffe zur Modernisierung bis auf wenige Ausnahmen und Ausnahmebereiche ausstehen und die angeschlagene Leistungskapazität des Staates die staatliche Durchsetzungskraft schwächt, so dass populistische Thesen der Opposition an Einfluss gewinnen können. Die Kapazität der Entscheidungsträger zur vorbeugenden Risikopolitik wird deswegen,

- je stärker sie selbst in den gesellschaftlich dominanten Wahrnehmungs- und Verhaltensmustern (sozialisationsbedingt) verhaftet sind, eingeschränkt. Selbst wenn die Einsicht in die Notwendigkeit von Modernisierung bei der Exekutive vorhanden ist, wird der Modernisierungskurs zudem

- durch machtpolitische und kurzfristige stabilitätspolitische Erwägungen in Grenzen gehalten (schrittweise Reformen; keine einschneidenden Eingriffe zur Veränderung der Erwartungshaltung und der traditional geprägten Wahrnehmungs-, Denk- und Verhaltensmuster).

Der Risikolage wird das staatliche Handeln in den meisten Staaten nicht gerecht.

2.2. Gesellschaft und Modernisierung

Bremssende Faktoren für die Umsetzung modernisierender Reformen sind im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich unter den Funktionsträgern des Staates und in der Bevölkerung zu suchen. Die Sozialisierung der nachwachsenden Generation in der Erwartungshaltung an den Staat als „Verteiler“ von Leistungen und „Versorger“ bzw. fürsorgetragende Institution (u.a. durch Bereitstellung eines Arbeitsplatzes) trägt, neben einer in vielen Fällen nicht adäquaten Ausbildung sowie einem nicht an den Erfordernissen der modernen Wirtschaft ausgerichteten Leistungs- und Qualitätsverständnis mit dazu bei, dass Reformen im Wirtschaftsbereich nicht zügig zum Erfolg führen und die Staaten der Region im globalen Wettbewerb nicht mithalten können.

Die vehementeste Ablehnung provozieren jedoch Modernisierungsmaßnahmen im gesellschaftlichen Bereich, die Sitten und Normen und damit stets auch religiöse Traditionen und mit ihnen begründete und sakrosankt erklärte gesellschaftliche Beziehungsstrukturen und Verhaltensweisen betreffen (u.a. Geschlechtergleichstellung; Anerkennung pluraler Identitäten; Religionsfreiheit). In ethnisch, sprachlich und religiös heterogenen Gesellschaften wird durch diese dominante gesellschaftliche Haltung Konfliktpotential am Leben gehalten und „weitervererbt“. Die Ablehnung pluraler Strukturen ist eng verknüpft mit der Forderung nach dem „Schutz der kulturellen Identität“ oder „kulturell-religiösen Identität“ und dem Schutz vor Chaos und Anarchie bzw. Spaltung der Gesellschaft. Der Ruf nach dem Schutz der kulturellen Identität“ befindet sich Ende 2005 immer noch im Aufschwung.

Versuche von muslimischen Intellektuellen zur Modernisierung des kulturell-religiösen Identitäts- und Religionsverständnisses sind derzeit gesellschaftlich nicht mehrheitsfähig. Der Anklang religiös-konservativer und islamistischer Argumente konsolidierte sich mit den Ereignissen im Irak seit 2003 und dem offensiven Diskurs der US-amerikanischen Regierung, in dem als Ziel die Umgestaltung („Demokratisierung“) der Region angegeben wird. In den meisten Staaten nahm das Gefühl der „externen Bedrohung“ und speziell der Bedrohung der Identität in der Bevölkerung zu. An die Staatsführungen ergeht deswegen vermehrt die Aufforderung, den Schutz der religiös-kulturellen Identität zu gewährleisten. Die Religion und die sittlich-moralischen Normen nehmen einen extrem hohen Stellenwert bei diesen „Schutzforderungen“ ein. Die rigiden, konservativ bis fundamentalistischen Interpretationen dieser Normen geben den Ton an und verschärfen die dichotomische Weltsicht und die emotionsgeladene Forderung zur Abwehr „westlicher“ Einflüsse und Bevormundung. Die Politisierung der Religion durch die islamistische Bewegung wird durch die weite Verbreitung dieser Positionen gefördert und gewinnt – unterstützt durch die sozialen innen- wie außenpolitischen Entwicklungen – an Dynamik; die Entwicklungen 2005 in Ägypten, dem Irak und in den Palästinensischen Autonomiegebieten, wo islamistische Organisationen sich weiter konsolidierten, sind anschauliche Beispiele hierfür.

Die Dauerhaftigkeit der sozioökonomischen Problemlagen und der außenpolitischen Konstellationen begünstigte die Angleichung der Positionen von Islamisten, religiös Konservativen, Nationalisten und Vertretern linker Organisationen, die alle eine „Verwestlichung“ bzw. westliche Wirtschafts- und Gesellschaftskonzepte ablehnen. Der Kreis schließt sich somit, denn ungeachtet der Einsicht, des Willens und der Kapazität der Staatsführungen in grundlegende Reformen von Wirtschaft und Gesellschaft hemmt gegenwärtig auch die Einstellung großer Teile der Bevölkerung wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformmaßnahmen, so dass die Bilanz menschlicher Entwicklung 2010 mit großer Wahr-

scheinlichkeit nur in wenigen Staaten der Region und nur in Teilbereichen positiv ausfallen wird.

Die Reformen des politischen Systems werden ebenfalls nicht nur wegen dem Interesse der Machtelite, ihre Position nicht zu gefährden, bis 2010 keine weitreichenden Liberalisierungsprozesse erfahren.⁶² Die in zahlreichen Staaten der Region von politisch aktiven (populistischen) Organisationen abgelehnte „Übernahme“ „westlicher“ Konzepte wie Pluralismus, Demokratie, Religionsfreiheit und Geschlechtergleichstellung trägt mit dazu bei, die vorhandenen Systemstrukturen zu festigen. Die Modernisierung der Gesellschaft gerät so durch die zwei zentralen Beteiligten an diesem Prozess, Staatsführung und Bevölkerung, in den meisten Staaten der Region ins Abseits, während die Forderungen nach dem Schutz der kulturellen Identität und nationalen Souveränität, nach Kohäsion und Homogenisierung von Staat und Gesellschaft, in den Mittelpunkt rücken. In Staaten mit einer ethnisch (linguistisch) und religiös heterogenen Gesellschaft verschärft diese Entwicklung die bereits ausgebrochenen oder latenten Konflikte.

Den Forderungen nach Anerkennung und Gleichberechtigung des faktisch bestehenden ethnisch-linguistischen Pluralismus wohnt theoretisch eine modernisierende Komponente inne, ähnlich wie der Forderung nach Gleichstellung der Geschlechter. Die Staatsführungen machen wegen den nicht mehrheitsfähigen Forderungen zur gleichwertigen Anerkennung ethnisch-linguistischer Minderheiten (selbst wenn es sich um einen großen Prozentsatz der Bevölkerung handelt) in der Regel kleinere, konfliktmindernde Zugeständnisse. Die Klärung der künftigen gesellschaftlichen Orientierung und ihrer Toleranzgrenzen wird dadurch künstlich „verschoben“ und unterdrückt. Je offener und lauter sich jedoch Vertreter antipluralistischer Konzepte äußern und ihre gesellschaftliche und politische Position ausbauen, desto größer wird das Risiko

⁶² Zur Einschätzung der politischen Reformen in ausgewählten nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten vgl. Jacobs, Andreas/Mattes, Hanspeter (Hrsg.): Un-politische Partnerschaft. Eine Bilanz politischer Reformen in Nordafrika/Nahost nach zehn Jahren Barcelonaprozess, Sankt Augustin 2005.

eines Konflikts: Islamisten, religiös Konservative und im Einheitsdenken verhaftete Nationalisten sind bislang nicht bereit gewesen, ihren Monopolanspruch in Bezug auf Sprache, Religion, Religionsinterpretation, normative Grundlagen von Staat und Gesellschaft aufzugeben. Die Entwicklung seit dem 11. September 2001 im Nahen und Mittleren Osten (Afghanistan, Irak) geben ihren Forderungen zudem Rückhalt. In den Maghrebstaaten Marokko und Algerien mit großen berberophonen Bevölkerungsgruppen ist mit Rücksicht auf die islamistische Opposition und ihre Gegenmobilisierung der Konflikt über die Anerkennung der pluralen Identität ein Konflikt, der in den nächsten fünf Jahren innenpolitisch bedeutsam bleibt und das Risiko birgt, sich krisenhaft zu entwickeln, wenn Zugeständnisse an islamistische Gruppen und damit auch ihr Einfluss bzw. Handlungsspielraum größer wird und sich in Maßnahmen niederschlägt, die Pluralismus und liberalere Regelungen des Zusammenlebens einschränken.

Die in den nah- und mittelöstlichen Staaten einflussreichen gesellschaftlichen Gruppen, die schließlich den Kurs der Staatsführungen indirekt wesentlich mitbestimmen werden, weil ihre Argumente meinungsmachend und mobilisierend in breite gesellschaftliche Schichten hineinwirken, bremsen eine Modernisierung der Gesellschaften. Die unverändert autoritären politischen und gesellschaftlichen Strukturen sowie die staatliche Religions-, Bildungs- und Gesellschaftspolitik tragen in der Mehrzahl der Staaten zum Erhalt traditionaler und fundamentalistischer Denkweisen und Argumente unter den Heranwachsenden bei.

Zukunftsforscher belegen anhand ihrer Langzeituntersuchungen, dass sich Wertewandel in einer Gesellschaft allmählich und in dem Maße vollzieht, in dem die jüngere Generation einer Gesellschaft, die unter anderen Bedingungen, mit anderen Erfahrungen und Gewohnheiten aufwuchs, die ältere Generation sukzessive ablöst.⁶³ Kindheits- und Jugenderfahrungen kommt darüber hinaus größeres Gewicht zu, als späterer Sozialisation. Wenn diese Annahmen zugrundegelegt werden, dann ist es höchst unwahrschein-

⁶³ Vgl. z.B. Opaschowski, Horst W.: Deutschland 2020, Wiesbaden 2004.

lich, dass die geschilderten dominanten Wahrnehmungs-, Denk- und Argumentationsweisen und die aus ihnen resultierenden Einstellungen bis 2010 (oder 2015) an Einfluss verlieren. Die Sozialisation der Heranwachsenden findet in der Mehrzahl der Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens nicht unter Bedingungen statt, die traditionale Denk- und Wahrnehmungsmuster und eine dichotomische Weltsicht aufbrechen. Antiwestliche und antiamerikanische Positionen bleiben zudem aufgrund der fortbestehenden gewaltsamen Konflikte in den Palästinensischen Autonomiegebieten, dem Irak und Afghanistan erhalten, zumal westliches bzw. US-amerikanisches Handeln bzw. Nichthandeln verantwortlich gemacht wird für die ausbleibende Lösung des palästinensisch-israelischen Konflikts und die Situation im Irak und in Afghanistan. Die in den palästinensischen Gebieten, Irak und Afghanistan heranwachsenden Generationen sind durch ein hohes Maß alltäglicher Gewalt und Unsicherheit, durch Arbeitslosigkeit und Armut geprägt und dem Einfluss islamistischer Organisationen (und religiöser Würdenträger) ausgesetzt, die offen Gewalt rechtfertigen. Ein weiterer Aspekt kommt hinzu, der für eine Konsolidierung des traditionellen Denkens und der religiös-kulturellen Abschottungstendenz sowie eine politische Stärkung extremistischer Ideologie in den kommenden Jahren sorgen wird – zumal keine Gegenstrategien umgesetzt werden und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung mittelfristig keinen nennenswerten positiven Schub erhalten wird, der Vertrauen in die Kapazität des Staates stärkt und ein loyales Verhalten ihm gegenüber fördert: Gemeint sind die diffusen Ängste

- um die eigene Existenz (Arbeitsplatz, gesellschaftliche Integration durch Arbeit, Lebensniveau, Konsummöglichkeiten usw.),
- um die „Sicherheit“ (Angst vor Chaos in der Gesellschaft, Aufbrechen der gesellschaftlichen Kohäsion) und
- im Zusammenhang mit dem Globalisierungsprozess.

Diese Ängste erleichtern die Propagierung populistischer Thesen, die einfache Schuldzuweisungen und Lösungsangebote umfassen und Zustimmung auch in jenen Bevölkerungsschichten auslösen,

die bislang nicht zu den Unterstützern und Befürwortern extremistischer Ideologien zählten. Die gegenwärtige innen- und außenpolitische Situation in Nordafrika, Nah- und Mittelost, die sich bis 2010 aus den oben genannten Gründen nicht grundlegend verändern wird, bietet ein ideales Operationsfeld für den Einsatz islamistischer Diskurse und die Sammlung von (zumindest temporärer) Unterstützung auch außerhalb der überzeugten Befürworter eines „islamischen Staates“.⁶⁴

2.3. Folgen für die Entwicklung von Staat und Gesellschaft

Die Handlungsmargen der Staatsführungen zur Reduzierung krisentreibender Faktoren und zur Umsetzung risikopolitischer Maßnahmen werden durch die Systemlogik und gesellschaftliche Faktoren eingeschränkt. Die Erwartungen der Bevölkerung an den Staat, die mehrheitlich ablehnende Haltung von Maßnahmen, die von den weltwirtschaftlichen Bedingungen diktiert werden und kurz- bis mittelfristig negative Auswirkungen für die Bevölkerung mit sich bringen, schränken die Optionen der Staatsführungen zur Durchsetzung von Reformen ein und stärken den Rückgriff auf die

⁶⁴ Die Argumentationsmuster islamistischer Gruppen und rechtsextremer Gruppen in Europa ähneln sich. Beide nutzen latente Ängste einer Gesellschaft in Krisenzeiten, benennen „Verantwortliche“ (Schuldige), in der Regel externe Mächte, korrupte Regierungen, Fehlentwicklungen der Gesellschaft, die von dem „wahren Kurs“ abwich, und bieten Lösungen an, wie durch eine vermeintliche „Erneuerung“, eine „Rückkehr zum Ursprung“ die gegenwärtige Krise überwunden werden kann. Kurt Lenk, der in seinem Beitrag „Rechtsextreme Argumentationsmuster“ (in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bonn, Nr. 42, 2005, S. 17-22) die Denk- und Argumentationsweisen europäischer Rechtsextremisten nachzeichnete, weist auf die Gefahr eines „Extremismus der Mitte“ hin, von dem rechtsextreme Organisationen profitieren können. Diese „Mitte“, so Lenk, sei daher „auf Dauer kaum davor gefeit, zum Adressaten propagandistischer Agitation zu werden“, wenn die in gesellschaftlichen Krisenzeiten „stets latente, frei flottierende Angst vor einem möglichen Chaos“ (S. 22) von der Mittelschicht als Bedrohung der Existenz empfunden wird. In den Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens, sind es die islamistischen Organisationen, die aus diesen Existenzängsten momentan Nutzen ziehen; ihnen gelingt es gegenwärtig, begünstigt durch diese Ängste, auch außerhalb der von ihrer religiös-gesellschaftlichen Doktrin überzeugten Anhängerschaft, Sympathisanten für ihre Thesen und Lösungsvorschläge zu finden.

altbewährten Mittel Umverteilung, Einbindung durch Zugeständnisse und Repression zur kurzfristigen Beilegung von Konflikten. Grundsatzfragen über die zukünftige Orientierung von Staat und Gesellschaft werden aus der öffentlichen Diskussion herausgehalten. Der Hauptfrage: Wie viel Einfluss eines traditionellen Wertesystems und einer antimodernistischen Interpretation der Religion kann sich eine Gesellschaft leisten, wenn sie nicht langfristig im globalen Vergleich zu den wirtschafts- und entwicklungspolitischen Verlierern zählen will, wird ausgewichen. Diese zentrale Thematik, deren Klärung für die langfristige Reduzierung innenpolitischer Konflikthanfälligkeit nötig ist, wird konsequent ausgeblendet.

Wo liegen vor dem Hintergrund der in den Abschnitten III.1. und III.2. geschilderten Entwicklungstendenzen die Risiken für die Staaten der Region bis 2010? Es ist mit Ausnahme der Nachkriegsstaaten Irak und Afghanistan nicht die innenpolitische Stabilität an sich, die bis 2010 gefährdet sein wird: Die Machtsicherungsmechanismen sind kurz- und mittelfristig tragfähig und die Systemstrukturen flexibel genug, um Anpassungen vorzunehmen, wengleich die Nachfolgefrage (vor allem in Republiken, deren Staatsoberhäupter seit Dekaden regieren wie Ägypten, Libyen) für kurzfristige innenpolitische Turbulenzen sorgen können.

Das eigentliche *innenpolitische Risiko* liegt für alle Staaten der Region vielmehr in dem *wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Scheitern der Staatsführungen und dem Scheitern der Modernisierung von Staat und Gesellschaft*, zwei Entwicklungen, die (s.o.) eng gekoppelt sind. In wirtschafts- und entwicklungspolitischer Hinsicht können zudem auch Staaten scheitern, die Reformschritte unternehmen, aber aufgrund weltwirtschaftlicher oder regionaler Entwicklungen in der Einschätzung ausländischer Unternehmen und Investoren nicht (mehr) „attraktiv“, kompetitiv oder sicher genug sind. Wenn sich durch verlangsamte, gehemmte oder aussetzende wirtschaftliche und soziale Entwicklung die soziale Kluft drastisch verschärft, Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren (bis 2010) weiter ansteigt und akute Konflikte nicht beigelegt sind,

ist für die Folgejahre in den Staaten, in denen sich bereits 2005 ein Aufschwung islamistischer Ideologie feststellen ließ (wie in Ägypten, der Arabischen Halbinsel, den palästinensischen Autonomiegebieten, dem Irak, Afghanistan, Pakistan) mit einem weiteren Einflusszuwachs der Islamisten zu rechnen. Dieser islamistische Einflusszuwachs ist auch in Staaten nicht auszuschließen, in denen wie z.B. in Algerien oder Marokko eine Entpolitisierung der jungen Generation (bis 25 Jahre) festzustellen ist, weil es just diese Generation ist, die enorme Probleme der Existenzsicherung hat und vom Staat enttäuscht ist, den sie für die Misere verantwortlich macht.

Ein islamistischer Aufschwung wiederum bedeutet, dass abgesehen von einer Radikalisierung der antiwestlichen Positionen mit einem Aufschwung (oder Revitalisierung) auch jener Teile der islamistischen Bewegung zu rechnen ist, die für das Mittel Gewalt zur (schnelleren) Umsetzung ihrer Ziele plädieren. Dieses Verhaltensmuster, das seit Mitte/Ende der 1970er Jahren zu beobachten ist, dürfte sich nicht überlebt haben, denn die Ziele und Ansprüche islamistischer Gruppen zur politischen und gesellschaftlichen Gestaltung sind sich gleich geblieben, nur die Machtfrage zwang zeitweilig zum Gewaltverzicht und zur Beschränkung auf gesellschaftliche Aufgabenbereiche. Gesellschaftliche Modernisierung wird unter einer islamistisch orientierten Staatsführung oder in Staaten mit starker Mitbestimmung des gesellschaftlichen Kurses durch Islamisten nicht vorankommen; mit einer Abkehr vom Prinzip des Verteilerstaates ist unter diesen Umständen ebenfalls nicht zu rechnen, da auch Islamisten auf den Verteilerstaat bauen und damit Loyalität und Gefolgschaft belohnen. Zudem ist zu erwarten, dass sich die Retraditionalisierungstendenzen auch in diesem Bereich verstärken, um die eigene Klientel zu befriedigen. Reformkonzepte im Sinne von modernisierenden Anpassungen und der Einleitung von Umdenkprozessen sind deswegen bei wachsenden islamistischen Einfluss erst recht auszuschließen. In erdölproduzierenden Staaten, in denen wie z.B. in Algerien die Wirtschaftsreformen sowieso nur langsam in Gang gekommen sind,

würde eine Stärkung der islamistische Einflussnahme auf die politischen Entscheidungen die bisherigen Reformmaßnahmen gefährden, weil die finanziellen Mittel erneut eine Verteilerstrategie großen Ausmaßes als „Sedativ“ für unzufriedene, konfliktbereite Bevölkerungsgruppen erlauben.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die Reduzierung von Armut und die Bereitstellung von Arbeitsplätzen zur Integration der nachwachsenden Generation ist – neben der gesellschaftlichen Modernisierung – die Hauptherausforderung der Staatsführungen bis 2010; gelingt sie nicht, erhöht sich das Risiko für die innere Sicherheit durch

- die wahrscheinliche Ausbreitung von sozialen Konflikten und deren Politisierung,
- die Zunahme von Kriminalität als „Überlebenschance“ und Chance zum Eintritt in die Konsumwelt, und
- ein innenpolitisch angespanntes Klima, in dem die Argumentation und Lösungsangebote extremistischer Gruppen sich verstärkt Gehör verschaffen können.

In dem *Ausbleiben der gesellschaftlichen Modernisierung* bis 2010 liegt ein weiteres Risiko. Es ist zu vermuten, dass in der Mehrzahl der Staaten eine solche Modernisierung bis 2010 nicht stattfindet, weil bis Ende 2005 keine grundlegenden Eingriffe erfolgten oder sich ankündigten. Stattdessen sind in Staaten, in denen sich die fundamentalistischem Denken verhaftete Opposition stärker manifestiert, weitere antimodernistische Zugeständnisse der Staatsführungen zu erwarten, um den inneren Frieden zu wahren und die (islamistische) Opposition ruhig zu stellen. Damit wird eine Re-Traditionalisierung betrieben, die kontraproduktiv für das Zusammenleben heterogener und ausdifferenzierter Gesellschaften und kontraproduktiv für die Förderung wirtschaftlicher und sozialer (nachhaltiger) Entwicklung ist.

IV : Entwicklungstrends und Risiken für Europa

1. Entwicklungstrends

Als Trend werden Entwicklungen bezeichnet, die durch eine gewisse Stetigkeit gekennzeichnet sind, so dass sie für mindestens fünf bis zehn Jahre stabil und richtungsweisend bleiben und Wirkung entfalten. Die nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten haben demographische, politische, wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen, deren Charakteristika sich in den vergangenen zehn Jahren nicht grundlegend veränderten. Mit anderen Worten, signifikant neue Grundkonstellationen der innen- und außenpolitischen Problemlagen und Konflikte haben sich – mit Ausnahme Afghanistans und des Irak, die militärische Intervention und Krieg erlebten und sich derzeit in einer konfliktbeladenen Phase des staatlichen Aufbaus befinden – in den anderen Staaten der Region nicht ergeben. Die Problemlagen und negativen Entwicklungstendenzen im ökonomischen und sozialen Bereich verschärften sich sogar deutlich; überdies akzentuierte sich seit 2001 bzw. 2003 die Abwehrhaltung gegenüber „westlichen“ Konzepten. Die Belebung des Diskurses zum Schutz der eigenen kulturellen Identität ist eng an diese Abwehrhaltung gekoppelt. Tradierte Wahrnehmungs-, Denk- und Argumentationsmuster treten seither verstärkt in den Vordergrund.

Die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Region werden sich in der kurzen Zeitspanne bis 2010 im Vergleich zur Lage Anfang 2006 *nicht* so verändern, dass

- die notwendigen ökonomischen und sozialen Reformen in allen Staaten der Region gleichermaßen konsequent vorangetrieben und
- in einem zügigeren Rhythmus als bisher umgesetzt werden können, weil eine gesellschaftliche Mehrheit sie mittragen würde.

Die Gründe für das Ausbleiben einer solchen Reformorientierung und Unterstützung von Modernisierungsprozessen wurden in Kapitel II und III ausgeführt. Die innenpolitischen Folgen dieser

überwiegend stagnierenden Entwicklung, die seit Jahren zu Problemen heranreifen, sind insbesondere

- die zunehmende Politikverdrossenheit der jungen Generation und eine gleichzeitig steigende Bereitschaft zur Opposition gegen „den Staat“ und seine Repräsentanten, weil diese die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen und
- die steigende Anfälligkeit für populistische Thesen, die nicht nur „einfache“ Begründungszusammenhänge und Schuldzuweisungen für die sozialen Probleme liefern, sondern wie in einer Art Neuauflage der 1970er/1980er Jahre – als die islamistische Bewegung ihren ersten politischen Aufschwung nahm – wieder vermeintlich einfache Lösungen durch eine Abwehr ausländischer Einflüsse und eine Rückbesinnung auf traditionale Werte und die religiös-kulturelle Identität anbieten.

Die Staatsführungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost zeigten sich bis 2005 mehrheitlich nicht in der Lage (oder Willens), Modernisierungsprozesse der Gesellschaft in Gang zu setzen, mit denen das Risiko einer Re-Traditionalisierung und der generelle Widerstand gegen Modernisierungseingriffe eingegrenzt werden könnte. Es ist somit davon auszugehen, dass Nordafrika, Nah- und Mittelost als geographische Region im weltweiten Vergleich bis 2010 und darüber hinaus – bis auf einige wenige Länder wie Tunesien, Marokko und die kleinen Golfstaaten – weiterhin durch (Modernisierungs-) „Stillstand“⁶⁵ und ein niedriges Entwicklungsniveau gekennzeichnet sein werden. Zugleich dürfte bis 2010 die innenpolitische Stabilität – mit Ausnahme der palästinensischen Gebiete, des Irak und Afghanistans⁶⁶ – aufgrund der hohen Anpassungsfähigkeit der autoritären Systeme nicht grundsätzlich gefährdet sein, da sowohl das Repressionsinstrument als auch die Fähigkeit zur Verteilung von Renten und zur Loyalitätssicherung durch (politische oder wirtschaftliche) Zugeständnisse nach wie vor erfolgversprechend ist. Insbesondere die erdölproduzierenden Staaten nutzen dieses Instrumentarium

⁶⁵ Diner, Dan: Versiegelte Zeit. Über den Stillstand in der islamischen Welt, Berlin 2005.

⁶⁶ Im Irak und in Afghanistan hängt die Aufrechterhaltung einer formal äußerst fragilen „staatlichen“ Ordnung von der Präsenz ausländischer Truppen ab; ohne diese Präsenz bzw. externe Unterstützung der Zentralregierung tendiert die „prekäre Staatlichkeit“ des Irak und Afghanistans zum Staatszerfall bzw. zur Autonomisierung von Teilregionen.

permanent aus. Aber auch Staaten wie Ägypten und Jordanien, denen externe Zuwendungen – wenn auch in bescheidenerem Maße – eine ähnliche Anwendung dieses Instrumentariums der Rentenverteilung erlauben, werden weiterhin zu diesem Mittel greifen. Diese Mechanismen der Ein- und Anbindung sorgen nach wie vor für Systemkontinuität (in diesem Sinne: politische Stabilität), die bis 2010 keinen grundlegenden Beeinträchtigungen ausgesetzt sein wird.

Konfliktträchtige Entwicklungen, die bis 2010 und in den Folgejahren Risiken für die politische Stabilität bergen, sind allerdings unter bestimmten Voraussetzungen in einigen Staaten nicht auszuschließen bzw. vorstellbar. Auf einige der wahrscheinlichsten Entwicklungen, die jedoch wohlgerne nicht in allen nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten zu erwarten sind, und ihre möglichen (transnationalen) Auswirkungen soll im Folgenden eingegangen werden. Die Überlegungen zu den Entwicklungstrends bis 2010 mit Einfluss auf die Folgejahre berücksichtigen die Rahmenbedingungen und bisherigen Entwicklungstendenzen von Staat und Gesellschaft.

Entwicklungstrend 1

Die eigentlichen Umbrüche stehen den Staaten der Region für die Zeit nach 2010 bevor, *wenn sich*

- erstens im wirtschaftlichen und sozialen Bereich die Auswirkungen der bis 2010 nicht eingeleiteten, ungenügend umgesetzten oder nicht greifenden Reformen kumulieren und sich
- zweitens die soziale Situation der Bevölkerungsmehrheit, vor allem jedoch die Zukunftsperspektiven der jungen Generation, soweit verschlechtern, dass – bedingt durch die in den meisten Staaten hohe demographische Entwicklung – auch die Umverteilungen des Staates den sozialen Frieden nicht mehr gewährleisten.

Unter diesen Voraussetzungen können sozioökonomische Proteste leicht in populistische politische Forderungen von Unzufriedenen umgelenkt und die sozioökonomische Lage als mobilisierendes Thema der politischen Opposition genutzt werden. Eine solche Entwicklung kann in den Staaten, die bis Anfang 2006 einen Aufschwung islamistischer Bewegungen verzeichnen, die Fähigkeit

der islamistischen Bewegung zur Sammlung einer breit gefächerten gesellschaftlichen Opposition stärken und ihr politisch zugute kommen. Die Folge einer solchen Entwicklung in Staaten mit mobilisierungsfähigen islamistischen Organisationen und einer starken, religiös konservativen Prägung der Gesellschaft ist wahrscheinlich der Ausbau bestehender oder die Etablierung neuer Arrangements zwischen Staatsführung und mobilisierungskräftiger (islamistischer) Sammlungsbewegung. Den islamistischen Organisationen würden damit qualitativ neue Einflussmöglichkeiten vor allem im gesellschaftspolitischen, aber auch im außenpolitischen Bereich eröffnet. Diese zwei Aktionsfelder sind für die islamistische Bewegung von Bedeutung, weil sie sich für eine effektvolle Verbreitung populistischer (mobilisierungsfähiger, da emotionsgeladener) Standpunkte eignen und sich darüber ein breiteres, über die eigenen Anhänger hinausgehendes Publikum erreichen lässt, das sich in diesen Argumentationen und Lösungsangeboten wiederfindet.

Ein solches Szenario ist in den nichterdölproduzierenden nah- und mittelöstlichen Staaten wahrscheinlich; auszuschließen ist es in Tunesien und ggf. noch in Marokko. Im Gegensatz dazu ist das Szenario in Ägypten für die Zeit nach den nächsten Präsidentschafts- und Legislativwahlen 2010 bzw. 2011 vorstellbar, sofern es der ägyptischen Staatsführung und Regierungspartei bis 2010 nicht gelingt, ihre Legitimität durch Leistungen (im sozialen, wirtschaftlichen Bereich) zu erneuern und damit eine Mobilisierung großer Bevölkerungsteile durch die (islamistisch-dominierte) Opposition in Grenzen zu halten. Angesichts bislang ausgebliebener Reformen und dem Festhalten der ägyptischen Staatsführung an den traditionellen Mechanismen der Machtsicherung wie Rentenverteilung und Repression, die auch in Zukunft eine qualitative Verbesserung der innenpolitischen Situation verhindern, wird der Handlungsspielraum der Staatsführung sehr eingeengt. Da bereits in der Vergangenheit die Staatsführung bereit war, den gesellschaftlich erstarkenden Islamisten und religiös Konservativen gesellschaftliche Themenfelder und entsprechende Einflussbereiche

zur Aktion zu überlassen, stünden entsprechende künftige Schritte in diese Richtung zur Eingrenzung der Mobilisierung gegen die Staatsführung in der Handlungslogik.⁶⁷

Die mobilisatorische Schwäche der Staatsführung macht ein weiteres Arrangement mit Islamisten und religiös Konservativen, das einen qualitativen Sprung bei den Zugeständnissen beinhaltet, umso wahrscheinlicher, je stärker sich die Islamisten und ihre politischen Unterstützer aus anderen Organisationen bei den nächsten Legislativwahlen behaupten können. Die zu erwartenden Folgen eines solchen Arrangements in Ägypten bzw. in allen Staaten, in denen es zur Umsetzung kommt, sind weitreichend:

Zu erwarten sind eine weitere Verfestigung traditionaler und fundamentalistischer Denk-, Wahrnehmungs- und Beziehungsstrukturen mit Rückwirkungen

- auf die innergesellschaftlichen Beziehung zu Minderheiten;
- auf die Beziehungen zu Frauen;
- auf die Bereitschaft zur Toleranz und zur Akzeptanz von Pluralismus (in Religion, Lebensentwürfen usw.);
- auf das Verhältnis zu „westlichen Konzepten“,
- zur Kooperation mit „westlichen“ Staaten und
- auf das Verhältnis zu Israel.

Mit einer Stärkung der islamistischen Bewegung in Gesellschaft und Politik durch weitere Zugeständnisse der Staatsführung würden auch die radikalen Positionen gerade im außenpolitischen Bereich und bzgl. der Israelpolitik Ägyptens erneut offener formuliert und die neu gewonnenen Handlungsspielräume und Beweise der Stärke genutzt, um für eine entsprechende Politikänderung zu agieren.

Eine Erweiterung des politischen und gesellschaftlichen Handlungsspielraums für Islamisten vor allem in Ägypten hätte aber

⁶⁷ U.a. durch Zulassung von Wohlfahrtsaktivitäten islamistischer Gruppen, die dadurch gleichzeitig Raum für religiöse Beeinflussung erhielten; durch Zugeständnisse bzw. Entgegenkommen was die moralisch-sittlichen und religiösen Vorstellungen anbelangt, indem entsprechend restriktive antiliberale Gesetze und eine konservative bis fundamentalistische Religionspolitik umgesetzt wurden.

auch Einfluss auf die maghrebinisch-ägyptischen Beziehungen. Ein offensiveres Auftreten der ägyptischen Islamisten im Ausland bei ihnen nahestehenden Organisationen und Versuche zur Intensivierung von Netzwerken würde in den Maghrebstaaten Libyen, Tunesien, Marokko und auch Algerien, deren Staatsführungen den islamistischen Einfluss bekämpfen bzw. einzugrenzen (Algerien) suchen, auf politischer Ebene zu Verstimmungen führen. In den nächsten fünf Jahren dürfte sich außerdem der bereits deutlich werdende unterschiedliche Ansatz und Entwicklungsrhythmus zwischen den Maghrebstaaten und den Staaten des Nahen Ostens (inklusive Ägypten) in Bezug auf

- die Einsicht in die Notwendigkeit zur Modernisierung der Gesellschaft und
- die Einsicht zur Revision der Religionsinterpretation und der Religionspolitik

weiter verschärfen.

Entwicklungstrend 2

2011 ist das Jahr des Referendums für den Sudan, mit dem der Status des Südsudan: Autonomie im Rahmen des Sudan oder Eigenstaatlichkeit definitiv geklärt werden soll. Es ist nicht auszuschließen, dass der Südsudan für eine Abtrennung vom Norden votiert.

Bereits Anfang 2006 ist die Unzufriedenheit auf südsudanesischer Seite über die Umsetzung der Vereinbarungen des Friedensabkommens vom Januar 2005 groß. Kommt es zum Votum der Unabhängigkeit des Südsudan, ist ein neuerlicher Konflikt vorprogrammiert, denn die immer noch islamistisch geprägte Staatsführung des (Nord-)Sudan, aber auch die nicht islamistische nordsudanesischen Opposition, hält – trotz Zustimmung zur Möglichkeit einer Loslösung vom Sudan – an der Unteilbarkeit des Landes fest.

Entwicklungstrend 3

Wenn die innere Befriedung des Irak bis 2010 nicht erreicht wird – worauf zahlreiche Indikatoren hinweisen – wird sich diese „Insti-

tionalisierung von Unsicherheit“ im Irak für die Infrastruktur von terroristischen (und kriminellen) Gruppen mit Aktionsfeld im Irak und in den nahöstlichen Nachbarstaaten günstig auswirken.

Ein massiver gesellschaftlicher und politischer Aufschwung (Einflusszunahme) islamistischer Organisationen in einzelnen Staaten der Region (wie z.B. Ägypten, Jordanien, Syrien) würde fortgesetzt und vertieft für die Verbreitung der religiös-politischen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster sorgen, aus denen sich eine Gewaltstrategie („Widerstand“) begründen lässt. Eine weitere Vertiefung und Verbreitung islamischer Denk- und Wahrnehmungsmuster schafft zudem günstige Voraussetzungen für die Rekrutierung von Nachschub für national, regional oder international agierende gewaltbefürwortende islamistische Gruppen.

Entwicklungstrend 4

Ungeachtet der Art der offiziellen Rhetorik in Iran zur Atomfrage – ob offensiv oder pragmatisch bedeckt im Hinblick auf die internationale Gemeinschaft – wird das Streben nach Atomwaffen aus sicherheits- und machtpolitischen Gründen zum Schutz vor externer Einmischung und zum Ausbau des regionalen Einflusses die iranische Politik der kommenden Jahre leiten. Gelingt es Iran, Atommacht zu werden, wird die Wahrnehmung des Gleichgewichts zwischen den nahöstlichen Staaten und Iran gestört und Ambitionen nahöstlicher Staaten zum Ausgleich dieses iranischen Vorteils werden in den Vordergrund treten. Eine solche Entwicklung beeinträchtigt in noch höherem Maße als bisher das Sicherheitsempfinden Israels, so dass israelische und US-amerikanische Bemühungen, eine Atommacht Iran zu verhindern, die nächsten Jahre im Mittelpunkt der Politik gegenüber Iran stehen und für eine konflikthafte Beziehung sorgen werden. Die Gegenmaßnahmen werden bei aller offensiven Rhetorik auf iranischer Seite, der dennoch ein Pragmatismus nicht abzuspochen ist, auf die Verhandlungsebene begrenzt werden können.

Ungeachtet dessen kommt eine rhetorische Eskalation des Atomstreits mit Iran wiederum dem antiwestlichen Diskurs der

Islamisten und all denjenigen zugute, die in Bezug auf die westliche Nahost- und Israelpolitik die Ungleichbehandlung und Ungechtigkeit beklagen. Dieser Streit hat negative Auswirkungen auf das „Bild vom Westen“ und von internationalen Organisationen, solange er nicht in eine (beiderseits) als konstruktiv empfundene (wenngleich nicht konfliktfreie) Verhandlungsphase eintritt.

Der nicht gelöste arabisch-israelische Konflikt, mit dessen zufriedenstellender Beilegung für alle Beteiligten bis 2010 nicht zu rechnen ist, wird für eine weitere Verhärtung des negativen Bildes vom Westen und der bisherigen (Gewalt einschließenden) Reaktionsmuster extremistischer Gruppen sorgen. Eine Konsolidierung und Ausweitung des Einflusses islamistischer Organisationen vor allem in Ägypten und anderen Staaten des Nahen Ostens wird es pragmatisch orientierten Staatsführungen zudem noch weitaus schwieriger machen, für eine kooperative arabisch-israelische Politik zu optieren.

Entwicklungstrend 5

Fortschreitender Staatszerfall in subsaharischen Staaten ist ein wachsendes innenpolitisches (Sicherheits-)Risiko für die nordafrikanischen Staaten (insbesondere Marokko, Algerien, Tunesien und Libyen), die Zielländer bzw. Transitländer illegaler Migranten aus dem subsaharischen Afrika sind. In den letzten Jahren suchten europäische Staaten bzw. die Europäische Union (im Rahmen der euro-mediterranen Zusammenarbeit) nach konstruktiven Möglichkeiten, die illegale Migration aus Nordafrika und Nahost einzudämmen.

Ein drastischer Anstieg dieser Migration, deren Eingrenzung sich auch rein technisch dank ausgeprägter und etablierter krimineller Schleuserstrukturen und wegen der „weichen“ Grenzen der nordafrikanischen Staaten im saharischen Süden schwierig gestaltet, könnte die Bereitschaft zur Unterbindung des Transits nach Europa grundsätzlich in Frage stellen. Eine mangelnde Kooperation oder sogar eine „Begünstigung“ der Ausreise, um einen weiter anwachsenden Zustrom an Migranten schneller (in Rich-

tung Europa) los zu werden, zumal die Rückführungen hohe Kapazitäten an bürokratischem und finanziellem, aber auch an infrastrukturellem Aufwand (Zwischenunterbringung, Versorgung) verlangen, wäre bei erheblichem Anstieg der Migrantenzahlen nicht auszuschließen.

2. Risiken für Europa

Wenn eine wissenschaftliche Definition der Begriffe Risiko und Bedrohung zugrundegelegt wird, dann kann in der Mehrzahl der Fälle von „Risiken“ gesprochen werden, die sich aus Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost bis 2010 und darüber hinaus für Europa ergeben, nicht jedoch von „Bedrohungen“.⁶⁸ Mit anderen Worten, einige der in Kapitel II und III näher ausgeführten Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost können bis 2010 Auswirkungen haben, die von europäischer Seite als eine Gefahr wahrgenommen werden, die ungewiss, indirekt und unintendiert ist, also ein „Risiko“ darstellt. Eine Bedrohung wäre nur dann gegeben, wenn ein kollektiver Akteur über ein spezifisches Potential zur Gefährdung verfügt und zielgerichtet, intentionsgeleitet handelt, so dass die Gefahr, die davon ausgeht, keine ungewisse ist.⁶⁹

Einige Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost bergen jedoch Risiken sowohl für die europäische (innere) Sicherheit und Ordnung als auch Risiken für die mittel- bis langfristigen kooperativen Beziehungen, mit denen europäische Staatsführungen in den nächsten fünf bis zehn Jahre zu rechnen haben:

Risiko illegale Migration

Die illegale Migration ist eine Folge mehrerer Fehlentwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost und angrenzenden Räumen (ins-

⁶⁸ Lediglich in den nichtbefriedeten und besetzten Nachkriegsstaaten Afghanistan und Irak, wo Europäer vor Ort (Militärs wie Zivilisten) Ziel von Organisationen sind, die mittels Gewalt ihre politischen Forderungen durchsetzen wollen, geht eine konkrete Bedrohung aus, die sich gegen das Engagement europäischer Staaten richtet und europäische Ziele im Land anvisiert.

⁶⁹ Vgl. Definition Kapitel I.

besondere in den Staaten des subsaharischen Afrika). Bei einer weiteren Verschärfung folgender Probleme und konflikthafter Entwicklungen kann sich illegale Migration in europäische Staaten massiv erhöhen:

- Illegale Migration kann sich bei ausbleibender nachhaltiger Entwicklung und Hebung des Lebensstandards bis 2010 (und darüber hinaus) in Nordafrika, Nah- und Mittelost verschärfen. Sie ist somit eine Folge sich verschärfender Perspektivlosigkeit für große Bevölkerungsteile bzw. eine Folge nicht konsequent durchgeführter Reformen und stagnierender Modernisierungsprozesse, wobei für eine Stagnation der Reformen bzw. der Modernisierung wiederum die Re-Traditionalisierung des Denkens und der Verhaltensmuster sowie die parallel laufende kulturell-identitäre Gegenbewegung mit verantwortlich ist.
- Migration aus Nordafrika, Nah- und Mittelost kann durch den Zuwachs an gesellschaftlichem und politischem Einfluss von Islamisten und religiös Konservativen verstärkt in Gang gesetzt werden, wenn diese als Folge ihrer Einflusszunahme Gesetze erzwingen, die Toleranz und Pluralismus einschränken, sozialen Druck auf Liberale, Minderheiten und Frauen ausüben und in diesem Klima der Intoleranz alle, die sich „Normabweichungen“ zu schulden kommen lassen, mit Repression verfolgen. Das Algerien der 1990er Jahre ist das Fallbeispiel par excellence für diese Art politisch motivierter Migration.
- Migration kann sich als Folge des fortschreitenden Staatszerfalls in subsaharischen Staaten und weiterer wirtschaftlicher Degradation im Sudan, aber auch als Folge der prekären Staatlichkeit im Irak und in Afghanistan, verschärfen. Es ist davon auszugehen, dass bei massivem Andrang von illegalen Migranten insbesondere aus dem subsaharischen Raum nach Nordafrika, die nordafrikanischen Staaten mit der Problembewältigung überfordert sind und zwecks Vermeidung innerer Konflikte eine „Durchreise“ nach Europa eher beschleunigen als durch aufwendige und kostspielige Gegenmaßnahmen unterbinden.

Risiko sinkende Kooperationsbereitschaft

Das zweite Risiko liegt in der Möglichkeit einer *generell* sinkenden Kooperationsbereitschaft in einigen nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten. Sie kann als Folge ausbleibender Modernisierung der Gesellschaft und des religiösen Bereichs auftreten. Ein Nachlassen der Kooperationsbereitschaft steht in einem engen Zusammenhang mit dem zunehmenden Einfluss von Traditionalisten und Islamisten und einer wachsenden Zustimmung der Bevölkerung zu deren propagierter Weltdeutung. Die Interpretation „westlicher“ Modernisierungsforderungen als religiös-identitäre bzw. kulturell-identitäre Bedrohung und des Globalisierungs-

prozesses als „westliches“ Produkt, dessen negative soziale Auswirkungen gefürchtet werden, fand bis Anfang 2006 steigenden Anklang und mündete in Forderungen nach Schutzmaßnahmen. Die politische Instrumentalisierung dieser mobilisierungsfähigen Interpretation der Welt in den nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten durch islamistische, arabo-nationalistische, anti-modernistisch eingestellte Organisationen und Gruppen weist eine steigende Tendenz auf. Eine politische, sicherheitspolitische und soziokulturelle Kooperation wird – bei aller wirtschaftlichen Notwendigkeit des Austausches – erschwert, wenn der Einfluss dieser Positionen auf die politische Entscheidungsfindung in den kommenden Jahren deutlich zunimmt. Die Gefahr besteht, dass die politisch-ideologischen und kulturell-religiösen Unterschiede zu einer Trennlinie stilisiert und zum Gegenstand politischen Kalküls von Befürwortern einer Abschottung vom „Westen“ (westlichen Normen) und einer Erneuerung der religiös-kulturellen Identität werden; von einigen Staatsführungen kann darüber hinaus aus innenpolitischen Gründen der Stabilitätssicherung und Minderung von Regimeopposition eine zumindest rhetorisch-konfrontative Außenpolitik „gegen den Westen“ betrieben oder von einer offenen Kooperationspolitik und einem Ausbau kooperativer Beziehungen Abstand genommen werden. Das heißt, in Bezug auf Staaten mit einflussreicher islamistischer Bewegung ist mit starken Schwankungen in den Beziehungen zu Europa und mit einer erschwerten Kooperation zu rechnen.

3. Chancen zur Beeinflussung von Risiken und Perspektiven der Zusammenarbeit

Ein Risiko impliziert, dass sein Eintreten zwar ungewiss, aber durch gegenwärtiges Handeln beeinflusst werden kann, um den (wahrscheinlichen) zukünftigen Schaden zu mindern oder im Idealfall abzuwenden. Wenn die oben genannten Risiken für Europa als wahrscheinliche, aber dennoch ungewisse Folge von Entwicklungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost bis 2010 eingeschätzt werden, stellt sich die Frage nach dem „Wie“ und den Chancen

einer Beeinflussung sowie nach den eigenen (europäischen) präventiven Abwehrmaßnahmen. Rein theoretisch betrachtet muss davon ausgegangen werden, dass z.B. eine präventive Politik der Kooperation notwendig wäre, um gemeinsam mit den Entsende-, Transitländern von Migranten eine Möglichkeit zur Einhegung des Problems zu suchen und vor allem die Ursachen des Problems anzugehen. Gerade weil sich Sicherheitsmaßnahmen im Bereich Grenzüberwachung und Einreisekontrolle auf europäischer Seite als nicht ausreichend erwiesen haben, um illegale Migration effektiv einzudämmen, scheint eine kooperative Strategie der einzig gangbare Weg. Die geschilderten komplexen Entwicklungen, die

- Migration nach Europa aus und über nordafrikanische, nah- und mittelöstliche Staaten begünstigen und
- Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft der Entsende- und Transitstaaten mit europäischen Staaten nehmen,

liefern durchaus Ansatzpunkte für eine Kooperation zur langfristigen Abmilderung des Risikos illegaler Migration aus der Region selbst. Dazu bräuchte es allerdings als Voraussetzung kooperationswillige Partner. Allerdings überschätzen diese kooperativen Ansätze vielfach die Kapazität von westlichen Staaten, durch externe Angebote zur Unterstützung von Reformen und Modernisierung diese Prozesse in Gang zu setzen, oder aber sie unterschätzen die lokalen Widerstände.

Um das Risiko illegaler Migration von Angehörigen nordafrikanischer, nah- und mittelöstlicher Staaten in den nächsten fünf bis zehn Jahren nach Europa zu mindern, ist nach den konkreten Möglichkeiten für eine Einflussnahme auf die Ursachen in den einzelnen Staaten zu fragen, von denen derzeit nur zwei von Staatszerfall (Irak, Afghanistan) bedroht sind. Die Grenzen externer Kooperation, um die Blockaden für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stagnation aufzubrechen, sind allerdings eng gesteckt, so dass die Aussichten zur Abmilderung der migrationsbegünstigenden sozioökonomischen Gründe durch externe Unterstützung von Reformen nur in jenen Staaten Erfolg versprechen, deren

Reform- bzw. Modernisierungsbereitschaft hoch ist (wie gegenwärtig in Tunesien, Marokko) und die keine kontraproduktive antimodernistische Gesellschafts- und Religionspolitik betreiben (Details Kapitel III). Auf die Grenzen einer externen Einflussnahme weisen auch die politisch-ideologischen und kulturell-identitären Verortungen von mobilisierungskräftigen politischen und gesellschaftlichen Akteuren mit antiwestlichen Positionen die sich langfristig als kooperationsbehindernd erweisen und die Migrationsproblematik für die europäische Seite durch ihre antipluralen und antiliberalen Konzepte verschärfen.

Es ist somit davon auszugehen, dass sich die Staatsführungen in Nordafrika, Nah- und Mittelost hinsichtlich ihrer Kooperationsbereitschaft auch künftig unterscheiden werden, je nachdem, ob eine Reformpolitik auf der Agenda der Staatsführung steht und wie stark die antimodernistische Fraktion in Staatsführung und Gesellschaft bzw. wie stark und mobilisierungsfähig der Widerstand gegen Modernisierung und westliche Konzepte ist. Eine europäische Risikopolitik (EU-Ebene und bilaterale Ebene) zur Beeinflussung von wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Reformen, die langfristig Auswirkungen u.a. auf das Migrationsverhalten und auf das Kooperationsverhalten gegenüber europäischen Staaten haben, wird dadurch erschwert und bleibt in ihrer Auswirkung relativ begrenzt. Die machtpolitische Verankerung der Staatsführung und die interne Entwicklung des jeweiligen Landes (Art und Einfluss der Opposition; Mobilisierungskraft der Islamisten und antiwestlicher Positionen) wird auch künftig das Ausmaß der Kooperationsbereitschaft beeinflussen; deren „rote Linie“ wird durch das primäre Interesse an der politischen Stabilität vorgegeben.

Der europäische Handlungsspielraum ist schließlich auch durch die Außenpolitik der US-Regierung in Nah- und Mittelost seit 2001 „enger“ geworden, weil allgemein antiwestliche Argumentationen zunahmten und die Wahrnehmung prägen. Die Ablehnung trifft insbesondere westliche Reformkonzepte, so dass das Risiko einer künftig steigenden Migration aus der Region nach Europa durch präventive Maßnahmen im Bereich Ursachenminderung so-

wohl im Hinblick auf die genannten ökonomischen als auch die politischen Ursachen auf diese Weise – selbst wenn partielle Erfolge in einigen Staaten zu verzeichnen wären – keine nennenswerte Milderung erfahren kann.

Was bedeuten diese Erkenntnisse für die politische Zusammenarbeit mit den Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens? Es soll an dieser Stelle nicht auf die multilaterale Kooperation im Rahmen der Nato, UNO usw. eingegangen werden, sondern ausschließlich vor dem Hintergrund der Beziehungen Deutschlands und der Europäischen Union argumentiert werden. Tatsache ist, dass bislang das bilaterale Element diese Beziehungen selbst auf euro-mediterraner Ebene dominierte; es wird wegen den länderspezifisch sehr unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken und Reformeingriffen auch in Zukunft das konstruktivste Element zur Ausgestaltung der Beziehungen bleiben. Dies umso mehr, als die Kooperationsbereitschaft und der Wunsch nach Vertiefung und Ausweitung der Kooperation oder nach Begrenzung von Land zu Land ebenso stark variieren wie die dominante Haltung zu westlichen Konzepten und einer Öffnung gegenüber Europa. Der Ausbau länderspezifischer Ansätze und die Schwerpunktsetzung beim kooperativen Engagement scheinen deswegen auch im Hinblick

- auf die sich abzeichnenden Entwicklungstendenzen in den einzelnen Staaten bis 2010,
- möglichen Entwicklungstrends nach 2010,
- die als dauerhafter definierten Problem- und Konfliktlagen (Kapitel II, III) und
- die limitierten Mittel auf europäischer wie deutscher Ebene

am erfolgversprechendsten: Das Prinzip der Entwicklungspole – hier der „erfolgreichen“ Reform- bzw. Modernisierungspole – sollte in den kommenden Jahren von allen engagierten staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen wie insbesondere auch der deutschen Parteidestiftungen mit denjenigen Staaten ausgebaut werden, die vielversprechende ökonomische, sozialpolitische und gesellschaftliche Modernisierungseingriffe umsetzen und zu weiteren bereit sind. Erfolgreiche Länderbeispiele, in denen sich auch

eine Konsolidierung des Erfolgs abzeichnet, können schließlich zum einen in anderen Staaten der Region die Ängste vor den Globalisierungsprozessen abbauen helfen und zum anderen die Argumentation islamistischer wie generell aller zugunsten einer Abschottung (und Re-Traditionalisierung) argumentierenden Gruppen durchkreuzen. All dies sind jedoch keine kurzfristigen Agenden; deswegen ist eine Konzentration der Mittel und Hilfe umso wichtiger.

Konstruktive bilaterale Kooperation, die im Interesse der europäischen Staaten Stabilität und (nachhaltige) Entwicklung in Nordafrika, Nah- und Mittelost fördern will, muss sich auf tatsächlich kooperative Staaten konzentrieren und ihre Schwerpunkte im wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Reformbereich setzen. Es sollte nicht versucht werden, in die ordnungs- und modernisierungspolitische Auseinandersetzung in den Staaten der Region auf eine Art und Weise einzugreifen, die gezielt Organisationen und Denkweisen fördert oder aufwertet, die sich gegen jene Reformen stellen, die langfristig zur Sicherung des sozialen Friedens und der Stabilität in den Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens und zur Gestaltung relativ kooperationsoffener Beziehungen unumgänglich sind.

Auswahlbibliographie

- Amerikanische und europäische Zukunftsprognosen zu Nordafrika, Nah- und Mittelost*
- Bensahel, Nora/Byman, Daniel L. (Hrsg.):* The future security environment in the Middle East. Conflict, stability, and political change, Washington D.C. (RAND) 2004
- Boniface, Pascal/Billion, Didier (Hrsg.):* Les défis du monde arabe, Paris (IRIS) 2004
- Jacoby, Tami Amanda/Sasley, Brent E. (Hrsg.):* Redefining security in the Middle East, Manchester/New York 2002
- Khalilzad, Zalmay/Lesser, Ian O. (Hrsg.):* Sources of conflict in the 21st century. Regional futures and U.S. strategy, Washington D.C. (RAND) 1998 (Perspektive ist 2025)
- National Intelligence Council:* Global trends 2010, Washington D.C. 1996 (Erstversion); überarbeitete Version vom November 1997 (www.cia.gov/nic/special_globaltrends2010.html)
- National Intelligence Council:* Global trends 2015, Washington D.C. Dezember 2000 (www.cia.gov/nic/NIC_globaltrend2015.html)
- National Intelligence Council: Mapping the global future. Report of the National Intelligence Council's 2020 project, Washington D.C., Dezember 2004, veröffentlicht im Internet im März 2005 ([www.cia.gov/nic/NIC_globaltrend2020 es.html](http://www.cia.gov/nic/NIC_globaltrend2020_es.html))
- Palmer, Mark:* Breaking the real axis of evil: How to oust the world's last dictators by 2025, Lanham 2003
- Yaphe, Judith S. (Hrsg.):* The Middle East in 2015: The impact of regional trends on U.S. strategic planning, Washington D.C. (National Defense University. Institute for National Strategic Studies) 2002

Zukunftsprognosen aus Nordafrika, Nah- und Mittelost

Aziz, Mounir/Taibi, Yacine: Algérie 2000. Scénarios d'évolution, Tunis 1995 (durch Friedrich-Ebert-Stiftung)

Al-Bakkari, Salih (Hrsg.): Tunis al-mustaqbal, Tunis 1991

Byman, Daniel L./Wise, John R.: The Persian Gulf in the coming decade, Santa Monica CA 2002

The Emirates Center for Strategic Studies and Research (Hrsg.): The Gulf : Challenges of the future, Abu Dhabi/VAE 2005

Future Research and Study Center/Cairo University: The New Millenium Project of Egypt. Proceedings of Millenium Symposium 15-18 January 2000, Kairo 2002

Haikal, Muhammad Hasanain: Azmat al-arab wa mustaqbalihim, Kairo 2002

Haseeb, Khair el-Din (Hrsg.): The Future of the Arab Nation. Challenges and options, London 1991

Jordanian Business Association: Jordan vision 2020, Amman 2004 (www.jv2020.com)

Mansur, Muhammad (Hrsg.): Dalil bi-ahamm al-marakiz al-dauliya wal-iqlimiya wal-mahalliya al-amila fi majal al-dirasat al-mustaqbaliya/Führer der wichtigsten internationalen, regionalen und lokalen Zentren, die auf dem Gebiet der Zukunftsstudien aktiv sind, Kairo (Majlis al-wuzara. Markaz al-ma`lumat wa da`m ittikhadh al-qarar), Oktober 2004, 69 S. (www.idsc.gov.eg)

Mansur, Muhammad (Hrsg.): Tajarib sabiqah fi l-dirasat al-mustaqbaliya/Frühere Erfahrungen mit Zukunftsstudien, Kairo (Majlis al-wuzara. Markaz al-ma`lumat wa da`m ittikhadh al-qarar), September 2004, 129 S. (www.idsc.gov.eg)

Perthes, Volker (Hrsg.): Scenarios for Syria: Socio-economic and political choices, Baden-Baden 1998

Said, Abdul Aziz/Rouleau, Eric (Hrsg.): Vision 2020. Middle Eastern outlooks on the future of the region, Washington D.C. 2000