

Sigrid Faath
Januar 2002

Personelle Wechsel an der Staatsspitze in Nordafrika/Nahost und Handlungsspielräume für politischen Wandel

Am 20.8.1999 lautete eine Artikelüberschrift der libanesischen Zeitung *L'Orient-le Jour*: „Die neue Führergeneration weckt Hoffnungen und Befürchtungen“. Dieser Artikel nahm Bezug auf den Tod des 46 Jahre regierenden jordanischen Königs Hussain im Februar 1999 und auf den Tod des 38 Jahre regierenden marokkanischen Königs Hassan im Juli 1999. Der Artikel widmete sich davon ausgehend Überlegungen zu den „jungen Thronfolgern“: Der neue jordanische König Abdallah II. nahm sein Amt mit 37 Jahren auf, der neue marokkanische König Mohammed VI. mit 36 Jahren. Ähnliche Hoffnungen und Befürchtungen wurden nach der Wahl des 35jährigen Bashshar al-Asad zum neuen syrischen Staatspräsidenten am 10.7.2000 geäußert. Bashshars Vorgänger im Amt, sein im Juni 2000 verstorbener Vater Hafiz al-Asad, hatte das Land rund 30 Jahre regiert.

Die Hoffnungen und die optimistische Grundstimmung, die nach den personellen Amtswechseln zu beobachten war und derzeit noch anhalten, beziehen sich auf Reformen des politischen Systems; mehr Freiheiten und ein Entwicklungsschub werden erwartet. Die Befürchtungen wiederum beziehen sich auf politische Stabilität und kreisen um die Frage, ob die relativ unerfahrenen neuen Machthaber die „gewohnte“ Stabilität garantieren können. Mit dem „neuen Mann“ an der Spitze trat bei den unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen einerseits eine irrationale Erwartungshaltung in seine Fähigkeiten zutage; andererseits mobilisierten sich all jene Träger und Profiteure der bisherigen Strukturen, um ihre machtpolitischen und damit eng verbundenen materiellen Interessen zu schützen. Zwei Erwartungshaltungen, zwei Ansprüche, denen sich das neue Staatsoberhaupt stellen muß. In diesem Zusammenhang sind zwei Fragen von Interesse:

1. Welchen Handlungsspielraum haben neue Staatsschefs in Nordafrika/Nahost?
2. Wieviel politischer Wandel und welche Art von politischem Wandel kann realistischweise in Nordafrika/Nahost erwartet werden?

1. Zum Handlungsspielraum

In einem Zeitungsbericht aus dem Jahr 1961 stand folgendes zu lesen: „Noch über den Tod hinaus sichert [der verstorbene König] die Kontinuität der [...] Monarchie. [...] Das Charisma, das dem verstorbenen Herrscher anhaftete, hat sich auf den jungen König übertragen. [...] Welchen Kurs wird der junge König einschlagen, um die Monarchie vor künftigen Stürmen zu bewahren?“ Dieser Artikel stammt aus der *Deutschen Zeitung* vom 25.4.1961; die Rede ist darin von dem am 26.2.1961 verstorbenen marokkanischen König Mohammed V. und dessen 32jährigem Sohn und Thronfolger, der am 3.3.1961 als König Hassan II. inthronisiert wurde.

Zwei zentrale Vorstellungen wurden als selbstverständlicher Auftrag des Monarchen in dem Artikel der *Deutschen Zeitung* von 1961 genannt: 1. die Sicherung der Kontinuität und 2. die Sicherung der politischen Stabilität, d.h. „die Bewahrung der Monarchie vor Stürmen“. Damit sind jedoch auch die beiden wichtigsten Koordinaten für politisches Handeln genannt, ungeachtet dessen, ob es sich um einen neuen Monarchen oder den Präsidenten einer Republik handelt oder ob die Aussage auf die 1950er/1960er Jahre oder auf die Gegenwart bezogen wird. Vorgegeben ist den „Neuen“ in nordafrikanischen/nahöstlichen Staaten ferner der fest etablierte Aktionsrahmen: Alle Mitgliedsstaaten der *Arabischen Liga*, ob Monarchie oder Republik sind mehr oder weniger autoritär strukturiert. Zentralistische Staatsstrukturen und zentralistische Entscheidungsstrukturen dominieren. Die Macht und Entscheidungsgewalt sowie das Gewaltmonopol liegt in den Händen der Staatsoberhäupter oder einer kleinen Gruppe von Entscheidungsträgern. In den Republiken entwickelten die Staatsoberhäupter seit der Unabhängigkeit der Staaten quasi monarchische

Ansprüche auf Referenz, Gehorsam/Loyalitätsbekundungen und Absolutheitsansprüche bei der Entscheidungsfindung. Es wurden ungeachtet des politischen Systems strenge Verhaltensnormen für alle Staatsbürger vorgegeben und Abweichungen geahndet. Die in den Gesellschaften vorhandenen autoritären Reflexe und die historischen Erfahrungen mit Putschen, Fraktionierungen, Frontenbildungen bis hin zur bewaffneten Auseinandersetzung, die Angst vor territorialen Abspaltungen oder territorialen Verlusten, begünstigten schließlich das Entstehen einer starken Zentralmacht mit ausgeprägtem Sicherheitsapparat. Diese grundlegenden Charakteristika der politischen Systeme in Nordafrika/Nahost sind seit den 1970er Jahren stabil geblieben.

Im Zentrum des politischen Handelns stand und steht in allen Staaten seit der Unabhängigkeit die Zementierung der politischen Macht. Die politische Praxis war auf maximale System- und Regimesicherung ausgerichtet. Die Nachfolger im höchsten Staatsamt müssen diese Politik schon aus Selbsterfahrungstrieb fortführen. Es gilt nämlich zu berücksichtigen, daß es sich bei allen arabischen Staaten um Staaten handelt, die bis in die Familien hinein hierarchisch durchstrukturiert sind, die eine zum Teil starke und multiple gesellschaftliche Fraktionierung kennen und einen mangelhaften Nationenbildungsprozeß durchlebten. Die partikularistischen Interessen der Familien, Clans und Stämme dominieren Gesellschaft und Politik. Das Staatsverständnis dieser Familien, Clans und Stämme und in der Folge das Staatsverständnis des einzelnen Bürgers wird überwiegend durch die Erwartungshaltung in den „Versorgerstaat“ geprägt. Diese Erwartungshaltung an den Staat determiniert auch die Erwartungshaltung an das Staatsoberhaupt. Die Staaten sind darüber hinaus besonders im wirtschaftlichen Bereich (wobei die erdölexportierenden Staaten bis auf Algerien auszunehmen sind) einem enormen wirtschaftlichen Anpassungsdruck ausgesetzt. Mit Ausnahme Algeriens ist der Anpassungsdruck in den erdölexportierenden Staaten bislang noch geringer. Die zunehmende Verarmung der Bevölkerung erschwert zusätzlich notwendige Reformen. Das Problem, die wirtschaftliche Restrukturierung und die Einführung der Marktwirtschaft umzusetzen, ohne gleichzeitig soziale Unruhen heraufzubeschwören, ist bislang ungelöst. Es kann deswegen mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß eine unkontrollierte Öffnung der politischen Systeme Nordafrikas und des Nahen Ostens diese Systeme destabilisieren würde; eine innenpolitische Destabilisierung würde aber erst recht entwicklungspolitische Maßnahmen verhindern. Dieser Aspekt leitet über zur zweiten eingangs gestellten Frage:

2. Wieviel und welcher Art politischer Wandel kann realistischweise in Nordafrika /Nahost erwartet werden?

Eine neue Persönlichkeit an der Staatsspitze hat es nicht plötzlich mit anderen strukturellen Ausgangsbedingungen wie sein Vorgänger im Amt zu tun; das ist eine allseits bekannte Tatsache, die dennoch gerne vergessen wird, wenn es um Neueinschätzungen und Zukunftsprognosen nach personellen Wechseln geht. Der Nachfolger muß sich mit denselben innen-, außen- und wirtschaftspolitischen Problemen befassen; er muß eingeleitete Reformen und Reformdiskussionen fortsetzen (z.B. Marokko); er hält in der Regel auch an der außenpolitischen Position seines Vorgängers fest (ersichtlich in Marokko, Jordanien, Syrien). Nur Revolutionen haben kurzfristig andere Folgen. Hassan Abu Talib, Wissenschaftler am *al-Ahram-Zentrum* in Kairo, meinte zum Verhalten der „Jungen“, sie würden Kontinuität und ruhigen Übergang garantieren und nie die Grundlagen des Staates ändern (Die Welt, 26.7.1999). Ein solches Verhalten, das in Marokko, Jordanien und Syrien zu beobachten ist, schließt die notwendigen Anpassungen an veränderte Probleme nicht aus; auszuschließen ist aber eine Kehrtwende in der bisherigen Innen- und Außenpolitik.

Die nach personellem Wechsel durchgeführten Umgestaltungen sind in den ersten Monaten der Machtübernahme formaler Art; es handelt sich meist um Änderungen des Stils. So ist z.B. seit den Machtwechseln in Jordanien und Marokko 1999 eine größere „Volksnähe“ des Königs zu beobachten. Graduelle Modifikationen im politischen Bereich sind in der Mehrzahl der Fälle nicht auf den personellen Wechsel als solchen zurückzuführen; es handelt sich bei ihnen vielmehr um

Anpassungen an die eintretenden, zeitlaufbedingten Veränderungen. Es sind Reaktionen auf innenpolitische Entwicklungen, auf Entwicklungen des regionalen und internationalen Systems und die weltwirtschaftlichen Zwänge. Spektakuläre Brüche als direkte Folge personellen Wechsels sind auszuschließen; für diese Annahme sprechen mehrere Gründe:

1. Das Verhalten der „jungen Generation“ wurde geprägt durch jene, die sie für das Amt vorbereiteten, durch ihr Umfeld und die in ihrem Umfeld kursierenden Ideen sowie durch die herrschenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zwänge.
2. Die neue Generation von politischen Führungskräften hat sich mit den Gegebenheiten in ihrem Staat, in der Region und auf internationaler Ebene zu arrangieren. Die „Jungen“ haben keinen „Anpassungsvorteil“. Sie müssen sich stärker dem Primat der Ökonomie unterordnen als dies bei ihren Vätern zu Beginn von deren Laufbahn der Fall war. Aber: nichtökonomische und vor allem sicherheitspolitische Überlegungen werden weiterhin eine anhaltende Bedeutung für die Handlungsentscheidungen der Staatsführungen in Nordafrika/Nahost haben. Ebenso müssen die „Neuen“ wie ihre Vorgänger im Amt die korporatistischen und v.a. auch die wirtschaftlichen Interessen der Sicherheitsorgane als wichtigsten Systemgaranten respektieren.
3. Die jeweiligen innenpolitischen Kräfteverhältnisse werden auch Konfliktlösungen Grenzen setzen (z.B. Marokko/Westsahara; Jordanien/Syrien bzgl. Israel/Palästina).

Eingegrenzt wird die Handlungsfreiheit der Staatsführungen nach Machtwechseln an der Staatsspitze zusätzlich durch:

1. die Abhängigkeit von den (bisherigen) Machteliten;
2. die zur Verfügung stehenden (innenpolitischen) Allianz-/Kooperationspartner;
3. die Art der inländischen Opposition

und ganz wesentlich durch:

4. die zur Verteilung zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Zu beobachten war und ist in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, daß

1. die entwicklungspolitischen und sozialen Gegensätze (auch in den erdölexportierenden Staaten der arabischen Halbinsel) und
2. die immer noch mobilisierungsfähigen islamistischen Oppositionsgruppen

eine formale *Re-Traditionalisierung der Politik* bewirkten. Das heißt z.B.,

1. daß der Stellenwert der Religion betont wird und sich die formalen religiösen Bekundungen der Staatsführungen mehren;
2. daß es gegen militante Islamisten zu einer Allianz mit konservativen, an einem Status quo interessierten Gruppen kommt und
3. daß Familien- und Stammesloyalitäten (z.B. in Jordanien, Libyen, Saudi-Arabien, Jemen) stärker instrumentalisiert werden.

Keine nordafrikanische/nahöstliche Staatsführung kann es sich leisten • vorausgesetzt dies wäre überhaupt ihre Absicht • Privilegien der Machtelite in Frage zu stellen und die dominanten klientelistischen Strukturen aufzubrechen. Die sozialen Disparitäten in den meisten Staaten und die unpopulären, aber im Rahmen der Wirtschaftsreformen notwendigen Eingriffe wie Entlassungen, Subventionsabbau, Preiserhöhungen lassen solche zusätzlichen Konfrontationen mit dem Establishment nicht zu. Dadurch ist jedoch grundsätzlicher politischer Systemwandel ausgeschlossen.

Fazit

Eine Politik des Ausgleichs zwischen den gesellschaftlichen Gruppen wird auch zukünftig Bestand haben. Diese Politik wird in Teilbereichen wie bisher Liberalisierungsmaßnahmen umsetzen, deren

Rücknahme unter bestimmten Bedingungen nicht ausgeschlossen sein wird, Eine Ausgleichspolitik wird die Mitglieder der Machtkoalition zufriedenstellen müssen, damit sie sich nicht gegen das Staatsoberhaupt wenden. Diese Politik des Ausgleichs wird verbunden sein mit einer Verteilungspolitik, die verhindern soll, daß am unteren Ende der sozialen Skala Bevölkerungsteile gegen die Staatsführung instrumentalisiert werden. Politische Liberalisierung kann unter diesen Gesichtspunkten nur in solchen Teilbereichen erwartet werden, von denen keine negativen Auswirkungen auf die Stabilität erwartet werden. Eine solche Politik des Ausgleichs wird ferner versuchen, soweit wie möglich, Opposition in das System zu integrieren. Die dominanten Eliten werden nicht generell um ihren Einfluß fürchten müssen. Die Modernisierung und Effizienzsteigerung staatlicher Institutionen und des Wirtschaftsbereichs wird behutsam vorgenommen werden, sie wird erfolgen, soweit sie systemstabilisierend wirken kann, sie wird zurückgenommen oder in kleinen Schritten voranschreiten, wenn sie systemdestabilisierende Effekte zeigen.