

**SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Volker Perthes (Hg.)*

# Elitenwandel in der arabischen Welt und Iran

S 41  
Dezember 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

- Problemstellung und Empfehlungen** 5
- Einleitung: Die arabische Welt und Iran und ihre neuen politischen Eliten** 7  
*Volker Perthes*
- Marokkos Elite: Mehr Recycling als Erneuerung** 19  
*Saloua Zerhouni*
- Algerien: Die Revolution beruft ihre Enkel** 34  
*Isabelle Werenfels*
- Zwischen Restauration und Transformation: Elitenwechsel in Tunesien** 50  
*Steffen Erdle*
- Elitenstruktur in Libyen: Neue Institutionen und aufstrebende Eliten** 65  
*Amal Obeidi*
- Elitenwechsel in Ägypten: Die Lücke verstehen** 78  
*Gamal Abdelnasser*
- Abdallahs Jordanien: More business than usual** 95  
*André Bank*
- Die palästinensischen Selbstverwaltungsgebiete: Was kommt nach Arafat?** 107  
*Muriel Asseburg*
- Determinants of Change in Elite Behaviour and Relative Influence in Palestine: A Preliminary Review of Evidence** 124  
*Ahmed Badawi*
- Geschlossene Gesellschaft: Libanons Nachkriegselite** 138  
*Rola el-Husseini*
- Syrien: Schwieriges Erbe** 156  
*Volker Perthes*
- Saudi-Arabien: Wandel ohne Wechsel?** 172  
*Iris Glosemeyer*
- Iran: Vor dem Ende klerikaler Macht?** 189  
*Johannes Reissner*
- Abkürzungen** 209

Die vorliegende Studie stellt Zwischenergebnisse aus der Arbeit des Forschungsprojekts »Elite Change in the Arab World« dar, das seit Anfang 2001 an der Stiftung Wissenschaft und Politik durchgeführt und dankenswerterweise von der Ford Foundation und von der Fritz Thyssen Stiftung unterstützt wird.

Gamal Abdelnasser, Ahmed Badawi, Steffen Erdle, Iris Glosemeyer, Rola el-Husseini, Amal Obeidi, Isabelle Werenfels und Saloua Zerhouni sind oder waren Projektstipendiaten; André Bank hat als Praktikant an der Arbeit des Projekts mitgewirkt. Der Blick auf einzelne – nicht alle – arabischen Länder wird hier durch einen vergleichenden Beitrag zum Iran ergänzt.

## Elitenwandel in der arabischen Welt und Iran

Die Staaten der arabisch-nahöstlichen Welt befinden sich in der Anfangsphase eines umfangreichen Generations- und Elitenwechsels. Zumindest hat eine Verjüngung der Führungsschicht eingesetzt. Wenn Kommentatoren bis 1999 oder 2000 immer mal wieder fragten, wer wohl nach König Husein, König Hasan oder Präsident Asad käme, so fragen sie heute, wie Abdullah II., Muhammad VI. oder der jüngere Asad mit ihren Aufgaben fertig werden. Und die Frage »Wer kommt nach ...?« stellt sich heute für die Mehrzahl der anderen Länder in der Region, keineswegs nur für die Palästinensische Autorität oder für den Irak, wo Führungswechsel von außen eingefordert werden.

Die Führungsgeneration, die allmählich abtritt, hat die Entwicklung in den meisten arabischen Staaten und in Iran seit den siebziger oder frühen achtziger Jahren, zum Teil auch noch länger, bestimmt. Obwohl dies ein tiefes Demokratiedefizit reflektiert und politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Stagnationserscheinungen zumindest mitverursacht hat, hat diese Tatsache europäische oder amerikanische Akteure nicht unbedingt beunruhigt: Man gewöhnte sich vielmehr daran, fünfzehn, zwanzig, manchmal dreißig Jahre lang mit denselben Partnern auf der arabischen Seite zu tun zu haben – von Adenauer bis Schröder mit demselben jordanischen König, von Nixon bis George W. Bush mit, unter anderem, demselben PLO-Vorsitzenden und demselben libyschen Revolutionsführer.

Der Generationswechsel wird sich nicht nur auf der obersten Entscheidungsebene abspielen. In den meisten Ländern der Region erleben wir vielmehr, daß eine umfassende Erneuerung der weiteren politischen Führungsschicht begonnen hat oder ansteht. Autoritäre Regime verschenken in der Regel die Chance, die politische Klasse durch regelmäßige Wahlen immer wieder teilzuernuern und zu verjüngen. Im Ergebnis werden die Mitglieder dieser Elite mit den Hauptentscheidungsträgern alt, um dann mit ihnen auszuscheiden; in nicht wenigen Fällen findet ein Generationswechsel nahezu zeitgleich auch bei oppositionellen Kräften statt. In den meisten Ländern der Region tritt zudem eine selbstbewußte neue Unternehmer- und Managergeneration auf den Plan.

Es wäre naiv anzunehmen, daß eine neue, jüngere Elite auch in jedem Fall fortschrittlicher, liberaler oder kooperationsfähiger wäre als ihre jeweiligen Vorgänger. Derartige Hoffnungen sagen mehr über die Präferenzen des Beobachters aus als über die Prioritäten einer neuen Führungsschicht. Sicher ist allerdings, daß die neue Elitengeneration andere Erfahrungen mitbringt als jene, die das Gesicht der arabischen Welt und des Iran in den siebziger, achtziger und neunziger Jahren geprägt hat. Ihre Mitglieder verfügen auch über andere technische Möglichkeiten, die ihrerseits politisch-gesellschaftliche Implikationen haben. So können wir etwa erwarten, daß eine neue Führungselite, die der Internetgeneration ent-

stammt, weniger Interesse an staatlich kontrollierten Medien und weniger Angst vor der Verbreitung unzensurierter Informationen hat.

Um Veränderungen zu begreifen, die sich in der arabischen Welt und in Iran vollziehen oder vorbereiten, wird man auf die Wechselwirkungen zwischen der Erneuerung politischer Eliten auf der einen und wirtschaftlichen Anpassungsprozessen, politischem Systemwandel und der Entwicklung regionaler Beziehungen auf der anderen Seite achten müssen. Gleichzeitig ist zu fragen, welche politische Agenda die neuen Eliten haben – wo sie mit ihren Ländern hin wollen. Dies ist nicht nur von akademischem, sondern auch von politisch-praktischem Interesse.

Europa täte gut daran, sich auf den Generationswechsel in seinem südlichen nahen Ausland vorzubereiten und sich ernsthaft mit der neuen Elitengeneration und ihren Interessen auseinanderzusetzen. Demographische Furcht, die die überwiegend junge Bevölkerung der arabischen Welt und Irans vor allem als Bedrohung wahrnimmt, ist ein schlechter Ratgeber; sie bewirkt, daß auch Entwicklungszusammenarbeit letztlich nur als eine Form der Eindämmungspolitik begriffen wird. Richtiger wäre es, die möglichen Träger von politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Modernisierung in der Region zu identifizieren. Dies könnte insbesondere für die politischen Stiftungen eine Aufgabe sein.

Deutsche und europäische Politik sollten versuchen, junge Eliten bei der Suche nach politischer Teilhabe und sozio-ökonomischer Reform zu unterstützen. Für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit kann dies in manchem Fall bedeuten, altgedienten Partnern, die Wandel blockieren, die Unterstützung zu entziehen. Ausbildung und Training junger Kader, auch jüngerer Politiker, Parlamentarier oder Administratoren, sowie Stipendien und Praktika für nachwachsende Führungskräfte sind wichtige Instrumente, um reformorientierte Eliten zu fördern. Deutsche Politik sollte sich auch nicht scheuen, offensiver für ein Studium an deutschen Hochschulen zu werben und der Nachbetreuung von Absolventen oder der Bildung von *Alumni*-Vereinigungen größere Aufmerksamkeit zu widmen. Auch mit Blick auf die Tatsache, daß ein Teil der Attentäter vom 11. September 2001 nicht etwa in Saudi-Arabien oder Ägypten, sondern in Hamburg angeworben wurden, gilt es deutlich zu machen, daß Deutschland Studenten aus der arabischen Welt gern aufnimmt und ihnen bestmögliche Ausbildungschancen bietet, nicht zuletzt in technischen Fachbereichen.

Deutsche und europäische Politik wird im Gespräch mit den jungen Führungseliten deutlich machen müssen, daß effiziente wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung – beides steht auf deren Agenda ganz oben – auch Reformen im Bereich der Regierungsführung braucht. Über eine Konditionierung von Hilfe muß im Zusammenhang des Barcelona-Prozesses nachgedacht werden. Es wird darum gehen, politische und gesellschaftliche Entwicklungsoptionen zu fördern, deren Grundlagen in den Staaten der Region durchaus vorhanden sind und für die es Partner gibt. Man sollte aber nicht der Illusion verfallen, daß Demokratisierung – in Palästina, im Irak oder in anderen Ländern – sich einfach von außen verordnen ließe.

## Einleitung: Die arabische Welt und Iran und ihre neuen politischen Eliten

*Volker Perthes*

Daß in der arabischen Welt ein politischer Generationswechsel stattfindet, ist unübersehbar: Tatsächlich sind die Geschicke des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas seit Anfang der siebziger Jahre im wesentlichen von einer Generation bestimmt worden, für die Namen wie die der Könige Husein, Hassan II. und Fahd, der Präsidenten Hafiz al-Asad, Saddam Husein und Husni Mubarak, des Revolutionsführers Muammar al-Qadhafi und des PLO-Chefs Yasir Arafat stehen. Nach und nach aber kommen jüngere Führer ins Bild: König Abdallah in Jordanien, König Muhammad VI. in Marokko, König Hamad in Bahrein, Präsident Bashar al-Asad in Syrien. In den palästinensischen Autonomiegebieten und im Irak wird ein Führungswechsel deutlich von außen eingefordert; in den anderen Ländern der Region scheinen vor allem innere Faktoren den Ablauf und das Ergebnis von Generations- und Elitenwechsel zu bestimmen. In Iran, der in dieser Studie vergleichsweise neben ausgesuchten arabischen Staaten behandelt wird, hat ein umfangreicher Elitenwechsel mit der Revolution von 1979 stattgefunden. Die Revolutionäre sind mittlerweile in die Jahre gekommen; eine neue Generation mit neuen Ansprüchen drängt heute auf eine neue Politik und stellt die Ideologie der Revolutionsgeneration in Frage.

In den meisten Ländern der Region wird ein Wechsel an der Staatsspitze meist von einem umfangreicheren Wechsel in der gesamten oder in wichtigen Teilen der politischen Führungsschicht begleitet. Dies hat oft den Charakter eines Generationswechsels, weil Regierungsmitglieder, hohe Beamte oder Berater mit den Staatschefs alt geworden sind. Die Herrschaftsstrukturen in den arabischen Ländern sind zum Teil als autoritär, zum Teil eher als patrimonial zu beschreiben – im letzteren Fall also charakterisiert durch die persönlichen Abhängigkeiten, die die politischen und gesellschaftlichen Eliten an den Herrscher binden. In jedem Fall behindern diese politischen Systeme eine kontinuierliche Erneuerung und Verjüngung der politischen Eliten, schon weil in den meisten Fällen entweder keine regelmäßigen Wahlen mit freier Konkurrenz um die Mandate stattfinden oder weil solche Wahlen wenig Einfluß auf die Zusammensetzung der politischen Führungsschicht haben. Von diesem Muster weicht vor allem das iranische Beispiel ab, das Johannes Reissner darstellt: Hier wird die Erneuerung der politischen Eliten durch ein Element pluralistischer Unsicherheit mitbestimmt, das bei regelmäßigen Wahlen zum Ausdruck kommt.

### Die politisch relevante Elite

Diese Studie stellt den Begriff der politisch relevanten Elite in den Mittelpunkt. Damit meinen wir jene Personen, die in einem bestimmten Land Macht und Einfluß ausüben, indem sie strategische Entscheidungen auf

nationaler Ebene treffen, an der Entscheidungsfindung darüber teilhaben, die Definition politischer Normen und Werte oder die Definition dessen, was als »nationales Interesse« gilt, mitbestimmen oder die öffentliche Debatte über strategische Themen maßgeblich beeinflussen. Dies betrifft natürlich die Hauptentscheidungsträger und wichtige Mitglieder der jeweiligen Regierung. Es kann aber auch Oppositionspolitiker, unter Umständen Journalisten (»Meinungsführer«), hohe Beamte, Mitglieder des Sicherheitsestabishments, Wirtschaftsführer und sogenannte graue Eminenzen einschließen. Entscheidend ist die Relevanz für politische Entscheidungen, nicht in erster Linie das Amt. Insofern werden auch andere Eliten, wirtschaftliche oder kulturelle etwa, nur dann in unsere Betrachtungen einbezogen, wenn sie politischen Einfluß ausüben oder zumindest danach streben.

In manchen arabischen Ländern und in Iran ist die Unterscheidung zwischen Regierungs- und Oppositionslager ohnehin nicht unbedingt scharf. Das gilt insbesondere dort, wo alle »relevanten« Kräfte und Strömungen oder zumindest Teile des politischen Spektrums, die in zentralen Fragen die dominante Linie nicht mittragen, gleichwohl eine Rolle im System oder in einer Art nationaler Koalition haben, die sich oft auch in Ministerposten niederschlägt. Beispiele sind der Libanon oder die palästinensischen Autonomiegebiete. Unschärf sind die Grenzen zwischen Regierung und Opposition aber auch in Staaten, in denen jede Institution umkämpft ist, wo also verschiedene Akteure mit zumindest teilweise unterschiedlichen Agenden je unterschiedliche Institutionen kontrollieren und dennoch, in entscheidenden Fragen, zusammenarbeiten müssen. Dies ist am deutlichsten in Iran der Fall. In vielen Staaten werden Repräsentanten oppositioneller Strömungen von der Regimespitze kooptiert, um sie zu integrieren, um den inneren Frieden zu sichern, oder zumindest um politische Auseinandersetzungen zu vermeiden. In manchen Staaten, Algerien bietet hier ein gutes Beispiel, hat die Opposition zwar keine Chance, durch Wahlen an die Regierung zu kommen, sie hat aber gleichwohl eine Stimme, die gehört und von den Regierenden auch ernst genommen wird. Die oppositionellen Kräfte sind also politisch relevant, auch wenn das System sie durch autoritäre Mittel oder Wahlmanipulation von einer Teilhabe an der Macht ausschließt.

### **In Kreisen denken**

Analytisch werden dabei, soweit das möglich ist, drei konzentrische Kreise unterschieden, die jeweils ein unterschiedliches Maß an politischem Einfluß ausdrücken (siehe Graphik, Seite 18). Ein innerer Kreis, die Kernelite, umfaßt diejenigen, die die Macht haben, strategische Entscheidungen zu treffen – oder auch zu blockieren. Was eine strategische Entscheidung ist, ergibt sich aus dem jeweiligen nationalstaatlichen Kontext. Wir reden hier nicht nur von Krieg und Frieden, sondern auch – um einige konkrete Beispiele aus unseren Fallstudien zu nehmen – von zentralen außen-, wirtschafts-, oder innenpolitischen Entscheidungen: für oder



gegen ein Assoziationsabkommen mit der EU, zur Frage der Privatisierung staatlicher Unternehmen oder zur Zulassung privater Banken, und nicht zuletzt über den Charakter und die Entwicklung des politischen Systems, also zu Fragen politischer Reform, zu Wahlen, zum Umgang mit Opposition, sowie zentrale Personalentscheidungen. Strategisch sind auch jene Entscheidungen, die direkt oder indirekt die Prioritäten staatlicher Politik bestimmen: ob etwa außen- und sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Themen Vorrang genießen, wie wichtig ideologische Grundsätze sind, welche Ziele als vital, als wichtig oder nur als wünschenswert gelten.

Zum zweiten Kreis der politisch relevanten Elite werden diejenigen Gruppen und Individuen gerechnet, die erheblichen Einfluß auf strategische Entscheidungen haben oder politische Entscheidungen minderer Bedeutung selbst treffen können. Im dritten Kreis verorten wir diejenigen, die direkt oder indirekt auf Entscheidungsprozesse Einfluß nehmen, indem sie politische Diskurse mitbestimmen oder dazu beitragen, »die Agenda zu setzen« (*agenda setting*).

### Sind die Eliten relevant?

Jede Analyse, die die politischen Eliten der einzelnen Länder in den Mittelpunkt stellt, geht notwendig davon aus, daß Personen in der Politik eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Rolle spielen. Diese, wenn man so will, erkenntnistheoretische Grundannahme ist sowohl unter akademischen wie unter politisch-praktischen Gesichtspunkten relevant: Schließlich kann man ja auch der Ansicht sein, daß politische Entwicklungen oder Veränderungen allein, oder nahezu ausschließlich, von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder von politischen Strukturen und Institutionen abhängig sind oder, gerade wenn man über Länder der »Dritten Welt« spricht, von externen Faktoren bestimmt werden.

Natürlich gilt für die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas, wie prinzipiell für jeden anderen Staat auch, daß geopolitische, militärische, wirtschaftliche und politisch-institutionelle *constraints* die Entscheidungsoptionen ihrer politischen Führer eingrenzen. Diese Region ist aber auch ein primäres Objekt von Großmachtinteressen und internationaler Einflußnahme. Gleichwohl ist es gerade aus analytischer Perspektive wichtig, die Chancen externer Akteure, die Ereignisse im Nahen und Mittleren Osten zu steuern, nicht überzubewerten – oder die Verantwortlichkeiten lokaler Führungseliten kleinzuschreiben.<sup>1</sup> Die Geschichte der Region zeigt, daß die nationalen und regionalen Ereignisabläufe und die Entwicklungsperspektiven der einzelnen Staaten wesentlich von politischen Entscheidungen abhängen, die auf nationalstaatlicher Ebene getroffen werden – eben von den politischen Eliten, um die es hier geht. Nicht zuletzt in jenem Bereich der Politikwissenschaft, der sich mit

<sup>1</sup> Vgl. ausführlicher Volker Perthes, Vom Krieg zur Konkurrenz: Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabisch-nahöstlichen Ordnung, Baden-Baden 2000; oder kurz aus dem Blickwinkel amerikanischer Politikwissenschaft: Ibrahim Karawan, Time for an Audit, in: Journal of Democracy, 13 (2002) 3, S. 96–101.

Demokratisierung und Reform oder politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozessen beschäftigt, wird die Bedeutung der Eliten für den Erfolg dieser Prozesse immer wieder unterstrichen. Und um Transformationsländer handelt es sich bei den hier analysierten Beispielen in jedem Fall. Elitenwandel ist insofern zwar nur ein Faktor, aber ein eminent wichtiger Faktor politischer und sozio-ökonomischer Entwicklung. Dabei muß im einzelnen unterschieden werden, ob wir es nur mit einem Generationswechsel innerhalb der Elite eines Landes oder mit einem strukturellen Wandel zu tun haben, der nicht nur eine Verjüngung sondern (auch) eine Verschiebung des relativen Einflusses bedeuten würde, den einzelne soziale oder politische Gruppen auf Entscheidungen, Normen, Werte und Einstellungen oder öffentliche Debatten haben. Und auch hier läßt sich nach dem externen Einfluß fragen. Dieser ist, wie der Beitrag von Ahmed Badawi zeigt, im palästinensischen Fall von ganz erheblichem Gewicht. Externer Einfluß könnte auch im Irak entscheidend werden – das amerikanische Projekt eines von außen militärisch herbeigeführten Regimewechsels würde ja zumindest einen Austausch des »ersten Kreises« der politisch relevanten Elite bedeuten. Der irakische Fall wird in dieser Studie allerdings nicht behandelt. Dies ist zweifellos ein Manko unseres Forschungsprojekts: Wir haben uns nicht in der Lage gesehen – oder es vielleicht nicht gewagt – einen jungen Wissenschaftler oder eine Wissenschaftlerin mit Feldforschungen über sozio-politische Veränderungen im Irak zu betrauen.

Das Augenmerk unserer Studie richtet sich in allen Einzelbeiträgen zuerst auf die Zusammensetzung der politisch relevanten Elite. Das schließt diejenigen, die heute politischen Einfluß ausüben, genauso ein wie die nachwachsenden oder aufstrebenden Eliten – jene, die sich in Position bringen oder in Position gebracht werden, um politische Führungsaufgaben zu übernehmen. Wir fragen nach den sozio-professionellen Charakteristika dieser Elite, nach den Rekrutierungsmechanismen, die in den einzelnen Ländern zur Anwendung kommen, und natürlich nach ihren Agenden: danach, welche Interessen und Ziele sie mit welcher Priorität auf die politische Tagesordnung bringen oder zu bringen versuchen. Grundlegend interessieren uns darüber hinaus die Wechselwirkungen, die sich mit dem Generationswechsel und der Erneuerung der Eliten in der Region verbinden, wobei in den Einzelanalysen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden: auf die Wechselwirkungen zwischen Elitenwandel und politisch-institutioneller Entwicklung, zwischen Elitenwandel und wirtschaftlichen Transformationsprozessen, schließlich zwischen Elitenwandel und der Veränderung von Konflikt- und Kooperationsmustern im Verhältnis zur regionalen und internationalen Umwelt.

### **Woher kommen die neuen Eliten?**

Der autoritären Natur der meisten Regime in der Region entsprechend, werden Wandel oder Erneuerung der politisch relevanten Eliten ganz überwiegend von oben, von den Regimespitzen her bestimmt. Wir können

sehr oft von einer Rekrutierung in politische und politisch-administrative Führungspositionen sprechen. In einigen Fällen, dies macht besonders Amal Obeidi am libyschen Beispiel deutlich, ist diese Rekrutierung nur temporär, weil bestimmte Funktionen in einer bestimmten Periode erfüllt werden müssen. In den meisten der hier behandelten Fälle haben Aufsteiger in die politisch relevante Elite längerfristig politischen Einfluß gewonnen und diesen nicht selten an Söhne oder andere Verwandte vererbt; in vielen Fällen dürfte Ähnliches für die Zukunft gelten. Aus diesem Grund ist es auch nicht verwunderlich, daß viele der jüngeren Mitglieder der politisch relevanten Eliten aus Notablenfamilien oder aus den Familien politischer Funktionsträger stammen – der libanesischen Fall, aber auch Syrien oder Jordanien können als Beispiel dienen. Auf der Ebene der Hauptentscheidungsträger gilt das erst recht, und zwar nicht nur in den Monarchien. Auch in mehreren der formal republikanischen Systeme sind die Söhne der Staatsschefs zumindest aussichtsreiche Kandidaten auf die Nachfolge ihrer Väter; in Syrien hat eine solche quasi-monarchische Erbfolge bereits stattgefunden.

Wo die politisch relevante Elite sich vor allem durch Rekrutierung vom Zentrum her erneuert, bleibt die Staatsbürokratie meist auch der wichtigste Rekrutierungspool. Weitere traditionelle Rekrutierungspools sind die Sicherheitsapparate – Militär und Geheimdienste – und, soweit vorhanden, Herrscherfamilien oder die Staats- oder Regimepartei. So ist die Präsidentenpartei RCD in Tunesien zusammen mit dem Innenministerium und den diesem nachgeordneten Behörden ein wichtiger Aufstiegskanal; ähnliches gilt, wie Gamal Abdelnasser zeigt, für die NDP Husni Mubaraks in Ägypten. Auch in Syrien ist die Ba'ath-Partei weiterhin ein Rekrutierungspool, allerdings mit abnehmendem Gewicht.

In einigen Staaten sind neue Organisationen entstanden, die, geplant oder ungeplant, zu Trainingsplätzen zukünftiger Mitglieder der politischen Führungsschicht – der Kernelite wie des zweiten und dritten Kreises – geworden sind und politische Aufstiegschancen für Personen aus bislang nicht vertretenen Gruppen bieten. Politische Führungskräfte, die aus solchen neuen Pools rekrutiert werden, zeigen meist bestimmte sozio-biographische Gemeinsamkeiten, die auch etwas über die Prioritätensetzung der Kernelite oder des Hauptentscheidungsträgers aussagen. Das gilt ganz deutlich für die syrische Computergesellschaft, aus der Präsident Bashar al-Asad eine Reihe seiner »jungen Garde« gezogen hat, oder den von Jordaniens König Abdallah eingerichteten *Economic Consultative Council*, der nicht nur eine Institution geworden ist, in der Aspiranten auf höhere Ämter ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen können, sondern auch ein Entscheidungsorgan. Im jordanischen Fall hat sich, wie der Beitrag von André Bank unterstreicht, nicht nur eine Verjüngung, sondern auch eine deutliche Strukturverschiebung in der politisch relevanten Elite ergeben. Die Auswahl von Mitgliedern der Elite bleibt allerdings eine Auswahl von oben, im wesentlichen eine Entscheidung des Königs. Und gelegentlich werden, wie Muriel Asseburgs Palästina-Beitrag zeigt, gerade in Krisensituationen Vertreter »alter Garden« in Führungspositionen befördert, sei

es, um ihre Erfahrung zu nutzen, oder um die Ambitionen junger, aufstrebender Eliten in die Schranken zu weisen. In den palästinensischen Gebieten werden die Chancen politischer Karriereaspiranten heute weniger als früher durch familiären Hintergrund oder Schichtzugehörigkeit bestimmt, sondern vielmehr durch die Reputation und die Kenntnisse, die einzelne Personen im palästinensischen Unabhängigkeitskampf erworben haben.

### **Technokraten, Bürokraten und Politiker**

Insgesamt hat das Gewicht der Technokraten, gut ausgebildeter Fachleute also, die eher der »Sache« – der Modernisierung des Landes etwa – als einer politischen Ideologie verpflichtet sind, in den politischen Führungsetagen der Region zugenommen, häufig auf Kosten von reinen Parteifunktionären. Die Zugehörigkeit zur Regimepartei erleichtert zwar in manchen der republikanischen Systeme den Aufstieg in hohe und höchste Führungspositionen, mag in einigen Fällen sogar unerlässlich sein. Parteifunktionen oder die Zugehörigkeit zur königlichen Familie, um den Vergleich zum monarchischen Saudi-Arabien zu ziehen, reichen allerdings nicht mehr aus, um politische Relevanz zu erlangen. Was zunehmend zählt, sind Kenntnisse: Ausbildung oder Berufserfahrung im Ausland, neue *skills*, die funktional oder zumindest symbolisch den Anforderungen einer durch globalisierte Informationsflüsse und Wirtschaftsstrukturen gekennzeichneten internationalen Ordnung entsprechen. So wird das Bild nicht mehr so sehr durch Ingenieure, Ärzte oder Offiziere bestimmt, jene Berufsgruppen also, die in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren die damals neuen politischen Eliten in der Region geprägt haben. Auch wenn sie weiterhin da sind, tauchen zunehmend Vertreter neuer professioneller Gruppen in politisch relevanten Positionen auf: Juristen wie der algerische Ministerpräsident; Ökonomen mit Erfahrung in internationalen Finanzinstitutionen wie der neue palästinensische Finanzminister oder der syrische Wirtschaftsminister; Banker wie der Sohn des ägyptischen Präsidenten; Unternehmer, oft mit Diaspora-Erfahrung, wie der libanesischer Ministerpräsident oder der marokkanische Innenminister.

Letztere entsprechen auch am ehesten dem Typus des Politikers im Weberschen Sinne, von mehr oder weniger selbständigen oder zumindest unabhängigen Akteuren also, die (im Gegensatz zum politisch-bürokratischen Funktionär) *für* die Politik leben, nicht *von* ihr. Im Libanon hat es diesen Typus schon immer gegeben, wobei wir nun, wie Rola el-Husseini in ihrem Beitrag darstellt, zunehmend Politiker finden, die nicht aus traditionell notablen Familien stammen, sondern sich entweder über unternehmerischen Erfolg oder über zivilgesellschaftliche Aktivitäten in den Vordergrund der politischen Bühne zu drängen versuchen. Der scheidende marokkanische Ministerpräsident Youssoufi ist zweifellos ein Politiker, die längste Zeit sogar ein Oppositionspolitiker, der vom ehemaligen König kooptiert wurde. Seine Benennung war, wie aus dem Beitrag von Saloua Zerhouni hervorgeht, Teil einer partiellen Öffnung des politischen

Systems, die dem Wechsel an der Staatsspitze vorausging und dem Typus Politiker insgesamt eine größere Rolle verlieh. Einflußreiche Politiker in diesem Sinne gibt es auch in Algerien, Ägypten oder Iran: Sie können den Diskurs gelegentlich mitbestimmen, obwohl sie eine von der Regierungslinie abweichende Agenda vertreten, haben aber bislang keine Chance, in den inneren Kreis der politisch relevanten Elite vorzudringen. In Tunesien, so das Urteil von Steffen Erdle, sind Politiker in diesem Sinne aus der Regimeelite verschwunden. In Saudi-Arabien ist mit dem Konsultativrat, wie Iris Glosemeyer darstellt, ein Forum entstanden, das auch die Entstehung einer Gruppe »bürgerlicher« Politiker gefördert hat. In Syrien versuchten unabhängige Abgeordnete und zivilgesellschaftliche Akteure nach dem Wechsel von Hafiz zu Bashar al-Asad, politische Relevanz zu erlangen; der Versuch wurde allerdings nach wenigen Monaten durch eine harte Reaktion des Sicherheitsestablishments beendet. Nicht nur mit Blick auf die hier untersuchten Staaten läßt sich die Aussage wagen, daß ein zunehmendes Gewicht oder ein wachsender Anteil von Politikern im eigentlichen Sinne in der politisch relevanten Elite ein Zeichen dafür ist, daß autoritäre Systeme sich in Richtung größerer Pluralität oder Demokratie bewegen – wobei in den meisten Fällen ein »autoritärer Pluralismus« wahrscheinlicher ist als eine vollentwickelte parlamentarische Demokratie.<sup>2</sup> Auch umgekehrt dürfte die Aussage gelten: Wo die Entstehung einer unabhängigen Politikerschicht behindert wird, ist politische Reform hin zur Einführung oder Stärkung demokratischer Elemente – zumindest als bewußt vom Regime her eingeleiteter Prozeß – nicht zu erwarten.

Auch da, wo politische Reformen begrenzt bleiben, ist es wahrscheinlich, daß ein Generationswechsel in der politischen Elite zumindest den Stil der Politik verändert. Dies gilt, wie es scheint, insbesondere für die Kommunikation zwischen Bürgern und politischer Führung. So haben Regierungsmitglieder, in Algerien und Syrien beispielsweise, gelernt, vor die Presse zu treten und Fragen zu beantworten, statt nur Verlautbarungen abzugeben. Für den Libanon, auch für Iran, wäre dies keine Neuerung, hier gibt es die Tradition einer freien Presse und einer selbstbewußten politischen Klasse, die die Medien zu nutzen weiß. Für die meisten arabischen Länder gilt dies jedoch nicht, zumindest nicht unter der allmählich abtretenden Führungsgeneration. Daß der neue marokkanische König erstmals einen Pressesprecher ernannte, der die Medien mit Nachrichten aus dem Palast versorgt, ist vielleicht sogar mehr als eine Anpassung des Stils an die Anforderungen der neuen, bunten Medienwelt, zu der mittlerweile, dank zahlreicher Satellitenfernsehkanäle und Internet-Nachrichtenservices, auch Iran und die arabischen Staaten gehören. Es ist denkbar, daß eine solche, möglicherweise noch vordergründige Offenheit des Stils eine tiefergehende Dynamik anstößt: daß ein neuer Stil im Umgang mit

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch: Volker Perthes, *Geheime Gärten: Die neue arabische Welt*, Berlin 2002, S. 348–367.

der Öffentlichkeit eben diese ermutigt, auch dort mehr Transparenz zu verlangen, wo die Führungseliten sie nicht demonstrieren.

Sicher ist, daß die neuen, neu rekrutierten oder aufstrebenden politischen Eliten einen anderen Erfahrungshintergrund haben als diejenigen, die die Politik der Region in den vergangenen Jahrzehnten bestimmt haben. Während letztere in der Hochzeit des arabischen Nationalismus und mit der Erfahrung der großen arabisch-israelischen Kriege und des Ost-West-Konflikts sozialisiert wurden, sind erstere durch das Ende der Bipolarität, die Debatte um Globalisierung und durch den nahöstlichen Friedensprozeß und seine Rückschläge geprägt worden. Solche Erfahrungen einer Generation determinieren das Verhalten der neuen oder heranwachsenden Führungseliten zwar nicht, beeinflussen aber zweifellos die Art und Weise, in der sie die Welt wahrnehmen.

### **Was wollen die neuen politisch relevanten Eliten?**

Verallgemeinernd läßt sich sagen, daß die neuen oder heranwachsenden politischen Eliten in der Region in erster Linie an wirtschaftlicher Modernisierung interessiert sind, daß politische Systemreformen meist keine hohe Priorität haben, und daß im Umgang mit regionalen Konflikten, insbesondere dem arabisch-israelischen, eine Bereitschaft zu pragmatischen Lösungen vorherrscht. Aber es gibt Unterschiede, zwischen und innerhalb der einzelnen Länder, und man sollte auch nicht davon ausgehen, daß die neuen Eliten unter denselben Begriffen – wirtschaftliche Reform und Modernisierung etwa – notwendig überall dasselbe verstehen.

So dominieren wirtschaftspolitische Fragen in fast allen Ländern die Agenda der politischen Führungsetagen. Dabei geht es in Jordanien und im Libanon sehr konkret um die weitreichende Privatisierung staatlicher Unternehmen; in Algerien und Ägypten hat man sich zu selektiven Privatisierungsmaßnahmen durchgerungen; in Syrien ist das Thema noch weitgehend tabu – nicht für die gesamte politisch relevante Elite, sicher aber für die Kernelite und die Regierung. Technische Modernisierung, insbesondere die Verbreitung neuer Informationstechnologien, steht vor allem in Jordanien und Syrien ganz hoch auf der Tagesordnung der Reformteams, die Präsident Asad und König Abdallah um sich geschart haben. In vielen Fällen, beispielsweise in Algerien und Syrien, setzen die neuen Eliten sich für wirtschaftspolitische Reformmaßnahmen vor allem deshalb ein, weil sie erkannt haben, daß die sozialen Probleme – insbesondere eine enorme Jugendarbeitslosigkeit und steigende Armut, die letztlich die innere Stabilität gefährden könnten – nicht mehr mit den hergebrachten Mitteln des interventionistischen Staates bearbeitet werden können. In Marokko hat die Reform des Bildungswesens hohe Priorität für den König und seine Mannschaft; hier sind Versäumnisse des alten Regimes erkannt worden. Alle Staaten bemühen sich verstärkt um ausländische Direktinvestitionen, aber nicht alle politischen Eliten sind bereit, die für ein freundliches Investitionsklima notwendigen Reformen durchzusetzen. Dafür gälte es nicht nur, die Widerstände einflußreicher Gruppen, insbesondere von

Bürokratie, Gewerkschaften und von bestimmten Industrie- und Importeursinteressen zu überwinden. Um ausländisches und nicht zuletzt auch inländisches Kapital zu Investitionen im Land zu ermutigen, ist meistens auch eine bessere Regierungsführung (*good governance*) notwendig: politische Reformen hin zu mehr Rechtsstaatlichkeit, Transparenz des Regierungshandelns und Stärkung der Institutionen (auf Kosten informeller Klientelbeziehungen). Darüber wird in der einen oder anderen Form in praktisch allen hier untersuchten Staaten debattiert; an der Umsetzung des Diskurses in politische Realität mangelt es aber in den meisten Fällen.

Es wäre eine Illusion anzunehmen, daß neue politische Eliten in erster Linie daran interessiert wären, politische Reformen oder gar eine Demokratisierung ihrer Länder durchzusetzen. In der Regel gilt solches allenfalls für Herausforderer innerhalb dieser Eliten oder für Kräfte, die ihren politischen Einfluß ausbauen wollen. Dies kann, wie sowohl am marokkanischen wie am iranischen Beispiel deutlich wird, durchaus im Rahmen des Systems geschehen. Bei marokkanischen Parteipolitikern manifestiert sich diese Tendenz etwa in der Forderung, »mehr Macht mit dem König zu teilen«. Die jungen Herrscher und ihre Teams dagegen zeigen, auch wenn sie eine Reformagenda vertreten, meist kein Interesse an (weiterer) Machtteilung und begründen dies auch oft durchaus rational: entweder durch Verweis auf wirtschafts- und sozialpolitische Reformvorhaben, die sich nur mit den Mitteln des autoritären Staates gegen die Widerstände der Bürokratie oder der gewerkschaftlichen oder industriellen Interessengruppen durchsetzen ließen, oder mit klassisch modernisierungstheoretischen Argumenten, die lange auch die internationale entwicklungspolitische Debatte bestimmt haben. Demokratie, heißt es dann etwa, sei zwar erstrebenswert; als Voraussetzung einer Demokratisierung müsse aber zunächst ein bestimmter Bildungsstand oder ein bestimmtes Einkommensniveau erreicht werden. Ausbildung und wirtschaftliches Wachstum, auch administrative Reform und vielleicht die Öffnung der Medienlandschaft, nicht aber politische Strukturreformen, seien deshalb prioritär. Einige der jungen Eliten schauen mit Interesse auf das tunesische Beispiel, wo eine weitgehend erfolgreiche Wirtschaftsreformpolitik unter Beibehaltung, wenn nicht sogar Stärkung autoritärer Elemente stattgefunden hat.

Die wirtschaftliche Modernisierung der hier behandelten Staaten verbindet sich immer auch mit Fragen der internationalen Zusammenarbeit – für die Mittelmeeranrainer vor allem mit der EU. Das Verhältnis der jungen Eliten zu Europa läßt sich mit einiger Verallgemeinerung als illusionslos-pragmatisch beschreiben. Auch in Syrien, dem einzigen arabischen Mitgliedstaat der Euro-Mediterranen Partnerschaft (Barcelona-Prozeß), der noch kein EU-Assoziationsabkommen abgeschlossen hat, bemüht sich die junge Führungselite, das Land auf eine solche engere Einbindung in einen europäisch dominierten Wirtschaftsraum vorzubereiten; Einwände und Bedenken kommen eher von bestimmten wirtschaftlichen Interessengruppen und von Vertretern einer alten Garde, die Souveränitätsverluste und den Einfluß ausländischen Kapitals befürchten.

So offen die jungen Eliten Europa gegenüber sind, so sehr stellen sie gleichzeitig ihre nationalen oder richtiger: nationalstaatlichen Interessen in den Vordergrund. Das wird am marokkanischen Beispiel besonders deutlich: Die starke wirtschaftliche Abhängigkeit von der EU fördert das Interesse an stärkeren Beziehungen mit den USA. Man kann von einer Form der Balancepolitik sprechen, die einseitige Abhängigkeiten zumindest abmildern soll. Die Unfähigkeit der EU, den territorialen Streit Marokkos mit Spanien mit eigenen Mitteln oder im Rahmen der Euro-Mediterranean Partnerschaft zu regeln, dürfte die Tendenz der jungen Führungsmannschaft um König Muhammad VI., sich nicht zu eng an Europa zu binden, eher verstärkt haben. Auch in anderen Maghrebstaaten, in Algerien etwa, könnte das Interesse zunehmen, durch eine stärkere Involvierung der USA ein Gegengewicht zum starken europäischen Einfluß zu schaffen. In Libyen bemüht sich gerade die heranwachsende Elite aktiv, das Verhältnis zu den USA in Ordnung zu bringen. Im Mashrek herrscht weiterhin eher die umgekehrte Tendenz vor – hier hofft man, vorwiegend aus Enttäuschung über die amerikanische Haltung im Friedensprozeß, auf eine starke europäische Rolle. In Iran bleibt die Orientierung auf die USA vorrangig, auch wenn dies vorläufig eine Negativorientierung ist. Eine mögliche Annäherung, ja schon ein Dialog mit den USA, bleibt ein innerhalb der politischen Eliten umkämpftes Thema.

Wie bereits angesprochen, behält der arabisch-israelische Konflikt und Friedensprozeß einen eminent hohen Stellenwert für die jungen Eliten nicht nur in den palästinensischen Gebieten, wo die Beendigung der Okkupation alle anderen politischen Themen und innenpolitischen Auseinandersetzungen dominiert, sondern auch in den anderen Nachbarländern Israels und am Golf. Auffällig ist, daß das Thema in Algerien – und tendenziell dürfte ähnliches für andere Maghrebländer gelten – gerade bei der jungen Elitengeneration als »non-issue« gilt: Innenpolitische Probleme, das Verhältnis zu Europa und das zu den USA sind hier sehr viel wichtiger. In Ägypten, Jordanien, Syrien und im Libanon sind die *Intifada* und der arabisch-israelische Konflikt im allgemeinen dagegen auch ein Objekt innenpolitischer Debatten und Auseinandersetzungen. Teile des politischen Spektrums in Ägypten und Jordanien fordern die Suspendierung der Beziehungen mit Israel, wenn nicht die Aufkündigung der Friedensverträge. Im Libanon ist das Verhältnis zu Israel und zum symbolischen Kleinkrieg, den die Hizbullah über die sogenannten Shebaa-Farmen weiterhin mit Israel führt, ein wesentliches Konfliktthema zwischen den Anhängern des wirtschaftsliberalen Kurses von Premierminister Hariri und den syrienabhängigen Teilen der Elite um Präsident Lahoud. In Syrien selbst ist der jungen Führungselite um Präsident Asad sehr wohl und deutlicher als ihren Vorgängern bewußt, daß das Land regionalen Frieden braucht, wenn es ausländische Investoren gewinnen und Wirtschaftswachstum initiieren will. Die wirtschaftlichen Prioritäten der neuen Machthaber-Generation sind deutlich; eine Aufgabe nationaler Ansprüche ergibt sich daraus allerdings nicht. Eher wird der Konflikt mit Israel genutzt, um die Popularität des Präsidenten zu erhöhen. Bashar al-Asad bedient sich dazu einer bewußt



provokanten Sprache und, wie es scheint, einer gewissen Risikobereitschaft, die ausländische Beobachter mehr als einmal verstört hat, bei der jungen Generation – nicht nur Syriens – aber »ankommt«. Generell läßt sich sagen, daß die aufstrebenden politisch relevanten Eliten – vor allem in Palästina, zu großen Teilen aber auch in den anderen Staaten des arabischen Nahen Ostens und der Region – mit Blick auf Israel und die Zukunft des Friedensprozesses durchaus eine ähnliche Haltung an den Tag legen: Sie legitimieren radikale Methoden, sind gleichzeitig aber in der Sache pragmatisch.

## Die politisch relevante Elite: ein Modell



Die Graphik mit ihren Kreisen dient als heuristisches Hilfsmittel – sie soll helfen, sich die Positionierung unterschiedlicher Akteure innerhalb der politisch relevanten Elite vorzustellen, ist aber keine exakte Abbildung der Realität. Die hier dargestellten Akteursgruppen verteilen sich in verschiedenen Ländern in durchaus unterschiedlicher Weise auf die einzelnen Kreise. Einzelne dieser Gruppen oder ihre Repräsentanten mögen in einem Land einen zentralen Platz einnehmen, in anderen gar nicht in der politisch relevanten Elite vertreten sein. Statt dessen mag man andere Gruppen (die königliche Familie, Journalisten, Geheimdienstbosse oder andere) in dieser Elite finden. Selbstverständlich gibt es Überschneidungen: Kabinettsmitglieder können auch Unternehmer sein, Militärs einer Stammeselite angehören etc.

## Marokkos Elite: Mehr Recycling als Erneuerung

Saloua Zerhouni

Im letzten Jahrzehnt begann eine neue Ära in der politischen Geschichte Marokkos. Seit dem Beginn der neunziger Jahre hat Marokko einige wichtige politische, soziale und wirtschaftliche Reformen mit dem Ziel der Demokratisierung des politischen Systems in Angriff genommen. Aufgrund von innenpolitischem und internationalem Druck zeigte das monarchische Regime dabei einen deutlichen Willen für politischen Wandel. Die Oppositionsparteien forderten mehr Konzessionen von seiten des Regimes und König Hassan II. sah die Notwendigkeit, die richtigen Bedingungen für eine reibungslose Nachfolge zu schaffen. Auf die politische Öffnung der neunziger Jahre folgte ein Wechsel an der Führungsspitze. Der Tod König Hassans im Juli 1999 und die Nachfolge durch Muhammad VI. wurden zum Ausgangspunkt für weitere Veränderungen in der Zusammensetzung der Elite. Während seines ersten Amtsjahres führte der neue König Neubesetzungen in Schlüsselpositionen durch. Auch wenn ein Teil der alten Garde seines Vaters in wichtigen Positionen verblieb, konnte er doch eine neue, im Westen ausgebildete Generation in die Elite einbringen. Diese Veränderungen im politischen Kern des Regimes gingen mit dem Auswechseln von Entscheidungsträgern im zweiten und dritten Elitenkreis einher.<sup>1</sup>

Dieser Beitrag untersucht das Verhältnis zwischen Elitenwandel und politischer Transformation in Marokko. Es wird angenommen, daß Veränderungen in der Zusammensetzung der Elite, in ihren Verhaltensweisen, Werten und den Wahrnehmungen ihrer Rolle einen wichtigen Einfluß auf den Ausgang des Wandlungsprozesses haben werden. Es soll jedoch betont werden, daß Eliten nicht der einzige Faktor für ein eventuell demokratisches Ergebnis sind. Der Demokratisierungsprozeß wird von einer Vielzahl weiterer Faktoren beeinflusst, wie etwa vom Grad ökonomischer Entwicklung, internem und externem Druck. Dies ändert aber nichts an der Bedeutung jener Akteure, die die Macht und Autorität besitzen, strategische Entscheidungen zu fällen und die Richtung des Landes zu beeinflussen.<sup>2</sup>

Im folgenden werden verschiedene, miteinander verbundene Fragestellungen behandelt, die für die Problematik von Elitenwandel und politischer Transformation von Bedeutung sind: Gibt es einen Wandel innerhalb der politisch relevanten Elite und wie manifestiert sich dieser? Bleibt diese Veränderung auf den Austausch von Individuen begrenzt oder reicht sie

<sup>1</sup> Zur Erläuterung des in diesem Beitrag verwandten Elitenkreismodells vgl. das Einleitungskapitel dieser Studie von Volker Perthes, S. 7ff.

<sup>2</sup> Zur Bedeutung der Rolle von Eliten im Prozeß demokratischer Transition und Konsolidierung vgl. John Higley/Richard Gunther, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge 1992.

bis in die Bereiche von individuellen Ansichten, Normen und Verhaltensweisen? In welchem Ausmaß wirkt sich ein Wandel in der Zusammensetzung der Elite auf den Transitionsprozeß aus? Und schließlich: Wie nehmen die Mitglieder der Elite den Wandel und ihre Rolle in diesem Prozeß wahr?

Um diese Fragen beantworten zu können, werden zunächst in einem kurzen Abriß die wichtigsten politischen Entwicklungen während der neunziger Jahre nachgezeichnet. In dieser Periode wird der politische Kontext deutlich, auf dessen Grundlage sich der Elitenwandel und die demokratische Transition in Marokko vollzog. Im Anschluß wird eine repräsentative Auswahl der gegenwärtigen politisch relevanten Elite porträtiert. Der soziale und berufliche Hintergrund, das Alter und der Bildungsgrad sind, neben anderen Variablen, allesamt wichtige Indikatoren für Veränderungen in der Zusammensetzung der Elite. Abschließend werden der Diskurs der Elite im Hinblick auf die Frage des Wandels im politischen System sowie die Wahrnehmung der eigenen Rolle in diesem Prozeß analysiert.

### **Politische Entwicklung in Marokko während der neunziger Jahre**

Eine Möglichkeit, die gegenwärtigen politischen Entwicklungen in Marokko zu verstehen, besteht darin, das Verhalten und die Beziehungen zwischen den beiden politischen Hauptakteuren, die am Wandlungsprozeß beteiligt sind, zu analysieren: Monarchie und Opposition. In Marokko ist die Monarchie die wichtigste Komponente des politischen Systems und zugleich das Zentrum, um das sich die anderen politischen Akteure gruppieren.<sup>1</sup> Der König hatte die politische Macht immer fest unter seiner Kontrolle, auch wenn er aufgrund von internem und externem Druck kleinere Zugeständnisse machen mußte. Über die Jahre war es König Hassan II. so gelungen, die Kontrolle über jede politische Situation zu behalten, sei es durch Repression, Kooptation oder Konsens. Der König setzte diese Strategien – zeitweise gleichzeitig – ein, um sein Regime immer wieder an schwierige politische Situationen anzupassen, ohne sich dabei je von den Oppositionsparteien zu trennen. Die Beziehungen zwischen Monarchie und Opposition waren entsprechend der politischen Geschichte Marokkos sehr unterschiedlich. Dabei können drei Hauptperioden unterschieden werden: die Periode der Konfrontation und Repression von 1962 bis 1975; die Periode der politischen Öffnung, der Repression und der Suche nach institutioneller Stabilität von 1975 bis 1992; und schließlich die Periode der konsensuellen Partizipation und *alternance* von 1992 bis heute.

Die neunziger Jahre markierten den Beginn einer neuen Phase im Verhältnis zwischen der Monarchie und den Oppositionsführern von der nationalistischen *Istiqlal* und den linken Parteien. Dieser Neubeginn zeigt sich in einer Verschiebung weg von einer konfliktreichen Beziehung hin

<sup>1</sup> Gemäß Artikel 19 der marokkanischen Verfassung wird der König als »Fürst der Gläubigen« (»amir al-mu'minin«) sowie als »oberster Repräsentant der Nation« bezeichnet.

zu einem stärker konsensorientierten politischen Umgang. Seit Mitte der neunziger Jahre stand König Hassan II. in Verhandlungen mit der nationalistischen Bewegung über die Bildung einer neuen Regierung. Nach einem erfolglosen Versuch 1994 gelang es dem König schließlich, Abderrahman El-Youssoufi, den Führer der größten Oppositionspartei *Union Socialiste des Forces Populaires* (USFP), davon zu überzeugen, einer Regierung der *alternance* vorzustehen.<sup>2</sup> Diese Regierung wurde 1998 eingesetzt und bestand in erster Linie aus Oppositionsparteien, hauptsächlich USFP und *Istiqlal*, die während Hassans Herrschaft lange Zeit von der Macht ausgeschlossen waren.<sup>3</sup> Von Beginn an gab die neue Regierung ein ehrgeiziges Reformprogramm im sozialen, politischen und ökonomischen Bereich bekannt.

Das letzte Jahrzehnt stand aber auch im Zeichen verschiedener Verfassungs- und institutioneller Reformen, die das Regime in unterschiedlichen Bereichen durchführte: 1990 wurde ein Konsultativrat, 1993 ein Menschenrechtsministerium gegründet, 1994 wurden Verwaltungstribunale sowie ein für die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen geschaffener Verfassungsrat und ein Konsultativrat für gesellschaftlichen Dialog etabliert. Marokko erlebte aber auch neue Aktivitäten aus der Zivilgesellschaft. 1995 wurde Transparency International geschaffen, obwohl der umstrittene Innenminister Driss Basri, dem Menschenrechtsverletzungen und Wahlmanipulation vorgeworfen wurden, diese Organisation nicht anerkannte.

Mit der Machtübernahme durch König Muhammad VI. im Juli 1999 scheint selbst die Institution der Monarchie Veränderungen durchgemacht zu haben. In seiner ersten öffentlichen Rede betonte der König seine Verpflichtung auf die Prinzipien der konstitutionellen Monarchie und des Mehrparteiensystems sowie seinen Respekt für die Menschenrechte und die individuellen Freiheiten. Er sprach sich für ein neues Konzept der Autorität aus, das auf mehr Verantwortlichkeit basieren sollte. Zu seinen wichtigsten Prioritäten zählte er die Definition eines neuen Status für

<sup>2</sup> Youssoufi hatte es 1994 noch abgelehnt, in Verhandlungen über einen Regierungswechsel einzutreten. Er verließ das Land nach massiver Korruption bei den indirekten Wahlen von 1993 (ein Drittel der marokkanischen Parlamentarier wird indirekt gewählt). Dabei war auch die Tatsache wichtig, daß der König die vier »Ministerien der Souveränität« (Innen-, Justiz- und Außenministerium sowie das Ministerium für islamische Angelegenheiten) unter seiner Kontrolle behielt. Mehr Details bei Mohammed Tozy, *Political Changes in the Maghreb*, in: *CORDESRIA-Bulletin*, 1 (2000), S. 47–54.

<sup>3</sup> Die königliche Initiative der *alternance* – der Machtwechsel auf Regierungsebene – wurde sehr unterschiedlich interpretiert. Einige Beobachter deuteten sie als Zeichen für ein pluralistischeres politisches System und sahen darin eine Strategie Hassans, die Nachfolge vorzubereiten und den Kronprinzen auf den Thron zu lancieren. Für andere war es »ein zynischer Versuch, Kritiker des Systems dazu zu bringen, sich zu kompromittieren.« (Michael J. Willis, *After Hassan: A New Monarch in Morocco*, in: *Mediterranean Politics*, 4 [Herbst 1999] 3, S. 115–128). Gemäß dieser These ist der König »unfähig, schnelle Lösungen für Marokkos vielfältige ökonomische und soziale Probleme zu finden, für die sie vorherige Verwaltungen lange kritisiert hatten. Die neue Regierung wird sich selbst diskreditieren, an Macht verlieren und nicht mehr länger in der Lage sein, den Makhzen effektiv zu kritisieren. Dieser wird nach dem Scheitern des Experiments der *alternance* wieder die volle Macht übernehmen« (ebd., S. 118).

Frauen sowie den Kampf gegen Armut und Korruption. Insgesamt versuchte König Muhammad VI., sich im Bild eines politischen Führers zu präsentieren, der für neue Vorstellungen im politischen, sozialen und ökonomischen Bereich steht.

### **Wandel und Kontinuität in der Zusammensetzung der politisch relevanten Elite**

Der Wechsel an der Führungsspitze des Landes war von einer relativen Veränderung der Kernelite und den Entscheidungsträgern auf unterschiedlichen Ebenen der marokkanischen Gesellschaft begleitet. Innerhalb der ersten Wochen seiner Herrschaft entließ Muhammad VI. den Innenminister Driss Basri, der seit 1979 im Amt war und als »rechte Hand« des vorherigen Königs galt. Darüber hinaus führte er Ernennungen auf der Ebene des königlichen Kabinetts, der Armee, der islamischen Institutionen, der Regierung, des öffentlichen Sektors und bei den Provinz- und Regionalverwaltungen durch. Allerdings war das Ausmaß des personellen Wandels von Institution zu Institution sehr unterschiedlich.

### **Veränderungen des Personals der politisch relevanten Elite**

In Marokko besitzt der König unumschränkte Vollmachten bei der Rekrutierung von Mitgliedern der politisch relevanten Elite.<sup>4</sup> Dieses Rekrutierungsmuster hat sich mit dem Machtantritt Muhammad VI. nicht verändert.<sup>5</sup> Er berief während seiner ersten beiden Amtsjahre (August 1999 bis Oktober 2001) nach und nach 148 Personen in unterschiedliche Positionen. Auf der Ebene der Institution der Monarchie behielt der König die meisten Berater seines Vaters (die »alte Garde«), nahm aber auch neues Personal hinzu. Die meisten der neu Ernannten im Palast sind frühere Klassenkameraden und gehören seiner Generation an. König Muhammad VI. führte aber auch einen neuen Politikstil ein, der an zwei Beobachtungen festgemacht werden kann: Zum einen hat der König erstmals in der Geschichte Marokkos eine weibliche Beraterin. Zum anderen zeigt die Ernennung eines »Sprechers des Palastes« auch den Willen des neuen Königs, die Monarchie zu »modernisieren« und neue Kommunikationsmittel mit der Bevölkerung zu etablieren.<sup>6</sup>

**4** Laut Artikel 24 der marokkanischen Verfassung ernennt der König den Premierminister, und es steht ihm zu, den Empfehlungen des Premiers folgend, die anderen Kabinettsmitglieder zu ernennen und abzusetzen. Gemäß Artikel 30 ist der König Oberbefehlshaber der königlichen Streitkräfte, er kann zivile und militärische Ernennungen durchführen oder dieses Recht an andere delegieren.

**5** Bei den Veränderungen, die der König im Innenministerium mit den letzten beiden Ernennungen durchführte, wurde der Premierminister beispielsweise nicht konsultiert.

**6** Der Politikwandel zeigt sich symbolisch auch in den öffentlichen Auftritten der Ehefrau Muhammads VI. Ebenfalls kann die Tatsache, daß der König im März 2002 eine Frau aus der Mittelschicht heiratete, als weiteres Anzeichen für seine Volksnähe interpretiert werden.

Bei den islamischen Institutionen wurden nur geringfügige Änderungen durchgeführt. Lediglich zwei wichtige Funktionsträger wurden auf der ersten Ebene neu ernannt; es handelt sich dabei um den Präsidenten der Berater der *ulama'* sowie den Generalsekretär dieses Beraters. Im Zeichen seines Status als »Fürst der Gläubigen« scheint der König nicht den Eindruck eines grundlegenden Wandels im religiösen Bereich vermitteln zu wollen. Dies kann als Anzeichen der Kontinuität bei der »heiligsten« Legitimitätsquelle des monarchischen Regimes betrachtet werden.

Auch in der Armee gab es nur wenig Veränderungen: Der König ernannte einige Wochen nach seiner Thronbesteigung Oberst Hamidou Laanigri zum neuen Generaldirektor des nationalen Geheimdienstes *DST*. Bis auf die Beförderung von drei Generälen blieb das Personal auf dieser Ebene ansonsten konstant. Diese Kontinuität könnte verschiedene Ursachen haben: Das Militär erweist sich als mächtige Interessengruppe, die über die Fähigkeit und Mittel verfügt, sich personellen Veränderungen zu widersetzen. Es könnte aber auch sein, daß die Monarchie noch auf den angemessenen Zeitpunkt für solche Maßnahmen wartet, der wahrscheinlich erst nach dem Ende des Westsahara-Konflikts eintreten würde. Schließlich könnte es auch ein Zeichen dafür sein, daß der König Veränderungen im Militär nicht für notwendig erachtet.

Des Weiteren führte König Muhammad VI. große personelle Veränderungen in den Provinz- und Regionalverwaltungen durch, darunter bei den 15 *walis* (den politischen Führern der Region) und bei 31 Gouverneuren. Am 6. September 2000 strukturierte er die Regierung um und verringerte die Zahl der Minister von 41 auf 33. Zusätzlich ernannte er 23 höhere Beamte und 34 Botschafter.

Im folgenden werden die Merkmale von drei bedeutenden Bereichen der königlichen, politischen und administrativen Elite vorgestellt, die vom Wandel betroffen waren: der erste Bereich betrifft sieben königliche Berater im Palast, der zweite die 33 Minister der Regierung, und der dritte die 23 höheren Beamten.

### **Merkmale der vom König Ernannten**

Die vom König Ernannten werden nicht aus derselben Alters- oder ethnischen Gruppe rekrutiert. Sie sind entweder in Marokko, Frankreich oder den USA ausgebildet worden, aber keiner von ihnen besuchte die traditionellen religiösen Institutionen wie *al-Qarawiyin*. Sie gehören verschiedenen Generationen an und unterscheiden sich hinsichtlich ihres sozio-professionellen Hintergrunds. Die Ernannten weisen darüber hinaus einige Charakteristika auf, die für die marokkanischen Eliten der siebziger und achtziger Jahre nicht kennzeichnend waren: Sie sind urban und auf die Städte Rabat und Casablanca konzentriert. Im Gegensatz zu den Forschungsergebnissen Zartmans aus den achtziger Jahren ist es heute nicht mehr so, daß viele Mitglieder der Elite aus Fez stammen und einen bürgerlichen

Hintergrund besitzen.<sup>7</sup> Der kleinste gemeinsame Nenner unter allen Ernannten ist immer noch ein höherer Bildungsgrad. Ein dominierendes Charakteristikum bei der Zusammensetzung dieser Eliten ist die Tendenz, einen Studienabschluß in Frankreich zu besitzen. Ungefähr 64 Prozent der Ernannten setzten ihr Studium in Frankreich fort, während fast 27 Prozent ihr gesamtes Studium in Marokko absolvierten und der Rest in die USA ging. Daraus kann gefolgert werden, daß es sich um eine größtenteils französisch-sprechende (frankophone) Elite mit einem steigenden englisch-sprechenden Anteil handelt.

Das Alter der Ernannten – ein Indikator für die Generationszugehörigkeit – ist sehr unterschiedlich. Ein Drittel gehört der Altersgruppe zwischen 35 und 45 Jahren an, die nach der Unabhängigkeit (1956) ausgebildet und im politischen Kontext der siebziger und achtziger Jahre sozialisiert wurde. Diese Zeit war durch den Übergang von einer Periode der Konfrontation und der Repression<sup>8</sup> hin zu einer stabileren Phase nach der Westsahara-Frage (1975) gekennzeichnet. Die Angehörigen dieser Altersgruppe können als eine aufstrebende neue Generation gelten, die wahrscheinlich in den nächsten Jahren Positionen als politische Entscheidungsträger besetzen wird. Die Hälfte der Ernannten ist zwischen 45 und 60 Jahre alt. In dieser hohen Zahl zeigt sich die Tendenz, daß das Regime personelle Umbesetzungen unter den etablierten Mitgliedern der Elite durchführt. Ein Fünftel ist 60 Jahre oder älter; Funktionsträger aus dieser Gruppe repräsentieren mehr oder weniger die alte Garde der Herrschaft König Hassans.

In bezug auf den professionellen Hintergrund der Ernannten zeigt sich, daß die Häufigkeit von Personen aus Lehrberufen auf Kosten von Bürokraten und Technokraten zurückgegangen ist. Die Mehrzahl der Ernannten hatte nie zuvor ein Wahlmandat auf lokaler oder nationaler Ebene inne; die meisten gehören auch keiner politischen Partei an. Frauen sind nicht länger von Machtpositionen ausgeschlossen: Acht Prozent der Ernannten sind Frauen. Obwohl dies keine sehr hohe Rate ist, kann sie dennoch als positives Zeichen des Wandels in der Zusammensetzung dieser Elite betrachtet werden.

Was die Erneuerung des Personals der politisch relevanten Elite angeht, so können 13 Prozent *newcomer* ausgemacht werden. Bei ihnen handelt es sich um Journalisten, Professoren oder um promovierte Absolventen technischer Universitäten. Die anderen »recyclten« Ernannten sind entweder Parlamentarier, Führer politischer Parteien, Minister der Regierung oder höhere Beamte, die von König Muhammad VI. in die eine oder andere Position wieder ernannt wurden.

Die gegenwärtigen Veränderungen innerhalb dieser Elitensegmente können also eher als Teil einer Praxis des »Recycling« denn der Erneuerung angesehen werden: Die Mehrheit der von Muhammad VI. Rekrutierten

<sup>7</sup> Mehr Details bei Mark Tessler, Morocco: Institutional Pluralism and Monarchical Dominance, in: William I. Zartman (Hg.), Political Elites in Arab North Africa, Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt, New York 1982, S. 35–91.

<sup>8</sup> 1971 und 1972 fanden in Marokko zwei Militärputsche statt.



hatte bereits eine offizielle Position im Machtapparat seines Vaters inne. Es muß betont werden, daß es sich bei den meisten dieser »Rotierten« um Bürokraten oder Technokraten handelt, die keinen politischen Hintergrund als lokale oder nationale politische Vertreter haben. Diese Rekrutierungspraxis könnte darauf zurückgeführt werden, daß der König Entscheidungspositionen nicht mit Politikern besetzen möchte, die die technischen Fähigkeiten zur Implementierung des Gesamtprojekts der ökonomischen Liberalisierung vermissen lassen. Zudem könnten Politiker mehr als bisher eine Teilung politischer Macht anstreben.

### **Wahrnehmung von Wandel unter den politisch relevanten Eliten<sup>9</sup>**

Marokko befindet sich in einer Übergangsphase: Die meisten Eliten betrachten gesellschaftlichen Wandel als Notwendigkeit im gegenwärtigen historischen und politischen Kontext. Darüber hinaus gibt es einen allgemeinen Konsens in bezug auf die Werte und die Wichtigkeit des monarchischen Systems. Dies impliziert, daß die Elite unter Wandel nicht unbedingt eine radikale Veränderung in der Natur des Regimes versteht. In der marokkanischen Elite können drei unterschiedliche Vorstellungen von Wandel identifiziert werden: erstens eine politische Perspektive des Wandels, zweitens ein ökonomischer Ansatz und drittens eine soziokulturelle Vorstellung von Veränderung.

#### **Die politische Perspektive von Wandel**

Diese Perspektive spiegelt in erster Linie die Wahrnehmung der Führer der linken politischen Parteien und einflußreichen Nichtregierungsorganisationen (NGO) wider. Wandel wird von ihnen primär als Teil der Veränderung des politischen Systems aufgefaßt, wobei das Ziel einer ausgeglicheneren Machtverteilung zwischen Monarchie und anderen politischen Akteuren unterstrichen wird. Dies würde die Vergrößerung des Raumes für politische Partizipation ebenso wie das Erreichen eines Konsenses über die politischen Spielregeln beinhalten. Es wurde auch auf die Wichtigkeit eines Systems verwiesen, in dem die repräsentativen Institutionen dafür verantwortlich sind, Gesetze zu erlassen und ihre Macht bei der Kontrolle der Regierung ausüben zu können. Oftmals wurde die Notwendigkeit betont, wichtige und dringende Angelegenheiten auf die nationale Agenda bringen zu können. Die Frage nach dem Status und den Rechten von Frauen wurde wiederholt als ein Thema genannt, das in den geschlossenen Kreisen der *ulama'* debattiert wird, ohne die liberaleren Vorschläge des sogenannten Programmes der Integration von Frauen (*Plan d'Intégration de la Femme*) mit einzubeziehen.

Diese politische Wahrnehmung von Wandel wurde von einem linksgerichteten Parteiführer folgendermaßen ausgedrückt: »Der Schlüssel für

<sup>9</sup> Dieser Abschnitt basiert auf einer qualitativen Analyse von Interviews, die mit Mitgliedern der politisch relevanten Elite im September und Oktober 2001 sowie im Juli 2002 durchgeführt wurden.

Veränderung ist politisch und nicht ökonomisch; es handelt sich um eine politische Transition, die dazu beitragen kann, ökonomische und soziale Reformen einzuführen.«<sup>10</sup> Ein Vertreter einer einflußreichen NGO stellte fest: »Wandel bedeutet, einen Raum zu besitzen, nicht nur, um unsere Meinungen und unsere Unzufriedenheit äußern zu können, sondern auch einen Raum, um unsere Ideen und Vorschläge, die ernst genommen werden und die in konkrete Programme umgesetzt werden, kommunizieren zu können.«<sup>11</sup> Aus den geäußerten Meinungen tritt die Vorstellung zutage, daß Wandel nur als ein Bündel von Normen und Prinzipien verstanden werden kann, die im Transitionsprozeß bislang eindeutig fehlen.

### Die ökonomische Perspektive von Wandel

Die zweite Wahrnehmungsweise von Wandel basiert auf dem Verhältnis zwischen politischen Veränderungen und wirtschaftlicher Entwicklung. In der Transitionsforschung wird die Auffassung vertreten, daß es eine starke Korrelation zwischen ökonomischer Entwicklung und der Schaffung eines stabilen und demokratischen Regimes gibt.<sup>12</sup> Eine große Anzahl von Personen aus der politisch relevanten Elite, die die Wichtigkeit des ökonomischen Ansatzes betonen, sind in erster Linie Technokraten, die Positionen im zweiten Elitenkreis der Entscheidungsträger inne haben. Ein höherer Beamter sagte frei heraus: »Was bedeutet Demokratie für jemanden, der hungrig ist? Es gibt sechs Millionen Marokkaner, die fernab der Realität leben. Eine Veränderung des Wahlgesetzes bedeutet nicht viel für fast 70 Prozent der Marokkaner: das ist jene Prozentzahl, die mit der Rate der Analphabeten korrespondiert. Unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen wird Demokratie ohnehin folgen.«<sup>13</sup>

Diesen Ansatz scheint auch die Kernelite zu verfolgen. Muhammad VI. hat seit seiner Machtübernahme diese Richtung eingeschlagen und einen Prozeß sozialer und ökonomischer Reformen initiiert. Er hat neue Programme in den Bereichen Landwirtschaft, Tourismus und Investitionen in Gang gesetzt. Daneben hat er auch eine Reihe von unterschiedlichen Komitees für die Reform dieser Bereiche wie den »Hassan II. Fund for Economic and Social Development« und das »Regional Bureau of Investment« ins Leben gerufen.

### Die sozio-kulturelle Perspektive von Wandel

Die dritte Wahrnehmungsweise von Wandel entstammt der Perspektive der politischen Kultur. Diese Position spiegelt die Meinungen der Mitglieder der politisch relevanten Elite wider, die zuvor Universitätsprofessoren waren und einflußreiche Positionen in Schlüsselministerien oder im

<sup>10</sup> Interview mit der Autorin am 27.9.2001.

<sup>11</sup> Interview mit der Autorin am 25.9.2001.

<sup>12</sup> Vgl. Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991.

<sup>13</sup> Interview mit der Autorin am 3.10.2001.

Apparat der linken politischen Parteien inne haben. Sie können im zweiten und dritten Kreis der Entscheidungsträger angesiedelt werden. Drei Aspekte werden von den Mitgliedern dieses Elitensegments unterstrichen:

(1) Die Notwendigkeit der Entwicklung einer Kultur der Staatszugehörigkeit. Ein Berater des Premierministers sprach dies sehr direkt aus: »Wandel bedeutet, daß sich jeder marokkanische Bürger selbst tagtäglich als vollen Akteur des Wandels betrachtet. Das individuelle Bewußtsein ist der einzige Weg für ein stabiles und demokratisches Marokko. Wir brauchen eine neue Kultur, eine Kultur der Staatsbürgerschaft, die zu Wandel auf allen Ebenen führen könnte. Wir brauchen Bürger, die ihre Verantwortung annehmen; dies macht eine Veränderung der Mentalität und in der Art und Weise des Umgangs mit den unterschiedlichen Problemen nötig.«<sup>14</sup>

(2) Ein vitales Bedürfnis nach einem »neuen Konzept von Zeit«. Zeit ist mehr und mehr zu einem wichtigen Faktor in bezug auf die Einschätzung des Wandels durch die Eliten geworden. Einer der stärksten Kritikpunkte gegen die Regierung der *alternance* bezieht sich auf die Langsamkeit bei der Implementierung von Reformen. Premierminister El-Youssoufi wurde von Oppositionellen offen für seine Verwendung des Ausdrucks »Il faut laisser le temps au temps« kritisiert.<sup>15</sup> Innerhalb der politisch relevanten Elite gibt es ein starkes Bewußtsein über die Bedeutung der Globalisierung und die neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Für einen höheren Beamten, »steht die Verbreitung von Rückschlägen innerhalb der Verwaltung in Zusammenhang mit dem schlechten Zeit-Management, was wiederum mit dem marokkanischen Zeitverständnis verbunden ist. [...] Das marokkanische Zeitverständnis unterscheidet sich von dem universellen, wir haben unseren eigenen Ansatz, der typisch marokkanisch ist; was normalerweise in zwei Jahren in einer entwickelten Gesellschaft erledigt werden kann, dauert in unserem Land vier Jahre.«<sup>16</sup>

(3) Die Wichtigkeit, Vertrauen zwischen der Monarchie und der politischen Elite herzustellen. Historisch ist das Verhältnis zwischen der Monarchie und der Opposition – die jetzt an der Macht ist – von Konflikten gekennzeichnet. Aus diesem Grund ist das immer noch vorherrschende Klima von Mißtrauen und Unklarheit wenig überraschend. Für einen Berater des Premierministers setzt Wandel ein verändertes Verhältnis zwischen allen politischen Akteuren voraus, wobei er die Monarchie ausdrücklich einschließt. Für ihn ist es in erster Linie »eine Frage von Vertrauen [...]; der Premierminister sollte seinen Partnern vertrauen und der König sollte dem Premierminister vertrauen. Eine Strategie des Einbindens der politischen Akteure in den Entscheidungsfindungsprozeß ist eine der Vorbedingungen für Wandel.«<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Interview mit der Autorin am 25.9.2001.

<sup>15</sup> Vgl. Abdeslam *Maghraoui*, Political Authority in Crisis, in: Middle East Report, März 2001.

<sup>16</sup> Interview mit der Autorin am 28.9.2001.

<sup>17</sup> Interview mit der Autorin am 11.10.2001.

## Die Wahrnehmung der Eliten von ihrer eigenen Rolle im Transitionsprozeß

In Transitions- und Elitentheorien wird im allgemeinen angenommen, daß Eliten eine tragende Rolle sowohl in Demokratien als auch im Prozeß der Demokratisierung spielen.<sup>18</sup> Hinsichtlich ihres Rollenverständnisses und ihrem (angenommenen) Einfluß auf den Transitionsprozeß können innerhalb der Elite drei Gruppen unterschieden werden: eine loyale Elite, eine Elite in einer Krise von Erneuerung und Reproduktion sowie eine aufstrebende und aktive Elite.

### Die loyale Elite

In der politisch relevanten Elite herrscht ein starkes Bewußtsein über die eigene Rolle im Transitionsprozeß vor. Dessen ungeachtet betrachten sich die meisten der vom König neu ernannten höheren Beamten nicht notwendigerweise als Vorboten des Wandels. Spricht man mit ihnen über ihre Rolle im Transitionsprozeß, so betonen sie die persönlichen Initiativen des Monarchen und seine Rolle als Förderer von Demokratisierung und ökonomischer Liberalisierung. Da sie ihre eigene Rolle als »Ausführer« des königlichen Willens verstehen, sprechen sie auch nicht über ihre eigenen Aktivitäten in diesen Bereichen. Einige Aspekte der Veränderung in Diskurs und Verhalten der politisch relevanten Elite wurden bereits genannt. Im Diskurs der meisten höheren Beamten standen soziale Themen im Zentrum des Interesses (Armut, sozial Benachteiligte, Status von Frauen usw.). Alle diese Bereiche wurden von König Muhammad VI. seit seiner Thronbesteigung auch auf die politische Tagesordnung gesetzt. Offensichtlich sind sie für jene Themen sensibel, an denen der König interessiert ist. Ein höherer Beamter sagte, daß »es dieses Verständnis vom Chef gibt, und die anderen werden folgen.«<sup>19</sup> Daher orientiert sich eine Veränderung im Diskurs und in den Verhaltensweisen immer am Willen oder an der Strategie des Königs. Aus diesem Grund ist dieses Segment der Elite dem König mehr oder weniger ergeben.

Dieser spezifische Aspekt gibt Aufschluß über Widersprüchlichkeiten, die immer noch die politische Gesamtatmosphäre des Landes bestimmen. Die verbreitete Loyalität in weiten Kreisen der Elite kann mit dem Zwang erklärt werden, dem sie während der langen Herrschaft von König Hassan ausgesetzt war. Die Prägungen autoritärer Herrschaft spielen eine entscheidende Rolle dabei, daß sich die Elite noch immer nicht aktiv am Prozeß der politischen Entscheidungsfindung beteiligt sieht. Ein Berater im Kabinett des Premierministers deutete darauf hin, wie die Elite vom monarchischen System absorbiert wird und wie sie sich folglich eher als »Gefolge« denn als »Initiatoren« sieht: »Während der Zeit von 1959 bis 1976 setzte das [autoritäre] Regime [unter Hassan II.] eine Strategie der Repres-

<sup>18</sup> Vgl. Higley/Gunther, *Elites and Democratic Consolidation*.

<sup>19</sup> Interview mit der Autorin am 12.10.2001.

sion gegen die Opposition ein. Zwischen 1976 und 1996 wurde auch eine Strategie der Integration angewendet, die durch politische Korruption und Institutionen wie Parlament und Lokalräten umgesetzt wurde. Die Mitglieder dieser Elite verfolgten ihr eigenes Interesse und wurden zu Helfern des *makhzen*<sup>20</sup>. Das Regime schuf seine eigene Elite; eine Elite, die nicht unabhängig ist, kann aber folglich nicht das System ändern.«<sup>21</sup>

### Die Elite in der Krise von Reproduktion und Erneuerung

Die Mehrheit der politisch relevanten Elite ist sich darüber bewußt, daß die marokkanische Elite von einer großen Krise betroffen ist, und daß ein Wandel in ihren Reihen sehr wichtig wäre. Vor allem die Elite der linken Parteien scheint eine eigene Transition zu durchlaufen. Sie hatte sich lange Zeit darauf beschränkt, Kritik zu üben und war dadurch isoliert. Nach Ansicht des Führers einer linken politischen Partei »erlebt die Elite eine Krise, die ich als existentielle Krise qualifiziere [...]. Elite und politische Akteure sollten sich beteiligen und als volle Akteure des Wandels handeln, um die Richtung des Landes mit zu beeinflussen.«<sup>22</sup>

Auch die Frage der Elitenreproduktion steht im Vordergrund. Zwar mag es eine aufstrebende Unternehmerklasse und neue Akteure aus der Zivilgesellschaft und der islamistischen Bewegung geben, die übrige Elite aber befindet sich in einer Krise, die dringend überwunden werden muß und nach Lösungen verlangt. Das politische System in Marokko hat das Aufkommen von neuen Eliten, die mit den institutionellen, sozialen und ökonomischen Veränderungen umgehen können, verhindert.

Angesichts dieser Elitenkrise durch mangelnde Erneuerung setzen Mitglieder verschiedener Elitensegmente eine veränderte Zusammensetzung der marokkanischen Elite mit einem bedeutenden politischen Wandel gleich. Dieser Wandel soll alle Machtkreise mit einschließen, von der Lokalebene bis zu den politischen Parteien, den Gewerkschaften, der Regionalebene und dem Parlament. Betont wird auch die Wichtigkeit, das traditionelle Muster der Elitenrekrutierung zu verändern, da dadurch die notwendige Elitenerneuerung verhindert wird. Familienverbindungen und Wohlstand haben vielfach die Eliten geprägt. Bereiche von Politik und Wirtschaft werden durch dieselben Merkmale und folglich von denselben Familien bestimmt. Ein Berater im Kabinett von Premier El-Youssoufi sagte: »Ein Wandel der Eliten steht in Verbindung mit einer Transformation der marokkanischen Gesellschaft, einer Bewegung weg vom Klientelismus hin zu einer Kultur der Kompetenz und der Meritokratie. Es ist kein Problem von Generationen oder von Elitenmobilität, vielmehr bezieht es sich auf die Fähigkeit der Gesellschaft, einen wirklichen Wettbewerb

<sup>20</sup> Beim *makhzen* handelt es sich um das marokkanische Herrschaftssystem, genauer um die Personen, die die Monarchie unterstützen.

<sup>21</sup> Interview mit der Autorin am 28.9.2001.

<sup>22</sup> Interview mit der Autorin am 9.10.2001.

zwischen unterschiedlichen Institutionen und politischen Akteuren zu schaffen und zu erlauben.«<sup>23</sup>

### Die aufstrebende und aktive Elite

Neben den Eliten, die sich selbst als loyal betrachten und jenen, die die Elite in einer Krise von Reproduktion und Erneuerung sehen, gibt es schließlich noch eine dritte Kategorie der politisch relevanten Elite, die sich als vollwertige Akteure des Wandels im gegenwärtigen Marokko wahrnehmen. Diese Gruppe stellt eine Minderheit dar und besteht aus Mitgliedern unterschiedlicher Elitensegmente: zum einen aus linken politischen Parteien oder der Zivilgesellschaft, zum anderen aus der Opposition, entweder aus den linken Parteien (zum Beispiel den Sozialisten) oder der islamistischen Bewegung (*al-Adl wa al-Ihsan*).

Diese Gruppe der politisch relevanten Elite unterstrich die eigene Rolle und zeigte, wie sie zu einem Wandel beitragen könnte. Soziale Themen und insbesondere Bildung gehörten schon immer zu ihren wichtigsten Interessengebieten. Wenn sie über ihre Agenda sprechen, beziehen sie sich statt auf ein Programm auf ein »Gesellschaftsprojekt« (*projet de société*). Die Strategien, wie Veränderungen erreicht werden könnten, unterscheiden sich jedoch von Gruppe zu Gruppe. Für die moderateren Gruppen ist es wichtig, den Entscheidungsprozeß aus dem politischen System heraus durch Teilnahme an seinen Institutionen zu verändern. Radikalere Gruppen bevorzugen hingegen politische Aktivitäten außerhalb der Institutionen; es sei denn, es gäbe eine Veränderung der politischen Spielregeln, wie zum Beispiel mehr Zugeständnisse des Monarchen. Die radikaleren Gruppen setzen sich für umfassende Reformen im weiteren politischen Kontext ein, an welchem sie partizipieren wollen. Für ein einflußreiches Mitglied von *al-Adl wa al-Ihsan* »ist das *makhzen*-System böse und korrupt, daher möchten wir an diesem System nicht teilnehmen.«<sup>24</sup> Dieser Diskurs findet größtenteils auf einer religiösen Grundlage statt.

Ungeachtet ihres geringen Einflusses auf die Orientierung des Landes sagt die dritte Kategorie der politisch relevanten Elite aber zumindest etwas über das allmähliche Aufkommen einer neuen Art von Elite aus, die sich über ihre Rolle im politischen Prozeß bewußter ist. Die politische Öffnung der neunziger Jahre, der Wandel an der Führungsspitze sowie neue Diskurse, Ansichten und Prioritäten stellen einen idealen Kontext und eine angemessenere Atmosphäre für politische Partizipation dar. Im allgemeinen gibt es im gegenwärtigen Marokko geeignetere Bedingungen für Teilnahme und Mitwirkung am politischen Leben, die dieser Gruppe in der politisch relevanten Elite zugute kommen.

<sup>23</sup> Interview mit der Autorin am 25.9.2001.

<sup>24</sup> Interview mit der Autorin am 30.7.2002.

## Ausblick

Das gegenwärtige politische System in Marokko ist gleichzeitig durch Kontinuität und Wandel gekennzeichnet. Kontinuität zeigt sich in bezug auf den grundsätzlichen Charakter des Regimes. Die Person des Königs bleibt das institutionelle und politische Zentrum des Systems, gewissermaßen der Kern, um den sich die verschiedenen Eliten gruppieren. Die Entscheidungen konzentrieren sich immer noch in hohem Maße auf der Ebene der Monarchie, und die Mehrzahl der Reformen, die bislang verabschiedet wurden – ob im Bildungssystem, in der Wirtschaft oder im Tourismus – waren das Ergebnis königlicher Initiativen. Der Prozeß politischer, wirtschaftlicher und sozialer Reformen, der in den neunziger Jahren eingeleitet wurde, hat nicht alle wichtigen Bereiche erreicht. Es gab keine Verfassungsreformen bezüglich der politischen Machtverteilung, keine Neuerungen im Strafrecht, kein Arbeitsgesetz oder Staatsgrundgesetz. Erst wenige Wochen vor den Parlamentswahlen im September 2002 wurde das neue Wahlgesetz im Parlament debattiert.

Kontinuität und Wandel charakterisieren ebenso die Zusammensetzung der marokkanischen Elite. Auf dieser Ebene gab es keine größeren Veränderungen, sondern eher eine Art von »Recycling« einiger Mitglieder der politisch relevanten Elite: An der Spitze der öffentlichen Institutionen, der politischen Parteien und der Gewerkschaften finden sich immer noch dieselben Personen. Zudem steht die Förderung der Demokratie bei den meisten Mitgliedern der gegenwärtigen Elite in Marokko nicht auf der Tagesordnung. Die autoritäre politische Kultur, die die Herrschaft König Hassans II. kennzeichnete, prägt noch immer das Gedächtnis und die politische Vorstellungswelt einer Elite, die dadurch auch noch nicht für Veränderungen bereit ist. Dennoch existiert eine aufstrebende Elite, die zwar eine Minderheit darstellt, aber gewillt ist, eine (politische) Rolle zu spielen und entscheidenden Einfluß auf den Transitionsprozeß in Richtung Demokratisierung und Pluralisierung auszuüben.

Nach den Ergebnissen der ersten legislativen Wahlen unter der Regierung Muhammads VI. im September 2002<sup>25</sup> scheint es keine großen Veränderungen in der Zusammensetzung der politischen Elite gegeben zu haben. Die Mehrzahl der Parlamentsabgeordneten wurde wiedergewählt. Die meisten politischen Parteiführer hatten ihr Bestes getan, sich ganz oben auf den Wahllisten zu plazieren und damit ihren Erfolg zu garantieren. Das revidierte Wahlsystem führte nicht zu einer Erneuerung der politischen Klasse, und die eingeführte Wahlliste trug nicht zur Erneuerung der Elite bei, die in gewisser Weise diskreditiert wurde und ohne solide gesellschaftliche Basis bleibt. Dies trifft insbesondere für die Sozialisten zu, die immer noch die größte Partei im Parlament darstellen, obwohl sie seit Mitte der neunziger Jahre massiver Kritik ausgesetzt sind.

Dennoch haben sich zwei fundamentale Veränderungen aus den letzten

<sup>25</sup> Am 27. September 2002 fanden die Wahlen statt für die 325 Abgeordneten, die das Unterhaus des Parlaments repräsentieren.

Wahlen in Marokko ergeben. Zum einen trat die *Parti de la Justice et du Développement* (PJD) – Partei der Gerechtigkeit und der Entwicklung – als starke Kraft im Parlament in Erscheinung. Diese islamistische Partei hat seit ihrer Anfangszeit eine gute Beziehung zur Monarchie. Sie hat akzeptiert, im Rahmen der etablierten Institutionen am politischen Leben teilzuhaben. Das Ergebnis dieser Akzeptanz spiegelt sich in der Tatsache wider, daß die PJD heute mit 48 Sitzen die drittstärkste Partei ist.<sup>26</sup> Einerseits haben die Wahlgewinne deutlich gemacht, daß die Ideale der islamistischen Partei (soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit, Anti-Korruption usw.) gut bei der Wählerschaft ankommen. Andererseits kann man das positive Wahlergebnis der Islamisten auch als Stimme gegen andere politische Parteien, die das Vertrauen der marokkanischen Bevölkerung verloren haben, betrachten. Stellen die Islamisten, wenn sie an der Macht sind, eine Bedrohung für die Stabilität des Landes dar? In dieser Frage gehen die Meinungen auseinander: Einige sehen die Islamisten als die hauptsächlichen Herausforderer der verschiedenen politischen Parteien und letztendlich auch des Königs. Andere sehen in der PDJ keine Bedrohung, sondern sind der Ansicht, daß diese Partei an Popularität verlieren würde, wenn die verschiedenen politischen Parteien ihre Verbindung mit den Wählern erneuern und ihre Glaubwürdigkeit wieder herstellen würden. Unabhängig davon, welche Position man vertritt, scheinen die Islamisten in der politischen Szene Marokkos sehr präsent zu sein und aller Voraussicht nach auch zu bleiben. Von einem algerischen Szenario ist Marokko weit entfernt, doch der Erfolg der Islamisten hängt davon ab, ob es bedeutsame demokratische Veränderungen geben und wie das Land seine wirtschaftlichen und sozialen Probleme bewältigen wird.

Die zweite auffällige Veränderung ist die Erhöhung des Frauenanteils auf 30 Frauen im Parlament.<sup>27</sup> Erstmals in der marokkanischen Geschichte sind 10 Prozent der Parlamentsmitglieder weiblich. Obwohl die Anzahl der Parlamentssitze zu Beginn der Wahlen limitiert war, kann die neue Geschlechterdimension im marokkanischen Parlament als ein positiver Wandel in der Zusammensetzung der Elite gesehen werden. Man kann zwar noch nicht von einer Geschlechtergleichheit in Marokko sprechen, aber dieses Ergebnis ist ein eindeutiges Zeichen des Wandels und der Öffnung hinsichtlich der Stellung der Frau innerhalb der marokkanischen Gesellschaft.

Im Endeffekt haben die Wahlergebnisse zu keiner radikalen Machtverlagerung geführt. Der neue Premierminister, Driss Jettou, und die drei wichtigsten Minister wurden direkt vom König ernannt.<sup>28</sup> Jettou hat keinen politischen Hintergrund und wird generell als Technokrat bezeichnet, der viel Erfahrung in der Wirtschaft hat. Diese Wahl ist zweifellos ein Teil der Strategie des Königs, die Aufmerksamkeit der marokkanischen

<sup>26</sup> Die PJD hat ihre Sitze von 12 (im Jahr 1997) auf 48 (im Jahr 2002) vermehren können.

<sup>27</sup> Nach den Wahlen von 1993 waren nur zwei Frauen, nach den Wahlen von 1997 vier Frauen im Parlament vertreten.

<sup>28</sup> Der Innenminister, der Außenminister und der Minister für islamische Angelegenheiten.



Elite von den politischen auf die wirtschaftlichen Belange des Landes zu lenken. Die Wahl Jettous beweist die Tendenz des Königs, sich mit Technokraten zu umgeben, von denen man sich Hilfe bei der Lösung der wirtschaftlichen Probleme Marokkos erhofft. Politisch gesehen bedeutet die Nominierung des Premierministers einen Schritt zurück im demokratischen Transitionsprozeß, den der König selbst gefordert hatte. Diese Nominierung bestätigt die traditionelle Vormachtstellung der Monarchie, die weiterhin im Zentrum des politischen Geschehens bleibt und die einzige bedeutende Macht in Entscheidungsprozessen darstellt. Andererseits läßt sich aber auch feststellen, daß seit Beginn der Herrschaft Muhammads VI. die Tendenz besteht, politische Belange wirtschaftlichen unterzuordnen. So rücken wichtige politische Fragen, wie die Verteilung der Macht oder politische Verantwortung, in den politischen Debatten in Marokko in den Hintergrund.

## Algerien: Die Revolution beruft ihre Enkel

Isabelle Werenfels

Algerien ist im Gegensatz zu seinen nordafrikanischen Nachbarn Marokko, Tunesien und Libyen nicht über mehrere Jahrzehnte vom gleichen Herrscher regiert worden. Dennoch haben in den 40 Jahren seit der Unabhängigkeit von Frankreich im Jahr 1962 die gleichen Kräfte das Land beherrscht: Aus dem Unabhängigkeitskrieg hervorgegangene Militärs und hohe Parteifunktionäre haben ein bürokratisch-militärisches autoritäres System errichtet und die Schlüsselpositionen in Politik, Administration und Armee besetzt. Dabei handelte es sich nicht um eine homogene Elite, sondern um verschiedene ›Clans‹ von ehemaligen Revolutionären, die sich zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich gut miteinander arrangierten. Bei neuen Ernennungen in zentrale Positionen kamen fast ausschließlich ›alte Kameraden‹ aus den diversen Clans zum Zug.<sup>1</sup> Zwar bahnte sich von 1989 bis 1991 mit der demokratischen Öffnung und dem Erstarren der oppositionellen islamistischen *Front Islamique du salut* (FIS) sowohl ein System- als auch ein Elitenwechsel an. Doch dieser Prozeß wurde durch einen *Coup d'état* der Armeespitze 1992 jäh beendet, nachdem die FIS in der ersten Runde der ersten freien und pluralistischen Parlamentswahlen einen überwältigenden Sieg davongetragen hatte.<sup>2</sup>

Obwohl sich damit die alten Eliten wieder durchsetzten, konnte ein Teil der politischen Akteure den Einfluß, den sie während der kurzen demokratischen Öffnung gewonnen hatten, wenn auch eingeschränkt, weiter geltend machen. Zudem versuchten die Armeespitze und der Präsident in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, ihrer autoritären Herrschaft eine demokratische und verfassungskonforme Fassade zu verleihen. Sie ließen in unterschiedlich freier Manier den Präsidenten (1995 und 1999) sowie ein pluralistisches Parlament (1997 und 2002) wählen. Diese selektiven Liberalisierungsschritte haben das bestehende System der Herrschaftsausübung nur marginal verändert. Doch sie haben zur Herausbildung einer beachtlichen Zahl neuer individueller und kollektiver Akteure geführt, die Entscheidungen von nationaler Bedeutung beeinflussen und die daher zur politisch relevanten Elite gezählt werden können.

Eine Reihe weiterer Faktoren hat die Zusammensetzung und Ausrichtung der Elite in den neunziger Jahren maßgeblich beeinflußt, dazu

<sup>1</sup> Für die aus der Revolution hervorgegangenen Eliten und ihre Grabenkämpfe sowie für die Elitenzusammensetzung und den Elitenwandel unter Ben Bella (1962–1965) und Boumedienne (1965–1978) vgl. William B. Quandt, *Revolution and Political Leadership: Algeria, 1954–1968*, Cambridge 1969, sowie für die Eliten unter Bendjedid (1979–1992) John P. Entelis, *Technocratic Rule, Military Power*, in: W. I. Zartman (Hg.), *Political Elites in Arab North Africa*, New York 1982, S. 92–143.

<sup>2</sup> Vgl. Luis Martínez, *La guerre civile en Algérie*, Paris 1998, und William B. Quandt, *Between Ballots & Bullets: Algeria's Transition from Authoritarianism*, Washington, D.C. 1998.

gehören: der Bürgerkrieg, der nicht nur die Repression, sondern auch die Kooptation von islamistischen Kräften mit sich brachte; ein IWF-Struktur-anpassungsprogramm, das neue Akteure ins Spiel brachte und alten Elitegruppen über die Ölrente hinaus neue Möglichkeiten zur Etablierung von Patronagenetzwerken eröffnete; die sukzessive Verdrängung der ›Revolutionsgeneration‹ durch zwei neue politische Generationen in nahezu allen Segmenten der Elite.

Dieser Artikel konzentriert sich auf zwei Aspekte des Elitenwandels in Algerien, die im Hinblick auf eine mögliche Systemreform sowie auf die (internationale) politische Ausrichtung des Landes von Bedeutung sind: Zum einen wird der Wandel in der Zusammensetzung der Elite und das Machtgleichgewicht zwischen den einzelnen Akteuren untersucht. Dabei werden, ausgehend von der Kernelite, Veränderungen und Dynamiken im ersten, zweiten und dritten Kreis der Elite aufgezeigt. Zum andern richtet sich der Fokus auf die sich derzeit vollziehende Ablösung der Revolutionsgeneration, bei der nicht nur die Generation der Söhne, sondern vor allem auch die der Enkel zum Zuge kommt: Unterscheidet sich diese Generation in ihren politischen Visionen von den vorhergehenden? Und wenn ja: Was bedeutet dies für die dringlichen politischen und wirtschaftlichen Reformen? Darüber hinaus soll beleuchtet werden, wo und wie nationale und internationale Faktoren in die Haltungen und Strategien der Eliten hineinspielen. Letzteres kann mögliche Ansatzpunkte für politische Einflußnahme von außen verdeutlichen.

### **Die Kernelite: alte Zusammensetzung und neue Strategien**

Die Schlüsselfrage in bezug auf die algerische Elite ist spätestens seit dem Rücktritt von Präsident Chadli Bendjedid unter dem Druck der Armee im Januar 1992 die folgende: Wer ist oder wer sind die Hauptentscheidungsträger? Ist es der Präsident, Abdelaziz Bouteflika, oder sind es die Generäle? Und handelt es sich um ein geschlossenes Führungsgremium, oder gibt es innerhalb dieses Kollektivs Allianzen und Differenzen? Da strategische Entscheidungen von nationaler Relevanz – die Reform des Erziehungswesens und die des Bankwesens etwa, oder die Frage des Umgangs mit der politischen Opposition sowie die Ernennung von Ministern – fast immer auf undurchsichtige Weise und außerhalb der formellen politischen Institutionen getroffen werden, lassen sich diese Fragen nicht abschließend beantworten. Fest steht lediglich, daß es eine kleine Gruppe von Generälen gibt, die zusammen mit dem Präsidenten bei solchen Entscheidungen mitmisch.

Zu den sogenannten *décideurs* gehören der Generalstabschef, der Geheimdienstchef, der zweite Mann im Geheimdienst sowie zwei weitere Generäle, die in der *présidence* sitzen, nämlich der Sicherheitsberater des Präsidenten und der Chef des präsidentiellen Kabinetts, Larbi Belkheir. Letzterem wird besonders viel Macht zugeschrieben, weil er als von der Armee entsandter Überwacher des Präsidenten gilt und die Schnittstelle zwischen der Armee und dem Präsidenten verkörpert. Darüber hinaus können auch

die Kommandeure der sechs militärischen Regionen sowie ein pensionierter ehemaliger Verteidigungsminister, Khaled Nezzar, zur Kernelite gezählt werden. Diese Generäle sind alle über 60 Jahre alt<sup>3</sup> und gehören damit der Revolutionsgeneration an. Eine Mehrheit von ihnen wurde noch in der französischen Armee ausgebildet, ist in den späten fünfziger oder frühen sechziger Jahren zur nationalen Befreiungsarmee desertiert, spricht aber auch heute noch besser Französisch als Arabisch. Bislang konnte in die Armeespitze nur nachrücken, wer über historische Legitimität verfügte, sprich: eine Revolutionsvergangenheit hatte. Seit Ende der neunziger Jahre wurden zum ersten Mal mehrere Oberste zu Generälen befördert, die zu jung sind, um diese Legitimität mitzubringen.

Die langsame, aber sukzessive Öffnung der Armeespitze, der letzten Bastion der Revolutionselite, für eine neue Generation geht einher mit einer Abkehr von der bisherigen spärlichen Informationspolitik der Armee hin zu einer offensiveren Kommunikations- und Imagestrategie. Rund zwei Dutzend hohe Militärs werden seit Sommer 2002 zu Presse- und Informationsoffizieren ausgebildet, und der Generalstabschef, Mohamed Lamari, hat sich im Juli 2002 erstmals in der Geschichte des unabhängigen Algerien in einer mehrstündigen Pressekonferenz unzensurierten Fragen gestellt. Im Vordergrund stand dabei das Bestreben, die Rolle der Armee in der Politik herunterzuspielen. Diese Schritte könnten, optimistisch interpretiert, auf eine Entwicklung in die Richtung einer transparenteren Beziehung und klareren Abgrenzung zwischen der Armee und der politischen Exekutive hindeuten, wie dies etwa in der Türkei der Fall ist. Wahrscheinlicher aber ist, daß es sich um ein geschicktes, nicht zuletzt für das Ausland gedachtes PR-Manöver handelt, bei dem es schlicht darum geht, die Politik der Repression besser zu verkaufen. Die neue Kommunikationsstrategie dürfte nicht zuletzt auf die Annäherung an die NATO – Algerien ist im März 2000 dem Mittelmeerdialog beigetreten – zurückzuführen sein.

Laut Verfassung stehen die Streitkräfte unter der Befehlsgewalt des Präsidenten, doch kam es bereits nach der Wahl Bouteflikas 1999 zu einem achtmonatigen Tauziehen zwischen ihm und der Armee um die Besetzung der wichtigsten Kabinettsposten. Im Sommer 2002 sah sich der Generalstabschef gar gezwungen, vor die Presse zu treten, um die Entscheidungsgewalt des Präsidenten zu unterstreichen und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Generälen und Bouteflika zu dementieren. Die Glaubwürdigkeit solcher Dementi wurde indes von einem anderen General, Khaled Nezzar, untergraben. Dieser setzte, ebenfalls im Juli 2002, zu einer medialen Großoffensive gegen Bouteflika an und warf diesem vor, seit seinem Amtsantritt eine Kampagne gegen die Generäle zu orchestrieren. Diese ambivalenten Signale der Generäle bestätigen die hartnäckigen Gerüchte, wonach es nicht nur zwischen dem Präsidenten und der Armeespitze, sondern auch unter den Generälen zu Grabenkämpfen kommt, sowohl über den politischen Kurs – etwa die Frage des Umgangs mit den

<sup>3</sup> Nach algerischem Gesetz müssen alle Staatsangestellten mit 60 Jahren in Rente gehen. Dieses Gesetz wird allerdings insbesondere in der Armeespitze häufig außer Kraft gesetzt.

radikalen Islamisten<sup>4</sup> und mit der seit April 2001 aufständischen Kabylei – als auch über wirtschaftliche Reformen. Letztere könnten vitale Interessen von Mitgliedern der Kernelite berühren. Denn diese unterhalten Patronagenetzwerke, die zum Beispiel über den Besitz oder die Verteilung von Import- und Distributionslizenzen funktionieren – nicht zufällig existieren Spitznamen wie der »Kaffeegeneral« und der »Zuckergeneral«. Die Involvierung von hohen Militärs und Ex-Militärs in die Privatwirtschaft und im informellen Sektor hat seit den achtziger Jahren kontinuierlich zugenommen.<sup>5</sup>

Es wäre indes illusorisch anzunehmen, daß die *décideurs* (auch *le pouvoir réel* genannt) alle strategischen Entscheidungen alleine fällen können und wollen, wie in der algerischen Öffentlichkeit immer wieder insinuiert wird. Es kann davon ausgegangen werden, daß auch der Premierminister und Parteichef der ehemaligen Einheitspartei FLN (*Front de libération nationale*), Ali Benflis, involviert ist; ihm werden bessere Verbindungen zur Armee nachgesagt als dem Präsidenten.<sup>6</sup> In wirtschaftlichen Belangen werden zudem der Zentralbankchef, der Handelsminister, der die laufenden Beitrittsverhandlungen mit der WTO führt, sowie der Energieminister und die Kader des staatlichen Erdöl- und Erdgasimperiums SONATRACH berücksichtigt.<sup>7</sup> Darüber hinaus werden, je nach Sachfrage, auch die Präsidenten der beiden Parlamentskammern und eine ganze Reihe von formellen und informellen Ministern, Beratern des Präsidenten (etwa dessen Brüder), von Parteiführern sowie hohen Funktionären (etwa Provinzgouverneure) konsultiert – es handelt sich dabei meist um Klienten der Patrons in der Kernelite. Diese verfügen aber nur über begrenzte Entscheidungskompetenzen und sind folglich nicht dem inneren Kreis zuzuordnen, dessen Größe in den frühen achtziger Jahren auf rund 50 Personen geschätzt wurde<sup>8</sup> und seither eher ab- als zugenommen hat. Sie gehören eher zum zweiten, weiteren Kreis politisch relevanter Figuren.

<sup>4</sup> Besonders umstritten ist der sogenannte *Concorde civile*. Dabei handelt es sich um ein 1999 von Bouteflika vorgeschlagenes und in einem Referendum abgesetztes Gesetz, das allen Kämpfern der *Armée Islamique du salut* (dem bewaffneten Flügel der FIS) Amnestie versprach, die bis Januar 2000 der Gewalt abschworen und ihre Waffen dem Staat übergaben.

<sup>5</sup> Vgl. zu diesen Entwicklungen und ihren Effekten auf die ökonomischen Reformen Martinez, La guerre civile, und Isabelle Werenfels, Obstacles to the Privatisation of State-Owned Industries: The Political Economy of a Distributive Conflict, in: Journal of North African Studies, 7 (Frühjahr 2002) 5, S. 1–28.

<sup>6</sup> Benflis gilt vielen Beobachtern als Wunschkandidat verschiedener Generäle für die Nachfolge Bouteflikas. 2004 finden die nächsten Präsidentenwahlen statt. Noch ist offen, ob Bouteflika für eine zweite Amtszeit kandidieren wird.

<sup>7</sup> Der Erdgas-/Erdölsektor ist die tragende Säule der algerischen Wirtschaft: 60 Prozent der Staatseinnahmen und 97 Prozent der Exporterlöse stammen aus diesem Sektor.

<sup>8</sup> Vgl. Entelis, Technocratic Rule, Military Power, S. 101.

## Die Klienten der Kernelite: neue Gesichter und altneue Diskurse

Typisch für die Art der Veränderungen im zweiten Kreis der Elite ist das Profil der nach den Parlamentswahlen vom Mai 2002 gebildeten Regierung. Diese besteht zwar nach wie vor fast ausschließlich aus Technokraten und nicht aus Politikern, doch setzt sie sich erstmals mehrheitlich aus Personen zusammen, die noch nie auf einem Ministersessel saßen und die auch nicht der Revolutionsgeneration angehören, sondern der ihr nachfolgenden Generation. In einigen Fällen sind sie Vertreter der sogenannten dritten Generation, die nach der Unabhängigkeit geboren wurde. Dies bedeutet einen deutlichen Bruch mit der bislang praktizierten Politik der Rotation von Revolutionseliten. Darüber hinaus gibt es, mit der Ausnahme von Innenminister Zerhouni, keine ehemaligen Berufsmilitärs mehr im Kabinett – kurz vor dem *Coup d'état* hatten darin noch zwei Generäle und weitere ehemalige Offiziere gesessen. Einige dieser Veränderungen haben schlicht biologische Gründe: Die meisten Vertreter der Revolutionsgeneration gehen inzwischen auf die siebzig Jahre zu oder sind noch älter. Doch viel entscheidender für die personellen Erneuerungen ist ein offensichtliches Bestreben der Kernelite, dem algerischen Regime eine zivilere und jüngere Fassade zu geben, welche einerseits die junge und politikverdrossene Bevölkerung<sup>9</sup> ansprechen und andererseits das Image des algerischen Regimes im Ausland verbessern soll. Zu diesem neuen Image gehört auch ein reformorientierter Diskurs, den es zwar in Ansätzen schon seit Mitte der neunziger Jahre gab, der aber seit 2002 die öffentlichen Debatten vollkommen beherrscht: kaum ein Kommentar im regierungsnahen Blatt *El-Moudjahid*, kaum eine Ansprache eines Ministers, in denen es nicht von Begriffen wie Neuaufbruch, Rechtsstaat, Demokratie, Menschenrechte und Marktreforemen wimmelt.

Mit dem (neuen) Reformdiskurs geht die Verstärkung der ökonomischen Ausrichtung der Regierung einher: 15 der 40 Kabinettsposten können als wirtschaftsbezogen bezeichnet werden, und seit 2002 dominieren im Kabinett neben den Juristen die Ökonomen beziehungsweise Personen, die Erfahrungen in der staatlichen Wirtschaft, im Privatsektor und/oder einer internationalen Finanzinstitution wie der Weltbank mitbringen. Aber auch (politische) Aktivisten der Zivilgesellschaft finden sich vermehrt in der nationalen Exekutive. So ist mit der 44jährigen Khalida Toumi Messaoudi eine militante Frauenrechtlerin und ehemals scharfe Kritikerin der politischen Elite(n) Kultur- und Informationsministerin und Regierungssprecherin geworden. Daß seit 2002 fünf Frauen im Kabinett sitzen, ist ebenfalls ein Novum für Algerien. Die Tendenz zur Entmilitarisierung, zur ›Feminisierung‹, zur größeren Fachkompetenz und zur Ausmusterung der Revolutionsgeneration ist auch bei den in jüngerer Zeit ernannten höheren Kadern in der Administration und bei den offiziellen Beratern des

<sup>9</sup> Über 70 Prozent der algerischen Bevölkerung ist unter 30 Jahre alt. Die Politikverdrossenheit – nicht nur der jungen Bevölkerung – spiegelte sich unter anderem bei den Parlamentswahlen 2002 in einer Wahlabstinenz von fast 54 Prozent. Die außerparlamentarische Opposition bezifferte sie gar auf über 70 Prozent.

Premierministers zu entdecken.<sup>10</sup> Trotz dieser Neuerungen, die sich schon seit dem Amtsantritt Bouteflikas 1999 abzeichnen, sind bislang dem Reden über Reformen keine Taten gefolgt: Vom Präsidenten eingesetzte Kommissionen für die Reform des Justizwesens, der Staatsverwaltung und des Schulwesens haben zwar zum Teil exzellente Vorschläge produziert, doch warten diese noch immer auf ihre Umsetzung.

Zu den Reformhindernissen gehört paradoxerweise, daß in Algerien immer mehr Akteure in politische Entscheidungsprozesse involviert sind: Viele dieser (neuen) Akteure, die nicht zwingend formelle Positionen innerhalb des Staatsapparates besetzen, hätten bei Reformen, die auf mehr Kontrolle und Transparenz in der Verwaltung, im staatlichen Bankensowie im Privatsektor abzielen, einiges zu verlieren. Dies gilt vor allem für die Wirtschaftseliten, die von der begrenzten Marktöffnung und den guten Beziehungen zu einzelnen *décideurs* profitiert haben. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht und ihrer engen Verflechtung mit den Militärs und der Verwaltung ist kaum mehr auszumachen, wer nun Patron und wer Klient ist: die Kernelite oder die Wirtschaftselite. Prominentes Beispiel dafür ist der 36jährige Abdelmounem Khalifa, der innerhalb von nur sechs Jahren auf ebenso wunderliche wie schnelle Art vom Kleinunternehmer zum Herr über ein ganzes Wirtschaftsimperium geworden ist und dessen private Fluggesellschaft der staatlichen inzwischen den Rang abzulaufen droht. Khalifa und andere Unternehmer im Privatsektor organisieren sich zunehmend auch in Lobbies.<sup>11</sup> Solche Lobbies haben unter anderem die Regierung unter Druck gesetzt, die Zollbestimmungen nachzuverhandeln, die mit der EU im Rahmen des im April 2001 unterzeichneten Assoziationsabkommens vereinbart worden waren.

Nicht zu unterschätzen ist auch die Lobby-Arbeit von regimenahen Organisationen, die aufgrund ihres Einflusses ebenfalls im zweiten Kreis anzusiedeln sind, allen voran die seit Jahrzehnten bestehende Veteranenorganisation *Organisation nationale des moudjahidine* (ONM) sowie die *Organisation nationale des enfants de chouhada* (Kinder der Märtyrer, ONEC). Kader dieser Organisationen finden sich auf den höheren Ebenen der Administration und in Ministerien. Die Mitglieder der ONM und ONEC genießen aufgrund ihrer historischen Legitimität seit der Unabhängigkeit Privilegien (beispielsweise Taxilizenzen und Importerleichterungen). Diesen Lobbies geht es nicht nur um die Verteidigung ihres mit materiellen Privilegien verbundenen symbolischen Prestiges, sondern darum, dieses in ein quasi erbliches Gut zu verwandeln und auf die nächsten Generationen zu übertragen, etwa durch die 1993 gegründete *Organisation nationale des enfants des moudjahidine*.

<sup>10</sup> Letztere werden wie alle sogenannten *cadres supérieurs* in der Administration vom Präsidenten ernannt.

<sup>11</sup> Die einflußreichsten Lobbies sind die *Confédération algérienne du Patronat (CAP)*, die *Confédération nationale algérienne du Patronat (CNAP)* und das *Forum des chefs d'entreprise*.

## Die Sub- und Oppositionseliten: wachsende Stör- und Vetomacht

Während der zweite Kreis der politisch relevanten Elite vorwiegend aus Klienten der Kernelite besteht, finden sich im dritten Kreis individuelle und kollektive Akteure, die nur beschränkt oder gar keinen Zugang zur Kernelite haben und daher Entscheidungen nur auf indirekte Weise beeinflussen können. Die große Veränderung in diesem Kreis ist, daß die Zahl der Akteure, die Entscheidungen blockieren und Prozesse nachhaltig stören können, in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Unabhängige Gewerkschaften haben Reformen im Gesundheitssektor erzwungen und die Privatisierung von Staatsunternehmen zeitweilig blockiert. Moderat islamistische Parteien, wie die MSP (*Mouvement de la société de la paix*, ehemals Hamas), die 1997 in die Regierung kooptiert wurde, aber Entscheidungen selten direkt beeinflussen kann, haben – gemeinsam mit konservativen Kräften in der FLN – Reformen im Erziehungswesen bislang verhindert. Und in der Kabylei, wo es seit April 2001 zu Aufständen kommt, hat die kabyllische Bürgerbewegung CADC (*Coordination des aouchs, des daïras et des communes*) die Regierung wiederholt zu Konzessionen gezwungen: So wurde im April 2002 die Berbersprache Tamazight als nationale Sprache neben dem Arabischen anerkannt. Darüber hinaus ist die Regierung Benflis nach dem fast totalen Boykott der Parlamentswahlen im Mai 2002 in der Kabylei sichtlich bemüht, die CADC zu kooptieren – notfalls mit großzügigen Konzessionen.

Daß diese Bürgerbewegung so viel Einfluß gewinnen konnte, ohne daß die Armee ähnlich repressiv wie gegen die Islamisten einige Jahre zuvor vorgegangen wäre, liegt nicht zuletzt an zwei kollektiven Akteuren, die ebenfalls neu zur politisch relevanten Elite gezählt werden können: die nicht-staatliche algerische Presse sowie (algerische) Menschenrechtsaktivisten beziehungsweise -organisationen im In- und Ausland. Letzteren ist es in Zusammenarbeit mit desertierten Offizieren der algerischen Armee gelungen, das internationale Ansehen der algerischen *décideurs* stark zu diskreditieren, indem sie in bezug auf die auch heute noch stattfindenden Massaker an Zivilisten die Frage »*Qui tue qui?*« – »Wer tötet wen?« aufwarfen und dabei mit dem Finger auf die Armee zeigten. Anfang 2001 mußte General Nezzar über Nacht aus Frankreich fliehen, um einer möglichen Anklage wegen Menschenrechtsverletzungen zu entkommen. Die Signale, die von der zunehmenden Globalisierung der Justiz ausgehen, scheinen in Algerien einiges auszulösen: Den *décideurs* nahestehende Personen lassen im privaten Gespräch verlauten, jene befürchteten, Europa werde dereinst kein sicherer Hafen mehr für sie, ihre Familien und ihr Vermögen sein, wenn es ihnen nicht gelinge, ihr Image zu verbessern. Der 11. September hat allerdings auch für die algerischen Machthaber einen Wendepunkt markiert, denn er hat der blutigen Repression von Islamisten durch die Armee in den Augen vieler westlicher Regierungen rückwirkend eine Absolution erteilt.

Der Einfluß der islamistischen Eliten hat im Laufe der neunziger Jahre in Algerien ohnehin abgenommen. Die ehemalige FIS-Führung ist ent-



weder im Gefängnis, unter Hausarrest, im Exil oder wurde ermordet.<sup>12</sup> Einige weniger wichtige Ex-Kader finden sich im Umfeld der legalen oppositionellen Partei MRN (*Mouvement de la réforme nationale*), der drittstärksten Partei im Parlament. Ein potentielles Sammelbecken für moderate ehemalige FIS-Aktivisten schien aber vor allem die Partei WAFA zu werden, doch deren formelle Gründung wurde vom Innenministerium im Jahr 2000 abgelehnt. Der Präsident von WAFA, der ehemalige Revolutionär und spätere langjährige Minister Ahmed Taleb Ibrahimi, vertritt eher nationalistisches, wertkonservatives und arabophones als islamistisches Gedankengut. Er gehört zu den Figuren der Opposition, die bei der Bevölkerung Gewicht haben, über ein gewisses Mobilisierungspotential verfügen und deren Einfluß immer wieder in den zweiten Kreis reichen kann. Zu diesen oppositionellen Akteuren, die als Politiker im Weberschen Sinne bezeichnet werden können, zählt auch Hocine Ait-Ahmed. Der Präsident der sozialdemokratisch ausgerichteten Berberpartei *Front des forces socialistes* (FFS) war einer der sogenannten neun historischen Führer des Unabhängigkeitskrieges, ging aber schon 1962 in die demokratische Opposition. Seine FFS hat sich allerdings mit ihrem Wahlboykott bei den Parlamentswahlen von 2002 in eine Sackgasse manövriert, und sowohl von Ait-Ahmed als auch von Ibrahimi ist, nicht zuletzt aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters, kaum mehr ein starker neuer Impuls zu erwarten. In der Kabylei etwa haben seit April 2001 nicht Ait-Ahmed und seine FFS, sondern die dritte Generation den Ton angegeben, und junge Rebellen, wie der Sprecher der CADC, der 33jährige Ökonom Belaid Abrika, haben sich zu neuen Führern aufgeschwungen.

Zu den auffälligsten Veränderungen in der algerischen Elite gehört denn auch die starke und rasche Verjüngung fast aller Elitegruppen. Am Beispiel der Parlamentswahlen von 2002, bei denen die FLN unter der Führung des Juristen Benflis die absolute Mehrheit errungen hat, läßt sich dies deutlich sehen: Fast 90 Prozent der 1997 ins erste Mehrparteienparlament gewählten Abgeordneten sind ausgewechselt worden, und die Revolutionsgeneration ist fast komplett aus dieser Institution verschwunden. Die FLN und die RND (*Rassemblement nationale démocratique* – seit 2002 nicht mehr stärkste, sondern zweitstärkste Partei) haben Quoten für unter 40jährige und für Frauen eingeführt. Alte Revolutionäre wurden trotz heftigem Widerstand nicht mehr auf die Listen gesetzt, so daß nun die überwältigende Mehrheit der Parlamentarier jünger als 45 Jahre ist. Zwar hat das Parlament in der Legislaturperiode 1997 bis 2002 keinen einzigen Gesetzesvorschlag initiiert, sondern lediglich die von der Regierung präsentierten Vorschläge ohne Änderungen abgesegnet. Zudem besteht die Obere Kammer zu einem Drittel aus vom Präsidenten benannten Klienten und Interessenvertretern der Kernelite. Dennoch ist gerade die Untere Kammer politisch bedeutend, da es den islamistischen und säkularen Oppositionsparteien immer wieder gelungen ist, das Parlament zu einer

<sup>12</sup> Der Hausarrest bzw. die Haftstrafe der ehemaligen Nummern eins und zwei der FIS, Abassi Madani und Ali Belhadj laufen 2004 aus.

Bühne für *agenda setting* zu machen. Sie haben für die *décideurs* unangenehme Themen (zum Beispiel die Frage der im Bürgerkrieg verschollenen Zivilisten) aufs Tapet gebracht und oft großen Widerhall in der Öffentlichkeit gefunden – nicht zuletzt dank der nicht-staatlichen algerischen Presse, die gut zwei Dutzend Zeitungen umfaßt. Diese können zwar nicht als vollständig unabhängig bezeichnet werden, da sie in der Regel im Besitz von Personen sind, die einem *décideur* nahestehen. Doch dürfen in ihr alle Themen angesprochen werden, die nicht die direkten Interessen des jeweiligen Patrons tangieren, so daß die algerische Presse die pluralistischste und freieste im ganzen arabischen Raum ist.

### **Kontinuität dank starkem, aber kontrolliertem Wandel**

Die wachsende Zahl von relevanten Akteuren, die den Spielraum der Kernelite zeitweise stark verengt haben, könnte als eine Entwicklung des algerischen Systems in Richtung Demokratie gedeutet werden. Doch vieles spricht dafür, daß die Elitenerweiterung sowie die hohe Mobilität und Dynamik in den äußeren Kreisen der Elite die Kernelite und damit das bestehende System stabilisiert haben. Zum einen haben die wirtschaftlichen und politischen Liberalisierungsschritte eine Ventilfunktion gehabt, zum andern hat die Kernelite mittels einer geschickten *divide-et-impera*-Politik die bestehende Fragmentierung der Subeliten verstärkt: Sie hat geschickt auf der Klaviatur der ethnischen, linguistischen und regionalen Unterschiede, der historischen Rivalitäten zwischen Eliteclans sowie der Kluft zwischen religiösen und säkularen Kräften in der algerischen Gesellschaft gespielt. Die radikalen Oppositionseliten wurden unterdrückt, die moderateren, wie etwa die islamistische MSP-Partei, in die Regierung und in Patronagenetzwerke kooptiert, und wo eine potentiell gefährliche Ballung von (oppositionellen) Kräften drohte, wurde Konkurrenz aufgebaut. So unterstützten Interessenvertreter der Kernelite seit dem Ende der Einparteienära 1989 die Gründung zahlreicher Organisationen, Parteien und selbst Medien, deren Agenden sich, zumindest auf den ersten Blick, nur wenig von denjenigen bestehender Organisationen und Parteien unterscheiden, die zur Opposition tendieren.<sup>13</sup> Diese kostspielige Politik des »Teilens und Herrschens« konnte dank der Ölrente sowie der im Zuge eines IWF-Strukturanpassungsprogrammes getroffenen Umschuldungsabkommen finanziert werden. Sie hat die verschiedenen Oppositionseliten, deren Agenden ohnehin stark differieren und deren traditionelle charismatische Führer (zum Beispiel Taleb Ibrahimi und Ait-Ahmed) keinen zweiten Führer neben sich tolerieren, weiter gespalten. In den neunziger Jahren ist es der Opposition denn auch nur zweimal gelungen, sich auf eine gemeinsame Plattform zu einigen.

<sup>13</sup> Prominentes, wenn auch nicht neues Beispiel dafür ist die bis 2001 militärnahe Berberpartei RCD (*Rassemblement pour la culture et la démocratie*), die 1989 im Bestreben, die oppositionelle und tief verankerte Berberpartei FFS zu schwächen, mit der Unterstützung hoher Militärs gegründet wurde.

Vieles spricht allerdings dafür, daß vielfältige Veränderungen im nationalen und internationalen Umfeld den Spielraum der Kernelite weiter einschränken und Reformen erzwingen werden, die mittelfristig einen – wenn auch begrenzten Systemwandel – nach sich ziehen könnten. Dazu gehören die Unterzeichnung eines Assoziationsabkommens mit der EU, dessen Umsetzung tiefgreifende wirtschaftliche Reformen in Richtung Transparenz und Kontrolle bedingt und das Aufrechterhalten von (gewissen) Patronagenetzwerken erschweren dürfte; der wachsende demographische Druck, der die explosive sozio-ökonomische Situation weiter verschärfen wird; die Aufstände in der Kabylei und, zunehmend, auch in anderen Regionen sowie die wieder aufflammende Gewalt bewaffneter (islamistischer) Gruppen – um nur die wichtigsten Faktoren zu nennen. Dabei wird von zentraler Bedeutung sein, wie die Elite mit diesen Sachzwängen und den veränderten Rahmenbedingungen umgeht. Mit dem Generationenwechsel in nahezu allen Elitegruppen – auch in der Armeespitze zeichnet sich ein solcher spätestens seit neuen Ernennungen im Juli 2002 ab – stellt sich die Frage, inwieweit sich die jungen politisch relevanten Akteure in ihren Haltungen, Agenden, Strategien und Visionen von den älteren unterscheiden.

### **Die Enkel der Revolution: Unterschiede zu Vätern und Großvätern**

Es ist wenig überraschend, daß die Eliten, die aus dem Unabhängigkeitskrieg hervorgegangen sind, mehrheitlich andere Charakteristika aufweisen als die auf sie folgenden Elitegenerationen. Aber auch die sogenannte zweite und dritte Generation unterscheiden sich stark voneinander.<sup>14</sup> Die zweite Generation, die in Regierung und Administration derzeit die Schlüsselpositionen besetzt, ist heute zwischen 40- und 55jährig, hat den Krieg zwar noch erlebt, aber nur in Ausnahmefällen selbst gekämpft. Sie ist geprägt von der Euphorie der Unabhängigkeit, der Ära der post-kolonialen Hoffnung und dem nationalistischen, etatistischen, populistischen und sozialistischen Diskurs, der mit dem Aufbau des algerischen Staates einherging. Als diese Generation in der Ära Boumedienne (1965 bis 1978) die politische Bühne betrat, waren die ehrgeizigen Industrialisierungsprojekte (noch) vielversprechend, die Ölpreise hoch, junge Kader gesucht und die soziale Mobilität beachtlich. Dank großzügiger Stipendien hatte diese Generation in Frankreich, Osteuropa und zum Teil auch in englischsprachigen Ländern studiert. Politisch sozialisiert wurde sie vorwiegend in den Massenorganisationen der FLN. Kritik an den Vätern, welche die Freiheit Algeriens erkämpft hatten, und an deren Staatsführung war weitgehend tabu.

Ganz andere Erfahrungen machte die dritte Generation, die heute im Parlament und in den höchsten Gremien der meisten Parteien, aber auch

<sup>14</sup> Die in den folgenden Abschnitten gemachten Aussagen zur zweiten und dritten Elitengeneration beruhen auf 40 semi-strukturierten längeren Interviews, die von Januar bis März 2002 mit jüngeren Vertretern der politisch relevanten Elite geführt wurden, sowie auf Gesprächen mit algerischen und ausländischen Beobachtern vor Ort.

in den Medien und den unabhängigen Gewerkschaften zahlenmäßig dominiert. Diese Generation von heute zwischen 25- und 40jährigen ist geprägt von einem Wechselbad von Hoffnung versprechenden und niederschmetternden Ereignissen: der wirtschaftliche Niedergang in den Jahren Präsident Chadli Benjedids (1979 bis 1992); die Unruhen von 1988, bei denen über 500 Jugendliche von den Sicherheitskräften erschossen wurden, die aber das Ende des Einparteiensystems einläuteten; die darauffolgende kurze demokratische Öffnung von 1989 bis 1991; der schnelle Aufstieg der islamistischen FIS und, ganz besonders, der Abbruch der Wahlen 1992 und der dadurch ausgelöste Bürgerkrieg, der die ganzen neunziger Jahre andauerte.

Nun läßt sich zu Recht argumentieren, daß die geteilten Erfahrungen einer Generation nicht zu einheitlichen Einstellungen und Verhaltensweisen führten: Algerien hatte selbst während der Einparteienherrschaft der Revolutionsgeneration keine homogene Elite (allein innerhalb der FLN gab es drei bis vier verschiedene Flügel), doch dürfte die dritte Generation in ihrer politischen Sozialisation, ihrer kulturellen Ausrichtung, ihren politischen Haltungen und Strategien bislang die heterogenste sein. Dennoch gibt es einige weitgehende Gemeinsamkeiten in der Ausdrucks- und Kommunikationsweise, die sie von den anderen Generationen deutlich unterscheidet: den Verlust an Autoritätsgläubigkeit, die Kritikfähigkeit und die große Ungeduld. All dies spiegelt sich in einer Unverblümtheit im Ansprechen von Problemen – diese Generation kennt kaum mehr verbale Tabus. Dies illustrieren etwa die Karikaturen Dilems in der algerischen Zeitung *Liberté*. Unter dem Titel »Frankreich: ein Verrückter schießt auf den Präsidenten« zeichnete er im Juli 2002 zwei Algerier, von denen der eine sagt: »Diese Gefahr besteht in Algerien nicht.« »Denn«, so fährt der zweite fort, »wir haben nur einen Verrückten, und er ist Präsident.« Eine solche Zeichnung wäre in jedem anderen arabischen Land undenkbar.

Ein weiterer auffälliger Unterschied zu den Vätern ist die soziale Herkunft der dritten Elitengeneration: Sie besteht in erster Linie aus Sprößlingen von FLN-Kadern, hohen Beamten und Militärs, prominenten Revolutionären, traditionellen (religiösen) Notablen und/oder Marabout-Familien.<sup>15</sup> Das heißt, daß die dritte Elitengeneration fast ausschließlich innerhalb der politisch relevanten Elite rekrutiert wird.<sup>16</sup> Dies hängt stark mit der Tatsache zusammen, daß trotz gegenteiliger Gesetze die Beherrschung des Französischen in Wort und Schrift noch immer eine (meist) unausgesprochene, aber unabdingbare Bedingung für Kaderfunktionen ist. Französisch ist nach wie vor *lingua franca* in den höheren Etagen der Administration, in der Regierung und im Generalstab.<sup>17</sup> Da aber das algerische

<sup>15</sup> Ein Marabout ist ein lokaler religiöser Führer, dem übernatürliche Kräfte zugesprochen werden.

<sup>16</sup> Die Kinder der Kerneliten sind nur selten in der Armee, dafür oft in der Privatwirtschaft anzutreffen. Zudem kehren viele Sprößlinge der Kern- (Militär), Verwaltungs-, Wirtschafts- und Parteiliten nach einem Studium im Ausland nicht mehr nach Algerien zurück.

<sup>17</sup> In seiner epochalen Pressekonferenz am 2.7.2002 hat Generalstabschef Lamari zwar

Bildungswesen in den siebziger und achtziger Jahren sukzessive arabisiert wurde und sich zudem massiv verschlechterte, hat sich der Kreis der potentiellen Anwärter für hohe Positionen in Staatsverwaltung, Politik, Armee und Wirtschaft verkleinert. Von diesen Positionen ausgeschlossen sind somit alle Algerier, die nicht in einem privilegierten französischsprachigen Milieu aufgewachsen oder im Ausland zur Schule gegangen sind – ein Privileg der Elite, da die Auslandsstipendien seit dem Ölpreisverfall von 1986 nur noch rar gesät sind. Damit ist die französische Sprache ein Instrument für die Exklusion der Nicht-Privilegierten geworden.

### Die vier Gesichter der jungen Elite

Sieht man von den erwähnten Gemeinsamkeiten ab, so lassen sich, grob gesprochen, vier verschiedene Elitetypen in der dritten Generation identifizieren.<sup>18</sup> Am einen Ende des Spektrums steht der *Neo-Dinosaurier* (häufig anzutreffen bei Kadern der FLN und ihr nahestehenden Massenorganisationen), ein populistischer Nationalist in der Tradition des Boumediennismus, der sich als wahrer Erbe der Revolution sieht und dessen herausragendste Handlungen auf der politischen Bühne das Bremsen von Reformen und das Schönreden der Probleme Algeriens sind. Am anderen Ende des Spektrums findet sich der *radikale Demokrat* (unter anderem in den unabhängigen Gewerkschaften, in der Presse, in NGOs und in der Berberpartei FFS), der als Vollblutpolitiker bezeichnet werden kann, eine komplette Abkehr vom bestehenden System und dessen Eliten fordert und sich ein (sozial-)demokratisches und säkulares Algerien wünscht. Auch er sieht sich als wahrer Vollstrecker des Erbes der algerischen Revolution, mit dem entscheidenden Unterschied, daß in seinen Augen die Eliten der Revolutionsgeneration – mit Ausnahme einiger Oppositionsfiguren – eines der Hauptziele der Revolution verraten haben, nämlich die Errichtung einer Demokratie. Zwischen diesen beiden Typen findet sich der *islamistische Reformer* (die jungen Kader der Regierungspartei MSP etwa), der einerseits für eine wertkonservativere Gesellschafts- und Erziehungspolitik steht, sich andererseits aber für grundlegende Reformen in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie stark macht. Auch er kann meist als Politiker bezeichnet werden. Und auch in seiner Wahrnehmung haben die Eliten der Unabhängigkeit die »wahren« Ziele der Revolution verraten: Mit ihrer Wende hin zu einem autoritären Sozialismus und ihrer kulturell frankophonen Ausrichtung haben sie die Errichtung eines demokratischen Staates auf arabisch-islamischen Pfeilern verhindert.

Der wichtigste der vier Elitetypen aber ist der *nationalistische Reformer*, denn er ist zur Zeit für die politische Ausrichtung Algeriens bestimmend. Zwar fehlt ihm die direkte historische Legitimität der Revolutionäre, er versucht aber diese auf sich zu übertragen, indem er gewisse nationalistische

Sätze in Arabisch begonnen, aber nach wenigen Worten ins Französische gewechselt – selbst wenn die Frage auf Arabisch gestellt worden war.

<sup>18</sup> Diese Kategorisierungen beruhen auf der Auswertung der bereits erwähnten Interviews mit Vertretern der algerischen Elite.

sche rhetorische Figuren dieser Generation übernimmt und sich als wahrer politischer Erbe der Befreier des Landes präsentiert. Er hat in den letzten Jahren enorm an Einfluß gewonnen und den (Neo-)Dinosaurier weitgehend verdrängt. Er ist in der Regierung und der FLN stark vertreten, dominiert im Parlament sowie im Privatsektor und stellt in der Administration immer mehr mittlere und obere Kader. Wie alle anderen Elitetypen findet sich auch der nationalistische Reformler in allen Generationen, doch in der dritten gibt er den Ton an, gefolgt vom islamistischen Reformler und vom radikalen Demokraten. Prominente Beispiele nationalistischer Reformler in der zweiten Generation sind der 56jährige Premierminister Benflis und die 44jährige Ministerin Messaoudi. In der dritten Generation kann etwa der 40jährige Wirtschafts- und Politikberater Arslan Chikhaoui als nationalistischer Reformler bezeichnet werden. Er wurde 1999 vom World Economic Forum als einer der *100 Global Leaders for Tomorrow* präsentiert, berät Regierung und Armeespitze informell und gehört zu denen, die letztere zu einer neuen Kommunikationspolitik drängten. Weiteres Beispiel in dieser Generation ist der 34jährige RND-Parlamentarier Nouredine Benbraham, Präsident der algerischen Pfadfinder (einer Rekrutierungsstätte für junge Kader) und Initiator des ersten algerischen Jugendparlaments.

Der nationalistische Reformler kommt häufiger aus einem franco- oder berberophonem Milieu als aus einem arabophonem, ist eher konservativ und traditionell als religiös (Benbraham, Benflis) – in seltenen Fällen kann er auch säkular und gesellschaftspolitisch progressiv sein (Messaoudi). Er ist in der Regel Jurist (Benflis), Ökonom oder Politikwissenschaftler (Chikhaoui) und hat gute oder gar familiäre Verbindungen zur Armeespitze (Benbraham, Benflis, Chikhaoui, Messaoudi). Im Gegensatz zum populistischen Nationalisten und islamistischen Reformler definiert er die algerische Identität nicht einfach arabisch-muslimisch, sondern fügt diesen Komponenten noch eine berberische, afrikanische und mediterrane hinzu (Benflis, Benbraham), oder er verzichtet lieber ganz auf diese Komponenten und erklärt die Identität zur Privatsache (Chikhaoui, Messaoudi) – so oder so ist dem nationalistischen Reformler ganz offensichtlich daran gelegen, Algerien zur Welt hin zu öffnen. Wichtige Stätten für seine politische Sozialisation waren die FLN-Jugend- und Studentenmassenorganisationen (Benbraham) oder die (FLN-nahe) Gewerkschaft UGTA. Der Weg in seine heutige einflußreiche Position führte unter anderem über eine führende Rolle in einer FLN- oder RND-nahen zivilgesellschaftlichen Organisation (Benbraham, Benflis) oder etwas weniger häufig in einer NGO (Messaoudi). Oder aber es ist ihm gelungen, sich an die Schnittstelle zwischen internationalen Gebern einerseits und der algerischen Armee, Administration und Politik andererseits zu manövrieren (Chikhaoui). Was schließlich den Umgang mit den (radikalen) Islamisten betrifft, finden sich beim nationalistischen Reformler wie in der ganzen algerischen Gesellschaft zwei Tendenzen: der *réconciliateur* (»Versöhner« wie Benflis) und der *éradicateur* (»Ausrotter« wie Messaoudi) – wobei, wie sich in Gesprächen zeigt, der letztere unter den nationalistischen Reformern dominiert.

Der nationalistische Reformler ist, im Gegensatz zum radikalen Demokraten, in den seltensten Fällen ein Demokrat im westlichen Sinne und meist auch kein Politiker. Aber er hat verstanden, und dies unterscheidet ihn vom (Neo-)Dinosaurier, der bislang die algerische Politik maßgeblich bestimmt hat, daß der Aufstieg des Islamismus in Algerien Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre in erster Linie eine Reaktion auf die von den (Revolutions-)Eliten produzierten politischen und sozio-ökonomischen Mißstände war. Er weiß auch, daß die Wohnungs- und Wassernot, die Arbeitslosigkeit sowie die Konflikte über die kulturelle Identität Algeriens weder mit Repression noch mit kleinen Zugeständnissen und Zuschüssen da und dort zu beheben sind. Mit anderen Worten: Er hat begriffen, daß der Weg aus der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Krise und der damit verbundenen Gewalt zwingend über grundlegende Strukturreformen in Administration, Wirtschaft und Justizwesen führt. Entsprechend ist sein Diskurs nicht ideologisch, sondern pragmatisch und handlungsorientiert. Und seine Handlungen sind in der Regel weder idealistisch noch altruistisch motiviert; vielmehr geht es darum, durch Reformen die eigene Macht mittel- und langfristig zu sichern.

### **Neue Akteure – alte Strukturen: politische Perspektiven**

Daß trotz dieser Veränderungen Reformen, die auf mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht in Politik, Wirtschaft und Staatsverwaltung abzielen oder gesellschaftliche Veränderungen mit sich bringen könnten, kaum vorankommen, dürfte zwei Ursachen haben: Zum einen stoßen die nationalistischen Reformler auf Widerstand bei den jungen (Neo-) und alten Dinosauriern in der Administration sowie – je nach Reform – bei den ebenfalls einflußreichen islamistischen Reformern, die den nationalistischen Reformern einen Kurs der ›Verwestlichung‹ vorwerfen. Ihr Widerstand kann erklären, wieso die von Benflis im Wahlkampf angekündigte und dringend nötige grundlegende Reform des Schulwesens vom eigentlich als reformfreundlich geltenden neuen Erziehungsminister um ein weiteres Jahr verschoben wurde.

Das viel wichtigere Reformhindernis indes ist ein Widerspruch der Interessen bei den nationalistischen Reformern selbst. Ihr Dilemma ist, daß die Umsetzung der Reformen, die sie propagieren – namentlich Teilung der Gewalten und bessere gegenseitige Kontrolle – bestehende ökonomische und soziale Netzwerke unterminieren würde. Diese Netzwerke aber bilden die Machtbasis nahezu aller Mitglieder der Elite, also auch der nationalistischen Reformler. Denn auch in der dritten Elitegeneration sind, mit der Ausnahme von (einigen) radikalen Demokraten in den unabhängigen Gewerkschaften, den Medien und den oppositionellen Parteien, alle Eliten in irgendeiner Weise in bestehende ökonomische klientelistische Netzwerke eingebunden. Nach Schätzungen von Beobachtern profitieren in Algerien zwischen 600 000 bis 800 000 Personen von Patronagenetzwer-

ken, welche vorwiegend durch die Ölrente finanziert werden.<sup>19</sup> Dazu kommen traditionelle und moderne soziale Netzwerke, die zentral sind für die Eliterekrutierung. Zwar hat Fachkompetenz eine höhere Priorität bei Ernennungen in hohe Positionen als noch vor wenigen Jahren und die neuen Eliten müssen sich nicht mehr über eine aktive Rolle in der Revolution legitimieren, doch sind Zugehörigkeit zu einer prominenten Revolutionsfamilie und/oder Patronage durch einen der einflußreicheren Generäle oder den Präsidenten noch immer entscheidend. Wichtige Netzwerke bilden zudem auch traditionelle Notablenfamilien, religiöse Bruderschaften und regionale Seilschaften. Gerade die traditionellen regionalen, religiösen, tribalen und familiären Zugehörigkeiten, welche in den sechziger und siebziger Jahren stark an Bedeutung verloren hatten, sind infolge des Bürgerkriegs und der sozio-ökonomischen Mißstände wieder wichtiger geworden. Diese vielfältigen Verflechtungen und damit verbundenen multiplen Loyalitäten und Abhängigkeiten führen zu einem stark eingeschränkten Handlungsspielraum der einzelnen Akteure. Politische Figuren, wie zum Beispiel der libanesische Premierminister Rafik al-Hariri (oder der ehemalige polnische Präsidentschaftskandidat Stanislaw Tyminski und der frühere estländische Außenminister »Tom« Ilves), der sein Geld und seine Karriere im Ausland gemacht hat und nach seiner Rückkehr in die Heimat zumindest anfänglich weitgehend unabhängig von bestehenden sozialen und ökonomischen Netzwerken agieren konnte,<sup>20</sup> gibt es in Algerien heute keine.

Mitentscheidend für die weiteren politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Algerien wird der Druck von außen sein, denen sich die junge reformorientierte Elite ausgesetzt sehen wird. Wie bereits erwähnt, haben die Annäherung an die NATO, ein IWF-Strukturanpassungsprogramm sowie internationale Kampagnen gegen das algerische Regime einen Einfluß auf das Verhalten und die Strategien der Elite gehabt und zu – wenn auch sehr begrenzten – Reformen geführt. Zudem dürfte das im April 2001 unterzeichnete Assoziationsabkommen mit der EU vielen algerischen Reformern ihr Dilemma vereinfachen oder ihnen einfach keine Wahl lassen: Die im Abkommen vorgesehenen Reformschritte führen, wenn sie vollständig umgesetzt werden, langfristig zwingend zu mehr Transparenz, Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Und dies hätte zur Folge, daß ein Teil der bestehenden klientelistischen Strukturen unterminiert und das ohnehin fragile Mächtigegleichgewicht zwischen den verschiedenen mit der Kernelite verbundenen Wirtschaftsklans gestört würde. Es ist daher zu vermuten, daß sich auch reformwillige Mitglieder der Elite gegen wirklich grundlegende Reformen sträuben werden, solange nicht zwei weitere Faktoren hinzukommen: Eine negative Entwicklung des Erdölpreises und ein weiter wachsender Druck der algerischen Öffentlichkeit. Sind die Erdölpreise niedrig, verschärfen sich die sozio-ökonomischen Mißstände und die damit verbundenen sozialen Konflikte. Gleichzeitig bedeuten

<sup>19</sup> Vgl. *International Crisis Group* (Hg.), *Algeria's Economy: The Vicious Circle of Oil and Violence*, Brüssel 2001 (ICG Africa Report No. 36).

<sup>20</sup> Hariri hat sich in der Folge ein eigenes Netzwerk von Klienten aufgebaut.



niedrige Ölpreise, daß der Kernelite die Mittel fehlen, um die ›Straße‹ zu pazifizieren beziehungsweise zu unterdrücken, die Opposition zu kooptieren und die Patronage-Netzwerke aufrechtzuerhalten. Die Einsicht, daß es dann zu spät wäre, mit Reformen zu beginnen, ist in der algerischen Elite inzwischen verbreitet.

Damit steht Algerien an einem Scheideweg: Entweder sind die Eliten im ersten und zweiten Kreis bereit, gewisse Macht- und Geldeinbußen in Kauf zu nehmen und von Worten (Reformdiskursen und neuen Kommunikationsstrategien) zu Taten (Implementierung der Reformen) zu schreiten. Dann wäre kurz- und mittelfristig nicht unbedingt eine Demokratisierung zu erwarten, aber zumindest eine Stärkung staatlicher Institutionen, eine zunehmende Teilung der Gewalten und damit die Entwicklung des bestehenden autoritären Pluralismus in Richtung eines Rechtsstaates. Wenn diese Eliten aber, was nicht unwahrscheinlich ist, weiterhin eine taktische Politik der Schadensbegrenzung betreiben, dann dürfte es zu einer ›Afrikanisierung‹<sup>21</sup> des politischen Systems kommen, konkret: zu einer Retribalisierung und weiteren Informalisierung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen. Dies würde eine Intensivierung der Verteilungskämpfe zwischen verschiedenen Clans um Öl- und andere Renten,<sup>22</sup> eine weitere Zunahme der Gewalt aller Art sowie eine starke Erosion der staatlichen Autorität bedeuten. Die internationale Gemeinschaft hat Instrumente, diese Entwicklungen zu beeinflussen. Doch reicht es nicht, die (jungen) reformorientierten Kräfte in Algerien zu unterstützen und das Land weiter in internationale Abkommen einzubinden. Vielmehr bedingt es die Bereitschaft, auf der Einhaltung dieser Verträge *à la lettre* zu beharren und dies notfalls mit wirtschaftlichen Sanktionen zu erzwingen.

<sup>21</sup> Vgl. Patrick Chabal und Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford 1999, S. 50–56.

<sup>22</sup> Zum Nexus von (Öl-)Renten und Gewalt siehe Martinez, *La guerre civile*, sowie ICG-Report, *Algeria's Economy*.

## Zwischen Restauration und Transformation: Elitenwechsel in Tunesien

Steffen Erdle

Es dauerte immerhin drei Jahrzehnte, bis Tunesien erstmals seit Erlangung der Unabhängigkeit 1956 beziehungsweise Abschaffung der Monarchie 1957 einen Regierungswechsel erlebte: 1987 beförderte der frisch ernannte Premierminister Ben Ali den seit 1957 amtierenden und zunehmend senilen Präsidenten Bourguiba in einer Nacht-und-Nebel-Aktion in den endgültigen Ruhestand und übernahm selbst das höchste Amt.<sup>1</sup> Damit reagierte ein Teil der Eliten auf eine schwere Krise des autoritären Systems, die teilweise durch externe Faktoren (wie die Dollarhausse und mehrere Mißernten), teilweise aber auch durch hausgemachte Mißstände (wie Überschuldung und ein strukturelles Zahlungsbilanzdefizit) verursacht worden war. Die grassierende Arbeitslosigkeit vor allem unter den jüngeren Jahrgängen sowie die zunehmende Verarmung immer weiterer Bevölkerungskreise stärkte wiederum die islamistische Bewegung, die sich seit Anfang der achtziger Jahre unter Führung Rachid Ghannouchis im *Mouvement de la Tendence Islamique* (MTI) organisiert hatte. In dem Maße, wie der Staat in die Zahlungsunfähigkeit abrutschte und das Land sich auf einen Bürgerkrieg zubewegte, machte sich zunehmend auch innerhalb des Establishments die Erkenntnis breit, daß diese Krise die Grundlagen des Systems bedrohte und daß Bourguiba dabei ein Teil des Problems darstellte. Die Antwort bestand darin, einer Revolution von unten durch eine Korrektur von oben zuvorzukommen – und den *Combattant Suprême* durch einen geeigneteren Kandidaten auszutauschen.

Obwohl Ben Ali anfangs von einer Welle der Zustimmung getragen wurde, mußte er möglichst schnell überzeugende Antworten auf die akuten Probleme finden. Diese Maßnahmen mußten möglichst mehrheitsfähig sein, da die neuen Machthaber keinerlei politische Legitimität beanspruchen konnten, und sie mußten auch möglichst kostengünstig sein, da der finanzielle Spielraum aufgrund des anlaufenden Strukturanpassungsprogramms äußerst gering ausfiel. Als erstes leiteten die neuen Machthaber eine vorsichtige Öffnung des erstarrten politischen Systems sowie eine schrittweise Erneuerung seiner verkrusteten Institutionen ein. Dazu gehörten die Umbenennung der bisherigen Einheitspartei *Parti Socialiste Déstourien* (PSD) in *Rassemblement Constitutionnel Démocratique* (RCD), die Verabschiedung einer Rechtsgrundlage für ein Mehrparteiensystem sowie die Abschaffung der Präsidentschaft auf Lebenszeit.<sup>2</sup> Dieser Prozeß kulminierte genau ein Jahr nach dem Putsch in der Unterzeichnung eines »National-

<sup>1</sup> Die Begründung lieferte die Verfassung, die im Falle einer Unzulänglichkeit des Präsidenten die Regierungsgeschäfte in die Hand des Premierministers legte.

<sup>2</sup> Fortan sollte das Staatsoberhaupt nach den Regeln des allgemeinen Wahlrechts für die Dauer von jeweils fünf Jahren gewählt werden, allerdings nur bis zur Altersgrenze von 70 Jahren sowie nur für die Höchstzahl von drei Mandaten – im Falle Ben Alis also bis höchstens Ende 2004!

pakts«, an dem Vertreter aller politisch relevanten Kräfte beteiligt waren und der die Spielregeln des politischen Handelns festlegen sollte.

Dieser »tunesische Frühling« dauerte exakt drei Jahre: Als die Islamisten um Ghannouchi, ermutigt durch die Wahlen in Algerien und die Proteste gegen den Golfkrieg, klar machten, daß sie sich mit dem Status des Juniorpartners nicht zufrieden geben würden und die Möglichkeit eines Systemwechsels offenhalten wollten, brach das Regime die Politik der Öffnung ab. Allerdings beschränkte es sich nicht auf die Zerschlagung der islamistischen Bewegung, sondern dehnte die Verfolgung auf die säkulare Opposition aus. Dabei wurde Repression und Reform kombiniert: Parallel zur Wiederherstellung des zentralstaatlichen Machtmonopols erfolgte die Einleitung weitreichender Reformmaßnahmen, die allerdings auf den ökonomischen Sektor sowie angrenzende Bereiche beschränkt blieben.<sup>3</sup> Auch wurde darauf geachtet, die marktwirtschaftliche Transformation durch staatliche Interventionen zu entschärfen sowie die polizeiliche Bekämpfung des Politischen Islam durch die geistige Auseinandersetzung mit seinen kulturellen Grundlagen abzustützen. Die vier Leitlinien der »Zweiten Tunesischen Republik« waren: eine restriktive, autoritäre Innenpolitik; eine relativ liberale Wirtschaftspolitik; eine aktive, wenn auch paternalistische Sozialpolitik; sowie eine pluralistische Kultur- und Religionspolitik.

Wie verhalten sich nun »Benalismus« und »Bourguibismus« zueinander? Zunächst ist festzustellen, daß die neuen Herrscher an die wichtigsten Leitbilder der früheren Staatsideologie anknüpften, also an einen modernistisch-säkularistischen Nationalismus, eine moderat-pragmatische Herangehensweise sowie eine pro-westliche Außenpolitik. In zwei Punkten wurden die einstigen Leitbilder jedoch teilweise erheblich modifiziert: Zum einen wird eine etwas konservativere Gesellschaftspolitik verfolgt, zu der auch die Arabisierung von Bildung und Verwaltung sowie die Aufwertung der Religion als Bestandteil des Nationalerbes gehören. Zum anderen wird eine wesentlich liberalere Wirtschaftspolitik praktiziert, die das Hauptaugenmerk von der Importsubstitution auf die Exportorientierung verschiebt sowie die Investitionsschwerpunkte vom Staatssektor auf die Privatwirtschaft verlagert.

Wodurch unterscheiden sich dabei das alte und neue Regime? Auch in dieser Frage gilt: Auf den ersten Blick scheint es wenig Unterschiede zu geben, doch bei näherer Betrachtung zeigen sich viele Differenzen. Grundsätzlich hielt Ben Ali an den politischen Kerninstitutionen der früheren Herrschaftsordnung fest, also an einer zentralistischen Staatsverwaltung, einer allgegenwärtigen Staatspartei sowie einem übermächtigen Präsidenten. Die politischen Spielregeln haben sich jedoch inzwischen in mehrfacher Hinsicht geändert: Zum einen hat eine schleichende Verlagerung der realen Macht stattgefunden, und zwar von den offiziellen Institutionen in Tunis auf die informellen Strukturen um den Präsidenten. Dessen

<sup>3</sup> Meilensteine waren der Beitritt zum GATT 1990, gefolgt von der Mitgliedschaft in der WTO 1995; sowie die Beteiligung in der Euro-Mediterranean Partnerschaft, gefolgt von der Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU, beide ebenfalls 1995.

Palast in Karthago hat sich immer mehr zum unbestrittenen Machtzentrum entwickelt, von dem alle strategischen Richtungsentscheidungen ausgehen und an dem alle politischen Kommandokanäle zusammenlaufen. Die Zentralregierung ist dagegen immer mehr zu einem nachgeordneten Ausführungsorgan herabgestuft worden, das wesentlichen Einfluß nur noch punktuell ausübt und ansonsten bereits getroffene Entscheidungen praktisch umsetzt. Die Staatspartei hat sich schließlich in einen folgtsamen »Präsidentenwahlverein« verwandeln lassen, der weniger von einer politischen »Vision« als vielmehr von persönlichen Privilegien zusammengehalten wird. Zum anderen ist es zu einer fast vollständigen Ausschaltung autonomer Kräfte gekommen, inklusive einer weitgehenden Neutralisierung der politischen Opposition und der zunehmenden staatlichen Kontrolle bisher unabhängiger Institutionen. Dabei bietet das Regime seinen Gegnern bestimmte Freiräume an (beispielsweise 20 Prozent der Sitze in Nationalversammlung und Gemeinderäten), wobei die Regeln und Grenzen der politischen Beteiligung von oben festgelegt werden. Gleichzeitig hat der Staat seinen Zugriff auf bisher relativ freie Räume (wie Moscheen und Universitäten) weiter ausgedehnt, sodaß die Kritiker des Regimes anders als früher von ihrer gesellschaftlichen Basis abgeschnitten sind. Als wichtigste Kennzeichen des »Systems Ben Ali« sind festzuhalten: Konzentrierung und Personalisierung der Entscheidungsgewalt; Depolitisierung und Degradierung der Verfassungsorgane; Durchdringung und Gleichschaltung der Gesellschaft; sowie Eliminierung oder Neutralisierung von Dissidenten.

Im Ergebnis ist eine Ordnung entstanden, die auf den ersten Blick zwar bürgerlich-rechtsstaatliche Institutionen und demokratisch-pluralistische Strukturen besitzt, aber nicht über die entsprechenden liberalen Praktiken oder die notwendigen legalen Garantien verfügt. Da die Einheit zwischen Staat und Partei fortbesteht und das Regime weiterhin die Hebel der Macht (Bürokratie, Justiz, Polizei und Medien) beherrscht, findet die behauptete Pluralisierung des politischen Lebens nicht statt.

Obwohl die neuen Herrscher eigentlich das alte System erhalten wollten, haben sie dennoch die Kräfteverhältnisse zwischen den einzelnen Akteuren sowie die Rahmenbedingungen politischen Handelns wesentlich verändert. Wer sind nun die *decision makers* in der gegenwärtigen tunesischen Politik, und wie wirken sich die oben beschriebenen Entwicklungen und Veränderungen auf deren politische Verhaltensweisen und Handlungsspielräume aus?

Gemäß unseres Elitenkreismodells lassen sich die »politisch relevanten Eliten« (PRE) grosso modo in drei Kreisen verorten.<sup>4</sup> Der erste Kreis besteht aus den wichtigsten politischen Entscheidungsträgern, also aus den Inhabern von Leitungs- oder Schlüsselpositionen im Staats- und Parteiapparat; nur diese Regimeeliten haben die nötige Macht, um strategische Entscheidungen in allen relevanten Bereichen zu treffen oder zu verhindern. Zum zweiten Kreis gehören die wichtigsten gesellschaftlichen Mitt-

<sup>4</sup> Vgl. Volker Perthes, Einleitung und Elitenkreismodell in diesem Band, S. 7ff, 18.

lergruppen, wie etwa die Führungsebene der Unternehmer und Gewerkschaften, aber auch die Arbeitsebene in Bürokratie und Partei; sie spielen zwar eine Schlüsselrolle für die Politikimplementierung und den Machterhalt der Regimeeliten, haben aber meist nur punktuellen Einfluß in zudem eher technischer Hinsicht. Im dritten Kreis finden sich erzwungene oder freiwillige »Aussteiger«, die sich entweder in Oppositionsparteien oder Nichtregierungsorganisationen versammelt haben; obwohl sie die Politik weder direkt bestimmen noch das Regime gefährden können, üben sie dennoch Einfluß auf dessen Entscheidungen aus und spiegeln zudem Widersprüche innerhalb der Gesellschaft wider. Sie sind somit ein Spiegel all jener Konflikte, die Außenstehenden und insbesondere Ausländern meist verborgen bleiben.

### Erster Kreis: Regimeeliten

Die jungen Eliten, die 1956 die Macht übernahmen, zeigten erstaunliche Gemeinsamkeiten in ihrem persönlichen Hintergrund und ihren politischen Überzeugungen: Sie stammten überwiegend aus dem Bürgertum der Küstenebene, hatten zumeist erst in Tunis und dann in Frankreich studiert, waren in der Nationalbewegung beziehungsweise deren Studentenverband organisiert und sie hingen alle einem tunesischen Nationalismus an, der auf republikanisch-säkularistischen Fundamenten beruhte und auf ein etatistisch-korporatistisches Instrumentarium zurückgriff.<sup>5</sup>

Diese Grundüberzeugungen der politischen Führung sowie die Institutionenordnung des tunesischen Staates strukturierten auch die Konfiguration der künftigen Eliten: Angehörige der tribalen und regionalen Eliten waren bereits während der osmanischen Reform- beziehungsweise der französischen Protektoratszeit weitgehend entmachteten worden; Vertreter der militärischen und islamischen Eliten wurden gänzlich von der politischen Herrschaft ausgeschlossen; Vertreter privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Gruppen wurden zumindest aus dem inneren Zirkel abgedrängt. Herrschaftsausübung war somit auf die führenden Ränge innerhalb des politischen Eliten beschränkt.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Einführende und vertiefende Literatur zur *jüngeren Geschichte*: Kenneth J. Perkins, Tunisia: Crossroad of the Islamic and European Worlds, Boulder 1986; zum *politischen System*: Emma C. Murphy, Economic and Political Change in Tunisia: From Bourguiba to Ben Ali, New York 1999; zu den *politischen Eliten*: Ira W. Zartman (Hg.), Political Elites in Arab North Africa, New York/London 1982.

<sup>6</sup> Trotzdem – oder vielmehr gerade deswegen – kam es in den folgenden Jahrzehnten immer wieder zu erbitterten Führungskämpfen, die nicht nur zu teils radikalen Wendungen in der offiziellen Ideologie führten, sondern oft auch mit dem kompletten Ausschluß der unterlegenen Gruppierung endeten. Das erste Schisma war der Yousseffistische Aufstand 1954/55, währenddessen der modernistische, säkularistische, gemäßigt nationalistische Flügel um den Destour-Vorsitzenden Habib Bourguiba, zu dem vor allem das aufsteigende Kleinbürgertum der Hauptstadt und der Küstengebiete gehörte, einen entscheidenden Sieg über das religiös-konservative, pan-arabische Lager um den Destour-Generalsekretär Salah Ben Youssef errang, um den sich vor allem die landbesitzende und handel-treibende Bourgeoisie des Landesinneren scharte. Der zweite Einschnitt folgte dann

Ben Ali selbst war als Quereinsteiger an die Spitze gekommen und hatte zumindest bis 1987 niemals als Kronprinz gegolten. Mehr noch, als einziger Berufssoldat innerhalb der bourguibistischen Führungsriege war der ehemalige Geheimdienstoffizier ein regelrechter Außenseiter. In diesem Hintergrund lag jedoch auch sein Aufstieg begründet: Zwei Mal hatte Staatspräsident Bourguiba auf den vermeintlich unpolitischen beziehungsweise ungefährlichen »technicien de sécurité« zurückgegriffen, um seine Rivalen auszuschalten und die »Ordnung« wiederherzustellen – während des Machtkampfes mit den Gewerkschaften Ende der siebziger Jahre und während der Auseinandersetzung mit den Islamisten Mitte der achtziger Jahre.

War dieser Hintergrund zweifellos von Vorteil für die Ergreifung der Macht, so war er von Nachteil für deren Bewahrung: Nicht nur, daß es Ben Ali an persönlichem Charisma und politischer Legitimität mangelte, er verfügte auch über keine Hausmacht in Partei und Bürokratie und wenig Kenntnisse über deren Strukturen und Prozeduren. Anfangs sah es daher so aus, als ob er über diese hinweg eine Allianz mit Kräften außerhalb des Systems beziehungsweise mit Vertretern der Opposition schmieden wollte, die dann wahrscheinlich in ein »Präsidialsystem ohne Adjektive« oder womöglich gar in die Etablierung einer Militärdiktatur gemündet hätte. Dazu kam es jedoch nicht, denn er merkte bald, daß er unweigerlich zwischen allen Stühlen landen und somit zwischen den beiden Lagern – der Alten Garde und der islamistischen Bewegung – zerrieben würde. Bereits Anfang 1988 vollführte er daher eine Wende um 180 Grad: Anstatt weiterhin zu versuchen, Apparat und Nomenklatura zu umgehen, beschloß er, beide grundlegend zu erneuern.

Während der folgenden Jahre wurden mittels unzähliger Regierungsumbildungen und mehrerer Sonderparteitage die führenden Ränge der politischen Eliten systematisch ausgetauscht und mit den persönlichen Kandidaten Ben Alis besetzt. Betrachten wir heute, 15 Jahre später, die politische Führung, so können wir feststellen, daß sich der institutionelle Aufbau nur wenig, die personelle Zusammensetzung aber völlig geändert

1969/70 auf das kollektivistische Experiment der sechziger Jahre unter Planungsminister Ahmad Ben Salah, dessen Scheitern mit der Verhaftung seines Spiritus rector sowie mit der Abdrängung vieler seiner Anhänger endete, die sich nur auf dem linken Parteiflügel, sondern auch vor allem in der hauptstädtischen Verwaltung fanden. Der anschließende Rechtsruck, also eine teilweise Rückkehr zur Marktwirtschaft ohne begleitende Öffnung des Regimes, führte schließlich zum dritten und vierten Bruch, nämlich zuerst der Ausschluß der Parteireformer um Ahmed Mestiri, deren »Putschversuch« auf dem Parteikongreß von Monastir 1971 knapp abgeschmettert wurde, und anschließend die Verfolgung der Gewerkschaftler um Habib Achour, deren Generalstreik 1978 von den Sicherheitskräften blutig niedergeschlagen wurde (»Schwarzer Donnerstag«). Die Säuberung des Regimes und Verhärtung des Systems nach der Ausschaltung der Liberalen und Verfolgung der Linken produzierte eine »Re-Tribalisierung« bzw. »Re-Islamisierung« der Politik: Während *Sahelis* und *Monastiris*, also Leute aus Bourguibas Heimatprovinz bzw. Geburtsort, immer mehr die wirklich relevanten Führungspositionen monopolisierten, konnten sich die Islamisten des MTI zunehmend als die einzig legitime Oppositionskraft präsentieren.

hat. Im Herzen des Systems befindet sich eine Art von *Makhzen*, eine quasi monarchische Sphäre, die sich aus drei Dimensionen zusammensetzt: dem »Palast«, also Ben Alis persönlichem Verwaltungsapparat und Mitarbeiterstab; dem »Netzwerk«, also seinen persönlichen Vertrauensleuten in allen politischen Schaltstellen; sowie der »Entourage«, also den mit den Familien des Präsidenten oder seiner Frau verwandten oder verschwägerten Personen und Clans. In diesem Kern der Elite sind demnach vor allem Mitglieder der obersten Regierungsebene zu finden, aber auch Vertreter gesellschaftlicher Schlüsselgruppen sowie eine Handvoll mächtiger Familien, die keine formale Position benötigen, um ihre persönlichen Interessen zu vertreten. Das Ergebnis ist eine hochintegrierte herrschende Elite, die nicht nur durch gemeinsame politische oder institutionelle Zugehörigkeiten, sondern auch durch gemeinsame persönliche und familiäre Beziehungen zusammengehalten wird.

Als zentrale Akteure der Regimeelite sind zu nennen: Vertrauensleute Ben Alis, wie sein Sonderberater Abdelaziz Ben Dhia und der Präsidentensprecher Abdelwahhab Abdallah; die Kabinetts- und Parteispitze, also Premierminister Mohammed Ghannouchi und RCD-Generalsekretär Ali Chaouch; die Inhaber der Portfolios für Innen-, Außen-, Handels- und Investitionsangelegenheiten; die Vertreter einiger ökonomischer Schlüsselinstitutionen, wie der Gouverneur der Zentralbank und der Präsident des Arbeitgeberverbandes; sowie die Chefs der Sicherheitskräfte im allgemeinen und der Geheimdienste im besonderen. Ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zur Machtelite ist jedoch die Funktion und nicht die Person; politische Macht entspringt einer bestimmten Position, nicht umgekehrt. Daraus ergibt sich, daß im politischen System Tunesiens Personen austauschbar sind, nicht jedoch Funktionen. Im Ergebnis ist eine Funktionselite entstanden, deren Mitglieder ständig wechselnde Führungspositionen einnehmen, aber nicht notwendigerweise einen gesellschaftlichen Rückhalt besitzen.

Inwiefern haben sich hierbei Rekrutierungs- und Zirkulierungsmuster geändert? Zum einen sind gezielt »Außenseiter« und »Newcomer« gefördert worden, also Akteure, die früher von der politischen Macht oder ganz vom politischen Leben ausgeschlossen waren. Diese eingeschränkte oder fehlende Partizipation kann auf vier Gründe zurückgeführt werden: Die Akteure waren zu jung, sie waren Frauen, sie stammten aus dem Landesinneren oder gehörten nicht der Einheitspartei an. Zum anderen sind Politiker zunehmend durch Technokraten ersetzt worden, also durch Personen, die über professionelles Know-how verfügen statt politische Loyalitäten zu vermitteln. Diese Technokraten können in drei Typen unterschieden werden: Wirtschaftsexperten, Sicherheitsexperten, professionelle Kommunikatoren oder politische Strategen.

Der Typus des Wirtschaftsexperten findet sich natürlich bevorzugt in wirtschaftsrelevanten Führungspositionen. Beispiele hierfür sind Premierminister Mohamed Ghannouchi, der noch ganz traditionell eine vertikale Karriere im einstigen Planungsministerium absolviert hatte und der während der gesamten neunziger Jahre einen der wichtigsten Kabinetts-

posten – nämlich *Ministre de la Coopération Internationale et de l'Investissement Extérieur* – innehatte; sowie sein Nachfolger Hedi Nouri Jouini, der zuvor Wirtschaftsberater des Präsidenten und dann Staatssekretär für Privatisierung gewesen war.

Zum Typus des Sicherheitsexperten gehören natürlich fast alle Schlüsselfiguren im Sicherheitsapparat, wie etwa Abdallah Kallel, der langjährige Innenminister und berühmte Hardliner, der 2001 zum Sicherheitsberater des Präsidenten ernannt wurde, sowie die beiden Staatssekretäre Mohamed Hedi Ben Yasim und Mongi Chouchène, die respektive für die *Sécurité Nationale* und die *Collectivités Territoriales* zuständig sind; hierzu gehören aber auch fast alle Generalsekretäre der Staatspartei, wie Ali Chaouch (seit 2001), Chedli Neffati (1991–1996, gegenwärtig Sozialminister) und Abderrahime Zouari (1999–2001, gegenwärtig Sportminister).

Der Typus des Kommunikatoren und Strategen ist hauptsächlich im Propagandaapparat und in der Präsidentschaft vertreten. Beispiele hierfür sind der Präsidenten-Sprecher Abdelwahhab Abdallah, ein ehemaliger Informationsminister, der diesen Posten bereits seit 1987 innehat; Außenminister Habib Ben Yahya, ein klassischer Karrierediplomat, der das liberale Gesicht des tunesischen Regimes darstellen soll; der Sonderberater des Präsidenten Abdelaziz Ben Dhia, ein ehemaliger Juraprofessor, der zuvor als Verteidigungsminister und RCD-Generalsekretär gedient hatte; sowie der Kabinettschef Ben Alis, Iyadh Ouderni, ein promovierter Soziologe (und ehemaliger Oppositioneller), der zuvor als Präsidentenberater und Erziehungsminister tätig war.

Warum aber zählen ehemals marginalisierte Gruppen sowie insgesamt eher unpolitische Experten zu den Hauptgewinnern des Elitenwandels? Weil Ben Ali zweierlei Verbündete suchte: zum einen loyale *Gefolgsleute*, um sowohl die »alte Garde« als auch die islamistische Bewegung in Schach zu halten, zum andern fähige *Fachleute*, um die schwierigen Reformen auf ökonomischer Ebene in Gang zu setzen. Diese neuen Elitegruppen haben zwei Vorteile für den Präsidenten: Sie sind nützlich und zugleich austauschbar, da sie zwar die notwendigen fachlichen und beruflichen Qualifikationen, aber keine eigenständige politische oder soziale Basis besitzen; dadurch fehlt es ihnen an den nötigen Voraussetzungen, um ohne oder womöglich sogar gegen das Regime politisch agieren zu können. Ein Indiz hierfür ist die Leichtigkeit, mit der Ben Ali seit Anfang 2001 alle »grauen Eminenzen« entmachtet hat: zuerst seine »Kronprinzen« (Abdallah Kallel, Mohamed Jegham, Chedli Neffati und Abderrahime Zouari) in einer grundlegenden Umgestaltung der Regierung im Januar 2001, danach das Sicherheitsestablishment (Abdallah Kaabi und Ali Ganzoui) nach dem blutigen Anschlag von Djerba im April 2002. Internen Widerstand hat es in beiden Fällen nicht gegeben, öffentlichen Protest noch weniger.

Was läßt sich nun über die Einstellungs- und Verhaltensweisen der Regimeelite sagen? In bezug auf das Politik- und Staatsverständnis zeigen sich keine Unterschiede zur vorherigen Elite: In ihren Augen hat die Politik nach wie vor nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, die Gesellschaft zu erziehen, zu modernisieren, zu transformieren. Dies ge-



schiebt im Gleichschritt von Staat und Partei, wobei ersterer die »Instrumente« und letztere die »Ideologie« stellt. Dagegen zeigen sich deutliche Veränderungen in der Außen- und Wirtschaftspolitik: Im Verhältnis zur Außenwelt wird nicht länger Autarkie und Autonomie angestrebt, sondern Integration und Interdependenz. Die Eingliederung in die globalen Märkte soll möglichst über regionale Bündnisse erfolgen, wobei die Schwerpunkte von der maghrebisch-arabischen auf die euro-mediterrane Ebene verlagert wurden. Die Entwicklung der Wirtschaft soll nicht länger vom Staatssektor, sondern von der Privatwirtschaft vorangetrieben werden; deshalb sollte sich der Staat möglichst aus seiner Beteiligung an der wirtschaftlichen Produktion zurückziehen und sich statt dessen auf die Bewahrung des sozialen Gleichgewichts beschränken.

Dies alles zeigt jedoch, daß diese Veränderungen eher taktischer denn strategischer Natur waren: Sie zielen darauf ab, Widerstände gegen die eigenen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen abzubauen, ohne die Grundlagen der eigenen machtpolitischen Verfügungsgewalt zu gefährden. Debatten in Tunesien drehen sich höchstens um die Kosten und Nutzen von Repression, ohne jemals grundsätzlich deren Berechtigung in Frage zu stellen.

Folgende Prognosen lassen sich über die künftige Politik der neuen Regimeeliten aufstellen: Erstens wird es mit dem Ausland keine Zusammenarbeit ohne Bedingungen geben. Zwar wird die Globalisierung inzwischen prinzipiell akzeptiert, einer weiteren Integration politischer Zuständigkeiten wird die herrschende Elite vermutlich aber nur dann zustimmen, wenn Grundwerte ihres Selbstverständnisses (zum Beispiel Kultur) sowie Kernbereiche ihrer Herrschaftsmacht (*Governance*) ausgenommen bleiben. Zweitens ist eine Demokratisierung des Regimes nicht zu erwarten, weil es für sie ein Tabu ist, den »starken Staat« bzw. die »eine Partei« in Frage zu stellen, aber auch, weil sie keinen Grund dafür sieht, eine fragmentierte Opposition sowie ein mittlerweile unpolitisches Bürgertum an der Macht zu beteiligen. Drittens wird die Öffnung der Wirtschaft begrenzt bleiben: zum einen, weil die Bewahrung gefährdeter Arbeitsplätze sowie die Erhaltung des gesamtgesellschaftlichen Gleichgewichts immer absolute Priorität haben werden, zum anderen, weil strategische Sektoren (also Infrastruktur und Finanzwesen, eventuell auch Gesundheit und Bildung) entweder ganz für privates Kapital gesperrt bleiben oder nur partiell auf einer Ad-hoc-Basis geöffnet werden.

## Zweiter Kreis: Regimealliierte

Mit »Regimealliierte« werden hier jene Bevölkerungsgruppen bezeichnet, die den politischen Machthabern die von ihnen benötigten Ressourcen beschaffen und daher mit politischer Mitsprache sowie materiellen Privilegien belohnt werden. An dieser Stelle sollen nur die zwei wichtigsten Beispiele vorgestellt werden: die Privatwirtschaft, die von der *Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat* (UTICA) repräsentiert wird, sowie

die Gewerkschaften, die in der *Union Générale des Travailleurs Tunisiens* (UGTT) organisiert sind.

Es wird deutlich, daß sich die Zusammensetzung der Regimealliierten verändert hat. Zunächst haben sich die Kräfteverhältnisse im Unternehmerlager gewandelt: Der exportorientierte Sektor, der technisch-akademische Mittelstand, aber auch wirtschaftsrelevante Staatsinstitutionen haben eindeutig gegenüber importkonkurrierenden Firmen gewonnen, seien es die großen Staatsunternehmen, kleine Familienbetriebe oder der traditionelle Mittelstand. Darüber hinaus ist ein eindeutiger Siegeszug der »großen«, branchenübergreifenden, familiär geführten Industriekonzerne festzustellen, die zunehmend die profitabelsten Wirtschaftsbereiche sowie die führenden Verbandsposten monopolisiert haben und die oft aufs engste mit der herrschenden Partei oder der präsidialen Entourage verbunden sind.

Drei Beispiele sollen die Verzahnung von Politik- und Wirtschaftseliten verdeutlichen: Hedi Djilani, der Vorsitzende der UTICA und Schwiegersohn Ben Alis, steht für die Verflechtung von wirtschaftlichen Aktivitäten und persönlichen Beziehungen; Chakib Nouira, Vorstandschef der *Banque Internationale Arabe de Tunisie* (BIAT), der ersten und größten Privatbank, und Präsident des *Institut Arabe des Chefs d'Entreprise* (IACE), der einzigen unabhängigen Businessvereinigung, zeigt die Verschränkung von Finanzmacht und Großindustrie; Rafea Dekhil, früher Staatssekretär im Industrieministerium und gegenwärtig Vorstandschef von Tunisair, verkörpert schließlich die Verbindung zwischen Herrschaftselite und Wirtschaftsinstitutionen.

Die Antwort auf die Frage, ob sich auch die Verhaltensweisen und Handlungsspielräume der Regimealliierten verändert haben, fällt zwiespältig aus: Einerseits spielen sie heute eine viel aktivere Rolle, was bedeutet, daß sie selbstbewußter an politischen Prozessen teilnehmen und einen weitaus größeren Einfluß als früher auf sie ausüben; andererseits halten sie sich immer noch an gewisse »rote Linien«, die dafür stehen, daß weder die politischen Institutionen noch die strategischen Orientierungen der neuen Herrscher diskutiert, geschweige denn kritisiert werden dürfen.

Im Vergleich zur Privatwirtschaft haben die Gewerkschaften eindeutig an Einfluß verloren. Dabei hat sich ihr Personal kaum gewandelt: Sie werden nach wie vor von den 45- bis 65jährigen der »Sozialismus-« und »Infitâh-Generation« dominiert, die fast alle aus dem öffentlichen Sektor (Verwaltung, Erziehung, Staatsunternehmen) und einigen wenigen Regionen (Kerkennah, Sfax and Djerba) kommen. Die jüngeren Jahrgänge sind dagegen weiterhin unterrepräsentiert, ebenso wie die weiblichen Arbeitnehmer sowie die neuen Wirtschaftsbereiche. Dasselbe läßt sich über ihr Programm sagen: Generell will man das alte System und die überkommenen Privilegien möglichst bewahren, sich aber ansonsten weder an der Ausgestaltung des Reformprozesses beteiligen noch Verantwortung auf Unternehmensebene übernehmen.

Diese unterschiedliche Entwicklung von Wirtschaft und Gewerkschaften hat natürlich nicht nur etwas mit geänderten Rahmenbedingungen, sondern auch mit direkter Einflußnahme der neuen Machthaber zu tun –

schließlich waren sowohl der UTICA-Vorsitzende Hedi Djilani als auch der UGTT-Generalsekretär Ismail Sahbani die Wunschkandidaten Ben Alis. Die ihnen anvertraute Mission war jedoch grundverschieden: Während Djilani die UTICA in einen echten Arbeitgeberverband verwandeln und dadurch die Reformen der Regierung begleiten sollte, hatte Sahbani die UGTT von den vielen Oppositionellen zu »säubern« und ansonsten die Arbeiter von politischem Engagement fernzuhalten.<sup>7</sup>

Momentan kämpfen drei Strömungen um die Macht: die »alte Garde«, die weiterhin die Führungsebene kontrolliert und Veränderungen so gering wie möglich halten will; diejenigen Oppositionellen, die pragmatisch einen »Marsch durch die Institutionen« ansteuern und mittlerweile einen Teil des Vorstands erobert haben; sowie diejenigen Oppositionellen, die auf einer basisdemokratischen Erneuerung bestehen und daher auf dem letzten Kongreß gar nicht erst angetreten waren. Die Führungsfiguren dieser Strömungen sind Abdesslam Jrad, der ehemalige Stellvertreter Sahbanis und gegenwärtige Generalsekretär; Ali Romdhane, »Bannerträger« der Opposition und mittlerweile Stellvertreter Jrads; sowie Habib Guiza, Initiator der sogenannten »Demokratischen Plattform« und Direktor des Think Tanks »Fondation Mohamed Ali«.

Drei Entwicklungspfade erscheinen wahrscheinlich. Zum einen haben sich die Beziehungen zwischen Alliierten und Regime nicht grundlegend geändert: Nach wie vor haben erstere bestenfalls ein Konsultativrecht bei strategischen Fragen, und nach wie vor besetzen letztere Schlüsselpositionen aus ihren eigenen Reihen. Es gibt keinerlei Hinweise, daß sich daran in Zukunft etwas ändern wird – trotz Öffnung der Wirtschaft. Zum anderen sind nicht nur die Kräfteverhältnisse, sondern auch die Grundeinstellungen im wesentlichen gleich geblieben: Selbst wenn einzelne Akteure die erstarrten Verhältnisse in ihren Organisationen etwas lockern beziehungsweise die zulässigen Grenzen des »politisch Korrekten« ein wenig dehnen wollen (etwa junge Unternehmer, die auf ein stärkeres gesellschaftliches Engagement oder linke Gewerkschafter, die auf mehr innergewerkschaftliche Mitspracherechte pochen), so bilden beide nur eine kleine Minderheit in ihrem jeweiligen Lager und streben auch keine wirkliche Transformation des herrschenden Systems an. Daraus folgt, daß weder Arbeitgeber noch Gewerkschafter sich zu einem Machtfaktor entwickeln können oder wollen: Trotz aller Kritik an einzelnen Entscheidungen haben sie sich weder zu einem politischen Akteur noch zu einem ernstzunehmendem Gegengewicht zur herrschenden Regimeelite ent-

<sup>7</sup> Diese Situation hat sich jedoch gewandelt, seit Sahbani in Ungnade gefallen ist und wegen Veruntreuung verhaftet wurde. Der Grund war, daß sich Sahbani öffentlich als »Nr. 2« bezeichnet hatte und ihm außerdem politische Ambitionen nachgesagt wurden. Die Krise konnte von der Gewerkschaftszentrale zwar durch die Einberufung eines Sonderkongresses (im Februar 2002 auf der Insel Djerba) eingedämmt werden, doch mußte sie die Rückkehr zur Normalität mit einer Beteiligung der Opposition bezahlen. Djerba ist jedoch über die UGTT hinaus bedeutsam, weil erstmals eine Regimeinstitution ihre Führungspersonen in völliger Transparenz und nach demokratischen Spielregeln erneuert hat.

wickelt. Das wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft so bleiben – es sei denn, das Regime stellte ihre Existenz *als Organisation* oder ihre Reproduktion *als Klasse* in Frage.

### Dritter Kreis: Dissidenten

Obwohl offiziell erst seit 1981 erlaubt, gab es auch schon unter Präsident Bourguiba eine Opposition, die zum Großteil aus den Verlierern der Machtkämpfe unter den Regimeeliten bestand. Diese Akteure bedienten sich um so mehr der Organisationsformen der Zivilgesellschaft (vor allem der Gewerkschaftsbewegung und der Studentenvereinigung), je mehr sich Staatsführung und Einheitspartei abschotteten beziehungsweise gegen Kritiker in ihren Reihen vorgingen. Spätestens seit der Verabschiedung des Nationalpakts ist diese Opposition jedoch in zwei oder vielmehr in vier Teile gespalten: auf der einen Seite zwischen denjenigen, die sich in politischen Parteien vereinigt haben, und denjenigen, die informelle Arrangements vorziehen; sowie auf der anderen Seite zwischen denjenigen, sich mit dem Regime arrangiert haben, und denjenigen, die auf ihre Unabhängigkeit insistieren.<sup>8</sup> Während die illegale Opposition heute fast nur noch vom europäischen Ausland aus operieren kann oder mit ständigen Schikanen durch die tunesischen Behörden rechnen muß, hat die »loyale« Opposition ihr gesamtes gesellschaftliches Potential eingebüßt und ist auf ein rein städtisches, eher bürgerliches und zunehmend überaltertes Publikum geschrumpft. Mehr noch als ihr Paktieren mit dem neuen Regime und ihr Nachgeben in prinzipiellen Fragen waren es ihre Vorlieben für byzantinische Diskussionen und ihr Festhalten an autoritären Praktiken, die sie die Sympathie der »kleinen Leute« und den Rückhalt in der jungen Generation gekostet haben. Es gibt somit einen direkten Zusammenhang zwischen ihrer verstärkten Verankerung im System und ihrer zunehmenden Entfremdung von der Basis.<sup>9</sup>

Zumindest auf den ersten Blick scheint sich dagegen die tunesische Zivilgesellschaft völlig anders entwickelt zu haben: Seit 1987 hat sich die

<sup>8</sup> Fünf Parteien haben mittlerweile die Legalisierung erhalten bzw. sind im Parlament vertreten: der *Mouvement des Démocrates Socialistes* (MDS), der *Mouvement du Renouveau* (die »Kompromißler« unter den Kommunisten), die *Parti de l'Unité Populaire* (der Nachfolger des MUP) – sowie mit der *Parti Social Libéral* und der *Union Démocratique Unioniste* zwei genuine Regimegründungen. Vier Parteien, die in den Augen des Regimes nicht kompromißfähig bzw. zu konkurrenzfähig waren, bleiben weiterhin ausgeschlossen bzw. werden verfolgt: Dazu zählen neben Islamisten (MTI) und Kommunisten (POCT) auch der *Conseil pour la République* sowie das *Forum Démocratique pour le Travail et les Libertés*. Eine gewisse Sonderstellung nimmt die *Parti Démocratique Progressive* (PDP) ein, die eine Gratwanderung zwischen Kritik und Kooperation verfolgt und sich momentan als Sammelbecken sowohl für linke als auch islamistische Kräfte empfiehlt.

<sup>9</sup> Dies hat absurde Folgen für das politische Leben: Die religiöse Opposition, die bei den ersten und einzigen halbwegs freien Wahlen 1989 15–25 Prozent der Stimmen bekam, hat nach wie vor eine gewisse soziale Basis, aber keine politische Stimme mehr; die säkulare Opposition wiederum, die bei allen Wahlen seit 1989 gerade einmal 3–5 Prozent der Stimmen erhalten hat, ist zwar politisch repräsentiert, aber sozial völlig marginalisiert.

Anzahl der Nichtregierungsorganisationen von wenigen Hundert auf mehrere Tausend vervielfacht. Bei genauerer Betrachtung sind jedoch viele Gemeinsamkeiten mit den politischen Parteien zu entdecken: Auch die NROs sind gespalten zwischen den vielen staatlich gesteuerten Organisationen, die sich auf einige klar eingegrenzte (wie zum Beispiel karitative, sportive, kulturelle) Bereiche beschränken und den wenigen wirklich unabhängigen Gruppierungen, die sich allgemeinen (also auch politischen) Themen widmen. Dabei gibt es zwei Arten kollektiver Akteure: die genuin politischen Gruppen, die oft als einzige die Politik des Regimes bekämpfen und somit die Funktion einer Opposition wahrnehmen; sowie die interessenbasierten Organisationen, die als Lobbies mehr oder weniger direkt mit der Politik verbunden sind – sei es auf seiten des Regimes oder auf seiten der Opposition.<sup>10</sup>

Zwei weitere Arten politischer Akteure kommen hinzu: zum einen der Typus des »Politentrepreneurs«, zu dem »politische Rentner« zählen, also ehemalige Spitzenpolitiker oder -beamte, die nach ihrer Pensionierung eine eigene Organisation gründen, aber auch politische Intellektuelle, oft aus geachteten Gelehrten- und Notabelfamilien, die erst gar nicht den Umweg über den RCD gehen; zum anderen der Typus des »Medienpolitikers«, der lokale Nischen oder die neuen Medien benutzt, um politisch etwas zu bewegen oder aber auch nur persönlich nach oben zu kommen. Beide Typen politischer Akteure, erstere mehr noch als letztere, verfügen nicht nur über genügend persönliche und familiäre Rückendeckung, sondern auch über ein gewisses politisches und soziales Kapital, um sich manchmal beträchtliche Handlungsfreiräume zu bewahren.<sup>11</sup> Zivilgesellschaftliche Akteure zeigen insgesamt die gleichen Defizite wie die oben genannten Parteien: Auch sie beschäftigen sich allzu oft mit elitären Themen ohne jede populäre Breitenwirkung und weisen intransparente, undemokratische Organisationsstrukturen sowie autoritäre, paternalistische Führungsstile auf. Gerade diese Mischung aus »Salonpolitik« und »Führerpartei« hat zur Folge, daß es zu ständig neuen internen Abspaltungen kommt und eine breite demokratische Front bisher verhindert wurde.

Dabei sind diese Diskussionen und Kontroversen zwei Seiten derselben Medaille: Bei den »Oppositionsparteien« ist es die Wahl zwischen einer

<sup>10</sup> Beispiele für erstere sind die *Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme* sowie der *Conseil National pour les Libertés en Tunisie* (Sprecherin: Siheme Ben Sedrine); Beispiele für letztere sind – neben UGTT und UGET – vor allem die *Association Tunisienne des (Jeunes) Avocats* sowie die *Association Tunisienne des Femmes Démocrates*. Andere Verbände sind dagegen aufgrund ihres Berufes unpolitisch – wie Ärzte und Ingenieure – oder werden vom Regime erfolgreich kontrolliert – wie Richter und Journalisten.

<sup>11</sup> Beispiele für den Typus des »Politentrepreneurs« sind der Ex-Botschafter Rachid Driss sowie der Historiker Abdeljelil Temimi, die mit der *Association Tunisienne des Etudes Internationales* und der *Fondation Temimi des Etudes Historiques* zwei unabhängige Einrichtungen geschaffen haben, an denen auch politisch sensiblere Themen erörtert werden können; Beispiele für den Typus des Medienpolitikers sind dagegen Taieb Zahar und Hachemi Hamdi, die mit der Zeitschrift *Réalités/Haqâ'iq* und dem Londoner Fernsehsender *Al-Mustaqilla* respektive zwei mediale Nischen eröffnet haben, die auch kritischen Stimmen offenstehen.

kritischen oder konsensuellen Linie, also die Frage, ob man sich weiter an den Nationalpakt hält und damit Blockpartei spielt oder nicht; bei der Zivilgesellschaft ist es wiederum die Wahl zwischen Politisierung oder Pragmatismus, also die Frage, ob man sich eher auf die »großen«, Themen oder aber auf die eigenen Interessen konzentriert. In beiden Fällen geht es letztlich um die Frage, ob man mehr erreicht, wenn man sich mit den Regeln des Systems arrangiert beziehungsweise den »Weg durch die Institutionen geht«, oder wenn man – wie zu Zeiten Bourguibas – einen Oppositions- und Konfrontationskurs steuert.<sup>12</sup>

Drei Vorhersagen erscheinen in diesem Zusammenhang möglich: Widerstand wird auch weiterhin eher aus der Zivilgesellschaft als von den Oppositionsparteien kommen, wobei beide im Grunde genommen dieselben Probleme haben. Letztere haben keinerlei Verfügung über die Administration oder die Medien, können also weder Forderungen ihrer Klientel transportieren noch Entscheidungen des Regimes blockieren; bei ersteren wiederum ist die Basis so sehr im System verankert, daß sie sich eigentlich nur unter der Gefahr der Selbstzerstörung daraus befreien können. Beide Akteursgruppen neigen daher dazu, ihre Schwäche gegenüber den politischen Autoritäten dadurch zu kompensieren, daß sie die Unterstützung externer Akteure mobilisieren, also sich weniger an ihre gesellschaftliche Basis als an ein europäisches Publikum richten. Diese Situation wird sich nicht ändern, solange das Übergewicht der Staatsmacht gegenüber der Gesellschaft fortbesteht und solange keine wirklich offenen Räume für ein echtes politisches Gespräch bereitstehen.

### Zusammenfassung und Ausblick

Der Elitenwechsel in Tunesien hat zwei Dimensionen: eine vertikale, die den Aufstieg von Newcomern innerhalb bestehender Institutionen markiert; und eine horizontale, die Verschiebungen im Machtgefüge zwischen den einzelnen Akteuren betrifft. Der erste Aspekt bezieht sich auf die Herauskristallisierung einer neu zusammengesetzten Herrschaftselite, der zweite dagegen auf die Neuaustarierung des ihr zugrundeliegenden Gesellschaftsbündnisses.

Beide Prozesse stehen dabei in einem direkten Zusammenhang mit Ben Alis gewaltsamer Machtübernahme sowie seinem wirtschaftspolitischen Kurswechsel: Die Hauptgewinner des Elitenwechsels sind diejenigen Gesellschaftskräfte, die über die neuartigen technischen Kompetenzen

<sup>12</sup> Mit eben dieser Frage hängen auch die beiden jüngsten Entwicklungen zusammen, die als »Radikalisierung« der Zivilgesellschaft sowie als »Politisierung« des Bürgertums bezeichnet werden können. Zum einen haben die Kandidaten der herrschenden Partei alle halbwegs freien Wahlen der letzten beiden Jahre gegen die Vertreter der politischen Opposition bzw. eines strikt neutralen Kurses verloren. Zum anderen beschränkt sich der Protest nicht auf die »üblichen Verdächtigen«, sondern erreicht die Ränder der bürgerlichen Mittelschichten. Dahinter steckt erstens die Enttäuschung darüber, daß der konziliante Kurs sich nicht in politischen Konzessionen ausgezahlt hat, sowie zweitens die Einsicht, daß die herrschenden Eliten nicht zu einer echten Öffnung bereit sind – eher im Gegenteil.

verfügen und die entsprechenden finanziellen Ressourcen kontrollieren und die dadurch dem neuen Regime das ihm fehlende Herrschaftswissen beziehungsweise die von ihm benötigten Herrschaftsmittel anbieten können. Daraus resultiert nicht nur der Machtgewinn von Techno-Bürokraten und Sicherheitskräften in der Politik, sondern auch der Siegeszug von Big Business und Präsidenten-Clans in der Wirtschaft. Diese Verbindung von Mafiakapitalismus und Polizeistaat ist allerdings nicht nur eine wesentliche Komponente des »Systems Ben Ali«, sondern auch ein zunehmendes Phänomen in zahlreichen anderen Entwicklungsländern.

Trotz aller Veränderungen kann *cum grano salis* von einer *Reproduktion des Herrschaftssystems* und der *Herrschaftselite* gesprochen werden. Tunesien ist somit ein gutes Beispiel für die »erfolgreiche« Anpassung eines autoritären Systems an die gewandelten Rahmenbedingungen: Den Eliten kommt bei dieser Entwicklung eine Schlüsselrolle zu, sowohl in bezug auf die Konservierung der Grundstrukturen als auch hinsichtlich der Effizienzsteigerung des Gesamtsystems.

Es bleibt die Frage, warum die neuen Herrscher eher auf Stabilisierung und Modernisierung als auf Liberalisierung und Demokratisierung gesetzt haben. Ein wichtiger Grund könnte sein, daß sich die neue Führung zugleich aus der »Generation Bourguiba« und einer »Elite Ben Ali« zusammensetzt; sie besteht damit aus Personen, die ihre grundsätzliche Prägung unter dem alten System erhalten, ihren entscheidenden Durchbruch aber erst unter dem neuen Regime erlebt haben. Der Zusammenklang von politischer Sozialisation unter der alten Ordnung und persönlicher Karriere unter der neuen Ordnung erklärt ihre konservative Haltung in prinzipiellen Fragen ebenso wie ihre unbedingte Loyalität zu Ben Ali. Dies bedeutet jedoch auch, daß sie auf wirtschafts- und gesellschaftspolitische Veränderungszwänge eher technische als politische Antworten geben werden.

Trotz ihrer gestiegenen Bedeutung hat es die neuentstandene Wirtschaftselite bisher nicht gewagt, die »roten Linien« zu überschreiten und sich in einen effektiven politischen Spieler zu verwandeln. Der Grund hierfür ist, daß ihre Interessen viel zu eng mit dem Regime verknüpft sind, und zwar sowohl auf einer korporativen Ebene – also in ihrer Funktion als Businessklasse oder Verbandsvertreter – als auch auf einer persönlichen Ebene – etwa durch die Existenz von Heiratsbündnissen oder Seilschaften. Diese enge Verflechtung führt dazu, daß sich die tunesischen Unternehmer einen echten Konflikt mit den politischen Autoritäten weder leisten können noch wollen.

Doch nicht nur die Interessen der tunesischen Eliten, sondern auch die Präferenzen der externen Akteure – des Westens und insbesondere Europas – erschweren den Durchbruch zu *politischen* oder gar *demokratischen* Reformen. Nicht nur, weil wirtschaftliche Motive (wie Deregulierung und Freihandel) über politische Ziele (wie Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit) gestellt werden, sondern auch, weil die gesamte Unterstützung fast ausschließlich über staatliche Einrichtungen abgewickelt wird. Das Regime wird daher von der Bevölkerung auch zunehmend als Bollwerk und Schaltstelle wahrgenommen: als Bollwerk gegen die Folgen eines

ruinösen internationalen Wettbewerbs und gegen die Gelüste der überlegenen westlichen Konkurrenz; und zugleich als Schaltstelle zur Verteilung der aus dem Ausland hereinfließenden Hilfgelder und der von den Unternehmen benötigten staatlichen Unterstützung.

Dieser Burgfrieden innerhalb der tunesischen Gesellschaft hat die Abwicklung der präsidentiellen Nachfolgefrage entscheidend erleichtert: In einer Volksabstimmung, die im Mai 2002 nach offiziellen Angaben über 99 Prozent Zustimmung gefunden hatte, ließ der heute 65jährige Ben Ali all jene konstitutionellen Barrieren beseitigen, die er selbst nach seinem Putsch eingeführt hatte und die seine erneute Wiederwahl verhindert hätten. Durch diese Verfassungsänderung legte er die rechtlichen Grundlagen für zwei weitere Amtsperioden, die mindestens bis zum Jahr 2014 dauern werden – bei Bedarf auch erheblich länger.

Eine von »oben« geplante oder von »unten« erzwungene Öffnung des politischen Systems ist daher in nächster Zeit weitgehend auszuschließen, vor allem seit die Opposition erfolgreich in Blockparteien gezähmt und die Nachfolgefrage durch jenes Referendum endgültig im Sinne des Präsidenten »gelöst« worden ist. Sehr viel wahrscheinlicher erscheint dagegen eine »wilde« Öffnung, etwa infolge von Konflikten unter den politischen Eliten als Reaktion auf eine wirtschaftliche Krise. In diesem Szenario würde sich die Geschichte insofern wiederholen, als eine ökonomische Liberalisierung den politischen Autoritarismus zuerst verstärkt und dann untergräbt.



## Elitenstruktur in Libyen: Neue Institutionen und aufstrebende Eliten

Amal Obeidi

Elitenstudien sind ein wesentliches Mittel für das Verständnis gesellschaftlichen Wandels. Die Erforschung der libyschen Elite gestaltet sich aufgrund des politischen Systems, das auf der Ideologie der »Volksherrschaft« oder der »direkten Demokratie« basiert, bislang jedoch schwierig.

*Theoretisch* ist der Volkskongreß<sup>1</sup> als grundlegendes Element der Ideologie der »Volksherrschaft« die wichtigste Institution der Entscheidungsfindung; durch ihn ist die Bevölkerung »von unten« am politischen Prozeß beteiligt. Dennoch haben sich im politischen System Libyens seit der Revolution von 1969 verschiedene Gruppen von Eliten herausgebildet.

*Praktisch* ist eines der grundlegenden Charakteristika des politischen Systems die steigende Anzahl von »temporären Eliten«: Sie wurden durch das Regime hervorgebracht, um für eine begrenzte Zeit bestimmte Programme auszuführen, die während der letzten beiden Jahrzehnte vom Regime initiiert wurden.

Dieser Artikel beschäftigt sich mit neuen Institutionen und potentiellen Quellen für neue Eliten, insbesondere seit den neunziger Jahren. Daneben wird der Einfluß der Staatsideologie und des politischen Systems auf die sich verändernde libysche Elitenstruktur untersucht. In dieser sollen die politisch relevante Elite der neunziger Jahre und schließlich auch die neue aufstrebende Elite identifiziert werden.

### Staatsideologie und politisches System seit 1969

Seit der Revolution von 1969 haben eine Reihe von Veränderungen das politische, ökonomische und soziale System des Landes beeinflußt. Das revolutionäre Regime versuchte, sich ideologisch zu legitimieren und dadurch die Loyalität der Bevölkerung gegenüber der Monarchie zu überwinden. Diese Ideologie sollte die politische Mobilisierung im Innern des Landes erleichtern und die Außenpolitik prägen.<sup>2</sup>

Der wichtigste ideologische Slogan seit 1969 war »Freiheit, Sozialismus und Einheit«. Darauf aufbauend entwickelten die revolutionären Führer ihr gesellschaftliches Konzept der Revolution. Drei Hauptphasen der Revolution müssen unterschieden werden, um die Entwicklung der politischen Ideologie in Libyen zu verstehen: Die erste Phase dauerte von 1969 bis 1973, die zweite von 1973 bis 1976; die dritte Phase begann 1976/77 und reicht bis in die Gegenwart.

<sup>1</sup> Gemäß Artikel 3 der Erklärung über die Schaffung der Autorität des Volkes von 1977 sind die Repräsentanten in den Basis-Volkskongressen auf der Grundlage ihres Wohnsitzes verteilt. Alle Bürger sind als Mitglieder des Basis-Volkskongresses in ihrem Gebiet registriert. Jeder Basis-Volkskongreß wählt unter seinen Mitgliedern ein Führungskomitee aus.

<sup>2</sup> Amal Obeidi, *Political Culture in Libya*, Surrey 2001, S. 45.

In der ersten Phase, der Verankerung der Revolution in der Gesellschaft, spielte das Militär die entscheidende Rolle für den Wandel und den Aufbau einer neuen Herrschaftsstruktur. Insbesondere die Schaffung einer Art Einheitspartei, der *Arabischen Sozialistischen Union* (ASU), am 11. Juni 1971, als wichtiger Verbindung zwischen Bevölkerung und Regierung prägte den ideologischen Unterbau in dieser Phase. Dieses Experiment orientierte sich am Modell Gamal Abdel Nassers in Ägypten.

Das Revolutionsregime hoffte, mit der Schaffung der Einheitspartei die Bevölkerung für die Ziele der Revolution mobilisieren und politisieren zu können. Dieses Experiment scheiterte jedoch, vor allem hinsichtlich Mobilisierung und Partizipation, aus mehreren Gründen: einerseits wegen der Vorurteile gegenüber dem ägyptischen Vorbild, andererseits weil die Bevölkerung durch die Komplexität der Organisationsstruktur verwirrt war. Schließlich zeigte sich die Regimeführung unfähig, den Traditionalismus der Bevölkerung und die Rolle traditioneller Führer in der Meinungsbildung zu verstehen. Das Regime versäumte es außerdem, modernisierungsorientierte örtliche Beamte in ihr Experiment einzubeziehen.

Die zweite Phase von 1973 bis 1976 begann mit Qadhafis Erklärung der »Volksrevolution« am 15. April 1973. Nachdem das anfängliche Experiment gescheitert war, gab Qadhafi ein Fünf-Punkte-Programm bekannt, das die Kulturrevolution einleiten sollte: Die Verwaltungsstruktur der Regierung sollte dadurch revolutioniert werden, daß die Volksmassen sich gegen die ineffiziente, korrupte Bürokratie wenden konnten und veraltete Gesetze abgeschafft wurden.

Zunächst wurde – als zentrales Element der Volksrevolution – die kulturelle Revolution ausgerufen. Sie sollte das arabische und islamische Erbe unter Rückbesinnung auf ihre Werte wiederherstellen. Zu diesem Zweck wurden die Lehrpläne der Bildungsprogramme einer Revision unterzogen.<sup>3</sup> Dann wurden Volkskomitees gegründet, die von der Bevölkerung direkt gewählt wurden: in jedem Dorf, jeder Stadt, jeder Universität, jedem Institut, jeder Schule, jedem Hafen, jedem Flughafen und jeder Organisation. Sie sollten die offizielle Autorität in den Regional- und Stadtverwaltungen und bei der Leitung von staatlichen Behörden, Firmen und Universitäten übernehmen.

Obwohl die Volkskomitees der Bevölkerung die Möglichkeit zur Teilnahme bei der Auswahl lokaler Führer und beim Entscheidungsfindungsprozeß gaben, zog die »Volksrevolution« keine umfassende politische Mobilisierung, Partizipation und demokratische Entwicklung nach sich. Die neuen politischen Führer waren vielfach schlecht ausgebildet und undiszipliniert, oder sie sahen in der »Volksrevolution« vor allem ein Mittel, um ihre Machtposition für persönliche Interessen auszunutzen, ohne sich um öffentliche Belange zu kümmern.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Obeidi, *Political Culture*, S. 48.

<sup>4</sup> Raymond A. Hinnebusch, *Libya: Personalistic Leadership of a Populist Revolution*, in: I. William Zartman u.a. (Hg.), *Political Elites in Arab North Africa: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, and Egypt*, New York 1982, S. 199.

Entsprechend äußerte Qadhafi seine Unzufriedenheit nicht hinsichtlich der politischen Beteiligung oder der Expertise der Bürokratie, sondern bezüglich der mangelnden Mobilisierung der Bevölkerung. Eine der Schwierigkeiten für die Massenmobilisierung lag im Konflikt zwischen der ASU und den eigentlich für die Mobilisierung zuständigen Volkskomitees.<sup>5</sup> Als Konsequenz verfolgte Qadhafi eine andere Mobilisierungsstrategie, mit der vor allem nach der Auflösung des Revolutionären Kommandorates (RKR) 1975 die Massen zur politischen Teilnahme animiert werden sollten. Dieser neuen Struktur lagen die »Basis-Volkskongresse« zugrunde.

In der dritten Phase, die in den Jahren 1976/1977 begann und bis heute andauert, gilt in Libyen die »Volksherrschaft« offiziell als verwirklicht. Sie wurde am 2. März 1977 proklamiert und ist für das Verständnis des heutigen politischen Systems von Belang. Denn das gegenwärtige System basiert – trotz der inneren Veränderungen – noch immer im großen und ganzen auf der Struktur der Volkskongresse und der Volkskomitees.

Das wichtigste Ereignis dieser Periode war die Veröffentlichung des ersten Teils von Qadhafis *Grünem Buch* im Januar 1976. Das Buch bildet seit 1977 die Grundlage für die politischen Strukturen in Libyen, indem es durch die Vorstellung eines »Staates der Massen« die neue politische Linie festlegte. Qadhafis Ideologie liegt eine Kritik an bestehenden politischen Theorien und ökonomischen Modellen zugrunde.<sup>6</sup>

Die Staatsideologie in Libyen kritisierte das Parteiensystem, obwohl Libyen selbst keine eigene Erfahrung mit politischen Parteien hatte, da der RKR nach der Revolution 1969 das königliche Verbot von politischen Parteien fortgesetzt hatte.

Im *Grünen Buch* beschreibt Qadhafi die politische Partei als ein modernes, diktatorisches Herrschaftsinstrument und das Parteiensystem als eine offene Form der Diktatur.<sup>7</sup> Als Alternative schlägt er das System direkter Demokratie beziehungsweise die »Volksherrschaft« vor, basierend auf Volkskongressen und Volkskomitees.

Anzahl und Zusammensetzung der »Basis-Volkskongresse« variieren: Seit 1999 bestehen sie auf lokaler Ebene aus Einheiten, die *Mahalla* (Ortsverwaltungen) genannt werden; im selben Jahr gab es landesweit 375 dieser Kongresse, in denen sich alle Bürger gemäß ihres Wohnorts registrieren lassen. Jede Ortsverwaltung besitzt ein Volkskomitee, das gegenüber den Volkskongressen verantwortlich ist und innerhalb der Gemeinden administrative Aufgaben erfüllt. Auf der Ebene der 26 Provinzen (*sha'abiya*) operieren ähnliche Kongresse und Komitees, die aus Mitgliedern bestehen, die aus den Basis-Volkskongressen und Volkskomitees sowie den Berufsverbänden und Gewerkschaften berufen werden.

Auf nationaler Ebene übt der »Allgemeine Volkskongreß« die formelle staatliche Autorität aus. Seine Mitglieder sind an die Weisungen der Kongresse und Vereinigungen der unteren Ebenen gebunden; sie haben ein

<sup>5</sup> Vgl. Omar I. *El-Fathaly u.a.*, *Political Development and Bureaucracy in Libya*, Lexington 1977, S. 99.

<sup>6</sup> Muammar *al-Qadhafi*, *The Green Book*, Vol. 1, Tripoli 1979, S. 5.

<sup>7</sup> *Al-Qadhafi*, *The Green Book*, S. 11–16.

imperatives, kein repräsentatives Mandat. Der »Allgemeine Volkskongreß« wählt zusätzlich ein Generalsekretariat (*Amanat Mu'tamar al-Sha'ab al-'Amm*), dessen Aufgabe darin besteht, die jährlichen Treffen des »Allgemeinen Volkskongresses« zu organisieren, die Tagesordnung vorzubereiten sowie die inhaltlichen Beiträge zu sammeln und zu überprüfen. Das Generalsekretariat übernimmt auch Aufgaben, die normalerweise dem Staatsoberhaupt zukommen. Einige Mitglieder des Generalsekretariats gehören zum inneren Kreis der Elite und besitzen folglich mehr Macht und Einfluß als andere auf dieser Ebene.

Der »Allgemeine Volkskongreß« ernennt zusätzlich das »Allgemeine Volkskomitee« (*al-Lajna al-Sha'biya al-'Amma*), ein Gremium, das dem Kabinett in anderen Staaten entspricht.<sup>8</sup> Seine Mitglieder werden gewöhnlich von Qadhafi nominiert. Es ist das höchste Exekutivorgan des Staates und besteht hauptsächlich aus 20 Sekretariaten. Im März 2000 wurden die »Allgemeinen Volkskomitees« auf sieben Sekretariate verringert: Dienstleistungen, Produktion, Justiz und öffentliche Sicherheit, Außenangelegenheiten und internationale Zusammenarbeit, Finanzen, Information, Kultur und Tourismus sowie Afrikanische Einheit. Die Verwaltung der anderen Sekretariate wurde den 26 Provinzen übertragen. Dahinter steht die Idee, die Dezentralisierung zu erhöhen und mehr Verantwortlichkeiten an lokale Ebenen zu delegieren.

### **Die Struktur der politisch relevanten Elite in Libyen von 1969 bis 2002**

Die libysche Staatsideologie unterstreicht, daß die Macht durch den Volkskongreß in den Händen der Bevölkerung liegt. Die Struktur des politischen Systems spiegelt jedoch nicht die Wirklichkeit von Einfluß und Machtverteilung wider, was insbesondere in den neunziger Jahren deutlich wurde. Auch Qadhafis *Grünes Buch* läßt daran keinen Zweifel, wie am Ende des ersten Teils zu lesen ist: »Theoretisch ist es wahre Demokratie. In der Realität herrschen immer die Starken, der stärkere Teil der Gesellschaft ist derjenige, der herrscht«.<sup>9</sup>

Zur Bestimmung der Veränderungen in der Elitenstruktur Libyens in den neunziger Jahren müssen die vorherigen Perioden seit 1969 zum Vergleich herangezogen werden: die post-revolutionäre Phase von 1969 bis 1979, die Zeit vor den UN-Sanktionen von 1980 bis 1991 und die Post-Sanktionszeit von 1992 bis 2002, auf die sich die folgende Darstellung konzentriert.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Obwohl das Komitee die Rolle eines Kabinetts oder eines Ministerrates übernimmt, tragen seine Mitglieder den Titel Sekretär anstatt Minister; Ministerien werden folglich als Sekretariate bezeichnet.

<sup>9</sup> Al-Qadhafi, *The Green Book*, S. 40.

<sup>10</sup> Für die libysche Elitenstruktur der Phase von 1969 bis 1980 vgl. Omar I. *El-Fathaly* und Monte *Palmer*, *The Transformation of the Elite Structure in Revolutionary Libya*, in: G. Joffe/K. S. Maclachlan (Hg.), *Social and Economic Development of Libya*, Kent 1982, S. 262–278.

Diese Einteilung ist sinnvoll, weil die UN-Sanktionen, die 1992 über Libyen verhängt wurden, erhebliche wirtschaftliche, soziale und politische Auswirkungen hatten. Darüber hinaus zeigt jede neue Periode auch Veränderungen in der Dynamik libyscher Politik, sowohl auf der innenpolitischen wie auf der außenpolitischen Ebene. Das gleiche gilt für den Wandel der Elitenstruktur, also für die Verschiebungen von Macht und Einfluß, die jeder Gruppe innerhalb des Systems zukamen.

### Die post-revolutionäre Phase von 1969 bis 1979

In dieser Phase war die Elitenstruktur durch ein Muster gekennzeichnet, das die meisten Regime nach einem Militärputsch aufweisen. Qadhafi und die Mitglieder des RKR dominierten die Pyramide der Elite. Qadhafi war die mächtigste Figur in dieser Gruppe, unter den anderen Mitgliedern des RKR waren Macht und Einfluß unterschiedlich gewichtet. Bis 1975 verblieben nur fünf Mitglieder des RKR innerhalb der Elite;<sup>11</sup> 1979 wurde der RKR ganz abgeschafft und seine Kompetenzen wurden partiell dem »Allgemeinen Volkskongreß« übertragen. Die Elitenstruktur dieser Zeit war durch verschiedene Gruppen charakterisiert.

Die »Freien Offiziere« hatten entweder selbst am Putsch teilgenommen oder ihn von Anfang an unterstützt. Sie nahmen in den Jahren nach der Revolution die Schlüsselpositionen im Militär ein, einige von ihnen wurden aber auch bis zum Ende dieser Periode marginalisiert und ausgeschlossen.

Eine weitere Gruppe war die Führungsriege der ASU. Der RKR hatte diese Institution geschaffen, um der Revolution die Unterstützung der Massen zu sichern und eine organisatorische Verbindung zwischen Regierung und Bevölkerung herzustellen. Ihre Führer kamen mehrheitlich aus einer kleinen Gruppe ehemaliger nasseristischer Studenten, die Qadhafi während seiner Zeit an der Militärakademie in Benghazi in den sechziger Jahren kennengelernt hatte.

Das Kabinett spielte eine weitere wichtige Rolle in der Elite dieser Zeit. In den ersten Jahren nach der Revolution wurden die meisten Kabinettsmitglieder aus dem RKR rekrutiert; einige waren aber auch zivile Technokraten, deren Einfluß von den professionellen und technischen Kenntnissen herrührte, die für gewisse Politikinhalt benötigt wurden.

Auch die Privatwirtschaft war für die libysche Elitenstruktur dieser Periode von Bedeutung. Um neue Segmente von Geschäftsleuten zu etablieren, zerstörte das Revolutionsregime die alte Händleraristokratie, indem sie ihren Vertretern keine Aufträge mehr erteilte. Obwohl nur wenige Händlergruppen Zugang zum inneren Kreis der Machtelite hatten, konnten sie in den Anfangsjahren der Revolution einen gewissen Einfluß ausüben. Mit der Veröffentlichung des zweiten Teils des *Grünen Buchs* von Qadhafi im Jahr 1977, das sich mit ökonomischen Fragen auseinander-

<sup>11</sup> Die neben Qadhafi verbliebenen Mitglieder des RKR waren Jalloud, Jaber, al-Kharoubi und al-Himaidy, und es war lediglich Jalloud, dem Qadhafi eine breite Autorität über viele Verantwortlichkeitsbereiche bis Anfang der neunziger Jahre zugestand.

setzte, war diese Einflußmöglichkeit beendet. Von diesem Zeitpunkt an spielte der Privatsektor in der libyschen Wirtschaft keine Rolle mehr – bis zum März 1987, als Qadhafi bekanntgab, daß Privatfirmen erlaubt werden sollten, die nicht den Idealen des Sozialismus widersprachen. Nach vielen Jahren wurde das Staatsmonopol auf den Import-, den Export- sowie den Einzelhandel aufgehoben, die Marktbereiche in den Städten wurden wieder geöffnet, einige der kleineren staatlichen Industrieunternehmen in selbstverwaltete Kooperativen umgewandelt und private Firmen konnten neu gegründet werden.<sup>12</sup> Trotz dieser Veränderungen innerhalb der libyschen Wirtschaft blieb das Gleichgewicht zwischen öffentlichem und privatem Sektor beinahe unverändert. Eine einschneidende Veränderung erlebte die libysche Wirtschaft erst einige Jahre später als Ergebnis der UN-Wirtschaftssanktionen.

Tribale und religiöse Eliten repräsentieren die traditionellen Eliten und die traditionelle libysche Gesellschaft. Obwohl diese beiden Gruppen einen großen Einfluß, vor allem in ländlichen Gebieten und bei der Überwachung der Religionspolitik, geltend machen konnten, gehörten sie nicht lange zur libyschen Elite. Am Ende dieser Phase hatte die zielgerichtete anti-tribale Politik des Regimes das tribale Segment in der Elite zum Verschwinden gebracht.<sup>13</sup> Eine ähnliche Politik traf die religiösen Gruppen, als diese sich gegen Qadhafis Interpretation des Islam wandten.<sup>14</sup>

Den intellektuellen Gruppen kam nur eine sehr geringe Bedeutung innerhalb der Elitenstruktur zu. Anfangs hatte ihnen ihre Unterstützung und ihr Enthusiasmus für die Revolution und deren Entwicklung noch einen gewissen Einfluß verschafft. Auch hatte Qadhafi bei verschiedenen Fragen ihren Rat eingeholt. Diese Beziehung hielt jedoch nicht länger als bis zur Mitte dieser Periode an.

Die »Revolutionären Komitees« bildeten einen neuen Teil der Elitenstruktur, waren jedoch offiziell nicht in das politische System integriert. Nach ihrer Gründung im Jahr 1979 stand die Mitgliedschaft allen offen, die an Qadhafis Ideologie – basierend auf dem *Grünen Buch* – glaubten. Die starke Rolle der »Revolutionären Komitees« wurde erst nach und nach offensichtlich. Sie lösten einige Probleme aus, als sie durch das Einbringen ihrer eigenen Kandidaten in die Kompetenzen der »Volkskongresse« eingriffen, andere Kandidaten zu verhindern suchten und so die Arbeit der »Volkskongresse« behinderten.

<sup>12</sup> Tim Niblock, »Pariah States« and Sanctions in the Middle East – Iraq, Libya, Sudan, Boulder 2001, S. 62.

<sup>13</sup> Das Revolutionsregime betrachtete den Stamm als eine wichtige soziale Organisation, die als Quelle gesellschaftlicher Werte bei der Bildung und Sozialisation des Individuums grundlegend ist. Qadhafi sieht den Stamm als natürlichen »Schirm« für soziale Sicherheit. Das Regime unternimmt damit eindeutig den Versuch, die politische Rolle der Stämme herunterzuspielen.

<sup>14</sup> Qadhafi reinterpretiert die Rolle des Propheten Muhammad sowie *sunna* und *hadith*, indem er den Koran als die wirkliche Quelle des Islam bezeichnete. Diese Interpretation verstärkte die Opposition konservativer arabischer Staaten wie Saudi-Arabien gegen Qadhafi und sein Revolutionsregime.

### Die Zeit vor den UN-Sanktionen von 1980 bis 1991

In dieser Periode wurde die Elitenstruktur von Qadhafi und den verbliebenen Mitgliedern des aufgelösten RKR dominiert, insbesondere von Jalloud, einem Weggefährten Qadhafis seit den späten fünfziger Jahren.

Auch die Führungspersonen der »Revolutionskomitees« waren von Bedeutung, da sie umgehend für Qadhafi eine direkte Verbindung zu den Massen herstellten und zu seinem Instrument wurden, um seine Ideen und neuen Programme zu propagieren. Sie entwickelten eine breite Machtbasis in der Gesellschaft und wurden von Qadhafi als Werkzeug eingesetzt, um die Opposition, die »Feinde der Revolution«, innerhalb und außerhalb des Landes zu bekämpfen und zu zerstören. Die »Revolutionskomitees« waren aber auch eine der Hauptquellen für die Elitenrekrutierung in den »Volkskomitees« auf der Ebene der »Allgemeinen Volkskongresse« sowie der »Allgemeinen Volkskomitees«.

Den Sicherheitschefs und der militärischen Führung kam eine einflußreichere Rolle innerhalb der Elitenstruktur in dieser Periode zu, was auch eine zunehmende Abhängigkeit zu denjenigen Teilen widerspiegelt, die, wie Sicherheitsdienste und Militär, direkt mit Qadhafis Stamm verbunden sind. Schließlich übten noch die Mitglieder des »Allgemeinen Volkskongresses« innerhalb der Elitenstruktur einen begrenzten Einfluß aus, der entscheidend davon abhängig war, ob sie mit dem inneren Kreis in Verbindung standen oder nicht.

### Die Post-Sanktionszeit von 1992 bis 2002

Seit dem Beginn der achtziger Jahren hatten sich viele Veränderungen in der Elitenstruktur ergeben. Libyen wurde in dieser Periode – neben dem Irak, Iran, Sudan und Syrien beispielsweise – zum »Pariastaat«, das heißt zu einem Staat, der von den USA als Sicherheitsbedrohung wahrgenommen wurde. Zudem führte die dominante Rolle Qadhafis im politischen System Libyens dazu, daß er neue Institutionen schaffen und neue Eliten hervorbringen konnte, die seine Politikinhalt unterstützten. Auch erstarkte in den neunziger Jahren die Rolle von Qadhafis Sohn und brachte die Nachfolgefrage auf die Tagesordnung. Durch die Gründung der sogenannten »Gesellschaftlichen Volksführung« (*al-Qiyadat al-Sha'biya al-Ijtima'iya*, »Popular social leadership«) im September 1993 gewann die tribale, traditionelle Elite wieder an Einfluß, nachdem sie jahrelang vom Regime marginalisiert worden war. Fünf Jahre später wurde unter der Aufsicht Qadhafis ein »Referenzkomitee« (*lijan al-marja'iya*) geschaffen, das einen Entwurf für eine Verfassung ausarbeiten sollte. Dieser Entwurf ist jedoch bis jetzt noch nicht erschienen, obwohl die Komitees schon seit Jahren daran arbeiten. Libyen besitzt bis heute keine Verfassung, und die Staatsideologie, die auf dem *Grünen Buch* basiert, steht Verfassungen im allgemeinen kritisch gegenüber.

Auch in dieser Periode wurde die Struktur der Elite von Qadhafi dominiert. Seit den späten siebziger Jahren hatte er zwar alle offiziellen Posten

und Titel abgegeben, die Positionen des »Revolutionsführers« und des »Chefs der Streitkräfte« aber behalten. Dadurch wird deutlich, daß Qadhafi weiterhin eine bedeutende Rolle bei der Führung der Revolution spielt. Er besitzt Weisungsbefugnis über alle »Vollkongresse«. Seine Rolle gewann dadurch an Bedeutung, daß er die Lücke füllen konnte, die sich aus der losen politischen Struktur des Staates ohne Regierung ergab. Diese Rolle Qadhafis als »Führer der Revolution« und der »Revolutionskomitees« ist eng mit dem Konzept der »revolutionären Legitimität« (*al-shar'iya al-thawriya*) verknüpft – ein Konzept, das immer dann angeführt wurde, wenn Handlungen, die dem *Grünen Buch* widersprachen, legitimiert werden sollten. Qadhafis Beteiligung an jeder Entscheidung in Libyen hat ihm von Kritikern den Vorwurf eingebracht, ein politisches System zu etablieren, in dem er zwar keine formelle Position innehat, aber praktisch einen Großteil der Entscheidungen bestimmt.<sup>15</sup>

In dieser Periode nehmen auch die sogenannten »Männer des Zeltes« (*Rijal al-Khaimah*) eine wichtige Rolle in der Elitenstruktur ein: Aufgrund ihrer Nähe zum Revolutionsführer können sie auf unterschiedlichen Stufen an der politischen Entscheidungsfindung und der Entwicklung von Politikinhalt beteiligt sein; mit ihnen diskutiert und entwickelt Qadhafi seine politischen Positionen. In den letzten Jahren wurde diese Gruppe von Qadhafis Stamm dominiert und besetzte vor allem hohe Positionen im Sicherheitsapparat.<sup>16</sup> Diese Gruppe gehörte in früheren Perioden zwar auch schon zur Elite, war aber schwer zu identifizieren, da die Individuen von Zeit zu Zeit ausgetauscht wurden. In den Anfangsjahren gehörten zu ihnen größtenteils »Freie Offiziere«, in den siebziger Jahren wurden sie verstärkt aus der revolutionären Jugend rekrutiert. Die revolutionäre Jugend bestand aus jungen Aktivisten, mit denen Qadhafi zusammenarbeitete, um eine soziale und ökonomische Transformation voran zu bringen. Nach 1977 stellten sie die Führung der Revolutionskomitees. Obwohl die Einflußmöglichkeiten der Revolutionskomitees Ende der achtziger Jahre begrenzt wurden, bleibt die alte Führung im inneren Kreis.

Von den übrig gebliebenen Mitgliedern des RKR, die als »Mitglieder der historischen Führung« (*A'ada' al-Qiyada al-Tarikhiya*) bezeichnet werden, sind in den letzten Jahren lediglich noch al-Kharoubi, al-Humaidi und Jabir politisch aktiv; gleichzeitig haben sie an Bedeutung verloren. Dagegen wurde Jalloud als zweiter Mann im libyschen System betrachtet, bevor er in der Mitte der neunziger Jahre plötzlich von der politischen Bühne verschwand. Jalloud hatte Qadhafis Innen- und Außenpolitik kritisiert, unter anderem das Zögern Qadhafis, den Irak explizit zu unterstützen, als die (westlichen) Koalitionskräfte im Januar 1991 mit dem Bombardement begannen, sowie Qadhafis Vorschlag von 1993, die libyschen Öleinnahmen direkt an die libysche Bevölkerung zu verteilen – eine Idee, die eine Zuteilung von 500 US-Dollar pro Familie bedeutete hätte. Eine weitere bedeutende Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden zeigte sich im

<sup>15</sup> Obeidi, *Political Culture*, S. 146f.

<sup>16</sup> Niblock, »Pariah States«, S. 62.



Zusammenhang mit dem Lockerbie-Attentat, als ein Mitglied des Magraha-Stammes für den Prozeß ausgeliefert werden sollte und sich Jalloud lautstark gegen dessen Auslieferung ausgesprochen haben soll.<sup>17</sup>

Eine weitere wichtige Gruppe dieser Periode ist schließlich die »Gesellschaftliche Volksführung«. Damit hatte das Revolutionsregime erstmals seit der Revolution eine Rolle für die traditionellen Eliten geschaffen, die die Grundlage der politischen Legitimität des monarchischen Regimes von 1952 bis 1969 dargestellt hatten.<sup>18</sup> Dies geschah durch die Schaffung einer neuen Institution im Rahmen des politischen Systems, genannt *al-Qiyadat al-Sha'biya al-Ijtima'iya*, deren Einrichtung im September 1993 offiziell bekannt gegeben wurde. Sie wurde als Überbau für alle politischen Kräfte innerhalb Libyens verstanden. Der Schwerpunkt lag in der Etablierung einer tribalen Führerschaft in jeder Region. Bei ihren Mitgliedern handelte es sich um »respektierte natürliche Führer« der lokalen Gemeinschaften, die für drei Jahre eine »Koordinatorengruppe« beriefen. Von diesen wurde wiederum ein »Allgemeiner Koordinator« ausgewählt, der die Region in der »Gesellschaftlichen Volksführung« auf Provinzebene vertreten sollte. Auf nationaler Ebene wurde ein »Allgemeiner Koordinator« für sechs Monate von den Koordinatoren der Provinzebene ernannt.

In den Bekanntmachungen zur Einführung der neuen Institution wurde das Konzept der »respektierten natürlichen Führer« nicht ausführlich erläutert. Dennoch standen die Hauptaufgaben der »Gesellschaftlichen Volksführung« fest: Sie sollte gegen »korrupte« Abweichungen und Versuche »verräterischer Verschwörung« vorgehen, »revolutionäre Kultur« verbreiten, Konflikte vor Ort lösen, Verbindungen zu den »Volkskongressen« und den »Volkskomitees« aufbauen, lokale Entwicklungspläne unterstützen und Wirtschaftswachstum und Produktionssteigerung propagieren.<sup>19</sup> In einer Rede im März 2000, in der Qadhafi erstmals die Idee eines Verfassungsentwurfs erwähnte, stellte er seine Vorstellung von der möglichen Rolle der »gesellschaftlichen Volksführung« innerhalb des libyschen politischen Systems dar: »Ich bin dafür, daß ein Verfassungsentwurf geschrieben wird: Der »allgemeine Koordinator« der »grundlegenden Volksführung« könnte das formelle Staatsoberhaupt sein.«<sup>20</sup>

Obwohl die Rolle der »Revolutionskomitees« in den letzten Jahren nach dem harten Vorgehen gegen Oppositionelle durch eine Welle der Enttäuschung in der Gesellschaft legitimatorisch geschwächt ist, besitzen ihre zentralen Führungsriegen weiterhin eine Schlüsselposition bei der Politik-

<sup>17</sup> Obeidi, *Political Culture*, S. 146f.

<sup>18</sup> Zur Rolle der Stämme in der libyschen Gesellschaft sowie den Stämmen in der Ideologie und der praktischen Politik des Revolutionsregimes seit 1969 vgl. Obeidi, *Political Culture*, S. 108-135.

<sup>19</sup> Obeidi, *Political Culture*, S. 150. Der Text, der die Einführung der »grundlegenden Volksführung« bekannt gab, erwähnte, daß die Mitgliedschaft eine historische Ehre sei, jedoch keine Privilegien mit sich bringe. Es handelt sich dabei um eine dauerhafte Mitgliedschaft, und die Mitglieder scheiden lediglich aus natürlichen Gründen (Tod, Krankheit) aus.

<sup>20</sup> *The Estimate*, 12 (5.3.2000) 5, S. 3.

formulierung und -implementierung. Durch ihr »Verbindungskomitee« haben sie Einfluß in allen wichtigen Bereichen der Regierung.

Auch die Mitglieder des Kabinetts oder des »Allgemeinen Volkskomitees« konnten sich – trotz der Veränderungen innerhalb der libyschen Elite – in einflußreichen Positionen halten. Diese Gruppe besitzt die technische und professionelle Expertise, die für die Verwirklichung der Politikinhalte nötig ist, obwohl sie in den vom Regime verbreiteten Schriften lediglich als Instrument zur Implementierung von Politiken, die der »Allgemeine Volkskongreß« entscheidet, verstanden werden. Die Bedeutung dieser Gruppe in der libyschen Politik hängt zu einem Großteil von der Wichtigkeit des jeweiligen Politikfeldes für das wirtschaftliche Überleben des Landes ab. Diese Gruppe ist das am einfachsten zu identifizierende Segment innerhalb der libyschen Elitenstruktur, da sie im Gegensatz zu anderen Gruppierungen klare Charakteristiken aufweist.

Einige Mitglieder des »Allgemeinen Volkskongresses« konnten ebenfalls einen geringen Einfluß ausüben. Manche von ihnen, wie Ahmad Ibrahim, der Sekretär für Angelegenheiten der Volkskomitees im »Allgemeinen Volkskongreß«, hatten aber durch ihre Zugehörigkeit zu den *Rijal al-Khaimah* eine wichtigere Position inne.<sup>21</sup>

Schließlich wurde eine neue Handelselite geschaffen, die aus Personen mit ganz verschiedenen Hintergründen besteht. Dazu gehören auch diejenigen, die das Land beim Zusammenbruch der Monarchie 1969 verlassen haben und nun wieder zurückkehren: wie zum Beispiel die Familienmitglieder der al-Sanussi, die Libyen vor 1969 beherrschten.

Aus der Analyse der Elitenstruktur in Libyen während der drei beschriebenen Perioden ergibt sich eine Reihe charakteristischer Eigenschaften:

- a) Es gab in dieser Zeit keinen Wechsel an der Führungsspitze. Qadhafi bleibt somit die dominante Figur innerhalb der libyschen Elite. Als Revolutionsführer steht er über den Masseninstitutionen und verfügt über höchste Entscheidungsmacht.
- b) Durch die rapiden Veränderungen innerhalb der Elitenstruktur wurde die Schaffung einer »temporären Elite«, deren Einfluß zur Bildung von Wohlstand oder für sozialen Einfluß genutzt wird, zu einem wichtigen Phänomen innerhalb der Elite. Die jeweiligen Personen verbleiben nur so lange auf ihren Posten, bis sie ihre Aufgaben erfüllt haben. Sie stützen das Regime und helfen der politischen Führung, an der Macht zu bleiben.
- c) Seit 1979 mit der Schaffung der »Revolutionskomitees« spielt der ideologische Faktor bei der Elitenrekrutierung eine entscheidende Rolle.
- d) Mit den Mitgliedern des Kabinetts beziehungsweise des »Allgemeinen Volkskomitees« hat ein Hauptsegment in der libyschen Elite überlebt. Ihre Bedeutung war in hohem Maße von der technischen und professionellen Expertise abhängig, die für die Verwirklichung von Politikinhalten benötigt wurde.

<sup>21</sup> Ahmad Ibrahim und Khalifa Hunaysh, der in Fragen von Regimesicherheit involviert ist, die Brüder Sayyid und Ahmad Qadaf al-Dam sowie Musa Kusa können als die neue tribale Elite der Qadhafa betrachtet werden. Sie stellen den inneren Kreis dar (»Männer des Zeltes«).

- e) Eine neue Handlungselite mit unterschiedlichen persönlichen Hintergründen wurde als Reaktion auf die Sanktionen in den neunziger Jahren gegründet.

### Die aufstrebende Elite: die Söhne des Führers

Qadhafi verhinderte als mächtigste Person innerhalb der libyschen Elite auf effektive Art und Weise das Aufkommen von neuen politischen Führern oder einer potentiell entstehenden Elite der jüngeren Generation. So behielt er die alleinige Führung mit höchster Entscheidungsgewalt. Der Aufstieg seiner Söhne und deren gewachsene Bedeutung vor allem gegen Ende der neunziger Jahre ließ bei einem Großteil der libyschen Bevölkerung zwei Fragen aufkommen: zum einen die Nachfolgeregelung – eine Frage, die an Bedeutung gewann, als nach dem Tod von vier arabischen Führern in den Jahren 1999 und 2000 und dem damit verbundenen Führungswechsel die Generation ihrer Kinder an die Macht kam;<sup>22</sup> und zum anderen die Fragen nach der Rolle des externen Drucks durch die UN-Sanktionen sowie nach der Rolle des internen Drucks, der vor allem in den Ost-Regionen durch ein gewachsenes islamisches Element und dessen Potential, alternative Quellen für eine neue Elite hervorzubringen, gestiegen war. Qadhafi zielte darauf, den Elitenkreis durch seine Söhne, Angehörige seines Stammes und durch die Schaffung von neuen Institutionen wie der »gesellschaftlichen Volksführung« zu erweitern.

Die Nachfolgefrage wurde noch nie öffentlich in Libyen aufgeworfen, da die Staatsideologie theoretisch die Vorstellung von direkter Demokratie, basierend auf der Autorität des Volkes, unterstreicht. Dennoch wurde diese Frage von einigen Revolutionskomitees in den achtziger Jahren diskutiert, insbesondere die Kontinuität der Revolution nach dem Verschwinden ihres Führers. Im Ergebnis dieser Debatte wurde den Mitgliedern der Revolutionskomitees mehr Macht zugestanden, um die Revolution und ihre Prinzipien mit allen Mitteln zu schützen. Große Teile der libyschen Gesellschaft reagierten mit Enttäuschung und Frustration auf die Revolutionskomitees und ihre Rolle.

Theoretisch hat Libyen kein Staatsoberhaupt. Qadhafi besitzt offiziell keinen Titel außer dem des »Revolutionsführers«; seiner Macht im Umgang mit der Bevölkerung liegt die Legitimität durch die Revolution zugrunde, die vom »allgemeinen Volkskongreß« in den neunziger Jahren anerkannt wurde. Alle Reden Qadhafis dienten in der Folge als Richtlinie für die »Basis-Volkskongresse«.

Im März 2000 deutete er in einer Rede darauf hin, daß Libyen, im Falle einer Katastrophe, eines Krieges oder einem ähnlichen Krisenfall, wieder ein Staatsoberhaupt haben sollte.<sup>23</sup> Er schlug vor, diese Aufgabe dem Koordinator der »allgemeinen gesellschaftlichen Volksführung« zu übertragen, der theoretisch alle sechs Monate rotieren soll. Von einem Großteil der

<sup>22</sup> Syrien ist ein Beispiel für die sogenannte »präsidentielle Monarchie«: Hier trat nach dem Tod Hafiz al-Asads im Jahr 2000 sein Sohn Bashar die Nachfolge an.

<sup>23</sup> The Estimate, S. 1.

Bevölkerung wurde dieser Vorschlag jedoch als Versuch interpretiert, die eigene Nachfolge vorzubereiten.<sup>24</sup> Auch die politischen Aktivitäten seiner Söhne, vor allem Saif al-Islams, Muhammads und al-Sa'adis, werden als Beweis dafür gewertet, daß Qadhafi seine Söhne, in erster Linie Saif al-Islam, den Ältesten seiner jetzigen Ehefrau, für eine Nachfolge vorsieht.

Qadhafi hat sieben Kinder. Muhammad stammt als ältester Sohn von seiner ersten Frau, Fathiya Nuri. Sie ist die Tochter des früheren Innenministers unter dem monarchischen Regime und die Schwester eines der einflußreichsten »Freien Offiziere«, Khairy Nuri, der noch immer eine hohe Position bei den Sicherheitskräften inne hat. Mit ihr lebte Qadhafi nur kurze Zeit Anfang der siebziger Jahre zusammen, bevor er seine jetzige Frau, Safiyah Farkash, heiratete, die die Mutter seiner anderen Kinder Saif al-Islam, al-Sa'adi, Aisha, al-Mu'tasim Billah, Hanibal und Khamis ist.

Die Söhne Qadhafis sind in zahlreiche gesellschaftspolitische Aktivitäten verwickelt, ohne eine offizielle Rolle auszuüben. Muhammad ist der Vorsitzende des libyschen olympischen Komitees und dominiert den Kommunikationssektor in Libyen. Al-Sa'adi ist Präsident des libyschen Fußballbundes und des Fußballvereins al-Ahli in Tripolis. Saif al-Islam steht der Nichtregierungsorganisation »Qadhafi International Charity Foundation« vor. Dadurch hat er die Möglichkeit, seine internationalen Aktivitäten auszubauen, zum Beispiel durch seine Vermittlerrolle bei den Verhandlungen für die Befreiung von westlichen Geiseln auf den Philippinen.

Im allgemeinen sind Qadhafis Söhne weniger ideologisch und pragmatischer als ihr Vater. Zudem besitzen sie, abgesehen von Muhammad und Saif al-Islam, zusätzlich zu ihrem Studium der Ingenieurs- und Wirtschaftswissenschaften Abschlüsse von Militärakademien. Dies deutet möglicherweise auf die gestiegene Rolle von Militär und Sicherheitsdiensten in der libyschen Elitenpolitik hin.

## Ausblick

Die Verteilung und der schnelle Wechsel von Positionen innerhalb der Elitenstruktur seit 1969 vermitteln ein interessantes Bild politischer Autorität in Libyen auf der praktischen Ebene. Erstens verengte sich die Struktur der Elite und wurde hierarchischer. Zweitens ist die gewachsene Rolle des Militärs und der Sicherheitsdienste, die hauptsächlich mit Qadhafis Stamm verbunden sind, in der libyschen Politik auffällig. Drittens gründete das Regime seine Legitimität bis Ende der achtziger Jahre in erster Linie auf Ideologie; seit Mitte der neunziger Jahre wurde die Regimelegitimität aber zunehmend von einer sozialen Dimension abhängig, die auf Stamm und Tribalismus basiert.

Für die nähere Zukunft zeichnet sich kein Machtwechsel innerhalb des Regime ab, insbesondere Qadhafis Position bleibt unangefochten. Daneben

<sup>24</sup> Angeblich gab es Verhandlungen zwischen dem Stamm al-Awaqir, einem Hauptstamm in Benghazi, und anderen politischen Führern, Saif al-Islam al-Qadhafi zu fragen, ob er Koordinator der »gesellschaftlichen Volksführung« in Benghazi werden wolle, um ihm die Möglichkeit zu eröffnen, diesen Posten auf nationaler Ebene auszuüben.

könnte aber der gewachsene Einfluß seiner Söhne, vor allem Saif al-Islams, eine Verdopplung der Größe der Kernelite zur Folge haben. Die Position des »Allgemeinen Koordinators der grundlegenden Volksführung«, der als formelles Staatsoberhaupt angesehen werden kann, könnte längerfristig bei der Nachfolge durch eine Machtübertragung innerhalb der Familie von Bedeutung sein. Die aufstrebenden Eliten verfolgen zwar keine eindeutige Agenda, aber es kann davon ausgegangen werden, daß sie den außenpolitischen Kurs ihres Vaters fortsetzen und damit versuchen werden, die Beziehungen zum Westen, insbesondere zu den USA, Großbritannien und Frankreich, zu normalisieren.

Innenpolitisch litt Libyen während der letzten beiden Jahrzehnte unter sinnlosen und gescheiterten Politiken, die in vielen Bereichen einen Zustand des Chaos nach sich zogen; hierzu zählten die Wirtschafts-, Gesundheits-, Wohnungs- und Bildungspolitik. Die aufstrebenden Eliten verfolgen jedoch keine klare Agenda, mit der sie diese innenpolitischen Herausforderungen lösen könnten. Es ist jedoch vorstellbar, daß sie einige der von ihrem Vater eingeleiteten Reformen in Richtung ökonomischer Liberalisierung weiterführen werden.<sup>25</sup> Der Einfluß der Söhne zeigt sich beispielsweise in der Zusammensetzung des Kabinetts: So wurde Shukry Ghanim zum Wirtschafts- und Handelsminister ernannt. Ghanim ist ein Harvard-Absolvent im Fach Wirtschaftswissenschaften und verfügt durch seine Tätigkeit bei der OPEC über eine langjährige Erfahrung in Ölfragen. Angeblich ist Saif al-Islam für die Ernennung Ghanims verantwortlich. Die Rekrutierung eines Politikers mit einem solchen Berufshintergrund kann eine Vorstellung über die Agenda der aufstrebenden Eliten in bezug auf eine Reform der libyschen Wirtschaft vermitteln. Darüber hinaus ist auch die Tatsache wichtig, daß sich die sozio-professionellen Profile der neuen Eliten im Vergleich zur alten Generation verändert haben. Studienfach, Studienort, Fremdsprachen und im Westen verbrachte Zeit könnten Auswirkungen auf ihre Weltsicht und ihre Ideologie haben. Es kann erwartet werden, daß die neue Elite im Vergleich zur alten Generation pragmatischer und weniger ideologisch sein wird.

<sup>25</sup> Vgl. Dirk Vandewalle, *The Failure of Liberalization in the Jamahiriyya*, in: *ders.* (Hg.), *Qadhafi's Libya 1969 to 1994*, New York 1995, S. 203–222.

## Elitenwechsel in Ägypten: Die Lücke verstehen

*Gamal Abdelnasser*

In den letzten fünfzig Jahren fanden in Ägypten zwei grundlegende Wechsel des politischen Systems statt: Nach der Niederlage im Arabisch-Israelischen Krieg von 1948 wurde die Monarchie abgeschafft und – infolge der sogenannten »Revolution der Freien Offiziere« vom 23. Juli 1952 – durch ein sozialistisches Militärregime ersetzt. Gamal Abdel Nasser erklärte Ägypten zu einem blockfreien Staat. Er verband eine staatskapitalistische Wirtschaftspolitik mit pan-arabischen Ideen, die jedoch nur zu einer kurzen Union mit Syrien führten (1958–1961). Nach seinem Tod veränderte Präsident Anwar Sadat (regierte 1970–1981) unerwartet die Wirtschaftspolitik sowie die innen- und außenpolitischen Allianzen des Landes, als 20 000 sowjetische Militärberater Ägypten verlassen mußten. Durch Sadats historischen Besuch in der Knesset und dem Beginn des Friedensprozesses zwischen Israel und Ägypten wurden nun die USA zu Ägyptens wichtigstem Verbündeten. Diese beiden umfassenden Systemveränderungen wurden von zwei israelisch-arabischen Kriegen (1948 und 1973) ausgelöst. Beide Male wurden die alten politischen Eliten zu einem großen Teil durch eine neue Generation politischer Entscheidungsträger ersetzt, deren Legitimität in erster Linie auf militärischer Expertise und Erfahrung beruhte.

Die laufenden Vorbereitungen für einen Elitenwechsel unter dem gegenwärtigen ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak zeigen, daß sich dieses Muster erstmals ändern könnte. Die gegenwärtigen innenpolitischen Entwicklungen scheinen dafür zu sprechen, dem militärischen Rekrutierungskanal weniger Bedeutung zuzumessen und einer von Zivilisten dominierten politisch relevanten Elite zum Durchbruch zu verhelfen.

Im folgenden soll kurz die Struktur des ägyptischen politischen Systems skizziert und die Zusammensetzung der politisch relevanten Elite im Jahr 2002 dargestellt werden. Der Autor geht dabei von der These aus, daß diese Zusammensetzung sehr stark vom regionalpolitischen Kontext abhängig ist. Unter dieser Annahme sollen die wichtigsten Rekrutierungskanäle der Elite im heutigen Ägypten erläutert werden. Anschließend werden die gegenwärtig stattfindenden Umstrukturierungen innerhalb der politischen Parteien analysiert, die als ein Schritt verstanden werden können, eine Elitenbasis im zweiten Kreis aufzubauen, aus dem ziviles Personal rekrutiert werden kann; in diesem Kontext werden auch sich verändernde sozio-professionelle Profile berücksichtigt. Abschließend wird die präsidentielle Nachfolge Hosni Mubaraks diskutiert; in diesem Zusammenhang wird auch der Aufstieg seines Sohnes Gamal Mubarak in die formelle Politik nachgezeichnet.

Um die Frage nach der aufstrebenden politisch relevanten Elite beantworten zu können, werden zwei ideologische Strömungen eingehender behandelt, die die politischen Orientierungen der in den sechziger Jahren

geborenen Generation heute dominieren. Am Schluß werden in bezug auf den Elitenwechsel in Ägypten drei mögliche Zukunftsszenarien entworfen.

### **Die Strukturen des ägyptischen politischen Systems**

Das ägyptische politische System ist ein zentralisiertes Mehrparteiensystem, in dem die größte Macht beim Präsidenten liegt. Die Verfassung basiert auf widerstreitenden sozialistischen, demokratischen und islamischen Prinzipien. Drei Präsidenten haben dem Land auf sehr unterschiedliche Art und Weise ihren Stempel aufgedrückt: Gamal Abd al-Nasser führte den sogenannten »arabischen Sozialismus« ein, Anwar Sadat liberalisierte die Wirtschaft und begann einen Friedensprozeß mit Israel, und Hosni Mubarak, der anfänglich als wenig charismatischer Langweiler betrachtet wurde, gelang es, einen Teil der Vermächtnisse beider Präsidenten zu bewahren. Er wird heute von vielen als umsichtiger Staatsmann angesehen.

Die Kernelite unter Mubarak bezog ihre Legitimität zunächst aus zwei Komplexen. Zum einen durch die Rückgewinnung nationalen Territoriums als letzte Erfüllung der Verträge von Camp David: Israel hatte 1989 Taba als letztes Stück der Sinai-Halbinsel geräumt und an Ägypten zurückgegeben. Zum anderen erhielt Ägypten neben der erheblichen regulären finanziellen Hilfe aufgrund seiner Teilnahme in der von den USA geführten Anti-Irak-Allianz während des zweiten Golfkriegs eine weitere »geo-politische Rente«, mit der die gesamten militärischen Schulden bei den USA sowie die Hälfte der internationalen zivilen Schulden beglichen werden konnten. Dadurch wurde der Zusammenbruch der Wirtschaft verhindert und das Regime hatte die Möglichkeit, in Infrastruktur und Grundversorgung zu investieren. Bislang war die Herrschaft von Hosni Mubarak durch Frieden, relative Stabilität und ökonomische Entlastungen gekennzeichnet, die es denkbar erscheinen lassen, daß der nächste ägyptische Präsident nicht dem Militär entstammt. Seit dem 11. September 2001 könnte dieses stabile und friedliche Bild allerdings revidiert werden müssen.

### **Wer gehört zur politisch relevanten Elite?**

Ägyptens interne und – im Gegensatz zu einigen anderen arabischen Staaten – auch seine externe und dadurch strategische Politik wird durch eine Vielzahl von Personen aus Staatsinstitutionen und Zivilgesellschaft beeinflusst. In diesem Sinn kann in quantitativer Hinsicht von einer großen politisch relevanten Elite, nicht von einem kleinen Elitenkreis gesprochen werden. Die Staatselite steht in erster Linie in Verbindung mit dem Präsidenten und der Nationaldemokratischen Partei (NDP). Da der Staatspräsident gleichzeitig Vorsitzender der NDP ist und 85,5 Prozent der Parlamentarier der NDP angehören, gibt es eine klare Übereinstimmung zwischen Partei und Staatselite. Seit Camp David war der Generalsekretär der Partei immer ein Mann der »Normalisierung« in den Beziehungen zu

Israel. Das traf auf Generalsekretär Mustafa Khalil in der Ära Sadat ebenso zu wie auf Youssef Wali, den derzeitigen Generalsekretär und Landwirtschaftsminister. Das Landwirtschaftsministerium profitierte insbesondere von dem wissenschaftlichen und technologischen Austausch mit seinem israelischen *counterpart*.

Im Zentralkomitee der NDP sitzen heute Repräsentanten von neuen Unternehmenssektoren, Gewerkschaftsvertreter und Minister, die eher Politiker als Technokraten sind, wie der Informations-, der Bildungs-, der Handels-, der Tourismus- und der Jugendminister. Oftmals haben sie ihre Ausbildung im Ausland erhalten, wie etwa Youssef Boutros Ghali, oder ihre Ernennung ist das Ergebnis einer langen Parteikarriere. Die sogenannten Technokraten, als deren bestes Beispiel der vormalige Minister für Angelegenheiten des Öffentlichen Sektors und gegenwärtige Premierminister Atef Ebeid gilt, erhielten ihre spezifische Ausbildung meist in dem Berufsfeld, in dem sie später auch politische Verantwortung übernahmen. Aus dem Parlament können der Sprecher und seine Stellvertreter sowie die Vorsitzenden der 18 parlamentarischen Komitees zur politisch relevanten Elite gerechnet werden. Ein wichtiges Merkmal ist das relativ hohe Alter der Minister: Nach al-Gauwadi lag es 2001 im Durchschnitt zwischen 60 und 70 Jahren.<sup>1</sup>

In direkter Verbindung zum Präsidenten stehen neben der NDP und dem Parlament auch das Militär, die politischen Berater des Präsidenten und die Sicherheitsdienste (insbesondere die *General Intelligence Organization*, GIO, unter General Omar Suleiman<sup>2</sup> sowie die Präsidentengarde unter General Hamdy Waheeba). Osama al-Baz ist als Berater für externe Angelegenheiten wohl der Bekannteste. Der Präsident ist das Zentrum der politischen Entscheidungsfindung. Die hochrangigsten militärischen Vertreter entstammen gemäß den Kriterien Alter und historische Erfahrung der Generation Hosni Mubaraks. Zwei Berufsgruppen haben unter Mubarak in der politisch relevanten Elite an Bedeutung gewonnen: Diplomaten und Richter. Obwohl Diplomaten (wie im übrigen auch Militärs) weder ein aktives noch ein passives Wahlrecht haben und dadurch formell von der Teilnahme an der Politik ausgeschlossen sind, haben sie in den letzten Jahren in hohem Maße strategische Entscheidungen beeinflusst. Der Einfluß der Richter hat durch drei wichtige Gerichtsentscheide in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zugenommen: zum einen durch den Urteilspruch, daß radikale Islamisten von Militärgerichten verurteilt werden können, zum anderen durch das Urteil, daß Privatisierung nicht der Verfassung zuwiderläuft.<sup>3</sup> Auch die Entscheidung, die Parlamentswahlen im Jahr 2000 durch Richter beobachten zu lassen, spiegelt dies wider.<sup>4</sup>

1 Mohammed *Al-Gauwadi*, Die ägyptische politische Elite von 1952 bis heute (arabisch), Kairo 2001.

2 Suleiman wird auch »der heimliche Minister« genannt.

3 Gegner der Privatisierung argumentierten, daß die Verfassung eine sozialistische Wirtschaftsordnung vorsieht, in der der öffentliche Sektor dominiert.

4 Im übrigen ist das Gehalt der Richter das höchste innerhalb der Staatselite.



Das Außenministerium entwickelte sich unter Amr Moussa zu einer Institution, die sich nicht nur als Staatsorgan auf die Implementierung von Anordnungen beschränkte, sondern auch Entscheidungen fällte. Die Bedeutung dieser Institution wuchs mit den erwarteten Erfolgen des Oslo-Prozesses und des Barcelona-Prozesses. Laut Waterbury scheint »[t]he Ministry of Foreign Affairs [...] to be the most hybrid public agency in Egypt, drawing its experts from the faculties of political science, intelligence, the military, and other parts of the administration.«<sup>5</sup> Das politische Gewicht wuchs weiter, als im Jahr 2001 das Staatssekretariat für Internationale Zusammenarbeit vom Planungs- ins Außenministerium verlegt wurde.

Viele Mitglieder der politisch relevanten Elite haben keine Kabinetts-posten oder Positionen im Staatsapparat inne. Für den Abschnitt »Who is Who in Politics« des ägyptischen Almanachs 2001 wurden 54 Personen ausgewählt, unter ihnen zwei Frauen und 22 Personen ohne staatliche Position.<sup>6</sup> Zu letzteren gehören unter anderem Vertreter der Oppositionsparteien, des religiösen Establishments – wie der Großmufti und der Sheikh der al-Azhar-Universität –, der islamistischen Opposition, des Privatsektors und der Medien. Intellektuelle<sup>7</sup>, Geschäftsleute, Universitätsprofessoren, Studentenführer, Journalisten und andere haben bisweilen die politische Agenda soweit beeinflußt, beziehungsweise eine öffentliche Debatte angestoßen, daß staatliche Institutionen zur Reaktion gezwungen waren. Darüber hinaus stellen sie einen Rekrutierungspool für Staatsämter dar.<sup>8</sup>

Journalisten konnten zum Beispiel in hohem Maße die politische Entscheidungsfindung in Ägypten beeinflussen. Hierzu zählt die Debatte um muslimische Moralvorstellungen ebenso wie der politisch hochsensible Boykott von Konsumgütern aus den USA im Sommer 2002, der vom Herausgeber der Wochenzeitung *al-Ushbu'a*, Mustafa Bakri, maßgeblich initiiert wurde, um die israelische Lobby in den USA zu treffen. Auch wenn es sich hier nicht um direkten Einfluß auf politische Entscheidungsfindung handelt, steht Bakris Initiative doch exemplarisch für die Möglichkeit, die Handlungsspielräume der Regierung einengen zu können, wenn es um das Verhältnis zu Israel geht. Ein weiteres Beispiel für einen einflußreichen oppositionellen Journalisten ist der Herausgeber der Wochenzeitung *ad-Dustur*, Osama Fahmy, der einen vermeintlichen islamistischen Erpressungsbrief an einen der prominentesten koptischen Geschäftsleute, Sawiris, veröffentlichte und damit Spannungen zwischen Kopten und Muslimen anfachte. Dieser Vorfall belastete die Beziehungen zwischen der

<sup>5</sup> John Waterbury, Whence Will Come Egypt's Future Leadership?, in: Phebe Marr (Hg.), *Egypt at the Crossroads. Domestic Stability and Regional Role*, Washington 1999, S. 17–28 (21).

<sup>6</sup> Paul Ayoub-Geday (Hg.), *The Egypt Almanac 2001*, Kairo 2001.

<sup>7</sup> Der der deutschen Öffentlichkeit wohl bekannteste ägyptische Intellektuelle ist der Literaturnobelpreisträger Naguib Mahfuz, der noch bis heute politische Ereignisse kommentiert.

<sup>8</sup> Der Leiter des Instituts für Politikwissenschaft an der *Cairo University*, Ali Eddin Hillal Dessouki, wurde 1999 zum Jugendminister ernannt und zählt zu den vielversprechenden Akteuren in der aufstrebenden politisch relevanten Elite.

ägyptischen Regierung und dem US-Kongreß, der finanzielle Hilfe für Ägypten an Zugeständnisse und rechtliche Garantien für die Kopten knüpfen wollte. Andere bekannte politische Kommentatoren wie Hassanain Heikal, Mohammed Sid-Ahmad, Hani Shukrallah, Samir Amin, Osama el-Ghazali Harb, Ibrahim Nafie und Salama A. Salama haben die Regierung schon oft gezwungen, auf bestimmte Themen zu reagieren, wie im Fall von Büchern, die angeblich das Bild des Islam, des Propheten oder des Landes »beflecken«. Diese Journalisten und Kommentatoren sollten daher ebenso zur politisch relevanten Elite gezählt werden wie Abdel Moneim Said und Galal Amin, die beide als Berater des Präsidenten Mubarak und der Regierung tätig sind. Said ist Direktor des politischen think tanks *Al-Ahram Center for Strategic Studies*, Amin ist Direktor des ökonomischen *Egyptian Center for Economic Studies*. In Nichtregierungsorganisationen haben sich Angehörige jüngerer Altersgruppen zusammengefunden, die in den neunziger Jahren Einfluß auf die politische Agenda gewinnen konnten. Das zeigte sich beispielsweise an der erfolgreichen Kampagne feministischer Organisationen zur Veränderung des Familienrechts.<sup>9</sup>

Die Führer der islamistischen Gruppen  *jihad, gama'a islamiya* und der moderateren Muslimbruderschaft sollten aufgrund ihres Einflusses auf die ägyptische Politik ebenfalls in die politisch relevante Elite einbezogen werden. Die neunziger Jahre waren aber auch von einer Welle der Gewalt durch unterschiedliche islamistische Gruppen geprägt, die sich der Kontrolle ihrer Führer entzogen hatten und sich nicht mehr ihren Befehlen unterwarfen.<sup>10</sup> Durch den islamistischen Terror wurde die Position der verschiedenen Sicherheitsorganisationen gestärkt, da sie mit der Bekämpfung dieser Gruppen beauftragt wurden. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß gegenwärtig nicht nur zwei Optionen für die Nachfolge Mubaraks bestehen – ein Zivilist oder ein Militärangehöriger –, sondern daß eine dritte Möglichkeit aufkam: ein Nachfolger, der aus den Reihen der Polizei oder des Sicherheitsapparates stammt.<sup>11</sup> Nach Abdul Aziz und Hussein sind etwa 300 000 Personen bei den Zentralen Sicherheitskräften (*Central Security Force*) beschäftigt; demnach würde der Sicherheitsapparat zusammen mit dem Geheimdienst (GIO) und anderen Sicherheitsdiensten die Stärke der Armee mit ihren 450 000 Mann sicherlich übersteigen.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Muslimische Frauen können jetzt die Scheidung ohne spezifische Angabe von Gründen einreichen, wenn sie auf fast alle finanziellen Rechte verzichten. Koptische Frauen haben dieses Recht bislang noch nicht erhalten. Für eine detailliertere Bewertung der Auswirkungen des neuen Gesetzes, vgl. Mariz Tadros, *What Price Freedom?*, in: *Al-Ahram Weekly*, 7.-13.3.2002.

<sup>10</sup> Dies wurde deutlich am Beispiel des Massakers am Hatschepsut Tempel in Luxor im Jahr 1997, bei dem 62 Menschen ums Leben kamen.

<sup>11</sup> El-Azhary Sonbol erwähnt das Gerücht, daß »close to one-half million men, nearly 1 percent of the population in 1989« dem Polizei- oder Sicherheitsapparat zugerechnet wurden, um auf die übertriebene Wahrnehmung der Polizeistärke in den neunziger Jahren aufmerksam zu machen (Amira *el-Azhary Sonbol*, *The New Mamluks. Egyptian Society and Modern Feudalism*, Syracuse 2000, S. 198.)

<sup>12</sup> Muhammad *Abdul Aziz/Youssef Hussein*, *The President, the Son, and the Military: The Question of Succession in Egypt*, in: *Arab Studies Journal*, (Frühjahr 2002) 1, S. 73-88 (80).

Einigen neueren Veröffentlichungen zufolge verringert sich die Rolle des Militärs. Dies bedeutet aber keinesfalls, daß das Militär von der politisch relevanten Elite ausgeschlossen wird. Abdul Aziz und Hussein argumentieren, daß die Rolle des Militärs bei der Bestimmung von Mubaraks Nachfolger nach wie vor nicht außer acht gelassen werden darf, auch wenn sein Einfluß im Entscheidungsprozeß zurückgeht.<sup>13</sup>

Um die Struktur der politisch relevanten Elite im Jahr 2002 angemessen zu beschreiben, müssen einige Aspekte beachtet werden. Die Zusammensetzung der politisch relevanten Elite ist veränderlich, da sie überwiegend von externen Faktoren bestimmt wird (Ost-Westbindung, Verhältnis zu Israel usw.): Gruppen, die heute einflußreich sind, haben möglicherweise in der Vergangenheit keine Rolle gespielt und könnten auch in Zukunft wieder ausgeschlossen sein. Zudem muß in einem Modell festgehalten werden, welchem Kreis der politisch relevanten Elite Personen unterschiedlichen Ranges einer Institution angehören. Das heißt, man kann nicht sagen, daß »das Militär« (in seiner Gesamtheit) Teil des ersten Elitenkreises sei. Vielmehr muß differenziert werden, welcher Rang des Militärs gemeint ist. Daraus ergibt sich, daß es auch Vertreter des Militärs im zweiten und dritten Kreis der politisch relevanten Elite gibt. Mit Hilfe des Modells läßt sich auch besser veranschaulichen, wie eine junge Generation aufsteigt und schrittweise die verschiedenen Hierarchieebenen erklimmt; so wird die Kluft zwischen den Generationen offenkundig. Die Generation, die in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre geboren wurde, kämpfte in keinem Krieg gegen Israel; vielmehr wurde ihre politische Sozialisation vom Oslo-Prozeß und der gleichzeitigen Islamisierung von Politik und sozialen Normen geprägt. Die islamistische Bewegung hat in diesem Zeitraum eine religiöse Massenkultur geschaffen, die inzwischen auch die Eliten erreicht hat. Dadurch scheint sich gegenwärtig die »Dualität der Kultur« zu verändern, die seit der Invasion Napoleons in Ägypten vorherrschte.

### Rekrutierungskanäle

Ägypten hat ein Mehrparteiensystem, dessen älteste Partei, die *Wafd*, in den zwanziger Jahren gegründet wurde. Das Mehrparteiensystem war unter Nasser verboten und 1976 durch Sadat wieder eingeführt worden. Gegenwärtig existieren 15 legale Parteien in Ägypten, von denen die letzte im Jahr 2000 gegründet wurde. Fünf Parteien sowie eine inoffizielle Bewegung, die Muslimbruderschaft, sind im jetzigen Parlament (2000–2004) vertreten und können als politisch relevant angesehen werden, während die anderen Parteien lediglich auf dem Papier existieren. Neben der Partei des Präsidenten, der im Jahr 1979 gegründeten nationaldemokratischen Partei NDP, handelt es sich dabei um die Liberale Partei (*al-Ahrar*), die *Neo-Wafd* (wiedergegründet 1978), die National-Progressive Einheitspartei (*at-Tagammu'*) und die nasseristische Partei.

<sup>13</sup> Ebd.

In der Sekundärliteratur zur arabischen Welt werden Wahlen und politische Parteien häufig nicht als Rekrutierungskanäle oder Kaderschmieden betrachtet, da sie nur bedingt zu einem Wandel des politischen Personals oder zur Beförderung in die politisch relevante Elite beigetragen hätten. Relativ unbeachtet blieb daher die Tatsache, daß die letzten Parlamentswahlen in Ägypten im Jahr 2000 zur Ersetzung von mehr als zwei Dritteln der Parlamentarier geführt haben: 329 Mitglieder des abtretenden Parlaments verloren ihre Sitze, und 277 Abgeordnete erhielten erstmals einen Sitz im Parlament. Ein zentrales Thema der Wahlkampagne von 2000 war die Situation der arbeitslosen Universitätsabsolventen. 100 der 444 nominierten NDP-Kandidaten waren jünger als 42 Jahre.

Eine Machtrotation zwischen den konkurrierenden politischen Parteien wird in naher Zukunft nicht auf der politischen Tagesordnung stehen. Denn dazu wäre eine Verfassungsänderung notwendig, die die Kompetenzen des Präsidenten darin beschneiden würde, die Regierung unabhängig von der Zusammensetzung des Parlaments zu ernennen. Bislang ist in Ägypten eine Regierung des Präsidenten – nicht der Parteien – an der Macht.

Auch wenn der Einfluß der NDP nachgelassen hat, spielt sie bei der Ausbildung der nächsten politischen Generation immer noch eine wichtige Rolle. Auf politischer Ebene stellen zusätzlich zu den Vertretungen für Frauen, Bauern und Arbeiter die Jugendsekretariate die Eckpfeiler der Strukturen der politischen Parteien dar, vor allem der NDP. Jugendsekretäre führen Programme durch, in denen junge politische Kader in Parteien und Gewerkschaften ausgebildet werden. Ähnliche Phänomene sind in Verbänden und Nichtregierungsorganisationen zu beobachten. Hierzu gehören unter anderem die Aktivitäten von Hosni Mubaraks Sohn Gamal und dessen *Future Generation Foundation*, die sich mit Jugendthemen befaßt.

Seit den siebziger Jahren wurde verstärkt Druck seitens der Regierung ausgeübt, neue Bildungsstrukturen, Lehrpläne und Einstellungskriterien zu entwickeln. Mit der Privatisierung des öffentlichen Sektors Anfang der neunziger Jahre wurden Anweisungen gegeben, in allen Sektoren eine zweite Führungsebene zu schaffen. Seitdem hat eine eindeutige Verjüngung der Führungskräfte im privaten wie im öffentlichen Sektor stattgefunden. Diese neue Generation verfügt über eine bessere Ausbildung und mehr Pragmatismus bei der Entscheidungsfindung.

Mit 18 Millionen Mitgliedern gehören die ägyptischen Gewerkschaften neben dem Militär und den politischen Parteien zu den wichtigsten Institutionen, die große Teile der Bevölkerung organisieren und repräsentieren.<sup>14</sup> Die Dachorganisation der ägyptischen Gewerkschaften, die *Egyptian Trade Union Federation* (ETUF), besteht aus 23 Teilgewerkschaften und hat ungefähr 4,5 Millionen Mitglieder. Unter den 23 Generalsekretären gibt es eine Frau, Aisha Abdel-Hadi; sie steht der Gewerkschaft der Chemiearbeiter vor. Wahlen finden regelmäßig auf allen Ebenen statt. Für die Wahlen im

<sup>14</sup> Central Authority for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) 1996.

Jahr 1996 wurden die Mitglieder aufgerufen, 25 000 Funktionäre als Kandidaten für die 1800 Komitees zu bestimmen; im Ergebnis wurden 65 Prozent der Funktionäre neu gewählt. Der Präsident der ETUF, Sayyid Raschid, trat sein Amt 1991 an und ist in dieser Funktion traditionsgemäß gleichzeitig Sprecher des Parlaments. Bereits in den frühen siebziger Jahren war versucht worden, einen Prozeß der Trennung zwischen der Einheitspartei und den Gewerkschaften einzuleiten. Seitdem ist der Präsident der ETUF nicht mehr gleichzeitig Arbeitsminister. Dennoch sind führende Gewerkschafter bis heute sehr oft Mitglieder der NDP und des Parlaments.

Auch Nichtregierungsorganisationen sind – unterstützt durch den internationalen Diskurs über Zivilgesellschaft – zu einem wichtigen Rekrutierungskanal für die ägyptische Elite geworden. Innerhalb der jungen Generation von zivilgesellschaftlichen Aktivisten findet man Personen, deren Eltern noch in der Parteipolitik aktiv waren, wie etwa Gasser Abdelrazek, der Sohn von Farida Naqqash und Hussein Abdelrazeq, die der National-Progressiven Einheitspartei angehören, aber inzwischen von der Parteipolitik desillusioniert sind. Die junge Generation engagiert sich daher lieber in Bürgerrechtsorganisationen. Die in der Sekundärliteratur weitverbreitete Vorstellung einer rigiden und unbeweglichen politischen Elite in Ägypten, die fest im autoritären Staatsapparat verwurzelt ist, verdeckt die Mobilität einer neuen Generation, deren Mitglieder Machtpositionen in der ägyptischen Politik anstreben.

### Veränderte sozio-professionelle Profile

Etwa ein Jahrzehnt nach Beginn der wirtschaftlichen Liberalisierung in der Mitte der siebziger Jahre tauchte eine erste Gruppe von Geschäftsleuten in der ägyptischen Politik auf. Mit der beginnenden Privatisierung seit Anfang der neunziger Jahre griffen private Geschäftsleute verstärkt in die Tagespolitik ein und ersetzten damit Parlamentarier aus dem öffentlichen Sektor. Waterbury betrachtet in seinen beiden nicht-islamistischen Szenarien für die Zukunft Ägyptens die Vertreter des Privatsektors als immer wichtiger werdende Quelle für Führungsfiguren.<sup>15</sup> Sein Zukunftsszenario von 1999 bewahrheitete sich schon bei den Parlamentswahlen im Jahr 2000: Geschäftsleute bewarben sich um politische Ämter, oder sie versuchten mit der Gründung von Zeitschriften, wie Rami Lakakh mit der *Cairo Post*, auf die Politik einzuwirken. So konnten sie 25 Sitze bei den Wahlen im Jahr 2000 gewinnen. Zwölf ihrer Sitze entfielen auf die herrschende NDP, drei auf die liberale *Wafd*, zehn Sitze gingen an parteipolitisch unabhängige Geschäftsleute. Sie hatten damit etwa 40 Prozent der gesamten unabhängigen Sitze inne. Daneben wurden 52 kleinere Unternehmer ins Parlament gewählt. Volksbewegungen wie die Linke oder die Muslimbruderschaft hatten keine Vertreter des Privatsektors nominiert. Die drei Kopten, die im Jahr 2000 Parlamentssitze gewannen, waren Geschäftsleute oder Ökonomen: Youssuf Boutros Ghali, der einer der ältesten koptischen

<sup>15</sup> Waterbury, *Egypt's Future Leadership*, S. 22.

Familien entstammt, die am politischen Leben beteiligt sind; Mounir Fakhri Abdelnour, Generalsekretär der *Wafd*; und Rami Lakakh, einer der erfolgreichsten Geschäftsleute in Ägypten – er besitzt die libanesische und die ägyptische Staatsangehörigkeit und bewarb sich als unabhängiger Kandidat.<sup>16</sup> Auch wenn die Zahl der Geschäftsleute im Parlament stark zugenommen hat, ist die Geschäftslobby immer noch nicht soweit gefestigt, daß sie die Politik massiv beeinflussen könnte. El-Azhary Sonbol hat herausgearbeitet, daß vor allem die mit internationalen Firmen in Verbindung stehenden Geschäftsleute bei Gesetzesentscheidungen mitreden können.<sup>17</sup> Der andere Teil des Privatsektors besteht aus Händlern, die kleine Geschäfte besitzen oder ihre Dienste primär im informellen Sektor anbieten. Sie sind zwar nicht Teil der Elite, konnten aber eine Menge Kapital akkumulieren und betrachten die gegenwärtige Machtverteilung im Land mit Skepsis. Sie gehören der Mittelklasse an, die zwischen Elite und Massen anzusiedeln ist.

Frauen sind in der neuen politisch relevanten Elite zwar vertreten, aber in einer viel geringeren Zahl als Männer. Auf Initiative von Jihan Sadat, der ehemaligen First Lady, wurde im Rahmen eines Gesetzespakets zwischen 1979 und 1984 eine Frauenquote für das Parlament eingeführt, mit der weiblichen Abgeordneten 35 Sitze zugestanden wurden. Die Quote wurde jedoch durch ein Urteil des obersten Verfassungsgerichts wieder zurückgenommen, das diese Gesetze als nicht verfassungskonform betrachtete. Die Rücknahme wurde nicht zuletzt durch eine breite Opposition in verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Kreisen unterstützt und war auch eine Folge des gewachsenen Einflusses der islamistischen Strömung Ende der siebziger Jahre. Im Jahr 2000 wurde der Status der Frauen erneut als zentrales Thema auf die politische Tagesordnung gesetzt: Initiiert wurde eine Ergänzung des Personenstandsrechts, das Frauen das Recht zugestand, sich ohne Angabe von spezifischen Gründen vor einem Gericht scheiden zu lassen, wenn sie auf ihre finanziellen Rechte verzichtete.<sup>18</sup>

In Alexandria stellten die Muslimbrüder mit Jihan al-Halafawy erstmals eine weibliche Kandidatin für die Parlamentswahlen 2000 auf. Aber ihr Einzug ins Parlament wurde durch Ungereimtheiten und Einschüchterung der Wähler in Nachwahlen im Sommer 2002 verhindert. Im Moment sind lediglich sieben Frauen im Parlament vertreten, die alle der NDP angehören und ausnahmslos in armen städtischen Gegenden gewählt wurden. Doch Frauen nehmen immer mehr einflußreiche Positionen im zweiten Kreis der politisch relevanten Elite ein. So hatten im Jahr 1999 17 Frauen wichtige Positionen in ägyptischen Botschaften und Konsulaten inne. Der auswärtige Dienst Ägyptens beschäftigt insgesamt 812 Frauen, von denen 24 den Titel Botschafterin tragen.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Später wurde er aufgrund der doppelten Staatsangehörigkeit von seinem Parlamentssitz entbunden; allerdings spielte dabei wohl auch Korruption eine Rolle.

<sup>17</sup> *El-Azhary Sonbol*, New Mamluks, S. 200.

<sup>18</sup> Vgl. auch Fn. 9.

<sup>19</sup> *El-Azhary Sonbol*, New Mamluks, S. 188.

## Elitenwechsel und präsidentielle Nachfolge

Es mag zu früh sein, Zukunftsszenarien für die Nachfolge des Präsidenten in Ägypten zu entwerfen. Der 74jährige Hosni Mubarak scheint bei guter Gesundheit zu sein und – noch wichtiger – sich auf dem Gipfel seiner Legitimität zu befinden.<sup>20</sup> Das letzte Referendum für die Präsidentschaft von 1999 bis 2005 wurde unter dem Slogan »Treue für das ganze Leben« (*al-bay'a madal hayat*<sup>21</sup>) durchgeführt. Was das militärische ebenso wie das zivile Szenario für Ägypten sehr schwer einschätzbar macht, ist die Unge- wißheit der internen und externen Faktoren, die – wie bereits ausgeführt wurde – die Zusammensetzung der politisch relevanten Elite ganz ent- scheidend beeinflussen. Vor allem die Auswirkungen der Konflikteskala- tion seit 2001 zwischen der Palästinensischen Autorität auf der einen Seite sowie der Sharon-Regierung und der Bush-Administration mit ihrem »Krieg gegen den Terrorismus« auf der anderen Seite könnten dazu führen, daß die »zivile Option« ausgeschlossen wird.

### Die Lücke

Seit der Transformation vom Königreich zur Republik gab es in Ägypten nicht mehr ein solches Rätselraten um die präsidentielle Nachfolgefrage wie heute. Aus historischen Gründen ist diese Thematik eng mit dem Vize- präsidenten verknüpft, da der Inhaber dieses Amtes zweimal nach 1952 automatisch der Nachfolger des Präsidenten wurde (1970 folgte Sadat auf Nasser und 1981 Mubarak auf Sadat).<sup>22</sup> Dieser Ablauf stellte zunächst einen ruhigen Übergang sicher und übertrug dem neuen Präsidenten einen Teil der bereits vom Vorgänger geschaffenen Legitimität. Obwohl es – wie schon unter Nasser und Sadat – grundsätzlich möglich ist, einen Vizepräsidenten auszuwechseln, hat Mubarak keinen Stellvertreter er-

**20** Ein arabischer Wissenschaftler wird oft nach den Grenzen seiner Arbeit gefragt. Darin zeigt sich die Annahme, daß in den autoritären arabischen Staaten die Freiheit von Meinung und Wissenschaft in hohem Maße begrenzt ist. Jede Gesellschaft hat jedoch ihre »roten Linien« und Tabus, die tief im kollektiven Gedächtnis verwurzelt sind und die nicht notwendigerweise von oben auferlegt sein müssen. In diesem Kontext möchte der Autor darauf hinweisen, daß er nicht dazu erzogen wurde, über das Erbe einer Person zu spekulieren. Werte wandeln sich mit jeder Generation. Der Autor hat diese Studie auch in der Hoffnung durchgeführt, deutlich zu machen, daß die Bandbreite der Ausdrucksmöglichkeiten in der arabischen Welt weiter ist als häufig angenommen.

**21** Die deutsche Übersetzung von Begriffen wie »Treue« und »Nachfolge« ist problematisch, da sie nicht dieselben Konnotationen wie die arabischen Äquivalente »bay'a« und »khilafa« haben. Es gibt kein anderes arabisches Wort für Nachfolge als »khilafa«, das die Konnotation von Kalifat und religiöser Führung beinhaltet. Hiermit ist nicht gesagt, daß Mubarak mit religiöser Legitimität ausgestattet ist, sondern daß es ein bestimmtes kulturelles Verständnis der Begriffe gibt, das in der Übersetzung verlorengeht.

**22** Im Gegensatz dazu stimmen Verfassung und nachfolgende Ergänzungen darin überein, die spezifischen Details über die Aufgabe und Ernennung des Vizepräsidenten in den Händen des Präsidenten zu belassen. Dieser ist nicht gezwungen, einen Stellvertreter zu ernennen. Darüber hinaus schreibt die Verfassung auch keine Aufgaben für den Vizeprä- sidenten vor.

nannt. Dies ist um so überraschender angesichts der extremen internen Instabilitäten in seiner Regierungszeit (Aufkommen gewalttätiger islamistischer Gruppierungen, Attentat von Addis Abeba 1995, Eskalation regionaler Konflikte). Selbst nach den erfolglosen Attentatsversuchen und offenen Morddrohungen von militanten Islamisten ernannte Mubarak keinen Stellvertreter, was die Spekulationen um einen potentiellen Nachfolger weiter anfachte. Mubarak ließ die ägyptische Bevölkerung – scheinbar willentlich – in dieser Frage im Unwissen. Unter der plausiblen Vermutung, daß die derzeitige Kernelite ihrer Zukunft nicht planlos entgegengeht, kann aber angenommen werden, daß ein Notfallplan für die Nachfolge des Präsidenten existiert.

Mubaraks Antwort auf die Nachfolgefrage war immer, daß er dem Land keine bestimmte Person aufzwingen wolle. Auch würden die Verfassung und die staatlichen Institutionen bei Bedarf einen reibungslosen und legalen Übergang garantieren. Laut Verfassung steht der Parlamentssprecher an erster, der Präsident des obersten Verfassungsgerichts an zweiter Stelle in der Nachfolgeregelung für das Präsidentenamt. Einer von beiden würde übergangsweise bis zur offiziellen Wahl des Nachfolgers durch das Parlament über die Regierungsmacht verfügen. Mubaraks legalistische Antwort klärte zwar die Frage eines möglichen Vizepräsidenten, nicht jedoch die nach seinem Nachfolger. Viele ausländische Beobachter betrachten diese offene Frage als Scheitern, als Feigheit oder als Versuch Mubaraks, einen seiner Söhne in das Präsidentenamt einzusetzen. Mubaraks Verhalten kann aber auch als eine bewußte Strategie interpretiert werden: Denn erstmals seit der Ausrufung der Republik ist dadurch der Spielraum gegeben, den Weg für einen zivilen Nachfolger offenzuhalten.

### **Die Lücke verstehen**

Auch ohne einen offiziellen Vizepräsidenten existierte immer ein »zweiter starker Mann« im Staat: Abdelhalim Abu Ghazzala etwa, Verteidigungsminister und Berater des Präsidenten von 1981 bis 1993, oder Amr Moussa, Außenminister von 1991 bis 2001 und gegenwärtig Generalsekretär der Arabischen Liga. Ihre Rolle in der Vergangenheit kann als Schlüssel für das Verständnis der jetzigen Situation dienen. Auch sollte Gamal Mubarak als Mitglied des Generalsekretariats der NDP (seit 2000) dazugezählt werden. Denn wie bei Ghazzala und Moussa drehte sich auch um ihn die Nachfolgedebatte; allerdings kann er nicht wie diese beiden als »zweiter starker Mann« bezeichnet werden.

Die drei Genannten repräsentieren darüber hinaus drei wichtige Institutionen in Ägypten: das Verteidigungsministerium, das Außenministerium und – innerhalb der NDP – die kommende Generation. Angehörige des Militärs und Diplomaten dürften in Ägypten eigentlich keine Rolle in der Personalpolitik um das Präsidentenamt spielen; solange sie ein Amt bekleiden, dürfen sie weder wählen noch gewählt werden. In Wirklichkeit beeinflussen sie die Prioritäten der politischen Agenda ganz entscheidend. Militär und Diplomatie sind außerdem wichtige Aufstiegskanäle für die



aufstrebende Elite, ebenso wie die NDP. Die Rolle der NDP bei der Elitenrekrutierung ist oftmals umstritten; sie sollte jedoch aufgrund ihres großen Gewichts im Parlament mit eingeschlossen werden: 85,5 Prozent gehören der NDP an und der nächste Präsident am Ende der jetzigen Legislaturperiode wird mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Diese Mehrheit ist auch theoretisch erforderlich, um den Präsidenten aus Gründen der Untreue aus dem Amt wählen zu können.

Die drei Personen stehen auch für drei unterschiedliche politisch-historische Perioden: für die Phase von der Ermordung Sadats 1981 bis zum Oslo-Abkommen 1993; für den graduellen Niedergang des Oslo-Abkommens von 1993 bis zur al-Aqsa Intifada 2000; und für die Zeit der Reform des ägyptischen Systems von innen, die mit den ersten Parlamentswahlen unter juristischer Aufsicht im Jahr 2000 begonnen hat. Während der ersten Phase war Generalfeldmarschall Abu Ghazzala Verteidigungsminister; er verließ seinen Posten als hoher politischer Berater des Präsidenten im Jahr 1993, als das Oslo-Abkommen unterzeichnet wurde. Ghazzala galt so lange als »zweiter starker Mann«, wie ägyptisches Territorium unter israelischer Besatzung stand. Mit dem Oslo-Abkommen reduzierte sich die Bedeutung des Militärs, und es eröffnete sich ein neues Szenario: der diplomatisch-nationalistische Bereich. Mit ihm erschien Außenminister Amr Moussa als neuer potentieller Nachfolger für Mubarak.<sup>23</sup> Moussa bekleidete sein Ministeramt von 1991 bis 2001. In diese Zeit fallen der Oslo-Prozeß und sein Zusammenbruch sowie die Verhandlungen Ägyptens mit der Europäischen Union im Rahmen des Barcelona-Prozesses von 1995 bis 2001, die unter der Federführung von Moussa abliefen. Der Barcelona-Prozeß zielt unter anderem darauf ab, Verbindungen zwischen dem israelischen Markt und den arabischen Märkten zu schaffen und Israel in die Region zu integrieren; er ist damit eng mit der Entwicklung des Friedensprozesses in der gesamten Region verknüpft. Das Abkommen wurde schließlich von Außenminister Ahmed Maher unterzeichnet, kurz nachdem Amr Moussa seinen Posten verlassen hatte, obwohl er für die gesamten Verhandlungen verantwortlich gewesen war. Diese Veränderungen in der Position des »zweiten starken Mannes« im Staat scheinen in deutlicher Verbindung zu regionalen Entwicklungen zu stehen, speziell zum Verhältnis Ägyptens zu Israel.

Die drei Schlüsselfiguren können auch als Repräsentanten der drei wesentlichen politischen Strömungen angesehen werden: Abu Ghazzala für eine militärisch-islamistische Strömung, Amr Moussa für einen diplomatisch-nationalistischen Trend und Gamal Mubarak für eine (wahrscheinlich chancenlose)<sup>24</sup> zivil-liberale Tendenz. Die achtziger Jahre waren bis zur Implementierung von Camp David durch ein Anwachsen der islamistischen Strömung innerhalb der formalen Politik gekennzeichnet, was sich auch an den Mitgliedern des Parlaments oder den gewählten Vertre-

<sup>23</sup> Amr Moussa, der 1936 geboren wurde, studierte Jura in Kairo und startete 1958 eine Karriere als ziviler Angestellter im ägyptischen Außenministerium. 1967 wurde er ägyptischer Botschafter in Indien, 1990 Botschafter bei den Vereinten Nationen.

<sup>24</sup> Diese Bewertung wird weiter unten erläutert.

tern der Berufsverbände zeigte. Dagegen ging der Staat in den neunziger Jahren mit Gewalt und Repression gegen islamistische Aktivisten und Verbände vor: Deren Mitglieder wurden verhaftet, der sogenannte »Staat von Imbaba« – in einem der ärmsten Viertel Kairo – wurde zerstört. Parallel zum Zusammenbruch des Oslo-Prozesses kann heute wieder die Rückkehr der Islamisten in die formale Politik beobachtet werden.

### Zukunftsansichten

Die öffentliche Diskussion über die Nachfolge Hosni Mubaraks verstärkte sich nach dem Tod des syrischen Präsidenten Hafiz al-Asad im Jahr 2000. Offen verglich die oppositionelle ägyptische Presse den syrischen mit dem ägyptischen Fall und stellte die Frage, ob Gamal Mubarak der Nachfolger seines Vaters werden würde, so wie Bashar al-Asad seinem Vater im Amt gefolgt war.<sup>25</sup> Der Vergleich lag nahe, da es offensichtliche Parallelen gab: In beiden Ländern standen die älteren Söhne der Familien (‘Ala Mubarak und Basil al-Asad) bis Mitte der neunziger Jahre im Medieninteresse. Basil starb jedoch nach einem Autounfall und ‘Alas Rolle in der Geschäftswelt ging plötzlich ohne erkennbaren Grund zurück.<sup>26</sup>

Die syrische Nachfolgeregelung löste eine allgemeine Debatte um erbliche Nachfolgen in arabischen Republiken und Monarchien aus.<sup>27</sup> Viele arabische Intellektuelle, unter ihnen auch Saad Eddin Ibrahim, beschäftigten sich mit der Frage, ob andere arabische Staaten wie Ägypten, Irak, Libyen und Jemen ähnlich handeln könnten. Die Oppositionszeitung *al-Wafd* artikulierte diese Bedenken. Ihre Meinung wurde dadurch unterstützt, daß Gamal Mubarak seit Mitte der neunziger Jahre eine einflußreiche politische Rolle spielte, indem er die Funktion als Sprecher des ägyptisch-amerikanischen Präsidentenrates übernommen hatte.<sup>28</sup> Die Presse berichtete 1999 von Gamal Mubaraks Plan, eine neue politische Partei mit dem Namen *al-Mustaqbal* (»die Zukunft«) zu gründen, die die Interessen von Geschäftsleuten vertreten sollte. Gamal Mubarak gründete zwar nicht diese Partei, aber im gleichen Jahr die Organisation »Future Generation Foundation«, die sich für Jugendangelegenheiten engagieren soll: Wohnungsbau für junge Leute, Weiterbildung von Graduierten und das Stärken des politischen Bewußtseins in der jungen Generation. Er selbst setzt sich dafür ein, eine zweite und dritte Generation von Führungskräften in Verwaltung und technischen Berufen auf die Herausforderun-

<sup>25</sup> Für eine detaillierte Zusammenfassung der unterschiedlichen Positionen in der ägyptischen Presse vgl. Yotam Feldner, *Egypt's Succession, Part I: Will Egypt Follow Syria's Precedent?*, 24.7.2000 (MEMRI Inquiry & Analysis No. 31).

<sup>26</sup> ‘Ala Mubarak wurde in hohem Maße unpopulär; Gerüchten zufolge hatte er innerhalb kürzester Zeit einen immensen Reichtum angesammelt.

<sup>27</sup> In der Juli-Ausgabe des Jahres 2000 wurde in der saudischen Zeitschrift *al-Mijalla* der Terminus *jumlukiya* (»Republikarchie«) geprägt. Die mit der Verfassung nicht konforme »Inthronisierung« der Söhne in den Republiken ist ein sensibles Thema.

<sup>28</sup> Der ägyptisch-amerikanische Präsidentenrat ist ein Zusammenschluß von ägyptischen und amerikanischen Geschäftsleuten, die Investitionen in Ägypten anwerben wollen und die Regierung in ökonomischen Angelegenheiten beraten.

gen der Zukunft vorzubereiten. Dabei betont er, daß die Tür für alle jungen Leute offen steht, die sich in Nichtregierungsorganisationen und politischen Parteien engagieren wollen.<sup>29</sup> Im Februar 2000 begann Hosni Mubarak zum ersten Mal seit 1993, die Posten im Politbüro und im Generalsekretariat der NDP umzubersetzen. Gamal Mubarak wurde neues NDP-Mitglied des Generalsekretariats, genauso wie Wirtschaftsminister Youssef Boutros Ghali, Umweltministerin Nadia Makram Ebeid, Jugendminister Ali Eddin Hillal Dessouki und die beiden angesehenen Geschäftsleute Ibrahim Kamel (Kato Investment)<sup>30</sup> und Ahmed Ezz (Ezz Stahl). Diese Veränderungen zeigen den Versuch des Präsidenten, angesehenere und populäre Kabinettsmitglieder in das wichtigste Entscheidungsorgan der Partei zu hieven, die nicht als dogmatische Parteikader agieren. Außerdem sind somit mehr Kopten und Repräsentanten des Privatsektors im Generalsekretariat vertreten.

Nach den Parlamentswahlen von 2000, an denen Gamal Mubarak trotz anderslautender Gerüchte nicht als Kandidat teilgenommen hatte, wurde er als eines von vier neuen Mitgliedern einer Kommission ernannt, die für die Parteireform zuständig ist und jüngere Ägypter in die herrschende Partei einbringen soll. In den neunziger Jahren hat in den Parteien und im Parlament ein Prozeß der Kaderbildung und der Verjüngung eingesetzt, der hochqualifizierte Politiker des zweiten und dritten Ranges hervorbrachte.<sup>31</sup> Alle diese Aktivitäten können als Versuch Gamal Mubaraks gewertet werden, seine eigene politische Glaubwürdigkeit zu verbessern und ein Minimum an Legitimität aufzubauen. Feldner hat jedoch zu Recht darauf hingewiesen, daß der »meteoritenhafte« Aufstieg von Bashar al-Asad – in den Rang eines Feldmarschalls der syrischen Armee – in Ägypten nicht wiederholt werden kann.<sup>32</sup> Der ägyptische Fall wird aus mehreren Gründen nicht analog zum syrischen ablaufen: In Syrien hatte Asad seine Söhne implizit seit Beginn der neunziger Jahre »aufgebaut« und im System verankert, während Mubarak einige Male öffentlich und unmißverständlich ausschloß, die Macht seinen Söhnen zu übertragen. Gamal Mubarak wiederholte diese Position mehr als einmal in der Öffentlichkeit. In Syrien unterstützte eine Mehrheit der politisch relevanten Elite und der öffentlichen Meinung Bashar als Nachfolger seines Vaters, auch wenn diese Nachfolgeregelung in der syrischen Verfassung nicht vorgesehen war. In Ägypten hingegen unterstützt die Mehrheit der Elite und der überwiegende Teil der Öffentlichkeit nicht die Vorstellung, daß Gamal Mubarak seinem Vater als Präsident nachfolgen soll. Ihrer Ansicht nach ist der Rechtsstaat in Ägypten ausgereifter als in Syrien, und die Zivilgesellschaft sowie die

<sup>29</sup> Al-Ahram Weekly, 11.–17.5.2000.

<sup>30</sup> Ibrahim Kamel war eine Schlüsselfigur bei Gamal Mubaraks Plänen für die Gründung einer neuen Partei.

<sup>31</sup> Vgl. Gamal *Abdelmasser*, Political Change in Egypt. The Parliamentary Elections of 2000 and Horizon of Reform, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2001.

<sup>32</sup> Vgl. Yotam *Feldner*, Egypt's Succession Part II: Does Gamal Mubarak Have a Chance?, 25.7.2000 (MEMRI Inquiry & Analysis, No. 32).

Presse sind stärker. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Legitimitätsgrundlage: Während Bashar auf eine vererbte Legitimität als Teil der Asad-Familie und der Alawiten zurückgreifen kann, fehlt Gamal Mubarak diese Art der Legitimierung, da Ägyptens Gesellschaftssystem im Gegensatz zu den »Ländern des Fruchtbaren Halbmonds« nicht auf Konfessionen basiert.

Trotz des verbreiteten Widerstands gegen das »syrische Modell« führen die Unterstützer von Gamal Mubarak zwei Argumente an: Erstens habe Gamal Mubarak eine wirkliche Chance, wenn die einzige Alternative zu ihm ein Mann aus dem Militär ist. Und zweitens sind sie der Auffassung, daß er nicht von vornherein als Nachfolger ausgeschlossen werden solle, nur weil er der Sohn des Präsidenten ist. Vielmehr solle er sich durch seinen Familiennamen nicht entmutigen lassen.<sup>33</sup>

Während seines ersten USA-Besuchs unter der Regierung von George W. Bush gab Mubarak bekannt, daß er bis zum Ende des Jahres 2001 einen Vizepräsidenten ernennen würde, was aber bis heute nicht geschah. Auch wurde seitdem niemand offiziell eingeführt. Das Geheimnis um den Vizepräsidenten geht weiter.

Die politische Agenda des Nachfolgers wird all jene Forderungen aufnehmen müssen, die gegenwärtig von der politischen Opposition – einschließlich der Muslimbrüder – geäußert werden. Der nächste Präsident wird einen Dialog zwischen den unterschiedlichen politischen Strömungen initiieren müssen, der sich um den legalen Rahmen der Politik der Regierung und der Opposition drehen wird. Die einflußreichsten Strömungen werden dabei die Lobby-Gruppen der Geschäftsleute und der Gewerkschaften sein, die Druck ausüben werden, um die Verteilung des Wohlstands und der politischen Macht in der Gesellschaft zu beeinflussen – das wird vor allem die Verfassungsänderung bezüglich der Quoten für Arbeiter und Bauern im Parlament sowie die Reform des Arbeitsgesetzes betreffen. Beide Lobbies sind heute noch in der NDP vertreten, es kann jedoch erwartet werden, daß eine Reihe von neuen Parteigründungen die verschiedenen Interessen widerspiegeln werden. In diesem Zukunftsszenario müßten die Muslimbrüder als politische Partei anerkannt werden; sie könnten die Rolle des konservativ-religiösen *backstopper* für das Regime übernehmen. Der Ausnahmezustand muß in diesem Szenario beendet und der Rechtsstaat gestärkt werden. Ein erster Schritt in Richtung freie und faire Wahlen wurde mit den Parlamentswahlen von 2000 getan. Falls zukünftige Wahlen stärker den Willen der Wähler widerspiegeln sollten als bei den letzten Wahlen, könnte es eine Wiederbelebung des Demokratisierungsprozesses geben.

### Zusammenfassung

In den Jahren 1952, 1970 und 1981 lassen sich drei gemeinsame Merkmale beim Machttransfer zu einer neuen Elite feststellen: Er fand immer in

<sup>33</sup> Vgl. ebd.

einer Zeit schwerer externer und interner Krisen statt,<sup>34</sup> ein größeres Blutvergießen blieb aus und im Anschluß folgte – im Gegensatz zu vielen Erwartungen – eine Periode der Stabilität und Kontinuität.

In bezug auf die Frage nach der aufstrebenden politisch relevanten Elite wird hier eine Differenzierung der nächsten Generation in zwei ideologische Strömungen vorgeschlagen: Eine der beiden Strömungen ist die liberal-nationale Richtung, die während der neunziger Jahre aus den etablierten politischen Institutionen wie der herrschenden Partei, den Gewerkschaften, einigen Nichtregierungsorganisationen und der Armee hervorging.<sup>35</sup> Die jungen Offiziere des Oktoberkriegs haben inzwischen Führungspositionen in der Armee oder wichtige Posten im zivilen Bereich eingenommen. Daraus kann abgeleitet werden, daß die jetzigen zweiten und dritten Ränge der zivilen wie der militärischen Elite, die in den nächsten zehn Jahren aufsteigen werden, nicht am Oktoberkrieg oder an einem anderen Krieg gegen Israel teilgenommen haben.

Die andere Strömung ist die »islamische Renaissance«, die sich als moderne Version der Muslimbruderschaft entwickelt hat. Ihr Slogan der achtziger Jahre – »Islam ist die Lösung« – wandelte sich in den neunziger Jahren in »Respekt für die Verfassung«. Die Mitglieder dieser Richtung nahmen wichtige Posten in einigen Verbänden ein und gründeten ihre eigenen NRO. Im Jahr 2000 kehrten sie in das Parlament zurück. Ihre gemeinsame Agenda ist zu einem Großteil pro-kapitalistisch, doch wenden sie sich erklärtermaßen gegen das, was sie eine »Verwestlichung« im politischen und sozio-kulturellen Sinne nennen. Ihr Diskurs ist islamistisch, populistisch und anti-liberal. Es ist allerdings schwer, konkrete Aussagen über die ideologischen Einstellungen der jungen Militärs zu treffen: Fest steht jedoch, daß sie derselben Generation wie Khalid Islambuli entstammen, der Sadat im Alter von 26 Jahren ermordete; außerdem konnten sie vom Frieden und der Stabilität der letzten zwanzig Jahre profitieren.

Die gemeinsame historische Prägung beider Strömungen dieser Generation ist zum einen die Erfahrung des Oslo-Prozesses und zum anderen die der Islamisierung von Staat und Gesellschaft. Welche Strömung sich durchsetzen wird, hängt hauptsächlich von regionalen und internationalen Entwicklungen ab. Einem optimistischen Szenario liegt die Vorstellung eines regionalen Friedens und der Stabilität zugrunde; hier könnte die liberal-nationale Strömung an die Macht kommen. Ein pessimistisches Szenario entwickelt sich aus einer Eskalation des israelisch-palästinensischen Krieges und des »Kriegs gegen den Terrorismus«. Dann könnten die Anhänger der »islamischen Renaissance« dominieren. Ihr erster Schritt könnte darin bestehen, die »amerikanisch-europäisch-ägyptische« Plattform zu schwächen und statt dessen die Verbindungen zu anderen muslimischen Ländern, vor allem in Asien, zu stärken.

<sup>34</sup> Dazu gehört die Niederlage der arabischen Armeen 1948 und 1967 gegen Israel ebenso wie der Friedensvertrag zwischen Ägypten und Israel 1979.

<sup>35</sup> Das prominenteste Beispiel hierfür ist der gegenwärtige Verteidigungsminister Hussein Tantawi, der als Offizier in den siebziger Jahren diente und 25jährig am Krieg von 1973 teilnahm.

Am Ende wird es wohl eine Kompromißlösung geben, die zwischen den beiden Strömungen der nächsten Generation liegt. Diese Position könnte als »liberal-islamistisch« bezeichnet werden. Ein gemeinsames strukturelles Muster bei Austauschprozessen in der politisch relevanten Elite war in der Vergangenheit die Einführung eines »Mittlers«, der für umstrittene Entwicklungen der jeweils vergangenen Periode zumindest nicht direkt verantwortlich gemacht werden konnte und als moderat galt. Solche Personen sind auf beiden Seiten des politischen Spektrums zu finden. Für das Amt des Präsidenten kommt eine charismatische Persönlichkeit wie Amr Moussa in Frage, der mit beiden beschriebenen Trends arbeiten könnte. Er steht in bezug auf sein Alter als auch hinsichtlich seiner ideologischen Haltung in der Mitte. Bekannt für seine pan-arabischen Sichtweisen arbeitet Moussa momentan als Generalsekretär der Arabischen Liga, die er als politischer Mittler wieder mehr in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt hat. Moussas gegenwärtiges Amt wurde von ausländischen Beobachtern häufig als Schwächung seiner Position und als Ergebnis der Ängste Mubaraks angesehen, einen starken Außenminister neben sich zu haben.<sup>36</sup> Die Positionierung Moussas könnte aber auch als Maßnahme verstanden werden, ihn in politisch schwierigen Zeiten unbeschadet zu halten, um ihn zum geeigneten Zeitpunkt wieder auf einen Posten mit politischem Einfluß berufen zu können. Spätestens seit der bedeutenden Rolle Moussas während der Irak-Krise im September 2002 ist die Einschätzung widerlegt, er habe an Einfluß verloren. Amr Moussa gilt in Ägypten als hochbegabte und charismatische Persönlichkeit; man spricht sogar von einer regelrechten »Moussa-Manie«.<sup>37</sup> Zweifellos könnte die aufstrebende politisch relevante Elite von einer starken Person wie ihm geführt werden.

**36** Vgl. Heiko Flottan, Ägyptens Volksheld steigt ab. Außenminister Moussa muß die unbedeutende Arabische Liga führen, in: Süddeutsche Zeitung, 30.3.2002; oder auch: (uk), Amr Moussa: Zurückgestutzte »Hoffnung der Araber«, in: Neue Zürcher Zeitung, 26.3.2002.

**37** Mit dem Beginn der zweiten Intifada 2000 kam ein populäres Lied in Ägypten von dem Sänger Shaaban Abdel Rahim heraus, das den Titel »Ich liebe Amr Moussa und ich hasse Israel« trug. Dies bestätigt die weitverbreitete Vorstellung, daß Moussas Haltung gegenüber Israel in der Bevölkerung mehr Zustimmung fand als Mubaraks außenpolitischer Kurs in dieser Frage.

## Abdallahs Jordanien: More business than usual

André Bank

Jordanien ist einer der arabischen Staaten, in denen in den letzten Jahren ein Führungswechsel an der Staatsspitze stattgefunden hat. Nach dem Tod des langjährigen Königs Husein im Februar 1999 – er hatte Jordanien seit 1952 regiert – bestieg dessen Sohn Abdallah den haschemitischen Thron. Da der junge König vor seiner Machtübernahme, stärker noch als die neuen Führer Bashar al-Asad in Syrien und Muhammad VI. in Marokko, politisch unerfahren war und sich die wirtschaftliche und regionalpolitische Situation als schwierig darstellte, erschien seine Herrschaft als ein diffiziles Unterfangen. Drei politische Strategien erlaubten es Abdallah II. jedoch, in den ersten drei Jahren seine Position zu festigen: Erstens die Beibehaltung der Mittel autoritärer Kontrolle und Repression, vor allem durch einen starken Einsatz von Polizei- und Geheimdienstkräften sowie die partielle Rücknahme politischer Freiheiten; zweitens eine veränderte politische Prioritätensetzung weg von primär außen- und sicherheitspolitischen Fragestellungen hin zu einem verstärkten Fokus auf interne, ökonomische Reformen; und drittens ein partieller, aber auf wichtigen Positionen erfolgter Wandel der politisch relevanten Eliten.<sup>1</sup>

Dieser Beitrag soll sich schwerpunktmäßig auf den Wandel der politisch relevanten Eliten in Jordanien seit 1999 beziehen. Drei Fragenkomplexe stehen dabei im Mittelpunkt der Betrachtung: Wer sind diese neuen Eliten, und wie sehen ihre Rekrutierungsmuster und spezifischen Charakteristika aus? Inwiefern ergeben sich durch den Elitenwandel machtpolitische Verschiebungen, und wie lassen sich unterschiedliche Elitensegmente in den drei Kreisen verorten? Welche Politikinhalte haben diese Eliten durchgesetzt, und welche Themen wurden vernachlässigt?

Deutlich wird dabei eine »Ökonomisierung«, eine stärkere Berücksichtigung von durch ökonomische Fragen geprägte Eliten sowie eine Betonung wirtschaftlicher und eine Vernachlässigung politischer Reformen. Der jordanische Elitenwandel findet nicht in einem innen- und außenpolitischen Vakuum statt. Mehr noch als in anderen Fällen von Elitenwandel ist das jordanische Beispiel eingebettet in herrschafts-, wirtschafts- und außenpolitische Rahmenbedingungen.

### Die herrschaftspolitische Dimension

Politische Herrschaft in Jordanien kann als autoritär-personalistisch bezeichnet werden. Der König als zentraler Akteur kann dabei weitgehend die politische Agenda und zum Großteil auch die Zusammensetzung der

<sup>1</sup> Diese Komponenten – als die drei Säulen, auf denen das »System Abdallah« beruht – sind das Ergebnis einer umfassenderen Analyse politischer Herrschaft in Jordanien. Vgl. Oliver Schlumberger/André Bank, Succession, Legitimacy, and Regime Stability in Jordan, in: Arab Studies Journal, (Frühjahr 2002) 1, S. 50–72.

politisch relevanten Elite bestimmen, zumindest in den ersten beiden Kreisen, teilweise aber auch im dritten Kreis. Abdallah II. stützt seine Herrschaft auf einen kleinen Zirkel von Schlüsselfiguren, die die Fähigkeit besitzen, strategische Entscheidungen in wichtigen Politikfeldern wie der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik zu treffen – sie gehören damit zum ersten Kreis. Zu diesen zählen der Chef des *mukhabarat* (Geheimdienst), einzelne Führer des Militärs und der Polizei, der Chef des königlichen Hofes, der Premierminister sowie, der jeweiligen Sachfrage entsprechend, einzelne Fachminister. Zusätzlich können königliche Berater einen gewissen Einfluß auf das politische *agenda-setting* ausüben. Der König herrscht folglich nicht uneingeschränkt, vielmehr stimmt er seine Entscheidungen auf die unterschiedlichen Interessen der Elitenmitglieder ab. Militär und Sicherheitsdienste erfahren hierbei als traditionelle Stützen des Regimes eine besondere Rücksichtnahme. Neben dieser verschiedene Interessen austarierenden Strategie versucht Abdallah II. über permanente Postrotationen zu verhindern, daß sich einzelne Mitglieder der politisch relevanten Elite vom König unabhängige Klientelnetzwerke aufbauen, mit denen sie seine herausgehobene Herrschaftsposition gefährden könnten. Dabei scheint Abdallah II. – ähnlich wie König Husein – auf ein Reservoir von loyalen Politikern zurückzugreifen, die sich immer wieder in den unterschiedlichsten Positionen wiederfinden. Dieses »Durchmischen« der politisch relevanten Elite durch den König stellt ein Grundmuster jordanischer Herrschaft dar, unabhängig von einem Wechsel an der Staatsspitze. Solche Rotationen sollten jedoch deutlich von einem Elitenwandel unterschieden werden. Es kann erst dann von Elitenwandel gesprochen werden, wenn zumindest ein partieller Austausch von strukturell unterschiedlichen Elitensegmenten stattfindet, das heißt, daß Personen mit einem anderen Hintergrund und anderen politischen Prioritäten in die politisch relevante Elite aufsteigen.

## Die ökonomische Dimension

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Jordaniens sind schwierig.<sup>2</sup> Als kleines Land mit einer begrenzten Ressourcenbasis muß Jordanien eine Vielzahl von Wirtschaftsprodukten (unter anderem Erdöl) importieren; die Exportpalette ist mit Produkten wie Phosphat, Pottasche und Düngemittel äußerst schmal. Der Tourismus stellt einen weiteren Wirtschaftsfaktor dar, ist jedoch weitgehend von regionalpolitischen Entwicklungen abhängig. Infolgedessen ist Jordanien im Grunde primär eine Dienstleistungsgesellschaft mit hoher Staatsquote (etwa 60 Prozent des jährlichen Budgets). Seit den siebziger Jahren verlief die wirtschaftliche Entwicklung trotz der Ressourcenknappheit stabil, da durch strategische Unterstützungsgelder aus den Golfstaaten, den USA und der EU ein hoher Anteil externer Devisen

<sup>2</sup> Für einen Überblick der jordanischen Wirtschaftsentwicklung in den neunziger Jahren vgl. Oliver *Schlumberger*, *Jordan's Economy in the 1990s: Transition to Development?*, in: George *Joffé* (Hg.), *Jordan in Transition 1989–2000*, London 2002, S. 225–253. Ebenso Volker *Perthes*, *Geheime Gärten: Die neue arabische Welt*, Berlin 2002, S. 249–253.



nach Jordanien einfloß. Ende der achtziger Jahre geriet Jordanien jedoch in die Schuldenfalle, und es wurde ein weitreichendes Strukturanpassungsprogramm durch die internationalen Finanzinstitutionen initiiert. Der erste Schritt der makroökonomischen Stabilisierung verlief dabei weitestgehend erfolgreich. Die in der Folge einsetzenden ökonomischen Strukturanpassungsmaßnahmen erzielten jedoch nicht die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und von der Weltbank erwünschten Ergebnisse. So blieb beispielsweise bis Ende der neunziger Jahre das jährliche Wirtschaftswachstum unter dem Bevölkerungswachstum, das weiterhin knapp vier Prozent betrug. Die Arbeitslosigkeit schwankt – unterschiedlichen Schätzungen zufolge – zwischen 20 und 25 Prozent, die Zahl der Armen liegt zwischen einem Viertel und einem Drittel der Gesamtbevölkerung. Diese schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen, gerade auch der relative Rückgang an finanziellen Überweisungen aus dem Ausland, erschweren es den Mitgliedern der Elite, ihre jeweiligen politischen Projekte umzusetzen, seien dies wirtschaftspolitische Reformen oder der für diese Elite persönlich wichtige Aufbau und Erhalt von Klientel- und Patronagenetzwerken, der vielfach durch externe Gelder finanziert wird.

### Die außenpolitische Dimension

Neben diesen innenpolitischen und ökonomischen Aspekten steht der Elitenwandel unter Abdallah II. ebenfalls in Wechselwirkung mit einer regionalen und internationalen Dimension. Prägend für Jordaniens Außenpolitik ist dabei die exponierte geographische Lage des Landes: Jordanien ist umgeben von politisch einflußreichen Staaten, die eine regionale Vorherrschaft anstreben: Syrien im Norden, Saudi-Arabien im Süden, vor allem aber Israel im Westen und der Irak im Osten. Eine Strategie der jordanischen Außenpolitik ist daher ein ausgeprägtes *balancing*-Verhalten, das heißt gute nachbarschaftliche Beziehungen, vor allem Handelsbeziehungen, mit möglichst vielen Staaten der Region, und gleichzeitig der Versuch, einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden.<sup>3</sup> Daneben ist die jordanische Außenpolitik durch eine starke Orientierung zu den USA und der EU geprägt, nicht zuletzt, um über bi- und multilaterale Entwicklungshilfen beziehungsweise Schuldenerlasse externe Gelder zu akquirieren. Zusammengefasst stellen diese beiden Strategien wiederum einen Balanceakt der jordanischen Außenpolitik zwischen einer pro-amerikanischen Grundhaltung der politischen Führung einerseits und einer starken Lobbytätigkeit des Königs gegen eine US-Intervention im Irak andererseits dar;<sup>4</sup> schließlich gilt der Irak trotz des UN-Embargos als wichtigster Absatz-

<sup>3</sup> Vgl. zur jordanischen Außenpolitik allgemein: Markus Bouillon, *Walking the Tightrope: Jordanian Foreign Policy from the Gulf Crisis to the Peace Process and Beyond*, in: Joffé, Jordan in Transition, S. 1–22, und Laurie A. Brand, *Jordan's Inter-Arab Relations: The Political Economy of Alliance Making*, New York 1994.

<sup>4</sup> Vgl. Christian Chesnot, *La Jordanie entre deux crises*, in: *Politique Internationale*, (Sommer 2002) 2, S. 129–143, und Marc Lynch, *Jordan's King Abdallah in Washington*, in:

markt für jordanische Produkte, und zusätzlich bezieht Jordanien irakisches Erdöl zu Vorzugspreisen. Des weiteren würde ein US-Angriff eine Flüchtlingswelle aus dem Irak zur Folge haben, von der Jordanien in starkem Maße betroffen wäre.

Das jordanische *balancing* wird darüber hinaus auch beim Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern deutlich. Während die politische Führung das israelische Vorgehen und den Stillstand der Friedensverhandlungen kritisiert, weigert sie sich gleichzeitig strikt, den 1994 mit Israel geschlossenen Friedensvertrag aufzukündigen. Diese Grundhaltung stößt innerhalb Jordaniens auf den heftigen Widerstand derjenigen, die die Normalisierung der bilateralen Beziehungen ablehnen, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, daß mehr als die Hälfte der jordanischen Bevölkerung palästinensischer Abstammung ist.

Die internen wie die externen Rahmenbedingungen Jordaniens schränken die Handlungsmöglichkeiten der jordanischen Eliten ein. Dennoch ist eine gewisse Auswahl an Optionen gegeben, auf deren Basis die Eliten ihre strategischen Entscheidungen ausrichten. Ein Wandel in der Zusammensetzung der politisch relevanten Elite kann dabei die Wahrnehmung der wichtigsten Politikziele sowie die angemessene Strategie zu deren Umsetzung verändern.

### Abdallahs »neue Garde«<sup>5</sup>

Nach der Machtübernahme König Abdallahs II. im Februar 1999 zeigte sich eine Neuerung in der jordanischen Elitenpolitik: Neben der weiterhin stattfindenden Postenrotation innerhalb der vorhandenen politischen Elite setzte ein von oben initiiertes, gradueller Elitenwandel ein. Hierbei spielte der sogenannte *Economic Consultative Council* (ECC) eine wichtige Rolle. Diese neue, zwanzigköpfige, vom König geleitete Institution wurde im Dezember 1999 von Abdallah als ein Beratungsgremium für Wirtschaftspolitik und Strategieplanung ins Leben gerufen.<sup>6</sup> Bemerkenswert für eine Wirtschaft, in der der Staat für Jahrzehnte als größter Arbeitgeber und mächtigster ökonomischer Akteur fungierte, ist dabei die Tatsache, daß der ECC zur Anfangszeit von 14 Vertretern der Privatwirtschaft dominiert wurde. Auffällig ist hierbei, daß diese Repräsentanten des Privatsektors allesamt zwischen 35 und 45 Jahre alt waren und somit derselben Generation wie der 1962 geborene König angehörten. Eine weitere Ähnlichkeit besteht darin, daß sie fast alle einen Universitätsabschluß in Wirtschaftswissenschaften haben, über Auslandserfahrung (zumeist in den

Middle East Report, 8.5.2002 (Press Information Note 94).

<sup>5</sup> Im folgenden bietet der Beitrag eine aktualisierte Zusammenfassung der ausführlicheren Analyse von *Schlumberger/Bank*, *Succession*, in dem die hier präsentierte Interpretation und Argumentation entwickelt wurde.

<sup>6</sup> Der heute bestehende ECC geht auf das Forum vom März 2001 zurück; das letzte Treffen fand im September 2002 in Aqaba statt. Der für den jordanischen Elitenwandel – und damit für diese Analyse – primär wichtige ECC wurde in Folge eines Wirtschaftsforums am Toten Meer im November 1999 gegründet.

USA oder Großbritannien) verfügen und somit Englisch fließend beherrschen. Das wichtigste gemeinsame Kriterium scheint jedoch zu sein, daß es sich bei ihnen um international orientierte Geschäftsleute handelt, die in den unterschiedlichsten Sektoren (Informationstechnologien, Aktienpekulation, Banken, Bewässerungstechnologie) erfolgreich sind.

Im Gegensatz zu einem Großteil der älteren Elite unter König Husein ist diese »Generation Abdallah«<sup>7</sup> in erster Linie durch die Wirtschaftskrise Jordaniens seit Ende der achtziger Jahre sowie durch den Friedensprozeß der arabischen Staaten mit Israel und dessen weitgehendem Scheitern geprägt. Die ECC-Repräsentanten stehen beispielhaft für jordanische ökonomische Erfolgsgeschichten; sie haben den Jargon der wirtschaftlichen Globalisierung mit Begriffen wie »Marktwirtschaft«, »Strukturanpassung« und »good governance« verinnerlicht. Ihre Agenda ist folglich auch in erster Linie eine ökonomische: Ziel dieser »neuen Garde« ist eine umfassende wirtschaftliche und technologische Transformation Jordaniens sowie die Integration des Landes in eine globalisierte Weltwirtschaft. Dazu fordern sie unter anderem den Abbau von Handelsschranken, die Privatisierung von Staatsbetrieben und verstärkte Investitionen in den Bildungssektor sowie in Informationstechnologien.<sup>8</sup> Gegenüber diesen konkreten wirtschaftspolitischen Vorstellungen fehlen in ihrer Agenda konkrete Vorstellungen in Politikbereichen, die keine direkte Verbindung zur Ökonomie aufzeigen. Demokratie und Menschenrechte spielen beispielsweise keine Rolle, oder sie sind lediglich zweitrangige Phänomene, die möglicherweise nach den wirtschaftlichen Reformen auf die Tagesordnung kommen, wenn überhaupt. Diese offensichtliche Gleichgültigkeit der »Generation Abdallah« gegenüber genuineren politischen Reformen wird jedoch bisweilen von einer strategischen Reformrhetorik überdeckt, mit der versucht wird, den Konditionalitäten internationaler Geber zu entsprechen. Regionalpolitische Fragen wie die Rolle Jordaniens im israelisch-palästinensischen Konflikt beziehungsweise im Hinblick auf einen möglichen US-Angriff auf den Irak werden ebenfalls stark unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet. So würde ein israelisch-palästinensischer Friedensvertrag ebenso wie das Ende der UN-Sanktionen gegen den Irak für Jordanien ein Mehr an Möglichkeiten im intra-regionalen Handel ergeben.

Für einige aus dieser vom neuen König handverlesenen »jungen Garde« stellte der ECC einen Aufstiegskanal für Ministerposten im Kabinett des seit Juni 2000 regierenden Premierministers Ali Abul-Ragheb dar. Mit dem ECC als Sprungbrett war es also möglich, potentielle Widerstände gegen Aufsteiger aus herkömmlichen Institutionen wie der Staatsbürokratie oder dem Militär- und Sicherheitsapparat leichter zu umgehen. Vertreter der »Generation Abdallah« konnten so in den zweiten Elitenkreis, je nach Sachfrage bisweilen sogar in die jordanische Kernelite, aufsteigen. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist Basim Awadallah, der Ende 2001 neuer Planungs-

7 Der Terminus »Generation Abdallah« stammt von *Perthes*, *Geheime Gärten*, S. 241.

8 Zur Rolle von Informationstechnologien in Jordanien vgl. *Karla J. Cunningham*, *Jordan's Information Revolution: Implications for Democracy*, in: *Middle East Journal*, 56 (Frühjahr 2002) 2, S. 240–256.

minister wurde und als eine der einflußreichsten Figuren in Abdallahs ökonomischer Garde gilt. Als ECC-Mitglied stand Awadallah zuvor der Wirtschaftsabteilung am königlichen Hof vor. Der heutige Bildungsminister, der Handels- und Industrieminister, der Minister für Post und Telekommunikation sowie der ehemalige Wirtschaftsminister stehen für dasselbe Phänomen.

Neben all diesen neuen Charakteristika muß jedoch betont werden, daß zwei Aspekte im Zusammenhang mit der »Generation Abdallah« gegenüber der Elitenpolitik von König Husein konstant bleiben: Zum einen hat niemand, außer Abdallah selbst, ein Mitspracherecht bei der Besetzung des ECC. Einzig die Führungsperson selbst entscheidet, wem Einfluß zugestanden und wem er vorenthalten wird. Durch die alleinige und weitgehend informelle Entscheidungsgewalt des Königs bei der Elitenrekrutierung im ECC wird dann auch nachvollziehbar, wieso die Mehrzahl der »neuen Garde« Familien angehört, die bereits seit Jahrzehnten in Jordanien bekannt und politisch einflußreich sind: Durch ihre familiären Verbindungen – und ein Ausbildungs- und Berufshintergrund im *business* – konnten viele dieser jungen Männer (und nur wenige Frauen) Positionen erlangen, in denen Abdallah auf sie aufmerksam wurde. In einigen Fällen lassen sich auch langjährige Bekanntschaften dieser, vereinfacht ausgedrückt, »Söhne mächtiger Väter« ausmachen. Der noch immer starke Einfluß alteingesessener Familien läßt sich auch mit Blick auf die ECC-Mitglieder aufzeigen, die nicht Repräsentanten der »Generation Abdallah« sind. Als Vertreter der älteren Generation entstammen sie beispielsweise entweder wohlhabenden palästinensischen Familien oder sie gehören dem tribal-konservativen Establishment an. Es zeigt sich also, daß selbst im ECC, der als entscheidendes Instrument des Elitenwandels in Jordanien unter König Abdallah II. geschaffen wurde, über eine selektive Personalpolitik Rücksicht auf traditionelle Interessenkoalitionen und auf sozialen Ausgleich genommen wird.

### **Machtpolitische Verschiebungen**

Der in Jordanien ab 1999 von Abdallah II. initiierte Elitenwandel sowie die gleichzeitig für das Herrschaftssystem charakteristischen Postenrotationen haben eine Veränderung im Kräfteverhältnis zwischen verschiedenen Elitensegmenten gebracht. Diese Verschiebungen lassen sich zwischen den drei Kreisen der jordanischen politisch relevanten Elite genauso wie innerhalb der jeweiligen Elitensegmente beobachten. Wie bereits angedeutet, haben einige Vertreter der »Generation Abdallah« den Zugang zum ersten Kreis der Elite erhalten. Sie können damit in vielfältigen Politikbereichen, in erster Linie bei ökonomischen *policies*, aber auch bei Fragen, die nur mittelbar mit Wirtschaft zu tun haben, wie Bildungspolitik, Wasserfragen oder Verwaltungsreform, strategische Entscheidungen von nationaler Relevanz treffen. Einige dieser Vertreter, wie der bereits erwähnte Planungsminister Awadallah, der Handels- und Industrieminister Salah Bashir sowie der Post- und Telekommunikationsminister Fawaz Zu'bi, können, je

nach Sachfrage, ebenso wie der liberale Geschäftsmann und Premier Abul-Ragheb zur Kernelite gerechnet werden. Ihre Machtressource ist dabei ihre wirtschaftspolitische Kompetenz. Dazu kommt entscheidend, daß sie die persönliche Wahl Abdallahs sind; sie werden insofern vorerst, sollten sie sich weiterhin als hilfreich bei der Durchsetzung der königlichen Politikausrichtung erweisen, in ihren Positionen verbleiben. Es ist auffällig, daß die Umstrukturierungen im Kabinett Abul-Raghebs, der im Juni 2000 den konservativen Rawabdeh ablöste, diese »neue Garde« – mit Ausnahme der Absetzung des Wirtschaftsministers Muhammad Halaiqa im August 2002 – bislang noch nicht mit einbezogen haben.

Im Gegensatz zu diesen neu inkorporierten politisch relevanten Eliten lassen sich bei anderen Segmenten des ersten Kreises personelle Verschiebungen ausmachen. Ein Beispiel für die Marginalisierung einer vormaligen Schlüsselfigur ist die Entlassung von Adnan Abu Oudeh, eines politischen Beraters von Husein und Abdallah. Abu Oudeh wurde nicht zuletzt aufgrund der Veröffentlichung seines Buches, in dem er das bisweilen heikle Verhältnis von Palästinensern und Transjordaniern im haschemitischen Königreich thematisierte, entlassen.<sup>9</sup> Am stärksten beziehen sich diese personellen Veränderungen im ersten Kreis aber auf hochrangige Vertreter der Sicherheitskräfte. Das bedeutendste Beispiel dieser Manipulation bereits etablierter Eliten ist die Versetzung Samih Batikhis im November 2000 vom Chefposten des *mukhabarat*, in welcher ihm eine herausgehobene Machtstellung innerhalb des ersten Kreises attestiert wurde, in das Oberhaus des Parlaments. In dieser Position besitzt Batikhi zwar noch ein gewisses Maß an Einfluß, doch ist er seiner vormaligen Hausmacht im Geheimdienst teilweise beraubt. Batikhis Posten wurde in der Folge von einer Person besetzt, die weniger in die Tagespolitik eingreift. Ähnliche Umstrukturierungen gab es in den oberen Rängen des Militärs und der Polizeikräfte, die, wie der *mukhabarat*, zu den traditionellen Stützen des haschemitischen Regimes zählen und deren Führungsfiguren folglich auch zum ersten Kreis der politisch relevanten Elite gerechnet werden können. Diese personelle Rotation und damit die vermeintliche Stärkung des liberalen Flügels der Hauptentscheidungsträger wurde durch einen konservativeren Chef am königlichen Hof, den Transjordaniern Fayez Tarawneh, zumindest in Ansätzen wieder ausgeglichen. Der König versucht ganz offensichtlich, eine Balance zwischen den neuen reformorientierten Teilen der Kernelite und dem konservativeren Establishment zu halten. Machtverschiebungen innerhalb der politischen

<sup>9</sup> Vgl. Adnan Abu Oudeh, *Jordanians, Palestinians & The Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Washington, D.C. 1999. Bei der Unterscheidung der beiden größten Bevölkerungsgruppen wird in der Regel zwischen Jordaniern palästinensischer Herkunft, die mit ca. 60 Prozent die Mehrheit ausmachen, und sogenannten Transjordaniern, die aus dem Gebiet östlich des Jordanflusses entstammen (vgl. daher auch den englischen Ausdruck »East Banker«), unterschieden. Traditionell verließ sich das haschemitische Regime auf die Unterstützung dieser Transjordaniern. Vgl. den guten historischen Überblick bei Beverly Milton-Edwards und Peter Hinchcliffe, *Jordan – A Hashemite Legacy*, London 2001.

Elite, zumal des ersten Kreises, ergeben sich jedoch auch je nach politischer Situation. Infolge der innenpolitischen Demonstrationen im Zuge der zweiten palästinensischen *Intifada* scheint König Abdallah wieder stärker auf traditionelle Elitensegmente zurückzugreifen. So scheint sich beispielsweise die Position der beiden Senatoren Samih Batikhi und Zaid al-Rifa'i, ein alter Weggefährte Huseins, innerhalb der Machthierarchie wieder verbessert zu haben, so daß sie zwischen dem ersten und dem zweiten Kreis verortet werden können. Hierdurch wird deutlich, daß jordanische Elitenpolitik dynamisch ist, und dies, obwohl die in der Kernelite vertretenen Segmente relativ geschlossen sind.

Der zweite Kreis der jordanischen politisch relevanten Elite ist hingegen durch eine stärkere Durchlässigkeit und höhere Fluktuation gekennzeichnet. In ihm finden sich als neue Vertreter diejenigen, für die eine Mitgliedschaft im ECC nicht die Eintrittskarte für einen strategisch wichtigen Kabinettsposten bedeutete, sondern die weiterhin im Rat verblieben sind. Als Berater in ihren jeweiligen Sachbereichen können sie jedoch, aufgrund ihrer fachlichen Expertise, einen gewissen Einfluß geltend machen. Die verschiedenen Minister der Regierung Abul-Raghebs, so es sich nicht um strategische Portfolios im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik handelt, üben eine diesen ECC-Repräsentanten vergleichbar starke Entscheidungsgewalt aus. Durch die pro-palästinensischen Demonstrationen in Jordanien wurde dem Thema innere Sicherheit und somit auch dem Innenminister wieder stärkeres Gewicht eingeräumt. Mit der Besetzung dieses Postens durch Qaftan Majali im Januar 2002 wurde dabei wiederum auf eine einflußreiche, konservative Stammesfamilie zurückgegriffen. Ein anderer Vertreter desselben Clans, Abdul-Hadi Majali, der mit einer starken transjordanischen Hausmacht ausgestattet ist, hatte den Vorsitz des Parlaments, das heißt des gewählten Unterhauses, inne. Das vom König ernannte Oberhaus des Parlaments ist ebenfalls mit älteren Mitgliedern der politisch relevanten Elite besetzt. Im Oberhaus sitzen vielfach Politiker, die unter König Husein zum Teil noch zur Kernelite zählten. Unter Abdallah II. scheint das Oberhaus als Beratungsgremium generell an Einfluß eingebüßt zu haben, in erster Linie gegenüber dem ECC. Die beiden Kammern des Parlaments gehören als Gremien insgesamt nicht in den zweiten Kreis der Elite; vielmehr zählen zu diesem Kreis einige ihrer Mitglieder mit einflußreichen persönlichen Verbindungen und umfangreichen Klientelnetzen.

Zum dritten Kreis der jordanischen politisch relevanten Elite können schließlich eine Vielzahl unterschiedlichster Segmente gerechnet werden, die an dieser Stelle nur exemplarisch aufgeführt werden. Eine der Mehrheit des ECC ähnliche Position im Sinne von ökonomischer Liberalisierung vertreten etwa die *Young Entrepreneurs Association* sowie das *Jordan Investment Board* (JIB). Die Vorsitzende des JIB, Reem Badran, die selbst einer bekannten Familie entstammt, ist durch Heirat mit dem jetzigen Industrie- und Handelsminister und ehemaligen ECC-Mitglied Salah Bashir verbunden. Auch Teile der Staatsbürokratie und des Militär- und Sicherheitsapparats lassen sich im dritten Elitenkreis verorten. Diese beiden Segmente –

reformorientierte junge Ökonomen auf der einen, Teile des Verwaltungsektors auf der anderen Seite – können als Repräsentanten von Interessenskoalitionen betrachtet werden, die bereits in der Kernelite vorhanden sind.

Daneben befinden sich im dritten Kreis aber auch Teile der politisch relevanten Elite, die eine komplett andere Agenda verfolgen: die Oppositionseliten. Es ist auffällig, daß die meisten von ihnen die Vorsitzenden bestimmter Berufsverbände – zum Beispiel der Ingenieure, Ärzte und Journalisten – oder die Parteiobere der *Islamic Action Front* (IAF), der stärksten islamistischen Oppositionspartei in Jordanien, sind. Durch ihre Organisation von Protesten sind sie zu den Vorreitern der sogenannten Anti-Normalisierungsfrente im Hinblick auf die Beziehungen zu Israel avanciert. Hierbei können sie sich eines starken Rückhalts bei einem Großteil der jordanischen Bevölkerung sicher sein. Unterstützung erhalten sie dabei insbesondere von den nicht-privilegierten Gesellschaftsschichten palästinensischer Herkunft. Mit ihrer starken Präsenz bei Demonstrationen und ihrer unzweideutigen Haltung im Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern konnten sie in der jordanischen Öffentlichkeit einen Gegen Diskurs etablieren, den die Regierenden nicht gänzlich ignorieren können.

Ein anderes Beispiel einer Vertreterin der Gegenelite im dritten Kreis ist die ehemalige Parlamentarierin Tujan Faisal, deren Prozeß in den letzten Monaten ebenfalls für internationale Schlagzeilen sorgte.<sup>10</sup> Die Meinungen, Positionen und Diskurse der Gegeneliten im dritten Kreis der politisch relevanten Elite können durchaus einen, wenn auch eingeschränkten Einfluß auf andere Teile der Elite haben. Insgesamt gibt es also eine gewisse Offenheit und einen Pluralismus, der zwar begrenzt bleibt, aber auf verschiedene Elitensegmente ausstrahlen und von diesen aufgenommen werden kann.

## Ökonomischer Reformeifer und politische Deliberalisierung

Der Wandel innerhalb der politisch relevanten Elite in Jordanien, der 1999 einsetzte, sowie die damit zusammenhängenden formellen und informellen Machtverschiebungen in den drei Kreisen spiegeln sich auch in den erzielten Politikgehalten wider. Hier zeigt sich seit dem Beginn von Abdallahs Herrschaft eine veränderte politische Prioritätensetzung, die sich schwerpunktmäßig auf wirtschaftspolitische Reformen mit dem Ziel der Weltmarktintegration Jordaniens konzentriert. Ein Großteil der Reformprojekte hat dabei eine externe Dimension: Hierzu zählen unter

<sup>10</sup> Tujan Faisal war im Mai 2002 von einem staatlichen Sicherheitsgericht zu 18 Monaten Gefängnis verurteilt worden, nachdem sie in einem offenen Brief Premierminister Abul-Ragheb beschuldigt hatte, persönlich von einem gerade beschlossenen Gesetz zu profitieren, das die Prämien bei Autoversicherungen verdoppeln würde; schließlich, so Faisal, dominiere die Familie Abul-Raghebs die Autoversicherungsindustrie in Jordanien. Um einen weiteren Imageschaden für die jordanische Führung zu vermeiden, erließ Abdallah II. Ende Juni ein königliches Dekret, in dem er Faisal von ihrer Bestrafung freisprach. Dennoch bleibt das Urteil bestehen. Vgl. Jillian Schwedler, Don't Blink – Jordan's Democratic Opening and Closing, in: Middle East Report, 3.7.2002 (Press Information Note 98).

anderem der Beitritt Jordaniens zur Welthandelsorganisation (WTO) im April 2000 und die damit verbundenen Gesetze zum Schutz des geistigen Eigentums sowie zum Kartellrecht, das Freihandelsabkommen mit den USA im Oktober 2000 sowie das im Mai 2001 ratifizierte bilaterale Partnerschaftsabkommen mit der EU im Rahmen des Barcelona-Prozesses. Innerhalb Jordaniens wurden die sogenannten »Qualifizierenden Industriezonen« (*Qualifying Industrial Zones, QIZ*), deren Produkte einen bestimmten israelischen und jordanischen Fertigungsanteil haben müssen und dann zollfrei in die USA exportiert werden können, weiter ausgebaut. Daneben wurde in Aqaba, der Hafenstadt am Roten Meer, eine »spezielle Wirtschaftszone« (*Aqaba Special Economic Zone, ASEZ*) etabliert, die ausländische Direktinvestitionen anlocken soll. Des Weiteren wurde als größtes ökonomisches Reformprojekt die Privatisierung von Staatsbetrieben vorangetrieben: Nachdem unter anderem die nationale Fluglinie sowie ein Großteil des jordanischen Telekommunikationsnetzes bereits an ausländische Firmen verkauft werden konnten, steht 2002 die Privatisierung der Staatsmonopole beim Export von Phosphat und Pottasche, beim Postwesen und bei der nationalen Elektrizitätsbehörde an. Die Weltbank lobte das jordanische Privatisierungsprogramm als »eines der erfolgreichsten, wenn nicht das erfolgreichste« Beispiel in der Region.<sup>11</sup> Zusätzlich scheinen die eingeleiteten ökonomischen Reformen gewisse Früchte zu tragen: Gegenüber dem Vorjahr wurde das Wirtschaftswachstum für 2002 auf über vier Prozent veranschlagt.<sup>12</sup>

Diese ökonomischen Aktivitäten unter König Abdallah, maßgeblich umgesetzt von den neuen Mitgliedern der politischen Elite, korrespondierte – zumindest in den ersten Jahren – mit einem Modernisierungsdiskurs, der die Debatte in der jordanischen Öffentlichkeit eindeutig bestimmte. Betrachtet man jedoch die durchgeführten Reformen genauer, so wird offenkundig, welche Bereiche ausgespart bleiben. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Reform – und das bedeutet zumeist den personellen Abbau – des aufgeblähten öffentlichen Sektors im Sinne der von den internationalen Finanzinstitutionen geforderten »good governance«. Die Vorsicht der politischen Elite in diesem Bereich ist aus herrschaftspolitischen Erwägungen sehr verständlich, verdanken doch einige ihrer Mitglieder ihre Stellung dem durch Patronage und Vetternwirtschaft geprägten Bürokratieapparat, der neben den bereits beschriebenen Rekrutierungsmustern als weiterer Aufstiegskanal in die Elite existiert. Entlassungen im öffentlichen Sektor würden darüber hinaus einen weiteren Anstieg der ohnehin schon hohen Arbeitslosenzahl bedeuten und damit der Opposition gegen die Regierenden nur weiter Auftrieb geben. Um diese potentiellen Gefahren nicht zu vermehren, vor allem aufgrund der sich verstärkenden innen-

<sup>11</sup> Vgl. Hassan Mekki, *Privatisation Scheme Goes Into Overdrive*, in: *Jordan Times*, 9.7.2002.

<sup>12</sup> Berücksichtigt man die geringen Wachstumszahlen der Vorjahre sollte diese Zahl jedoch nicht überbewertet werden. So ist ein rapider Rückgang der Arbeitslosigkeit beispielsweise nicht zu erwarten. Vgl. Fahed Fanek, *Jordan's Economy Turning Around*, in: *Jordan Times*, 16.7.2002.



politischen Proteste, verschob sich der dominante Diskurs seit 2001 daher mehr auf Fragen der inneren Sicherheit und der nationalen Integrität.

Dieses Aufkommen von im engeren Sinn politischen Fragen kann jedoch nicht den Blick darauf verstellen, daß dem ökonomischem Reformeifer eine Rücknahme politischer Reformen gegenübersteht. Deutlichstes Anzeichen auf politischer Seite sind die Parlamentswahlen, und dabei insbesondere die Diskussionen um die Reform des Wahlgesetzes sowie den exakten Wahltermin. Turnusmäßig hätten Parlamentswahlen im November 2001 abgehalten werden sollen, doch bereits im Sommer des Jahres wurden sie auf ein unbestimmtes Datum im Jahr 2002 verschoben. Im August 2002 entschied sich der König für eine abermalige Verschiebung des Wahltermins auf das Frühjahr 2003.<sup>13</sup> Hintergrund dieser Entscheidung war die Befürchtung der Regierung, daß die islamistische Opposition und andere Normalisierungsgegner Stimmengewinne für sich verbuchen könnten, und dies trotz einer Wahlgesetzgebung, die regimetreue Kandidaten unter anderem aufgrund einer spezifischen Wahlkreiseinteilung bevorzugt. Die Auflösung des Parlaments und die Verschiebung des Wahltermins stellen dabei lediglich den letzten Schritt eines Prozesses der kontinuierlichen Deliberalisierung im Bereich der Parlamentswahlen dar, der sich seit 1989 abzeichnet.

Daneben unterstreichen auch eine im August 2001 begonnene Serie von Übergangsgesetzen, die unter anderem die Presse- und die Versammlungsfreiheit einschränken, die Rücknahme politischer Freiheiten in Jordanien. Die Ereignisse des 11. September 2001 haben diese Tendenz nur noch beschleunigt: So wurden seitdem mehr als hundert Übergangsgesetze verabschiedet, die sich stärker als in den Vorjahren auf die »Sicherheit des Staates« beziehen. Vergleicht man die seit 1999 durchgeführten *policies*, so wird – nicht zum ersten Mal – offenkundig, daß ökonomische Reformen im Sinne von IWF und Weltbank nicht im Widerspruch zu einer Rücknahme politischer Freiheiten stehen müssen. Die Maßnahmen deuten darauf hin, daß König Abdallah II. und eine Mehrzahl der politisch relevanten Elite Jordaniens sicherlich zu den entschiedensten Wirtschaftsreformern der Region gezählt werden können. Der Demokratie im europäischen Verständnis stehen sie jedoch zumindest gleichgültig, wenn nicht gar ablehnend gegenüber.

## Zusammenfassung

Die Untersuchung des Elitenwandels in Jordanien seit 1999 offenbart folgende Tendenzen: Mit der Thronbesteigung von König Abdallah II. in Jordanien konnte auch eine »neue Garde« strategisch wichtige Positionen in den ersten beiden Elitenkreisen erlangen, während andere Elitensegmente – wie Vertreter des Sicherheitsapparats und bestimmte Berater – politisch geschwächt wurden. Diese neuen Mitglieder der politischen Elite gehören der gleichen Altersgruppe an wie der König, und sie sind durch

<sup>13</sup> Vgl. Parliamentary Polls Postponed until Spring, in: Jordan Times, 16.8.2002.

ihren Berufshintergrund im Privatsektor mit einer wirtschaftspolitischen Kompetenz ausgestattet. Der von Abdallah II. initiierte ECC stellt bei der Rekrutierung dieser jungen Geschäftsleute in die Elite eine entscheidende Plattform dar. Die Etablierung des ECC brachte in der Folge auch eine Verschiebung im Machtgefüge der verschiedenen Elitenkreise mit sich. Gleichwohl strebt der König weiterhin einen Ausgleich zwischen reformorientierten und konservativen Elitensegmenten an, um so eine Balance der unterschiedlichen Interessenkoalitionen aufrechtzuerhalten, die für seine Herrschaft unentbehrlich sind. Die durchgeführten *policies* seit 1999 deuten klar auf die Prioritätensetzung Abdallahs hin: Im Vordergrund stehen eindeutig ökonomische Reformen, allerdings sind seit 2001, aufgrund von innenpolitischen Spannungen, verstärkt Sicherheitsfragen hinzugekommen.

Dies kann jedoch nicht über den allgemeinen Eindruck hinwegtäuschen, daß der jordanische Elitenwandel durch »*more business than usual*« gekennzeichnet ist: Geschäftsleute spielen im Vergleich zur Ära Huseins eine wesentlich bedeutendere Rolle bei der politischen Herrschaftsausübung im haschemitischen Königreich. Und die »neue Garde« Jordaniens ist auch im Vergleich zu anderen Staaten der Region, die in den letzten Jahren Führungswechsel erlebt haben – wie Marokko und Syrien –, durch ein Mehr an *business* gekennzeichnet.

## Die palästinensischen Selbstverwaltungsgebiete: Was kommt nach Arafat?

Muriel Asseburg

Die Frage der Nachfolge des palästinensischen Hauptentscheidungsträgers, des Präsidenten Jasir Arafat, ist aufgrund seines Alters (er ist im August 2002 73 Jahre alt geworden) und seiner offensichtlichen Krankheit schon seit Jahren ein Thema der Medien. In den letzten Monaten ist sie unter neuen Vorzeichen zum Dreh- und Angelpunkt der internationalen Diskussion geworden: Nicht nur hat der israelische Premierminister Sharon die Dämonisierung und Isolierung Arafats betrieben und die Einsetzung einer neuen palästinensischen Führung zur Vorbedingung für die Wiederaufnahme von Verhandlungen über den Endstatus erklärt. Und nach wie vor besteht die Gefahr einer Deportation oder Liquidierung Arafats durch die israelische Armee – entsprechende Übungen wurden im Oktober 2002 durchexerziert. Auch der amerikanische Präsident George W. Bush hat in einer Grundsatzrede zur Situation im Nahen Osten im Juni 2002 betont, daß die Wahl einer neuen palästinensischen Führung, die nicht durch Terrorismus kompromittiert ist, und die Reform des palästinensischen Systems die unabdingbaren Voraussetzungen für eine Friedenslösung und für die fortgesetzte Unterstützung der internationalen Gemeinschaft seien. In der palästinensischen Gesellschaft selbst hat im Frühjahr 2002 infolge der Eskalation der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen und der massiven Militäraktionen der israelischen Armee in den (nicht mehr länger) autonomen Gebieten eine breite Debatte über den Mangel an politischer Führung, Strategie und Taktik der Intifada, über Korruption in der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) sowie über die Notwendigkeit einer Reform des politischen Systems eingesetzt. In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung des Amtes eines Premierministers diskutiert worden, der für einen Übergangszeitraum die Regierungsgeschäfte führen und damit Arafats Rolle auf eine weitgehend symbolische beschränken soll. Vor diesem Hintergrund stellen sich die folgenden Fragen:

1. Welche Position nimmt Arafat im politischen System und Entscheidungsprozeß ein? Wie hat sich seine Stellung im Zuge der Intifada und insbesondere der Eskalation der gewalttätigen Auseinandersetzungen im Frühjahr 2002 verändert?
2. Wer kommt nach Arafat? Von welchen äußeren Umständen hängt die Nachfolge ab? Welche Szenarien erscheinen realistisch?
3. Welche Veränderungen sind unter einer neuen Führung im Hinblick auf die zwei wichtigsten strategischen Fragen für die palästinensische Gesellschaft zu erwarten: den israelisch-palästinensischen Konflikt und die Ausformung des palästinensischen politischen Systems?

Im folgenden sollen nicht nur die Erfolgsaussichten potentieller Kandidaten eruiert werden,<sup>1</sup> sondern vor allem die Funktionsweise des palästinensischen Herrschaftssystems und die Mechanismen der Nachfolge erklärt, die Verschiebung der Kräfteverhältnisse während der Intifada analysiert, und potentielle Trends sowie der Handlungsspielraum, den eine nachfolgende palästinensische Führung haben wird, aufgezeigt werden.

## Arafat, das palästinensische System seit Oslo und die Intifada

### Das »System Arafat«

In den Medien wird Arafat neuerdings oft als Diktator und die PA als korrupte, ineffiziente und terrorfördernde Einrichtung porträtiert. Eine solche Darstellung ist wenig geeignet, das palästinensische Herrschafts- und Regierungssystem, wie es sich in den Jahren seit dem Gaza-Jericho-Abkommen (Mai 1994) herausgebildet hat, und Arafats Stellung in diesem System zu verstehen.<sup>2</sup> Denn es ist zwar richtig, daß das politische System eine starke Machtkonzentration und Ämterhäufung bei Arafat aufweist und dieser einen autoritären Regierungsstil pflegt. Gleichzeitig ist es aber auch durch pluralistische Elemente, Informalität und Strukturen geprägt, die den Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Bevölkerungsgruppen ermöglichen sollen. Und es darf nicht außer acht gelassen werden, daß die PA bislang zu keiner Zeit auch nur annähernd volle Staatlichkeit erreicht hat, sondern ihre Kompetenzen fortwährend auf Selbstverwaltung und innere Ordnung beschränkt blieben. Auch nach den letzten israelischen Truppenabzügen im Rahmen des Oslo-Abkommens im März 2000 blieb der größte Teil der palästinensischen Gebiete (rund 60 Prozent der West Bank und 40 Prozent des Gaza-Streifens) unter direkter militärischer Besetzung Israels. Die PA hatte keine Kontrolle über die Außengrenzen, über den Ressourcenverbrauch und über die Mobilität zwischen den sogenannten autonomen Gebieten.

Unter der Leitung Arafats und der ehemaligen PLO-Exilführung hat sich ein Regierungssystem herausgebildet, das als autoritäres System neopatriarchalen Typs bezeichnet werden kann. Das bedeutet einerseits, daß das System durch Machtkonzentration, Ämterhäufung und einen autoritären Führungsstil geprägt ist. So hat Arafat in den ersten Jahren überwiegend per Dekret regiert und die Festschreibung von Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in einer Übergangsverfassung sowie

<sup>1</sup> Für eine Darstellung palästinensischer Persönlichkeiten, die in diesem Zusammenhang relevant sind, sowie der Trends in der Gesellschaft, für die sie jeweils stehen, vgl. auch den Beitrag von Ahmed *Badawi* in diesem Band, S. 124ff.

<sup>2</sup> Das Gaza-Jericho-Abkommen leitete, zunächst im Gaza-Streifen und in der Enklave Jericho, eine beschränkte und befristete palästinensische Selbstverwaltung ein, die später auch auf weitere Gebiete der West Bank ausgeweitet wurde. Für eine ausführliche Analyse der Abkommen und der Kompetenzen der PA vgl. Muriel *Asseburg*, *Blockierte Selbstbestimmung. Palästinensische Staats- und Nationenbildung während der Interimsperiode*, Baden-Baden 2002.

die Herausbildung einer unabhängigen Justiz verhindert. Andererseits genießt Arafat keine absolute Autorität und kann seine Macht nicht auf ein streng hierarchisches oder militaristisches System stützen. Die politische Landschaft in den palästinensischen Gebieten ist vielmehr gerade von geringer Institutionalisierung, Informalität und gegenseitiger Einflußnahme und Konkurrenz geprägt. Sie weist einen großen Meinungspluralismus und eine stark politisierte Gesellschaft auf. Vertreter der Zivilgesellschaft, Akademiker, Parlamentarier und alteingesessene Führer der Widerstandsbewegung, oft gerade von Arafats Fatah, haben sich seit Jahren für mehr politische Teilhabe, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Wahlen auf allen Ebenen eingesetzt. Arafat muß sich um Ausgleich zwischen den unterschiedlichen regionalen (Gaza-Streifen/West Bank), konfessionellen (Christen/Muslime), und gesellschaftlichen (säkulare/religiöse) Interessen und den in den verschiedenen PLO-Fraktionen repräsentierten politischen Strömungen bemühen, um gegenüber allen Bevölkerungsgruppen seine Herrschaft zu legitimieren. Arafat hat sich intensiv um einen »nationalen Dialog« bemüht, um auch die säkulare und religiöse Opposition in die Verantwortung zu nehmen und auf die Oslo-Spielregeln zu verpflichten. Lautstarke Kritiker hingegen sind, je nach Bekanntheitsgrad, kooptiert oder massiv eingeschüchtert worden.

Um alle wichtigen Interessen, Institutionen und Persönlichkeiten in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen und gleichzeitig alle strategischen Fragen letztlich selbst entscheiden zu können, hat Arafat die politische Willensbildung aus den demokratisch bestimmten Institutionen, etwa dem gewählten Legislativrat (*Palestinian Legislative Council*, PLC) oder dem Kabinett, in informelle Gremien verlegt. Aufgrund der vertraglichen Bestimmungen der Osloer Abkommen sind alle Fragen von nationaler strategischer Relevanz, wie die Außenbeziehungen und die Verhandlungen über den endgültigen Status, ohnehin den PLO-Gremien vorbehalten und damit der Kontrolle durch die in den palästinensischen Gebieten gewählten Volksvertreter entzogen. Ministern fehlt nahezu völlig eine eigenständige Entscheidungsbefugnis, was etwa Personal- und Finanzentscheidungen innerhalb ihres Kompetenzbereichs angeht. Fragen von nationaler Bedeutung werden in den wöchentlichen *Leadership Meetings* diskutiert, die keiner politischen Verantwortlichkeit unterliegen. Dieses Gremium kann als Kristallisationspunkt der politisch relevanten Elite gesehen werden: Hier findet sich die palästinensische Kernelite. Zu ihr gehören die Mitglieder des »erweiterten Kabinetts« (Minister, stellvertretende Minister und Leiter der PA-Behörden), die Spitzen der Sicherheitsorgane, Vertreter des PLO-Exekutivkomitees und des Fatah-Zentralkomitees, der PLC-Sprecher sowie Mitglieder des palästinensischen Verhandlungsteams und Vertreter des Rats der Gouverneure und Bürgermeister.<sup>3</sup> Klientelistische Strukturen sichern die Unterstützung durch die

<sup>3</sup> Für eine sozio-biographische Analyse der Kernelite sowie anderer Elitegruppen (Businesselite, NGO-Elite) vgl. Jamil Hilal, *Takwin al-nukhba al-filstiniyya. Munthu nushu' al-haraka al-wataniyya ila ma ba'd qiyam al-sulta al-wataniyya* [Die Formierung der palästinensischen Elite. Von der Bildung der nationalen Bewegung zur Etablierung der

Bevölkerung. Loyalität zur Führung wird dabei oftmals durch den Zugang zu öffentlichen Ämtern oder Lizenzen, durch Beteiligung an Gewinnen aus Monopolen oder durch die Tolerierung von Korruption und dem Mißbrauch öffentlicher Gelder erkaufte.

### **Intifada und Verschiebungen im innerpalästinensischen Kräfteverhältnis**

Die Vereinbarungen von Oslo ermöglichten der PLO-Führung die Rückkehr aus dem tunesischen Exil und legten fest, daß die Institutionen der palästinensischen Selbstverwaltung unter ihrer Ägide aufgebaut werden sollten. Arafat wurde zunächst als »ra'ees« (Vorsitzender beziehungsweise Präsident) der Behörde eingesetzt und erst mit den Wahlen vom Januar 1996 demokratisch legitimiert.<sup>4</sup> Infolgedessen konnte die PLO-Spitze aus dem Exil ihren Führungsanspruch gegenüber der ansässigen Führerschaft, die sich in den palästinensischen Gebieten im Zuge der ersten Intifada herausgebildet hatte, weitgehend durchsetzen.<sup>5</sup> Die »alte Garde« der Gründerväter von PLO und Fatah, die den Großteil ihres Lebens wie Arafat im Exil verbracht haben und die heute zwischen 60 und 70 Jahre alt sind (Mahmud Abbas, Ahmed Qrei'a, und andere), dominiert damit alle zentralen Institutionen von PLO und PA: das PLO-Exekutivkomitee, den PLO-Zentralrat, den Palästinensischen Nationalrat (*Palestinian National Council*, PNC, das palästinensische Exilparlament), das Fatah-Zentralkomitee, aber eben auch das PA-Kabinetts und das Verhandlungsteam.

Im Laufe der Auseinandersetzungen der zweiten oder Al-Aqsa-Intifada ist es zu einer neuerlichen Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen der alten und der jungen Garde sowie zwischen Fatah, den islamistischen Gruppierungen ( Hamas und Islamischer Dji had) und NGO-Vertretern gekommen. Die Rückkehrer, deren Positionen eng mit dem Oslo-Prozeß verknüpft sind, haben zwar nicht ihre Posten, aber in hohem Maße ihre ökonomischen und politischen Privilegien und, nicht zuletzt, die internationale Anerkennung verloren. Zudem hat im Zuge der Intifada eine starke Aufweichung des Gewaltmonopols stattgefunden, wodurch die Kontrolle der Rückkehrer über die Zwangsinstrumente der PA an Bedeutung eingebüßt hat. Dies hat sich zunehmend in einem Verlust an Einfluß auf die Willensbildung in der Bevölkerung niedergeschlagen. Vertreter der »jungen Garde«, die in den letzten Jahren im politischen Entscheidungsprozeß eher marginalisiert waren, haben wieder an Einfluß gewonnen und insbesondere Strategie und Taktik der Intifada bestimmt.

nationalen Autorität], Ramallah/Amman 2002.

<sup>4</sup> Auch wenn es durchaus Unregelmäßigkeiten und Manipulationen gegeben hat, haben die internationalen Wahlbeobachter bestätigt, daß die Wahlen im großen und ganzen frei und fair verlaufen sind. Arafat erzielte 1996 fast 89 Prozent der Stimmen. Vgl. Muriel Asseburg/Volker Perthes, Wahlen in Palästina. Hintergründe und Bedeutung, Ebenhausen, März 1996 (SWP-Informationspapier); Helga Baumgarten, Die palästinensischen Wahlen 1996, in: *Orient*, 37 (Dezember 1996) 4, S. 599–618.

<sup>5</sup> Vgl. ausführlich Hans-Joachim Rabe, *Palestinian Elites after the Oslo-Agreement (1993–1998)*, London: University of London, School of Oriental and African Studies, 2000.

Diese junge Garde setzt sich zusammen aus den Führern und Aktivisten der ersten Intifada, die heute zwischen 40 und 50 Jahre alt sind, oft lange Gefängniserfahrung in Israel haben und gegenwärtig zum Teil als Abgeordnete im PLC dienen (Marwan Barghuthi, Husam Khader, Qaddura Fares) oder auch leitende Stellungen in den Sicherheitsorganen bekleiden beziehungsweise bekleidet haben (Mohamed Dahlan, Jibril Rajub). Der jungen Garde fehlt es an Zusammenhalt, an einer organisierten Interessenvertretung und Führung. Es gelang ihren Vertretern aber, angesichts der zögerlichen und ambivalenten Haltung der PA-Führung, starken Einfluß auf Taktik und Strategie der zweiten Intifada zu gewinnen und infolge dessen auch ihren Einfluß in Fatah-Einrichtungen, wie den Tanzim und dem Fatah-Revolutionrat, zu vergrößern.<sup>6</sup>

Auch die Islamisten haben deutlich an Unterstützung zugelegt. Blieben sie während der Interimsperiode in Umfragen in der Regel unter 15 Prozent, können sie heute rund 25 Prozent der »Stimmen« auf sich vereinigen. Das liegt daran, daß sie in den Augen vieler Palästinenser einen glaubwürdigeren Widerstand leisten können, da sie den Oslo-Prozeß von Anfang an abgelehnt haben und sich nicht, wie die PA, mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert sehen. Zudem trifft ihre soziale und humanitäre Arbeit, wegen zunehmender Arbeitslosigkeit und Massenarmut insbesondere im Gaza-Streifen, auf die existentiellen Bedürfnisse immer größerer Bevölkerungskreise.<sup>7</sup> Die Fatah-Basis hat als Teil der Regierungspartei hingegen große Schwierigkeiten, sich gegenüber der Bevölkerung von der PA-Führung abzugrenzen und nicht für die Korruption in der PA und die nun als Kollaboration empfundene Zusammenarbeit mit Israel verantwortlich gemacht zu werden. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die sich jahrelang intensiv für den Friedensprozeß, für Aussöhnung und Zusammenarbeit eingesetzt haben. Gerade sie haben denn auch gleich zu Beginn der Intifada eine besonders populistische Haltung eingenommen und den bewaffneten Kampf propagiert. Dabei ist das Hauptziel der jungen Garde innerhalb der Fatah, neben dem Ende der Besatzung, die eigene Teilhabe an der politischen Macht zu erreichen. Ihre Kritik an der alten Garde der PA-Führung richtet sich dabei auf deren Versäumnisse im Staatsbildungsprozeß und im Unabhängigkeitskampf und auf ihre autoritäre Regierungsführung. Als Instrument zur Durchsetzung ihrer Machtinteressen setzt die junge Garde auch den bewaffneten Kampf gegen Israel ein, der in der Bevölkerung aufgrund der Enttäuschung über mangelnde Fortschritte im Friedensprozeß und bei der Verbesserung der Lebensbedingungen auf immense Unterstützung stößt.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Vgl. etwa Khalil *Shikaki*, *Palestinians Divided*, in: *Foreign Affairs*, (Januar/Februar 2002), (Internetausgabe unter: [www.foreignaffairs.org](http://www.foreignaffairs.org)).

<sup>7</sup> Nach gut zwei Jahren Intifada leben, nach Schätzungen von USAID, Weltbank und UNDP, zwischen der Hälfte und zwei Drittel der Palästinenser unter der Armutsgrenze; zunehmend treten massive Versorgungsgpässe und Mangelernährung auf.

<sup>8</sup> Vgl. für eine Analyse von Umfrageergebnissen seit Oslo auch *Shikaki*, *Palestinians Divided*.

Im Zuge der Intifada ist zwischen den islamistischen ( Hamas, Islamischer Dji had), den linken säkularen Gruppierungen (PFLP, DFLP) und den Fatah-Aktivisten (Tanzim, Al-Aqsa-Brigaden) ein Wettstreit um die »Straße« entbrannt, bei dem es letztlich darum ging, sich durch die spektakulärsten Kampfaktionen beziehungsweise Attentate zu profilieren – auch wenn die Gruppierungen ihre Aktivitäten im Rahmen der »nationalistischen und islamistischen Kräfte« lose koordinierten und gemeinsame Statements herausgaben.<sup>9</sup> Mit gezielten Liquidationen von Führungspersonal aller Organisationen hat Israel das seinige dazu getan, die Auseinandersetzung und die Strategien der einzelnen palästinensischen Gruppierungen zu radikalieren. Die Konkurrenz zwischen letzteren und ihre Austragung über bewaffnete Angriffe auf israelische Ziele hat auch dazu geführt, daß die strategische Ausrichtung der Kampfhandlungen zunehmend undeutlich geworden ist. Zudem haben sich bei einem großen Teil der Bevölkerung die Vorstellungen, was das Ziel der Intifada sein soll, verschoben: Für die Mehrheit geht es mittlerweile bei der Intifada um die »Befreiung« des ganzen historischen Palästina.

Letztlich haben auch Vertreter der NGO-Community durch die Intifada Auftrieb erhalten und zumindest teilweise die Rolle wiedergewonnen, die sie vor Oslo innehatten, als sie weitgehend die Aufgaben des öffentlichen Sektors, insbesondere im Gesundheits- und Sozialwesen, erfüllten und den Großteil der internationalen Unterstützungsgelder einnahmen und verwalteten. Die bewaffneten Auseinandersetzungen und die Einbußen bei der Selbstverwaltungskapazität der PA haben den zivilgesellschaftlichen Organisationen im Servicebereich insofern in die Hände gespielt, als diese der Bevölkerung beweisen konnten, daß sie ihr – im Gegensatz zur finanziell vor dem Kollaps stehenden PA – hilfreich zur Seite stehen können. Insbesondere den Rettungskräften der *Union of Medical Relief Committees* unter der Leitung des linksliberalen Arztes und NGO-Aktivisten Mustafa Barghuthi hat die palästinensische Bevölkerung ihre Anerkennung gezollt. Damit haben Vertreter der Zivilgesellschaft wie Barghuthi an Ansehen und Einfluß gewonnen. Dazu hat auch beigetragen, daß die internationale Gemeinschaft bei der Suche nach möglichen Führungsfiguren, die nicht durch Terror kompromittiert sind, ihr Augenmerk verstärkt auf Vertreter der Zivilgesellschaft gerichtet hat und daß diese in der Lage waren, eine internationale Solidaritätsbewegung aufzubauen.

### **Machtverlust Arafats ...**

In den Augen der palästinensischen Bevölkerung hat Arafats Ansehen im Zuge der israelischen Militäraktionen in den vormals autonomen Gebieten und ihrer Wiederbesetzung eine deutliche Neubewertung erfahren. So hat

<sup>9</sup> Die linken säkularen Oppositionsgruppierungen konnten durch einige erfolgreiche Militäraktionen Achtungserfolge verzeichnen. Dennoch konnten sie dadurch nicht aufholen, was sie in der Bevölkerung infolge der Marginalisierung im politischen Entscheidungsprozeß nach ihrem Wahlboykott 1996, der der Ablehnung des Oslo-Prozesses geschuldet war, an Rückhalt verloren hatten.



die israelische Umzingelung des PA-Hauptquartiers in Ramallah und die Festsetzung des palästinensischen Präsidenten sowohl im April als auch im September 2002 kurzfristig einen Solidarisierungseffekt zur Folge gehabt: Arafats Popularität stieg zunächst deutlich an. Letztlich hat während und infolge der israelischen Invasionen jedoch in breiten Kreisen der Bevölkerung eine deutliche Unzufriedenheit mit der Performance der PA um sich gegriffen, die mittelfristig auch die Unterstützung für Arafat in Mitleidenschaft ziehen wird. Die Palästinenser werfen ihrer Führung vor, daß sie weder Widerstand geleistet, noch Vorkehrungen für den Fall einer Wiederbesetzung getroffen oder die Bevölkerung während der Invasionen geschützt habe. Verurteilt wurden von der Bevölkerung auch die als schmutzige Tauschhändler empfundenen Vereinbarungen, die die palästinensische Führung mit Israel traf, um die Belagerung der Geburtskirche in Betlehem und des Amtssitzes von Arafat in Ramallah durch israelische Truppen zu beenden.<sup>10</sup> Die Unzufriedenheit in der Bevölkerung hat in den folgenden Monaten und im Zuge der verstärkten Absperrungen, der wiederholten Wiederbesetzungen, der in einigen Städten monatelang nahezu ununterbrochen verhängten Ausgangssperren und der drastischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation nur noch zugenommen. Sie hat sich unter anderem im Juli 2002 im Gaza-Streifen in massiven Demonstrationen unter dem Motto »ween al-malayiin?«<sup>11</sup> manifestiert.

### ... und Versuch des Machterhalts durch Reformen

Infolge dieses Stimmungswandels hat nach den Invasionen eine Diskussion sowohl über Reformen des politischen Systems als auch über die Effizienz und die strategische Ausrichtung der Intifada eingesetzt.<sup>12</sup> Der israelische Premierminister Sharon hatte bereits zuvor – zunehmend unterstützt durch die internationale Gemeinschaft – Forderungen nach einer Ablösung Arafats und nach Reform des palästinensischen Systems, insbesondere des Sicherheitssektors, erhoben. Arafat konnte sich dem vereinten Druck auf Reformen – auch wenn dieser von innen und außen

<sup>10</sup> Die Empörung war insbesondere deshalb so groß, weil Arafat der Abschiebung der sich in der Geburtskirche aufhaltenden und von Israel des Terrorismus beschuldigten Palästinensern nach Europa zustimmte – und damit einer Abschiebung von, in den Augen der Palästinenser, Widerstandskämpfern ins Ausland. Außerdem hatte es allen Anschein, als ob er das Abrücken der Panzer um seinen Amtssitz nicht nur mit einem Schauprozeß und der Inhaftierung der des Mordes am israelischen Tourismusminister Ze'evi beschuldigten PFLP-Angehörigen und des PFLP-Führers Ahmed Sa'adat, sowie des für die Karine-A-Affäre verantwortlich gemachten PA-Angestellten Shobaki, sondern vor allem mit seinem Stillschweigen angesichts der Aufhebung der *UN Fact Finding Commission* für Jenin erkaufte.

<sup>11</sup> »Wo sind die Millionen?« In Anspielung auf einen zu Beginn der Intifada populären Song mit dem gleichen Titel, der danach fragte, wo die arabischen Massen zur Unterstützung der Intifada blieben, zielte die Frage nun vor dem Hintergrund von Massenarbeitslosigkeit und -armut insbesondere im Gaza-Streifen auf den Verbleib der internationalen Unterstützungsgelder ab.

<sup>12</sup> Vgl. auch Muriel Asseburg, Ein Neuanfang im Nahost-Friedensprozeß? Innere Reformen und internationales Engagement, Berlin, Juni 2002 (SWP-Aktuell 17/02).

mit durchaus unterschiedlicher Stoßrichtung erfolgte – nicht verschließen und leitete einen Reformprozeß ein, der für ihn Machteinschränkung und Machtverlust bedeuten wird. Er hat die Reformen aber auch als Chance begriffen, um den Einfluß der jungen Garde und der Islamisten zurückzudrängen. Dazu hat er zuverlässige und loyale Vertreter der alten Garde in strategische Positionen eingesetzt. Zugleich hat er »Bauernopfer« erbracht und sich einiger als besonders korrupt bekannter Minister und Sicherheitsleute entledigt. Ein Generationswechsel wurde nicht eingeleitet.

Konkret hat Arafat ab Mai 2002 erste Reformschritte umgesetzt, indem er das Grundgesetz und das Gesetz über die Unabhängigkeit der Justiz ausfertigte und eine Kabinettsumbildung vornahm. Die neue Regierung hat im Juni ein 100-Tage-Reformprogramm beschlossen, das umfassende Reformen im Hinblick auf die Durchsetzung von Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und den Aufbau einer modernen und effektiven Administration vorsieht sowie detaillierte Vorgaben für deren Umsetzung im Sicherheits-, Finanz- und Justizsektor macht.<sup>13</sup> Außerdem sind Wahlen angekündigt worden, die schon seit Jahren aufgeschoben wurden: Neuwahlen für Präsident und Parlament sind für den 20. Januar 2003, Kommunalwahlen für März 2003 angesetzt. Mit diesen ersten Reformschritten ist die Grundlage für eine Demokratisierung palästinensischer Herrschaft geschaffen. Inwieweit es gelingen wird, die Reformen auch tatsächlich umzusetzen und den Entscheidungsprozeß in die formellen Strukturen zu verlagern, ist aber noch offen. Die Bedingungen für Reformen sind derzeit angesichts der Fortdauer der gewalttätigen Auseinandersetzungen alles andere als günstig. Eine genuine Demokratisierung kann ohnehin erst nach der staatlichen Unabhängigkeit greifen.

Die Kabinettsumbildung zeigt das Bemühen Arafats, verschiedene Interessen einzubeziehen und auszubalancieren. Dazu gehören auf der einen Seite die (wenig erfolgreichen) Versuche Arafats, eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden und dabei die säkulare und die religiöse Opposition einzubinden. Auf der anderen Seite sollten unterschiedliche Segmente der Gesellschaft, wie Christen und Muslime, die Bevölkerung von Gaza-Streifen und West Bank, Fatah-Vertreter und Unabhängige, durch Postenvergabe zufriedengestellt werden. Und letztlich wollte Arafat den Reformforderungen der internationalen Gemeinschaft nachkommen, indem er die Kabinettsposten von 31 auf 21 reduzierte und diejenigen Ministerposten, die für die geforderten Reformen von entscheidender Bedeutung sind, neu besetzte: den Posten des Innenministers mit Abdul Razeq al-Yahye (bislange hatte Arafat dieses Amt selbst inne), den Posten des Finanzministers mit dem Finanzexperten und Technokraten Salam Fayyad und den Posten des Justizministers mit einem Generaldirektor des Ministeriums, Ibrahim Dughme, der im Gegensatz zum bisherigen Minister als Technokrat gesehen wird.<sup>14</sup> Zwar hat Arafat mit der Ernennung eines

<sup>13</sup> *Jerusalem Media and Communication Center*, 100 Days Plan of the Palestinian Government (with Reference to the Presidential Decree of 12 June 2002). Unofficial Translation, 23.6.2002, unter: [www.jmcc.org/documents](http://www.jmcc.org/documents).

<sup>14</sup> Eine Aufstellung sowohl des alten als auch des neuen Kabinetts bietet die Homepage

Innenministers die direkte Kontrolle über die Polizei- und Sicherheitskräfte abgegeben; daß al-Yahye aber tatsächlich autonome Entscheidungsbefugnisse haben und nicht nur als Marionette Arafats agieren wird, scheint zweifelhaft. Nicht ohne Grund wird Arafat mit al-Yahye einen loyalen Vertreter der alten Garde ausgewählt haben, der zwar als integer gilt, aber keinen Rückhalt in der palästinensischen Bevölkerung genießt. Al-Yahye war jahrelang bei den Verhandlungen über den endgültigen Status (beziehungsweise die Vorbereitungen für diese) für Sicherheitsfragen zuständig. Allerdings sah es so aus, als ob der PLC dem neu formierten Kabinett im September 2002 seine Zustimmung verweigern würde, da Arafat nur die neuen Minister, nicht aber das ganze Kabinett bestätigen lassen wollte. Daraufhin trat das Kabinett geschlossen zurück, so daß Arafat nun erneut eine Regierung bilden und präsentieren muß.

Des Weiteren sind Reformen des Sicherheitssektors eingeleitet und erste Pläne für eine Neustrukturierung der verschiedenen Sicherheitsdienste ausgearbeitet worden. Arafat nutzte zugleich die Chance, die Köpfe wichtiger Sicherheitsorgane zu ersetzen, die nach seinem Empfinden zu eigenmächtig gehandelt hatten, allen voran der Führer der *Preventive Security* in der West Bank, Jibril Rajub. Sein Counterpart im Gaza-Streifen, Mohammed Dahlan, war einige Wochen zuvor von sich aus zurückgetreten. Entlassen hat Arafat auch den als besonders korrupt geltenden Polizeipräsidenten im Gaza-Streifen, Ghazi Jabali. Auch Rajub, der als typischer Vertreter der jungen Garde gilt – er ist 49 Jahre alt, hat sein Ansehen in der ersten Intifada erworben, 17 Jahre in israelischen Gefängnissen verbracht und vertritt eine klare Pro-Oslo-Haltung – ist durch einen Vertreter der alten Garde ersetzt worden: den bisherigen Gouverneur von Jenin, Zuheir Manasreh, der mit Arafat aus dem Exil zurückkehrte, nachdem er 30 Jahre für Fatah und die PLO in verschiedenen arabischen Staaten tätig war. Manasreh gilt als äußerst loyal und vertritt eine moderate Pro-Oslo-Haltung. Er hat sich lange aktiv – selbst gegen den Trend der Zeit – für israelisch-palästinensische Kooperationsprojekte eingesetzt. Auch hier hat sich gezeigt, daß die Entscheidungen Arafats nicht einfach abgenickt werden. Die Untergebenen Rajubs haben gegen die Absetzung ihres Chefs gemeutert und ihrem neuen Dienstherrn zunächst die Gefolgschaft verweigert. Es ist noch nicht sicher, ob Manasreh sich in der Position behaupten können wird. Das wird sich allerdings erst zeigen, wenn die palästinensischen Sicherheitsdienste wieder effektiv ihre Arbeit aufnehmen können.

### **Wer kommt nach Arafat?**

Die Frage, wer nach Arafat kommt, läßt sich nicht einfach mit einem Namen beantworten.<sup>15</sup> Erstens ist zwischen den verschiedenen Ämtern, die

des *Jerusalem Media and Communications Center* (JMCC) unter: [www.jmcc.org/politics/pna/](http://www.jmcc.org/politics/pna/).

<sup>15</sup> Für die aktuelle Diskussion der Nachfolge und des Elitenwandels in den palästinensischen Gebieten vgl. *Shikaki*, *Palestinians Divided*; *Hilal*, *Die Formierung der palästinensischen Elite*; *Lenore Martin*, *Arafat's Dueling Dilemmas. Succession and the Peace Process*, in: *MERIA Journal*, 6 (März 2002) 1 (Internetausgabe unter: <http://meria.idc.ac.il/journal/>).

Arafat bekleidet, zu unterscheiden, wenn nach einem Nachfolger gefragt wird, denn Arafat hat mit der PA-Präsidentschaft und dem Vorsitz des Exekutivkomitees der PLO sowohl die Führungspositionen der PA als auch der PLO inne.<sup>16</sup> Eine Aufteilung der Ämter Arafats auf verschiedene Personen ist nicht unwahrscheinlich. Arafat selbst hat vorgeschlagen, daß der Außenminister der PLO, Faruq Qaddumi (Abu Lutf), ihm in seinem Amt als PLO-Vorsitzender, der PLO-Generalsekretär Mahmud Abbas (Abu Mazen) ihm in seinem Amt als Präsident der PA nachfolgen solle. Doch auch wenn dies tatsächlich das Ergebnis des Nachfolgeprozesses sein könnte, verfügt Arafat nicht über die Macht, seine Nachfolger in seinem Sinne einzusetzen. Es existieren vielmehr für die einzelnen Ämter unterschiedliche Vorkehrungen zur Regelung der Nachfolge sowie bestimmte legale und politische Voraussetzungen, die der jeweilige Kandidat oder die Kandidatin erfüllen muß.

Zweitens könnte die aktuelle Reformdiskussion dazu führen, daß neue Ämter eingeführt werden, die es zu besetzen gilt. Im Gespräch ist etwa die Einführung des Amtes eines Premierministers, der die Regierungsgeschäfte führt und damit den Präsidenten auf eine im wesentlichen repräsentative Rolle beschränkt. Im Frühherbst 2002 sind insbesondere aus den Reihen der Fatah verstärkte Anstrengungen in dieser Richtung unternommen worden. Konkret wollten Fatah-Vertreter Arafat von der Einsetzung Abu Mazens als Premierminister überzeugen – das dafür angesetzte Treffen wurde jedoch durch die israelische Belagerung des PA-Hauptquartiers unmöglich gemacht.

Momentan konzentriert sich die Nachfolge-Diskussion auf das Amt des Präsidenten der PA.<sup>17</sup> Auch hier ist keine eindeutige Antwort möglich. Es existieren aber durchaus Vorkehrungen für den Nachfolgefall. Grundsätzlich sieht das im Juli 2002 in Kraft getretene Grundgesetz für den Fall des Rücktritts, Todes oder der Amtsunfähigkeit des PA-Präsidenten vor, daß der Parlamentssprecher die Regierungsgeschäfte für einen Zeitraum von 60 Tagen übernimmt, innerhalb dessen dann entsprechend dem Wahlgesetz direkte allgemeine Wahlen für das Präsidentenamt stattfinden sollen. Konkret sind Präsidentschaftswahlen für Januar 2003 anberaumt worden – wobei noch keineswegs sicher ist, ob die Wahlen zu diesem Zeitpunkt auch stattfinden können. Schließlich benötigen die Kandidaten schon im Vorfeld der Wahlen Bewegungsfreiheit für ihren Wahlkampf. Und eine Bevölkerung unter Ausgangssperre kann nicht zu den Wahlurnen gehen. Zudem ist bis heute nicht geklärt, ob Israel die Wahlen in Ost-Jerusalem ermöglichen und internationale Beobachter zulassen wird.

**16** Zudem ist Arafat Vorsitzender der Fatah, der Regierungspartei in den palästinensischen Gebieten und stärksten PLO-Fraktion.

**17** Für die Nachfolge als PLO-Führer gilt: Der PLO-Vorsitzende, eigentlich der Vorsitzende des PLO-Exekutivkomitees, wird laut PLO-Charta vom Exekutivkomitee aus dessen Mitte gewählt. Als Ranghöchste im PLO-Exekutivkomitee stehen nach Arafat Abu Mazen und Abu Lutf an nächster Stelle. Eine Auswahl zwischen den beiden gilt als wahrscheinlich.

## Wahlen ... mit Arafat

Derzeit deutet alles darauf hin, daß Arafat bei Wahlen nicht nur wieder als Präsidentschaftskandidat antreten wird, sondern auch fest damit rechnen kann, wiedergewählt zu werden. Obwohl er, wie oben erläutert, deutlich an Rückhalt in der Bevölkerung verloren hat, erzielt er in Umfragen nach wie vor die größte Zustimmung. Dieses Paradox läßt sich dadurch erklären, daß ernsthafte Konkurrenten in der PLO-Spitze schon seit längerem (zum Teil durch israelische Geheimdienste) ausgeschaltet worden sind, Arafat die Herausbildung alternativer Machtzentren innerhalb der PA verhindert hat und nach wie vor als Mitbegründer und jahrzehntelanger Führer der Befreiungsbewegung sowie als Verkörperung des palästinensischen Befreiungskampfes einzigartige Legitimität genießt.<sup>18</sup>

Das palästinensische Wahlgesetz von 1995 sieht vor, daß Kandidaten als Unabhängige antreten können, jede Partei beziehungsweise Parteiengruppierung aber nur einen Kandidaten nominieren kann. Damit ist im Falle einer Kandidatur Arafats ausgeschlossen, daß ein Gegenkandidat aus den Reihen von Fatah aufgestellt würde. Schon jetzt haben potentielle Kandidaten wie Mohammed Dahlan oder Mahmud Abbas verlauten lassen, daß sie nicht in Konkurrenz zu Arafat kandidieren werden.<sup>19</sup> Der Gründer und spirituelle Führer von Hamas, Sheikh Ahmed Yasin, ist ebenfalls kein ernsthafter Konkurrent für Arafat – er liegt in Umfragen weit abgeschlagen auf Platz zwei oder drei.<sup>20</sup> Zudem ist nicht zu erwarten, daß er oder der wesentlich jüngere und agilere Hamas-Sprecher Abdel Aziz Rantisi, der immer häufiger als sein potentieller Nachfolger genannt wird, gegen Arafat kandidieren und sich dem direkten Wettbewerb aussetzen würden.

Allerdings haben mittlerweile Vertreter der Zivilgesellschaft sowie Palästinenser in der Diaspora ihre Kandidatur angekündigt: der Universitätsprofessor und lautstarke Arafat-Kritiker Qasim Abdel Sattar aus Nablus; ein in Frankreich lebender Psychiater; und ein in den USA lebender Geschäftsmann, der bereits Kontakte zur US-Administration geknüpft hat.<sup>21</sup> Als aussichtsreich dürfte keine dieser Kandidaturen gelten: Keiner der drei hat bislang ein politisches Amt bekleidet, keiner von ihnen ist überlokal überhaupt bekannt, keiner kann auf Organisationen beziehungsweise Partei-gruppierungen zurückgreifen, die für ihn mobilisieren könnten, und keiner hat bislang ein Programm vorgelegt. Die im Ausland lebenden Palästinenser erfüllen nicht einmal die formalen Bedingungen für die Kandi-

<sup>18</sup> Vgl. etwa Helga Baumgarten, *Arafat zwischen Kampf und Diplomatie*, München 2002.

<sup>19</sup> Abu Mazen lil-hayat: lan atarashah badilan min arafat fi intikhabat al-ri'asa, in: Al-Hayat, 17.7.2002; Mohammed Dahlan, We'll Choose Our Leaders. As Long as the Israelis Are against Arafat, I'm with Him – whatever My Reservations, in: The Guardian, 2.7.2002.

<sup>20</sup> Nach Umfragen von JMCC liegt Arafat mit rund 25% auf Platz 1, Jasin mit knapp 9% auf Platz 2 und Marwan Barghuthi mit 6% auf Platz 3; nach den Umfragen von PCPSR kommt Arafat auf 35%, Marwan Barghuthi auf 19% und Jasin auf 13%. Vgl. Umfrage Nr 45 des *Jerusalem Media and Communication Center* (unter: [www.jmcc.org](http://www.jmcc.org)) und Umfrage Nr. 4 des *Palestinian Center for Policy Studies and Research* (unter: [www.pcpsr.org](http://www.pcpsr.org)), beide im Mai 2002 durchgeführt.

<sup>21</sup> Al-Hayat, 19.7.2002.

datur; Kontakte zur US-Administration dürften in den Augen der Bevölkerung eher schädlich als nützlich sein.

Angesichts des Mangels an einer politischen Zukunftsperspektive und der sich rapide weiter verschlechternden Lebensbedingungen in den palästinensischen Gebieten erscheint die Einschätzung israelischer Militärs nicht unrealistisch, daß Arafats Legitimität in den Monaten bis zu den Wahlen weiter schwinden wird. Das gilt allerdings nur für den Fall, daß Israel von seinen Versuchen abläßt, Arafat zu isolieren und zu demütigen, womit es nur Solidarisierungseffekte provozieren würde. Zudem ist anzunehmen, daß Arafat unter massiven internen und internationalen Druck gerät, sich bei den anstehenden Wahlen nicht mehr als Präsidentschaftskandidat zu präsentieren beziehungsweise der Umwandlung des Präsidentenamtes in ein rein repräsentatives Amt zuzustimmen.

### **... oder ohne Arafat**

Damit ist die Frage, wer bei Nach-Arafat-Wahlen an seine Stelle treten könnte, allerdings noch nicht beantwortet. Mehrere potentielle Kandidaten sind etwa im gleichen Alter wie Arafat und gesundheitlich ebenso angeschlagen. Andere halten sich nun schon seit längerem »vorübergehend« im Ausland auf oder sind in Israel inhaftiert. Meinungsumfragen ergeben kein klares Bild von ihren Gewinnchancen.<sup>22</sup> Rund ein Drittel der Befragten schenkt keiner politischen Persönlichkeit und keiner Partei oder Gruppierung ihr Vertrauen beziehungsweise hat noch keine Entscheidung getroffen. Wem diese große Masse der derzeit Unentschlossenen in Wahlen seine Stimme gibt, wird letztlich wahlentscheidend sein – und sowohl von den Kandidaten, die dann zur Wahl stehen, als auch von der politischen Situation und den Perspektiven des Friedensprozesses abhängen.

Genaue Vorhersagen sind angesichts der äußerst labilen Situation schwierig. Aufgrund der derzeitigen Kräfteverhältnisse hätte der Fatah-Kandidat wohl die größten Chancen, zum Präsidenten gewählt zu werden. Denn Fatah ist nach wie vor die Partei, die in Wahlen am meisten Stimmen gewinnen würde. Allerdings haben die islamistischen Gruppierungen seit Beginn der Intifada in den Umfragen gewaltig aufgeholt und nunmehr (zusammengenommen) beinahe mit der Fatah gleichgezogen. Einem Präsidentschaftskandidaten der Islamisten sprechen Beobachter der politischen Szene aber bislang keine Chancen zu. Nach wie vor gilt: Hamas und Islamischer Dji had werden überwiegend als Opposition wahrgenommen, als Symbol des bewaffneten Kampfes, nicht aber als echte Alternative zur

<sup>22</sup> Denn aufgrund unterschiedlicher Methoden, Sample-Auswahl, abweichender Fragestellungen und, infolge der instabilen Situation, großer »Stimmungsschwankungen« von Tag zu Tag weisen die Umfrageergebnisse teilweise gravierende Unterschiede auf. Hier wurden die Umfragen ausgewertet, die die drei etablierten Meinungsforschungsinstitute im Mai 2002 nach der »Operation Defensive Shield« in den palästinensischen Gebieten durchgeführt haben: Umfrage Nr. 45 des *Jerusalem Media and Communication Center*, Umfrage Nr. 7 des *Development Studies Program* der Birzeit-Universität (unter: <http://home.birzeit.edu/dsp>) und Umfrage Nr. 4 des *Palestinian Center for Policy Studies and Research*.

Regierung und als positiv gestaltende Kraft. Viele derjenigen, die die radikale Haltung von Hamas und Dji had in der Auseinandersetzung mit Israel schätzen, teilen nicht die gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Islamisten. Die Islamisten haben zunächst einen Wahlboykott angekündigt. Es ist aber durchaus damit zu rechnen, daß sie in der einen oder anderen Form doch noch teilnehmen.<sup>23</sup> Im Falle einer Teilnahme an den Parlamentswahlen dürften die islamistischen Gruppierungen rund ein Viertel bis ein Drittel der Sitze erobern – was in einem reformierten Regierungssystem, in dem das Parlament tatsächlich Gesetzgebungs- und Kontrollkompetenzen hätte, den positiven Effekt ihrer Einbindung in die konkrete Gesetzgebungsarbeit und die Verpflichtung auf demokratische Spielregeln haben könnte.

Noch hat keine der Parteien einen Kandidaten nominiert. Erst nach dem Ausscheiden Arafats wird das Fatah-Zentralkomitee eine Entscheidung über einen Nachfolgekandidaten treffen können. Angehörige der Fatah-Basis vermuten, daß sich das Zentralkomitee in erster Linie an Senioritäts- und Hierarchiekriterien innerhalb der Befreiungsbewegung und weniger an der Popularität potentieller Kandidaten in der Bevölkerung orientieren wird. In diesem Fall wäre Abu Mazen die erste Wahl. Dem wenig charismatischen Mitbegründer der Fatah, der in der PLO-Hierarchie auf Arafat folgende Generalsekretär des PLO-Exekutivkomitees, ist es allerdings nicht gelungen, Beziehungen zur Parteibasis aufzubauen. In den Augen vieler diskreditiert ihn gerade seine enge Verknüpfung mit dem Oslo-Prozeß und seine Kompromißbereitschaft (Stichwort »Beilin-Abu-Mazen-Abkommen«). Wenn ihm die Bevölkerung auch nicht direkt Korruption zum Vorwurf macht, so nimmt sie ihm doch den deutlich zur Schau gestellten persönlichen Wohlstand übel. Eine seiner Stützen im Sicherheitsestablishment, der Führer der *Preventive Security* in der West Bank, Jibril Rajub, ist im Juli 2002 seines Amtes enthoben worden.

Ahmed Qrei'a (Abu Alaa), Sprecher des PLC und wie Abu Mazen Rückkehrer aus Tunis, fehlt ebenso die lokale Verwurzelung und Unterstützung in der Bevölkerung. Er gilt zwar als integer, hat aber kein eigenes politisches Profil ausprägen können. Zudem ist er nicht viel jünger als Arafat und schwer herzkrank.

Weitere Personen aus der Kernelite, etwa der Minister für kommunale Angelegenheiten, Sa'eb Erekat, und der als Außenminister der PA agierende Minister für Zusammenarbeit und Entwicklung, Nabil Shaath, können sich nur auf eine lokal beschränkte Machtbasis stützen – ihnen fehlt aber vor allem die herausragende Stellung in der Partei. Als Kandidat käme auch der PLO-Außenminister Faruq Qaddumi in Frage, der allerdings nur dann der Fatah-Kandidat werden könnte, wenn er seinen Wohnsitz aus dem Exil in die palästinensischen Gebiete verlegen würde. Das hat er, da er den Oslo-Prozeß ablehnt, bislang ausgeschlossen.

<sup>23</sup> Zumindest von Teilen der Hamas war auch im Vorfeld der Wahlen 1996, etwa mit der Gründung der *National Islamic Salvation Party*, deutliches Interesse an einer Wahlteilnahme signalisiert worden, und letztlich kandidierten einzelne Hamas-Anhänger als Unabhängige, obwohl die Partei offiziell nicht teilnahm.

Vertreter der jungen Garde werden bisher nicht als ernsthafte Kandidaten für das Präsidentenamt gesehen. Das gilt selbst für Marwan Barghuthi. Der Abgeordnete und Generalsekretär der Fatah in der West Bank, charismatisches Idol der zweiten Intifada, hat infolge seiner Inhaftierung in Israel seit Mitte April 2002 noch einmal deutlich an Popularität in der Bevölkerung gewonnen. Die Wahrscheinlichkeit, daß er oder ein anderer Vertreter der jungen Garde vom Fatah-Zentralkomitee, das von der alten Garde der Exil-PLO dominiert wird, als Präsidentschaftskandidat nominiert würde, scheint gering. Als weitere junge Kandidaten aus dem PA-Establishment werden in der Presse immer wieder die ehemaligen Leiter der *Preventive Security* im Gaza-Streifen und in der West Bank, Mohamed Dahlan und Jibril Rajub, gehandelt. Beide haben laut Meinungsumfragen bislang allerdings keine Hausmacht als politische Führungsfiguren aufbauen können. Beobachter teilen überwiegend die Einschätzung, daß ihr Standing sich lediglich aus ihrer Position und der Nähe zu Arafat ableitet – mit dem Verlust ihrer Funktionen, den Streitigkeiten zwischen ihnen und der deutlichen Abkühlung des Verhältnisses zwischen Rajub und Arafat sind ihre Chancen weiter gesunken. Ihre Nähe zu Israel und den USA wird ihre Wahlchancen zudem eher schmälern als steigern.

Allgemein werden auch Vertretern der Zivilgesellschaft und unabhängigen Politikern wenig Chancen eingeräumt, das Präsidentenamt zu übernehmen, da sie sich nicht auf die Mobilisierungskraft der Parteien stützen können. Das gilt nicht nur für Intellektuelle, wie den Universitätsprofessor und Arafat-Kritiker Abdel Sattar Qassim, oder Vertreter der NGO-Community, wie Mustafa Barghuthi, der zusammen mit Haidar Abdel Shafi und anderen Mitte Juni 2002 die »Palästinensische Nationale Initiative« gegründet hat, die eine zivile Form des Widerstandes propagiert. Und letztlich gilt es auch für kritische, unabhängige Politiker und Politikerinnen wie Hanan Ashrawi, Ziad Abu Amr, Abdel Jawad Saleh und Rawya Shawwa.

Eine Ausnahme könnte lediglich der ehemalige PLC-Abgeordnete Haidar Abdel Shafi bilden, der in nahezu allen Kreisen der Gesellschaft hohes Ansehen genießt. Abdel Shafi, der als vehementer und konsequenter Arafat-Kritiker aufgetreten ist, steht für ein aktives Eintreten für Demokratie und für den Kampf gegen Korruption und Autoritarismus. Ihm wäre zuzutrauen, daß er die Palästinenser hinter sich einen und ihr Mandat für ernsthafte politische Reformen erhalten könnte. Doch hatte er schon 1996 eine Präsidentschaftskandidatur abgelehnt. Mehr als eine integrierende, weitgehend symbolische Rolle könnte er aufgrund seines fortgeschrittenen Alters ohnehin nicht mehr spielen.

### **Neue Führung – neue Perspektiven?**

Noch ist also nicht klar, ob die Zeit für die Machtübergabe an die junge Garde schon gekommen ist.<sup>24</sup> Und ob sich dann, wie von der internatio-

<sup>24</sup> Vorstellbar wäre auch eine politische Allianz zwischen der jungen Garde und denjenigen Vertretern der alten Garde, die für die Opposition zu Oslo stehen und daher nach wie vor in der Diaspora ansässig sind, wie Faruq Qaddumi oder Mohamed Ghnam.



nenalen Gemeinschaft erhofft, ein pragmatischer und konzilianterer Führer an der Spitze der PA findet, ist zu bezweifeln.

Zwar steht die junge Garde für die Forderung nach umfassenden politischen Reformen, die auf eine gute Regierungsführung abzielen. Es bestehen aber keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen alter und junger Garde, was die Haltung zu einem friedlichen Ausgleich mit Israel angeht. Vertreter beider Gruppen streben eine Lösung auf Basis von Zwei-staatlichkeit an, die einen palästinensischen Staat neben Israel im wesentlichen in den 1967 besetzten palästinensischen Gebieten etabliert. Differenzen bestehen dahingehend, daß für die junge Garde nicht der Erhalt der mit dem Oslo-Prozeß verknüpften Privilegien im Vordergrund steht. Im Kontext der Intifada vertreten ihre Repräsentanten daher militantere Positionen und rufen zur Fortführung der bewaffneten Auseinandersetzungen auf. Den bewaffneten Kampf begreifen sie als legitimes und ziel führendes Instrument. Allerdings hat seit Sommer 2002 gerade bei den Fatah-Aktivisten ein Umdenken eingesetzt und sie haben sich darauf verständigt, bewaffnete Angriffe gegen die israelische Zivilbevölkerung einzustellen.

Letztlich dürfte die Konfliktlösung mit der jungen Garde nicht schwieriger sein als mit Arafat und den Vertretern der alten Garde. Auch wenn ihren Vertretern die konkrete Verhandlungserfahrung bislang überwiegend fehlt, sind sie dennoch im Vorteil, da sie in engem Kontakt mit der israelischen Gesellschaft sozialisiert wurden: Sie kennen die israelische politische Kultur, sprechen oft fließend hebräisch, haben zum Teil jahrelang in Friedensprojekten oder im Sicherheitsbereich mit Israelis zusammengearbeitet. Vielen gilt die israelische Demokratie als Vorbild, selbst wenn sie als unvollkommen empfunden wird. Und letztlich finden sich unter ihnen Vertreter wie Sari Nusseibeh, Präsident der Al-Quds-Universität, die für eine stark konzessionsbereite Haltung stehen, etwa was die Flüchtlingsfrage angeht.

Das bedeutet nicht, daß von einer neuen Führung in wichtigen Fragen, die das israelisch-palästinensische Verhältnis angehen, eine konziliantere Haltung als von Arafat zu erwarten wäre. Denn jede Nachfolgeregierung müßte alles daran setzen, vitale palästinensische Interessen in einem Friedensabkommen durchzusetzen. Auch eine neue Führung kann einer territorialen Regelung nur dann zustimmen, wenn diese das Entstehen eines lebensfähigen palästinensischen Staates nicht von vornherein verhindert. Sie kann keinen grundsätzlichen Verzicht auf das Rückkehrrecht leisten und eine Lösung für Jerusalem nur akzeptieren, wenn diese das Zentrum der West Bank nicht von seiner Umgebung isoliert. Zudem gilt: Jede neue Führung wird noch größere Schwierigkeiten als Arafat haben, ein Abkommen mit Israel gegenüber der eigenen Bevölkerung durchzusetzen – wenn es denn gelingt, ein solches auszuhandeln. Jeder, der nicht Arafats einzigartige Position als Symbol des palästinensischen Freiheitskampfes innehat, wird es viel schwerer haben, die Bevölkerung hinter sich zu einen und ihr notwendigen schmerzlichen Kompromisse zu »verkaufen«.

Jede neue palästinensische Führung wird zudem einen stark beschränkten Handlungsspielraum vorfinden. Mittlerweile ist grundsätzlich zu fragen, welche Rolle der PA angesichts des nahezu vollständigen Zusammenbruchs des Oslo-Prozesses und der wiederholten und lang andauernden Wiederbesetzung des größten Teils der Selbstverwaltungsgebiete überhaupt noch zukommt. Schließlich hat die PA massiv an Ordnungs- und Selbstverwaltungskapazität verloren; ihre Kompetenzen, ihr Handlungsspielraum und ihre Regierungsfähigkeit sind stark beschnitten worden.

Jeder Arafat-Nachfolger, sei er auch noch so kooperationsbereit, kann nur dann einen dauerhaften Waffenstillstand durchsetzen, wenn ein Neuanfang im Friedensprozeß gemacht wird, der Hoffnung auf ein absehbares Ende der Besatzung gibt, die durch vertrauensbildende Maßnahmen untermauert wird. Dazu gehört auch, daß Israel seine Verhaftungs- und Liquidierungsaktionen einstellt. Ansonsten wird es nicht gelingen, die militanten Gruppierungen dauerhaft darauf zu verpflichten, ihre bewaffneten Angriffe einzustellen, und die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen, die nötig ist, um solche Angriffe zu verhindern und effektiv gegen Attentäter vorzugehen.

In bezug auf die interne Arena birgt die Ablösung Arafats einerseits tatsächlich die Chance, das »System Arafat« und die innenpolitische Lähmung zu durchbrechen und grundlegende Reformen durchzuführen. Andererseits wird es der Mangel an Arafats einzigartiger Legitimität jedem Nachfolger auch schwer machen, das im Zuge der gewalttätigen Auseinandersetzungen zusammengebrochene Gewaltmonopol wieder zu errichten und dauerhaft durchzusetzen. Auch die Aufteilung der verschiedenen Ämter Arafats auf mehrere Personen und die daraus folgende Schaffung mehrerer Machtzentren läßt eine Schwächung der politischen Führung erwarten, die keineswegs mit größerer politischer Teilhabe oder einer institutionalisierten Gewaltkontrolle gleichzusetzen ist. Hier besteht die reale Gefahr gegenseitiger Blockaden, die sich nicht nur auf die Demokratisierung des politischen Systems, sondern auch auf den Ausgleich mit Israel auswirken werden. Nach Arafat könnte es also durchaus zu einer Periode der Instabilität kommen, die sogar die Fundamente des künftigen palästinensischen Staates gefährden könnte.

Dies gilt um so mehr, wenn vom Ausland der Versuch unternommen werden sollte, den Präsidenten auszutauschen. Insbesondere im Falle einer Deportation oder gar der Liquidierung Arafats besteht die akute Gefahr chaotischer, wenn nicht anarchischer Zustände in den palästinensischen Gebieten. Als Folge der nunmehr seit zwei Jahren andauernden gewalttätigen Auseinandersetzungen sind die Ordnungsstrukturen mittlerweile soweit erodiert, daß mit Bandenkriegen und Selbstjustiz gerechnet werden muß, ebenso mit einer massiven Zunahme bewaffneter Anschläge auf israelische Ziele. Wer auch immer von außen als Arafat-Nachfolger eingesetzt würde, gälte als Agent fremder Interessen und hätte keine Chance, die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen. Er würde wohl schnell gewaltsam beseitigt werden – es sei denn, er könnte rasch eine spürbare Verbesserung der konkreten Lebenssituation der Bevölkerung erreichen.

Das wird aber nur zum geringeren Teil in der Hand des eingesetzten Nachfolgers liegen, sondern vor allem davon abhängen, ob Israel seine Truppen aus den palästinensischen Städten und Dörfern abzieht und dadurch Bewegungsfreiheit und Handel sowohl innerhalb der Gebiete als auch zwischen diesen und der Außenwelt wieder zulässt.

Auch wenn kein Regimewechsel von außen vorgenommen wird, sollte ein wichtiger Faktor dennoch nicht übersehen werden: Die fortschreitende Verschlechterung der Lebensbedingungen und die zunehmende Perspektivlosigkeit werden zu weiteren Kräfteverschiebungen in der palästinensischen Gesellschaft führen. Dies birgt auch die Gefahr einer weiteren Stärkung islamistischer und radikaler säkularer Kräfte, die die Existenz Israels grundsätzlich ablehnen. Auch Wahlen, die stattfinden, ohne daß eine politische Perspektive und Hoffnung auf ein absehbares Ende der Besatzung bestehen, bergen die Gefahr einer weiteren Radikalisierung des gesamten politischen Spektrums. Die damit einhergehenden ideologischen Verhärtungen, die sich bereits heute bemerkbar machen, werden sich mittelfristig ebenso negativ auf die Friedens- und Kompromißbereitschaft der palästinensischen Bevölkerung, wie auf die Führungsfähigkeit der Nationalbewegung auswirken. Dies ist keine unaufhaltsame Entwicklung: Israel und die internationale Gemeinschaft haben durchaus die Möglichkeit, den moderaten, friedensbereiten Kräften in der palästinensischen Gesellschaft eine Chance zu geben, sich durchzusetzen, indem sie erfolgversprechende Alternativen zum bewaffneten Kampf anbieten. Je schneller sie handeln, desto größer sind die Erfolgsaussichten.

## Determinants of Change in Elite Behaviour and Relative Influence in Palestine: A Preliminary Review of Evidence\*

Ahmed Badawi

The end of operation Defensive Shield in early May 2002 marked a culmination of a critical period of elite change in Palestine. The flux will continue until municipal, legislative and presidential elections are held in late 2002 and early 2003, as proposed. In this article I make no predictions as to whether the elections will be held or not: Palestinians insist that fair elections could not be held under the restrictions imposed by Israeli occupation, which make campaigning impossible for example. It could be argued, then, that if fair elections are indeed held, whether in the proposed time-frame or later, this will be a result of positive changes in Israeli behaviour, such as a withdrawal of the IDF to its pre-September 2000 positions. Such positive changes would determine to a great extent for whom the people will vote: an Israeli withdrawal and a lifting of restrictions would trigger positive expectations within Palestinian society, which would prompt voters to choose less radical candidates. In other words, an external factor, namely the behaviour of Israeli actors, is a determinant of change in relative influence among Palestinian elites.

What other determinants of change are there? In addition to the behaviour of other actors, changes in behaviour and in relative influence among Palestinian »politically relevant elites (PRE)«<sup>1</sup> are also determined by other aspects of the environment (such as the global ideological climate following September 11); by institutional arrangements (in their function as the rules of the political game);<sup>2</sup> and by resources, which include knowledge, i.e. level and nature of education, life experiences and skills.<sup>3</sup> Knowledge is key because it enables (disables) individuals to realise that changes in the environment have occurred, and that there is a profit to be gained or a loss to be incurred as a result of these changes. It then enables (disables) individuals to find inventive ways to either maximise the profit or minimise

\* This article is a work in progress, as part of the activities of the project Elite Change in the Arab World. I benefited from valuable comments by Mahdi Abdul Hadi, Kate Bingley, Sari Hanafi, Mark Heller, Bettina Huber, Hans-Joachim Rabe, Elizabeth Whitehouse, Paul Usiskin, and colleagues from Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. I also wish to express my gratitude to the Director and the staff members of the Palestinian Academic Society of International Affairs (PASSIA) for providing me with space, time, resources and moral support during a recent field trip to Palestine (31 May–14 June 2002).

1 This is the technical term used in the project Elite Change in the Arab World. For a definition, see the article by Volker Perthes in this volume, pp. 7.

2 For a useful definition of institutions, and how they differ from organisations, see Douglass C. North, Economic Performance through Time, in: The American Economic Review, 84 (June 1994) 3, pp. 359–368.

3 Regarding determinants of change, Cf. Jamil Hilal, The Formation of the Palestinian Elite (in Arabic), Ramallah and Amman: The Palestinian Institute for the Study of Democracy and Al-Urdun Al-Jadid Research Centre, 2002, pp. 8–13.

the loss, within the constraints imposed by their contexts, by the behaviour of other actors, and by the rules of the political game.

The objective of this article is to demonstrate how these four factors, i.e. the environment, the behaviour of other actors, institutional arrangements and knowledge, have determined recent changes in behaviour and relative influence among Palestinian politically relevant elites. The focus is on a sample of nine individuals. The sample is small, but each of the nine players is a representative of a larger number of like-minded individuals. *Within* this sample, a differentiation is made between two amorphous groups of Palestinian elites, surrounding a centre. By »amorphous« I indicate that each group could be divided into smaller, more defined networks with broader agreements among members in terms of their outlooks, strategies and tactics.

By referring to this sample, I will argue that, firstly, recent changes in the behaviour and relative influence of each of the nine players have been determined by a mix of two or more of the four factors mentioned above (in addition sometimes to a degree of chance) and, secondly, that these two groups can be differentiated on the basis of at least one of these factors, namely knowledge.

## Context

Following the signing of the Oslo accords in September 1993 there was a spirit that was uplifting in both Israel and Palestine: at long last it seemed that the conflict could be resolved through reason and diplomacy. Also, the establishment of the Palestinian National Authority could be seen as the fulfilment of the core strategic objective of Arafat's career, articulated almost twenty years earlier, and that is the establishment of an »independent national authority« on any liberated part of Palestine, ostensibly as a first step to take back all of historic Palestine.<sup>4</sup> However, perceived through the filter of informal discourses on both sides (more on that below), Oslo for some Palestinians meant the beginning of the gradual destruction of their dream of winning back all of historic Palestine. For some Israelis, Oslo meant the beginning of the gradual destruction of their state. The majority on both sides, nevertheless, were jubilant.

But since the assassination of Rabin, and the failure of Peres to retain the premiership, the brief cooperative game between the Israelis and the Palestinians has been slowly but surely degenerating into its former non-cooperative nature.<sup>5</sup> The shift to the non-cooperative mode is now almost complete, with the outbreak of the last Intifada, the ongoing moral assassination of Arafat and the destruction of the PA. This shift to non-cooperation, if completed, would deal a serious blow to the Palestinian

<sup>4</sup> Avi Shlaim, *The Iron Wall*, New York and London: W. W. Norton and Company, 2000, p. 330.

<sup>5</sup> In this article I make use of the language of Game Theory. This is merely for explanatory purposes and should not in any way imply that I think of the relationship between Israelis and Palestinians as a »game«, in the normal sense of this word.

peace camp. It is at this moment of intense flux that we take a snapshot of the structure of relative influence of our sample of nine players, as shown in the attached figure. This snapshot is taken shortly after the June 2002 cabinet reshuffle in Palestine.

### Analysis

In the figure, the nine players are plotted on three concentric circles. This is a heuristic model of relative influence, with influence decreasing closer to the outer margins. Three groups are visible in the figure: a central group, comprising Arafat, and a clique; an upper group comprising five players; and a lower group comprising three players. The reference to »other players« inside the circles stresses the point that the nine players merely represent an illustrative sample. As for the clique, it comprises Arafat's immediate circle. In this article, no representatives of this clique are featured in the analysis because they are discussed elsewhere in this volume.<sup>6</sup>

At the centre of the core circle of influence stands Arafat. In the wake of operation Defensive Shield, Arafat made significant moves that indicate a change of tactics. After long procrastination, he signed two key pieces of legislation: the law guaranteeing the independence of the judiciary, and the Basic Law. He reshuffled the cabinet, reducing the number of portfolios from 31 to 21. The new cabinet includes five new faces, two of whom feature in our sample. He also started reshuffling the security apparatus. He, for the first time, appointed a minister for the interior. Then he dismissed Jibril Rajoub, the head of Preventative Security in the West Bank, and a man seen by many until not so long ago as one of Arafat's potential successors.

Last but not least, Arafat declared his willingness to accept the Clinton proposals.<sup>7</sup> The Israelis responded that it was too late. On a CNN programme, a Palestinian official was asked about the reasons behind Arafat's change of heart. He responded that there was no change of heart because Arafat never rejected these proposals in the first place, which made a young activist in Ramallah wonder: If Arafat never rejected these proposals in the first place, then why did all the people who died in the Intifada have to die?<sup>8</sup>

How do we explain the change in Arafat's behaviour? What are its determinants? The consensus seems to be on external factors. More precisely, Arafat changed only after *all* the other significant players had faced him as

<sup>6</sup> See the article by Muriel Asseburg in this volume, pp. 107.

<sup>7</sup> See Christiane Amanpour, Officials: Palestinians to Give up Demand for Refugees' Return, in: CNN.com, June 20, 2002, [www.cnn.com/2002/WORLD/meast/06/19/palestinian.concessions/](http://www.cnn.com/2002/WORLD/meast/06/19/palestinian.concessions/). See also Report: Arafat Ready to Accept Clinton Plan, in: CNN.com, June 21, 2002, [www.cnn.com/2002/WORLD/meast/06/21/mideast/index.html](http://www.cnn.com/2002/WORLD/meast/06/21/mideast/index.html).

<sup>8</sup> For an analysis of the Clinton proposals, and the initial reaction of the PA, see Graham Usher, Saying »La'am« (No, Yes) to Clinton, in: Between the Lines, January 2001, [www.between-lines.org/archives/2001/jan/Graham\\_Usher.htm](http://www.between-lines.org/archives/2001/jan/Graham_Usher.htm).

a united front, making one specific demand: reform. The word *all* is key. It seems that Arafat is made to change only when *all* other players unite against him. This perhaps explains Barak's warning, a few moments after George Bush delivered his June 24 speech in which he outlined his »vision« for resolving the conflict, that the US must get Europe, the UN and Russia to agree on a common policy without »a single crack [because] if a crack will appear, Arafat will enter into it and crack the whole system.«<sup>9</sup>

And this is more or less what happened. Because there had been a consensus on reform among all other significant players, Arafat changed his behaviour. But because there has been no consensus on what reform actually meant (naturally, since these other significant players have asymmetrical interests), Arafat reacted by making a classic divide-and-survive move: he pooled all the demands, found those that represented the lowest common denominator, fulfilled them, and then sat back waiting for cracks in the united front facing him to appear. For example, in responding to the demands contained in the Reform Document presented to him by the Palestinian Legislative Council in early June 2002, Arafat approved the Basic Law, he approved the call for elections, including a presidential election in early 2003, and he reshuffled the cabinet. By fulfilling these specific demands made by his constituency, Arafat also fulfilled demands made by other significant players. Another way of putting this is that Palestinian legislators were lucky that some of their demands were the same as demands made on Arafat by powerful external players such the United States and Israel. Other demands specifically made by Palestinian legislatures have been duly ignored by Arafat, at least for the time being. These include bringing those who misused public funds to justice, and constraining the heads of security organisations from involvement in politics, and from collecting taxes.

Arafat is pragmatic, and it is likely that the continuation of internal and external pressure will make him yield further. But his initial ability to both fulfil and veto key demands indicates that even though he has lost so much of his relative influence as a result of external pressure, he remains the most influential man in Palestine, not just as a symbol but as the prime decision-maker, albeit under increasing constraints. And, ironically, he will remain so for as long as removing him from the game remains a declared Israeli objective.

Moving from Arafat to the group of five individuals flanking him from the top in the attached figure, we start with Salam Fayad, the new Minister of Finance. Fayad is a technocrat who studied in Lebanon and in United States. Between 1987–1995 Fayad worked for the World Bank in Washington. He then worked as the IMF representative in Palestine until 2001. He left the IMF to work as a regional director for the Arab Bank, a position he held very briefly until he joined the cabinet. Fayad is a technocrat with

<sup>9</sup> Israelis, Palestinians React to Bush Speech, in: CNN.com, June 24, 2002, [www.cnn.com/2002/WORLD/meast/06/24/bush.speech.reax/index.html](http://www.cnn.com/2002/WORLD/meast/06/24/bush.speech.reax/index.html).

impeccable credentials, is very popular within the donor community, and is reputed to be an expert in budgeting and financial management.

Fayad's relative influence has increased as a result of a fortunate fit between a need generated by changes in the environment and a specific mix of knowledge that are required to meet that need, which he happened to possess. It is true that the immediate cause of his new relative influence has been the decision by Arafat to appoint him. But Arafat's decision in this particular case must have been bounded by the needs of reform, which must have limited his choice. Because of the relative scarcity of Fayad's specific mix of knowledge, considering the demands of the environment, he simply was one of the few people who could do the required job. An element of chance has, at the end, determined the choice of Fayad from among those few: Arafat asked at least one of his advisors to prepare a list of suitable candidates. Could it be that Fayad's name was on that list? Or was he perhaps chosen as a result of pressure from the IMF, the World Bank, or some other powerful external player? These speculative questions highlight the difficulties of obtaining necessary information for elite research,<sup>10</sup> and the answers to them are crucial. If Fayad has been in any way imposed on Arafat, there is no reason to believe that Arafat would *sincerely* cooperate with him. Without such cooperation, Fayad would not be able to fully utilise his influence because he has no power to directly enforce his rules of sound financial management and transparent conduct on other PA advisors, politicians and bureaucrats.

This »fit« between the environment and a certain mix of knowledge can also explain part of the story of Fayad's colleague in the new cabinet, Ghassan Khatib, and how his relative influence has increased. But a more significant determinant here is institutional. Many eyebrows were raised when Khatib accepted the portfolio of labour: he is an independent political analyst, a university teacher, a director of a prominent NGO, the Jerusalem Media and Communication Centre, and he is clean. As one of my interviewees put it, »Why would he give up all that to join a corrupt system?«

Khatib's explanation for joining the cabinet is a noble one. He says that both Yasser Arafat and the whole of the PA have been under fierce attack because of Arafat's recent »principled positions«, making it imperative for him to do whatever he could to help. Also, by being »inside«, Khatib continues, he will adhere to his strict code of ethics, and through this he hopes to make a positive change in the performance of the PA.<sup>11</sup>

Unlike Fayad, Arafat, in a sense, has not chosen Khatib. His position in the cabinet, and therefore his added relative influence, is an indirect result of a formal institutional arrangement that binds his party, the Palestinian People's Party (PPP), in a partnership with the PA, with a share of one seat in the government. Bashir al Barghouthi, one of the historic leaders of the

<sup>10</sup> On the various methodological problems of conducting elite research, see George Moyser and Margaret Wagstaffe (eds.), *Research Methods for Elite Studies*, London: Allen and Unwin, 1987.

<sup>11</sup> Interview with Ghassan Khatib, June 14, 2002.



PPP and its two predecessors, the Jordanian and then Palestinian Communist Party, occupied this seat, first as Minister of Industry, then as a minister without portfolio until his death in the summer of 2000. Deliberations took place inside the party prior to the June 2002 cabinet reshuffle in order to choose the party's representative in the new government, and Ghassan Khatib was chosen. The following person in our sample, Mustafa Barghouthi, is one of the three-member general secretariat running the PPP since the death of the older Barghouthi. There were speculations that Mustafa Barghouthi wished to be the party's representative in the cabinet, and that the party was split between him and Ghassan Khatib. Barghouthi, however, put an end to these speculations by making a press statement in which he denied having any desire or intention to be a minister.

Mustafa Barghouthi's relative influence increased steadily during the second Intifada. He is a medical doctor by training, and in 1995 he received an MSc in management from Stanford University. He has been key in developing the health sector in Palestine through two organisations, the Union of Palestinian Medical Relief Committees, which he co-founded in 1979, and the Health Development Information and Policy Institute, founded in 1989. Barghouthi is a keen and consistent advocate of a democratic »trend« as an alternative to both Islamic groups, Fatah and Hamas. In 1996 he failed to win enough votes in the elections to join the Palestinian Legislative Council (PLC) as a representative for Ramallah. With the outbreak of the last Intifada, Barghouthi capitalised on his resources, which include his expertise, his global network of contacts, and the efficiency of his two organisations (all are functions of knowledge) to do two things, both of which eventually contributed to an increase in his relative influence. First, he filled many gaps in the performance of the official Palestinian health sector, which was not equipped to deal with the outcomes of a sustained low-intensity war. Second, he devoted a greater portion of his energy to building sympathy for the Palestinian cause within the international NGO community. During the long siege of Arafat's compound during operation Defensive Shield, Barghouthi has been the key supplier of Western volunteers shadowing Arafat and acting as his human shields. This has enhanced his standing with Arafat, and that in itself contributed to enhancing his relative influence even more.

Barghouthi is a member of the board of trustees of Miftah, an NGO headed by Hanan Ashrawi, an academic who formally entered politics through her participation in the official Palestinian negotiating team in the Madrid conference as a spokesperson. Since then, she has remained perhaps the best spokesperson for the Palestinian cause: she is knowledgeable, and is very charismatic as a speaker, which prompted an Israeli journalist covering the opening of the multilateral talks in Moscow in 1992 to remark jokingly that Hanan Ashrawi is more dangerous to the security of Israel than the PLO. She has recently been active in mobilising ordinary Palestinians against suicide bombings, and she remains an active member of the PLC as a representative for East Jerusalem.

Ashrawi, together with Ziad Abu Amr and six other legislatures, have recently collaborated on drafting the Reform Document, mentioned above. Ziad Abu Amr is also an academic who turned to politics. He studied in Damascus and in the United States, and is the head of the political committee of the PLC, in which Hanan Ashrawi and Marwan Barghouti are also members. According to him, his relative influence increased as a result of winning parliamentary elections in 1996, i.e. as a result of the democratic institutional arrangement of elections. He believes that reform is meaningless unless the outgoing officials are held accountable for charges of abuse of public office. He is strict when it comes to due process. He and other PLC colleagues are threatening to cause a crisis: they demand that Arafat presents the whole of his new cabinet to be ratified by the PLC. Arafat's response is that only five new ministers entered the cabinet, and these are the only ones that need PLC approval.<sup>12</sup> Abu Amr, who is from Gaza, sees himself as a member of a »broad« democratic trend in Palestinian society. Other than the one represented by Barghouti, this broad democratic trend encompasses Islamists, leftists and nationalists alike. Abu Amr stresses that this trend is neither an organised movement nor a political party, but he has not ruled out the possibility that this trend may develop into one or the other in the future.<sup>13</sup>

In a very broad sense, those five individuals do represent a general trend, one that comprises the trend just mentioned by Abu Amr, and the one mentioned earlier by Mustafa Barghouti. Their relative influence over Palestinian discourses and strategies has increased in the wake of operation Defensive Shield, and will continue to increase in the immediate future, provided a total switch of the game to the non-cooperative mode does not occur. They possess the right mix of knowledge that is required to tackle the immediate »question of the time« imposed by the environment on Palestinian society, i.e. political reform, a question that they themselves have been keen to raise over and over again throughout the short life of the PA. Despite their differences – for example Barghouti seeks an alternative to both Hamas and Fatah while Abu Amr seeks to incorporate both – they all view reform as the key to achieve the two Palestinian national objectives of independence and development, and they believe that both independence and development can and should be attained simultaneously. Their influence rests on their ability to articulate a credible Palestinian story that has steadily challenged Israel's moral superiority and monopoly over narrating the conflict to Western audience, and one could assume here that they have been beckoned in this direction by the path-breaking thinking of Edward Said, for whom they have a great deal of respect. One of their strategies, as expressed by Mustafa Barghouti, is to shift their battleground with Israel from the land to the media. Their views have been formed by their life experiences and by the level and nature of their education: four of them received their post-graduate education in the

<sup>12</sup> Just before going to print, on September 11, 2002, the cabinet resigned en masse to head off a vote of no-confidence. Arafat is yet to submit a new cabinet to the PLC.

<sup>13</sup> Interview with Ziad Abu Amr, June 14, 2002.

United States, and the fifth, Ghassan Khatib, in the United Kingdom; and they have developed the skills that are congruent with their understanding of the nature of the Israeli-Palestinian conflict, and of the manner in which it should be resolved.

There is one drawback though. This »general trend«, at the moment, does not have a popular leader, and one is unlikely to emerge unless the trend develops into something less amorphous and more organised, and unless the intensity of the confrontation with Israel subsides, as is suggested by a quick look at the polls. Hanan Ashrawi and Haydar Abdel Shafi, a like-minded individual from outside our sample, are the only two representatives of this amorphous »network« who appear on the list of the most trusted persons in Palestine. Their ratings vary over time, and there seems to be an inverse correlation between these ratings and the level of confrontation with Israel, with causality most certainly running from the latter to the former.<sup>14</sup> The five individuals in our sample, and their like-minded counterparts, could be regarded as members of the Palestinian »peace camp«, which means that their medium to long-term prospects are still in a delicate balance. In the eventuality of a total disruption of peace efforts and a further escalation of violence, this peace camp will not be totally destroyed. Like its Israeli counterpart, it will probably just hover in limbo, with the influence of its members in the Palestinian street not much higher than the current influence of Yossi Beilin or Yossi Sarid in the Israeli street.

Even if there is no total disruption of peace efforts, this peace camp will still find itself hovering in limbo if Arafat exits the game before signing a final deal with the Israelis, a fact that Sharon seems to realise quite well. The problem of all Palestinians then will be to find a popular leader with enough courage and sufficient credentials to formally reactivate the peace process, foremost in the minds of the Palestinian people themselves, and then renegotiate and seal a historic agreement with Israel.<sup>15</sup> This is no small feat because in effect it means the final acquiescence to the loss of historic Palestine, the dream around which the whole of the Palestinian informal discourse (see below) has been woven. Cynics wink and point to Marwan Barghout, whose arrest by Israeli forces has caused a surge in his popularity. In March 2002, Barghout was most trusted by 2.8 percent of Palestinians, which is only 0.2 percent higher than his standing 14 months earlier. In June 2002, after his arrest, his share jumped to 6.3 percent.<sup>16</sup>

Subscribing to a conspiratorial explanation of this change in Barghout's popularity, although defensible, would be giving too much credit to Israeli planners: considering how politics work in Israel, one is

<sup>14</sup> See the web site of the Jerusalem Media and Communication Centre, [www.jmcc.org/](http://www.jmcc.org/). The JMCC has been conducting polls among Palestinians since 1993. All the polls are featured on the web site.

<sup>15</sup> For a discussion about the future of Arafat and the peace process, see the article by Muriel Asseburg in this volume, pp. 107.

<sup>16</sup> JMCC Public Opinion Polls 39, 44 and 45, in: [www.jmcc.org/](http://www.jmcc.org/).

left with the impression that muddling through tenaciously in a certain direction is the prevailing pattern of policy making, as opposed to long term rational strategic planning, which would be the kind of exercise required to manipulate the political fate of someone like Marwan Barghouthi. Having said that, the fact remains that Marwan Barghouthi's »potential« relative influence has dramatically increased recently as a result of the behaviour of the current Israeli government towards him.

For the upper group in our sample Arafat is the most significant »other« player, in the sense that his behaviour is a key determinant of their relative influence. As for the lower group, which is represented by Marwan Barghouthi (Secretary General of Fatah Higher Committee in the West Bank), Ahmed Sa'adat (Secretary General of the Popular Front for the Liberation of Palestine), and Sheikh Ahmed Yassin (the religious leader of Hamas), the most significant »other« is Israel. The story of the increase in the relative influence of Ahmed Sa'adat is an interesting example of a slightly longer chain between cause and effect than the one found in Marwan Barghouthi's case.

Starting from the late 1980s, and especially after Oslo, which it opposed, the Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP) started to decline in influence. In 1999, however, a rapprochement between Fatah and both the PFLP and the Democratic Front for the Liberation of Palestine took place in Cairo, following which the PFLP recognised the PA and sought to join the administration. A change was happening to the outlook of the organisation, with its ailing leader, George Habash, ready to give way to his second in command, Mustafa al Zibri, known as Abu Ali Mustafa, who was allowed to return to Palestine after the rapprochement with Arafat. Abu Ali Mustafa was criticised within the PFLP for coming back under the umbrella of Oslo, but he nevertheless managed to get himself elected as the PFLP's secretary-general. Making a positive arrangement with the second largest PLO faction was a big gain for Arafat, and it was certainly a big boost to Abu Ali Mustafa's relative influence. But in August 2001, shortly after his election, Abu Ali Mustafa was assassinated by Israel.

It has been suggested that by this assassination Israel merely wanted to send a message to Arafat that »the level of confrontation has been raised to the leadership level and that no one is immune«. <sup>17</sup> Considering Israel's subsequent behaviour towards Arafat, this seems to be a plausible explanation. But this message could have been sent through the assassination of any other leader. The choice of Abu Ali Mustafa must have also reflected Israel's concern about the rise in his relative influence, as a moderate. Abu Ali Mustafa had the qualities of a »potential« leader. Sure enough, following the assassination, the PFLP reverted back to a non-cooperative mode, and this re-radicalisation of the organisation, as a result of the assassination of Abu Ali Mustafa, is what brought Sa'adat, an unrepentant hard-liner, to the helm.

<sup>17</sup> Ali Jirbawi in Joharah Baker, *The PFLP: An Incoming Tide?*, in: *Palestine Report*, 5/9/01. [www.jmcc.org/media/report/01/Sep/1.htm#feature](http://www.jmcc.org/media/report/01/Sep/1.htm#feature).

This example clearly shows how the behaviour of one player can be a principal determinant of the relative influence of another. It also shows that the behaviour of Israel produces another type of change, namely a radical shift in the outlooks and strategies of Palestinians. And this seems to be a consistent outcome of Israeli policies.

Take the case of Sheikh Ahmed Yassin, and Hamas. In 1997, one day after his release from Israeli detention, Sheikh Yassin announced that Hamas was willing to consider a truce, conditioned on Israeli withdrawal to 4 June 1967 borders. This was not a tactical move. Similar to the case of Abu Ali Mustafa and the PFLP, the move was a reflection of an imminent change in outlook. Earlier, Hamas has made the same proposition, and Israel responded by the botched attempt to assassinate Khaled Ma'shal in Amman, one of Hamas's young leaders. The release of Sheikh Yassin was actually the price Israel had to pay as part of a practical apology package for King Hussein of Jordan, and despite the ungenerous Israeli response to the earlier call by Hamas, the Sheikh renewed the proposal upon his release.

Even prior to this, with the establishment of the PA, there was a serious discussion inside Hamas to form a political party, and one was actually formed but due to internal divisions inside the organisation regarding the whole Oslo framework, the party did not run in the 1996 elections as envisaged. The last Intifada has closed such discussions for the time being. What is interesting to note is that whenever there is a lull in the fighting, for example after Arafat's speech in mid-December 2001, Israel hits an almost guaranteed button to keep the fighting spirit of Hamas alive, by assassinating one of its members. The most recent example happened in July 2002. After a month of almost no attacks against Israelis, and a few days after Hamas was reportedly being persuaded to halt suicide operations, Israel assassinated Salah Shehada, the leader of Ezz Iddine Al Qassam Brigades, the military wing of Hamas. Israeli spokespersons denied any intention of trying to sabotage peace efforts by this move, and some of them even denied having any prior knowledge that Hamas was on the verge of declaring a suspension of suicide operations. Their explanation was that the timing of the attack was purely determined by »operational« considerations.

Hamas of course vowed revenge, and, sure enough, on July 31 a bomb killed two Israelis and five Americans at the Hebrew University in Jerusalem. The same evening, Israeli spokesman Gideon Meir denied any link whatsoever between the Hebrew University operation and the assassination of Shehada. He reiterated the claim that Israel offered »almost« a state to the Palestinians in Camp David, and »almost« everything else they wanted, but the Palestinians rejected it all. His bottomline was that »Israel chose peace, while the Palestinians chose terror«.<sup>18</sup>

In fact, one cannot ignore the link between the assassination of Shehada and the Hebrew University bombing: Hamas itself declared that this attack

<sup>18</sup> CNN *Insight*, July 31, 2002.

was an act of revenge. A more intimate causal link exists between occupation and terrorism. So how come many Israelis fail to see these links, or fail to acknowledge them, to be more precise? How do we make sense of the statement implicit in Meir's argument that Palestinians are, basically, terrorists by nature?

Evaluating the behaviour of some Israelis, and indeed some Palestinians, and evaluating their explanation of this behaviour can be very problematic. Both protagonists have over the years developed informal discourses running parallel to their respective formal discourses. Informal discourses are messages with connotations only accessible to insiders, and they develop as a result of repeated participation in non-cooperative games. In such games, players go out of their way to hide their motives and disguise their moves from one another. In other words, players do not just try to maximise their gains or minimise their losses, but they do so with »guile«, i.e. they make »calculated efforts to mislead, disguise, obfuscate and confuse...«.<sup>19</sup> Informal discourses serve the function of camouflaging internal deliberations over strategies, tactics and next moves. Over time, and with the rise of problems of coordination, informal discourses develop into powerful ideological narratives capable of automatically activating self-defence mechanisms in response to perceived hostile moves made, or about to be made, by the opponent.

An appreciation of this distinction between formal and informal discourses can perhaps help us to *systematically* explain some of the puzzles of Israeli behaviour, for example the obsession with removing Arafat and destroying the PA, even though both Israel and the PA have Hamas as their common enemy, in a sense. In Israeli informal discourses, distinctions between Palestinians are rather fuzzy, as fuzzy as distinctions between Palestinians and other historic persecutors of the Jewish people.<sup>20</sup> For the circulators of informal discourses in Israeli society, all Palestinian factions are PA, the same way 20 years ago they were all PLO,<sup>21</sup> and whether PA or PLO, they are all terrorists: they were terrorists, they are terrorists, and they will always be terrorists.

One of the pernicious features of informal discourses is their ability to reproduce themselves by perpetuating the non-cooperative game in which they are embedded: for example, the Israeli informal discourse which stresses the historical victimisation of Jews is only perpetuated by the Palestinian informal discourse which legitimises suicide attacks against unarmed civilians, which is in itself a response to the Israeli informal discourse which legitimises occupation. As ideological narratives, informal discourses can overwhelm perception to the extent that very intelligent people can actually fail to see, or acknowledge, causal links that are obvious to so many others.

<sup>19</sup> Oliver Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 56.

<sup>20</sup> Tom Segev, *The Seventh Million: The Israelis and the Holocaust*, New York: Henry Holt and Company, 2000, pp. 399–400.

<sup>21</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, pp. 403–404.

As mentioned, informal discourses also exist on the Palestinian side. Yet for many reasons they are less pernicious and easier to dismantle than Israeli ones.<sup>22</sup> The problem on the Palestinian side is of a slightly different nature. One question is particularly relevant to my current argument: the behaviour of Israel throughout the last Intifada has radicalised almost everybody in Palestine. Why is it then that we see a marked difference between the reactions of representatives of the upper group in our sample and those of the lower group to largely similar influences from the environment? In other words, why does an Ahmed Sa'adat or an Ahmed Yassin opt for violence, as a means to end occupation, while a Hanan Ashrawi or a Ghassan Khatib do not?

One of the common features of the members of the lower group in the attached figure, one that is not shared by any of the members of the top group, is that they are all held in semi-legal custody. Marwan Barghouthi, who is a democratically elected member of the Palestinian legislature, is on trial in Israel for his alleged involvement in terrorist activities. Ahmed Sa'adat is in a PA Jericho prison, even though there is a ruling by the Palestinian Supreme Court to release him. And Sheikh Ahmed Yassin is under house arrest in Gaza. Nor is this the first time these individuals go through a similar experience. Barghouthi spent a total of six years in Israeli prisons, and lived in imposed exile in Jordan between 1987 and 1994. Sa'adat spent a total of ten years in Israeli prisons, in addition to three separate arrests by the PA in 1995–1996. And as for Sheikh Ahmed Yassin, the Egyptian authorities in Gaza detained him briefly in 1966. In 1984 he received a 13-year prison sentence by an Israeli court, only to be released soon after as part of a prisoners' exchange arrangement; and in 1989 he was once more arrested by the Israelis, to be finally released in 1997.

This aspect of their life experiences clearly differentiates the members of the lower group from those of the upper one. Other differences also exist in terms of level and nature of education, exposure to the outside world, and skills. For example, all individuals in the moderate group studied in a Western university, while none of the members of the militant group did. These are all components of what I broadly refer to in this article as knowledge. It is true that the environment in Palestine is the same for individuals from both groups in our sample, but the way this environment is experienced, interpreted and reacted to varies from one individual to another depending on the exact nature of the content of an individual's knowledge. As mentioned in the introduction, knowledge is key because it defines our perception of the world, in light of our specific education and life experiences. It is plausible to conclude, then, that knowledge seems to

<sup>22</sup> One of the reasons is that informal discourses in the Israeli case have developed earlier and have so far exhibited increasing returns, and are thus harder to remove. In the case of the Palestinians, because of the power asymmetries between them and the Israelis, their informal discourses, for example the liberation of all historic Palestine, do not and cannot exhibit increasing returns but the opposite, which creates a strong incentive for actors to dismantle them, provided an acceptable settlement is reached.

be one of the most significant criteria for differentiating the two groups in our sample of Palestinian politically relevant elites.

## Conclusion

Viewed from a broad historical perspective, the Israeli-Palestinian conflict seems to be in its final phase, and a historic compromise is around the corner. But until this is achieved, sooner or later, the situation remains highly explosive. The conflict is the contextual factor determining actions and reactions of actors within and among Israel and Palestine. An understanding of which is crucial to understand the determinants of elite behaviour and the dynamics of change in their relative influence, which is what I have tried to articulate in this article.

One dominant feature of the relationship between Israelis and Palestinians is mutual distrust, and an unbiased understanding of the nature of this distrust, and the dynamics of its continuation, is needed. For an Israeli, the discourse and the behaviour of an organisation like Hamas is interpreted as an indication that the real intention of all Palestinians, and not just Hamas, is the destruction of Israel and, for Hamas, the subsequent establishment of an Islamic state in all of historic Palestine. Similarly, for a Palestinian, the behaviour of Israel on the ground and the discourse of Zionism indicate that the real intention of Israelis is to gobble up all of historic Palestine and transfer Palestinians to Jordan or some other place. Both Israelis and Palestinians interpret each other's behaviour not in light of the other's public statements but in light of a selective understanding of each other's respective discourses and behaviour. This selective understanding is problematic, and is the outcome of informal discourses on both sides.

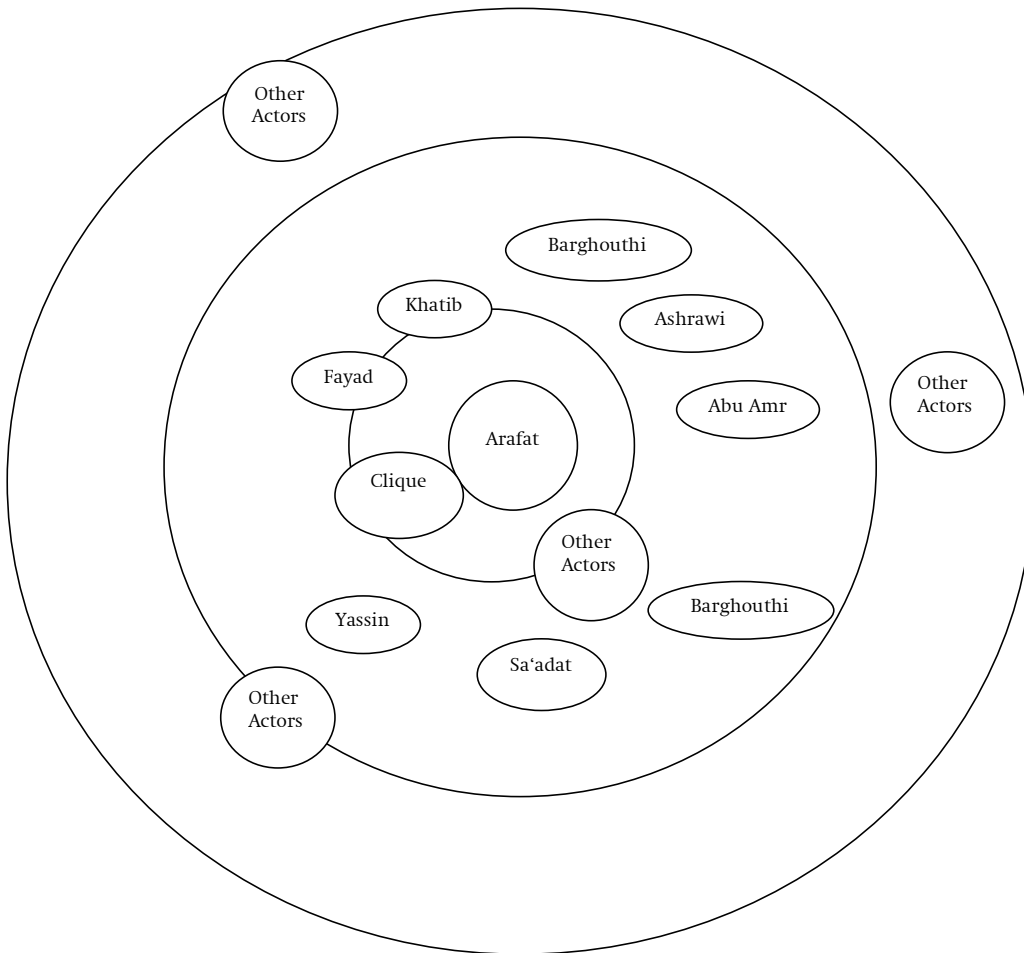
From an Israeli perspective, it is important to dismantle the infrastructure of terror. From a Palestinian perspective, it is important to dismantle occupation, which is the root cause of terror. From an outsider's perspective, it is important to dismantle informal discourses on both sides, once and for all, because they legitimise both occupation and terror, and they prevent many intelligent persons from even seeing the intimate causal link between the two. Because of the powerful defences informal discourses construct around themselves, only trusted influential insiders can accomplish the task of deconstructing them. But as the analysis in this article seems to indicate, the efforts of such influential insiders in Palestine, and also in Israel, are usually thwarted by violence. This is a vicious circle because until these efforts are successful, i.e. efforts to dismantle rigid ideological narratives, efforts to resolve the conflict will keep running into dead ends. The continuation of bloodshed will radicalise the populations on both sides even further, and will make the people less receptive to whatever alternative visions articulated by members of both the Israeli and the Palestinian peace camps, to their detriment.

Having said that, and lest I be accused of perpetuating what Edward Said calls »false symmetries«, it is important to stress that causality in this



conflict, as in similar conflicts throughout history, runs from occupation to terrorism and not the other way around. The sooner *all* Israelis appreciate this link, the closer they, the Palestinians, and their neighbours will arrive at the New Middle East envisioned by brave men such as Sadat, Rabin, Peres, and Arafat.

**The Structure of Relative Influence of Nine Players**



## Geschlossene Gesellschaft: Libanons Nachkriegselite

*Rola el-Husseini*

Nachdem ein langwieriger Bürgerkrieg den Libanon zwischen 1975 und 1990 zerrissen hatte, stabilisierte sich das Land vor zehn Jahren infolge des sogenannten Ta'if-Abkommens, das die sich bekriegenden Eliten auf Initiative der Regionalmächte und unter Aufsicht der internationalen Gemeinschaft schlossen. Aufgrund der regionalen Konstellation erhielt Syrien damals eine Art Vormundschaft für den Libanon als Gegenleistung für seine Unterstützung der USA im zweiten Golfkrieg.

Diese Studie versucht die folgenden Fragen zu beantworten: Kam es nach dem Ta'if-Abkommen zu einer umfassenden Umstrukturierung der libanesischen Elite, oder gab es lediglich geringfügige Veränderungen in ihrer Zusammensetzung? Woher kommen die neuen beziehungsweise zukünftigen politischen Eliten? Welche politische Agenda haben sie?

Im ersten Teil wird das politische System des Libanon nach dem Ta'if-Abkommen skizziert und anschließend die Zusammensetzung der politisch relevanten Elite der Nachkriegszeit beschrieben. Innerhalb dieser Elite läßt sich unterscheiden zwischen *Entscheidungsträgern*, die gewählte oder ernannte Inhaber eines politischen Amtes sind, und *Meinungsführern*, die die politische Tagesordnung mitbestimmen und Entscheidungen beeinflussen, ohne eine offizielle Position im politischen System innezuhaben. Entscheidungsträger sind in allen drei Kreisen der politisch relevanten Elite zu finden, während Meinungsführer auf den zweiten und dritten Kreis beschränkt sind.<sup>1</sup>

Nach der Beschreibung der Elitenstruktur werden die politische Agenda und der politische Diskurs der politisch relevanten Elite im Hinblick auf drei Themen von nationaler und strategischer Relevanz untersucht: die syrisch-libanesischen Beziehungen, die Zukunft des politischen Konfessionalismus und die gegenwärtige ökonomische Krise.

### Der historische Kontext: Die Zweite Republik

Nachdem der Abschluß des Ta'if-Abkommens im Jahre 1989 das Ende des Bürgerkrieges eingeleitet hatte, wurde die Machtverteilung im Libanon unter Berücksichtigung der Interessen regionaler Mächte, insbesondere Syriens, verändert. Durch einen im September 1990 verabschiedeten Verfassungszusatz wurde das bisherige politische System mit weitreichenden Prärogativen des Staatspräsidenten von einem stärker parlamentarischen System abgelöst. Der neue »nationale Pakt« erweiterte außerdem die Kompetenzen des Ministerpräsidenten. Die seit der Unabhängigkeit des Libanon im Jahre 1943 praktizierte Verteilung von politischen Ämtern nach konfessioneller Zugehörigkeit wurde indes auch nach dem Ta'if-Abkom-

<sup>1</sup> Zur Erläuterung des in diesem Beitrag verwandten Elitenkreismodells vgl. das Einleitungskapitel dieser Studie von Volker Perthes, S. 7ff.

men beibehalten: Der Staatspräsident war immer ein Maronit, der Ministerpräsident ein sunnitischer und der Parlamentspräsident ein schiitischer Muslim.

Da die Maroniten traditionell ein Monopol auf das Amt des Staatspräsidenten besaßen, das mit unbegrenzten Machtbefugnissen ausgestattet, jedoch kaum mit politischen Rechenschaftspflichten verbunden war, bedeuteten diese Veränderungen letztlich das Ende der maronitischen Hegemonie in der libanesischen Politik. Demgegenüber nahm das politische Gewicht der Schiiten, des früheren »Juniorpartners« der libanesischen Politik, mit der gestiegenen Bedeutung des ihnen zufallenden Amtes des Parlamentspräsidenten deutlich zu. Das Mandat des Parlamentspräsidenten wurde von einem auf vier Jahre – also auf die Dauer der Legislaturperiode – verlängert, wodurch dieser mehr Unabhängigkeit, Autorität und Handlungsfreiheit gewann. Im Sinne des parlamentarischen Systems der »Zweiten Republik« wurde die bisher mögliche Auflösung des Parlaments durch den Staatspräsidenten praktisch ausgeschlossen.

Die neue verfassungspolitische Machtverteilung schuf somit drei Machtzentren im Libanon und ermöglichte auch solchen politischen Akteuren, die politisch oder demographisch weniger bedeutende Bevölkerungsgruppen repräsentieren, Einfluß auf Entscheidungsprozesse auszuüben, indem sie selbst oder Angehörige ihrer Klientel Ministerämter übernehmen können. Im neuen politischen *modus operandi* wurden damit auch die Forderungen jener Gruppen berücksichtigt, die nach den früheren Verfassungsregelungen als politisch benachteiligt galten. Insbesondere die Verteilung der Parlamentssitze zwischen Christen und Muslimen erfolgte nun paritätisch und nicht mehr wie bisher im Verhältnis sechs zu fünf zugunsten der Christen.

Der historische Kompromiß, den das Ta'if-Abkommen darstellte, wird heute innerhalb der politisch relevanten Elite des Libanon breit diskutiert. Einige sehen das Abkommen als gescheitert an, andere meinen, es sei überhaupt noch nicht implementiert worden, und eine dritte Gruppe hält es bereits für überholt. Das politische System im Libanon ist jedoch relativ stabil, wobei diese Stabilität durch die syrische Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Libanon garantiert wird. Diese syrische Einmischung war zusätzlich zum Ta'if-Abkommen noch durch den 1991 vereinbarten Bruderschafts- und Kooperationsvertrag sowie 17 später geschlossene Verträge institutionalisiert und legitimiert worden.

Syrien will derzeit keine Instabilität in seinem Nachbarland dulden und hat auch schon seine Bereitschaft bewiesen, bei einem erneuten Abgleiten in gewalttätige Auseinandersetzungen im Libanon zu intervenieren. Die Wahlen im Jahr 2000 haben gezeigt, daß Syrien auch willens ist, den libanesischen Staatspräsidenten mit politischem Druck zur Akzeptanz des Wahlsieges eines Oppositionskandidaten zu bewegen, um mögliche innere Unruhen zu vermeiden.

## Die Nachkriegselite

Der Zeitraum von 1989 bis zum Jahr 2000 stellte für den Libanon eine Übergangsperiode dar. 1989 markierte das offizielle Ende des libanesischen Bürgerkrieges, und im Jahr 2000 fanden drei wichtige Ereignisse statt: der israelische Rückzug aus dem Südlibanon nach der mehr als 20jährigen Besetzung, der Tod des syrischen Präsidenten Hafiz al-Asad als einem der mächtigsten Akteure im Libanon, und die dritten Wahlen im Libanon nach dem Bürgerkrieg, bei denen eine verstärkte Teilnahme des christlichen Bevölkerungsteils zu verzeichnen war. Die Wahlen im Jahr 2000 brachten außerdem den früheren Ministerpräsidenten, Rafik Hariri, nach einem überwältigenden Sieg wieder an die Macht. Diese Übergangsperiode ermöglichte neuen Gruppen den Zugang zum politischen System und damit zur politisch relevanten Elite. In den vergangenen Jahren haben diese Elitegruppen ihre Machtpositionen konsolidiert, so daß sie heute das politische System blockieren und den Aufstieg neuer Gruppen behindern.

Die gegenwärtige politisch relevante Elite läßt sich über konfessionelle Grenzen hinweg in verschiedene soziale und berufliche Gruppen aufteilen. Dazu gehören frühere Warlords und religiöse Rebellen, Notabeln, Unternehmer aus der Diaspora, der Militär- und Sicherheitsapparat, der Klerus sowie die Bereiche der Zivilgesellschaft und der staatlichen Verwaltung, aus denen neue Elitegruppen hervorgehen. Wie eingangs dargestellt, bietet sich eine weitere Unterscheidung dieser Gruppen in *Meinungsführer* und *Entscheidungsträger* an. Die erstgenannten fünf Gruppen zählen demnach zu den Entscheidungsträgern und die letztgenannten zu den Meinungsführern. Diese Zuordnung bedeutet allerdings nicht, daß beide Kategorien streng voneinander zu trennen sind: Auch wenn neue Elitegruppen gegenwärtig als Meinungsführer auftreten, könnten sie gleichzeitig Entscheidungsträger sein, wenn sie politische Ämter übernehmen, wie etwa im Falle von einzelnen Militärangehörigen oder Vertretern der Zivilgesellschaft, die ins Parlament gewählt werden.

## Die Entscheidungsträger

Seit dem Ende des Bürgerkrieges wird der Libanon vor allem von fünf Gruppen beherrscht: den früheren Warlords, den »religiösen Rebellen« der Hizbullah, dem Militär, den Söhnen aus traditionellen Familien und den Unternehmern aus der Diaspora. Diese fünf Gruppen stellen zusammen etwas mehr als 50 Prozent der Parlamentarier, die ein wichtiges Segment der politisch relevanten Elite sind.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Für eine ausführliche Analyse der Zusammensetzung des Parlaments im Libanon der Nachkriegszeit vgl. Volker Perthes, Libanons Parlamentswahlen von 1996: die Akzeptanz des Faktischen, in: *Orient*, 38 (1997) 2, S. 311–336; Joseph Bahout, Les elites parlementaires de 1996: Etude de composition, in: J. Bahout/Chawqui Douayhi (Hg.), *La vie publique au Liban: expressions et recompositions du politique*, Beirut: CERMOC, 1997, S. 17–34.

### Recycelte Warlords

Das Friedensabkommen zwischen den kriegführenden Eliten war mit einem allgemeinen Amnestiegesetz verbunden, das verschiedenen Milizführern den Eintritt in die politische Arena gleichsam im Recyclingverfahren ermöglichte. Mit Rückendeckung Syriens gelang es ihnen, als Vertreter ihrer Konfessionsgruppen in politische Ämter gewählt zu werden.

Besonders jene Warlords, die christliche Gemeinschaften repräsentierten, wurden jedoch langsam verdrängt. Heute sind einige von ihnen inhaftiert, andere sind ins Exil gegangen oder wurden ermordet. Nur zwei frühere Warlords sind in der libanesischen Politik gegenwärtig noch von Bedeutung: Walid Jumblat, der die drusische Gemeinschaft repräsentiert und dem zweiten Kreis der politisch relevanten Elite zugerechnet werden kann, und Nabih Berri, der als Parlamentspräsident eine der Führungsfiguren der Schiiten im Libanon darstellt. Dabei ist zu beachten, daß Walid Jumblat zudem zur Gruppe der Notabeln zählt; er ist Erbe einer Familiendynastie, die die drusische Gemeinschaft seit mehreren Jahrhunderten anführt. Nabih Berri gehört seit zehn Jahren der Kernelite an und hat einen vollkommen anderen Hintergrund: Er ist der Prototyp des Warlords, der von einer ausländischen Macht unterstützt wird. Einem seiner politischen Gegner zufolge könnte Berri »ohne den Schutz Syriens nicht einen einzigen Tag überleben.«<sup>3</sup> Insgesamt ist wohl davon auszugehen, daß Warlords im Libanon keine politische Zukunft haben.

### Religiöse Rebellen

Aus dem Bürgerkrieg und dem »Widerstandskampf« gegen die israelische Besatzung des Südlibanon gingen auch die Führer der Hizbullah hervor. Sie sind aber nicht zu den Warlords zu rechnen, sondern lassen sich eher als »religiöse Rebellen« bezeichnen.<sup>4</sup>

Die Hizbullah ist eine islamistische Gruppierung, die in den achtziger Jahren noch das Ziel verfolgte, im Libanon einen islamischen Staat nach dem Modell des Iran zu errichten. In den neunziger Jahren gab sie jedoch die Forderung nach einem islamischen Staat auf und integrierte sich – insbesondere durch ihre Teilnahme an den Parlamentswahlen im Jahr 1992 – bereitwillig in das politische System. Bei diesen Wahlen schafften acht Kandidaten der Hizbullah den Sprung ins Parlament, und auch in den zwei darauffolgenden Parlamentswahlen kandidierten Hizbullah-Mitglieder erfolgreich. Die damit begonnene sogenannte »Libanisierung«<sup>5</sup> der Hizbullah, das heißt ihre Integration in das politische System, führte schließlich auch zur politischen Legitimierung ihres bewaffneten Wider-

<sup>3</sup> Interview mit der Verfasserin, 3.6.2002.

<sup>4</sup> Zur Definition der Begriffe Warlord und Rebell vgl. Stefan Mair, *Die Globalisierung privater Gewalt. Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität*, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2002 (S10/02).

<sup>5</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Geschichte und der Richtungswechsel der Hizbullah vgl. Augustus Richard Norton, *Hizballah of Lebanon: Extremist Ideals vs. Mundane Politics*, New York: Council on Foreign Relations, 1999.

standes gegen die israelische Militärpräsenz im Südlibanon und zur Einigung der Libanesen in dieser Frage.

Die Hizbullah ist gegenwärtig im Libanon die einzige Partei mit einer organisatorischen Struktur, einem Programm, einer politischen Weltanschauung und klaren, wenn auch religiösen Überzeugungen. Von der sonst üblichen Form der Parteien in der libanesischen Politik unterscheidet sie sich insbesondere dadurch, daß sie nicht auf eine einzelne Person oder eine Familiendynastie aufgebaut ist. Die relativ hohe Zahl von Vertretern und Unterstützern der Hizbullah im Parlament weist auf die Bedeutung der Partei hin. Der Generalsekretär der Hizbullah, Sayyed Hassan Nasrallah, und sein Stellvertreter, Naim Qassem, verfügen über großen politischen Einfluß, obwohl sie kein Staatsamt bekleiden. Beide sind als Parteiführer dem zweiten Elitenkreis zuzurechnen. Zusammen mit einer Reihe von profilierten Parlamentsabgeordneten gehören sie zweifellos zu den herausragenden Neuzugängen der politischen Szene im Libanon.

### Das Militär

Der Libanon hatte im Laufe seiner kurzen Geschichte nur zwei Präsidenten mit militärischem Hintergrund: Der eine war Fouad Shihab, der von 1959 bis 1964 regierte, der andere ist Emile Lahoud, der seit 1998 regiert. Alle militärischen Oberbefehlshaber waren wie der jeweilige Staatspräsident immer Maroniten. Im Vergleich zur Geschichte anderer arabischer Regime stellt sich die Frage, warum keiner dieser Militärbefehlshaber – bis auf Michel Anoun im Jahr 1989 – jemals versucht hat, das Präsidentenamt mit Gewalt zu erobern. Der Grund könnte darin liegen, daß die Armee nie ein bedeutender Akteur der libanesischen Politik gewesen ist, da sie in der Zeit der ersten Republik klein und schwach war. Das Militär war in Konfessionsgruppen unterteilt, die jeweils von etwa einer Brigade repräsentiert wurden. Einigen Armeeführern war die Übernahme der Präsidentschaft sogar in entscheidenden Momenten der libanesischen Geschichte angeboten worden, aber sie hatten dieses Amt stets abgelehnt.<sup>6</sup>

Präsident Shihab wird heutzutage von den meisten Historikern und Politikwissenschaftlern als großer Staatsmann betrachtet, als ein Mann, der sich den traditionellen Führern widersetzte und die wenigen staatlichen Institutionen aufbaute, die gegenwärtig im Land existieren. Während seiner Regierungszeit war er jedoch wenig beliebt, da er die Armee politisch instrumentalisierte. Während seiner Präsidentschaft war die Einmischung des Militärs in die Politik sehr ausgeprägt, besonders durch das *Deuxième Bureau*, den militärischen Geheimdienst. Präsident Lahoud versuchte den Anschein zu erwecken, als eifere er seinem berühmten Vorgänger nach, dem heute offizielle Anerkennung zuteil wird. So stellte er in seiner Vereidigungsrede im Parlament die zentralen politischen Ziele seiner Präsidentschaft dar: Er wolle einen »Staat der Institutionen und der

<sup>6</sup> Vgl. Hubert Dupont (pseud.), *La nouvelle armée libanaise: Instrument du pouvoir ou acteur politique*, in: *Confluences Méditerranée*, 29 (Frühjahr 1999), S. 1–15.

Rechtsstaatlichkeit« aufbauen, die »Korruption bekämpfen« und »Transparenz der Regierungsarbeit gewährleisten« – eine deutliche Anspielung auf die Ära Shihab.<sup>7</sup>

Doch die Regierungspraxis von Präsident Lahoud stieß schon bald auf Kritik und Ablehnung, besonders von Anhängern des Ministerpräsidenten Rafik Hariri. Tatsächlich scheinen Lahoud und Hariri gegensätzliche politische und wirtschaftliche Pläne zu verfolgen: Während Hariri eine neoliberale freie Marktwirtschaft mit einer Spur Autoritarismus etablieren will, scheint Lahoud fest entschlossen zu sein, den Libanon zu einem stärker autoritären, vom Militär dominierten Staat zu machen.

Wie vor ihm Shihab verfügt Präsident Lahoud über eine eigene Gruppe von Liaisonoffizieren, die auf die Angelegenheiten der Ministerien und der öffentlichen Verwaltung Einfluß ausüben – ein früherer Minister bezeichnete dies als die »Militarisierung der Administration«<sup>8</sup>. Diese Liaisonoffiziere stehen in direkter Verbindung mit einem dazugehörigen Kommandozentrum im Präsidentenpalast, das der Präsident selbst einmal als »Mittler zwischen Staat und Volk« bezeichnet hat. Doch dieser weitreichende Einfluß des Militärs stößt heute in der Bevölkerung und in der politischen Elite auf viel stärkere Ablehnung als in den sechziger Jahren, da sich die Armee seit dem Bürgerkrieg in mehrfacher Hinsicht verändert hat. Nach ihrer Vereinigung von 1991 bis 1998 unter dem damaligen Stabschef Lahoud haben die Streitkräfte einen gewissen Korpsgeist entwickelt. Heute ist das Militär durch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Konfessionsgruppen gekennzeichnet. Die Anzahl der Armeeingehörigern hat sich währenddessen vervierfacht: Da die Armee mittlerweile ein Zehntel der Staatsbediensteten beschäftigt, hat sie auf das Leben von etwa einer halben Million Menschen Einfluß, wenn man eine durchschnittliche Haushaltsgröße von fünf Personen zugrunde legt. Bei einer Gesamtbevölkerung von 3,5 Millionen entspricht diese Zahl einem erheblichen Anteil der Bevölkerung.<sup>9</sup> Derjenige, der die Befehlsgewalt und Kontrolle über die Armee hat, kann deshalb die politische Tagesordnung mitbestimmen, zumindest aber die öffentliche Meinung beeinflussen. Akteure mit dieser Einflußmöglichkeit wären daher dem zweiten, unter Umständen sogar dem ersten Kreis der politisch relevanten Elite zuzurechnen.

Lahouds Instrumentalisierung der Armee und der Einsatz von Polizei und Sicherheitskräften durch seinen Freund und Verwandten Michel Murr machen deutlich, wie sehr der Militär- und Sicherheitsapparat in den letzten Jahren zu einem Machtfaktor geworden ist. Nach Ansicht des Herausgebers einer der führenden Tageszeitungen »ist die Armee im

<sup>7</sup> Rede zur Amtseinführung (Inaugural Speech) vom 24.11.1998, [www.presidency.gov.lb/president/president.htm](http://www.presidency.gov.lb/president/president.htm) (download am 19.9.2002).

<sup>8</sup> Diese Äußerung des früheren Ministers Marwan Hamade wird in den im Jahr 2000 in arabischer Sprache erschienenen Memoiren des früheren Ministerpräsidenten Salim Hoss zitiert.

<sup>9</sup> Vgl. H. Dupont, *La nouvelle armée libanaise*, S. 8.

Libanon fast zu einer neuen Konfession geworden, die bei der nationalen-Machtkonstellation berücksichtigt werden muß.«<sup>10</sup>

### **Notabeln**

Da die Warlords der christlichen Milizen nach dem Bürgerkrieg ausgeschaltet und alle alternativen christlichen Führer nach dem Ta'if-Abkommen ins Exil geschickt wurden, läßt sich innerhalb der christlichen Gemeinschaft ein Wiederaufleben der Notabeln feststellen. Die Parlamentswahlen im Jahr 2000 waren diesbezüglich zukunftsweisend und markierten die Niederlage der von Syrien unterstützten christlichen Warlords und den Erfolg der jungen Söhne aus traditionellen »politischen Familien«<sup>11</sup>.

Zu Beginn des Krieges hatten diese christlichen Notabeln-Familien ihre eigenen Milizen aufgebaut. In den späten achtziger Jahren wurde ihre Führungsposition jedoch von inzwischen neu an die Spitze gelangten Milizführern in Frage gestellt. Der Niedergang dieser Milizführer begann dann aber während der Kämpfe zwischen christlichen Milizen und Splittergruppen der Armee in den Jahren 1989 und 1990, setzte sich in den neunziger Jahren fort und ließ die Notabeln-Familien wieder zu den einzigen politischen Vertretern der christlichen Bevölkerung avancieren.

Bemerkenswert ist, daß der Anteil der Notabeln innerhalb der politischen Elite offenbar nach Regionen variiert. So gibt es beispielsweise im Norden des Landes sowohl in den christlichen wie in den muslimischen Bevölkerungsgruppen einen höheren Anteil von Notabeln als in Beirut oder im Süden. Dies mag daran liegen, daß der Norden im Vergleich zu anderen Landesteilen weniger von den sozialen Verwerfungen des Bürgerkrieges betroffen war und dadurch die Vorkriegsstrukturen – zumindest bezüglich der Zusammensetzung der Eliten – eher bewahrt hat.

### **Unternehmer**

Seit Ende des Bürgerkrieges ist auch die Bedeutung der Unternehmer in der Politik gewachsen, was sich exemplarisch an Premierminister Rafik Hariri zeigt. Dieses Phänomen scheint innerhalb der muslimischen Bevölkerungsgruppe – und hier vor allem bei den Sunniten – ausgeprägter als in anderen Konfessionsgruppen zu sein. Die in der Politik tätigen Unternehmer verfügen über internationale Erfahrung und unterscheiden sich in ihren politischen Einstellungen und in ihrem Verhalten von traditionellen libanesischen Politikern. Sie umgeben sich mit Teams von Experten, die im Westen ausgebildet wurden und die sie in den verschiedensten Gebieten beraten, von Fragen der Politik und Wirtschaft bis hin zu Angelegenheiten der Medien und Public Relations. Auch der Kampagnenstil dieser Unternehmer ist anders. Da sie weder über einen ererbten Wahlkreis noch über eine soziale Basis verfügen, versuchen sie sich üblicherweise eine Anhängerschaft aufzubauen, indem sie philanthropische Stif-

<sup>10</sup> Interview mit der Verfasserin, 17.5.2002.

<sup>11</sup> Dieser Begriff bezeichnet Familien, die ihre jeweilige Bevölkerungsgruppe seit zwei oder drei Generationen politisch vertreten.



tungen gründen und ihrer Klientel in großem Stil Gefälligkeiten zukommen lassen.

### **Meinungsführer**

Es gibt im Libanon eine Reihe von Akteuren, die als Meinungsführer die politische Agenda mitbestimmen; dazu gehören Angehörige des Klerus, Mitglieder der Zivilgesellschaft – wie etwa NGO-Aktivisten – sowie Technokraten. Die mächtigste dieser Gruppen ist wohl der Klerus, seit 1992 vor allem die christliche Kirche. Auch der Militär- und Sicherheitsapparat gehört zu den Meinungsführern. Weil er jedoch, insbesondere nach dem Aufstieg von General Emile Lahoud zum Präsidenten, über andere Formen der Macht verfügt als die Meinungsführer, wurde er oben zu den Entscheidungsträgern gezählt.

### **Der Klerus**

Der Einfluß des Klerus auf das öffentliche Leben ergab sich im Libanon schon immer aus dem politischen System und den landesspezifischen Loyalitäten. Im Libanon konnte sich nie eine staatsbürgerliche Identität in der Bevölkerung etablieren; die Bindung an die Nation tritt hinter die Treuebeziehung zum Familienklan und zur jeweiligen Religionsgemeinschaft zurück. Die primäre Loyalität gilt demnach der Familie, dem Parlamentsabgeordneten und dem Geistlichen der eigenen Konfessionsgruppe. Da das Personenstandsrecht immer noch konfessionsabhängig ist, hat der Klerus zudem einen starken Einfluß auf die persönlichen Angelegenheiten der Menschen. Religiöse Autoritäten wirken darüber hinaus als Meinungsführer, indem sie die öffentliche Meinung mitprägen und die politische Tagesordnung sogar in »säkularen« Fragen beeinflussen.

Einige religiöse Führer gewinnen jedoch eine politische Bedeutung, die sich nicht allein mit ihrem Charisma oder den primordialen Bindungen und der Religiosität ihrer Anhänger erklären läßt. Ihre politische Wirkung entspricht eher dem Einfluß eines Politikers als dem eines religiösen Führers, da sie über ihre Religionsgemeinschaft hinaus die Gesamtheit der Libanesen erreichen. Allerdings haben nicht alle religiösen Führer ein solches politisches Gewicht; dies gilt für den gegenwärtigen sunnitischen Mufti ebenso wie für den früheren maronitischen Patriarchen. In historischer Perspektive zeigt sich, daß religiöse Führer nur unter bestimmten Voraussetzungen die politische Bühne betreten: Nur wenn in einer Konfessionsgruppe ein politisches Führungsdefizit herrscht, übernimmt ihr religiöses Oberhaupt auch die alleinige politische Führung. Die parallele Existenz eines starken politischen Führers dagegen würde den religiösen Führer behindern und seinen politischen Einfluß schmälern.

Die Einmischung des Klerus in politischen Fragen hat beispielsweise innerhalb der maronitischen Glaubensgemeinschaft eine lange Tradition. Nachdem die maronitische Kirche immer mehr Einfluß gewonnen hatte, übernahmen maronitische Patriarchen seit dem 19. Jahrhundert die politische Führung ihrer Konfessionsgruppe, indem sie die Beziehungen

der Maroniten zu anderen Gruppen definierten und ihre Glaubensgemeinschaft nach außen repräsentierten. Es überrascht daher nicht, daß der maronitische Patriarch Mar Nasrallah Butros Sfeir heute eine politische Führungsrolle einnimmt und als Sprecher der maronitischen, wenn nicht sogar der gesamten christlichen Gemeinschaft auftritt.<sup>12</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der Patriarch Sfeir noch in den späten achtziger Jahren eine unbedeutende Rolle spielte; erst in den neunziger Jahren nahm seine politische Bedeutung stark zu. Die Gründe für diese Entwicklung liegen im Verschwinden der christlichen Führung gegen Ende der Zweiten Republik und in der Weigerung der gesamten christlichen Konfessionsgruppe, das Ta'if-Abkommen zu akzeptieren und sich am politischen Prozeß zu beteiligen. Die Übernahme einer politischen Führungsrolle durch den maronitischen Patriarchen war somit im wesentlichen eine Folge der Auflösung der traditionellen politischen Führungen während des libanesischen Bürgerkrieges, die religiöse Führer grundsätzlich zu mehr politischem Engagement veranlaßte.

Seit dem Zusammenbruch des politischen Systems im Jahr 1975 wandelte sich auch die Rolle des sunnitischen Muftis langsam von der eines religiösen Repräsentanten zu der eines politischen Führers. Der nachlassende Einfluß der sunnitischen Bürgerkriegsmilizen und die Distanz der sunnitischen Führer zu ihrer politischen Basis verstärkten die Bedeutung des damaligen Mufti Hassan Khaled. Das politische Engagement Khaleds führte schließlich zu seiner Ermordung im Jahr 1989. Danach war die Zweite Republik mit dem Aufstieg eines neuen und starken sunnitischen Führers in Gestalt von Rafik Hariri verbunden. Er befriedigte das Bedürfnis nach einem gemeinsamen Vertreter der Sunniten, sodaß es nun keine Notwendigkeit mehr für eine politisch-religiöse Repräsentanz gab. Da Hariri einen Rivalen um die Sympathien der Sunniten verhindern wollte, verzögerte sich die Auswahl eines neuen Muftis. In den frühen neunziger Jahren übernahm der gelehrte und nicht sehr charismatische Mufti Mohamed Qabbani übergangsweise dieses Amt, das dadurch an Bedeutung verlor. Als Qabbani im Jahr 1996 schließlich offiziell als »Mufti der Republik« eingesetzt wurde, hatte sich Rafik Hariri fest etabliert und mußte die Konkurrenz eines Rivalen aus der sunnitischen Konfessionsgruppe nicht mehr fürchten, zumal er die Nominierung des farblosen Muftis selbst mit arrangiert hatte.

### Aufstrebende Eliten

In den neunziger Jahren kehrte im Libanon der Frieden ein und die junge Generation konnte wieder am politischen Prozeß und an Wahlen teilnehmen. Doch die jungen Leute zwischen dreißig und vierzig Jahren, die eigentlich das Rückgrat einer neuen politischen Klasse hätten bilden sollen, wurden von politischen Positionen ausgeschlossen und hatten

<sup>12</sup> Für eine Darstellung der Geschichte der maronitischen Kirche im Libanon vgl. Iliya Harik, *The Maronite Church and Political Change in Lebanon*, in: Leonard Binder (Hg.), *Politics in Lebanon*, New York/London 1966, S. 31–55.

gegenüber älteren Eliten das Nachsehen, die über andere Ressourcen wie einen traditionellen Familienhintergrund, finanzielle Mittel oder, aufgrund des Krieges, über ein bestimmtes Ansehen verfügten.

Diese jungen Elitegruppen stehen in der jetzigen gesellschaftlichen Konstellation bereit und warten nun auf die Gelegenheit, sich offiziell am politischen System beteiligen und politische Positionen einnehmen zu können. Nach dem hier verwandten Elitenkreismodell lassen sie sich dem dritten Kreis der politisch relevanten Elite zuordnen. Einige von ihnen arbeiten in Nichtregierungsorganisationen, vor allem in solchen, die sich für Menschenrechte oder *good governance* einsetzen; andere haben sich für eine Tätigkeit in der Verwaltung entschieden, auch wenn sie in dieser Position nur exekutiv tätig sind und keine wirkliche politische Macht haben. Eine dritte Gruppe steht vollkommen außerhalb des Systems und bildet eine konkurrierende Elite, die sich auf einen massenwirksamen Diskurs stützt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat diese Gruppe jedoch gute Chancen, Zugang zum politischen System zu bekommen.

Somit lassen sich drei Idealtypen von Angehörigen der aufstrebenden Eliten bilden, von denen jeder eine neue Elitegruppe repräsentiert: der *zivilgesellschaftliche Aktivist*, der *Technokrat* und der *nationalistische Rebell*.

#### **Der zivilgesellschaftliche Aktivist**

Der zivilgesellschaftliche Aktivist liegt in seinem Alter zwischen dreißig Jahren und Anfang vierzig; er gehört zur »Kriegsgeneration«, die während des Bürgerkrieges politisch sozialisiert wurde, und er ist mit einer wichtigen Machtbasis, meist einer Konfessionsgruppe, verbunden. Seine Familie zählt zur gehobenen Mittelschicht und einzelne ihrer Mitglieder sind oder waren bisweilen in der Politik. Er verfügt über eine hervorragende Ausbildung, zumeist als Jurist, Politik- oder Wirtschaftswissenschaftler und über beeindruckende Zeugnisse der besten westlichen Universitäten. Der zivilgesellschaftliche Aktivist hat bereits sein Glück bei Parlamentswahlen versucht, wurde aber entweder vernichtend geschlagen oder war nicht in der Lage, die notwendigen Mittel für den Wahlkampf aufzubringen beziehungsweise überhaupt in eine Wahlliste aufgenommen zu werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann nur darüber spekuliert werden, wie der Diskurs und die politischen Einstellungen dieses Idealtyps zu jenem Zeitpunkt aussehen, an dem er offiziell Zugang zum politischen System erhält. Seine gegenwärtige Stellung als Protegé der Führer seiner Konfessionsgruppe legt jedoch die Vermutung nahe, daß er wahrscheinlich die gleichen, von konfessioneller Zugehörigkeit bestimmten Einstellungen und Verhaltensweisen reproduzieren wird, die der libanesischen politischen Elite immer schon zu eigen waren.

#### **Der Technokrat**

Der Technokrat gehört der Mittelschicht an, seine Eltern sind typischerweise Staatsbedienstete, und keiner seiner Verwandten war jemals in der Politik. Er stammt ebenso wie der zivilgesellschaftliche Aktivist aus der »Kriegsgeneration« und wurde auch deshalb ins Ausland geschickt, um zu

studieren. Er hat einen Hochschulabschluß in Finanzwissenschaft oder Ingenieurwesen an hervorragenden westlichen Universitäten der französisch- und englischsprachigen Welt erworben und war fünf bis zehn Jahre lang im Ausland tätig. Etwa seit 1994 arbeitet er im Libanon als Experte in seinem Arbeitsfeld. Er hat gegenwärtig eine gehobene Leitungsfunktion im libanesischen Staatsapparat inne und läßt sich außerdem von dem Führer seiner Konfessionsgruppe protegieren, den er seinerseits in technischen Fragen berät. Im Gegensatz zum zivilgesellschaftlichen Aktivisten scheint der Technokrat den Mut zu eigenen Ansichten zu haben, denn er weiß, daß er mit seiner Auslandserfahrung jederzeit eine Stelle auf dem internationalen Arbeitsmarkt finden kann.

### **Der nationalistische Rebell**

Der nationalistische Rebell gehört zur Altersgruppe der 20- bis Anfang 30jährigen und ist damit im allgemeinen jünger als die Mitglieder der anderen neuen Elitegruppen. Er gehört der (unteren) Mittelklasse an und sympathisiert mit den illegalen *Lebanese Forces* oder dem verbotenen *Free Patriotic Movement* des ins Exil vertriebenen Generals Aoun. Der nationalistische Rebell absolviert in der Regel ein Studium an einer der christlichen libanesischen Universitäten, an der University of St. Joseph, der University of the Holy Spirit of Kaslik, der University of Notre Dame oder am Phanar Campus der National Lebanese University.

Er ist politisch aktiv und nimmt an den großen Demonstrationen gegen das Regime teil. Von der Machtverteilung im Libanon nach dem Ta'if-Abkommen ist er enttäuscht und von der Vertretung der Christen innerhalb der Elite ernüchert. Er lehnt die jetzige Form der syrisch-libanesischen Beziehungen ab und zweifelt an der Souveränität des Libanon im gegenwärtigen Gesellschaftssystem. Der nationalistische Rebell ist Teil der Gegenelite, die danach strebt, das politische System insgesamt und die Elitenstruktur zu verändern. Sein wichtigstes Ziel ist die Befreiung des Libanon von syrischer Einflußnahme. In diesem Kontext wünscht er sich eine Elite, die gegenüber Syrien keine Unterwürfigkeit mehr zeigen und die politischen Hoffnungen der Bevölkerung besser repräsentieren soll.

Sollte sich die regionale Situation verändern und Syriens Einfluß im Libanon zurückgehen, würde sich der nationalistische Rebell als Vertreter weiter Teile der libanesischen Gesellschaft in einer einzigartigen Position befinden. Wahrscheinlicher ist jedoch, daß der syrische Einfluß zumindest auf absehbare Zeit weiter andauert. In diesem Fall werden vermutlich einige eher anpassungsbereite Mitglieder dieser Gruppe vom System kooptiert und in den zweiten und dritten Kreis der politisch relevanten Elite integriert werden.

### **Frauen**

Interessant ist in diesem Zusammenhang die relativ starke Abwesenheit von Frauen, die nicht nur die politische Klasse insgesamt betrifft, sondern auch die aufstrebenden Elitegruppen. Dieses Phänomen überrascht vor allem deshalb, weil libanesischen Frauen im Vergleich zu einigen anderen

arabischen Ländern als emanzipiert und »modern« gelten. Sie verfügen über eine hohe Bildung, üben einen Beruf außer Haus aus und tragen üblicherweise »westliche« Kleidung. Frauen haben in weiblichen Kampfeinheiten auch aktiv am Bürgerkrieg teilgenommen. Es wäre zu erwarten gewesen, daß sie ihre im Krieg erworbenen Verdienste in politischen Einfluß umgesetzt hätten, was jedoch offenbar nicht der Fall ist. Während Frauen in der Justiz sehr präsent sind, bleiben ihnen Regierungsämter traditionell verschlossen. Die Zahl weiblicher Staatsbeamter in hohen Positionen ist verschwindend gering und bei den sehr wenigen Frauen in der Legislative handelt es sich gewöhnlich um Witwen oder Schwestern von Politikern.

Die Abwesenheit von Frauen in der libanesischen Politik im Gegensatz zu ihrer starken Präsenz in der Öffentlichkeit läßt sich nur dadurch erklären, daß es im Unterschied zu einigen anderen arabischen Regimen keine für Frauen reservierten Positionen im Parlament oder in der staatlichen Verwaltung gibt. Außerdem haben die inhärent patriarchalischen und stark personalisierten Strukturen der libanesischen Gesellschaft die politische Partizipation der Frauen behindert. Konfessionsgruppen werden normalerweise nicht von Frauen vertreten, Familien nur sehr selten. Die libanesischen Frauen scheinen dabei ihre reduzierte Rolle als Beobachter oder »Dekoration« des politischen Lebens allgemein akzeptiert zu haben.<sup>13</sup>

### **Der politische Diskurs und die politische Agenda<sup>14</sup>**

Der politische Diskurs der libanesischen politisch relevanten Elite soll nun anhand von drei Themen untersucht werden, die von nationaler und strategischer Relevanz sind:

1. Die syrische Armeepräsenz im Libanon und die syrische Einmischung in libanesischen Angelegenheiten;
2. der Fortbestand des gegenwärtigen konfessionellen Systems und der etwaige Bedarf nach einem »säkularen« Staat;
3. die wirtschaftliche Krise, verbunden mit der Abwanderung von jungen Leuten und speziell von Wissenschaftlern.

### **Die syrisch-libanesischen Beziehungen**

Das Thema der Beziehungen zwischen Syrien und dem Libanon rückte zunächst im März 2000, dann stärker im September gleichen Jahres in den

<sup>13</sup> Für eine ausführlichere Darstellung der Situation der Frauen im Libanon vgl. Jean Said Makdisi, *The Mythology of Modernity: Women and Democracy in Lebanon*, in: Mai Yamani u.a. (Hg.), *Feminism and Islam*, New York 1996, S. 231–250; Lamia Rustum Shehadeh (Hg.), *Women and War in Lebanon*, Gainesville, Fla. 1999.

<sup>14</sup> Der folgende Abschnitt basiert auf Feldforschungen der Verfasserin von September bis Oktober 2001 und von April bis Mai 2002, bei denen 39 Angehörige der libanesischen politisch relevanten Elite interviewt wurden. Bei der Auswahl der Befragten wurde eine möglichst weitgehende Repräsentativität in politischer, konfessioneller, sozialer und beruflicher Hinsicht angestrebt.

Fokus der Öffentlichkeit, vor allem aufgrund einer veränderten regionalen Konstellation. Der Tod Hafiz al-Asads und die damit verbundene Lockerung des syrischen Zugriffs auf den Libanon bewirkte zusammen mit dem israelischen Rückzug aus dem Süden des Landes eine deutliche Veränderung des politischen Diskurses. Waren die Themen der syrischen Militärpräsenz oder der syrisch-libanesischen Beziehungen für die politisch relevante Elite zuvor noch tabu, so standen sie nun im Zentrum einer nationalen öffentlichen Debatte.

Auf den ersten Blick scheint es in dieser Frage innerhalb der politisch relevanten Elite zwei verschiedene Standpunkte zu geben: die »anti-syrische« Position mit der Forderung nach einem Rückzug der Syrer aus dem Libanon und der Beendigung der syrischen Einmischung in libanesischen Angelegenheiten und zum andern die »prosyrische« Position mit der Präferenz für den Erhalt des Status Quo. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß kaum substanzielle Unterschiede zwischen den beiden Positionen zu finden sind.

Die Mehrheit der Befragten ist der Ansicht, daß in den syrisch-libanesischen Beziehungen kein Gleichgewicht besteht und eine Neuregelung des Verhältnisses nötig ist. Während allgemein ein Bedürfnis nach »besonderen« beziehungsweise »exzellenten« Beziehungen zu Syrien artikuliert wird, besteht ebenso einhellig die Meinung, daß Syrien sich zu sehr in die inneren Angelegenheiten des Libanon einmischt. Einige der Regierung nahestehende Akteure halten diese Einmischung jedoch partiell für gerechtfertigt oder sogar für ausgesprochen positiv, da dadurch die permanent drohende Gefahr eines Bürgerkrieges verringert werde.

Die Befragten treten zudem mehrheitlich für die Entwicklung der syrisch-libanesischen Beziehungen zu einer Partnerschaft ein, die sich hauptsächlich auf die Pflege der Wirtschaftsbeziehungen und auf die durch den arabisch-israelischen Konflikt bedingte außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit beschränken soll. Dieser Auffassung entsprechend bekräftigen sogar die konkurrierenden Eliten (*contesting elites*<sup>15</sup>), daß der Libanon seine internationale Stellung nur im Verbund mit Syrien behaupten kann. Diejenigen, die die syrische Einmischung eher begrüßen, sind gewöhnlich Männer im Alter zwischen 50 und 60 Jahren, die vor dem Krieg sozialisiert wurden und der sunnitischen Konfession angehören. Sie hegen eine gewisse Nostalgie für den Arabismus und sehen Syrien als Verkörperung dieser Ideologie, die sie bereits als Jugendliche verinnerlicht haben.

Einige Angehörige der jüngeren Generation, die während der Kriegszeit sozialisiert wurden, sehen das Hauptproblem darin, daß »Syrien sich mit einem repräsentativeren Libanon hätte verbünden sollen«,<sup>16</sup> das heißt, daß die syrischen Bündnispartner im Parlament oder im Kabinett nicht die

<sup>15</sup> Als *konkurrierende Eliten* werden jene Angehörigen der politisch relevanten Elite bezeichnet, die in der Opposition sind, aber das politische System nicht verändern wollen. Im Unterschied dazu streben *Gegeneliten* danach, das politische System radikal zu verändern und stehen daher nach unserem Modell außerhalb der Kreise der politisch relevanten Elite.

<sup>16</sup> Interview mit der Verfasserin, 8.5.2002.

libanesischer Bevölkerung repräsentieren. Diese Forderung nach besserer politischer Repräsentation wird hauptsächlich von Christen erhoben, die mit ihren Parlamentsabgeordneten unzufrieden sind. Sie wird aber auch von Anhängern des Ministerpräsidenten Hariri vorgetragen, die der Auffassung sind, daß dieser bei der Durchführung von wirtschaftlichen Reformen von Syrien und seinen libanesischen Partnern – der Hizbullah und Präsident Lahoud – blockiert wird.

Darüber hinaus gibt es besonders nach den Ereignissen des 11. September 2001 immer mehr Entscheidungsträger und Meinungsführer, die weniger syrische Einmischung fordern, insbesondere in bezug auf die libanesischen Beziehungen zu Israel. Auch soll die Unterstützung der Hizbullah und ihrer von Syrien gedeckten Operationen im Gebiet der umkämpften *Shebaa*-Farmen beendet werden. Diese kritischen Stimmen werden zunehmend lauter, vor allem auch deshalb, weil die Hizbullah mittlerweile auf die US-amerikanische Liste von Terrororganisationen gesetzt wurde und die Aufnahme auf die entsprechende EU-Liste droht. In der Tat wird die Unterstützung der Hizbullah als eine direkte Belastung des libanesischen Verhältnisses zu Geberländern und Institutionen wie dem IWF oder der Weltbank betrachtet, die der Libanon um wirtschaftliche Hilfe ersucht.

### Die Zukunft des politischen Systems

Auch wenn der überwiegende Teil der politisch relevanten Elite die Notwendigkeit von Systemveränderungen einräumt und sich ein nicht-konfessionelles System vorstellen kann, wird dieser grundlegende Wandel des politischen Systems doch auf eine weit entfernte Zukunft bezogen. Schließlich sind sich die meisten von ihnen bewußt, daß das System des politischen Konfessionalismus ihnen und ihren Nachkommen die Möglichkeit gibt, das politische Leben zu dominieren. Sie sind sich außerdem darüber im klaren, daß ein grundlegender Systemwandel mit Sicherheit auch zum Entstehen einer neuen politischen Elite führen würde.

Da das Thema jedoch Teil des nationalen Diskurses geworden ist, schlagen die Angehörigen der politisch relevanten Elite eine Reihe von Maßnahmen vor, die erst auf lange Sicht die Bildung eines nichtkonfessionellen Systems ermöglichen würden. Primär setzen sie sich für die Umstrukturierung des Justizwesens und seine völlige Loslösung von der Exekutive ein. Zudem fordern sie eine Reform des Personenstandsrechts im Sinne einer Trennung von Staat und Religion.

Im allgemeinen sprechen sich die befragten Angehörigen der politisch relevanten Elite für eine Vereinheitlichung des Wahlrechts und die Vergrößerung der Wahlkreise aus. Notwendig ist für sie außerdem die Bildung neuer, »moderner« politischer Parteien, die auf politischen Weltanschauungen anstatt auf persönlichen Loyalitäten gegründet sind. Ein Interviewpartner vertrat die Ansicht, daß »der politische Konfessionalismus eine Tarnung für Klientelismus und Engstirnigkeit [ist]. Wir müssen

diesen Teufelskreis durchbrechen.«<sup>17</sup> Er fügte hinzu: »Veränderungen können nicht aus dem System heraus kommen. Vielmehr müssen die Zivilgesellschaft und der Privatsektor auf einen Wandel drängen.«<sup>18</sup> Einige der Befragten schlagen sogar vor, die im Ta'if-Abkommen enthaltene Zweikammerlösung aufzugreifen, die einen nach Konfessionszugehörigkeit besetzten Senat und ein nichtkonfessionelles Parlament vorsieht.

Auch wenn bei diesem Thema keine Meinungsunterschiede zwischen den Generationen festzustellen sind, so scheint es zwischen den Bevölkerungsgruppen durchaus Uneinigkeit zu geben: Die zahlenmäßig großen Konfessionsgruppen, wie etwa die Schiiten, favorisieren klar ein nichtkonfessionelles System, in dem die Parlamentssitze nicht nach Konfessionszugehörigkeit verteilt werden. Andere, insbesondere kleinere Gruppen lehnen diese Idee vollkommen ab. So sprechen sich die Armenier ebenso wie die Drusen gegen jede Veränderung des Systems aus. Beide Bevölkerungsgruppen sind sich darüber im klaren, daß ihnen in einem nichtkonfessionellen System der Verlust jeglicher politischer Macht und damit der politische Untergang bevorstünde. Das gleiche gilt auch für die Christen, die sich darüber bewußt sind, daß sie heute eine demographische Minderheit darstellen und daher den Verlust all ihrer gegenwärtigen Privilegien fürchten müssen.

### Die Wirtschaft

Im Bereich der Wirtschaftspolitik gibt es zwei klar unterscheidbare Tendenzen, die von zwei mächtigen Politikern verkörpert werden: dem Staatspräsidenten Emile Lahoud und dem Ministerpräsidenten Rafik Hariri. Während Lahoud ein eher etatistisches Wirtschaftsmodell durchzusetzen versucht, verfolgt der Ministerpräsident einen tendenziell neoliberalen, marktwirtschaftlichen Ansatz mit einer Spur Autoritarismus, der auch als »funktioneller Autoritarismus«<sup>19</sup> bezeichnet wurde.

Als Hariri im Jahr 1992 zum ersten Mal an die Macht kam, verfolgte er ein als »Horizont 2000« bekanntes Programm, das vor allem den Wiederaufbau Beiruts und Investitionen in die Infrastruktur des Landes anstrebte. Zentrales Ziel war es, den Libanon – genauer: die libanesische Hauptstadt Beirut – wieder zur Handelsdrehscheibe zwischen den Industrieländern und der arabischen Welt zu machen. Das Projekt setzte auf einen bevorstehenden Frieden in der Region, der dem Libanon diese Vermittlerrolle ermöglichen würde.

Einige Politiker und Intellektuelle haben diese Vision des Libanon als ein »Dubai« oder »Monte Carlo« des Nahen Ostens kritisiert und behauptet, das Land könne seine frühere Rolle der fünfziger und sechziger Jahre nicht wieder einnehmen, da sich die arabische Umgebung gewandelt habe: Die

<sup>17</sup> Interview mit der Verfasserin, 27.4.2002.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Volker Perthes, *Myths and Money: Four Years of Hariri and Lebanon's Preparation for a New Middle East*, in: *Middle East Report*, 27 (Frühjahr 1997) 2, [www.merip.org/mer/mer203/perthes.htm](http://www.merip.org/mer/mer203/perthes.htm) (download am 16.9.2002).



Araber bräuchten in ihrem Umgang mit dem Westen keinen Vermittler mehr. Diese Kritiker plädieren für eine andere Rolle des Libanon: Das Land solle sein Humankapital nutzen und dadurch zum technologischen Mittelpunkt des Nahen Ostens werden – nicht zu einem Finanz- oder Tourismuszentrum. Der Humanfaktor ist infolge des guten libanesischen Bildungssystems tatsächlich eine der bedeutendsten Ressourcen des Libanon. In den letzten zwanzig bis dreißig Jahren exportierte der Libanon allerdings viele seiner Ingenieure und Wissenschaftler in die Golfstaaten; diese Entwicklung nahm in den neunziger Jahren stark zu. Das Gegenmodell bestünde darin, gut bezahlte Arbeitsplätze für diese Gruppe zu schaffen, um gut ausgebildetes Fachpersonal im Libanon zu halten und das Land weiterentwickeln zu können.

Die Umsetzung des Programms »Horizont 2000« wurde mit umfangreichen Staatsanleihen in lokaler Währung und europäischen Devisen finanziert. Bei den Käufern dieser Wertpapiere handelt es sich zumeist um lokale Banken sowie libanesischen Immigranten in Europa und in den USA. Die Kreditpolitik der neunziger Jahre hat zu einer der weltweit größten relativen Staatsverschuldungen von 28 Milliarden US-Dollar geführt, die 175 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht. Darüber hinaus führten die Investitionen in Immobilien und Infrastruktur mit dem Ende des Bau-booms zu einer seit 1995 andauernden Rezession. Diese Tendenz verstärkte sich, als deutlich geworden war, daß es in absehbarer Zeit keinen Frieden im Nahen Osten geben würde. Als Rafik Hariri 1998 als Ministerpräsident zurücktrat, übernahm der Wirtschaftswissenschaftler Salim Hoss dieses Amt.

Im Oktober 2000 wurde Hoss wieder von Hariri abgelöst, der seitdem seine in den neunziger Jahren verfolgte Politik mit den bekannten Slogans unverändert fortführt. Die Ereignisse des 11. September 2001 haben ihn seinem Ziel nähergebracht, den Libanon zum touristischen und finanziellen Zentrum des Nahen Ostens zu machen. Libanesischen Hotels sind das ganze Jahr hindurch voll belegt, da viele Araber – vor dem Hintergrund zunehmender Distanz des Westens zur arabischen Welt – Europa und die USA als Urlaubsziele meiden und den Libanon als Reiseland wiederentdecken. Der Ministerpräsident und seine Regierung scheinen sich dieser Entwicklung bewußt zu sein, was aus einer Äußerung des Wirtschaftsministers Bassel Fuleihan hervorgeht: »Nach dem 11. September haben sich die Weltwirtschaft und das internationale Bankensystem verändert. Die starke Voreingenommenheit des Westens gegenüber den Arabern wird arabische Investoren dazu bewegen, den Libanon als möglichen Investitionsstandort in Betracht zu ziehen. Dies bietet uns eine gute Gelegenheit, eine Vermittlerrolle zwischen Ost und West einzunehmen, wenn auch in anderer Form als [...] in den sechziger Jahren.«<sup>20</sup>

Auch bei diesem Thema gibt es offenbar keine Meinungsunterschiede zwischen jenen Angehörigen der politisch relevanten Elite, die vor dem Krieg sozialisiert wurden, und der Kriegs- und Nachkriegsgeneration. Diffe-

<sup>20</sup> Interview mit der Verfasserin, Wirtschaftsministerium, Beirut, 27.5.2002.

renzen ergeben sich vielmehr aus den unterschiedlichen Loyalitäten zu den einzelnen Bevölkerungsgruppen und politischen Führern sowie durch andere politische Bündnisse. So stehen die Sunniten eher auf der Seite Hariris, während die Christen überwiegend Lahoud unterstützen. Die Schiiten wiederum, besonders die Hizbullah-Anhänger, gehören aufgrund des strategischen Bündnisses zwischen der Hizbullah und dem Staatspräsidenten in der Frage der *Shebaa*-Farmen dem Lager Lahouds an.

### Schlußfolgerungen

Das Ende des Bürgerkrieges hat die Verjüngung und Erneuerung der politisch relevanten Elite ermöglicht. Mit den Neuzugängen im Parlament infolge des Ta'if-Abkommens und der Wahlen im Jahr 1992 kamen neue Akteure in die politische Elite, und die Führer der vormaligen Kriegsparteien betraten offiziell die politische Bühne. Das Ende des Bürgerkrieges hat somit die Zusammensetzung der politisch relevanten Elite im Libanon verändert und neuen Gruppen den Zugang zu ihr eröffnet. Allerdings waren die Veränderungen, insbesondere in bezug auf Einstellungen und Verhalten, nicht wirklich substanziell. Bestand die Elite vor dem Krieg hauptsächlich aus Grundbesitzern, Notabeln und Angehörigen akademischer Berufe, so gehören der Nachkriegselite Warlords, reiche Unternehmer aus der Diaspora und einige Notabeln an, die ihren Einfluß behalten konnten oder wiedergewonnen haben. Der Krieg hat außerdem den politischen Einfluß des Klerus erhöht und die Stellung des Militär- und Sicherheitsapparats im politischen System wurde während der Präsidentschaft Lahouds gestärkt.

Heute ist das libanesische System neuen Elitegruppen hingegen anscheinend verschlossen, doch lassen sich einige langsam aufstrebende Gruppen ausmachen. Ihr Zugang zum politischen System hängt von mehreren Variablen ab, von denen die wichtigste das Verhalten Syriens ist. Syrien kommt bei der Auswahl der politisch relevanten Elite, besonders im Bereich der Kernelite und des zweiten Kreises, großes Gewicht zu, aber seine Bündnispartner wechseln schnell und kaum nachvollziehbar. Solange Syrien seinen Einfluß im Libanon behält und es nicht zu einem Regimewechsel kommt, wird es weiterhin lediglich Elitenzirkulation geben.

Das auf politischem Konfessionalismus basierende politische System wird auf Dauer keinen Bestand haben. Bereits der Zusammenbruch des konfessionellen Systems im Jahre 1975 hat dessen grundlegende Schwächen gezeigt, einschließlich einer gewissen selbstzerstörerischen Tendenz. Eine Veränderung dieses Systems würde zweifellos einen Wandel der Elite nach sich ziehen. Die Mitglieder der ersten beiden Kreise stehen dieser Möglichkeit jedoch keineswegs offen gegenüber. Der vorherrschende Diskurs innerhalb der politisch relevanten Elite zieht letztlich die Perspektive eines nichtkonfessionellen Systems zwar in Betracht, sieht darin aber ein langfristiges, in ferner Zukunft avisiertes Ziel, um die dominante Position der jetzigen Mitglieder der politischen Elite und deren Nachkommen nicht zu gefährden.

Die libanesische Wirtschaft befindet sich gegenwärtig in einem sehr schlechten Zustand. Klientelismus und Korruption sind weit verbreitet, und allen drei führenden politischen Amtsträgern wird vorgeworfen, die Korruption zu fördern. Die Versuche der Regierung, die Ausweitung der Staatsverschuldung etwa durch Privatisierung von Staatsvermögen zu begrenzen, waren bisher wirkungslos, da sie auf der politischen Ebene blockiert wurden. Gebildete junge Leute verlassen das Land in großer Zahl, ernüchtert von Korruption, mangelnden Perspektiven und den fehlenden Möglichkeiten zu politischer Partizipation. Unglücklicherweise scheint dieser Brain-Drain der Regierung keine Sorgen zu bereiten; ihr sind die von den Emigranten überwiesenen harten Devisen eher willkommen. Dennoch könnte der 11. September 2001 tatsächlich die Wiederkehr des Libanon als eines Zentrums der arabischen Welt einleiten und somit auch dazu beitragen, die Schulden der Politik Hariris aus den neunziger Jahren abzubauen.

## Syrien: Schwieriges Erbe

*Volker Perthes*

Syrien erlebte im Sommer 2000 einen quasi-monarchischen Führungswechsel: Nach dem Tod des langjährigen Präsidenten Hafiz al-Asad (1970–2000) kürten die relevanten Partei- und Staatsinstitutionen dessen 34-jährigen Sohn Bashar zu seinem Nachfolger. Diese Entscheidung wurde per Referendum bestätigt, und im Juli 2000 trat Bashar al-Asad an die Spitze eines hoch zentralisierten und autoritären Präsidialsystems. Kein Bruch also, schon gar kein Zusammenbruch des Systems, wie einige Beobachter befürchtet oder gehofft hatten, sondern ein seit langem vorbereiteter Wechsel, der die Stabilität von Staat und Regime gewährleisten sollte. In den ersten zwei Jahren der »Ära Bashar« standen vor allem administrative und wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen auf der Agenda. Politische Reformschritte blieben äußerst begrenzt; Hoffnungen auf eine echte politische Liberalisierung wurden enttäuscht. Gleichzeitig begann ein umfangreicher Personal- und Generationswechsel innerhalb der politisch relevanten Elite Syriens. Bashar al-Asad braucht zwar die Unterstützung des Führungsteams, das er von seinem Vater geerbt hatte – einer Mannschaft, die mit Hafiz al-Asad alt geworden war. Zentrale Figuren aus der Umgebung des Vaters spielen deshalb auch heute noch eine wichtige Rolle. Eine Erneuerung und Verjüngung zumindest großer Teile der weitgehend verknöcherten politischen Elite war aber notwendig, um die Reformagenda des neuen Präsidenten zu befördern und ihm eine loyale Basis in den machtrelevanten Institutionen – der Bürokratie, der Ba'ath-Partei und dem Sicherheitsapparat – zu verschaffen. Der Wechsel wurde, wo er stattfand, von oben verordnet; Versuche unabhängiger oder oppositioneller Kräfte, sich selbständig größere politische Relevanz zu verschaffen, läßt das Regime bislang nicht zu.<sup>1</sup>

### **Moderne Männer braucht das Land: die Komposition der politischen Elite**

Bashar al-Asad kann sich auf die Strukturen des hoch personalisierten Präsidialsystems stützen, das sein Vater etabliert hat; dessen hegemoniale Stellung hat er allerdings noch nicht gewonnen. Unter Hafiz al-Asad bezogen die Mitglieder der weiteren Führungsriege ihre Macht und Legitimität direkt und ausschließlich vom Präsidenten. Der neue Präsident ist heute der wichtigste Entscheidungsträger, aber nicht, oder noch nicht, die Quelle der Macht im Staat: Er selbst verdankt seine Stellung dem Regime, an dessen Spitze er gestellt worden ist. Bashar al-Asad trifft auch nicht alle Entscheidungen, und manche der Entscheidungen, die in den ersten zwei

<sup>1</sup> Eine ausführlichere Darstellung jüngerer Entwicklungen in Syrien findet sich in Volker Perthes, *Geheime Gärten: Die neue arabische Welt*, Berlin 2002, S. 188–216.

Jahren seiner Herrschaft gefallen sind, waren offensichtlich nicht die seinen oder die, die er gewollt hätte. Einzelne Mitglieder des inneren Kreises verfügen über erhebliche Machtspielräume in ihren jeweiligen Politik- oder Arbeitsfeldern. Wenn sich unmittelbar nach dem Wechsel von Hafiz zu Bashar al-Asad allerdings eine Art Kollektivführung zu etablieren schien, die den jungen Präsidenten einmauerte, so hat er sich mittlerweile als der erste unter den Mächtigen in Staat und Regime durchgesetzt. Dabei helfen die Regimestrukturen, die letztlich alle Entscheidungsstränge beim Präsidenten zusammenlaufen lassen. Der Präsident ist gleichzeitig auch Oberkommandierender der Streitkräfte und Generalsekretär der Ba'ath-Partei, welche laut Verfassung »Staat und Gesellschaft« führt. Bashar al-Asad hat auch die Legitimität geholfen, die er einerseits als Erbe des Vaters, andererseits als Repräsentant der jungen Generation genießt, und der Kenntnissvorsprung, den er den Vertretern des alten Regimes gegenüber geltend machen kann: Er hat sich, nach anfänglichen Schwierigkeiten, schon zu Lebzeiten seines Vaters erfolgreich als dessen Berater und als Nachfolgeaspirant präsentiert (und wurde auch von den Propagandisten so dargestellt), der weiß, wie die Welt neuer Medien und Technologien funktioniert – als jemand also, der auf der Höhe der Zeit ist. Asad hat aber vor allem dadurch an Macht gewonnen, daß er systematisch eigene Leute in wichtige Positionen gebracht hat. Nach und nach wächst so die Zahl und der Einfluß derjenigen in der politisch relevanten Elite, die dem neuen Präsidenten verpflichtet sind und auch seine Agenda vertreten.

Wie setzt sich nun die politisch relevante Elite zwei Jahre nach dem Führungswechsel in Syrien zusammen? Entscheidungsprozesse sind nicht unbedingt transparent. Wir können aber (aufgrund politischer Strukturanalysen und der Reputation der Beteiligten) davon ausgehen, daß strategische innen- und außenpolitische Entscheidungen von einer Kernelite getroffen werden, zu der neben Regierungsmitgliedern auch Vertreter des Sicherheitsapparats, der Partei und der Familie des Präsidenten gehören. Zu diesem inneren Kreis, der kaum mehr als zwölf Personen umfassen dürfte, wird man neben Asad Vizepräsident Khaddam (aber nicht den zweiten Vizepräsident Masharqa), den Ministerpräsidenten, den Außenminister, den Verteidigungsminister, den Chef des militärischen Geheimdienstes und wahrscheinlich den stellvertretenden Generalsekretär der Ba'ath-Partei rechnen müssen. Als ähnlich einflußreich gilt allgemein auch Muhammad Makhluף, ein Onkel des Präsidenten, der zwar kein politisches oder militärisches Amt bekleidet, aber an der Spitze eines Geschäftsimperiums und Netzwerks von Korruptionsbeziehungen steht, von dem Syrer als »der Mafia« sprechen. Makhluף hat zweifellos erheblichen, direkten Einfluß auf wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen und auf einzelne Entscheidungsträger.

All diese Personen verdanken ihre Ämter oder ihren Einfluß noch Hafiz al-Asad. Darüber hinaus dürften einige Leute, die erst mit oder unter Bashar al-Asad aufgestiegen sind, zum inneren Kreis zählen: der jüngere Bruder und der Schwager des Präsidenten, ersterer ein Offizier der Palastwache, letzterer ein hoher Offizier im militärischen Geheimdienst, wahr-

scheinlich auch der Innenminister, der Chef des Allgemeinen Geheimdienstes, der Chef der Innenpolitischen Abteilung des Geheimdienstes und ein oder zwei Fachminister, die als enge politische Berater des Präsidenten gelten – nicht nur in Fragen ihres Ressorts.

Die Mitglieder des Kabinetts können insgesamt, so sie nicht zum inneren Kreis gehören, zum zweiten Kreis der politisch relevanten Elite gezählt werden. Sie treffen zwar keine strategischen Entscheidungen, sind aber mindestens in ihren Zuständigkeitsbereichen durchaus einflußreich und tragen Verantwortung. In diesen Kreis gehören auch die führenden Offiziere aus Militär und Sicherheitsdiensten, unter denen es ebenfalls Umbesetzungen gegeben hat: Bashar al-Asad hat innerhalb seiner ersten ein- einhalb Amtsjahre einen neuen Generalstabschef und neue Geheimdienstchefs berufen.

### **Bashar al-Asads erste Regierung**

Im Dezember 2001 wurde eine neue Regierung gebildet – die erste Regierung Bashar al-Asads. Das vorherige, im März 2000 kurz vor dem Tod Hafiz al-Asads gebildete Kabinett zeigte schon den Einfluß des damaligen Präsidentensohns; einige seiner Leute rückten damals auf meist untergeordnete Ministerposten. Nach der Regierungsumbildung von 2001 blieben nur fünf der 36 Minister aus der vorletzten Regierung übrig, die bis 2000 amtiert hatte, darunter Verteidigungsminister Tlass, der als der Ingenieur des Wechsels von Vater zu Sohn gilt, und Außenminister Sharaa, der immerhin seit 1984 im Amt ist. Die außen- und machtpolitischen Erfahrungen dieser Veteranen aus der Ära Hafiz al-Asads sind für den jungen Präsidenten kaum verzichtbar. Die von ihm benannten, meist jüngeren Leute bringen dagegen überwiegend Qualifikationen ein, die Syrien braucht, um wirtschaftspolitische und technologische Reformen und eine stärkere Verflechtung mit der Weltwirtschaft auf den Weg zu bringen. Die neue Regierung spiegelt in ihrer Zusammensetzung allerdings auch die teilweise widerstreitenden Agenden innerhalb der Führungselite wider – dazu weiter unten mehr.

Der Präsident hat bei der Regierungsbildung wohl einige Kompromisse mit den anderen Mitgliedern des inneren Kreises machen müssen; insgesamt zeigt das Kabinett aber seine Prioritäten. Das gilt insbesondere für die Ressorts, die sich mit Wirtschafts-, Technologie- und Ausbildungsfragen befassen. Sie sind alle in den Jahren 2000 oder 2001 neu besetzt worden. Die auf diese Posten berufenen Minister gelten als Reformteam, man spricht auch von »Bashars Technokraten«. Einige von ihnen, so der Hochschul- und der Tourismusminister, sind auch enge politische Berater Asads. Ihre Auswahl unterstreicht vor allem die Orientierung auf technische Modernisierung und Öffnung: Die Minister für Wirtschaft, Finanzen, Industrie, Kommunikation, Hochschulwesen, Erziehung, Tourismus und Landwirtschaft haben sämtlich im europäischen Ausland oder in den USA studiert, meist Ingenieur- oder Wirtschaftswissenschaften, und haben durchweg auch promoviert, mit Ausnahme des Hochschulministers an

französischen, britischen oder amerikanischen Universitäten. Fast alle haben auch berufliche Auslandserfahrung: So ist der neue Wirtschaftsminister ein langjähriger Mitarbeiter der Weltbank; der Finanzminister war während einer Amtsperiode deren arabischer Exekutivdirektor; der Landwirtschafts-, der Erziehungs- und der Industrieminister waren als Consultants für UN-Fachorganisationen oder andere Regierungen tätig. Letzterer, der im Jahr 2000 zunächst zum Planungsminister berufen wurde, war zuvor Hochschullehrer in Mexiko; der Kommunikationsminister war Gastdozent in den USA. Auch der neue Ölminister hat ein ähnlich technokratisches Profil. Mehrere Mitglieder dieser Gruppe, darunter – erstmals – auch der Finanzminister, sind »Unabhängige«, also keine eingeschriebenen Mitglieder der Ba'th-Partei oder einer der zugelassenen Kleinparteien, die unter der Führung der Ba'th eine »Progressive Nationale Front« bilden; drei von ihnen (der Hochschul-, der Tourismus- und der Kommunikationsminister) sind oder waren Mitglieder der *Syrian Computer Society* (SCS), die Bashar al-Asad bis zu seinem Aufstieg ins Präsidentenamt leitete. Asad, der bis dahin kein anderes Amt innehatte, baute sich über den Vorsitz der Computergesellschaft sein Profil als Modernisierer auf. Der junge Präsident hat auch weitere Berater und mehrere neu ernannte Funktionsträger – den Gouverneur von Damaskus etwa – aus der Computergesellschaft rekrutiert.

Das Kabinett verweist in seiner Zusammensetzung auf zwei weitere Rekrutierungspools, die gegenüber den letzten Jahrzehnten zwar an Bedeutung verloren haben, das Profil der Regierung aber weiterhin zumindest teilweise prägen: die Ba'th-Partei und ihre Massenorganisationen sowie die Bürokratie mit Sicherheitsapparat und Staatswirtschaftssektor. Zu den wichtigsten Posten im Staatsdienst, auf denen Kandidaten für hohe oder sicherheitsrelevante Positionen ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen können, gehören die der 15 Provinzgouverneure. Dies sind Vertrauenspositionen: Die Gouverneure werden direkt vom Präsidenten ernannt, sie vertreten ihn in der jeweiligen Region und tragen mit den regionalen Chefs der Parteiorganisation und des Geheimdienstes auch die Verantwortung für Sicherheit und politische Ruhe. Ministerpräsident Miro hatte, bevor er Regierungschef wurde, zwanzig Jahre lang verschiedene Gouverneursposten inne; ähnliches gilt für den stellvertretenden Ministerpräsidenten für Dienstleistungsfragen; der Lokaladministrationsminister war zuvor Gouverneur von Quneitra (wie übrigens Ende der sechziger Jahre der heutige Vizepräsident und langjährige Außenminister Khaddam); der Chef des Nationalen Sicherheitsbüros – formal eine Einrichtung der Partei, nicht der Regierung – war zuvor Gouverneur von Hama. Mehrere Minister sind über Direktorenposten in den großen Staatsfirmen oder über die Karriereleiter in einzelnen Ministerien aufgestiegen, in der Regel allerdings, ähnlich wie die Mitglieder des Reformteams, in weniger sicherheitsrelevante Positionen. Direkt aus dem Sicherheitsestablishment stammt der neue Innenminister: Er war zuvor Chef des Allgemeinen Geheimdienstes.

Hohe Funktionäre im Staatsdienst und Sicherheitsapparat sind fast durchweg auch Mitglieder der Partei; einige Kabinettsmitglieder verdan-

ken ihre Position aber im wesentlichen ihrer Parteifunktion: Das gilt etwa für den vergleichsweise unbedeutenden Minister für Präsidentschaftsangelegenheiten, der zuvor 15 Jahre lang Vorsitzender des Studentenverbandes war, oder für den stellvertretenden Ministerpräsidenten für Wirtschaftsfragen, der der »Regionalen Führung«, dem 21köpfigen Führungsgremium der syrischen Ba'ath-Partei, angehört.<sup>2</sup>

Es gibt im Kabinett keine eigentlichen Politiker, keine Personen also, die im Wettbewerb von Programmen und Persönlichkeiten um Macht und Mandate kämpfen, und auch keine Unternehmer oder Selbständige. Die Ministerriege besteht durchgängig aus Staats- oder Parteifunktionären und Technokraten, wobei das eine das andere nicht ausschließt. In der letzten noch unter Hafiz al-Asad gebildeten Regierung war – erstmals nach 30 Jahren – ein Unternehmer und unabhängiger Abgeordneter auf eine Kabinettsposition berufen worden, durchaus als Zeichen für die Öffnung des Regimes in Richtung des privaten Kapitals. Er wurde jedoch bei der Regierungsneubildung von 2001 nicht wieder ernannt.

### **Aufstrebende und kooptierte Eliten**

Nicht daß es keine Politiker gäbe. Seit 1990 wird etwa ein Drittel der Parlamentssitze für unabhängige Kandidaten »reserviert«: Man überläßt diese Sitze der freien Konkurrenz, nicht zuletzt, um unternehmerischen Sachverstand in das politische System zu integrieren. Unter den unabhängigen Abgeordneten finden sich dann auch vor allem Unternehmer und Freiberufler, ferner einige Intellektuelle und Stammesführer. Die Mehrzahl ist politisch unbedeutend geblieben – ähnlich wie die meisten Abgeordneten der Regimepartei: Das Parlament berät bestenfalls, und es segnet ab; im allgemeinen ist es auch, bislang jedenfalls, kein Rekrutierungspool für das politisch-administrative Führungspersonal. Einige der unabhängigen Abgeordneten aber haben das Parlament als Plattform eigener politischer Agenden zu nutzen versucht. Vor allem der Unternehmer Riad Seif trat mit prononciert regierungskritischen Beiträgen hervor und nahm damit aktiven Einfluß auf die allgemeine politische Debatte. Als er immer deutlicher versuchte, Alternativen zur Regierungspolitik nicht nur anzudeuten, sondern Opposition auch zu organisieren, geriet er in offenen Konflikt mit dem Regime. Seif und ein anderer unabhängiger Abgeordneter wurden im Sommer 2001 verhaftet und einige Monate später unter der Anklage, die Verfassung verletzt zu haben, zu fünfjährigen Haftstrafen verurteilt. Seif hatte unter anderem gefordert, das Machtmonopol der Ba'ath-Partei zu brechen. Neben Seif und seinem Kollegen wurden acht weitere Oppositionelle verhaftet und abgeurteilt. Der Wirtschaftswissenschaftler Arif Dalila, der vier Jahre zuvor als Unabhängiger bei den Parla-

<sup>2</sup> Generalsekretär der »Regionalen« (syrischen) Führung der Ba'ath-Partei (daneben gibt es in Syrien und im Irak je eine »Nationale«, dem Anspruch nach gesamtarabische Parteiführung) ist seit Juni 2000 Bashar al-Asad. Der Premierminister, seine Stellvertreter, der Außenminister, der Verteidigungsminister und der Parlamentspräsident sind sämtlich Mitglieder der Parteiführung.



mentswahlen kandidiert hatte, wurde sogar zu zehn Jahren verurteilt – unter anderem wegen der Verbreitung »verlogener oder übertriebener Nachrichten«. Damit wurde klar gestellt, daß Versuche unabhängiger Kräfte, über parlamentarische oder außerparlamentarische Aktivitäten an die Macht oder nach Machtbeteiligung zu streben, auf weiteres nicht geduldet werden würden.

Angesichts der eher geringen Bedeutung des Parlaments im politischen Entscheidungsprozeß wird man die Mehrzahl der Parlamentarier in Syrien nicht zur politisch relevanten Elite zählen können. Dies muß nicht so bleiben: Die Rolle des Parlaments und der Abgeordneten könnte zunehmen, wenn das erlaubte Maß an Konkurrenz und Pluralität bei den kommenden Wahlen wieder ausgedehnt würde – wenn also unabhängige oder oppositionelle Kräfte ermutigt würden zu kandidieren, wenn die Regime-elite zudem signalisieren würde, daß sie bereit ist, das Parlament als Kontrollorgan und als Forum offener, auch kontroverser Debatten zu akzeptieren. Die Verhaftungen der beiden unabhängigen Abgeordneten – die politisch relevant geworden waren – und anderer Oppositioneller, denen man eine Kandidatur bei den nächsten Wahlen hätte zutrauen können, hat vorerst gegenteilige Signale gesetzt und zudem unterstrichen, daß Verjüngung und Umbau der politisch relevanten Elite in Syrien bis auf weiteres von oben gesteuert werden.

Dieser von oben initiierte Wandel beinhaltet also einen umfassenden Personal- und Generationswechsel in Regierungs- und anderen machtrelevanten Positionen, mit denen sich der Präsident eine eigene, loyale Basis zu schaffen sucht und die gleichzeitig für eine verbesserte Regierungsführung stehen sollen. Der Wandel schließt aber auch einige strukturelle oder organisatorische Reformen ein, die die Regierungsinstitutionen gegenüber anderen Machtzentren stärken sollen. So hat der Präsident nicht nur klarere Zuständigkeiten und eine größere Verantwortung für die Vizeminister (offiziell: *mu'awin wazir/assistant minister*) angemahnt und den Kabinettsministern verordnet, sich Arbeits- und Beraterstäbe zu schaffen. Mit der Regierungsbildung Ende 2001 wurde den Ministern auch erstmals zugestanden, sich ihre Vizeminister selbst auszusuchen; zuvor hatte die Führung der Ba'ath-Partei in dieser Frage entschieden. All dies stärkt tendenziell die Autorität der Minister und des Kabinetts und reduziert die Möglichkeiten der Parteiführung, in die Tagespolitik hineinzuregieren. Auch die Berufung eines hohen und dem Präsidenten persönlich verbundenen Geheimdienstoffiziers an die Spitze des Innenministeriums dürfte weniger eine Übernahme des Ministeriums durch die Dienste darstellen als einen Versuch, das Ministerium selbst zur wichtigsten Institution der inneren Sicherheit auszubauen und die relative Unabhängigkeit der einzelnen, teilweise konkurrierenden Geheimdienste ein Stück weit zu beschneiden.

Gleichzeitig hat der Präsident in seinen ersten zwei Amtsjahren nach und nach nahezu alle machtrelevanten Positionen außerhalb der unmittelbaren Kernelite neu und mit überwiegend jüngeren Leuten besetzt. So sind alle Provinzgouverneure, fast alle Provinzparteiarchs und größere

Teile der Provinzpartei führungen ausgetauscht worden – von oben, durch präsidentielles Dekret beziehungsweise durch Entscheidung der Partei führung. Auf den unteren Parteiebenen sind erstmals seit den siebziger Jahren wieder Elemente innerparteilicher Wahlen eingeführt worden – die Mitglieder der Ba‘th-Partei wählen nun aus ihren Reihen jeweils doppelt so viele Mitglieder wie zur Besetzung der Gliederungsvorstände notwendig sind; die Partei führung wählt dann aus diesen Kandidaten die Hälfte aus und setzt sie als Vorstand ein. Meist hat sie sich dabei an die tatsächlichen Stimmergebnisse gehalten, die die einzelnen Kandidaten auf sich vereinen konnten. Diese Wahlen haben zu einer Wiederbelebung des in den neunziger Jahren weitgehend stagnierenden Parteilebens, vor allem aber zu einer Verjüngung der Funktionäre geführt und jüngere Mitglieder ermutigt, die sich eher dem neuen Präsidenten und seinem Modernisierungskurs als der alten Partei führung und ihrem etatistischen Diskurs verbunden fühlten.

Schon in den ersten Monaten nach seinem Amtsantritt, also vor der Neubesetzung wichtiger Partei-, Gouverneurs- und Kabinettsposten, hatte Asad die Chefredakteure der staatseigenen Medien abgelöst und zumeist durch eigene Leute ersetzt. Nach der Regierungsneubildung wurden auch die wichtigsten Stabsmitarbeiter seines Vaters ab- oder umgesetzt, zuletzt der Bürochef, der wesentlichen Einfluß darauf hatte, wer Zugang zum Präsidenten erhielt; er wurde zum Gouverneur von Hasakeh ernannt. Mehrere der ausgemusterten Chefredakteure und Präsidialamtsfunktionäre wurden Botschafter – was, nebenbei bemerkt, auch etwas über die Wertschätzung des Auswärtigen Dienstes in Syrien aussagt.

Was die von Bashar al-Asad direkt ernannten oder geförderten Mitglieder der politisch-administrativen Elite neben ihren vergleichsweise modernen Qualifikationen noch auszeichnet ist, daß sie fast durchweg als »sauber« gelten: Ihnen hängen keine Korruptionsgeschichten an. Auch dies gehört zum Image des neuen Präsidenten. Er hat, schon bevor er Präsident wurde, Korruptionsbekämpfung zum Programm erklärt. Damit hat er versprochen, ein Thema anzupacken, das nicht nur von internationalen Beobachtern begrüßt wird, die in den korrupten Praktiken syrischer Funktionäre ein wesentliches Investitionshindernis sehen, sondern auch bei der Öffentlichkeit ankommt. Die Behandlung des Mißstands stößt allerdings, wie andere Reformvorhaben, auf Widerstand im inneren Kreis der politischen Elite – offenbar auch bei Mitgliedern der Familie des Präsidenten, die zu diesem Kreis gehören.

### **Strukturverschiebungen**

Der Führungswechsel, den Syrien im Frühjahr 2000 erlebt hat, hat die Stabilität des Systems unterstrichen. Die Institutionen, auf die das alte Regime sich gestützt hatte – vor allem die Ba‘th-Partei, der Sicherheitsapparat und die Bürokratie –, sind weiterhin machtvolle Agenturen. Im Zuge bestimmter politischer Veränderungen und Reformmaßnahmen verschieben sich allerdings die Machtgewichte zwischen den einzelnen Insti-

tutionen von Staat und Regime. Und Repräsentanten der neuen Elitengeneration demonstrieren oder verlangen einen zumindest teilweise veränderten Stil und neue Ansätze in der Politik des Landes.

Bashar al-Asad und seine Regierung haben relativ schnell eine Reihe von wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen vorangetrieben, die zum Teil seit Jahren diskutiert und vorbereitet, aber eben nicht implementiert worden waren. Im Grunde knüpfte man dort wieder an, wo ein früheres zaghafte Wirtschaftsreformprogramm Anfang der neunziger Jahre zum Stillstand gekommen war. Angesichts einer anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation war dies auch notwendig. So wurde im Frühjahr 2001 ein Gesetz zur Einrichtung eines Wertpapiermarkts ins Parlament eingebracht, dessen Entwurf beinahe zehn Jahre lang in den Schubladen gelegen hatte. Etwa gleichzeitig wurde ein neues Bankengesetz verkündet, das erstmals seit 1963 wieder die Gründung privater Banken und ausländische Investitionen im Bankensektor erlaubte; ein Jahr später lagen die ersten Lizenzierungsanträge vor. Auch das Bankgeheimnis wurde gesetzlich geschützt, Zölle und andere Außenhandelsbarrieren wurden reduziert, der Devisenhandel wurde erleichtert und Devisenbesitz legalisiert, die Zentralbank wurde modernisiert, um neuen Aufgaben wie der Überwachung privater Banken nachkommen zu können. Diese und ähnliche Maßnahmen sollten private Investitionen ermutigen und damit die syrische Wirtschaft auf Wachstumskurs bringen. Sie dienten gleichzeitig der Vorbereitung auf ein EU-Assoziationsabkommen (im Rahmen des Barcelona-Prozesses), dessen Details seit 1998 verhandelt werden. Im Herbst 2001 stellte Syrien auch einen Antrag auf Mitgliedschaft in der WTO. Hierfür werden, ähnlich wie für den Assoziationsvertrag mit der EU, weitere Liberalisierungsschritte notwendig werden. Eine Privatisierung des großen und weitgehend ineffektiven staatlichen Industriesektors stand ausdrücklich nicht auf dem Programm; man schaffte aber die gesetzliche Grundlage, um private, auch ausländische Firmen mit dem Management staatlicher Firmen zu beauftragen und den staatlichen Wirtschaftssektor zu entbürokratisieren. Zum Reformprogramm gehörten zudem vor allem Maßnahmen im Bildungs- und Ausbildungswesen, unter anderem die Verabschiedung eines Gesetzes über die Zulassung privater Universitäten und die Durchsetzung einer neunjährigen Schulpflicht.

Solche Veränderungen werden nicht ohne Einfluß auf das sozio-politische Machtgefüge bleiben. Im Zuge der bereits unter Hafiz al-Asad begonnenen allmählichen Strukturanpassung und der wachsenden Bedeutung der privaten Wirtschaft haben vor allem die Gewerkschaften an politischem Gewicht verloren. Der Gewerkschaftsdachverband wurde in den siebziger Jahren zu einem wichtigen Herrschaftsinstrument des Regimes – einer Massenorganisation, die eher als korporatistische Arbeitnehmerverwaltung, vor allem im öffentlichen Dienst und im staatlichen Wirtschaftssektor, denn als Kampforganisation zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen fungierte. Der seit 1977 amtierende Vorsitzende des Verbandes galt noch Anfang der neunziger Jahre als einer der mächtigsten Männer im Regime und als möglicher Kandidat für das Amt des Minister-

präsidenten. Niemand würde heute seinen Namen ins Spiel bringen. Statt dessen wurden im Vorfeld der Regierungsneubildung von 2001 die Namen von Geschäftsleuten gehandelt, darunter auch ein oder zwei Auslands-syrer, die man als Pendant zu Libanons Ministerpräsident Hariri sah oder sehen wollte. Tatsächlich blieb das Amt mit der Neubenennung von Ministerpräsident Miro in der Hand eines verlässlichen Bürokraten und Parteimitglieds. Die Diskussion über mögliche Kandidaten aus der Geschäftswelt zeigt aber die gewachsene Reputation der syrischen Privatwirtschaft und ihrer Repräsentanten. So gehören auch einige jüngere Geschäftsleute zum Freundeskreis Bashar al-Asads; Staat und Regime bemühen sich um ein wirtschaftsfreundliches Image. Vertreter der Geschäftswelt versuchen ihrerseits, Übereinstimmung mit dem Präsidenten und seinem Reformkurs zu demonstrieren und sich wohl auch für Kabinettposten in Stellung zu bringen – ohne sich allerdings der Ba'th-Partei anzuschließen, die mit den Gewerkschaften als Bewahrerin eines etatistischen Kurses gilt.

Der Gewerkschaftsvorsitzende übrigens fiel aus der Parteiführung heraus, die auf dem Parteikongreß im Juni 2000 neu bestellt wurde. Dies dürfte darauf hindeuten, daß auch seine Jahre als Gewerkschaftsboss gezählt sind. Der Parteikongreß, der wenige Tage nach dem Tod Hafiz al-Asads stattfand, war seit Monaten für dieses Datum geplant; es war allerdings der erste Kongreß seit 1985. Insofern war der Austausch eines Teils der insgesamt überalterten Führungsriege – 12 von 21 Mitgliedern der neuen Führung sind dort zum ersten Mal vertreten – nicht sonderlich verwunderlich. Vielen jüngeren Parteimitgliedern ging der Wechsel nicht weit genug: Die Partei, heißt es etwa, werde immer noch von der alten Generation dominiert, vom Präsidenten selbst einmal abgesehen sei dort nur einer unter 50 Jahren; jüngere Leute seien nicht gerade ermutigt worden, beispielsweise als Delegierte zum Parteikongreß zu kandidieren.

Die Ba'th-Partei bleibt wichtig als Rekrutierungsorgan, und sie dient auch weiterhin als Transmissionsriemen und Mobilisierungsinstrument für das Regime. Dabei ist die Partei heute eher eine Kraft, die Reformprozesse blockieren, als eine, die Politik gestalten kann. Dies war schon in der zweiten Hälfte der Ära Hafiz al-Asad so. Nichts demonstrierte den relativen Bedeutungsverlust der Partei besser als die Tatsache, daß 15 Jahre lang kein Parteikongreß abgehalten wurde. Die Partei behielt allerdings immense Möglichkeiten der Patronage, sie konnte Beziehungen, Ämter und materielle Ressourcen verschaffen. Bashar al-Asad bemüht sich offensichtlich, diese Möglichkeiten zumindest einzugrenzen und statt dessen die Regierungsinstitutionen zu stärken – etwa indem er, wie erwähnt, den jeweiligen Ministern und nicht der Parteiführung die Auswahl der Ministerstellvertreter überläßt. Tendenziell in dieselbe Richtung wirken Reformbemühungen für den staatlichen Industriesektor, die den Direktoren staatlicher Unternehmen größere Entscheidungskompetenzen geben sollen, oder die gesetzlich neu eröffnete Möglichkeit zur Gründung privater Universitäten. Anders als bei den staatlichen Hochschulen werden Parteigrößen hier wenig Einfluß auf die Berufung von Dekanen und Professoren haben. Dies mag erklären, warum das erste anstehende Geneh-

migungsverfahren für eine private Universität bislang von der Bürokratie verschleppt worden ist.

Ernsthaft beschädigt würde die Macht der Partei allerdings erst, wenn sie ihre Stellung als Quasi-Einheitspartei verlöre. In den ersten Monaten nach der Amtsübernahme Bashar al-Asads wurde relativ breit darüber diskutiert, ob und wann es ein Parteiengesetz geben werde, das neue Partei Gründungen und die Kandidatur konkurrierender Parteien bei Wahlen ermöglichen würde. Es blieb letztlich bei einer Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten für die Frontparteien, denen nun – erstmals seit den sechziger Jahren! – erlaubt wurde, ihre Zeitungen öffentlich zu vertreiben und Parteibüros in den Provinzen zu eröffnen. Anfang 2002 erlaubte der Präsident den Frontparteien zudem, im »Studentensektor« tätig zu werden. Dies war auch vorher geschehen, aber außerhalb der Legalität: Die Charta der 1972 gegründeten Nationalen Progressiven Front untersagte den damit geduldeten Kleinparteien ausdrücklich Aktivitäten unter Studenten und in der Armee. Heute toleriert das Regime darüber hinaus einige öffentliche Aktivitäten der regimeloyalen, ideologisch aber eher großsyrisch-national als arabisch-national orientierten und formal nicht zugelassenen Syrisch Sozial-Nationalistischen Partei sowie des regimekritischen Patriotisch-Demokratischen Blocks um den Anwalt Hassan Abd al-Azim, der nasseristische und reformkommunistische Gruppen zusammenbringt.

### »Damaszener Frühling«

Eine echte politische Öffnung war vor allem von einer Anzahl von politischen Diskussionszirkeln erwartet worden, die nach dem Führungswechsel überall im Land entstanden. Jene Politiker und Intellektuelle, die solche Salons gründeten, sich als »Freunde der Zivilgesellschaft« oder »Gründungsorganisation der zivilgesellschaftlichen Komitees« konstituierten, hatten sich zum Teil bereits im Sommer 2000 mit einem »Memorandum der 99« öffentlich an den Präsidenten gewandt und ein Ende des Ausnahmezustands sowie demokratische Reformen gefordert. Sie beriefen sich auf die Antrittsrede Bashar al-Asads, in der dieser deutlich von Reformen, Demokratie und Respekt für die »andere Meinung« gesprochen hatte. In den Salons sowie über die Meinungsseiten vor allem der libanesischen Zeitungen, in geringerem Maße auch der staatlichen syrischen Medien, lancierten und führten sie eine lebhaft Diskussion über Zivilgesellschaft und Staat, Reformnotwendigkeiten, Transparenz, *governance*, Pluralismus, Parteienvielfalt und Demokratie und bestimmten damit zeitweise die öffentliche Debatte. Beobachter sprachen vom Damaszener Frühling. Die Gruppen, die sich als zivilgesellschaftliche Bewegung verstanden und auch allgemein so genannt wurden, schienen ein echter politischer Faktor zu werden. Selbst mittlere Führungskader der Ba'th-Partei, insbesondere im Hochschulbereich, fühlten sich von den Salons und deren Diskussionen angezogen oder intellektuell herausgefordert. Die Parteiführung ermutigte zunächst auch ihre eigenen Intellektuellen, an den Debatten teilzunehmen und Position zu beziehen, erkannte aber bald den Angriff auf ihre

Autorität, der von der Bewegung ausging. Als der unabhängige Abgeordnete Seif die Gründung einer eigenen Partei ankündigte, wurde ihm unmißverständlich zu verstehen gegeben, daß er die »roten Linien« überschreite. Anfang 2001 gingen Ba'th-Partei und Regierung in die Gegenoffensive; Vizepräsident Khaddam etwa warf den »selbsternannten Intellektuellen« in einer Rede vor Hochschullehrern vor, »algerische Zustände« – sprich: Chaos und Bürgerkrieg – anzustreben. Die Regierung verlangte eine Lizenzierung der Salons, genehmigte aber nur einige wenige. Seif bestand darauf, als Abgeordneter auch ohne Lizenz politische Veranstaltungen in seinem Haus durchführen zu können. Wie oben erwähnt, wurden Seif und andere Repräsentanten der Zivilgesellschaftsbewegung nach einer dieser Veranstaltungen, in der heftige Kritik am Regime geübt worden war, verhaftet und vor Gericht gestellt. Dabei versuchte man, zumindest im Fall der beiden Abgeordneten, ein formell-institutionell halbwegs korrektes Verfahren vorzuführen – die Verhaftungen wurden über die staatlichen Medien bekanntgegeben, die Anwälte hatten Zugang zu den Verhafteten und konnten sich äußern, die Verfahren waren öffentlich. Der Damaszener Frühling und die Versuche einiger unabhängiger Politiker, sich in die vorderen Reihen syrischer Politik zu drängen, waren aber eindeutig beendet worden.

Die neueren, technokratischen Mitglieder der politisch relevanten Elite und auch jüngere Kader der Ba'th-Partei waren mit dieser Entwicklung nicht unbedingt glücklich, da sie dem Image eines moderneren Syrien mit einem reformorientierten Präsidenten schaden. Sie distanzieren sich meist rasch von den verhafteten Oppositionellen und der zivilgesellschaftlichen Bewegung und hielten sich mit Kritik am harten Kurs des Regimes zurück. Eher versuchten sie selbst, einen moderneren, diskursiveren und transparenteren Stil zu zeigen, als die syrische Öffentlichkeit dies von hohen Funktionsträgern gewohnt war. Minister äußerten sich in Interviews etwa zu drängenden Problemen wie der hohen Arbeitslosigkeit oder den Verlusten des staatlichen Industriesektors oder erklärten, wie der neue Wirtschaftsminister auf einer öffentlichen Veranstaltung, daß dem wirtschaftspolitischen Reformprogramm der Regierung »anhaltender Widerstand« entgegengesetzt werde.<sup>3</sup> Solche Äußerungen verwiesen auch auf Richtungskontroversen innerhalb der politisch relevanten Elite.

### **Modernisierung oder Reform?**

Unter Bashar al-Asad hat die Wirtschaftspolitik eine sehr viel höhere Priorität erhalten als jemals unter seinem Vater. Wirtschaftspolitische Anpassung und strukturelle Reform gelten heute als strategische Themen, lassen sich aber natürlich nicht vom außen- und regionalpolitischen Kontext isolieren oder ohne Berücksichtigung innen- beziehungsweise machtpolitischer Herausforderungen behandeln. Dabei ist die Regimeelite sich keineswegs einig darüber, wie tief Veränderungen letztlich gehen sollen

<sup>3</sup> Vgl. The Syria Report ([www.syria-report.com](http://www.syria-report.com)), 9.4.2002.

und dürfen. In Syrien spricht man in diesem Zusammenhang, etwas vereinfachend, gern von Divergenzen zwischen der »Alten« und der »Neuen Garde« – zwischen den Resten der Führungseliten um Hafiz al-Asad also und den jüngeren, von Bashar al-Asad ins Amt gebrachten Personen. Dies ist nicht ganz präzise, weil auch einige Mitglieder der »Neuen Garde« eher altem Denken verhaftet sind. Wir können aber zweifellos von einer technokratisch-modernisierenden Tendenz sprechen, die vom Präsidenten und den meisten der von ihm ausgewählten Kabinetts- und Führungsmitglieder repräsentiert wird, und von einer ideologisch-bewahrenden Richtung, die ihre stärkste Basis in der Führung der Ba'ath-Partei, in der Bürokratie und bei Teilen des Sicherheitsestablishments hat. Unter dem Einfluß sowohl dieser konservativeren Kräfte und auch im Zusammenhang mit der erneuten Verschärfung des arabisch-israelischen Konflikts – nur wenige Monate nach dem Amtsantritt Bashar al-Asads begann die zweite *Intifada* – bewegten die »Technokraten« sich von tendenziell liberalen zu autoritäreren Modernisierungsvorstellungen. Dies spiegelt sich deutlich im öffentlichen Diskurs, nicht zuletzt in den staatlichen Medien, wo zunehmend von »Modernisierung und Fortentwicklung« (*al-tahdith wa-l-tatwir*) und seltener, wie noch unmittelbar nach dem Führungswechsel, von »Reform und Erneuerung« (*al-islah wa-l-tajdid*) gesprochen wird.

Die politische Elite Syriens ist sich weitgehend einig, daß Reformen und Veränderungen im Politikfeld Wirtschaft, Technologie und Ausbildung von strategischer Bedeutung sind. Dabei verstehen nicht alle Akteure unter Reform dasselbe; Reformen bedrohen schließlich jeweils bestimmte Interessen und können die politischen und gesellschaftlichen Machtgleichgewichte verschieben. Ganz oben auf der Agenda des Präsidenten und seiner Umgebung stehen die Einführung und Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Modernisierung des Bildungswesens. Die Herkunft gleich mehrerer neuer Minister und anderer hoher Funktionsträger aus der Computergesellschaft bedeutet nicht nur, daß Bashar al-Asad sich auf eine Gruppe gleichgesinnter und verlässlicher Bekannter zu stützen sucht, sondern ist auch Programm. Vor allem die *Internet-connectivity* – bei der Syrien im regionalen Vergleich mit weniger als einem Anschluß auf je 1000 Einwohner noch sehr schlecht abschneidet – soll ausgeweitet werden. Die Regierung plant etwa den Einsatz mobiler Internetcafés, eine deutliche Gebührensenkung, die lokale Fertigung preiswerter PCs und andere Maßnahmen, um im Laufe der nächsten Jahre mehr als eine Million Syrer ans Netz zu bringen – das wären immerhin gut fünf Prozent der Bevölkerung. Bezeichnenderweise sind dies politisch eher unstrittige Reformvorhaben, die auch etablierte Interessen kaum bedrohen. Die Einwände von Bedenkenträger aus dem Sicherheitsestablishment, die bis zum Tod Hafiz al-Asads der Verbreitung jeder neuen Kommunikationstechnologie enge Grenzen zu setzen verstanden, haben offensichtlich an Gewicht verloren.

Die Mitglieder des Reformteams zeigen sich nicht nur technologieoffener als ihre Vorgänger, sie sind auch eher bereit, den harten ökonomi-

schen Realitäten des Landes ins Gesicht zu blicken. So wurde in einem im Sommer 2002 vom stellvertretenden Ministerpräsidenten vorgestellten Wirtschaftsreformprogramm erstmals öffentlich, und von offizieller Seite, eingeräumt, daß Syriens Ölproduktion zurückgeht und mittelfristig nicht ausreichen wird, um notwendige Entwicklungsprogramme zu finanzieren. Konsequenterweise müsse das Wachstum der Nicht-Erdölsektoren gesteigert, müßten dazu Investitionen ins Land geholt und müsse ein freundlicheres Investitionsklima geschaffen werden.

Gleichzeitig haben konservativere Kräfte innerhalb der Regimeelite durchgesetzt, daß eine Privatisierung von Staatsbetrieben vorerst nicht auf der Tagesordnung steht. Das entspricht der Überzeugung auch einiger Mitglieder des Wirtschaftsteams, insbesondere des Industrie- und des Finanzministers sowie des stellvertretenden Ministerpräsidenten für Wirtschaftsfragen, die aus einer etatistischen, zum Teil von der *Dependencia*-Theorie beeinflussten Tradition kommen, und von der Notwendigkeit eines starken Staatssektors überzeugt sind – nicht zuletzt um die Souveränität des Staates abzusichern. Jüngere Parteifunktionäre und Wirtschaftsexperten, die sich an der öffentlichen Debatte beteiligen, sehen Privatisierungen nicht mehr als Tabu, bestimmen aber nicht den Kurs.

Die politisch relevante Elite ist sich auch keineswegs darüber einig, wie weit und wie schnell man das Land und die Wirtschaft auf die Welt öffnen solle. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der kontroversen, inneren Debatte über die Perspektiven eines Assoziationsabkommens mit der EU: Eine strukturkonservative Tendenz, zu der in der politisch-technokratischen Elite etwa der Finanzminister gehört, sieht vor allem Gefahren, die aus dem Ungleichgewicht zwischen Syrien und der EU und aus einer zu raschen Öffnung der eigenen Wirtschaft entstehen; insbesondere die lokale Industrie sei durch den Abbau protektionistischer Maßnahmen gefährdet. Die Befürworter der EU-Assoziation dagegen, die auch die Unterstützung des Präsidenten haben, argumentieren, daß ein solches Abkommen eine »strategische Wahl« sei, die Syriens Integration in die Weltwirtschaft unterstützen und »positiven Druck« in Richtung auf eine größere Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft ausüben werde. In den Verhandlungen mit der EU allerdings müsse Syrien seine eigenen nationalen Interessen aggressiv verteidigen.<sup>4</sup> Konkret heißt das etwa, Forderungen der EU nach innenpolitischen Reformen als unerwünschte Einmischung abzulehnen, von Europa mehr Verständnis für Syriens Position im arabisch-israelischen Konflikt einzufordern und, realistischer, mehr Wirtschaftshilfe aus europäischen Mitteln und bessere Bedingungen für den Export syrischer Landwirtschaftsprodukte in die EU durchzusetzen.

<sup>4</sup> Vgl. Ayman Abdel Nour, Syrian Views of an Association Agreement with the European Union, Lissabon, Dezember 2001 (EuroMeSCo Paper No. 14).



## Außenpolitische Anpassung

Der Konflikt mit Israel ist nach wie vor der primäre Bezugsrahmen syrischer Außenpolitik. Bashar al-Asad und sein Team sind mit der Perspektive angetreten, daß es über kurz oder lang ein Abkommen mit Israel geben werde, und standen dieser Aussicht auch sehr viel positiver gegenüber als einige der Hardliner in der alten Führung. Asad und sein Reformteam machten wiederholt deutlich, daß ihr Modernisierungsprojekt für Syrien regionalen Frieden brauche.<sup>5</sup> Angesichts der neuen und anhaltenden Auseinandersetzung zwischen Israelis und Palästinensern und insbesondere nach der Wahl Ariel Sharons, mit der die Perspektive neuer Verhandlungen und eines Friedensschlusses erst einmal in die Ferne gerückt ist, setzten Asad und andere Vertreter Syriens auf einen rhetorisch aggressiveren Kurs, bei dem weniger darauf geachtet wurde, was die USA, die EU oder gar Israel von Syrien erwarteten. Man beschwor vielmehr die »arabische Straße«, die breite Öffentlichkeit auch in den Nachbarstaaten also, bei der der junge syrische Präsident ankam, wenn er Israelis als Nazis bezeichnete, vom »Holocaust« an den Palästinensern sprach oder fragte, warum eigentlich Ägypten und Jordanien noch diplomatische Beziehungen zu Israel unterhielten. Gleichzeitig blieb die syrische Führung bereit, sich in die pragmatische Politik anderer arabischer Akteure einbinden zu lassen. Syrien unterstützte die vom Arabischen Gipfel im März 2002 beschlossene saudische Friedensinitiative; und im Mai erklärten Asad, der ägyptische Präsident und der saudische Kronprinz gemeinsam ihr Festhalten am Friedensprozeß und ihre Ablehnung von »Gewalt in jedweder Form«. Die syrische Führung nahm auch unter amerikanischem Druck Einfluß auf die libanesische Hizbullah, um deren provokative Aktionen im libanesisch-syrisch-israelischen Grenzgebiet nicht außer Kontrolle geraten zu lassen. Heftige öffentliche Attacken auf die USA und deren Nahostpolitik gingen mit konkreten Bemühungen um einen politischen Dialog mit Washington einher, die allerdings nicht das gewünschte Gehör fanden: Der Versuch, einen Termin für Außenminister Sharaa bei Präsident Bush zu arrangieren, scheiterte und verstärkte auf syrischer Seite die Sorge, daß die amerikanische und internationale Nahostdiplomatie Syrien auf weiteres auslassen werde.

Neu in Syriens regionaler Politik ist die vergleichsweise weitgehende Öffnung auf den Irak. Eine gewisse Entspannung der syrisch-irakischen Beziehungen hatte schon in den letzten Lebensjahren Hafiz al-Asads begonnen. Seit dem Antritt Bashar al-Asads haben diese Beziehungen aber ein völlig neues Niveau erreicht. Das betrifft vor allem den Handel; Syrien dürfte heute der wichtigste Lieferant oder Zwischenlieferant für Güter sein, die der Irak außerhalb des *Oil-for-Food*-Abkommens und des UN-Kontrollregimes einführt. Erklären läßt sich diese Neuausrichtung durch zwei Motive: Da ist erstens die Überzeugung des jungen Präsidenten, daß der Irak die »strategische Tiefe« Syriens darstelle – ein eher antiquiertes geo-

<sup>5</sup> Vgl. etwa Asads Interview in: Le Figaro, 23.6.2001.

politisches Konzept, das sich aber mit der arabisch-nationalistischen, anti-imperialistischen Haltung großer Teile der Partei und der Öffentlichkeit gut verträgt. Hier ist die Zusammenarbeit mit dem Irak ohnehin populär. Zweitens bietet die Zusammenarbeit mit dem Irak enorme ökonomische Chancen, und diese zu nutzen, hat für die neue Führungsgeneration Priorität: Der Irak pumpt »probeweise«, wie es offiziell heißt, 150 000 bis 200 000 Barrel Öl pro Tag durch die wiederhergestellte irakisch-syrische Ölpipeline. Syrien kann das Öl zu einem stark reduzierten Preis erwerben und entsprechende Mengen eigenen Öls zum Weltmarktpreis exportieren. Die syrischen Gewinne aus diesem Geschäft werden auf bis zu zwei Milliarden Dollar pro Jahr geschätzt – eine Summe, die etwa 20 Prozent des Staatshaushalts entspräche. Auch Syriens Privatwirtschaft profitiert, da die Warenimporte, die der Irak aus diesem Geschäft finanziert, größtenteils in Syrien hergestellt oder über Syrien importiert werden.

### Grenzen der Reform

Das vielleicht wichtigste Politikfeld, in dem von der neuen Führungselite Veränderungen erwartet worden waren, war allerdings die Innenpolitik – und hier wurden populäre Erwartungen auch am deutlichsten enttäuscht. In der Führungsmannschaft und auch im Sicherheitsapparat entwickelte sich schon bald nach dem Antritt Bashar al-Asads Streit über das Maß der politischen Öffnung, das man anstreben oder zulassen sollte, und um den Umgang mit oppositionellen Kräften. Asad trat anfänglich für einen liberaleren Kurs ein, schlug sich letztlich, im Sommer 2001, aber auf die Linie derer, die einen harten Kurs verlangten. Dies ersparte es ihm, von zwei Seiten unter Druck zu geraten: von der »Zivilgesellschaft« und von den Vertretern alten Denkens in der Führungselite. Die Kontroverse um die Grenzen politischer Liberalität wurde nicht nur am Umgang mit oppositionellen Kräften, sondern auch im staatseigenen Pressewesen deutlich. So machte Asad kurz nach seinem Amtsantritt einen ehemaligen Gewerkschaftsfunktionär und Betriebsdirektor, der sich als Unabhängiger deutlich links von der Ba'th-Partei positionierte, zum Chefredakteur und Herausgeber der Regierungszeitung *al-Thaura*. Dieser machte die Zeitung zeitweise zu einem vergleichsweise offenen Forum gesellschaftlicher Debatten, sprach sogar selbst in seinen Kommentaren vom »Damaszener Frühling«. Im Frühjahr 2001 wurde er vom Informationsminister wieder aus dem Amt entfernt und durch einen Parteimann ersetzt.

Die innenpolitischen Hardliner wurden durch die verschärfte Auseinandersetzung zwischen Israelis und Palästinensern gestärkt: Der Zivilgesellschaftsbewegung und anderen oppositionellen Stimmen wurde zum Vorwurf gemacht, sie dienten, objektiv zumindest, dem Gegner, wenn sie in Zeiten der Konfrontation der Führung in den Rücken fielen, ja sogar den Staat zu schwächen versuchten. Die Oppositionellen, so ein Mitglied des Reformteams im Gespräch, verstünden eben nichts von »Geopolitik«: Man könne doch nicht erwarten, daß der Präsident sich von einer Gruppe Intellektueller bedrängen ließe, während Sharon vor der Türe stehe. Die

regionale Spannung förderte also den Schulterschuß der Reformen mit den konservativen, vor allem auf Regimestabilität bedachten Elementen in Parteiführung und Sicherheitsapparat.

Syriens junge politisch relevante Elite ist nicht eigentlich demokratiefeindlich; sie gibt einer Demokratisierung des Landes aber keinerlei Priorität. Wenn man nach den Modellen fragt, an denen Syrien sich orientieren könne, wird nicht selten von China gesprochen. Man strebt, heißt das, nach technischer Modernisierung und wirtschaftlicher Öffnung, hält auch eine Verwaltungsreform und eine Stärkung der zivilen staatlichen Institutionen für nötig, will den Kurs des Landes aber, gegenwärtig zumindest, nicht der freien Konkurrenz politischer Kräfte überlassen. Ein Test für die Bereitschaft des Regimes, überhaupt ein größeres Maß an Pluralität zu erlauben, werden die Parlamentswahlen sein, die für Ende 2002 vorgesehen sind. Vieles weist darauf hin, daß liberale, reformerische Kräfte entmutigt sind und sich nicht zur Wahl stellen, daß aber innerhalb der Ba'ath-Partei jüngere und »modernere« Kräfte versuchen werden, nach vorn zu kommen. Für die für unabhängige Kandidaten reservierten Sitze dürften zahlreiche Vertreter der Privatwirtschaft kandidieren, die den Wirtschaftsreformkurs der Regierung sachkundig unterstützen und voranzutreiben versuchen werden, gleichzeitig aber über ihr Parlamentsmandat eher eigene Geschäftschancen fördern als für politischen Wandel eintreten werden. Veränderungen sind schließlich bei den Abgeordneten der Ba'ath-Partei zu erwarten: Man werde, so ein jüngerer Berater Asads, »bessere Leute« hereinbringen, also solche, die man benötige, um überall notwendige Reformen zu unterstützen. Asad und seine Freunde haben ihr Modernisierungsprogramm nicht aufgegeben. Sie haben sich nur auf einen autoritäreren Weg eingelassen, der viele derjenigen entmutigen dürfte, die Syrien braucht, um solche Reformen auch durchzusetzen.

## Saudi-Arabien: Wandel ohne Wechsel?

Iris Glosemeyer

In Saudi-Arabien spielen die Anpassungsfähigkeit der politisch relevanten Elite und das Verhältnis ihrer Mitglieder zueinander eine besondere Rolle für die Entwicklung des politischen Systems. Lange galt Saudi-Arabien als der typische Rentierstaat, in dem die herrschende Elite materielle Leistungen an die Bevölkerung verteilt, die als Gegenleistung keinen Anspruch auf politische Mitsprache erhebt. Während globale und nationale Entwicklungen diese Übereinkunft inzwischen in Frage stellen, hat sich die personelle Zusammensetzung der saudischen Kernelite seit 1982 kaum verändert. Damals hatte König Fahd, der 1921 geborene und derzeit älteste überlebende Sohn des saudischen Staatsgründers, die Herrschaft von seinem Halbbruder Khalid übernommen.

Es stellen sich daher die Fragen, ob, warum und in welcher Form sich derzeit Elitenwandel in Saudi-Arabien vollzieht und welche Rückwirkungen dieser Wandel auf das politische System hat.<sup>1</sup>

### Legitimation von Staat und Herrscher

Mitte des 18. Jahrhunderts schloß der Begründer des ersten saudischen Staates ein Bündnis mit dem Islamgelehrten Muhammad bin Abd al-Wahhab. Anfang des 20. Jahrhunderts griff Abd al-Aziz Al Saud für seine vom zentralarabischen Najd ausgehende Eroberung des heutigen Staatsgebiets auf dieses Bündnis und die von Muhammad bin Abd al-Wahhab begründete puritanische und militante islamische Lehre zurück, die von ihren Gegnern als Wahhabiyya bezeichnet wird. Sie spielt bis heute eine zentrale Rolle bei der Integration der verschiedenen Regionen und der Rechtfertigung des Herrschaftsanspruchs der Al Saud. Daher blieben die saudischen Könige auch nach der Proklamation des Königreichs 1932 auf die Kooperation der religiösen Elite angewiesen, um ihre Herrschaft zu legitimieren, und Kritiker aus den Reihen der *Ulama* (Islamgelehrte) können nicht ignoriert werden.

Mit der Eroberung von Mekka und Medina übernahm der spätere König Abd al-Aziz 1924/25 zum Entsetzen vor allem der schiitischen Muslime, denen von extremen Vertretern der wahhabitischen Lehre die Zugehörigkeit zum Islam abgesprochen wird, die Verantwortung für die beiden heiligsten Stätten des Islam und damit auch für den *Hajj*, die muslimische Pilgerfahrt. Es lag nahe, daraus auch einen Anspruch auf die Führerschaft in der islamischen Welt abzuleiten; es gelang jedoch nur, die Verantwor-

<sup>1</sup> Soweit nicht anders angegeben, beziehe ich mich im folgenden auf eigene Interviews in London, Riad, Jidda und Berlin sowie auf Mamoun *Fandy*, Saudi Arabia and the Politics of Dissent, Houndmills 1999; Henner *Fürtig*, Demokratie in Saudi-Arabien? Die Al Sa'ud und die Folgen des zweiten Golfkrieges, Berlin 1995; Joseph A. *Kechichian*, Succession in Saudi Arabia, New York 2001.

tung für den *Hajj* innerhalb Saudi-Arabiens zur Herrschaftslegitimation zu nutzen.

Inzwischen hat sich Saudi-Arabien zu einem autoritären Königreich mit patrimonialen Zügen entwickelt. Dessen Kernelite verweist auf die historischen Vorgänger des derzeitigen saudischen Staates, um ihm traditionelle Legitimität zu verleihen. Die offizielle Geschichtsschreibung vergegenwärtigt auch jungen Saudis die Taten des 1953 verstorbenen Staatsgründers Abd al-Aziz, der die Stämme und Gebiete des heutigen Staates vereinigt hat.<sup>2</sup> In eine ähnlich traditionalistische Bresche schlägt die Beibehaltung von Herrschaftsmechanismen, wie die personalisierte Herrschaftsform auf regionaler und nationaler Ebene, und das Konzept des *majlis*, das die unmittelbare Zugänglichkeit der Herrscher für ihre Untertanen beinhaltet. Auch die von Abd al-Aziz verfolgte Heiratspolitik wurde von seinen Nachkommen fortgesetzt. Unterfüttert werden diese verschiedenen Mechanismen durch die direkte oder indirekte Verteilung der Erdöleinnahmen.

Der saudische König ist gleichzeitig Premierminister und ernennt und entläßt alle wichtigen Beamten, seien es Gouverneure, Mitglieder der Regierung, der religiösen Gremien, des Konsultativrates oder des Militärs. Zwar kann der König seine Kompetenzen an den Kronprinzen delegieren, wenn er selbst, wie König Fahd seit Mitte der neunziger Jahre, nicht in der Lage ist, die Amtsgeschäfte zu führen. Er ist aber formal nicht auf dessen Zustimmung bei strategischen Entscheidungen angewiesen, denn seit 1992 kann er selbst den Kronprinzen auf der Grundlage des *Basic Law of Government* entlassen. Davon ist nur der derzeitige Kronprinz und stellvertretende Premierminister, Fahds Halbbruder Abdallah, ausgenommen, weil er bereits zehn Jahre vor dem Erlaß zum Kronprinzen ernannt worden war. Abdallah – nur zwei Jahre jünger als König Fahd – führt mit einzelnen Unterbrechungen seit 1995 die Amtsgeschäfte des schwerkranken Königs.

## Segmente der politisch relevanten Elite

Um sich der Loyalität der verschiedenen gesellschaftlichen Eliten zu versichern, initiierte Staatsgründer Abd al-Aziz Al Saud eine hochentwickelte Heiratsstrategie. Allein seine mindestens 36 Söhne hatten 17 verschiedene Mütter, die zumeist aus den Reihen der tribalen und der religiösen Eliten stammen. Inzwischen sollen die etwa 5000 Mitglieder der Familie Al Saud mit beinahe allen wichtigen Familien des Landes über Eheschließungen verbunden sein, und nahezu jedes Mitglied verfügt über eigene Klientelnetze. Durch verwandtschaftliche Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Eliten entstand so ein komplexes Netz sozialer Beziehungen.

<sup>2</sup> Siehe dazu Madawi *al-Rasheed*, God, the King and the Nation: Political Rhetoric in Saudi Arabia in the 1990s, in: Middle East Journal, 50 (Sommer 1996) 3, S. 359–371; Gwenn *Okruhlik*, Struggles over History and Identity, Florenz 2002 (EUI working papers 2002/08); Mai *Yamani*, Changed Identities. The Challenge of the New Generation in Saudi Arabia, London 2000.

Von einer Ausnahme abgesehen, besteht die Kernelite nach wie vor fast ausschließlich aus Prinzen der ersten Generation, die bis auf das Erziehungs- und Ölministerium alle Schlüsselpositionen in der Regierung besetzen. Lediglich der 1940 geborene Außenminister Saud bin Faysal, Sohn des früheren Königs Faysal (regierte 1964–1975) und damit Mitglied der zweiten Prinzen-Generation, hat offenbar innerhalb der Familie mit dem Tod seines Vaters 1975 die Position besetzt, die einem Mitglied der ersten Prinzen-Generation zusteht. Dies ist insofern bemerkenswert, als es nicht im selben Maße für die Söhne der weniger populären Könige Saud (regierte 1953–1964) und Khalid (regierte 1975–1982) zutrifft. Insgesamt dürfte die Kernelite etwa zehn Personen umfassen, die an allen strategischen Entscheidungen unmittelbar beteiligt sind.<sup>3</sup> Zusätzlich stellt die Familie im zweiten Kreis Vize-Minister und Provinzgouverneure und im dritten Kreis Offiziere oder Präsidenten großer Wohlfahrtsorganisationen.

Über unternehmerisch aktive Prinzen, die seit den siebziger Jahren mit alteingesessenen Unternehmerfamilien konkurrieren,<sup>4</sup> ist auch die wirtschaftliche Elite im ersten und zweiten Kreis vertreten. Bekannte Unternehmerfamilien, wie die al-Qusaibi oder die bin Ladin, sind dagegen je nach gesellschaftlichem Prestige im zweiten und dritten Kreis zu verorten. Ähnlich verhält es sich mit der militärischen Elite – Kronprinz Abdallah führt seit 1963 die *Saudi National Guard* (SANG), und Prinz Sultan ist seit 1962 Verteidigungsminister. Hochrangige Offiziere, die nicht zur königlichen Familie gehören, konnten in den letzten Jahrzehnten nur dann als politisch relevant gelten, wenn sie sich an den verschiedenen Putschversuchen beteiligten, über die allerdings wenig bekannt ist. Die einflussreichsten Mitglieder der wirtschaftlichen und der militärischen Elite sind damit Angehörige der ersten Prinzen-Generation.

Die tribalen Führer haben – insbesondere, wenn sie gleichzeitig Positionen in der Nationalgarde besetzen – direkten Zugang zu Kronprinz Abdallah und anderen Prinzen und sind zum zweiten und dritten Kreis zu rechnen. Dort finden sich auch Angehörige der *Ulama*, die Positionen im religiösen Bereich sowie im Justiz- und Bildungswesen bekleiden und über das Amt des Großmufti und den Hohen Rat der *Ulama* Entscheidungen des Königs billigen oder mißbilligen können.

## Das Ende der Illusionen

König Fahds Amtsantritt fiel zeitlich mit dem Beginn einer globalen Rezession zusammen. Auf den Rückgang der Ölrenten, der das wachsende Mißverhältnis zwischen schrumpfenden Staatseinnahmen und rapidem

<sup>3</sup> Dazu werden neben Fahd (König und Premierminister) und Kronprinz Abdallah (stellvertretender Premierminister und Kommandeur der Nationalgarde) vor allem Sultan (Verteidigungsminister und zweiter stellvertretender Premierminister), Nayif (Innenminister), Salman (Gouverneur von Riad), Saud bin Faysal (Außenminister) und Ahmad (stellvertretender Innenminister) gezählt.

<sup>4</sup> Michael Field, *The Merchants, The Big Business Families of Saudi Arabia and the Gulf*, New York 1984, S. 111ff.

Bevölkerungswachstum radikal verstärkte, reagierte die Kernelite schleppend. Der Import von Waffen und Luxusgütern, vor allem aus den USA, ging noch jahrelang nahezu ungebremst weiter. Daß sich mit dem steigenden Bildungsniveau der Bevölkerung und der zunehmenden Urbanisierung auch politische Ansprüche und damit Konsequenzen für das politische System ergeben könnten, wurde völlig ignoriert.

Von den globalen Auswirkungen neuer technischer Entwicklungen, wie Satellitenfernsehen und Internet, glaubte die Kernelite fälschlicherweise, die eigene Bevölkerung mit Hilfe von Verboten und Einschränkungen abschirmen zu können. Sie wurde dabei von der religiösen Elite unterstützt, die derartige Neuerungen mit großer Skepsis betrachtet.

Forderungen nach einer Verfassung wurden mit dem Hinweis abgelehnt, daß der Koran die saudische Verfassung sei, und die mehrfach in Aussicht gestellte Einrichtung eines Konsultativrats wurde immer wieder auf unbestimmte Zeit verschoben. Konzepte zur Anpassung des wirtschaftlichen und politischen Systems an die sich verändernden ökonomischen und demographischen Bedingungen wurden zwar schon im Laufe der achtziger Jahre entwickelt, jedoch zunächst nicht umgesetzt.

Der Schock über die irakische Invasion in Kuwait im August 1990 und über den anschließenden zweiten Golfkrieg traf die saudische Gesellschaft unverhofft. Die Auswirkungen dieser Ereignisse gingen aber weit über die eigentlichen kriegerischen Handlungen hinaus. Zunächst einmal dauerte es mehrere Tage, bevor die saudische Bevölkerung über den irakischen Einmarsch in Kuwait offiziell informiert wurde. Die Bevölkerung erkannte erstmals das Ausmaß, in dem die Kernelite die saudischen Medien kontrollierte. Darüber hinaus entstand der Eindruck, daß die Kernelite ihrer Verantwortung, die Bevölkerung über eine unmittelbare militärische Bedrohung unverzüglich zu informieren, nicht nachgekommen war, beziehungsweise daß sie derartigen Ereignissen nicht gewachsen sei. Dieser Eindruck verstärkte sich, als kurz darauf publik wurde, daß Saudi-Arabien trotz enormer Rüstungsausgaben nicht in der Lage sein würde, sich gegen einen eventuellen irakischen Angriff zu verteidigen. Gegen den Widerstand von Akteuren innerhalb und außerhalb der politisch relevanten Elite setzte König Fahd die Stationierung von 500 000 – nichtmuslimischen – US-Soldaten auf saudischem Territorium durch. Widerstrebend befürwortete die religiöse Elite diese Entscheidung.

Damit war für viele Bürger, die in einem ambivalenten Verhältnis zum »Westen« – in ihrer Perzeption nahezu identisch mit den USA – und im Glauben an eine privilegierte Stellung Saudi-Arabiens aufgewachsen waren, die Schmerzgrenze überschritten. Erstmals in der Geschichte des Königreichs Saudi-Arabiens wurden öffentliche Petitionen an den König gerichtet. Die darin enthaltenen Forderungen waren zwar zum Teil identisch – wie die Forderungen nach der Einrichtung eines Konsultativrats und der Reform des Justizwesens – stammten aber von Autoren sowohl liberaler als auch unterschiedlicher konservativer und islamistischer Ausrichtung.

Mit dieser offenen Kritik war einerseits ein Tabu gebrochen, das die Königsfamilie bis heute nicht wiederherstellen konnte, andererseits war aber auch deutlich geworden, daß neue politische Akteure mit Hilfe von Kassetten, Faxgeräten und Telefonen einen öffentlichen Diskurs in Gang gesetzt hatten, den die Kernelite nicht kontrollieren konnte. Die Forderungen waren von respektablen Personen formuliert worden, von denen bis dahin allerdings nur wenige zur politisch relevanten Elite gehört hatten und die nun in den dritten Kreis eingedrungen waren: Ärzte und Universitätsdozenten ebenso wie Geschäftsleute, Islamgelehrte und Prediger.

### Neue Machtverhältnisse

Seit Anfang der neunziger Jahre sind umfassende Machtverschiebungen zwischen verschiedenen Akteuren zu beobachten, und vereinzelt betraten sogar neue Akteure die Bildfläche.

Vor allem solche Kritiker, die sich in der Tradition früherer islamistischer Gegeneliten sahen, beeinflussten seit Anfang der neunziger Jahre immer wieder indirekt den Entscheidungsprozeß der Kernelite, ohne allerdings ein alternatives Konzept zum derzeitigen System anbieten zu können.<sup>5</sup> Ihr Eindringen in den zweiten Kreis konnte verhindert werden, auch wenn König Fahd zunächst nur defensiv reagierte und veranlaßte, daß der Hohe Rat der Ulama – dessen Mitglieder zum Teil die Petitionen unterstützt hatten – die Vorgehensweise der Kritiker verurteilte. Erst 1992 ging König Fahd einen Schritt weiter und erfüllte einzelne Forderungen der verschiedenen Petitionen. Er erließ unter anderem das *Basic Law of Government*, das in seiner Struktur und Funktion einem Verfassungstext ähnelte und in dem erneut die Einsetzung eines Konsultativrates angekündigt wurde. Zunächst wurde dem 1993 einberufenen Rat weder im In- noch im Ausland große Bedeutung beigemessen.

Bei der Auswahl der Ratsmitglieder wurde zwar die schiitische Minderheit berücksichtigt, die sunnitische islamistische Opposition zunächst jedoch nicht. Statt dessen wurden viele ihrer Mitglieder verhaftet oder gingen ins Exil. Ihr radikalstes Mitglied, Usama bin Ladin, wurde ausgebürgert. Die inzwischen gespaltene Exilopposition versucht seither, den innersaudischen Diskurs per Fax und Internet zu politisieren und verbreitet heftige persönliche Angriffe gegen einflußreiche Prinzen aus der Sudairi-Linie (König Fahd, seine sechs Vollbrüder Sultan, Abd ar-Rahman, Nayif, Turki, Salman und Ahmad und deren Söhne). Auch innerhalb des Landes muß sich die Kernelite noch immer mit Angriffen kritischer und teilweise radikaler Islamgelehrter auseinandersetzen, die mit der Exilopposition in Verbindung stehen. Letztere ist daher nach wie vor Bestandteil der politisch relevanten Elite Saudi-Arabiens.

<sup>5</sup> Eine ausführliche Selbstdarstellung der islamistischen Opposition findet sich zum Beispiel unter [www.miraserve.com](http://www.miraserve.com). Zu den Konzepten siehe insbesondere *Fandy, Dissent*.



Selbst wenn ihr Einfluß starken Schwankungen unterworfen ist, und die Macht des Königs im wesentlichen durch andere Mitglieder der Königsfamilie begrenzt wird, konnte die religiöse Elite doch als einziger politisch relevanter Akteur ihre Position als Kontrollinstanz über die Entscheidungen des Königs zumindest formal behaupten. Die unter König Fahd getroffene Entscheidung, US-Truppen in Saudi-Arabien zu stationieren, verlieh sowohl den loyalen und als auch den oppositionellen *Ulama* großes Gewicht. Die loyalen *Ulama* mußten diese Entscheidung legitimieren, um die – zum großen Teil ebenfalls aus den Reihen der *Ulama* stammende – Opposition zu neutralisieren, und konnten der Kernelite entsprechende Konzessionen abringen. Als unislamisch geltende Steuern wurden aufgehoben und das bisher nur inoffiziell geltende Fahrverbot für Frauen wurde nun offiziell verhängt.<sup>6</sup> Inzwischen hat die religiöse Elite, die die höchsten religiösen Ämter besetzt, jedoch wieder an Bedeutung verloren.

Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, daß sie 1999 mit dem Ableben des langjährigen Großmuftis, des 90jährigen Abd al-Aziz bin Baz, ihren bedeutendsten Vertreter verloren hat. Sein Stellvertreter, der damals 56jährige Abd al-Aziz Al Shaikh, wurde zum Nachfolger ernannt, hat aber deutlich weniger Einfluß als Abd al-Aziz bin Baz. Einerseits gilt er als weniger kompetent als bin Baz und verfügt somit auch nicht über dessen gesellschaftlichen Status, andererseits scheint er politisch weniger ambitioniert.

Auch die Konsequenzen, die sich für Saudi-Arabien aus den Ereignissen des 11. September 2001 ergaben, haben die *Ulama* insgesamt geschwächt. Die Beteiligung saudischer Staatsbürger an den Anschlägen in New York und Washington hat, wie schon mehrfach in der Geschichte des Königreichs, das Augenmerk der Kernelite darauf gerichtet, daß der politische Islam das saudische Herrscherhaus nicht nur stützen, sondern eventuell auch stürzen kann. Auch der Anspruch der loyalen religiösen Elite, die Herrscher nicht nur zu beraten, sondern an der Macht beteiligt zu werden, wird von der Kernelite abgelehnt. Die *Ulama* begründen diesen Anspruch mit ihrer historischen Rolle, möglicherweise sind sie aber auch durch das iranische Beispiel inspiriert, selbst wenn die religiösen Überzeugungen der wahhabitischen und der schiitischen Gelehrten unvereinbar sind.<sup>7</sup> Als sich einige Mitglieder des Hohen Rates im November 1992 weigerten, die Forderungen der oppositionellen *Ulama* zu verurteilen, wurden sie kurzerhand ausgetauscht.<sup>8</sup> Als ein Mitglied des Hohen Rates Ende 2001 erneut die Forderung nach direkter Beteiligung an der Macht erhob, wurde dies von der Kernelite öffentlich abgelehnt.<sup>9</sup>

Im März 2002 endete schließlich der seit den sechziger Jahren bestehende Kompromiß zwischen der Kernelite, die den saudischen Mädchen

6 R. Hrair *Dekmejian*, *The Rise of Political Islamism in Saudi Arabia*, in: *Middle East Journal*, 48 (Herbst 1994) 4, S. 627–642 (632).

7 Auch Mitglieder der Exilopposition orientieren sich am iranischen Beispiel; vgl. *Fandy*, *Dissent*, S. 170.

8 *Dekmejian*, *The Rise*, S. 634.

9 *The Daily Star*, 29.6.2002.

eine Ausbildung ermöglichen wollte, und der religiösen Elite, die eben dieses für völlig indiskutabel hielt. Auslöser war ein Brand in einer Schule in Mekka, bei dem 15 Mädchen starben: Religiöse Eiferer hatten die Rettungsarbeiten behindert, weil die Mädchen nicht vorschriftsmäßig gekleidet waren, als sie versuchten, aus dem brennenden Gebäude zu fliehen. Sofort wurde die Rolle der zum Teil selbsternannten Religionspolizei und die schlechte Ausstattung der Mädchenschulen zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Die Kernelite reagierte auffallend schnell, und die den *Ulama* unterstehende Behörde zur Aufsicht über die Mädchenschulbildung wurde wenige Tage später aufgelöst.<sup>10</sup>

Vom Machtverlust der *Ulama* profitieren andere Akteure. Mitte der neunziger Jahre, als nicht mehr zu übersehen war, daß die Einnahmen aus dem Ölsektor mit dem enormen Bevölkerungswachstum von etwa vier Prozent nicht mithalten hatten, wandte sich die Kernelite verstärkt der Wirtschaftspolitik zu. Die Entscheidung, den Tourismussektor auszubauen, aktiv um ausländische Investitionen zu werben, staatliche Unternehmen zu privatisieren und den Anteil ausländischer Arbeitnehmer zu verringern, um Arbeitsplätze für saudische Bürger bereitzustellen (»Saudisierung«), haben den Unternehmern Gewicht verliehen. Zunächst einmal ist die Kernelite auf ihre Mitarbeit bei der Saudisierungsstrategie angewiesen, um die drohende Massenarbeitslosigkeit unter Jugendlichen abzufangen. Bereits heute wird die Arbeitslosenquote unter männlichen Universitätsabsolventen auf über 30 Prozent geschätzt, ohne daß die Mehrheit der Bevölkerung überhaupt schon das Alter erreicht hätte, in dem sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Brotunruhen im Land der heiligen Stätten passen nicht zum Selbstverständnis des saudischen Staates. Aber auch um die Abhängigkeit vom Öllexport und damit von den instabilen Ölpreisen zu reduzieren und eine strukturelle Änderung der saudischen Wirtschaft zu erreichen, bedarf es der Kooperation der wirtschaftlichen Elite. Deren Entscheidung, ihr Kapital entweder im Inland oder im Ausland zu investieren, wirkt sich nicht nur unmittelbar auf die saudische Wirtschaft aus,<sup>11</sup> sondern hat auch eine gewisse Signalwirkung für ausländische Investoren. Der Erfolg der neuen Wirtschaftspolitik – und indirekt auch die Stabilität des Regimes – beruht damit ganz entscheidend darauf, daß jener Teil der wirtschaftlichen Elite, der nicht zur Familie Al Saud gehört, bereit ist, mit der Kernelite zu kooperieren.

Die Konzessionen, die die Kernelite gegenüber den Unternehmern machen muß, betreffen einerseits den Ausbildungssektor, andererseits wirtschaftliche und politische Transparenz und Partizipation. In beiden Bereichen sind seit 1992, verstärkt seit Ende der neunziger Jahre, Zugeständnisse an die wirtschaftliche Elite zu beobachten. Inzwischen hat die Privatisierung des Bildungswesens begonnen, und zunehmend richtet sich das Augenmerk auf eine praxisrelevantere Ausbildung.

<sup>10</sup> Vgl. die saudische Presse Ende März 2002.

<sup>11</sup> Die auf 600 Milliarden US-Dollar geschätzten Auslandsinvestitionen betragen fast das Vierfache der saudischen Staatsverschuldung.

Der einzige Akteur, der ein Gegengewicht sowohl zur loyalen als auch zur oppositionellen religiösen Elite bilden könnte, ist eine relativ liberale, pragmatische und national orientierte Gruppe westlich ausgebildeter *Professionals*.<sup>12</sup> Eben diese wurde 1993 in den Konsultativrat berufen.

Darüber hinaus etablieren sich seit Anfang der neunziger Jahre neue Akteure mit unterschiedlichen Agenden außerhalb der politischen Institutionen. Per Internet aus dem Exil oder mit Memoranden und Demonstrationen innerhalb Saudi-Arabiens setzen sich *Professionals* und Islamgelehrte gegen Nepotismus und Korruption, für mehr Partizipation und Kontrolle über die staatlichen Finanzen sowie für eine Distanzierung von den USA ein. Auch die saudischen Intellektuellen gewinnen an Profil. Sie versuchen nicht nur, über die Medien Einfluß auf den innersaudischen Diskurs zu nehmen, sondern wenden sich auch direkt an ihre ausländischen Kollegen. Nennenswert ist insbesondere der offene Brief mit dem Titel »How We Can Coexist«, mit dem 153 saudische Professoren, Autoren, Journalisten und Unternehmer – darunter 16 Frauen – im Mai 2002 auf einen offenen Brief US-amerikanischer Intellektueller reagierten.<sup>13</sup> Obwohl der Brief ebenso wie die Antwort, die Ende Oktober erfolgte, in der saudischen Presse nicht abgedruckt worden war, wurde er dennoch kontrovers diskutiert. Interessant ist vor allem die Liste der Unterzeichner: Während bekannte islamistische Oppositionelle den Text entworfen hatten, unterzeichneten auch konservative und liberale Intellektuelle aus verschiedenen Regionen des Landes den Brief. Was viele von ihnen zunächst nicht bemerkten, war der Ausschluß der schiitischen Intellektuellen der Ostprovinz durch die sunnitisch-islamistischen Autoren in Riad. Dieses Beispiel zeigt deutlich, daß saudische Intellektuelle zwar noch nicht als geschlossene Gruppe agieren können, Bemühungen um eine gemeinsame Basis aber durchaus erkennbar sind.

Im Kontext der zunehmenden Bedeutung der Unternehmer, *Professionals* und Intellektuellen wächst auch die politische Bedeutung saudischer Frauen. Sie stellen die Mehrheit der Studierenden an vielen Fakultäten, verfügen infolge des islamischen Erb- und Unterhaltsrechts über 25 Prozent des saudischen Privatkapitals und haben bereits vor Jahren begonnen, ihre Ressourcen Kapital und Bildung für politisches Mitspracherecht einzusetzen.<sup>14</sup> In als frauenspezifisch geltenden Fragen beraten sie den Konsultativrat, ihre Teilnahme am jährlichen Wirtschaftsforum in Jidda wird von Jahr zu Jahr öffentlicher und die Ausgabe von Personalausweisen an Frauen wurde erleichtert.<sup>15</sup> Vor allem seit dem 11. September 2001, als auch die saudischen Frauen in verschiedenen Delegationen eine Rolle bei

<sup>12</sup> Der Begriff des *Professionals* bezeichnet hier Personen mit Berufen, die eine westlich-akademische Ausbildung voraussetzen.

<sup>13</sup> Text und Unterschriftenliste des saudischen offenen Briefes finden sich unter [www.islamtoday.net/english/showme.cfm?cat\\_id=29&sub\\_cat\\_id=471](http://www.islamtoday.net/english/showme.cfm?cat_id=29&sub_cat_id=471).

<sup>14</sup> Siehe beispielsweise al-Hayat (London), 19.1.2002, S. 11f.

<sup>15</sup> Scott Peterson, In Strict Kingdom, Saudi Youth Shift Gears of Change, in: The Christian Science Monitor, 13.6.2002, unter: [www.csmonitor.com/cgi-bin/getasciarchive?script/2002/06/13/p01s03.txt](http://www.csmonitor.com/cgi-bin/getasciarchive?script/2002/06/13/p01s03.txt); Al-Watan, Abha, 15.12.2001.

der Außendarstellung des saudischen Staates übernahmen, konnten sie ihren gesellschaftlichen Spielraum erweitern. Sie scheinen überdies auch die – bisher vorwiegend im Ausland geführte – akademische Diskussion über eine Neuinterpretation der saudischen Geschichte zu dominieren.

### **Konkurrenz und Kohärenz innerhalb der Kernelite**

Wegen der Größe und Struktur der Königsfamilie, vor allem aber aufgrund ihrer Konsensorientierung, handelt es sich bei der saudischen Kernelite um eine kollektive Führung. Dies hat gelegentlich wichtige Entscheidungen erheblich verzögert, ermöglicht jedoch eine gegenseitige Kontrolle und verhindert eine absolute Machtkonzentration bei einzelnen Prinzen. Die Mitglieder der Kernelite bewegen sich zwischen den beiden Polen Konkurrenz, was auch für eine gewisse Vielfalt an politischen Positionen sorgt, und Kohärenz, denn allen Mitgliedern ist bewußt, daß unkontrollierte Machtkämpfe innerhalb der Familie deren gesellschaftliche und politische Stellung gefährden.

Nicht zuletzt deshalb haben auch Prinzen wie Talal bin Abd al-Aziz, einer der Prinzen der ersten Generation, die zeitweise in Ungnade gefallen waren, ihre Position verbessern können. Talal gehörte ebenso wie sein Vollbruder Nawaf und einige andere Brüder zu der Gruppe der »Freien Prinzen« – so genannt in Anlehnung an Gamal Abd al-Nasser und die »Freien Offiziere« in Ägypten –, die seit Ende der fünfziger Jahre für eine Modernisierung und Liberalisierung des politischen Systems eingetreten waren. Inzwischen findet Talal nicht nur Unterstützung beim Kronprinzen Abdallah. Auch Prinz Ahmad, der jüngste der Sudairi-Brüder, forderte im Sommer 2002 von der Bevölkerung weniger Anspruchsdenken und mehr Eigenverantwortung, erklärte aber auch seine Wertschätzung unterschiedlicher Meinungen. Die Reputation und die politischen Einstellungen des 62jährigen stellvertretenden Innenministers decken sich damit weniger mit denen der übrigen Sudairi-Brüder, als vielmehr mit denen des Kronprinzen.<sup>16</sup> Es werden dennoch wohl noch einige Jahre vergehen, bis sich Prinz Talal bin Abd al-Aziz und sein Sohn Walid, einer der reichsten Geschäftsleute der Welt, mit ihrer Forderung, die Mitglieder der Konsultativrates zu wählen statt zu ernennen, durchsetzen können.<sup>17</sup>

Aufgrund der starken, wenn auch nicht absoluten Machtkonzentration auf den Hauptentscheidungsträger sind die politischen Präferenzen des jeweils führenden Mitglieds der Kernelite, trotz des Prinzips der kollektiven Führung, eindeutig zu erkennen. Die Ausrichtung der saudischen Außenpolitik seit Mitte der neunziger Jahre zeigt die starke Position von Kronprinz Abdallah. Bereits mit seiner Ernennung zum Kronprinzen 1982 hatte er die Pflege regionaler Beziehungen übernommen. Seit er die Regierungsgeschäfte führt, wird immer deutlicher, daß Abdallahs langfristige

<sup>16</sup> Vgl. das Interview mit Prinz Ahmad in der saudischen Zeitung al-Jazirah, 1.6.2002, unter: [www.suhuf.net.sa/2002jaz/jun/1/ln1.htm](http://www.suhuf.net.sa/2002jaz/jun/1/ln1.htm). Zu seiner Reputation siehe *Fandy*, Dissent, S. 36 und S. 126.

<sup>17</sup> Financial Times, 30.1.2002, und New York Times, 28.11.2001.

Strategie auf die Befriedung und Stabilisierung der Region und die Diversifizierung der internationalen Beziehungen zielt. Damit würde die militärische Präsenz der USA überflüssig und so eine der zentralen Forderungen der islamistischen Opposition erfüllt werden, ohne die Sicherheit des Landes zu gefährden. Abdallahs Initiative zur Lösung des Nahost-Konflikts im Februar 2002,<sup>18</sup> die ein Angebot zur Normalisierung der Beziehungen zu Israel beinhaltete, ist somit eine logische Konsequenz aus seiner bisherigen Politik. Dieses Angebot macht ihn allerdings für die islamistische Opposition angreifbar, die jeglichen Kontakt mit Israel strikt ablehnt. Dieses Risiko wird möglicherweise durch eine Stärkung von Abdallahs Position innerhalb der Kernelite aufgewogen, denn eine Reduzierung äußerer Bedrohungen könnte die Stellung des Verteidigungsministers Prinz Sultan schwächen. Er besetzt als zweiter stellvertretender Premierminister den dritthöchsten Rang innerhalb der Kernelite und gilt als Abdallahs schärfster politischer Konkurrent. Umgekehrt stärken militärische und sicherheitspolitische Probleme die Position von Prinz Sultan und Innenminister Prinz Nayif.

Die derzeitige Bedeutung des Kronprinzen als Sympathieträger und Integrationsfigur ist nicht zu überschätzen. Er kann sich auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen, während sich die Kritik sowohl oppositioneller als auch regimetreuer Mitglieder der politisch relevanten Elite auf die übrigen Mitglieder der Kernelite konzentriert. Abdallah gilt – im Gegensatz zu vielen seiner Halbbrüder – als integer und von den USA unabhängig. Deshalb und nicht zuletzt wegen des mit seinem hohen Alter verbundenen Prestiges kann er eine – für saudische Verhältnisse – progressive Politik betreiben, ohne die konservative Bevölkerungsmehrheit zu provozieren. Ihn verschont selbst die Exilopposition von ihren Angriffen. Kritiker aus verschiedenen Lagern bedauern lediglich, daß seine Befugnisse noch immer durch den König beziehungsweise dessen Vollbrüder, zu denen auch die Prinzen Sultan und Nayif gehören, beschränkt werden. Zwar hat sich Abdallah mit seinem Angebot, unter bestimmten Bedingungen die Beziehungen zu Israel zu normalisieren, möglicherweise zu weit vorgewagt. Dennoch ist derzeit keine Alternative zu ihm erkennbar, die von der gesamten politisch relevanten Elite akzeptiert werden würde.

## Rekrutierung neuer Mitglieder für die Kernelite

1992 bestimmte König Fahd im *Basic Law of Government* eine flexiblere Regelung der Nachfolge. Damit sind seither nicht nur die Söhne des 1953 verstorbenen Staatsgründers, sondern auch deren Nachkommen berechtigt, die Thronfolge anzutreten.

Will die Königsfamilie eine Häufung von Führungswechseln innerhalb weniger Jahre und die damit verbundene ständige Auseinandersetzung um die Nachfolgefrage vermeiden, wird sie in nächster Zukunft einige

<sup>18</sup> Zur Bewertung dieser Initiative siehe Volker Perthes, Abdallahs Initiative: Zur Bedeutung des saudischen Friedensplans, [www.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/nahost4.htm](http://www.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/nahost4.htm), 28.2.2002.

oder vielleicht alle verbliebenen Prinzen der ersten Generation übergehen müssen, die sich bereits auf eine potentielle Nachfolge eingerichtet haben. Aus dieser Entscheidung dürften sich weniger destabilisierende Faktoren ergeben als aus der Ernennung des jeweils nächstjüngeren Sohnes des saudischen Staatsgründers, für den dann innerhalb weniger Jahre ein Nachfolger gesucht werden müßte. Sobald die vertikale die horizontale Thronfolge ablöst, werden jedoch wesentliche Teile der Familie von der Macht – und ihren materiellen Vorzügen – ausgeschlossen sein. Die Königsfamilie hat ähnliche Entscheidungen in der Vergangenheit bereits getroffen und erfolgreich umgesetzt. Mehrfach wurden unqualifizierte Prinzen übergeben, und 1964 war sogar König Saud abgesetzt worden.<sup>19</sup>

Die Nachfolfrage geht jedoch über die Frage nach dem nächsten Thronfolger hinaus. Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, lag das Zugangsalter zur Kernelite in der Vergangenheit bei etwa 60 Jahren. Da sie in den letzten 20 Jahren keine jungen Mitglieder aufgenommen hat, sind in den nächsten Jahren erhebliche Veränderungen zu erwarten. Mag es für den zweiten Kreis noch ausreichend sein, in die Familie der Al Saud hineingeboren worden zu sein und über die gewünschten Qualifikationen zu verfügen, sind die Kriterien für den ersten Kreis – genealogische Position innerhalb der Familie und Alter – sehr viel genauer definiert. Neben jüngeren Prinzen aus der ersten Generation (der jüngste Sohn des Staatsgründers wurde 1947 geboren), kommen die Söhne König Faysals und der derzeitigen Mitglieder der Kernelite in Frage.

Bisher scheint eine Verjüngung der Kernelite aber noch nicht beabsichtigt zu sein: Der etwa 55jährige Chef des *Foreign Intelligence Service*, Turki bin Faysal, Sohn des verstorbenen Königs Faysal und damit ein Mitglied der zweiten Prinzen generation, gab Ende August 2001 sein Amt auf – offiziell aus Gesundheitsgründen. Er war seit 1977 für Kontakte zu westlichen Geheimdiensten zuständig gewesen und hatte sich seit Mitte der neunziger Jahre erfolglos darum bemüht, Usama bin Ladin zur Einstellung seiner Aktivitäten beziehungsweise die Taliban zu dessen Auslieferung zu bewegen. Prinz Turkis Ablösung nur zwei Wochen vor dem 11. September erregte nach den Attentaten in den USA internationales Interesse.<sup>20</sup> Sein Nachfolger wurde Prinz Nawaf, ein fast 70jähriger Prinz der ersten Generation und Vertrauter des Kronprinzen. Prinz Nawaf gehörte in den fünfziger Jahren ebenso wie sein Vollbruder Talal zu den »Freien Prinzen«. Seine Ernennung zum Geheimdienstchef könnte wie Talals Ernennung in den Königlichen Familienrat als politisches Signal gewertet werden, daß eine vorsichtige Öffnung des politischen Systems angestrebt wird.

<sup>19</sup> Siehe dazu Sarah Yizraeli, *The Remaking of Saudi Arabia. The Struggle between King Sa'ud and Crown Prince Faysal, 1953–1962*, Tel Aviv 1997. Zur Nachfolfrage und den verschiedenen Kandidaten siehe Kechichian, *Succession*; Guido Steinberg, *Der nächste Machtwechsel im Nahen Osten? Thronfolge und Opposition in Saudi-Arabien*, in: *Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung*, (2001) 6, S. 22–45 (36ff).

<sup>20</sup> Simon Henderson, *The Saudis: Friend or Foe?*, in: *The Wall Street Journal*, 24.10.2001, S. 10; Mark N. Katz, *Former Saudi Intelligence Official Defends Country's Dealings with the Taliban*, [www.eurasianet.org/departments/recaps/articles/eav021302](http://www.eurasianet.org/departments/recaps/articles/eav021302), 13.2.2002.

## Rekrutierung für den zweiten und den dritten Kreis

Im folgenden geht es in erster Linie um die von der Kernelite kontrollierte Rekrutierung neuer Mitglieder für den zweiten und dritten Kreis. Dabei ist anzumerken, daß Veränderungen innerhalb der einzelnen Segmente der politisch relevanten Elite kaum dokumentiert sind, sofern sie nicht die Familie Al Saud betreffen. Aus diesen wenigen Veränderungen ergeben sich allerdings einige interessante Beobachtungen, denn sie zeigen erneut, daß genealogische Kriterien zwar ein nicht zu übersehender Faktor für die Positionsbestimmung innerhalb der Familie Al Saud sind, daß aber politische Einstellungen und Allianzen durchaus quer zu den genealogischen Linien laufen können.

Die Kernelite ist sorgsam darauf bedacht, die Kohärenz innerhalb der Königsfamilie zu fördern, daher werden neue Mitglieder selbst des zweiten und dritten Kreises zwar zuerst nach dem Kriterium ihrer Kompetenz, dann aber doch nach ihrer politischen Kompatibilität ausgewählt. Das heißt beispielsweise im Fall des Gouverneurs der im Jahr 2000 ins Leben gerufenen *Saudi Arabian General Investment Authority* (SAGIA), Prinz Abdallah bin Faysal bin Turki Al Saud, daß er vom Kronprinzen primär wegen seiner Kompetenz ausgewählt wurde. Gegenüber anderen Bewerbern mit gleicher Qualifikation verfügte er aber über einen wesentlichen Vorteil: Seine Mutter ist die Vollschwester König Fahds und damit der Sudairi-Brüder. Deren Zustimmung für seine Aufnahme in den zweiten Kreis war damit gesichert.

Ähnliches läßt sich bei der Rekrutierung von Mitgliedern für den dritten Kreis am Beispiel des inzwischen auf 120 Mitglieder angewachsenen Konsultativrats beobachten. Entgegen allen offiziellen Erklärungen, die dem Konsultativrat den Aspekt einer regionalen Repräsentanz absprechen, ist eindeutig, daß die Mitglieder zwar primär nach ihrer Qualifikation ausgewählt wurden, daß aber die regionale Herkunft eine erhebliche Rolle bei der letzten Entscheidung für oder gegen einen Kandidaten spielte: Im Konsultativrat sind die verschiedenen Regionen Saudi-Arabiens, in denen sich trotz jahrzehntelanger Bemühungen der Kernelite und der religiösen Elite spezifische regionale und religiöse Identitäten erhalten haben, etwa entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung vertreten. Außerdem soll der jeweilige Kandidat noch ein weiteres Kriterium erfüllen: Seine Ernennung sollte so unumstritten wie möglich sein. Die Gesamtheit der Mitglieder wiederum soll ein möglichst weites politisches Spektrum abdecken, lediglich Vertreter explizit westlich-säkularer oder ultra-konservativer Positionen sind ausgeschlossen.

Nur so kann der Konsultativrat als Instrument für die regionale Integration eingesetzt werden, die eine der Grundvoraussetzungen für die Herausbildung einer saudischen nationalen Identität ist – eines der zentralen Anliegen der saudischen Königsfamilie seit Gründung des saudischen Königreiches 1932. Erst wenn dieser Prozeß abgeschlossen ist, könnten die offizielle saudische Geschichtsschreibung und die wahhabitische Lehre

ihre übersteigerte Bedeutung als nationale Integrationsinstrumente verlieren und einer Revision unterworfen werden.

Generell spielt bei der Rekrutierung in den zweiten und dritten Kreis neben dem Mindestalter von 50 Jahren und einem Studium – noch besser einer Promotion – eine gemäßigte politische Einstellung eine Rolle. Ebensovichtig sind regionale oder genealogische Kriterien, weil sie die politische Kompatibilität eines Kandidaten bestimmen.

Möglicherweise in Reaktion auf die massive Kritik der frühen neunziger Jahre gewinnen seit einigen Jahren Kriterien wie Qualifikation, Erfahrung und Leistungsbereitschaft zunehmend an Bedeutung. Der Besuch ausländischer, insbesondere US-amerikanischer Universitäten ist derzeit noch eines der wichtigsten Zugangs- und Aufstiegsriterien. Damit werden jedoch große Teile der jüngeren Generationen ausgeschlossen, denn seit den achtziger Jahren wurde die Mehrheit der Studenten an saudischen Universitäten unterrichtet, und der Zugang zu ausländischen Universitäten ist seither nur noch einer privilegierten Minderheit möglich. Der einzige Akteur, der zumindest seine Unterstützer und Aktivisten vorwiegend aus der Gruppe der 20- bis 40jährigen rekrutiert – etwa 30 Prozent der Bevölkerung –, ist die islamistische Opposition im In- und Ausland.

Von Ausnahmen wie Adil Jubair und dem Sohn des Kronprinzen Abd al-Aziz bin Abdallah, die im Alter von weniger als 40 Jahren Berater des Kronprinzen sind, beschreibt der Begriff »neue Eliten« im saudischen Kontext, vereinfacht gesagt, eine Gruppe von durchschnittlich 50jährigen *Professionals* unterschiedlicher regionaler Herkunft, die auf absehbare Zeit der jüngeren Generation den sozialen Aufstieg verbauen. Diese neuen Eliten sind noch immer von der arabischen Niederlage im Krieg von 1967 geprägt und orientieren sich – positiv oder negativ – an historischen arabischen Leitbildern wie Präsident Gamal Abd el-Nasser oder König Abd al-Aziz Al Saud, beziehungsweise dessen Sohn, König Faysal. Aktuelle Leitbilder scheint es nicht zu geben, aber aus Gesprächen läßt sich ein idealtypischer Hauptentscheidungsträger konstruieren: Er sollte wertkonservativ, weltoffen, reisefreudig, gesund und vor allem persönlich integer sein.

### **Ansätze zum Wandel des politischen Systems**

Insbesondere die kritische Nachfolgefrage verliert an Bedeutung, wenn die Familienherrschaft stärker institutionalisiert wird. Bei dem im Juni 2000 eingerichteten 18köpfigen Königlichen Familienrat, in dem zwar alle wichtigen Zweige der Familie Al Saud, aber nicht alle Mitglieder der Kernelite vertreten sind, handelt es sich bisher zwar lediglich um eine Art familieninterne Aufsichtsbehörde. Indem sie Exzesse und öffentliche Skandale vermeidet, kann die Familie Al Saud aber das Risiko innergesellschaftlicher Verteilungskämpfe reduzieren und ihren Kritikern die Argumentationsgrundlage entziehen. Langfristig könnte aus dem Königlichen Familienrat auch eine Art parlamentarisches Oberhaus nach britischem Modell erwachsen; daß der Rat bereits über Regularien verfügt, die beispielsweise



die Amtsdauer der Mitglieder auf vier Jahre begrenzen,<sup>21</sup> hat derzeit jedoch eher anekdotischen Wert.

Deutlicher weisen seit 1992 institutionelle Veränderungen, wie der Erlass des *Basic Law of Government* und die Einrichtung und Entwicklung des Konsultativrats, in Richtung auf eine stärkere Institutionalisierung. Mit der Einrichtung des Konsultativrats erfüllte König Fahd nicht nur eine der Forderungen aus den verschiedenen Memoranden, es ermöglichte ihm gleichzeitig, derartige Forderungen zu kanalisieren. König Fahd bemühte sich, den Konsultativrat historisch zu verankern, indem er ihn als Nachfolger eines bereits zur Regierungszeit des Staatsgründers existierenden Rates deklarierte, der in den fünfziger Jahren im Ministerrat, der saudischen Regierung, aufgegangen war. Dies wurde von Mitgliedern des Konsultativrates aufgegriffen, die daraus weitergehende Kompetenzen ableiten, als ihnen derzeit gewährt werden. Zwar ist der Konsultativrat berechtigt, dem König eigene Vorschläge zu unterbreiten und die Arbeit der Ministerien zu bewerten, Mitglieder der Regierung können jedoch nur mit Zustimmung des Premierministers, also des Königs oder des Kronprinzen, vorgeladen werden.

Der Konsultativrat, der sich seit Jahren erfolglos um die Mitgliedschaft in der *Inter-Parliamentary Union* (IPU) bemüht, hat das Problem der Rechtsunsicherheit insgesamt in Angriff genommen und überarbeitet – inzwischen in der dritten Amtsperiode – die zum Teil widersprüchlichen Gesetze und Verordnungen der letzten Jahrzehnte. Wahrscheinlich spielen hier auch die Verhandlungen über den Beitritt Saudi-Arabiens zur WTO eine Rolle.

Die von einzelnen Mitgliedern des Konsultativrates geforderte Kontrolle über das staatliche Budget, die auch von der IPU als eine der Voraussetzungen zur Anerkennung des Rates als Parlament auferlegt wurde, liegt jedoch außerhalb dessen, was die Kernelite derzeit zu gewähren bereit ist. Schon die Abschaffung des Sponsor-Systems im Rahmen des geplanten WTO-Beitritts dürfte auch Mitglieder der Al-Saud-Familie empfindlich treffen. Bis zum Jahr 2000 durften ausländische Unternehmer ihre Geschäfte nur gemeinsam mit einem saudischen Sponsor tätigen, so daß sich vielen Angehörigen der stetig wachsenden Familie Al Saud eine Gelegenheit geboten hatte, von Importen und Investitionen zu profitieren.

Der Konsultativrat, dessen ursprünglich 60, inzwischen 120 Mitglieder – vorwiegend im Ausland promovierte Akademiker – sich als politisch moderate aber nicht unpolitische *Professionals* charakterisieren lassen, bildet das institutionelle Gegengewicht zum Hohen Rat der Ulama, selbst wenn an der Spitze des Rates nach wie vor ein hochrangiger Islamgelehrter steht. Dem 2001 im Alter von 80 Jahren verstorbenen Shaikh Muhammad bin Jubair folgte der 50jährige Shaikh Salih bin Humaid nach. Er war zuvor Imam der Großen Moschee von Mekka, Mitglied des Hohen Rates der Ulama und des Konsultativrates gewesen.<sup>22</sup> Obwohl seine Mit-

<sup>21</sup> Reuters, 6.8.2000.

<sup>22</sup> Für eine Biographie siehe beispielsweise Arab News (Jidda), 25.1.2002.

glieder bestenfalls aus dem dritten Kreis stammen, ist der Konsultativrat – als Institution, nicht als Gruppe politischer Persönlichkeiten –, auf dem besten Wege, in den zweiten Kreis einzudringen und langfristig die politische Kontrollfunktion des Hohen Rates der Ulama zu übernehmen.

Mit der Etablierung des Konsultativrates lassen sich inzwischen die meisten Mitglieder der politisch relevanten Elite spezifischen Institutionen zuordnen. Die *Ulama* besetzen seit Jahrzehnten den Hohen Rat, die Beschwerdekammer oder das Amt des Großmufti. Die in einem gut funktionierenden System von Handelskammern regional und zentral organisierten Unternehmer haben direkten Zugang zu Institutionen wie dem Konsultativrat oder der SAGIA. Westlich ausgebildete *Professionals* dominieren den Konsultativrat, den einzelne sogar als der Regierung gleichgestellt betrachten. Einzelne gesellschaftliche Eliten, wie die tribalen Führer, oder radikale Islamisten mit unterschiedlichem gesellschaftlichen Hintergrund verfügen jedoch nach wie vor nur über persönliche Kanäle, um Entscheidungen zu beeinflussen. Wer weder über institutionelle noch über persönliche Kanäle verfügt, und das dürfte insbesondere auf junge Saudis zutreffen, dem bleiben nur Moscheen, Schulen und das Internet als politische Betätigungsfelder. Sehr zum Unwillen des saudischen Innenministers Prinz Nayif gehören neuerdings auch Demonstrationen und Aufrufe zum Boykott US-amerikanischer Produkte zum politischen Repertoire der jungen Generation.<sup>23</sup>

### Die Rückeroberung des Diskurses durch die Kernelite

Seit Herbst 2001 dominierten die Bedeutung Usama bin Ladins und die Beteiligung saudischer Staatsbürger an den Anschlägen des 11. September die Diskussionen in und über Saudi-Arabien. Die auffälligste Maßnahme der Kernelite, um den Diskurs im In- und Ausland zurückzuerobern, war die *charm offensive*. Neben der Öffnung des Landes für ausländische Journalisten und Wissenschaftler gehörte dazu die Entsendung von gemäßigten und liberalen Saudis, darunter auch Frauen, ins westliche Ausland. Damit sollte der Eindruck widerlegt werden, Usama bin Ladin, die Attentäter vom 11. September und die saudischen Kampfgefährten der Taliban seien typische Vertreter ihres Landes. Das Ansehen des saudischen Staates ist nicht nur in Hinblick auf eventuelle ausländische Investoren wichtig, sondern wirkt sich auch auf das saudische Selbstverständnis aus. Es ist unwahrscheinlich, daß sich die in diesen Delegationen vertretenen Mitglieder des Konsultativrates, der Handelskammern, der SAGIA und des Hohen Rates der Ulama diese inoffizielle Kompetenzerweiterung ohne weiteres wieder entziehen lassen.

Inzwischen ist der Kernelite die Rückeroberung des Diskurses im In- und Ausland gelungen, indem sie radikale Islamisten als Schädiger des Islam diskreditierte und sich selbst als Verteidiger des Islam und des internatio-

<sup>23</sup> Siehe die Meldungen Nummer 5, 6, 7, 9, und 12 in: SPA News Agency, [www.spa.gov.sa](http://www.spa.gov.sa), 12.5.2001.

nalen Status Saudi-Arabiens profilierte. Indirekt verstärkte die Kritik der internationalen Medien an Saudi-Arabien seit dem 11. September die nationale Integration: Mit Ländern wie dem Jemen oder mit Tansania in einen Topf geworfen zu werden, löst Entrüstung aus – »schließlich ist das Königreich Saudi-Arabien keine Bananenrepublik«. <sup>24</sup>

## Positionen und Strategien

Derzeit gibt es etliche politische Fragen von strategischer Bedeutung, mit denen sich die saudische politisch relevante Elite auseinandersetzt. Vor allem die Richtung gesellschaftspolitischer Veränderungen – einschließlich der Neudefinition der Rolle der Frau in der saudischen Gesellschaft und der Bedeutung der wahhabitischen Lehre –, die Zukunft des ambivalenten Verhältnisses zu den USA und das Ende des reinen Rentier-Staates führen innerhalb und zwischen den verschiedenen Teilen der Elite zu Kontroversen, die öffentlicher diskutiert werden als je zuvor. Nachdem der Versuch, das staatliche Informationsmonopol zu verteidigen, spätestens dann gescheitert war, als der qatarische Sender al-Jazira 1996 seine Arbeit aufnahm, wird der nationalen Presse, die sich zum Teil im Besitz der Familie Al Saud befindet, mehr Spielraum eingeräumt. Themen, die die Königsfamilie betreffen, sind allerdings nach wie vor mit einem absoluten Tabu belegt und werden lediglich auf den Internet-Seiten der Exilopposition behandelt.

Mehr öffentliche Diskussion wird zugelassen, wenn es sich um Themen handelt, die ohnehin auf der Agenda der Kernelite stehen, wie zum Beispiel die Wiederaufnahme der schrittweisen Entmachtung der religiösen Elite im Erziehungssektor, die mit dem zweiten Golfkrieg unterbrochen worden war. Über strategische Entscheidungen, wie die Zukunft der Beziehungen zu den USA oder die regionale Rolle Saudi-Arabiens, besteht weitgehende Übereinstimmung zwischen der Kernelite, insbesondere dem Kronprinzen, und der Öffentlichkeit. Wenn auch einzelnen Akteuren aus den Reihen der etablierten *Ulama* und der islamistischen Opposition die Distanzierung von den USA nicht weit genug geht und andere, wie die wirtschaftliche Elite einschließlich deren Mitglieder aus der Königsfamilie, eine zu starke Distanzierung von den USA als gefährlich betrachten, scheint doch Einigkeit darin zu bestehen, daß Saudi-Arabien vom Westen, und hier vor allem von den USA, mehr Respekt entgegengebracht werden sollte. Die Kernelite hat ihre Agenda aber bereits seit Mitte der neunziger Jahre an die Herausforderungen angepaßt, die sich aus der Diskrepanz zwischen dem Bedarf an militärischem Schutz und dem Widerstand eines Teils der politisch relevanten Elite gegen die US-Militärpräsenz ergeben.

Die wirtschaftliche und demographische Entwicklung der letzten Jahre dagegen läßt Verteilungskämpfe innerhalb der Familie Al Saud erwarten,

<sup>24</sup> Interview in London, 14.11.2001. Ähnlich äußerte sich auch Prinz Abdallah bin Faysal bin Turki bei einer Veranstaltung der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin, 26.6.2002. Die Autorin distanzierst sich von der impliziten Behauptung, Jemen und Tansania seien Bananenrepubliken.

die sich auch auf deren Netzwerke auswirken werden. Die eigentliche Herausforderung an den ersten und zweiten Kreis der saudischen politisch relevanten Elite besteht daher in der zumindest teilweisen Transformation des Rentier-Staates und des patrimonialen Systems. Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Bürger sowie größere Transparenz bei Entscheidungsprozessen – insbesondere, wenn sie materielle Angelegenheiten betreffen – werden unvermeidbar.

Als im März 2002 im Konsultativrat über das neue Steuergesetz für Ausländer beraten wurde, diskutierte man außerhalb der Plenarsitzungen auch über den Zusammenhang zwischen *taxation and representation*. Von der Besteuerung saudischer Bürger wird jedoch nach wie vor abgesehen, weil sie ohnehin zur Zahlung der islamischen Zakat-Steuer verpflichtet sind und andere Formen der Steuer als unislamisch gelten, aber auch weil die Mitglieder des Konsultativrates kein persönliches Interesse an zusätzlichen Steuern haben.

### Ausblick

Der Wandel der saudischen Elite ist bisher fast ausschließlich struktureller Natur: Zwar lassen sich Verschiebungen im Machtverhältnis zwischen einzelnen Segmenten und eine Erweiterung und relative Verjüngung des zweiten und dritten Kreises beobachten, aber eine Verjüngung der Kernelite steht noch aus. Nicht alle dieser neuen Akteure besetzen einflußreiche Positionen, haben aber den Diskurs seit Anfang der neunziger Jahre wesentlich beeinflusst und müssen wegen ihres Störpotentials bei strategischen Entscheidungen – einschließlich der Thronfolgefrage – berücksichtigt werden.

Bildlich gesprochen lassen sich die einzelnen Kreise der politisch relevanten Elite bestimmten Generationen zuordnen: Im ersten Kreis finden sich bisher die Urgroßväter, im zweiten und dritten die Großväter und Väter. Die junge Generation, die auch die Bevölkerungsmehrheit stellt, bleibt ausgeschlossen.<sup>25</sup> Bisher hat die saudische Führung noch keine Konzepte entwickelt, um den wachsenden Druck aus der jungen Generation zu kanalisieren, die weder in Hinblick auf ihre Anzahl noch auf den Grad ihrer Ausbildung mit früheren Generationen zu vergleichen ist. Eine Erweiterung institutioneller politischer Partizipationsmöglichkeiten unter Einbeziehung saudischer Bürger unter 50 Jahren wird sich auf Dauer nicht vermeiden lassen, aber sie wird schleppend vonstattengehen.

Dennoch zeigt sich am *agenda setting* der saudischen Kernelite ihre Fähigkeit, auf Kritik zu reagieren und sie sogar für ihre eigenen Zwecke zu nutzen. Die Strategie der Kernelite ist inklusiver als zu Beginn der neunziger Jahre, und die »rote Linie« ist etwas weiter gezogen als zuvor – auch ohne daß sich in der Kernelite ein Generationswechsel vollzogen hat.

<sup>25</sup> Zum Generationenmodell siehe *Yamani, Changed Identities*.

## Iran: Vor dem Ende klerikaler Macht?

Johannes Reissner

Mit der Revolution von 1979 erfuhr Iran eine extreme Form des Elitenwandels: Durch sie wurde die Monarchie abgeschafft und der schiitische Klerus kam an die Macht. Mit Ausnahme des Sonderfalls Vatikanstaat ist die Islamische Republik Iran damit der einzige Staat der Erde, der auf verfassungsmäßiger Grundlage vornehmlich von einer Geistlichkeit beherrscht wird. Neben ihr rückten auch Teile aus der revolutionären städtischen Mittelschicht ins Zentrum von Macht und Einfluß, aus der sich das Gros der politisch relevanten Elite rekrutiert.

Heute wird die Position der herrschenden klerikalen Elite selbst aus den eigenen Reihen deutlich wie nie zuvor in Frage gestellt. Jüngstes Beispiel ist der Freitagsprediger von Isfahan, Ayatollah Jallaleddin Taheri, der in seinem aufsehenerregenden Rücktrittsschreiben vom 8. Juli 2002 die klerikale Elite der Unterdrückung der Bevölkerung bezichtigte. Zur politisch relevanten Elite ist auch das Lager der Reformer zu rechnen, die im Parlament die Mehrheit haben und wesentlich an der Regierung beteiligt sind. Auch sie haben bei der Bevölkerung an Kredit eingebüßt. Eine nachrevolutionäre Generation ist herangewachsen, die heute als »Zeitbombe« für die innere Stabilität des Iran gilt. Sie und große Teile der Bevölkerung sind von der Leistung der herrschenden Elite enttäuscht und setzen in die Machthaber kaum noch Hoffnung auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse. Noch wird die Diskussion um die Notwendigkeit des Wandels der politisch relevanten Elite aufgrund der revolutionären Erfahrung von der banger Hoffnung begleitet, daß solch ein Wandel friedlich vonstattengehen möge.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund steht der folgende Versuch, einen Überblick über die politische Elite Irans unter dem Gesichtspunkt ihrer Wandlungsfähigkeit zu geben. Nach einer kurzen Erörterung der in Iran gebräuchlichen Begrifflichkeit für Elite wird die Kernelite in ihrer Besonderheit, sich fast ausnahmslos aus Klerikern zu rekrutieren, behandelt. Dem folgt eine Darstellung der administrativen Elite und der Diskurselite. Im Anschluß daran wird auf die sozio-ökonomische Basis der politisch relevanten Elite sowie auf die edukativen und sozio-politisch institutionellen Aspekte ihrer Rekrutierung eingegangen. Im Mittelpunkt der Betrachtung sollen Fragen der traditionell und durch die existierenden Machtstruk-

<sup>1</sup> So der Leiter des Teheraner Center for Scientific Research and Middle East Strategic Studies, Mahmood Sariolghalam, in einem Gespräch mit dem Verfasser im März 2002. Die Sorge vor massiven sozialen Auseinandersetzungen brachte der dem Reformlager zugehörige Vizepräsident Mohammad Abtahi mit den Worten zum Ausdruck: »Wir stehen zwischen Fremdherrschaft [auf die USA bezogen, d. Verf.] und Bürgerkrieg«; der konservative stellvertretende Vorsitzende des Expertenrats, Ayatollah Ebrahim Amini, sprach von der Gefahr einer »sozialen Explosion« (BBC [online], 16.5.2002).

turen bestimmten Verhaltensweisen der Elite stehen. Denn heute hat für die Mehrheit der Bevölkerung der politische Diskurs über Demokratisierung und Zivilgesellschaft an Bedeutung verloren. Die meisten Menschen fragen angesichts der schwierigen elementaren Lebens- und Überlebensverhältnisse vor allem nach der Performanz und Effizienz der Eliten.

### Zum Begriff der Elite

Für »Elite« wird im Persischen das dem Arabischen entlehnte Wort *nokhbegân* benutzt, das vornehmlich die Konnotation einer »geistigen« Elite hat. Die politische Elite wird als solche ausdrücklich gekennzeichnet, zumeist als *nokhbegân-e siyâsi*.<sup>1</sup> Wendungen wie »die politische Elite und die Geistlichkeit« bringen zum Ausdruck, daß den Klerikern (*ruhâniyun*) auch dann, wenn sie primär als Politiker in Erscheinung treten, ihr geistlicher Sonderstatus quasi als Reservat zuerkannt wird.

In einer iranischen Studie über die »iranische Zivilgesellschaft« wird zwischen Elite und Führern (*rahbarân*) unterschieden.<sup>2</sup> Der Elite wird eine zentrale Rolle in Entscheidungsprozessen politischer Gremien zugestanden, sie agiert demnach aber nicht allein und unabhängig. Die unabhängige Entscheidung und insbesondere Zielbestimmung und Rechtleitung<sup>3</sup> der Nation hingegen gelten als Merkmale der Führer. Damit greift der Verfasser dieser Studie die in Iran existierenden Institutionen der Führerschaft auf, die am deutlichsten im Amt des »Revolutionsführers« (*rahbar-e enqelâb*) zum Ausdruck kommen. Der Begriff des Führers soll dem Entwicklungsstand Irans im Unterschied zu entwickelten Ländern mit dem Argument gerecht werden, daß Führer in Entwicklungsländern noch eine markantere Rolle spielen. Diese Argumentation bewegt sich auf dem sehr typischen Scheideweg zwischen der Darstellung eines sozialen Sachverhalts und der quasi nachgeschobenen ideologischen Rechtfertigung einer sozialen Tradition. Diese Strategie kann dazu dienen, die Hinwendung zu modernen gesellschaftlichen Denkmustern und Verhaltensweisen zu blockieren.

Für das Verständnis iranischer Vorstellungen von Elite und Führerschaft sind schließlich auch traditionelle, bis heute bedeutsame Qualitäten und Verhaltensmuster zu berücksichtigen, wie sie etwa durch den Typus des *javânmard* (wörtlich: junger Mann) idealiter verkörpert werden: Dieser vereint in sich kraftvolle Unbeugsamkeit gegenüber den Herrschenden

1 Beispielsweise mit der Unterscheidung zwischen politischer Elite (*nokhbegân-e siyâsi*) und politischen Führern (*rahbarân-e siyâsi*), in: Mohandis Mohammad *Behzâdi*, *Tahawwâlât-e sâkhtâr-e siyâsi ba'd az enqelâb*, in: *Îrân-e Fardâ*, No. 11, 1372 (1993/94), S. 11–13 (12).

2 Majîd *Mohammadî*, *Jâme'e-ye madanî Îrânî – bastarhâ-ye nazârî wa mawâne'* [Iranische Zivilgesellschaft – Theoretische Grundlagen und Hindernisse] Tehrân 1378 (1999/2000), S. 176–190.

3 Verwendet wird der Begriff »murshid«, zu dem auch »irshâd« (Rechtleitung, vgl. das iranische Ministerium für irshâd und Kultur) gehört; »murshid« wird in der Regel für die Führerschaft eines mystischen Ordens verwendet: hier also auch die Konnotation von »Führung zum Heil«.

und altruistische Ethik und setzt sich in Robin-Hood-Manier für das Volk ein. Dabei handelt es sich um ein Ideal, das im gesamten islamischen Orient verbreitet war und in Iran nach wie vor Anziehungskraft besitzt.<sup>4</sup> Der Bürgermeister Teherans gilt als ein solcher »Held«: Er engagierte sich nicht nur energisch für die Verschönerung der Stadt, sondern auch für ihre brennenden ökologischen Probleme, wurde dann aber auf Druck der Konservativen wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder verurteilt. Auch Khomeini nahm das prestigeträchtige Image eines *javânmard* in Anspruch, und der erste Präsident der Islamischen Republik, Mehdi Bazargan, wurde in diesem Sinne verehrt.<sup>5</sup> Die Wertschätzung, die diesem Typus entgegengebracht wird, kann als ein Indiz für das Bedürfnis der Bevölkerung nach Führungspersönlichkeiten gewertet werden, die sich mit Zivilcourage für ihre Belange einsetzen. Sie verweist zugleich darauf, daß das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft nicht nur in den Kategorien »Staat« und »Bürger« wahrgenommen wird, sondern daß auch die traditionelle Auffassung von einer Opposition zwischen »Staat« (*dowlat*) – im Sinne von Obrigkeit – und »Volk« (*mellat*) – als Objekt der Herrschaft – partiell noch immer das Bewußtsein prägt.

### Kernelite und Herrschaftssystem

In seinem Buch »Der ›Pate‹ und die junge Linke«, das unter anderem die Macht des früheren Staatspräsidenten (von 1989 bis 1997) Akbar Hashemi-Rafsanjani zum Gegenstand hat, nennt Mohammad Qutschani als entscheidendes Kennzeichen des politischen Systems (*nizâm*) die Tatsache, daß über dem Staat (*dowlat*) noch die Regierung/Herrschaft (*hokumat*) stehe.<sup>6</sup> Diese Herrschaftsstrukturen seien kennzeichnend für politische Systeme und Gesellschaften von Entwicklungsländern: Sie stünden zwischen »entwickelten Gesellschaften«, in denen die Regierung tatsächlich im Staat aufgeht, und »nicht entwickelten« Gesellschaften, in denen sich nur »Herrschaft« und »Volk« ohne weitere Differenzierung gegenüberstehen. Auch der gängige iranische Sprachgebrauch unterscheidet zwischen dem politischen System und dem Staat. In der Charakterisierung Qutschanis zeigt sich ein Bewußtsein von der auch aus den arabischen Ländern bekannten Tatsache, daß nur eingeschränkt von einer Gesellschaft mit Bürgern als Subjekten die Rede sein kann, und Gesellschaft zu einem erheblichen Ausmaß als Gemeinschaft, beziehungsweise als eine in der Nation zusammengefaßte Ansammlung verschiedener Gemeinschaften aufgefaßt wird. Dies korrespondiert mit dem Begriff der Führerschaft und ganz besonders mit dem der *velâya*, der Vormundschaft. Sie ist der Schlüsselbegriff der Herr-

4 Fariba Adelkhah, *Être moderne en Iran*, Paris 1998, Kapitel 2: L'homme de bien: une affaire du style, S. 49–79. Zur Geschichte des Begriffs, der in der arabisch-persischen *futuwwa*-Tradition wurzelt, ebd., S. 53–56.

5 Ebd., S. 73.

6 Der aus dem Arabischen stammende Begriff *hokûmat* wird normalerweise für Regierung verwendet und bedeutet im allgemeinen die Herrschaft derer, die das entscheidende Urteil (*hokm*) fällen.

schaftstheorie Khomeinis von der *velâyat-e faqih*, was üblicherweise mit »Herrschaft des Rechtsgelehrten« übersetzt wird.

Machtverhältnisse, bei denen eine Gruppe von Mächtigen über dem Staat steht, ihn quasi in den Händen hält, machen aber noch keineswegs die Besonderheit der Machtstrukturen Irans aus. Dergleichen läßt sich auch in anderen Staaten finden, wobei die Macht der de facto über dem Staat Stehenden zwar durch eine Verfassung formal legitimiert sein kann, faktisch aber nicht wirklich durch sie eingeschränkt ist. Die Besonderheit Irans liegt darin, daß es sich bei der Kernelite ausschließlich um hochrangige Geistliche handelt, von Buchta »die Patriarchen« genannt.<sup>7</sup> Darin unterscheidet sich Iran von dem allgemeinen Modell der politisch relevanten Elite.<sup>8</sup> Gleichzeitig können aber viele iranische Geistliche, die nicht zur politischen Kernelite gehören, wie die »religiösen Eliten« in dem Modell »Die politisch relevante Elite« verortet werden. Die klerikale Kernelite steht an der Spitze des Systems (*nizâm*); sie bestimmt zwar in den entscheidenden Fragen den Kurs der Islamischen Republik Iran, dominiert aber nicht mehr – wie weiter unten ausgeführt wird – den politischen Diskurs, auf den sie eigentlich nur noch reagiert.

Die klerikale Kernelite, deren Durchschnittsalter bei etwa 65 Jahren liegt, hat im Unterschied zur heutigen Mehrheit der Bevölkerung des Landes die Revolution getragen. Sie war für den Klerus der politischen Elite nicht nur der erfolgreiche Wendepunkt langjähriger politischer Bestrebungen, sondern bedeutete für die Geistlichkeit darüber hinaus insgesamt den Ausbruch aus der Isolation von wesentlichen intellektuellen Entwicklungen des Modernisierungsprozesses. In diese Isolation war der Klerus besonders seit der Machtübernahme der Pahlavis 1925 geraten, er hatte sich aber teilweise auch selbst politisch Abstinenz auferlegt.

Die Macht der Kernelite ist durch die Verfassung legitimiert, die das von Khomeini erfundene Prinzip der »Herrschaft des Rechtsgelehrten« enthält. Aufgrund seiner Aufnahme in die Verfassung ist es für alle Bürger des Staates verbindlich, und damit auch für diejenigen Religionsgelehrten (*‘ulamâ*), die dieses Prinzip, das für den in Iran vorherrschenden schiitischen Islam neu ist, gänzlich oder partiell ablehnen.<sup>9</sup>

In Iran standen Verfassungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen. Die Verfassungsrevolution von 1905, die zur ersten Verfassung führte, gilt im iranischen Bewußtsein als selbstbestimmter Schritt in die Moderne. Auch diese Verfassung sah schon ein klerikales Gremium vor, das ähnlich dem heutigen Wächterrat die vom Parlament erarbeiteten Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit den Prinzipien und Normen des Islam zu überprüfen hatte.

<sup>7</sup> Wilfried Buchta, *Who Rules Iran? – The Structure of Power in the Islamic Republic*, Washington 2000, S. 9.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu die Graphik S. 18.

<sup>9</sup> Sie werden häufig als »Quietisten« bezeichnet; z.B. Buchta, *Who Rules Iran?*, S. 9. Zur Entwicklung der klerikalen Hierarchie im schiitischen Islam seit dem 19. Jahrhundert vgl. Heinz Halm, *Der schiitische Islam. Von der Religion zu Revolution*, München 1994.



Aufgrund der engen Verknüpfung von religiöser und verfassungsmäßiger Herrschaftslegitimation ergibt sich geradezu zwangsläufig, daß die politische Kernelite auch die höchsten Ämter im System besetzt und damit die informelle und die formale Machtelite fast deckungsgleich sind. Dabei dominiert die klerikale Kernelite in solchen Institutionen des Systems, die im Unterschied zum Parlament und der Regierung nicht von der Bevölkerung gewählt und sich ihr gegenüber nicht zu verantworten haben. Die wichtigsten dieser Institutionen sind der Rat für die Feststellung der Interessen des Systems, der Wächterrat, alle vom Revolutionsführer eingesetzten Leiter wie zum Beispiel der Leiter des Justizwesens, die Oberkommandierenden der Streitkräfte, der Oberkommandierende der Revolutionsgarden und des Freiwilligenkorps (*basij*) sowie die Repräsentanten des Revolutionsführers in allen wichtigen staatlichen Institutionen, in den Provinzen und die vom ihm ebenfalls eingesetzten Vorsitzenden der verschiedenen revolutionären Stiftungen (*bonyâd*). Diesen Macht- und Wirtschaftszentren gegenüber ist der Staat weitgehend machtlos, vor allem wenn sie sich auf radikale oder streng konservative Islaminterpretationen stützen.<sup>10</sup> Im Sommer 2002 wurden auch Überlegungen des Feststellungsrats bekannt, durch Vertretungen im Ausland außenpolitisch deutlich aktiv zu werden.

Der Vielzahl von Machtzentren steht die Ämterhäufung als Merkmal der Position der klerikalen Kernelite gegenüber. Khomeini war als charismatischer Führer noch in der Lage, die mit der Revolution entstandenen parastaatlichen Machtzentren des Systems, die zum Teil über dem Staat stehen, zu kontrollieren. Seit seinem Tod im Jahr 1989 ist eine Tendenz zur Aufsplitterung der Macht nicht zu übersehen. Bei näherer Betrachtung der Personen in den wichtigsten Gremien und Institutionen wird aber deutlich, daß nur ein kleiner Kreis von Entscheidungsträgern für die Geschicke des Landes ausschlaggebend ist.

Unter der Prämisse des Primats der Religion haben sich der politisch aktive Klerus und die religiösen, mit der Revolution geschaffenen und verfassungsmäßig verankerten Institutionen ein beachtliches Maß an Selbständigkeit bewahrt. Die Kleriker, sofern sie den Rang eines *mojtahed* erlangt haben, sind zur selbständigen Urteilsfindung im Bereich der Scharia auf der Basis ihrer Quellen befähigt und befugt. Auffällig ist, daß es Religionsgelehrte sind, die im klerikalen Rang denen in der Machtelite Irans überlegen sind, die das von Khomeini eingeführte Prinzip der »Herrschaft des Rechtsgelehrten« entweder grundsätzlich ablehnen oder zumindest seine im Widerspruch zur Verfassung stehende Anwendung im politischen Alltag kritisieren. Solange sie aber das in der Verfassung verankerte Prinzip nicht öffentlich angreifen, bleiben sie vom Staat unbehelligt. Der Großayatollah (*âyatollâh 'ozma*) Montazeri, der zunächst von Khomeini als sein Nachfolger auserkoren, dann aber in Ungnade gefallen war, ist das berühmteste Beispiel. Für seine deutliche Kritik an der Anwendung des

<sup>10</sup> Upcoming Elections Concentrate the Minds of Iran's Factions, in: Iran Focus, 15 (Juni 2002) 6 (online).

Prinzips der »Herrschaft des Rechtsgelehrten« hat er Hausarrest und Verfolgung zu erleiden. Das gleiche Schicksal drohte der Revolutionsführer Khamene'i dem schon erwähnten Isfahaner Freitagsprediger Ayatollah Taheri für seine grundlegende Kritik an der Machtausübung der Herrschenden an. Bezeichnend ist, daß ein jüngerer Kleriker, Mohsen Kadivar, der nicht das Prestige eines Ayatollahs hat, wegen Widerspruchs gegen das Prinzip der »Herrschaft des Rechtsgelehrten« eine Gefängnisstrafe zu verbüßen hatte.<sup>11</sup> Bei dieser ungleichen Behandlung spielt auch eine Rolle, daß Kadivar im Unterschied zu den beiden Ayatollahs nicht über das Prestige eines alten Mitstreiters und engen Vertrauten Khomeinis verfügt.

Gegenüber der prinzipiell unangetasteten theologischen Selbständigkeit der hochrangigen Kleriker, die auch in politisch-ideologischen Fragen ein beachtliches Maß von Divergenz zuläßt, kommt die grundlegende Funktion des »Revolutionsführers« zum Tragen. Sie besteht darin, in konkreten Situationen zu entscheiden, was und welche Deutung von der Religion für den Staat und die Politik gelten soll. In diesem Sinne hat sich der Revolutionsführer Khamene'i besonders seit den Parlamentswahlen vom Februar 2000, bei denen die Reformer die Mehrheit erringen konnten, verstärkt darum bemüht, als Schiedsrichter zwischen dem konservativen Lager und dem der Reformer aufzutreten. Doch dies geschah nur mit geringem Erfolg. Die Gründe liegen zum einen in der relativen Eigenständigkeit, die die religiös-revolutionären Institutionen des Systems trotz ihrer Einbindung in die Verfassung haben, und zum andern darin, daß der Führer und sein Amt vor allem von den konservativen Kräften gestützt wird. Der gegenwärtige Revolutionsführer, der als Theologe unter den Klerikern keine unangefochtene Position besitzt und auch nicht über das Charisma Khomeinis verfügt, kann sich anderen Klerikern gegenüber keineswegs immer behaupten. Viele von ihnen führen ein ideologisches und politisches Eigenleben.

Die Tatsache, daß ein Teil der klerikalen Elite das religiöse Herrschaftsprinzip ablehnt und nur ein geringer Teil des Klerus politisch aktiv ist (etwa 5 Prozent von 300 000)<sup>12</sup>, macht deutlich, daß von einer Identität zwischen Staat und Religion nicht die Rede sein kann. Der Umstand, daß heute das Parlament nur noch zu 12 Prozent von Klerikern besetzt ist – gegenüber 51 Prozent im ersten Parlament nach der Revolution –, ist ein Indiz für den Trend, daß sich viele Kleriker aus der Politik zurückziehen.<sup>13</sup>

Der Klerus als »Stand« steht heute für einen Großteil der Bevölkerung in einem bislang unbekanntem Ausmaß in Mißkredit, auch wenn natürlich die einzelnen Kleriker in der Politik individuell je nach politischer Präferenz beurteilt werden. Die Bevölkerung benutzt wieder viel öfter das Wort *akhund* statt *mullah* zur Bezeichnung von Klerikern, was eindeutig pejorativ

<sup>11</sup> Zur Argumentation Montazeris und Kadivars siehe Farhad *Khosrokhavar*/Olivier Roy, Iran: Comment sortir d'une révolution religieuse, Paris 1999, S. 96–109.

<sup>12</sup> Olivier Roy, Crisis of Religious Legitimacy in Iran, in: *The Middle East Journal*, 53 (Frühjahr 1999) 2, S. 201–216 (205).

<sup>13</sup> Christopher de *Bellaigue*, Who Rules Iran?, in: *New York Review of Books*, 27.6.2002, S. 17–20.

gemeint ist. Zum negativen Image des Klerikers trugen unter anderem Korruption und weitverbreitete Patronage von Söhnen (und auch Töchtern) hochrangiger Kleriker bei. Der Begriff *âghazâdeh* (Herrensohn) ist vor allem seit der erneuten Antikorruptionskampagne, die im Frühjahr 2001 vom Revolutionsführer angeregt wurde, zum gängigen Schmähwort für die Söhne hochrangiger Kleriker geworden, die sich auf lukrativen Posten bereichern.<sup>14</sup>

Der enorme Prestigeverlust, den der Klerus von der Revolution bis heute erlitten hat, ist nicht zu übersehen. Bedeutet dies aber, daß eine Revolution bevorsteht und die Tage der Macht der iranischen Kleriker gezählt sind, wie gelegentlich suggeriert wird?<sup>15</sup> Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, ist zunächst zu bedenken, daß die klerikale Kernelite bei all ihrer Machtfülle nie in der Lage war, das Land zu regieren; dazu ist sie auf die administrative Elite angewiesen. Der in den USA seit der Rede Präsident Bushs von der »Achse des Bösen« immer wieder vorgetragene Vorwurf, Iran werde von wenigen »unelected few« regiert, trifft nur die halbe Wahrheit.

## Die administrative Elite

Mit administrativer Elite sind in diesem Kontext jene Akteure gemeint, die für die Gestaltung der Politik durch Mitentscheidung, Beratung oder Durchführung Verantwortung tragen. In dem kreisförmigen Elitenmodell sind sie dem zweiten und/oder dritten Kreis um die Kernelite zuzurechnen.<sup>16</sup> Sie sind ganz überwiegend im Staatsdienst tätig, was durch die enorme Aufblähung des institutionellen und administrativen Gefüges nach der Revolution bedingt ist und gefördert wurde. Revolutionär-religiöse Institutionen ersetzen nicht die bestehenden staatlichen, sondern entstanden in vielen Bereichen parallel zu ihnen.

Bei den Vertretern der administrativen Elite handelt es sich überwiegend um Angehörige säkularer Berufe, die seit der Revolution bei der Gestaltung der Republik gegenüber dem Klerus klar an Bedeutung gewonnen haben. Ein wichtiges Kennzeichen dieser Entwicklung ist die seit der Revolution zu beobachtende Zunahme von Personen in höheren Ämtern, die den Titel »Ingenieur« (*mohandes*) tragen. Dieser Titel ist keineswegs nur als Berufsbezeichnung zu verstehen, sondern signalisiert sozialen Status, professionelle Kompetenz, erwiesene Fähigkeit und ist als Prestigetitel auch für Frauen erstrebenswert.<sup>17</sup> Mehdi Bazargan, der sogar einen Doktor-

<sup>14</sup> Nach Mohammad Qutschani kam *âghazâdeh* als Terminus für die Söhne hochrangiger Mullahs im 19. Jahrhundert als Gegenbegriff zu den Söhnen des Schahs (*shâhzâdehs*) auf. Vgl. Mohammad *Qutschâni*, *Târikh Âghazâdehhâ*, in: *ders.*, *Jomhuri Moghaddas*, Tehrân 1381 (2002), S. 75–89.

<sup>15</sup> R. James *Woolsey*, *The Coming Revolution in Iran*, in: *The Wall Street Journal*, 30.7.2002, S. 8.

<sup>16</sup> Zur Erläuterung des Elitenkreismodells vgl. das Einleitungskapitel dieser Studie von Volker *Perthes*, S. 7ff.

<sup>17</sup> Anoushiravan *Ehteshami*, *After Khomeini: The Structure of Power in the Iranian Second Republic*, in: *Political Studies*, 39 (1991) 1, S. 148–157 (154); Fariba *Adelkhah*, La

titel für Ingenieurwissenschaften trug, ist das berühmteste Beispiel eines *mohandes*. Geboren 1907 begann er in den fünfziger Jahren als stellvertretender Minister im Kabinett Mossadeghs seine politische Karriere. Als Mitbegründer der Anfang der sechziger Jahre gebildeten »Freiheitsbewegung Iran« wurde er von Khomeini zum Präsidenten der Übergangsregierung nach der Revolution bestimmt; nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft im November 1979 trat er jedoch von diesem Amt zurück.

Das Durchschnittsalter der administrativen Elite liegt ungefähr zwanzig Jahre unter dem der klerikalen Kernelite.<sup>18</sup> Auch für ihre Vertreter ist der Bezug zur Revolution noch ein wichtiger Bestandteil ihres politischen Prestiges. Doch im Unterschied zur klerikalen Elite ist bei der administrativen Elite die Spannweite der vertretenen politisch-ideologischen Präferenzen weitaus größer. Innerhalb dieser Elite und insbesondere bei Vertretern des Reformflügels ist ein beachtlicher Wandel der politischen Anschauungen festzustellen. Viele der heute führenden Reformer haben ihre Karriere als radikale Führer der revolutionären Studentenorganisation »Anhänger der Linie des Imams« (das heißt Khomeinis) begonnen.<sup>19</sup> Die Spitzenpolitiker der bedeutendsten Reformpartei »Islamisch-iranische Partizipationsfront« wie Abbas Abdi, Mohsen Mirdamadi, Ebrahim Asgharzadeh und Masumeh Ebtekar gehörten zu jenem Kreis, der die Besetzung der amerikanischen Botschaft Ende 1979 organisierte. Heute treten sie für die Wiederaufnahme der Beziehungen zu den USA ein.

In der administrativen Elite spielen auch Frauen seit der Revolution und der Zeit des Krieges mit dem Irak eine zunehmende Rolle. Ihre Biographien sind in der Regel ebenfalls durch die Revolution geprägt. Für ihre Stellung innerhalb der Elite scheinen Familienbeziehungen wichtiger zu sein als bei Männern. Dies gilt für Zahra Khomeini, eine Tochter Khomeinis, die als Abgeordnete und in der islamischen Frauenbewegung aktiv war, ebenso wie für die Tochter des früheren Präsidenten Rafsanjani, Fa'ezeh Hashemi Rafsanjani. Diese hatte bei den Parlamentswahlen im Jahr 1993 den zweithöchsten Stimmenanteil in Teheran erhalten, gehörte zu den führenden Köpfen der politischen Gruppierung und späteren Partei der »Dienstleistenden« (*kârgozarân*) und spielte mit der von ihr herausgegebenen Zeitung *Zan* (Frau) bis zu ihrem Verbot im Frühjahr 1999 in der Frauen- und Reformbewegung eine wichtige Rolle. Nach Khatamis Amtsübernahme kamen auch drei Frauen in führende Regierungsämter: Masumeh Ebtekar wurde Vizepräsidentin für Umweltfragen, Zahra Shoja'i Generaldirektorin für Frauenfragen und Zahra Nouri stellvertretende Kultusministerin für Rechts- und Parlamentsangelegenheiten.<sup>20</sup>

*révolution sous le voile. Femmes islamiques d'Iran*, Paris 1991, S. 237.

**18** Diese Schätzung läßt sich ermitteln anhand des Who's who in Iran, wenn man das Durchschnittsalter der Kleriker im Expertenrat oder im Wächterrat mit dem der Abgeordneten oder anderen nicht-klerikalen wichtigen Persönlichkeiten vergleicht.

**19** Vgl. die Biographien von Mohammad Reza Khatami, Sa'id Hajariyan Kashani, Seyyed Mostafa Tajzadeh, Mohsen Mirdamadi, 'Abbas Abdi, Khani Khaniki und Ahmad Burqani Farahani bei Amir *Shahlâ*, *Qorbâniyân* (Opfer), Teheran 1381 (2001/2002), S. 174–186.

**20** Valentine M. *Moghadam*, *Women's Socio-Economic Participation and Iran's Changing*

Anders als der politisch aktive Klerus, der unabhängig von seinem politischen Schicksal noch immer die materielle und berufsmäßige Absicherung des klerikalen Status genießt, verfügt die administrative Elite nicht über einen vergleichbaren Rückhalt. Allerdings kann hier im Regelfall von einer Absicherung durch Familienbeziehungen und der Zugehörigkeit zur ökonomischen Oberschicht ausgegangen werden. Aufgrund dieses prinzipiellen Unterschiedes stellt sich auch die Konkurrenzfrage für beide Gruppen der Elite anders. Die Mehrheit der Bevölkerung dürfte heute den Klerikern nach über zwanzig Jahren Erfahrung mit der Islamischen Republik hinsichtlich ihrer Eignung als Politiker grundsätzlich skeptisch gegenüberstehen. Die Mitglieder der administrativen Elite hingegen haben sich als »normale« Politiker zu behaupten. Sie werden heute von der Bevölkerung in zunehmendem Maße unter dem Gesichtspunkt ihrer politischen Leistungen beurteilt; über diese müssen sie sich gegenüber ihren Konkurrenten behaupten.

### Diskurselite

Der Begriff Diskurselite bezeichnet jenen Teil der Elite, der gestaltend auf den vielfältigen politischen und politisch-kulturellen Diskurs einwirkt. Er ist als Querschnittskategorie zu verstehen, die unabhängig von beruflicher Tätigkeit ist: Sie schließt Kleriker und Vertreter der administrativen Elite ebenso ein wie Intellektuelle an den Universitäten und Medienvertreter. In das Kreismodell der politisch relevanten Elite läßt sich die Diskurselite nicht eindeutig eingliedern. Präsident Khatami als Mitglied der Kernelite gehört zur Diskurselite, aber auch ein Journalist, dessen politische Bedeutsamkeit, zum Beispiel durch einen bestimmten Zeitungsartikel, nur einmal in einer spezifischen Konstellation gegeben sein kann. Bei den Angehörigen dieser Gruppe handelt es sich eher um Meinungsmacher als um Meinungsführer (*opinion leaders*), da die verschiedenen politischen Gruppierungen kaum homogen genug sind, um einzelne Vertreter der Diskurselite tatsächlich als Sprecher einer Gruppe anzusehen.

In diesem Kontext eine politisch relevante Diskurselite anzuführen, ist deshalb sinnvoll, weil mit ihr eben keineswegs nur die Intellektuellen gemeint sind. Trotz der starken Konnotation einer »geistigen Elite« im Begriff *nokhbeġân* ist für Intellektuelle *rowshanfekrân* (wörtlich: die klar Denkenden) als Wort vorbehalten; *rowshanfekrân* ist seit der Wende zum 20. Jahrhundert in Gebrauch, wird mit »Aufklärung« assoziiert und steht gegen traditionelle beziehungsweise als traditionell bewertete und eher ins Mystische schlagende Denkweisen.<sup>21</sup>

Political Economy, in: Parvin Alizade (Hg.), *The Economy of Iran. The Dilemmas of an Islamic State*, London/New York, 2000, S. 255f.

<sup>21</sup> Yann Richard, *Clercs et intellectuels dans la République islamique d'Iran*, in: Gilles Kepel/Yann Richard (Hg.), *Intellectuels et militants de l'Islam contemporain*, Paris 1990, S. 29–70 (46); Mangol Bayat, *Iran's First Revolution. Shi'ism and the Constitutional Revolution of 1905–1909*, New York/Oxford 1991, S. 34f.

Das Verhältnis zwischen Intellektuellen und Geistlichen ist dabei nicht als grundsätzlich angelegte Opposition zu verstehen, sondern eher als Rivalität<sup>22</sup>, die das ernsthafte Ringen um den Kompromiß nicht ausschließt. Präsident Khatami oder der Religionsphilosoph Abdelkarim Soroush sind nur die bekanntesten Beispiele für die Suche nach einer sinnvollen Verwirklichung des Geltungsanspruchs des Islam in der heutigen Gesellschaft. Im Kern der ideologischen Auseinandersetzungen stand zunächst die Frage, wie der Islam konkret in der Islamischen Republik angemessen zu verwirklichen sei. Zur Auseinandersetzung gehört auch das Problem der Eindämmung, wenn nicht gar Beseitigung der willkürlichen und unkontrollierten Machtausübung mittels oft fadenscheiniger islamischer Rechtfertigung, wie sie in der Islamischen Republik gang und gäbe ist. Heute wird auch das Problem der Vermischung religiöser und politischer Institutionen offen angesprochen.<sup>23</sup> Die Säkularisierungsproblematik steht vor allem unter diesem Vorzeichen zur Debatte, woraus die Konservativen gegenüber den Reformkräften den Vorwurf des »Säkularismus« ableiten.

Irans politische Entwicklung in den neunziger Jahren und insbesondere seit der Wahl Khatamis 1997 zum Staatspräsidenten war so stark von einem Wandel des politischen Diskurses und der politischen Semantik bestimmt, daß sich überspitzt fragen ließe, ob es überhaupt einen Elitenwandel gegeben hat oder nur eine Veränderung im Diskurs. Der Wandel, den Iran seit der Revolution bis heute erlebt, läßt sich sehr klar anhand des Namens »Islamische Republik Iran« verdeutlichen: Unter der charismatischen Führung Khomeinis sollte zunächst alles im Zeichen des Islam stehen. Dann gewann in der Politik und ideologisch der Bestandteil »Iran« an Boden. Dies wurde zunächst durch den achtjährigen Krieg (1980–1988) mit dem Irak gefördert, der ganz elementar nationale Kräfte wach rief, und dann auch durch die Notwendigkeit des Wiederaufbaus und die neue geopolitische Situation Irans nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Khomeini schuf für das »nationale Interesse« noch kurz vor seinem Tode durch die Einrichtung des »Rats für die Feststellung der Interessen des Systems« eine institutionelle Form.<sup>24</sup> In den neunziger Jahren schließlich kam das republikanische Moment als lebendiger Bestandteil des politischen Lebens zum Tragen und führte in der Wahl Khatamis zum Staatspräsidenten im Mai 1997 zum ersten durch Wahlen errungenen politischen Umschwung. Heute existieren in Iran auch politische Parteien, und »Volksherrschaft« (*mardom salâri*) ist der Begriff für Demokratie, der auch vom Revolutionsführer Khamene'i und damit von allen Seiten – einige Hardliner ausgenommen – akzeptiert wird. Dieser Demokratiebegriff gehört heute zu den Kernkategorien des iranischen politischen Selbstverständnisses.

<sup>22</sup> Richard, Clercs et intellectuels, S. 58.

<sup>23</sup> Aftab-e Yazd, 15.9.2002, nach BBC Monitoring Service.

<sup>24</sup> Johannes Reissner, Der Imam und die Verfassung. Zur politischen und staatsrechtlichen Bedeutung der Direktive Imam Khomeinis vom 7. Januar 1988, in: Orient, 29 (Juni 1988) 2, S. 213–236.

Die Auseinandersetzungen zwischen geistlicher und intellektueller Elite haben zu einem Wandel der politischen Kultur bis hinein in die politischen Institutionen geführt. In diesen Debatten ist eine Bewegung von Textbezogenheit hin zur rationalen Argumentation zu verzeichnen: Waren in der ersten Zeit nach der Revolution die religiösen Texte der entscheidende Bezugspunkt für die politische Entscheidungsfindung, so hat sich aufgrund der Tatsache, daß die Texte nicht eindeutig Richtschnur für die vielfältigen Belange eines real existierenden »islamischen Staates« abgeben, die argumentative Beratung durchgesetzt. Für diese wiederum gilt das »nationale Interesse« als oberste Leitlinie.

Die herrschende Kernelite kann sich der Macht des Diskurses nicht entziehen. Daß Khatami zweimal mit überwältigender Mehrheit gewählt wurde, beruht auf dem Interesse der Bevölkerung an einem Wandel in Richtung auf die von Khatami verkündeten Ziele politische Partizipation (Demokratisierung), Verantwortlichkeit der Regierung und Geltung des Rechts. Damit hatte Khatami die grundsätzliche Bereitschaft demonstriert, die Bevölkerung von ideologischer Gängelung zu befreien und mehr Freiräume für die individuelle Lebensgestaltung zu ermöglichen. Allerdings hat sich an den bestehenden Strukturen und Institutionen bislang kaum etwas geändert.<sup>25</sup> Immerhin wurden 1998 zum erstenmal die in der Verfassung vorgesehenen lokalen Räte gewählt. Bedeutende Veränderungen sind jedoch in der politischen Semantik festzustellen, was wiederum auf einen Wandel des grundlegenden Selbstverständnisses der Islamischen Republik Iran in Richtung auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verweist. Auf Druck der hinter Khatami stehenden Reformbewegung gelang es auch, daß »Reform« und »Demokratie« vom Revolutionsführer gegen den Widerstand der Hardliner als Schlüsselbegriffe der heutigen iranischen Selbstsicht akzeptiert wurden. Diese Entwicklung der politischen Semantik hat zwar nicht die Wirkung, die man ihr wünschen mag, doch sie hält Möglichkeiten offen. Davon profitiert auch der Diskurs über strategische Fragen wie zum Beispiel der Beziehungen zu den USA. Trotz des vom Revolutionsführer ausgesprochenen Verbots, diese Frage öffentlich weiter zu diskutieren, wird die Diskussion weiter fortgesetzt. Und nicht nur das: Es wird zunehmend offensichtlicher, daß es vor allem um die Frage geht, wann und unter welchen Umständen sich die Kernelite zu angemessenen Schritten in Richtung auf eine Normalisierung entschließen kann und glaubt, diese der Bevölkerung ohne Gesichtsverlust und ohne unüberwindbare Hindernisse seitens der Gruppen von Hardlinern anbieten zu können.

## Die ökonomische Basis der Eliten

Entscheidend für die politische Ökonomie Irans ist sein auf dem Erdöl- und Erdgasreichtum beruhender Rentierstaatscharakter. Die Rente ermöglicht dem Staat gegenüber der Bevölkerung eine relative Autonomie und

<sup>25</sup> Michael Rubin behauptet polemisch, daß es keine Veränderungen seit Khatami gegeben habe. Vgl. Michael Rubin, What Are Iran's Domestic Priorities?, in: Middle East Review of International Affairs (MERIA) Journal, 6 (Juni 2002) 2 (online).

stützt die Macht der Herrschenden weitgehend unabhängig von politischen Ansichten und Leistungen. Von dieser Rente lebt letztlich auch die klerikale politische Elite – trotz ihrer relativen finanziellen Eigenständigkeit, die sich daraus ergibt, daß dem schiitischen Klerus ein Fünftel (*khums*) der Einkommen der Gläubigen zusteht. Diese Abgaben werden an Groß-ayatollahs eigener Wahl entrichtet.

Die ökonomische Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft wird nicht in erster Linie durch Steuern, sondern durch ein verzweigtes Netz direkter und indirekter Subventionen bestimmt. Der Zugang zu den Subventionen und zu den staatlich begünstigten Wechselkursen sind für Handel und Produktion entscheidend. Von der Rentenökonomie leben auch die dezentralen und parallelen Wirtschaftseinrichtungen, insbesondere die aus der Revolution hervorgegangen Stiftungen (*bonyâd*), deren Vorsteher nur dem Revolutionsführer gegenüber verantwortlich sind.<sup>26</sup> Zum Subventionsnetz gehören auch die vielfältigen direkten und indirekten Hilfszahlungen an Bedürftige, vor allem an Familien, deren Angehörige im Krieg mit dem Irak gefallen sind.

Für die konservative politisch relevante Elite ist nach wie vor die oft durch Heiratsverbindungen gefestigte Verbindung zwischen Klerus und Basar bedeutsam. Aktive Beteiligung am Wirtschaftsleben gilt für den Klerus ganz und gar nicht als anstößig; der Prophet Mohammad selbst, der auch als Kaufmann erfolgreich war, ist das viel zitierte Vorbild. Der Basar stellt weit mehr als nur eine Stätte des Handels dar, er ist ein eigenes Sozial- und Wertgefüge mit sozialen und Machtinstitutionen. Besonders in den siebziger Jahren begannen die großen Basarhändler in die moderneren Stadtteile abzuwandern; seitdem ist der Basar von unterschiedlichen islamischen und islamistischen Strömungen erfaßt worden, die für mehr aktive Beteiligung an der Politik stehen.<sup>27</sup> Trotz einer gewissen Modernisierung der Geschäftspraktiken blieben die Wirtschaft und das Wirtschaftsdenken vom Handel dominiert. Heute sind es die großen Importeure, die den Wandel der Wirtschaft in eine produktive Richtung bremsen, indem sie sich auf nationalistisch und religiös verbrämte Ängste vor einer Überfremdung stützen.

Es ist sehr schwierig, ein auch nur annähernd klares Bild von der ökonomischen Basis der führenden Kreise der Reformbewegung zu gewinnen. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, daß auch dieser Teil der politisch relevanten Elite ebenso wie sein konservativer Widerpart seine ökonomische Basis ebenso in der Rentenökonomie hat, und daß auch die Reformer – sei es über familiäre Beziehungen und/oder über Ämter – bevorzugt an den Rentenallokationen partizipieren. Hinsichtlich ihrer wirtschaftspolitischen Ziele ist bemerkenswert, daß viele von ihnen für den staatswirtschaftlichen Kurs nach der Revolution mitverantwortlich waren, heute aber generell Privatisierung und die Förderung von Produk-

<sup>26</sup> Suzanne Maloney, Agents or Obstacles? Parastatel Foundations and Challenges for Iranian Development, in: Alizade (Hg.), The Economy of Iran, S. 145–176.

<sup>27</sup> Mehdy Naficy, Klerus, Basar und die iranische Revolution, Hamburg 1993 (Mitteilungen des Deutschen Orientinstituts, Hamburg, Nr. 45), Kap. IV und V, S. 109–180.



tion und ausländischen Investitionen befürworten. Zu konkreten Fragen ist eine klare wirtschaftspolitische Linie der Reformbewegung aber nicht erkennbar. Seit etwa zwei Jahren mehren sich die Nachrichten von Arbeiterprotesten gegen Privatisierungsmaßnahmen, vor allem gegen fehlgeleitete Privatisierungen, bei denen zum Beispiel eine Fabrik nur deswegen in Privatbesitz übergeht, weil der Besitzer an billig erworbenem, aber wertvollem Grund und Boden interessiert ist, nicht aber an Produktion. Diese Mißstände, vor allem aber Entlassungen von Arbeitern führen dazu, daß die Arbeiterbewegung »Haus des Arbeiters«, die grundsätzlich dem Reformflügel zuzurechnen ist, mit dem mainstream der Reformbewegung über die Privatisierungsfrage in Konflikt gerät. Solche Auseinandersetzungen sind jedoch nicht mehr im Rahmen der Besonderheiten Irans als Islamische Republik zu sehen, sondern als normale politische Auseinandersetzungen zur Wahrung berechtigter Interessen. In dieser Form sind diese Konflikte Ausdruck von Modernisierungsprozessen.

### Ausbildung und Rekrutierung der Elite

Als Entwicklungsland hat Iran im internationalen Vergleich ein recht gutes Bildungs- und Erziehungssystem, und in der Bekämpfung des Analfabetismus wurde auch nach der Revolution viel erreicht. Dennoch steht das Land vor schwierigen Problemkomplexen: Die Arbeits- und Perspektivlosigkeit der heranwachsenden nachrevolutionären »dritten Generation« ist ebenso Gegenstand intensiver innenpolitischer Debatten wie die massive Abwanderung von Intellektuellen und Spitzenkräften.<sup>28</sup> Jährlich versuchen 150 000 bis 180 000 Menschen auszuwandern. Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds steht Iran mit der Abwanderung von Intellektuellen an der Spitze von 61 Entwicklungsländern.<sup>29</sup> Als Hauptursachen gelten eine zu starke Zentralisierung und die ideologische Kontrolle des Bildungswesens. Versuche des Parlaments, das Problem über bessere Gesetze einzudämmen, werden vom Wächterrat behindert.<sup>30</sup>

Gerade bei der für die Geschicke Irans noch immer entscheidenden klerikalen Kernelite fehlt es an Kontakten und Erfahrungen mit »dem

<sup>28</sup> Nach Angaben des iranischen Arbeitsministers sind mehr als vier Millionen junge Iraner unbeschäftigt. Die offizielle Arbeitslosenquote liegt bei 13,8 Prozent, die reale wird auf 20 Prozent geschätzt. 42 Prozent der Arbeitssuchenden können Präsident Khatami zufolge nicht beschäftigt werden. Siehe Amy Waldman, In Iran, an Angry Generation Longs for Jobs, More Freedom and Power, in: *New York Times*, 7.12.2001 (online). Bei den Frauen stieg nach Angaben der Frauenbeauftragten des Kabinetts Khatami, Zahra Shojai, die Arbeitslosenquote in den letzten beiden Jahren von 30 auf 60 Prozent. Bei der Vergabe von Studienplätzen werden nach wie vor Angehörige von Gefallenen im Krieg mit dem Irak bevorzugt. 1999 konnten 11 Prozent der Universitätsabsolventen keine Arbeit finden, zwei Jahre danach hatte diese Zahl sich verdoppelt. Siehe Rubin, What Are Iran's Domestic Priorities?

<sup>29</sup> Iran News, 31.12.2001 (online).

<sup>30</sup> So Ahmad Shirzad, Mitglied des parlamentarischen Komitees für Bildung und Erziehung, und die Abgeordnete Fatemeh Rake'i in einem Interview mit der Zeitung Nourooz, BBC Monitoring Service, 12.4.2002.

Westen«, der nach wie vor der wesentliche Bezugspunkt politischer und ideologischer Auseinandersetzungen ist. Präsident Khatami, der für zwei Jahre das Islamische Zentrum in Hamburg leitete und Deutsch spricht, ist die bekannte Ausnahme von der Regel. Die administrative Elite des Landes hat im allgemeinen bessere Kenntnisse über den Westen. Doch es ist fraglich, inwieweit dieses Wissen einer tatsächlichen Vertrautheit mit westlichen sozialen und politischen Institutionen und Lebensformen gleichkommt. Selbst jene, die aufgrund ihrer Bildung diese Vertrautheit besitzen, sind im iranischen Alltag mit traditionellen Verhaltensweisen konfrontiert. Auch die Institutionen sind von Traditionen durchsetzt, und in ihnen zu agieren erfordert vor allem Cleverness, die nur auf iranischer Lebenserfahrung beruhen kann und entsprechende Normen und Erwartungen zu berücksichtigen hat.

Die erhebliche Bedeutung, die traditionelle Verhaltensmuster in der Politik und für den Machterhalt haben, kommt ganz besonders bei der Rekrutierung der politischen Elite zum Tragen. Hier spielen Beziehungen und traditionelle Netzwerke nach wie vor eine große Rolle; sie haben etwa seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert ganz eigene Phasen gesellschaftlicher Modernisierung durchlaufen. Von den in traditionellen Netzwerken vorherrschenden Verhaltensmustern sind auch die politischen Parteien geprägt; sie haben sich erst in den letzten Jahren in der Islamischen Republik zu etablieren begonnen und sind in bezug auf die Rekrutierung der Elite noch relativ bedeutungslos.<sup>31</sup> Gleichwohl wird erkennbar, daß sich die iranische Gesellschaft nicht mehr ausschließlich in Netzwerken von Beziehungsgeflechten und familiären Bindungen bewegt, sondern daß soziale Interaktion an Einfluß gewinnt. Diese Tendenz zeigt sich in der Forderung der Reformbewegung, die soziale Interaktion nach Regeln zu gestalten, die für alle gelten sollen.<sup>32</sup>

Die wichtigsten Institutionen im Beziehungsgeflecht sind *dowreh* und *parti*. Mit *dowreh* (wörtlich: Kreis) ist ein Zirkel gleichgestellter Individuen gemeint, die sich durch gemeinsame (auch religiöse) Interessen, Beruf oder den Besuch der gleichen Schule verbunden fühlen und sich meist regelmäßig treffen.<sup>33</sup> *Parti* (oder auch *partibazi*) bezeichnet die institutionalisierte Praxis, etwas unter den prinzipiell Gleichgestellten für sich zu erreichen. Es ist dem Lobbyismus ähnlich mit dem Unterschied, daß es nicht um die Vertretung von Gruppen-, sondern von Individualinteressen geht.<sup>34</sup> Die Institution *dowreh* durchzieht die gesamte Gesellschaft und politischen Institutionen Irans und ist nicht nur in der städtischen Ober- und Mittelschicht, sondern auch auf dem Land anzutreffen. Da jeder mehreren

<sup>31</sup> Demgegenüber darf nicht übersehen werden, daß politische Parteien in der iranischen Geschichte kein Novum sind, auch wenn es zu der Ausbildung eines echten Parteiensystems nie kam.

<sup>32</sup> *Adelkhah*, *Être moderne*, S. 232.

<sup>33</sup> William O. Beeman, *Language, Status, and Power in Iran*, Bloomington 1986, S. 44–50. Roy Mottahedeh sieht in den *dowrehs* vor allem intellektuelle Diskussionszirkel, vgl. Roy Mottahedeh, *Der Mantel des Propheten*, München 1987, S. 238f.

<sup>34</sup> *Beeman*, *Language*, S. 48.

*dowrehs* angehört, ergibt sich auf diese Weise ein Netzwerk der Kommunikation und Interaktion, das für die Rekrutierung insbesondere der administrativen Elite eine zentrale Rolle spielt. Früher konnte ein Premierminister die Mitglieder seines Kabinetts aus seiner *dowreh* zusammenstellen.<sup>35</sup> Das ist heute jedoch nicht mehr möglich, da neben dem Minister- und Staatspräsidenten auch der Revolutionsführer und die ihn tragenden politischen Kreise in die Kabinettsbildung mit hineinwirken.

Gerade die religiös orientierten Zirkel (*hey'at* für Männer, *jaleseh* für Frauen) haben traditionell eine enge Bindung zum Basar.<sup>36</sup> Viele Kleriker der heutigen Kernelite, wie der Revolutionsführer Khamene'i und der frühere Staatspräsident Rafsanjani, haben sich in den sechziger und siebziger Jahren als Redner der *hey'ats* einen Namen gemacht.<sup>37</sup> Die Anfang der sechziger Jahre entstandene »Koalition der islamischen Vereinigungen« (*hey'athâ-ye mo'talefeh-ye eslâmî*) spielte eine wichtige Rolle in der Revolution und ist heute eine der bedeutendsten politischen Organisationen der Konservativen.<sup>38</sup> Ihr publizistisches Sprachrohr ist die Tageszeitung *Resâlat*.

Einen sehr einflußreichen Kreis konservativer klerikaler Spitzenpolitiker bilden die Absolventen der theologischen Haqqani-Schule in Qom. Von ihnen sind Akbar Hashemi Rafsanjani, der frühere Geheimdienstminister Fallahian, der Vorsitzende des Expertenrats, Ayatollah Jannati, und der Prediger Ayatollah Taqi Mesbah Yazdi, der »Savarola der Hardliner«, zu nennen.<sup>39</sup> Für den politischen Klerus gibt es ferner zwei mächtige Organisationen: die 1978 gegründete konservative »Gemeinschaft der kämpfenden Geistlichkeit« (*jâme'e rûhâniyat-e mobârez*) und die 1988 in Konkurrenz zu ihr entstandene, früher als radikal geltende und heute mehr dem Reformlager zuzurechnende »Gesellschaft der kämpfenden Geistlichen« (*majma'e rûhâniyûn-e mobârez*).<sup>40</sup>

Studenten spielten für die Revolution eine wichtige Rolle, und die kurz danach von ihr gegründete Studentenorganisation »Büro zur Festigung der Einheit« (*daftar-e tahkîm-e vahdat*) ist zu einem der bedeutsamsten Träger der Reformbewegung geworden und wirkt als Plattform der Rekrutierung junger Politiker.

Viele der *anjomân* genannten Vereine, die in der früheren Modernisierungswelle zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden sind, spielen heute – zum Teil als Vorform politischer Parteien – eine bedeutsame Rolle.<sup>41</sup> Bei den Parlamentswahlen 2000 fanden sich unter den achtzehn Organisatio-

<sup>35</sup> Ebd., S. 45.

<sup>36</sup> Naficy, Klerus, Basar und die iranische Revolution, S. 197–201. Zu den *dowrehs* der Frauen Adelkhah, *La révolution sous le voile*, S. 135–139.

<sup>37</sup> Naficy, Klerus, Basar und die iranische Revolution, S. 201.

<sup>38</sup> Zur Geschichte Naficy, Klerus, Basar und die iranische Revolution, S. 94–97; seit der Islamischen Republik: Buchta, *Who Rules Iran?*, S. 13–15.

<sup>39</sup> Matthew McAllester, *Clerics' Circle Of Power Group Seeks to End Increased Freedom*, in: *Newsday*, 5.9.2001 (online: [www.newsday.com/special/iran/iran509.htm](http://www.newsday.com/special/iran/iran509.htm)).

<sup>40</sup> Buchta, *Who Rules Iran?*, S. 12f.

<sup>41</sup> Die Grenzen zwischen den verschiedenen Typen von Vereinigungen *anjoman*, *jam'iyya* oder *majma'* sind fließend.

nen der Koalition des Reformflügels »Zweiter Khordâd« berufsständische Vereine, verschiedene Vereinigungen und nur drei politische Parteien<sup>42</sup> – ein Indiz für eine sozio-politische Entwicklung, in der das Bedürfnis nach politischen Parteien entschieden zugenommen hat. Noch gibt es keine Untersuchungen über die Frage, inwieweit die wenigen in den letzten Jahren entstandenen politischen Parteien Irans tatsächlich als solche funktionieren. Anstatt sie jedoch vornehmlich unter dem Gesichtspunkt ihrer Defizite gegenüber Parteien westlicher Demokratien zu betrachten, sollte bedacht werden, daß sie sich trotz erheblicher Widerstände seitens der überwiegend konservativen klerikalen Elite in der politischen Landschaft Irans etablieren konnten. Dieser Entwicklung entspricht eine gewandelte politische Semantik. In Khatamis Buch »Parteien und Räte«, das in allen Buchhandlungen ausliegt, wird nicht nur generell von Wert und Notwendigkeit politischer Parteien gesprochen, sondern auch hervorgehoben, daß diese – im Unterschied zu religiösen politischen Formationen wie der Hez-bollah (auch wenn sie als »Partei Gottes« den Begriff »Partei« im Namen trägt) – notwendig sind, damit die Bürger auch unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit als Staatsbürger ihre politischen Interessen artikulieren können.<sup>43</sup>

Als wichtigste Partei ist die »Islamisch-Iranische Front der Partizipation« zu nennen, die Ende 1998 entstanden ist. Ihre führenden Köpfe stammen im wesentlichen aus dem Kreis der »Studenten der Linie des Imam [gemeint: Khomeini]«, die für die Besetzung der amerikanischen Botschaft 1979 verantwortlich waren. Doch im Unterschied zu den anderen, kleinen Parteien, die eher als Bündnisse von Elitenzirkeln zu verstehen sind, scheint sich diese Organisation – insbesondere seit dem Sieg der Reformbewegung bei den Parlamentswahlen im Februar 2000 – mehr und mehr zu einer echten Partei zu entwickeln und ihre Organisationsstruktur so weit ausgebaut zu haben, daß sie auch als eine Plattform für die Rekrutierung der politischen Elite gelten kann. Zumindest läßt sich sagen, daß viele ihrer politischen Führer aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit zusätzliches politisches Gewicht gewonnen haben.

### Chancen für Elitenwandel

Vor dem Hintergrund der Kritik Präsident Bushs in seiner »Achse des Bösen«-Rede Anfang 2002, daß eine nicht gewählte Minderheit Iran unterdrücke, ist die »Mullah-Herrschaft« wieder stärker in den Blickpunkt der internationalen öffentlichen Diskussion über das iranische politische System und seine Stabilität geraten. Die iranische Bevölkerung zeigt ihren Verdruß über die eigenen Machthaber offen wie nie zuvor, und die Reformbewegung scheint eine Alternative zu bieten. In dieser Situation – und vor allem, da die »Mullah-Herrschaft« so bequem für die Mißstände

<sup>42</sup> So der Sprecher der Koalition, Behzad Nabavi in: Hamshahri, 18.11.1378/7.2.2000 (online).

<sup>43</sup> Seyyed Mohammad *Khâtamî*, *Ahzâb wa shûrâhâ* (Parteien und Räte), Tehrân 1380 (2001/2002), S. 30.

verantwortlich zu machen ist – geraten in der relevanten Diskussion leicht die Grenzen zwischen einem Elitenwandel und einem Regime- und/oder Systemwechsel durcheinander. Eine zentrale Frage ist jedoch, ob in Iran ein Elitenwandel ohne Regime- beziehungsweise Systemwechsel überhaupt möglich ist.

Auch wenn die politisch noch tonangebende Generation Irans eine Revolution und den achtjährigen Krieg mit dem Irak erlebt hat, ist dies gewiß kein Garant für politische Friedfertigkeit, so sehr auch diese Erfahrungen Gewaltbereitschaft dämpfen mögen. Ein Aufstand der Bevölkerung aus Unzufriedenheit ist nicht auszuschließen. Aber die vielen Äußerungen der Frustration, die gelegentlich auch in den Ruf nach einer zweiten Revolution münden, machen noch keine revolutionäre Situation aus, wie es manche Kommentatoren im Westen offenbar suggerieren wollen.

Im Sommer 2002 wurde innerhalb und außerhalb Irans konstatiert, daß sich die Reformbewegung in einer Sackgasse befindet. Dennoch ist davon auszugehen, daß in den hartnäckigen und zermürbenden Auseinandersetzungen zwischen dem Reformlager und den konservativen Kräften nicht nur eine neue politische Generation heranwächst, sondern allmählich auch ein anderer Typus von Herrschaftselite sowie eine gewandelte politische Kultur an Bedeutung gewinnt. Diese Veränderungsprozesse können allerdings von außen nur schwer beobachtet und beurteilt werden. Die immer wieder gestellte Frage, ob dieser Wandel angesichts der für notwendig erachteten Veränderungen Irans nicht zu spät kommt, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Fest steht jedoch: Auch wenn die Kernelite nach wie vor aus einem relativ kleinen Kreis von Klerikern besteht und die Auseinandersetzungen zwischen Reformern und Konservativen zu täglichen Nachrichten geworden sind, darf nicht vergessen werden, daß längst eine politische Konstellation erreicht ist, in der beide Lager aufeinander angewiesen sind. Ohne den letztlich doch möglichen Kompromiß, insbesondere zwischen den Reformern in Staatsämtern und den gemäßigten Konservativen, wäre die iranische Politik handlungsunfähig.

Die Macht und noch mehr das Ansehen der Kleriker der alten Garde der Kampfgefährten Khomeinis schwindet zusehends. Gleichwohl haben die von ihnen im Zuge der Revolution geschaffenen Institutionen ihren festen Platz im politischen und wirtschaftlichen System Irans und damit auch ein nicht geringer Kreis von Personen, deren Interessen an diese Institutionen gebunden sind und die die Kleriker weiterhin als Legitimationsfiguren brauchen. Auch diese Institutionen und Interessen müssen sich in einem gewandelten Umfeld behaupten, was vor allem hinsichtlich wirtschaftlicher und außenpolitischer Aspekte Anpassungsstrategien und Kompromisse mit dem *mainstream* der Reformbewegung erfordert. Das »freundliche Antlitz«, das Khatami der Islamischen Republik verlieh, war für den Außenhandel Irans, an dem gerade politisch konservative Kreise erheblich beteiligt sind, von größter Bedeutung. Zu den Anpassungsstrategien gehört auch, sich nicht dem vorherrschenden Diskurs zu verschließen, in dem heute auch Reform und Demokratie zu Schlüsselbegriffen

geworden sind. Sie rundheraus zu verwerfen kann sich nur noch eine kleine radikale Minderheit des konservativen Lagers leisten.

Auch das konservative Lager ist auf die Legitimität durch Wahlen angewiesen. Die große Bedeutung, die die Verfassung für die politische Kultur Irans hat, und der in ihr festgeschriebene Doppelcharakter des iranischen politischen Systems, sowohl »islamisch« als auch Republik zu sein, setzt der nur religiösen Legitimität klerikaler Herrschaft Grenzen. Allerdings wurden im Sommer 2002 Pläne in der iranischen Öffentlichkeit bekannt, die Macht des Revolutionsführers und des »Rats zur Feststellung der Interessen des Systems« gegenüber den gewählten politischen Institutionen und insbesondere dem Parlament per Verfassungsänderungen weiter auszubauen, so daß beispielsweise der Revolutionsführer auch in der Lage wäre, das Parlament aufzulösen. Sollte es tatsächlich dazu kommen, würde dies eine erneute massive Kraftprobe mit ungewissem Ausgang bedeuten. Vorerst sind Nachrichten dieser Art im Licht der bevorstehenden Wahlen zu den Kommunalräten, den Parlamentswahlen und den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 zu bewerten. Letztere erhalten dadurch eine besondere Note, daß Khatami gemäß der Verfassung nicht ein drittes Mal in Folge für dieses Amt kandidieren kann.

Die Verfassung gehört zu den entscheidenden Legitimationsmitteln, die auch die Konservativen trotz ihrer Machtfülle nicht umgehen können. Schließlich ist die prinzipielle Bedeutung des Islam, auf die gerade sie sich vorrangig berufen, durch die Verfassung geschützt. Zugleich fordert die Verfassung Wahlen als Ausdruck von Volkssouveränität, und mit der spektakulären Wahl Khatamis zum Staatspräsidenten 1997 hat die iranische Bevölkerung die Erfahrung gewonnen, durch Wahlen Politik beeinflussen zu können; dies blieb kein Einzelfall, wie die Kommunalratswahlen 1999 und die Parlamentswahlen 2000 zeigten. Allerdings wurde auch deutlich, daß Wahlen allein noch lange nicht den entscheidenden Wandel zum Besseren bewirken. Die anstehenden Wahlen dürften auch zu einem grundsätzlichen Test für die Institution »Wahlen« werden. Fest steht jedoch, daß sich Wahlen bisher als wichtiges Instrument für Elitenwandel erwiesen haben. Zwar gelangten die gewählten Politiker des Reformflügels trotz ihrer Mehrheit im Parlament und trotz der Tatsache, daß ein Reformpolitiker an der Spitze des Kabinetts steht, aufgrund des politischen Systems in Iran nicht in die Positionen der letztendlich bestimmenden Kernelite, doch ihre Möglichkeiten, Politik zu beeinflussen, sind eindeutig größer als zuvor.

Zum Elitenwandel, der sich unter den Lagerkämpfen zwischen Konservativen und Reformern vollzieht, gehört die Bildung neuer Formationen und Fraktionen innerhalb der Lager. Gegenwärtig ist es sinnvoll, zwischen staatstragenden Reformern, die das islamisch geprägte System anerkennen, und denen, die eine Trennung von Religion und Staat fordern, zu differenzieren. Auch wenn sich letztere stärker artikulieren, ist dennoch nicht mit einer baldigen Änderung des Systems im Sinne einer Trennung von Religion und Staat zu rechnen. Der Grund liegt nicht nur darin, daß die klerikale Seite nach wie vor über viel Macht verfügt und dadurch auch

materiell der Bevölkerung etwas zu bieten hat. Vielmehr ist zu berücksichtigen, daß trotz des verbreiteten Unmuts über den Mißbrauch der Religion als Herrschaftsideologie eine Trennung von Religion und Staat in anderen Parametern zu sehen ist als etwa die Abkehr von einer säkularen Ideologie wie dem Sozialismus oder dem »arabischen Sozialismus«. Religion wirkt nun einmal vielfältiger und traditionsreicher in den Lebensbezügen des Alltags und bei der Bewältigung menschlicher Extremsituationen. Die Möglichkeiten des manipulativen Einsatzes von Religion für politische Zwecke sind insbesondere in Krisenzeiten trotz des offensichtlichen Versagens der Religion als Staatsideologie weitaus größer als im Falle einer abgewirtschafteten säkularen Ideologie.

Schließlich spielt für die Frage eines möglichen Elitenwandels das Ausland eine erhebliche Rolle, und zwar in doppelter Weise: Zum einen beeinflussen Exiliraner die inneriranischen Entwicklungen, und zum anderen strebt vor allem das westliche Ausland nach einer grundsätzlichen Veränderung der iranischen Politik, wenn nicht gar nach einer Änderung des politischen Systems und damit auch der Elite.

Bei den Exiliranern sind die iranischen Oppositionsgruppen im Exil zu berücksichtigen, seien es die ehemals als islamisch-marxistisch einzustufenden Volksmojahedin, linke Splittergruppen oder die Gruppierungen und Tendenzen, die wieder eine konstitutionelle Monarchie unter Führung des Schahsohnes, Mohammad Reza Pahlavi anstreben. Doch ungeachtet der politischen Richtung bildet keine dieser Gruppierungen eine effektive politische Alternative zum bestehenden Regime. Lange Zeit haben sie aktiv zum Negativbild Irans im Ausland und zur ausländischen Polemik gegen die Islamische Republik beigetragen. In den Augen des Regimes sind sie »Feinde der Revolution« und werden als solche zur Legitimation benutzt, um Opposition im Lande der Konspiration mit ihnen zu bezichtigen und auszuschalten.

Im Winter 2001/2002 verschärfte die USA und Israel erneut ihre anti-iranische Polemik, nachdem sich vorsichtige Hoffnungen auf eine Annäherung zwischen den USA und Iran im Kampf gegen den Terror und die afghanischen Taliban zerschlagen hatten. Gleichzeitig versuchte auch der Sohn des Schahs sich erneut als »demokratische Alternative« im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie zu profilieren. Diese Versuche scheinen für die gesamte herrschende Elite Irans ein Sorgenfaktor zu sein. Schließlich ist nicht auszuschließen, daß bei anhaltender Frustration der Bevölkerung eine Entwicklung eintritt, in der insbesondere die junge Generation, die die Zeit des Schahs nur vom Hörensagen kennt, sich ganz anderen Führern – ob demokratisch oder nicht – zuwendet, die vor allem bessere Verhältnisse und einen lockereren Lebensstil versprechen. Immerhin hat die Schah-Zeit im Iran wie im Westen noch immer den Nimbus von Effizienz, auch wenn sie letztlich nur in dem wirtschaftlich und politisch positiven Verhältnis zum Westen lag und im wesentlichen nur den Effizienz-kategorien derer entsprach, die heute vornehmlich im amerikanischen Exil ihren verlorenen Gewinnmöglichkeiten nachtrauern. Daß gerade der Sohn des Schahs eine Demokratisierung des Landes garantieren

können soll, kann nicht überzeugen. Sollte es – entgegen aller Wahrscheinlichkeit – doch zu seiner Rückkehr mit amerikanischer Hilfe kommen, so wäre als Ergebnis höchstens eine säkulare und vor allem pro-westliche Entwicklungsdiktatur vorstellbar. Inwieweit die amerikanische Politik ihn tatsächlich als mögliche Alternative sieht, ist allerdings unklar.

Das politische System der Islamischen Republik Iran hat sich in den 22 Jahren seines Bestehens gegenüber einem langjährigen Krieg, äußeren Anfeindungen, inneren Erschütterungen und großen Problemen nicht nur behaupten können, sondern dabei auch ein Ausmaß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit gezeigt, das dem weit verbreiteten Image von einem in greisenhaften Traditionen erstarrten »Mullah-Regime« widerspricht. Diese Tatsache ist natürlich keine Garantie für das Fortbestehen des Systems. Gerade im Zusammenhang mit den Anzeichen eines allmählichen Wandels in der politisch relevanten Elite kann diese historische Erfahrung aber als Mahnung dienen, sich darauf einzustellen, daß es im Iran schon irgendwie weitergehen wird, auch wenn die bisher eingeschlagenen Wege nur mangelhaft die Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigen.



## Abkürzungen

ASEZ	Aqaba Special Economic Zone
ASU	Arabische Sozialistische Union (Libyen)
BIAT	Banque Internationale Arabe de Tunisie
CADC	Coordination des aouachs, des daïras et des communes (Algerien)
CAP	Confédération algérienne du Patronat
CAPMAS	Central Authority for Public Mobilization and Statistics (Ägypten)
CNAP	Confédération nationale algérienne du Patronat
DFLP	Democratic Front for the Liberation of Palestine
ECC	Economic Consultative Council (Jordanien)
ETUF	Egyptian Trade Union Federation
EU	Europäische Union
FFS	Front des forces socialistes (Algerien)
FIS	Front Islamique du salut (Algerien)
FLN	Front de libération nationale (Algerien)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIO	General Intelligence Organization (Ägypten)
IACE	Institut Arabe des Chefs d'Entreprise (Tunis)
IAF	Islamic Action Front (Jordanien)
ICG	International Crisis Group
IPU	Inter-Parliamentary Union (Saudi-Arabien)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JIB	Jordan Investment Board
JMCC	Jerusalem Media and Communication Center
MDS	Mouvement des Démocrates Socialistes (Tunesien)
MERIA	Middle East Review of International Affairs
MRN	Mouvement de la réforme nationale (Algerien)
MSP	Mouvement de la société de la paix (Algerien)
MTI	Mouvement de la Tendence Islamique (Tunesien)
NDP	Nationaldemokratische Partei (Ägypten)
NGO	Non-Governmental Organization
ONEC	Organisation nationale des enfants de chouhada (Kinder der Märtyrer; Algerien)
ONM	Organisation nationale des moudjahidine (Algerien)
PA	Palestinian Authority (Palästinensische Autonomiebehörde)
PASSIA	Palestinian Academic Society of International Affairs
PCPSR	Palestinian Center for Policy Studies and Research
PDP	Parti Démocratique Progressive (Tunesien)
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
PJD	Parti de la Justice et du Développement (Marokko)
PLC	Palestinian Legislative Council
PLO	Palestine Liberation Organization
PPP	Palestinian People's Party
PRE	Politically Relevant Elites
PSD	Parti Socialiste Déstourien (Tunesien)
QIZ	Qualifying Industrial Zones
RCD	Rassemblement Constitutionnel Démocratique (Tunesien)
RKR	Revolutionärer Kommandorat (Libyen)
RND	Rassemblement nationale démocratique (Algerien)
SAGIA	Saudi Arabian General Investment Authority
SANG	Saudi National Guard
SCS	Syrian Computer Society
UGTT	Union Générale des Travailleurs Tunisiens
UN	United Nations
USFP	Union Socialiste des Forces Populaires (Marokko)
UTICA	Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisan
WTO	World Trade Organization