

BTI 2016 | Die Dominanz der Barbarei

Regionalbericht Naher Osten und Nordafrika

Von *Jan Claudius Völkel*

Überblick zu den Transformationsprozessen in *Ägypten, Algerien, Bahrain, Irak, Iran, Jemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Libyen, Marokko, Oman, Saudi-Arabien, Sudan, Syrien, Türkei, Tunesien und den Vereinigten Arabischen Emiraten*



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2016 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2013 bis zum 31. Januar 2015. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.de.

Zitiervorschlag: Jan Claudius Völkel, Die Dominanz der Barbarei. BTI 2016 – Regionalbericht Naher Osten und Nordafrika, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2016.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

* *Dr. Jan Claudius Völkel ist DAAD-Langzeitdozent für Politikwissenschaft an der Universität Kairo und BTI-Regionalkoordinator für Naher Osten und Nordafrika.*

Einleitung

Der Traum für die meisten Bewohner im Nahen Osten und Nordafrika ist ausgeträumt. Fünf Jahre nach dem verbreiteten Ruf nach Brot, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit hat sich sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Lage in nahezu allen Ländern der Region verschlechtert. Dies trifft vor allem auf die vom Zerfall bedrohten Bürgerkriegsländer Jemen, Libyen und Syrien zu, die grundlegende staatliche Funktionen nicht mehr erbringen. Das Ausgreifen extremistischer Gruppierungen wie insbesondere dem „Islamischen Staat“ (IS), der längst seinem Ursprungsgebiet in Teilen Syriens und des Iraks entwachsen ist und mit Hilfe von Partnerorganisationen inzwischen al-Qaida als primäre Gefahrenquelle in nahezu allen Ländern der Region abgelöst hat, ist erschreckend. Im schieren Ausmaß der blanken Barbarei ist es auch für Analysten schwer zu erklären: Jesiden werden auf Berge getrieben, um dort zu verdursten, Kulturgüter ersten Ranges werden mit Hammer und Meißel vernichtet, um Erinnerungen an Jahrtausende alte Zivilisationen auszulöschen, Kinder aus aller Welt werden rekrutiert und als Kindersoldaten oder Kinderbräute körperlich und seelisch missbraucht. Keine Frage, in weiten Teilen der Region hat diese blanke Barbarei momentan die Oberhand über die ansonsten dem Orient so sprichwörtliche Freundlichkeit und Gastfreundschaft gewonnen.

Diese ausufernde Barbarei hat zugleich dazu geführt, dass sämtliche Regierungen ihre Politik verstärkt auf die Sicherheitsbelange ihrer Länder ausrichten, und dies in den meisten Fällen auf Kosten der Rechtsstaatlichkeit. Neue Anti-Terrorismus-Gesetze haben die individuellen und kollektiven Freiheiten in vielen Ländern stark eingeschränkt. Zivilgesellschaftliche Organisationen, einst Treiber der Proteste 2011, gerieten unter starken Druck der Regime, Islamisten wie säkulare Aktivisten wurden verhaftet oder des Landes verwiesen, in den Gefängnissen wird gefoltert und gemordet wie ehemals: Im Namen der Terrorabwehr ersticken die Regime alles mit schierer Gewalt, was ihnen in ihrem unbeschränkten Machtstreben gefährlich werden könnte. Dies gilt für die Monarchien am Persischen Golf ebenso wie für die Militärregime in Ägypten, Sudan und anderswo.

Es gibt nur eine nennenswerte positive Ausnahme: Tunesien, das Ursprungsland des „Arabischen Frühlings“. Der ägyptische Journalist Ayman al-Sayyad fasst die Erfolgsgeschichte des kleinen nordafrikanischen Landes beeindruckend zusammen: Als am 31. Dezember 2014 Moncef Marzouki nach verllorener Wiederwahl vom Amt des tunesischen Staatspräsidenten zurücktrat, twitterte der Chefredakteur der Kulturzeitschrift „Weghat Nazar“ („Standpunkte“): „Erstmals verlässt ein arabischer Präsident seinen Palast nicht im Austausch gegen ein Gefängnis oder ein Grab!“ Auch wenn dies, penibel betrachtet, nicht ganz den Tatsachen entspricht, da im Libanon – allerdings tatsächlich lediglich dort – friedliche Machtabgaben der Präsidenten nichts Ungewöhnliches sind, so unterstreicht al-Sayyads Aussage doch die anerkannte Außerordentlichkeit dessen, was die Tunesier geleistet haben. Hier hat der „Arabische Frühling“ noch sämtliche Chancen, positive Entwicklungen fortzuschreiben. Tunesien legte in allen drei Untersuchungsdimensionen teils deutlich zu, insbesondere bei der politischen Transformation und in der Managementleistung, aber auch bei der im BTI 2014 noch problematischer eingestuften wirtschaftlichen Transformation.

In allen anderen Staaten stagniert die politische Transformation hin zu demokratischeren Verhältnissen (Algerien, Bahrain, Iran, Jordanien, Katar, Marokko, Oman, Saudi-Arabien, Sudan

und Vereinigte Arabische Emirate) oder fällt zurück (Ägypten, Irak, Jemen, Kuwait, Libanon, Libyen, Syrien und die Türkei) – der regionale Durchschnitt ist stark rückläufig und liegt nun auf dem schlechtesten seit 2006 gemessenen Niveau.

Etwas ausgewogener, wenngleich in der Summe ebenfalls negativ, sieht das Bild hinsichtlich der wirtschaftlichen Transformation aus. Während vor allem Marokko und Jordanien Fortschritte erzielten, fielen Bahrain, Irak, Libyen, Sudan und Syrien zurück; die übrigen Länder verblieben weitgehend auf ihrem auch im BTI 2014 bereits aufgezeigten Niveau. Größtes Problem in allen Ländern ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit von, sofern man den Statistiken glauben darf, bis zu 30 Prozent. Hier wächst neues Frustrationspotenzial heran, das in absehbarer Zeit erneut für starke Proteste gegen das Missmanagement der Regierungen sorgen und Menschen für bessere Lebensbedingungen auf die Straße treiben dürfte.

Der aggregierte Status-Index, der die politische und wirtschaftliche Transformation zusammen betrachtet, veranschaulicht den Stillstand in der Region. Außer dem politischen Erfolgsmodell Tunesien kommt kein Land in den Bereich nennenswerter Verbesserung. Die verbleibenden 18 Länder stagnieren oder verzeichnen Verschlechterungen, vor allem und mit deutlichem Abstand Libyen. Der regionale Durchschnitt des Status-Index fällt auf den schlechtesten Stand seit dem BTI 2006.

Die Reformfeindlichkeit der meisten Regierungen spiegelt sich ebenfalls deutlich im Management-Index wider. Nennenswerte Fortschritte wurden lediglich in Iran und Tunesien erzielt. Während die Verbesserungen in Tunesien mit der generellen Konsolidierung nach den hektischen Jahren nach der Revolution zusammenhängen, resultiert die Verbesserung in Iran aus dem Regierungswechsel von Mahmud Ahmadinedschad zu Hassan Rohani. Auch im angrenzenden Irak trug ein Regierungswechsel von Nuri al-Maliki zu Haider al-Abadi zu einem leicht verbesserten Transformationsmanagement bei. Deutliche Verschlechterungen wurden hingegen in Katar erkennbar, das von Sommer 2013 bis Herbst 2014 die gemeinsame Linie des Golfkooperationsrates verließ und durch die konsequente Unterstützung der ägyptischen Muslimbrüder und „IS“-Kämpfer im Irak und in Syrien nicht nur die regionale Zusammenarbeit empfindlich störte, sondern damit auch Konflikte befeuerte und sich an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machte. Auch die Türkei wurde abgestuft, nachdem die AKP-Regierung unter Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan nach Festigung ihrer Macht den ehemals positiv eingestuften Kurs der Reformpolitik verlassen hat. In Jemen und Libyen herrschen derweil vollends chaotische Zustände. In absoluten Daten werden auch weiterhin Sudan und Syrien besonders negativ bewertet, deren Regierungen selbst im globalen Vergleich zu den am schlechtesten bewerteten gehören.

Politische Transformation

Die teils desaströsen Entwicklungen in anderen Ländern der Region mögen die Transformation Tunesiens für viele Betrachter zu positiv erscheinen lassen – tatsächlich ist das Land fünf Jahre nach Ausbruch des „Arabischen Frühlings“ im kleinen Städtchen Sidi Bouzid weit davon entfernt, seine

Demokratie konsolidiert und seine Marktwirtschaft entwickelt zu haben. Gefahren resultieren insbesondere aus der nach wie vor ungewissen wirtschaftlichen Zukunft und der fragilen Sicherheitslage. Zum einen stammen prozentual die meisten ausländischen Kämpfer, die sich dem „Islamischen Staat“ in Syrien und Irak angeschlossen haben, aus Tunesien (Schätzungen sprechen von etwa 3000 Tunesiern), und die Furcht vor der Rückkehr der dann vermutlich radikalisierten und mit Sicherheit traumatisierten Kämpfer in ihr Heimatland lässt erkennen, auf welche gesellschaftlichen Herausforderungen das kleinste der nordafrikanischen Länder zusteuert. Hinzu kommt nicht nur die schwer kalkulierbare Entwicklung Libyens in Tunesiens Osten. Auch die derzeitige Paralyse Algeriens in Tunesiens Westen birgt Unsicherheiten. Das Land hat massive Sicherheitsprobleme in seinen südlichen Landesteilen und blickt angesichts des absehbaren Todes seines Präsidenten Abdelaziz Bouteflika in eine ungewisse politische Zukunft, auch wenn der Machtapparat im Hintergrund stabil scheint.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

sich konsolidierende Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	harte Autokratien
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 6	Werte < 6	Werte > 4	Werte < 4
	Türkei	Libanon ▼	Algerien	Vereinigte Arab. Emirate
	Tunesien ▲		Kuwait	Ägypten ▼
			Jordanien	Marokko ▼
				Katar ▼
				Bahrain
				Irak ▼▼
				Oman
				Iran
				Jemen ●
				Saudi-Arabien
				Sudan
				Libyen ●▼
				Syrien ●

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2016. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2014, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

Trotz seiner immer noch instabilen politischen Lage und Unwägbarkeiten an den Außengrenzen hat Tunesien Erstaunliches geleistet: Eine Reihe von Regierungen mit jeweils kurzer Lebensdauer führten das Land erfolgreich durch drohende Polarisierung zwischen Säkularen und Islamisten hindurch, erarbeiteten sich internationales Vertrauen und verbesserten die bürgerlichen Grundrechte. Fortschritte wurden vor allem bei der Gewaltenteilung erzielt. Die zunächst nur interimweise eingesetzte Verfassungsgebende Versammlung wurde nach den erfolgreichen Wahlen im Oktober 2014 durch ein vollwertiges Parlament abgelöst. Mit der neuen Verfassung, feierlich verabschiedet im Januar 2014, verbesserten sich auch die Unabhängigkeit der Justiz und die Arbeitsmöglichkeiten politischer Parteien und unabhängiger Interessengruppen. Dies führte zu einer verbesserten Performanz (und damit einhergehend höheren Wertschätzung) der demokratischen Institutionen. Die

Verbesserungen gegenüber dem politischen Transformationsstand zum Ende der Regierungszeit Ben Alis sind enorm, und entsprechend erlangte Tunesien erstmals den Status einer defekten Demokratie (nachdem das Land im BTI 2014 noch als stark defekte Demokratie geführt worden war).

Mit Ägypten und Libyen haben hingegen zwei weitere nordafrikanische Revolutionsstaaten ihren anfänglichen Reformkurs verlassen und sind zu den alten Verhältnissen zurückgekehrt (Ägypten) bzw. sogar deutlich dahinter zurückgefallen (Libyen). Ägypten durchlebte eine regelrechte Achterbahnfahrt. Zunächst stürzte nach gut einem Amtsjahr der islamistische Präsident Mohammed Mursi über seine von vielen als polarisierend wahrgenommene Politik, die vorrangig das Ziel verfolgte, die Macht der Muslimbrüder zu konsolidieren. Demonstrationen von Millionen Ägyptern veranlassten das Militär unter dem damaligen Feldmarschall Abdel Fattah al-Sisi, Mursi am 3. Juli 2013 aus dem Amt zu drängen und vor Gericht zu stellen. Auf Basis einer neuen Verfassung wurde al-Sisi dann im Sommer 2014 durch demokratischen Standards nicht genügende Wahlen neuer Staatspräsident und regiert seitdem mit harter Hand. Politische Partizipationsrechte, Rechtsstaatlichkeit und politische wie soziale Integration sind stark eingeschränkt und haben wieder das niedrige Niveau wie zu Zeiten der Herrschaft Husni Mubaraks erreicht. Grund zur Sorge geben neben dem politischen Machtmissbrauch vor allem die zunehmende Unberechenbarkeit der Justiz: Todesurteile gegen mehrere hundert Unterstützer der Muslimbrüder tatsächlich im Minutentakt waren der deutlichste Fall staatlicher Willkür und Unrechtsherrschaft; zudem haben hohe Haftstrafen gegen säkulare Aktivisten für Teilnahmen an ungenehmigten Demonstrationen – verkündet gemäß eines neuen, repressiven Demonstrationsgesetzes – auch von säkularer Seite nahezu jeden Protest gegen das neue Regime erstickt, so dass Anfang 2015 kaum noch Demonstrationen auf den Straßen und Plätzen sowie an den Universitäten Ägyptens stattfanden. Beunruhigend ist auch die zusehends schlechtere Sicherheitslage: War vormals lediglich der Sinai problematisches Gebiet, gehören nun auch weite Teile der „Libyschen Wüste“ im Westen des Landes dazu, in der bewaffnete Extremisten vermutlich aus Libyen Armeestützpunkte attackieren und Grenzen nahezu ungehindert illegal überschreiten. Explosionen beeinträchtigen darüber hinaus in zunehmendem Maße auch das öffentliche Leben in den großen Städten Ägyptens, einschließlich der Hauptstadt Kairo.

Al-Sisi hat dabei einen Trumpf in der Hand: Mit jedem Anschlag erscheint sein Hinweis auf die Gefährdung Ägyptens durch extremistische Islamisten glaubwürdiger. Die Entwicklungen in Libyen seit 2013 unterstützen dabei wesentlich sein Argument. In allen fünf Kriterien der politischen Transformation hat Libyen erhebliche Rückschläge erlitten, und Aussicht auf Besserung besteht kaum. Ein staatliches Gewaltmonopol existiert nicht mehr, stattdessen kämpfen rivalisierende Milizen um die Vormacht in drei Regionen, in die das Land de facto zerfallen ist. Im Westen kämpfen die „Operation Würde“-Milizen des Generals Khalifa Haftar und die „Libysche Morgenröte“-Bewegung um die Vorherrschaft in der Hauptstadt Tripolis, rund um Bengasi stehen sich „Operation Würde“ und der „Schura-Rat der Revolutionäre Bengasis“ gegenüber. Die Bevölkerung leidet unter der offenen Gewalt, die sich auch in willkürlichen Exekutionen und Entführungen auf offener Straße ausdrückt. Ganz im Osten rund um die Stadt Tobruk halten sich moderate Kräfte; sie genießen auch die größte internationale Akzeptanz und Unterstützung. Ihre geographische Marginalisierung deckt sich allerdings mit ihrem geringen Einfluss auf die Gesamtgeschichte des Landes, das seit Sommer 2014 zwei „offizielle“ Regierungen und Parlamente besitzt – den Neuen Allgemeinen Nationalkongress mit Nuri Busahmein als Präsidenten und Omar al-Hasi als Premierminister der

„Nationalen Heils“-Regierung in Tripolis, und das „Repräsentantenhaus“ als Parlament in Tobruk mit der Regierung von Abdullah al-Thenni. Bei allen Gruppierungen, die jeweils aus wechselnden Allianzen unterschiedlicher Milizen bestehen, wechseln auch die Ausmaße an Radikalität und Religiosität, so dass die genauen Konfliktlinien kaum zu erkennen sind.

Ähnlich katastrophal hat sich die Situation im Jemen und insbesondere in Syrien, den beiden übrigen gescheiterten Staaten der Region, entwickelt. Truppen der Regierung kämpfen in beiden Ländern gegen diverse Gruppierungen von Rebellen und Aufständischen. Präsident Abdu Rabbu Mansur Hadi hatte es seit dem Abtritt Ali Abdallah Salih nicht vermocht, die verfeindeten Gruppierungen Jemens in einen einenden Politikprozess einzubinden. Auch der vom Golfkooperationsrat initiierte Implementierungsmechanismus scheint trotz einiger anfänglicher Erfolge, wie der zehnmonatigen Nationalen Dialog-Konferenz 2014 und der Verabschiedung einer neuen Interimsverfassung im Januar 2015, angesichts der erneuten Waffengewalt zwischen Regierungstruppen, Huthi-Rebellen und al-Qaida-Kämpfern doch gescheitert. Dass zudem in Syrien Baschar al-Assad im Vergleich zum „Islamischen Staat“ und der al-Nusra-Front trotz seiner zahlreichen Massenverbrechen von vielen inzwischen als das kleinere Übel angesehen wird, zeigt die dortige hoffnungslose Lage auf geradezu makabre Weise. Für die Zukunft ist angesichts der Zersplitterung des Landes, Millionen von Flüchtlingen und der zerstörten Infrastruktur keine Besserung zu erwarten; allenfalls in dem von Kurden kontrollierten Rojava-Gebiet sind Ansätze funktionierender Staatlichkeit erkennbar; eine etwaige Abspaltung würde aber mit Blick auf die Schaffung eines eigenen Kurdenstaates unter Einschluss der kurdischen Gebiete zumindest im Irak ganz neue regionale Spannungen bringen.

Wie stark der syrische Staatszerfall auf seine Nachbarstaaten ausstrahlt, lässt sich nicht nur am Irak erkennen, der aufgrund des IS-Vormarsches ebenfalls stark in der Bewertung seiner politischen Transformation einbüßte und erstmals seit dem BTI 2010 wieder als Autokratie geführt wird. Insbesondere die effektive Regierungsgewalt demokratisch legitimierter Amtsträger, Meinungsfreiheit und die Bürgerrechtssituation haben sich verschlechtert und genügen keinen demokratischen Mindeststandards mehr. Auch die autoritäre Politik des vorherigen Premierministers Nuri al-Maliki trug zur politischen Destabilisierung bei. Dieser hatte das nach dem Krieg von 2003 ausgehandelte diffizile Machtgefüge zwischen Schiiten, Sunniten und Kurden zunehmend zugunsten seiner ihn unterstützenden schiitischen Bevölkerungsgruppe verändert und dadurch tiefgreifende Krisen in Parlament und Regierung ausgelöst. Al-Malikis Nachfolger Haider al-Abadi hat es zwar verstanden, Kurden und Sunniten wieder mehr in die politischen Entscheidungsprozesse einzubinden, doch bleibt abzuwarten, ob damit eine nachhaltige Demokratisierung eingeleitet wird. Positive Aussichten bietet jedenfalls auch der Wechsel im Amt des Staatspräsidenten, für das im Juli 2014 als Nachfolger des seit Jahren gesundheitlich stark angeschlagenen Dschalal Talabani der ebenfalls kurdischstämmige Fuad Masum mit überwältigender Mehrheit vom irakischen Parlament gewählt wurde. Das Präsidentenamt hat im Irak weitgehend repräsentativen Charakter, spielt aber für den gesellschaftlichen Zusammenhalt des Landes eine wichtige Rolle.

Der Libanon, jahrzehntelang einziger Hort arabischer Demokratie, hat aufgrund der massiven Unsicherheit in seiner Nachbarschaft und der Involvierung eigener Bevölkerungsgruppen im Syrienkonflikt, insbesondere durch Hisbollah, ebenfalls stark an Demokratiequalität verloren. Hier sind zum einen ernsthafte Zweifel an der effektiven Regierungsgewalt der demokratisch gewählten

Repräsentanten angebracht: Neben Iran und Assads Syrien gilt Saudi-Arabien als dritte massiv im Libanon intervenierende Regionalmacht, die insbesondere die Allianz des 14. März finanziell unterstützt, um dem Machtgewinn der Allianz des 8. März rund um die schiitische Hisbollah entgegenzuwirken. Zum zweiten wurden im Jahr 2013 die Parlamentswahlen gleich zweimal verschoben, weil sich die wesentlichen Gruppierungen nicht auf ein erforderliches neues Wahlgesetz einigen konnten und eine regelkonforme Durchführung der Wahl angesichts der unsicheren Lage in vielen Grenzgebieten des Libanon sowieso nicht gewährleistet schien. Die stattdessen vorgenommene Amtszeitverlängerung des bestehenden Parlaments um eine ganze Legislaturperiode bis 2017 wirft grundlegende Fragen der Verfassungsmäßigkeit und des Zustands der Demokratie auf, deren zufriedenstellende Diskussion aber von dem im Libanon vorherrschenden Modell der Konkordanzdemokratie, das religionsgruppenbasierte Sonderinteressen über die gesamtgesellschaftlichen Interessen stellt, verhindert wird. Selbst harmlose Kritik an den bestehenden Verhältnissen wird unter Verweis auf den Religionsproporz üblicherweise schnell unterbunden.

Ebenso religionsgruppenbezogen ist der Grundkonflikt zwischen Bahrains schiitischer Bevölkerungsmehrheit und dem sunnitischen Herrscherhaus. Der Stand der politischen Transformation in dem Land hat sich weiter verschlechtert, nachdem es bereits im BTI 2014 aufgrund der radikalen Abwehrpolitiken gegenüber den 2011 ausbrechenden Massendemonstrationen stark abgewertet worden war. Rückschritte wurden nicht nur beim staatlichen Gewaltmonopol verzeichnet, sondern vor allem bei den Wahl-, Versammlungs- und Meinungsfreiheiten, die allesamt vorher schon auf sehr niedrigem Niveau waren.

Auch in den übrigen autokratischen Monarchien des Golfkooperationsrates ist aktuell keine Transformationsdynamiken erkennbar. Kuwait ist zwar die traditionell moderatere Autokratie am Persischen Golf, hat aber eklatante politische Rückschritte zu verzeichnen, da die Regierung, ebenfalls unter dem Deckmantel der nationalen Sicherheit, Versammlungsrechte und Meinungsfreiheit stark eingeschränkt und damit Liberalisierungsmaßnahmen aus dem Jahr 2006 rückgängig gemacht hat. Die Staatsmacht reagierte mit starker Polizeigewalt auf Demonstrationen im Sommer 2014. Zunehmend unter Druck gerieten auch die Bürgerrechte; insbesondere der unsichere Status und die mangelnde Absicherung von zehntausenden Staatenlosen lassen neue Grundrechtsverletzungen befürchten.

Insgesamt ist die politische Transformation in der Region also hinter das Niveau vor dem Ausbruch der Revolutionen zurückgefallen, der Zeit tiefster Politiklethargie unter den alten Langzeitdiktatoren. Der „Arabische Frühling“, so bezaubernd er in den Anfangszeiten auch gewesen sein mag, ist gescheitert – Tunesien ist die momentan letzte berechnete Hoffnung auf prosperierende Demokratie und politische Freiheiten in der arabischen Welt.

Wirtschaftliche Transformation

Der seit Sommer 2014 stark gesunkene Ölpreis hat für alle nicht-ölexportierenden Länder der Region, traditionell der „ärmeren Hälfte“ zugerechnet, große Vorteile bei der Stabilisierung der defizitären Haushalte und Außenhandelsbilanzen gebracht, und insbesondere günstige Voraussetzungen für die dringend notwendige Korrektur der in vielen Ländern verfolgten Praxis der großzügigen Benzinsubventionierung geschaffen. Diese aus zweierlei Gründen kritisierten Subventionen (sie verringern Anreize zum Energiesparen und begünstigen überdies die begüterten Gesellschaftsschichten, weil die wirklich Armen kaum Benzin verbrauchen) wurden in der Tat in Ägypten, Jordanien, Marokko und Sudan schrittweise reduziert. In Syrien spielt die Frage des Ölpreises derweil noch eine gänzlich andere Rolle, denn seitdem der „Islamische Staat“ zahlreiche Ölfelder Syriens unter seine Kontrolle gebracht hat, verkauft er nun dieses Öl an das Assad-Regime und generiert damit einen Teil seiner Einnahmen – ein gutes Beispiel dafür, wie die Kriegsökonomie in Syrien funktioniert, deren Konversion zu einer funktionierenden Wirtschaftsordnung in Friedenszeiten nach Ende des Bürgerkriegs derzeit schwer vorstellbar ist.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

entwickelte Marktwirtschaften	funktionsfähige Marktwirtschaften	Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten	schlecht funktionierende Marktwirtschaften	rudimentäre Marktwirtschaften
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 7	Werte < 7 bis 5	Werte < 5 bis 3	Werte < 3
Katar	Türkei	Bahrain ▼	Ägypten	Libyen ▼▼
Vereinigte Arab. Emirate ▲	Kuwait	Oman	Irak	Sudan
		Jordanien	Iran	Syrien
		Saudi-Arabien	Jemen ▲	
		Tunesien		
		Libanon		
		Algerien		
		Marokko		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2016. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Marktwirtschafts-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2014.

Marokko und Tunesien erzielten merkbare Fortschritte hinsichtlich sozialer Marktwirtschaft. Marokko hat nicht nur Subventionen abgebaut, sondern auch sein Bankensystem stabilisiert und vor allem ein neues Umweltgesetz als ersten Schritt einer nationalen Umweltstrategie verabschiedet. Darüber hinaus wurden die Erzeugungskapazitäten für alternative Energien ausgebaut. Jordanien erzielte im Dezember 2013 mit den israelischen und palästinensischen Behörden ein Abkommen über die Nutzung des Jordanwassers und gab überdies den Startschuss für den Bau von neun neuen Solar- und zwei Windkraftanlagen. Tunesien hat sich nach den kurzatmigen ersten vier Jahren nach der Revolution ein Stück weit konsolidiert. Die Verfassung vom Januar 2014 verbietet der Regierung jegliche Einmischung in die Geldpolitik der Zentralbank. Damit verbinden viele Tunesier die Hoffnung auf ein Ende der Preissteigerungen für Nahrungsmittel und Mieten, die allerdings auch mit

anderen Faktoren wie insbesondere dem Zustrom libyscher Flüchtlinge zusammenhängen. Das Jomaa-Kabinett verfolgte zudem eine striktere Fiskalpolitik und verlieh dem Gedanken einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik erstmals in der Geschichte Tunesiens spürbares Gewicht. Die Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere für Jugendliche und Universitätsabsolventen gilt momentan als größte Herausforderung.

Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate haben sich ebenfalls verbessert, wenn auch nur leicht. Die Emirate werden außerdem nun erstmals als entwickelte Marktwirtschaft im BTI geführt. Das Land hat die negativen Folgen der Weltwirtschaftskrise 2009, die damals vor allem den Finanzplatz Dubai hart getroffen hatte, mehr als wettgemacht, und setzte einige Schritte seiner Entwicklungsstrategie „Vision 2021“ um. Dabei wurden insbesondere die Wettbewerbsbedingungen, die Anti-Monopolgesetzgebung und das Bankenwesen verbessert. Auch bei den „weichen Wirtschaftsfaktoren“ wie diskriminierungsfreiem Zugang zu Jobs und Sozialleistungen, dem Umweltschutz und der Bildungspolitik machte das Land Fortschritte. Beispielsweise gab die Regierung 21 Prozent des Staatshaushalts 2014 für Bildung aus, nicht nur für deren Infrastruktur, sondern auch für Fortbildungen des Lehrpersonals, das – wie in der gesamten Region – unzureichend qualifiziert ist. Nichtsdestotrotz trübt das Kafala-System der privaten Vormundschaft für Arbeitsimmigranten, das insbesondere asiatische Gastarbeiter quasi unter Leibeigenschaft stellt, einmal mehr die wirtschaftliche Transformationsbilanz der Golfmonarchien.

In Ägypten bemüht sich die Regierung von Präsident al-Sisi und Premierminister Ibrahim Mahlab um verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit regionalen und internationalen Partnern, überwiegend mittels Megaprojekten wie dem Ausbau des Suezkanals oder dem Errichten ganzer neuer Städte. Sozialpolitisch schreibt die 2014 erlassene Verfassung dem Staat die schrittweise Erhöhung der öffentlichen Gesundheitsausgaben von zwei auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts vor, um die größten Missstände im Sozialsystem zu beseitigen. Zudem schreibt die Verfassung die Gleichberechtigung der Geschlechter und der Religionen vor und bietet damit den rechtlichen Rahmen für einen Abbau bestehender Ungerechtigkeiten. Angesichts der momentanen desaströsen Sicherheitslage ist allerdings sehr fraglich, ob diese Ziele in absehbarer Zeit erreicht werden.

Während sich der wirtschaftliche Entwicklungsstand in Algerien, Iran, Jemen, Katar, Kuwait, Saudi-Arabien und der Türkei kaum änderte, verschlechterte sich die Situation in Bahrain, Libanon, Irak, Oman, Sudan und Syrien, und besonders stark in Libyen. Die Volkswirtschaften Iraks, Libyens, Sudans und Syriens sind aufgrund der anhaltenden Kämpfe völlig zerrüttet, so dass hier kaum mehr von funktionierender Wirtschaftspolitik gesprochen werden kann. Im Irak allerdings sind die unter Kontrolle der Kurdischen Regionalregierung stehenden nördlichen Territorien nach wie vor eine positive Ausnahme, auch wenn der massive Zustrom von Flüchtlingen aus den vom „IS“ okkupierten Gebieten eine schwere Bürde darstellt. Die Tötung, Verstümmelung und Vertreibung von Millionen von Menschen und die Zerstörung wichtiger Infrastruktur haben insbesondere Syrien und Libyen um Jahrzehnte zurückgeworfen.

Besorgniserregend sind überdies die Tendenzen in Bahrain, auch wenn diese sich auf einem insgesamt viel höheren Entwicklungsstand abspielen: Die Unruhen von 2011 haben eine massive

Kapitalflucht ausgelöst sowie die Kreditwürdigkeit des Landes verringert. Im Wettkampf mit Saudi-Arabien und vor allem den Vereinigten Arabischen Emiraten sowie Katar um den besten Finanzplatz am Persischen Golf gerät Bahrain stärker ins Hintertreffen. Wegen anhaltender politischer Spannungen hat die Regierung dringend benötigte Haushaltsreformen aufgeschoben, so dass insbesondere das Problem der viel zu hohen Subventionen für den Moment ungelöst bleibt. Drastisch verschlechtert hat sich die Lage für die schiitische Bevölkerungsmehrheit, die von öffentlichen Jobs, vor allem in den Sicherheitskräften, weitgehend ausgeschlossen bleibt. Umweltschutz spielt angesichts der aktuellen finanziellen Schwierigkeiten in den Planungen der Regierung keine Rolle, insbesondere nicht bei der Exploration und Ausbeutung zusätzlicher Ölquellen, die ganze Ökosysteme bedroht.

Mag der niedrige Ölpreis für die nicht-ölbasierten Volkswirtschaften insgesamt positive Impulse gebracht haben, so stellt er für die ölproduzierenden Staaten zwar kein unmittelbares, aber doch ein mittelfristiges Problem dar. Die üppigen staatlichen Leistungen für die Staatsbürger Bahrains, Katars, Kuwaits, Omans, Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate werden in Zukunft kaum noch in gleichem Maße aufrecht zu erhalten sein; neben Bahrain werden die absehbaren Subventionskürzungen oder Steuererhöhungen insbesondere Kuwait und Oman vor Probleme stellen, deren Reichtum sich im Vergleich zu Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten bescheiden ausnimmt. Auch Saudi-Arabien würde auf Dauer mit dem derzeit niedrigen Ölpreis nicht zurechtkommen, hat aber als größter Erdöl-Produzent noch am ehesten die Möglichkeit, durch eine weitere Drosselung der Fördermenge den weltweiten Ölpreis wieder nach oben zu treiben, wenn die eigenen Finanzen es erfordern.

Transformationsmanagement

Regierungsleistungen haben sich im Berichtszeitraum lediglich dort erkennbar verbessert, wo die Politik einen Richtungswechsel vollzogen hat: in Iran (von Ahmadinedschad zu Rohani), in Tunesien (mehrere kurz aufeinander folgende Regierungen, die den Konsolidierungsprozess der jungen Demokratie einleiteten) und im Irak (von al-Maliki zu al-Abadi). Marginale Verbesserungen gab es auch in den Vereinigten Arabischen Emiraten, die innerhalb des Golfkooperationsrates vorübergehend die Führungsrolle übernommen haben, da Saudi-Arabien nach dem Tod König Abdullahs eine passivere Position einnahm und Katar sich durch die Unterstützung der Muslimbrüder sowie des „Islamischen Staats“ zumindest bis Ende 2014 ins politische Abseits manövriert hatte. Nicht nur die destabilisierende Rolle Dohas in ausländischen Konflikten, sondern auch die politische Marginalisierung der Zivilgesellschaft im Inland hat wesentlich zum Rückgang des katarischen Transformationsmanagements beigetragen. Mehr als die Hälfte der Länder stagnierte derweil, einschließlich Ägypten nach dem Regierungswechsel von Mursi zu al-Sisi, bei dem sich positive wie negative Entwicklungen die Waage halten. Deutliche Verschlechterungen traten in Jemen und Libyen ein: Beide Länder leiden unter fortschreitendem Staatszerfall und sind, gemeinsam mit Syrien, dem kompletten Steuerungsversagen nahe.

Trotz der diagnostizierten Stagnation lohnt sich bei Ägypten ein Blick auf die Details, denn das Land hat nach dem Wechsel von Mursi zu al-Sisi deutliche Fortschritte bei der Politikkoordination gemacht. Gleichzeitig lässt das „neue alte Regime“, wie Kritiker es nennen, weniger Demokratie zu und verpasst die Chance zur Aussöhnung mit verfeindeten politischen Lagern. Al-Sisis kompromissloser Sicherheitskurs auf Kosten liberaler Werte, insbesondere der Freiheitsrechte, sowie die wiederhergestellte Dominanz der Armee auch in Politik und Wirtschaft lassen hier keine anderen Schlussfolgerungen zu. Die zahlreichen Massaker der Sicherheitskräfte an Regimekritikern auf der einen Seite, und anhaltende Anschläge gegen Militär- und Polizeiposten von Extremisten auf der anderen Seite stellen Ägypten vor eine weitere große Prüfung, die es jenseits der politischen und sozioökonomischen Herausforderungen zu bestehen hat.

Tab. 4: Qualität des Transformationsmanagements

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert oder nicht vorhanden
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
	Türkei	Vereinigte Arab. Emirate	Kuwait	Iran
		Katar ▼	Irak	Libyen ▼
		Tunesien	Libanon	Sudan
		Jordanien	Bahrain	Syrien
		Algerien	Saudi-Arabien	
		Marokko	Jemen ▼	
		Ägypten	Oman	

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2016. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2014.

Nach vielen Jahren ohne jegliche Reformanstrengungen in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft haben sich unter Irans neuem Staatspräsidenten Rohani erste Erfolge eingestellt. Dank einer auf Entspannung setzenden Strategie in den Atomverhandlungen kann die Islamische Republik nun stärker auf internationale Unterstützung bauen. Auch innenpolitisch hat Rohani einiges bewegt: er hat die (unter Ahmadinedschad grassierende) Korruption öffentlich zur Sprache gebracht und sich in vielen weiteren Bereichen von der Politik seines Vorgängers klar distanziert. Abzuwarten bleibt, inwiefern der Präsident sich gegen den nicht demokratisch gewählten Wächterrath, der die eigentliche Macht hat, behauptet. Entscheidenden Anteil an Erfolg oder Misserfolg dürfte vor allem die Wirtschaftspolitik haben, denn die zahlreichen jungen Iraner sehnen sich nicht nur nach einer Rückkehr als akzeptierter Partner auf die politische Weltbühne, sondern insbesondere nach Jobs, bezahlbarem Wohnraum und Zukunftsperspektiven.

Nach Jahren der Frustration über den zunehmend autoritären Kurs des früheren Premierministers al-Maliki weht seit dem Amtsantritt von al-Abadi auch im Irak ein frischer Wind. Dank seiner stark auf Versöhnung ausgerichteten Politik hat sich das Verhältnis zwischen Schiiten, Sunniten und Kurden stark verbessert, und das obwohl der fortschreitende Landgewinn des „Islamischen Staats“ und seine unzähligen Gräueltaten die Voraussetzungen für interkonfessionelle politische Zusammenarbeit nachhaltig beschädigt haben. Nach den phasenweise desolaten Leistungen der irakischen Armee gegen die vorrückenden „IS“-Kämpfer hat al-Abadi einen Reformprozess innerhalb der Streitkräfte in Gang gesetzt und die internationale militärische Zusammenarbeit im Kampf gegen „IS“ forciert.

Tunesiens Regierungen haben ebenfalls Fortschritte im Transformationsmanagement gemacht, vor allem ist die Regierungsführung nun deutlich konsensorientierter. Die beiden größten Parteien, die säkulare Nidaa Tounes und die islamistische Ennahda, haben insbesondere in der Wirtschaftspolitik ihren gemeinsamen Nenner gefunden und arbeiten auch bei der in der Verfassung festgeschriebenen Demokratisierung der Gesellschaft zusammen. Allerdings werden beide Parteien mit Skepsis beäugt: Nidaa Tounes wird der Förderung von Mitgliedern des alten Regimes bezichtigt, Ennahda wird eine schleichende Islamisierung des Landes als eigentliches Ziel unterstellt. Eine starke Einbindung der Zivilgesellschaft in den politischen Gestaltungsprozess, wie insbesondere 2013 geschehen, mag hier als Schutz vor dem Verlassen des demokratischen Weges dienen. In Hinblick auf den Umgang mit dem Unrecht der Vergangenheit hat Tunesien mit der Verabschiedung eines Gesetzes zur Vergangenheitsaufarbeitung und Aussöhnung im Dezember 2013 und der Einsetzung einer Wahrheitskommission ein Jahr später Richtungsweisendes geschaffen, so dass innenpolitisch die wichtigsten Weichen für eine erfolgreiche Fortsetzung des eingeschlagenen Reformkurses gestellt sind. Problematisch erscheint momentan lediglich der Umgang mit Korruption – hier sorgen Entscheidungen auf höchster Ebene für Irritationen, unabhängige Untersuchungsinstitutionen zu beschneiden oder gar zur Gänze abzuschaffen.

In der Türkei verschlechterte sich die Gestaltungsleistung der Regierung. Die vielen Rückschritte scheinen die Vorbehalte derjenigen zu bestätigen, die in Recep Tayyip Erdoğan nicht so sehr den „demokratischen Islamisten“ sehen, sondern eher den potenten Patriarchen, der die Türkei Schritt für Schritt nach seinen Vorstellungen umbauen will. Zwar hat Erdoğan in seinen zwei Amtszeiten als Premierminister von 2002 bis 2014 wesentliche Reformimpulse sowohl im Bereich der

Wirtschaftspolitik als auch der Demokratieförderung gesetzt. Nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten im August 2014 wird er aber immer mehr zum zentralen, kompromisslosen Entscheidungsträger. Hinzu kommt eine weniger kompromissbereite Haltung der türkischen Regierung in der Außenpolitik, die mit ihrer Strategie der „Null Probleme“ in den Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten gescheitert ist: Im Grunde hat die Türkei nach ihrer beharrlichen Unterstützung der Muslimbrüder und ihrer zweifelhaften Rolle im Syrienkonflikt kaum mehr regionale Verbündete. Auch das Verhältnis zur Europäischen Union ist spürbar abgekühlt. Keine Frage: Zu Beginn des Jahres 2015 standen die säkularen, westlich orientierten Türken auf der Verliererseite, die nationalistisch-religiös orientierten Bürger auf der Gewinnerstraße, und die Türkei stand international isolierter da denn je.

Ausblick

Die schlechten Zeiten sind zurück: Die regionalen Durchschnittswerte in allen drei Untersuchungsdimensionen des BTI erinnern eher an die Werte der alten Langzeitdiktaturen denn an eine Region im Aufbruch. Hinzu kommt die barbarische Fratze der zahlreichen islamistisch-extremistischen Gruppierungen, insbesondere dem „Islamischen Staat“, der die zukünftigen Entwicklungen dauerhaft belasten wird und nichts Gutes verheißt. In politischer Hinsicht ist Tunesien die positive Ausnahme, wirtschaftlich haben auch die Golfmonarchien gute Reformschritte vollzogen – abgesehen davon aber dominiert Tristesse.

Im Nahen Osten und in Nordafrika fehlt es momentan an nahezu allem, was für erfolgreiche Entwicklung wichtig ist: gesellschaftlicher Frieden und Zusammenhalt, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, soziale Absicherung weiter Teile der Bevölkerung, progressive Regierungen, funktionierende Bildungssysteme. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit mag unter allen drängenden Problemen als das dringlichste identifiziert werden, denn angesichts der in den meisten Staaten immer noch viel zu hohen Geburtenraten ist fraglich, wie die insgesamt schwachen und schlecht regierten Volkswirtschaften ausreichend Brot und soziale Gerechtigkeit für die Millionen von Menschen schaffen wollen, die jedes Jahr hinzukommen. Und dass Freiheit, die dritte der prominenten Forderungen während des „Arabischen Frühlings“, nicht gewährt wird, dafür sorgen momentan die Regierungen mit ausgebauten Repressionsinstrumentarien, stets das Schreckensszenario eines ausufernden Islamismus an die Wand malend. Darunter leiden erneut vor allem die jungen Leute, deren Hoffnungen im Jahr 2011 groß waren und die nun nicht nur mit besonderen wirtschaftlichen Härten zurechtkommen müssen, sondern auch politisch hochgradig frustriert sind.

Letztlich bleibt die Agenda aktuell, die schon vor fünf Jahren die Menschen auf die Straße trieb: Mehr Demokratie, und als erster wichtiger Grundstein solide Rechtsstaatlichkeit, die damit beginnt, dass Aktivisten nicht mehr wegen marginaler Vergehen über Jahre weggesperrt werden und ausländische Investoren einen verlässlichen Gesetzesrahmen vorfinden. Und mehr Wohlstand, der nur über eine Stärkung des individuellen Unternehmertums erreicht werden kann, das die jegliche

Eigeninitiative erstickende Vereinnahmung durch staatliche Monopole oder kleptokratische Verfilzung und den Einfluss der Militärs aufbricht.

Über allem stellt sich aber die Frage des gesellschaftlichen Miteinanders. Während die Wahrnehmung derzeit zu sehr von den Extremisten geprägt ist, die das Existenzrecht Andersdenkender und -gläubender verneinen, gibt es doch immer noch eine breite Bevölkerungsmehrheit, die für Toleranz und Akzeptanz kultureller und religiöser Vielfalt stehen; diese zu stärken scheint das Gebot der Stunde, auf dass über dem Hass der Extremisten nicht die traditionelle Gastfreundschaft verloren geht, die die Gesellschaften in Maschrek und Maghreb über Jahrhunderte so positiv geprägt hat.

