

Glosemeyer, Iris; Perthes, Volker

**Research Report**

## Reformen gegen den Terror? Bestandsaufnahme in Saudi-Arabien

SWP-Aktuell, No. 48/2003

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Glosemeyer, Iris; Perthes, Volker (2003) : Reformen gegen den Terror? Bestandsaufnahme in Saudi-Arabien, SWP-Aktuell, No. 48/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254460>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Reformen gegen den Terror?

### Bestandsaufnahme in Saudi-Arabien

*Iris Glosemeyer / Volker Perthes*

Die Anschläge in Riad, die Saudi-Arabien Anfang November erschütterten, dürften kaum die letzten gewesen sein; gewaltbereite, islamistische Gruppen haben im Königreich mehr Anhänger, als die Regierung sich und anderen lange Zeit einzugestehen bereit war. Saudi-Arabien steht seit den Anschlägen des 11. September 2001 international unter verschärfter Beobachtung. Zudem hat auch innerhalb des Landes eine kritische Bestandsaufnahme eingesetzt. Der saudischen Führung ist mittlerweile klar geworden, daß Änderungen an Struktur und Politik unabdingbar sind, wenn das Königreich überleben soll. Sie weiß auch, daß das Verhältnis zum wichtigsten externen Partner des Landes, den USA, prekär ist. Der Reformdruck, der längerfristige, strukturelle Ursachen hat, ist durch akute geostrategische Veränderungen lediglich verstärkt worden. Nach jahrelanger Stagnation ist der seit 1993 stockende innenpolitische Reformprozeß deshalb wieder in Gang gekommen; das innenpolitische Kräfteverhältnis hat sich in den letzten zehn Jahren allerdings wesentlich geändert.

Saudi-Arabien galt seit dem Zweiten Weltkrieg als Eckstein amerikanischer Politik am Golf und im Mittleren Osten; umgekehrt galten intensive, freundschaftliche Beziehungen zu den USA als Konstante saudischer Politik. In den USA zumindest werden diese Beziehungen seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 nicht mehr als selbstverständlich betrachtet; einige Berater der Administration haben deutlich gemacht, daß sie in Saudi-Arabien weniger einen Partner als ein Problem, wenn nicht gar einen Feind sehen. Das Zwischenergebnis der diesbezüglichen amerikanischen Politikdebatte scheint allerdings zu sein, Saudi-Arabien vorerst nicht

»aufzugeben«, sondern bis auf weiteres auf das Königshaus und dessen Fähigkeit zu gradueller Reform zu setzen. Nicht anders jedenfalls läßt sich verstehen, was Präsident Bush am 6. November 2003 in seiner Rede zur Demokratisierung des Nahen und Mittleren Ostens zum Thema Saudi-Arabien zu sagen hatte: Die saudische Regierung unternehme erste Schritte zur Reform und könne, wenn sie »dem Volk eine größere Rolle in seiner eigenen Gesellschaft« gebe, »echte Führung in der Region« demonstrieren.

## **Geopolitik und wirtschaftliche Bedeutung**

Tatsächlich sind die teils hoffnungsvollen, teils bangen Erwartungen, daß sich Saudi-Arabien als Partner der USA nach dem Irak-Krieg gewissermaßen durch einen amerikanisch kontrollierten Irak ersetzen ließe, kaum begründet gewesen. Und das liegt nicht nur an den Schwierigkeiten, mit denen die amerikanische Besatzungsmacht im Irak zu kämpfen hat. Das Königreich bleibt ein wichtiger Faktor im regionalen Kräftesystem; es ist aber unter wachsenden Anpassungsdruck geraten.

### **Auf dem Ölmarkt unverzichtbar**

Der Krieg hat die wirtschaftliche Bedeutung Saudi-Arabien nicht geschmälert. Auch wenn eine rasche Stabilisierung des Irak gelingt, massive Investitionen in die irakische Erdölindustrie fließen und die irakische Produktion rasch hochgefahren wird, vermag der Irak Saudi-Arabien nicht den Rang abzulaufen. Das ist nicht nur eine Frage der Reserven – Saudi-Arabien besitzt etwa ein Viertel der Welterdölreserven, der Irak 10 bis 12 Prozent – oder der Förderkapazitäten: Nicht einmal die optimistischsten Schätzungen gehen davon aus, daß der Irak innerhalb der nächsten zehn Jahre die Produktionskapazitäten Saudi-Arabien von heute bis zu 10,5 Millionen Barrel pro Tag erreichen könnte. Wichtiger noch: Kein anderer Staat wird es sich wie Saudi-Arabien leisten können, bis zu 15 Prozent seiner Produktionskapazitäten überwiegend ungenutzt zu lassen, um mittels dieser Kapazitäten den Markt in Krisenzeiten zu beruhigen. Saudi-Arabien hat 2002 und 2003, während der Venezuela-Krise und während des Irak-Krieges, genau dieses getan: seine Förderung hochgefahren und damit die Preise stabil gehalten.

Der Irak dagegen wird angesichts seines enormen Wiederaufbaubedarfs und seiner Schulden jede zusätzliche Produktionskapazität auch nutzen müssen. Er wird auch bei schnellstmöglichem Ausbau seiner Ölfelder zumindest bis in das nächste Jahr-

zehnt keine Reservekapazitäten aufbauen und damit die Marktfunktion Saudi-Arabien übernehmen können. Aus dem gleichen Grunde entbehren Spekulationen jeder Grundlage, daß der Irak – vorausgesetzt er trifft halbwegs souveräne Entscheidungen – die OPEC verlassen und die anderen Förderländer in einen ruinösen Preiskrieg treiben könnte.

### **Verlust subregionaler Hegemonie**

Im regionalen Machtgefüge ist Saudi-Arabien nach wie vor ein wichtiger Spieler. Dies gilt nicht zuletzt für seine Rolle im arabisch-israelischen Konflikt. Nicht von ungefähr trägt der 2002 vom Arabischen Gipfel in Beirut beschlossene »Arabische Friedensplan« – der Israel für einen Rückzug aus den besetzten arabischen Gebieten die Normalisierung der Beziehungen mit den arabischen Staaten anbietet – auch den Namen des saudischen Kronprinzen Abdallah. Dieser hatte seine Initiative gegen die Mehrheit der saudischen Öffentlichkeit lanciert, die normalen Beziehungen mit Israel ablehnend gegenübersteht, und damit echte Führerschaft bewiesen. Selbst die Kritiker seines Vorstoßes mußten anerkennen, daß Saudi-Arabien damit die gesamtarabische Agenda bestimmt und international Punkte gemacht hatte.

Allerdings hat das Königreich im Laufe der letzten zehn Jahre und nicht zuletzt im Zuge der jüngsten Entwicklungen, die im Irak-Krieg kulminierten, in seinem unmittelbaren Umfeld Gewicht eingebüßt. Entsprechend symbolisiert der Abzug des größten Teils der seit 1990 in Saudi-Arabien stationierten amerikanischen Truppen (von den 50 000 Soldaten vor dem Irak-Krieg sind noch etwa 6000 verblieben) einen strategischen Bedeutungsverlust des Landes. Dies gilt, paradoxerweise vielleicht, ungeachtet der Tatsache, daß die Anwesenheit der US-Truppen unpopulär war und die Opposition ihren Abzug forderte. Die saudische Führung hat sich denn auch aus innenpolitischen Gründen nicht gegen den Abzug gewehrt. Sie mußte aber in Kauf

nehmen, daß andere Staaten, insbesondere der kleine Nachbar Katar, als Standorte amerikanischer Truppenbasen und damit auch als regionale Partner der USA an Bedeutung gewinnen.

Saudi-Arabien ist heute, anders als in den siebziger, achtziger und neunziger Jahren, nicht mehr der Hegemon auf der Halbinsel. Wenn die kleineren Staaten im Golfkooperationsrat (Kuwait, Bahrain, Katar, Vereinigte Arabische Emirate, Oman) früher bei wichtigen außen- und innenpolitischen Entscheidungen nach Riad geblickt haben, blicken sie heute – direkt – nach Washington. Entscheidungen wie die des Herrschers von Bahrein, sich zum König zu erheben – ranggleich also mit dem saudischen Monarchen – und ein Parlament wählen zu lassen, des Sultans von Oman, allgemeine Wahlen abzuhalten, oder des Emirats Dubai, eine »Medienfreizone« einzurichten, in der auch saudische Investoren unzensurierte Sendefreiheit genießen, wären bis Ende der neunziger Jahre aus Rücksicht auf saudische Empfindlichkeiten, im Zweifelsfall auch auf saudischen Druck hin, schlicht nicht getroffen worden. Gerade im Hinblick auf politische Systementwicklungen läßt sich von einer saudischen Führungsrolle nicht mehr sprechen. Im Gegenteil, die saudische Führung scheint heute entsprechende innenpolitische Schritte der Nachbarn aufmerksam zu beobachten, um eigene Reformoptionen zu sondieren.

### **Struktureller Reformdruck**

Saudi-Arabien ist allerdings nicht nur aufgrund der neuen geopolitischen Situation im Mittleren Osten oder aufgrund amerikanischer Kritik an seinen inneren Verhältnissen unter Reformdruck geraten. Beides verstärkt letztlich nur längerfristige strukturelle Entwicklungen, die darauf hinauslaufen, daß die politisch-ökonomische Formel, auf der die Herrschaft im Königreich und ein wesentlicher Teil der Legitimität des Königshauses basiert, nicht mehr aufgeht. Saudi-Arabien gilt seit dem Beginn des Ölzeitalters als Rentierstaat par excel-

lence. Die Wirtschaft des Königreichs hängt praktisch vollständig von Ölexporterlösen ab; der Staat bzw. die herrschende Familie kontrolliert diese Erlöse und verteilt sie. Anstatt seine Bürger zu besteuern, subventioniert der Staat seine Untertanen – und kauft ihnen damit politische Mitwirkungsansprüche ab: Partizipationsforderungen nach dem Grundsatz »no taxation without representation« kommen mangels Besteuerung nicht auf.

Diese Formel ist bereits seit Mitte der achtziger Jahre aus dem Lot geraten. Die Zahl der Einwohner Saudi-Arabiens hat sich von 1980 bis 2000 mehr als verdoppelt; die verfügbaren Ressourcen blieben aber aufgrund der trotz aller kurzfristigen Schwankungen über längere Sicht stagnierenden Ölpreise konstant. Der Staat, kurzum, hatte zwar nicht weniger zu verteilen, die Zahl der Berechtigten aber wuchs. Der Staat war nicht arm, aber gleichwohl zu struktureller Anpassung gezwungen. Finanzpolitische Maßnahmen allein, etwa die Kürzung subventionierter öffentlicher Dienstleistungen, reichten allerdings nicht aus; eine nachhaltige Reform der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft würde vielmehr eine stärkere Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte erfordern.

Dieser, wenn man so will, strukturelle Beteiligungsdruck hat mehrere Dimensionen: Es geht um die stärkere Beteiligung des privaten Sektors am Wirtschaftsleben, also die Mobilisierung privaten Kapitals und die proportionale Reduzierung des Anteils des weiterhin staatlich kontrollierten Ölsektors am Volkseinkommen. Es geht unter dem Stichwort der »Saudisierung« um eine stärkere Beteiligung der Saudis am Arbeitsmarkt. Es geht prinzipiell auch um eine stärkere Beteiligung der Frauen am wirtschaftlichen Leben – so ist kein Zufall, daß in Zeiten relativer Ressourcenknappheit plötzlich festgestellt wird, daß Frauen die »Hälfte der Bevölkerung« ausmachen oder daß, wie man hört, heiratswillige saudische Männer sich heute eine berufstätige Frau wünschen. Es geht schließlich um die Beteiligung strategischer Gruppen –

der Unternehmerschaft, der Intellektuellen, der Verwaltungselite – am politischen Entscheidungsprozeß. Diese Beteiligung läuft seit 1993 über den bislang vollständig ernannten, in drei Legislaturperioden aber jeweils erweiterten Konsultativrat (*majlis al-shura*).

Aufgrund eines eher konsensorientierten als entscheidungsfreudigen Willensbildungsprozesses, realer Widerstände gegen Veränderungen bei diversen Interessengruppen und einer weitverbreiteten, tiefsitzenden »Angst, die Welt hereinzulassen« (Mai Yamani), sind notwendige Reformen nur langsam und schrittweise eingeleitet worden. Tiefe und Ernsthaftigkeit von Reformanstrengungen sind selbstverständlich auch von den Personen abhängig, die das Land führen. Kronprinz Abdallah hat frühzeitig erkannt, daß die Zukunft des Königreiches von durchgreifenden Reformen abhängt. Er ist aber nicht der König.

### **Das innenpolitische Akteursfeld**

Eine brisante Mischung innenpolitischer Probleme – wie ungenügende Legitimation, unzureichende materielle Ressourcen zur Aufrechterhaltung des sozialen Kontrakts und die Folgen fehlgeleiteter Bildungspolitik – wird durch den Widerstreit der Interessen innerhalb der Königsfamilie verschärft. Zwar kann Kronprinz Abdallah, der den erkrankten König Fahd seit Mitte der neunziger Jahre vertritt, nachhaltige regionalpolitische Erfolge verbuchen – die Beziehungen vor allem zu Iran, einigen der kleineren Golfstaaten und Jemen haben sich entschieden verbessert. Und auch im wirtschaftspolitischen Bereich wurden Ende der neunziger Jahre Reformen eingeleitet. Innenpolitische Reformen blieben bisher jedoch im Ansatz stecken. Ein Blick auf die maßgeblichen innenpolitischen Akteure zeigt, warum sich dies nun ändern könnte.

### **Die Familie Al Saud**

Die Königsfamilie verteilt nicht nur das Öleinkommen, aufgrund ihrer Größe (offiziell etwa 5000 Angehörige), ihrer Kohäsion und ihrer in alle Teile der Gesellschaft reichenden Netzwerke ist sie auch als Gruppe der wichtigsten Akteure anzusehen. Familieninterne Strukturen und Mechanismen wirken sich daher auch auf das Tempo aus, mit dem Reformen im Königreich vorangetrieben werden können.

Ein Blick auf die vier einflußreichsten Mitglieder der Königsfamilie verdeutlicht schon einige der Probleme. Diese vier Söhne des Staatsgründers sind zwischen 70 und 82 Jahren alt und seit 20 bis 40 Jahren in ihren derzeitigen Ämtern. Drei von ihnen – König Fahd, Verteidigungsminister Sultan und Innenminister Nayif – gehören zu den sieben sogenannten Sudairi-Brüdern, denen ein besonders starker Zusammenhalt nachgesagt wird. Kronprinz Abdallah, seit Anfang der sechziger Jahre Kommandeur der Nationalgarde, kann dagegen nicht auf die Unterstützung einflußreicher Vollbrüder hoffen. Diese Konstellation birgt neben Stagnation weitere Risiken, wie etwa schnell aufeinanderfolgende Thronwechsel (in Saudi-Arabien wird seit 1953 der Thron an einen jüngeren Bruder und nicht an einen Sohn weitergegeben) oder den Ausfall mehrerer wichtiger Minister innerhalb kurzer Zeit. Außerdem ist Widerstand gegen Veränderungen zu vermuten, wenn sie den Einflußbereich einzelner Prinzen betreffen.

Ungeachtet dessen haben sich die Machtverhältnisse seit Mitte der neunziger Jahre zugunsten von Kronprinz Abdallah verschoben, der die Dringlichkeit von Reformen schon vor Jahren erkannt hat und in seinen Bemühungen vor allem von den Söhnen des 1975 ermordeten Königs Faisal unterstützt wird. Diese Koalition kann allerdings den Widerstand anderer Prinzen nur dann überwinden, wenn sie die Unterstützung anderer gesellschaftlicher Kräfte findet.

## Die Ulama

Wichtige Akteure außerhalb der Königsfamilie sind vor allem die hochrangigen Ulama, die Islamgelehrten. Sie haben dem Regime bisher nolens volens in jeder ernsthaften Krise beigestanden, sträuben sich andererseits aber auch gegen viele Reformen und haben damit zur Stagnation beigetragen. Wie sich gezeigt hat, können die Ulama jedoch selbst gegen Reformen im Erziehungswesen wenig ausrichten, solange die Königsfamilie sie geschlossen befürwortet. Vereinzelt hat sich die Regierung schon in den neunziger Jahren um die Förderung von Gelehrten mit einem hohen Grad an Integrationsvermögen bemüht, um die Angehörigen der verschiedenen Richtungen des Islam im Königreich an den Staat zu binden. Gleichzeitig wurde versucht, die modernisierungsfeindlichen Anhänger der radikalen und exklusiven wahhabitischen Lehre zu marginalisieren. Dabei muß die saudische Führung behutsam und umsichtig vorgehen, nicht zuletzt weil sich der saudische Staat seit seiner Gründung auf die wahhabitische Lehre beruft.

Seit dem 11. September 2001, und vor allem seit dem Anschlag in Riad vom 12. Mai 2003, wird radikalen Gelehrten aller Couleur – auch wahhabitischen – selbst innerhalb Saudi-Arabiens ein großer Teil der Verantwortung für die Radikalisierung junger Männer und die Rekrutierung Minderjähriger zugeschoben. Der Anti-Terror-Kampf geht jedenfalls eindeutig zu ihren Lasten. Kurz nach dem Anschlag von Riad im Mai 2003 wurden unter Verweis auf »mangelnde Qualifikation« mehr als 300 Prediger entlassen, über Tausend ihrer Kollegen wurden veranlaßt, Fortbildungskurse zu absolvieren. Drei Prediger wurden sogar verhaftet, weil sie an einem Rechtsgutachten beteiligt waren, das zugunsten der Attentäter plädierte.

Derzeit gibt es keinen Gelehrten, der so viel Rückhalt im Volk hätte, daß er die Regierung herausfordern könnte. Das ist für die Königsfamilie nur vordergründig ein Vorteil, denn damit hat sie auch nie-

manden, der unpopuläre Entscheidungen der Regierung rechtfertigen könnte, wie es der 1999 verstorbene Großmufti Abd al-Aziz Bin Baz vermocht hatte. Seit 1999 fehlt ein ideologischer Mittler zwischen den Prinzen und der Gesellschaft.

Als Gruppe verfügen die Ulama über wichtige Trümpfe. Einerseits sind sie es, die bei der Entscheidung über die Thronfolge die Rolle des Züngleins an der Waage spielen könnten. Solange die Thronfolge nicht neu geregelt wird, können die Ulama einzelne Prinzen gegeneinander ausspielen, um ihre Interessen durchzusetzen. Andererseits können nur die loyalen Ulama ein Gegengewicht zu den verschiedenen Lagern der Opposition bilden.

## Die Opposition

Die explizit islamistische Opposition – darunter viele Ulama – bezieht ihre Legitimation aus den offensichtlichen Schwächen des Regimes, aus der US-Politik in der Region (Israel/Palästina, Afghanistan, Irak) und aus den Beziehungen der saudischen Regierung zu den USA. Außerdem profitiert sie von der Schwäche des Innenministeriums, das bei der Terrorbekämpfung eher ungeschickt vorgeht (siehe ausführlich Iris Glosemeyer, Terroristenjagd in Saudi-Arabien, SWP-Aktuell 29/03, August 2003). Medienwirksam haben sich Mitglieder der islamistischen Opposition bereits mehrfach als Mittler zu den radikalen Kräften angeboten. Darüber hinaus bildet die Bewegung ein Auffangbecken für all jene, denen die regimetreuen Ulama zu unkritisch sind. Die islamistische Opposition hat folglich eine für das Regime bedrohliche, aber auch eine nützliche Seite. Mittelfristig könnte aus ihr eine Figur erwachsen, die die vakant gewordene Stelle des ideologischen Mittlers beansprucht.

Seit den Anschlägen im Mai sieht sich die Regierung gezwungen, der jahrelang komplett verleugneten militanten Opposition Herr zu werden. Innerhalb von sechs Monaten wurden 600 Verdächtige verhaftet, etwa 20 verdächtige Personen wurden

bei Kämpfen getötet. Die Gefahr, daß diese Maßnahmen sich als kontraproduktiv erweisen, ist groß. Wie die Ermordung König Faisals 1975 (er wurde von einem Neffen erschossen, dessen Bruder Jahre zuvor von Sicherheitskräften umgebracht worden war) deutlich gezeigt hat, ist Rache ein starkes Motiv in einer von tribalen Werten geprägten Gesellschaft.

Von der rigorosen Art des Anti-Terror-Kampfes profitiert jene militante Opposition, die Verbindungen zu internationalen Terrornetzwerken unterhält. Mit einem militanten *Jihad* versuchen diese Gruppierungen oder auch Zellen, die »Ungläubigen« nicht nur aus Saudi-Arabien, sondern von der arabischen Halbinsel insgesamt und langfristig aus der islamischen Welt zu vertreiben. Wer jeweils die Ungläubigen sind, bestimmen diese selbsternannten Jihadisten selbst. Als Jihadisten gelten hier, dem arabischen Sprachgebrauch folgend, islamistische Kräfte, die unter *Jihad* – einem Konzept, das in der islamischen Theologie allgemein für Anstrengungen im Dienste des Glaubens steht – ausschließlich Krieg verstehen. Dieses Denkmuster hat in Saudi-Arabien durchaus Tradition.

Trotz etlicher Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die Jihadisten in wesentlichen Punkten von den modernisierungsfeindlichen Wahhabitiden, beispielsweise durch ihre Fähigkeit, global zu operieren, durch ihren versierten Umgang mit moderner Technik und vor allem durch ihr Feindbild. Die wahhabitische Lehre ist im Zuge einer innerislamischen Auseinandersetzung entstanden, die Ideologie von al-Qa'ida dagegen in Auseinandersetzung mit »dem Westen«. Wenn al-Qa'ida und ähnliche Gruppierungen an Rückhalt verlieren, dann nicht wegen des Anti-Terror-Kampfes der Regierung, sondern weil vor allem der Anschlag vom 8. November 2003 vorwiegend Muslime im Land der heiligen Stätten Mekka und Medina im heiligen Monat Ramadan traf – in den Augen vieler radikaler Islamisten also das falsche Ziel am falschen Ort zur falschen Zeit. Auch die um

sich greifende Rekrutierung Minderjähriger erregt das Mißfallen der Bevölkerung.

### **Reformen als Ausweg aus der Misere?**

Ein großer Teil der politischen Führungselite hat erst allmählich unter dem sich verstärkenden inneren und äußeren Druck akzeptiert, daß Veränderungen notwendig sind. Dafür waren nicht so sehr die Anschläge des 11. September und die darauf folgenden amerikanischen Anschuldigungen und nicht einmal der Irak-Krieg ausschlaggebend, wohl aber der 12. Mai 2003: jener Tag, an dem eine Serie von Terroranschlägen die Hauptstadt Riad erschütterte. Erstmals mußten nun auch Reformskeptiker wie Innenminister Prinz Na'if bin Abd al-Aziz zugeben, daß al-Qa'ida-Zellen oder, allgemeiner gefaßt, Anhänger einer extrem gewaltbereiten islamistischen Strömung nahezu flächendeckend im Königreich existent sind und sich nicht mehr leichtthin als gesellschaftliches Randphänomen abtun lassen. Anstatt wie bisher einer Konfrontation mit den Jihadisten auszuweichen, würde man sich ihr nun stellen müssen, und zwar auf der Ebene polizeilicher Repression genauso wie auf der des Kampfes um die Köpfe.

Im Ergebnis erlebt das Königreich seit dem Frühjahr eine anhaltende Kampagne der Sicherheitskräfte gegen den militanten, islamistischen Untergrund, bei der Verhaftungen und bewaffnete Auseinandersetzungen an der Tagesordnung sind. Gleichzeitig ging das Religionsministerium gegen Prediger vor, die allzu große ideologische Nähe zu den Jihadisten vom Schlage Usama Bin Ladens und des al-Qa'ida-Netzwerks gezeigt hatten. Um die Finanzquellen des Terrorismus auszutrocknen, wurden Maßnahmen zur Kontrolle religiöser Stiftungen und zur Registrierung von Finanztransfers getroffen.

Eine völlig andere Politikebene betraf die Ankündigung politisch-institutioneller Reformschritte, bei denen es, auch wenn sie nur schleppend und gegen Widerstände

umgesetzt werden, letztlich um die Neuermessung des politisch-gesellschaftlichen Raumes im Königreich geht: Für die Reformen um den Kronprinzen zumindest scheint klarzusein, daß die pragmatischen Kräfte für eine Mitarbeit gewonnen werden müssen, will man den radikalen Islamisten das Feld nicht überlassen: Abdallah hatte in diesem Sinne schon vor dem Irak-Krieg, in einem Resolutionsentwurf für den Arabischen Gipfel von Sharm al-Sheikh im März 2003, von der »definitiven Notwendigkeit« innerer Reformen und der »Entwicklung politischer Partizipation innerhalb der arabischen Länder« gesprochen. Für die eher reformskeptischen Kräfte mag bedeutsamer sein, daß allein die Ankündigung begrenzter Wahlen in der Nahostrede Präsident Bushs positiv hervorgehoben wurde.

Schon Ende der neunziger Jahre waren wirtschaftliche Reformen eingeleitet worden, die sich mit den Stichworten Investitionsanreize, Privatisierung (selbst im Energiesektor) und Saudisierung charakterisieren lassen. Damit hoffte man Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft schaffen zu können, zumal der öffentliche Dienst damals wie heute personell übersättigt ist. Die getroffenen Maßnahmen erweitern den Handlungsspielraum der reformorientierten Unternehmer, die wiederum Ansprüche an das Erziehungswesen und an die Effizienz der Verwaltung stellen.

Nicht nur das Ausland – allen voran die USA – fordert also Reformen. Auch innerhalb Saudi-Arabiens nimmt der Druck auf reformunwillige Kräfte zu, während sich Kronprinz Abdallah seit etwa einem Jahr verstärkt der Unterstützung reformwilliger Kräfte aus allen Segmenten der Bevölkerung versichert. Die grundsätzliche Anerkennung des Rechts auf politische Partizipation bildet den Eckpfeiler der geplanten Reformen, die die Unzufriedenheit der Bevölkerung kanalisieren sollen. Nachdem König Fahd in seiner Eröffnungsrede zu einer Sitzung des Konsultativrates schon am 17. Mai 2003 (fünf Tage nach dem ersten Anschlag in Riad) eine Ausweitung der politischen Partizipationsmöglich-

keiten angekündigt hatte, wurde am 13. Oktober eine wichtige prinzipielle Entscheidung für den Reformkurs – oder auch für die Weiterentwicklung des politischen Systems – getroffen: Zukünftig soll ein Teil der Vertreter der Regionalräte gewählt werden.

Nun ist eine eingeschränkte Wahl auf lokaler Ebene keine Sensation. Sie steht aber für eine eindeutige Kurskorrektur und kann nur eine Vorstufe für allgemeine Wahlen zum Konsultativrat sein. In diesem »Proto-Parlament« sitzen kaum Vertreter der traditionellen Eliten, sondern fast ausschließlich Angehörige der sogenannten Mittelschicht: Mitglieder von Unternehmerfamilien, Ärzte, Wirtschaftswissenschaftler, Ingenieure – und erstaunlich viele Soziologen und Politologen. Der Rat hat angesichts der Tatsache, daß seine Mitglieder vor allem aufgrund ihrer Fachkompetenz ausgewählt wurden, das Potential, erheblich zur Legitimierung der Regierung und zur langfristigen Stabilisierung des Systems beizutragen. Ihm haften aber noch zwei entscheidende Schwächen an:

Erstens hat der Konsultativrat kein Budgetrecht. Dabei ist die Korruption der Königsfamilie einer der Hauptangriffspunkte für die gesamte Opposition. Ihr läßt sich nur durch mehr Transparenz entgegenwirken, zum Beispiel durch die Übertragung des Budgetrechts auf den Konsultativrat. Das ist im Moment schwer vorstellbar, denn damit würde sich die stetig wachsende Königsfamilie ihrer eigenen Ressourcen berauben. Dennoch wird diese Option schon seit Jahren von Mitgliedern des Konsultativrates mehr oder weniger offen diskutiert. Auch in dieser Frage empfiehlt sich ein Blick über die Grenze. Kompromisse, die offenbar in ähnlichen Fällen in benachbarten kleineren Golfstaaten gefunden wurden, könnten das Dilemma lösen.

Zweitens werden die Mitglieder des Konsultativrates von der Bevölkerung nicht als deren Repräsentanten angesehen, nicht einmal in den Regionen, aus denen sie stammen. Im Falle einer Wahl würden die Professionals, die heute den Rat dominie-

ren, wohl von Islamgelehrten und Stammescheichs abgelöst. Offenbar um langfristig den Boden für Wahlen zu bereiten, werden seit dem 1. November die Sitzungen des Rates vom saudischen Fernsehen übertragen. Auf diesem Wege soll der Rat und seine Mitglieder der Öffentlichkeit nähergebracht werden. Der Generalsekretär des Konsultativrates hatte versucht, diese Maßnahme zu verhindern, da er befürchtete, die Fernsehübertragung könnte die Arbeit des Rates beeinträchtigen. Auch hier haben sich also die Reformbefürworter bereits durchgesetzt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003  
Alle Rechte vorbehalten

**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  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

### **Der Zwang zur Kooperation**

Auch wenn die Gefahr weiterer Anschläge auf absehbare Zeit bestehen bleibt, wäre es überzogen, als Nebenwirkung den Zusammenbruch des saudischen Regimes zu erwarten. Die Anti-Terror-Maßnahmen des Regimes verdienen jedoch nur zum Teil Beifall, denn erstens besteht die Gefahr, daß sie die Situation verschärfen, und zweitens ist nicht davon auszugehen, daß internationale Menschenrechtsstandards eingehalten werden. Fortschritte in Richtung Rechtsstaatlichkeit lassen sich so nicht erzielen. Internationale öffentliche Anerkennung verdienen dagegen Maßnahmen wie die Verabschiedung eines Geldwäschegesetzes und die verstärkte Kontrolle der Wohlfahrtsorganisationen.

Auffällig ist, daß sich die saudischen Behörden angesichts der akuten Probleme erstmals auch in innenpolitisch sensiblen Bereichen zu einer ernsthaften Zusammenarbeit mit amerikanischen Stellen bereit zeigen. So scheint die Kooperation mit FBI-Teams, die die amerikanische Regierung zur Unterstützung des Anti-Terror-Kampfes entsandt hat, recht gut zu funktionieren. Erstmals auch willigte man ein, amerikanische Expertenunterstützung für die Vorbereitung einer Erziehungsreform, gemeinsamer Curriculum-Entwicklung und Lehrerausbildung anzunehmen – implizit zumindest ein Eingeständnis, daß die amerikanische Kritik am saudischen Erziehungs-

wesen und seiner Kontrolle durch die Religiös-Konservativen nicht ganz unberechtigt war.

Solche Souveränitätseinschränkungen und eine sichtbare Abhängigkeit von amerikanischem *good will* müssen in der gegenwärtigen Situation offenbar in Kauf genommen werden, können der saudischen Führungselite aber kaum gefallen. Mittelfristig wird die saudische Führung deshalb wahrscheinlich versuchen, die außenpolitischen Beziehungen des Königreichs stärker zu diversifizieren. Europäische Staaten sollten sich denn auch auf die Möglichkeit einstellen, eine größere Rolle im Politikdialog und bei der Unterstützung von Reformmaßnahmen im Königreich zu spielen.