

Bahrain

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,8 / Marktwirtschaft: 3,7)		5,5	Ergebnis Management-Index		3,9
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	0,7 Mio.	
Wahlbeteiligung	-		BIP p. c. (\$, PPP)	16.060	
Frauenanteil im Parlament	-		Arbeitslosenquote	18 %	
Bevölkerungswachstum^a	3,6 %		HDI	0,839	
Größte ethnische Minderheit	ca. 30 %		UN-Education Index	0,86	
			Gini-Index	n. a.	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2000. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2000. Quellen u. a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Bahrain ist mit seinen rund 700.000 Einwohnern, von denen etwa ein Drittel Ausländer sind, das kleinste Land im Nahen Osten. Erstmals seit fast 30 Jahren fanden in dem autoritären Inselstaat im Oktober 2002 Parlamentswahlen statt, woran sich etwas mehr als 53 Prozent der rund 250.000 Wahlberechtigten beteiligten. Anders als bei den letzten Parlamentswahlen von 1973 wurde Frauen das Wahlrecht zugestanden, jedoch gelang keiner Kandidatin der Einzug ins Parlament. Es wurden 40 Mitglieder eines insgesamt 80 Mitglieder zählenden Zwei-Kammer-Parlaments gewählt. Die Mehrheit der gewählten Volksvertreter setzt sich aus sunnitischen Islamisten unterschiedlicher Gruppierungen zusammen, da schiitische Islamisten die Wahlen boykottierten. In beiden Kammern zusammen hält sich die Anzahl von islamistisch und säkular orientierten Mitgliedern etwa die Waage.

Zu den Wahlen wurden keine internationalen Beobachter zugelassen, sie wurden von Oppositionsmitgliedern als fair beurteilt. Das Emirat wurde zu Beginn des Jahres 2002 im Rahmen eines Reformprogramms, das eine vierjährige Phase von politischen Unruhen beenden half, in ein Königreich umbenannt. Zahlreiche Bahrainis sind der Ansicht, dass die Reformen einen kosmetischen Charakter offenbaren. Eine nationale Aussöhnung fand nicht statt. Regionale Entwicklungen könnten zum Ausbruch erneuter Proteste beitragen.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine positive Entwicklung stattgefunden hat, wenngleich in Bahrain noch nicht von Demokratie oder Marktwirt-

schaft die Rede sein kann. Die Managementleistung der Reformer wurde ambivalent beurteilt. Ungelöste Kernprobleme blieben in den Bereichen Meinungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, Arbeitslosigkeit, Korruption, Integration der schiitischen Bevölkerungsmehrheit, Diversifizierung der Wirtschaft sowie bei der Sicherung der Nachhaltigkeit ökonomischer Entwicklung bestehen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Ein Jahr, nachdem Scheich Hamad bin Isa al-Khalifa 1999 nach dem Tod seines Vaters zum Emir wurde, erließ er eine Reihe von Dekreten, die den Prozess einer begrenzten demokratischen Transformation einleiteten. Die Erneuerung des Gesellschaftsvertrages zielte darauf ab, das Land in eine konstitutionelle Monarchie zu überführen und damit die Herrschaftsausübung zu legitimieren. Im Gegenzug wurden dafür alle politischen Gefangenen entlassen, zuvor ausgewiesene Exilanten zur Rückkehr bewegt und das notorische Staatssicherheitsgesetz (und -gericht) abgeschafft.

Eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung stimmte im Februar 2001 für eine neue Nationale Charta, die Gewaltenteilung und eine unabhängige Justiz vorsieht, was den pro-demokratischen Konsens reflektiert. Innerhalb der Bevölkerung herrschte eine euphorische Aufbruchstimmung, die jedoch bald in Resignation umschlug. Oppositionelle aller Couleur kritisierten, dass Scheich Hamad ein Jahr später eigenmächtig eine neue Landesverfassung erließ, die sowohl von der Charta als auch von der suspendierten Verfassung abweicht.

Die Wiedereinsetzung der Verfassung von 1973 war eine der Hauptforderungen der Akteure der Unruhwelle von 1994 bis 1998, die in Bahrain als Intifada bezeichnet wurde. Die Welle von Demonstrationen, Brand- und Bombenanschlägen ging hauptsächlich von Teilen der mehrheitlich schiitischen Bevölkerung des Landes aus, die seit der Eroberung der Insel durch den Klan der Al-Khalifa 1783 weitgehend ausgegrenzt wurde. Die Proteste wurden von der Regierung mit erheblichen Repressionsmaßnahmen beantwortet, wobei es zu massiven Menschenrechtsverletzungen kam.

Die ökonomischen Entwicklungen zum Ende des Untersuchungszeitraums boten angesichts steigender Ölpreise günstige Voraussetzungen zu einer weiteren Liberalisierung der bahrainischen Wirtschaft. Die Ökonomie ist nach wie vor hauptsächlich von Öl-Produktion und -Verarbeitung abhängig. Bahrain produziert

37.000 bis 40.000 Barrel Öl pro Tag aus einem eigenen On-shore-Ölfeld und bezieht daneben als Wirtschaftshilfe aus Saudi-Arabien den gesamten Output (140.000 Barrel pro Tag) eines Off-shore-Ölfeldes (Abu-Sa'afah), dessen Besitzrechte sich beide Länder teilen. Daneben importiert Bahrain 200.000 Barrel Öl pro Tag aus Saudi-Arabien, das in der Raffinerie des Landes weiterverarbeitet und exportiert wird. Öl-Exporte machten 2000 über 60 Prozent der gesamten Einkünfte des Landes aus. Aufgrund des hohen Niveaus der Ölpreise ab Mitte 1999 verdreifachten sich die Öl-Revenuen, und die Regierung verzeichnete 2000 einen ungeplanten Haushaltsüberschuss, der Spielraum für Investitionen gewährte. Bahrain ist jedoch weiterhin von Hilfszahlungen aus Saudi-Arabien, Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten abhängig. Experten rechnen mit zur Neige gehenden Öl-Ressourcen für das Jahr 2005.

Die Schlichtung eines langjährigen Grenzstreites mit Katar durch den Internationalen Gerichtshof in Den Haag von 2001, die Bahrain die Besitzrechte der potenziell gas- und ölfreichen Hawar-Inseln zusprach, eröffnete neue Perspektiven. Hoffnungen auf eine Intensivierung von Handel und Besuchsverkehr führten auch zu Plänen, im nächsten Jahrzehnt eine Brücke zwischen beiden Ländern zu errichten. Die Staatsführung erkennt, dass der zukünftige Wohlstand des Landes von der Diversifizierung der Wirtschaft abhängt. Der in den USA ausgebildete Kronprinz Scheich Salman bin Hamad al-Khalifa ist ein überzeugter Anhänger des Singapur-Modells. Bahrain konnte seine Stellung als regionales Bankenzentrum mit geeigneten gesetzlichen Rahmenbedingungen aufrechterhalten und zieht als eines der wichtigsten globalen Zentren islamischer Banken in diesem Bereich neue Dienstleistungsanbieter an. Industriebetriebe werden von der Regierung dominiert.

Im März 2002 wurde ein Privatisierungsrat (Supreme Privatisation Council) gegründet, der aus Vertretern von Regierungs- und Privatsektor besteht und Richtlinien sowie einen Zeitplan erarbeiten soll. Gleichzeitig wurden mehrere Großprojekte geplant und initiiert, darunter der Bau eines neuen Superhafens, der Ausbau des Flughafens, mehrere Millionen-Projekte zur Modernisierung der Ölraffinerie (Bapco) und der Aluminiumschmelze (Alba).

Tourismus ist einer der Wirtschaftszweige mit dem größten Wachstum (14 Prozent des BIP). Mindestens vier große neue Ressorts mit einem Finanzvolumen von zusammen rund 1,83 Milliarden US-Dollar befinden sich im Bau. Außerdem ist ein Großprojekt im Bereich sozialer Wohnungsbau im Wert von über fünf Milliarden US-Dollar geplant. Diversifizierungsanstrengungen sind vorrangig staat-

lich initiiert, erheblich subventioniert und in vielfältiger Weise von außen abhängig.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Bahrain hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen signifikante Fortschritte gemacht. Dazu gehört vor allem sowohl die Einschränkung der bis dahin oft willkürlichen staatlichen Gewaltausübung, als auch die Duldung von Diskussionsveranstaltungen und Demonstrationen.

Defizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Repräsentation und Organisation als auch Rechtsstaatlichkeit. Meinungsfreiheit wurde durch ein neues, repressives Pressegesetz als auch durch scharfe Kontrollen von Websites erheblich eingeschränkt. Es bleibt abzuwarten, ob die Existenz des Parlaments dazu beitragen wird, das System – inklusive der Machtfülle der Herrschaftsträger – zu stabilisieren oder ob sich eine Eigendynamik entfalten wird, die zur Ausweitung von Pluralismus und demokratischen Mitbestimmungsrechten führt.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit:* Staatlichkeitsprobleme existieren in Bahrain nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist gegeben, wenngleich es in den Jahren 1998 bis 2000 noch zu vereinzelt Protestaktionen und kleineren Brandanschlägen kam. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage mehr, seit Einwohnern ohne Pässen (bedoon, rund drei Prozent der Bevölkerung) im Untersuchungszeitraum die Staatsbürgerschaft verliehen wurde. Es gab jedoch verbreitete Kritik an der Einbürgerung von zahlreichen Mitgliedern der Sicherheitskräfte, die aus anderen islamischen Ländern angeworben wurden.

Obwohl sich Bahrain als arabisch-islamischer Staat definiert und islamisches Recht (sharia) die Grundlage der Gesetzgebung darstellt, ist der politische Prozess säkularisiert. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation:* Seit 2002 finden Teil-Wahlen statt, die jedoch nicht über die wirklichen Herrschaftsträger entscheiden. Die effektive Regierungsge-

walt wird von der Herrscherfamilie ausgeübt. Der König setzt den Premierminister ein, welcher das Kabinett beruft. Alle sicherheitsrelevanten Ministerposten sind von Mitgliedern der Herrscherfamilie besetzt. Politische Parteien und Gewerkschaften sind verboten. Rund 20 religiöse und politische Vereinigungen erhielten im Vorfeld der Wahlen 2002 die Genehmigung zu operieren. Versammlungsfreiheit ist jedoch nicht prinzipiell garantiert. Zivilgesellschaftliche Organisationen, wie etwa kulturell ausgerichtete Klubs und Berufsverbände, müssen ihre Programme nach wie vor von den relevanten Ministerien genehmigen lassen und können nur in dem Maße agieren, wie sie nicht dezidiert regimekritisch sind. Ab 2000 wurde in diesen Foren mehr Kritik geduldet als zuvor. Dennoch bleibt die Durchsetzung von Meinungsfreiheit problematisch.

Medien unterliegen einer Mischung aus Zensur und Selbstzensur. Seit 1997 wurden keine ausländischen Journalisten führender Medienorganisationen in Bahrain akkreditiert. Internationale Nachrichtenagenturen sind durch Ortskräfte vertreten, der arabische Fernsehsender „Al-Jazeera“ darf nicht mehr operieren. Kurz vor den Parlamentswahlen wurde per königlichem Dekret ein drakonisches neues Pressegesetz verabschiedet. Die ethnisch-konfessionelle Fragmentierung der Gesellschaft wurde während der Intifada verschärft, was unter anderem auf eine gezielte Spaltungspolitik der Regierung zurückzuführen ist. Sie spielt eine nicht unbedeutende Rolle für die Assoziationsdynamik der diversen zivilen Kräfte, die sich der Entstehung einer Zivilgesellschaft verschrieben haben.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Erhebliche Transformationsdefizite existieren im Bereich Gewaltenteilung: Die Exekutive hat eine Monopolstellung, die Rolle der Legislative ist begrenzt, eine wechselseitige Kontrolle zwischen beiden erscheint in der näheren Zukunft unwahrscheinlich. Die Beteiligung des Parlaments an politischen Entscheidungsprozessen bleibt abzuwarten, sie dürfte jedoch gering bleiben. Kurz nach den Parlamentswahlen wurde per königlichem Dekret verordnet, dass das Gremium keine Themen behandeln darf, die sich mit der Zeit vor dem Zusammenritt beschäftigen.

Die vier einflussreichsten Oppositionsgruppen riefen im Vorfeld der Parlamentswahlen zu einem Wahlboykott auf, da die gewählten Volksvertreter – anders als in der Nationalen Charta von 2001 vorgesehen – ihre legislativen Rechte mit den 40 vom König berufenen Mitgliedern der zweiten Parlamentskammer teilen. Diese Konstruktion (das Parlament von 1973 bis 1975 hatte nur eine Kammer) erlaubt dem Regime, das letzte Wort über die Legislative zu behalten.

Die Justiz ist nominell unabhängig, in der Praxis sind ihr jedoch klare Grenzen gesetzt. Mitglieder der Herrscherfamilie sind innerhalb der Justiz gut repräsentiert, Richter werden vom König ernannt. Während der Unruhawelle arbeiteten Staatsanwaltschaft und Sicherheitskräfte aufs Engste zusammen. Es bestehen Pläne, die Staatsanwaltschaft aus den Räumlichkeiten der Kommandozentrale des Innenministeriums auszulagern und ein Verfassungsgericht zu etablieren.

Korruption innerhalb der Bürokratie ist vergleichsweise selten und wird seit einigen Jahren strikter gehandhabt. Politische und wirtschaftliche Korruption ist dagegen weit verbreitet und wird kaum zu beseitigen sein, da sie eine Folge von Patronage ist, die das nach tribalen und konfessionellen Loyalitäten ausgerichtete Beziehungsgeflecht des gesamten Systems durchzieht. Mandatsträger konnten ihre Ämter bisher missbrauchen, ohne gerichtlich verfolgt zu werden. Kritik an den Herrscherfamilien Bahrains und Saudi-Arabiens kann nach wie vor nur in privaten Zusammenkünften artikuliert werden.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die existierenden Institutionen in Bahrain können bisher nicht als demokratisch bezeichnet werden. Staatliche Institutionen wie Verwaltung und Justiz sind mit den genannten Einschränkungen von Rechtsstaatlichkeit stabil. Sowohl die neue Landesverfassung als auch das Parlament werden jedoch von signifikanten Akteuren nicht als legitim angesehen. Die maßgeblichen Oppositionskräfte, die in Bahrain traditionellerweise aus linksgerichteten und schiitischen Gruppen bestanden, betrachten alle Gesetze, die seit der Auflösung des letzten Parlaments erlassen wurden, als verfassungswidrig.

Die Wahlbeteiligung von über 50 Prozent kann nicht als Indikator für Zustimmung für die Gestaltung der Reformen gewertet werden, da Druck ausgeübt wurde, um die Bürger zum Urnengang zu bewegen. Wählern wurde ein Vermerk in die Pässe gestempelt und ein „*certificate of good behaviour*“ ausgestellt, was Ängste entstehen ließ, dass sich die Teilnahme am Boykott negativ auswirken könnte. Außerdem wurde Angehörigen von Sicherheitskräften, Nationalgarde und Militär befohlen, sich an den Wahlen zu beteiligen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Bahrainis sind in weit stärkerem Maße als Bürger in anderen GCC-Staaten an Politik und Mitgestaltung interessiert. Sie engagieren sich seit den 30er Jahren, speziell aber seit den 50er Jahren,

in zahlreichen Klubs, Verbänden und karitativen Netzwerken. Letztlich handelt es sich hier jedoch um eine personenorientierte Interessengruppenlandschaft, deren Fragmentierung und Konkurrenzverhalten mit ihrer Ausdifferenzierung zugenommen hat. Einige dieser Gruppierungen weisen einen hohen Organisationsgrad auf. Die Bereitschaft zur gesellschaftlichen Selbstorganisation hat in den Jahren der Intifada und der Periode niedriger Ölpreise insgesamt zugenommen. Die Kooperationsfähigkeit von Staat und gesellschaftlichen Interessenverbänden bleibt jedoch labil.

Die Regierungsstrategie, die aus einer Mischung von Kontrolle, Kooptation und politischem bargaining bestand, hat die Autonomie der Interessenverbände untergraben und häufig zum Einlenken führender Persönlichkeiten geführt. Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zu kooperativem Handeln ist hoch. Im Exil verbliebene Kritiker sprechen daher von einer „zahmen Opposition“.

Umfragedaten über Einstellungen zur Demokratie liegen nicht vor. Schiiten, die rund 70 Prozent der Bevölkerung ausmachen, haben sich seit den 20er Jahren für eine Demokratisierung des Systems eingesetzt. Enttäuschung über die begrenzte Rolle der neuen Institutionen sowie über eine Reihe von königlichen Dekreten haben das kurzzeitig vorhandene Vertrauen in die Demokratiefähigkeit der Staatsführung erschüttert. Während die zivilgesellschaftliche Organisationsdynamik progressiv verläuft, zeichnet sich ein Rückgang von „Demokratie-Enthusiasmus“ ab. Die neuen Institutionen werden von zahlreichen Bürgern als Maßnahmen zur Stabilisierung des „ancien regime“ im neuen Gewand betrachtet.

Die enge Anlehnung der Staatsführung an die USA, die Bahrain im Mai 2002 zum maßgeblichen „Nicht-Nato-Alliierten“ designierte, wird in zunehmendem Maß abgelehnt. Bahrain beherbergt einen US-Marinestützpunkt (Central Command der Fünften Flotte) sowie einen Luftwaffenstützpunkt, deren strategische Bedeutung aufgrund der abwiegelnden Haltung Saudi-Arabiens zur amerikanischen Stützpunktnutzung weiterhin zugenommen hat. Während einer Reihe von Demonstrationen gegen die israelische Besetzung der palästinensischen Gebiete im Jahr 2002 wurde erstmals vehement der Abzug der US-Truppen aus Bahrain gefordert.

3.2. Marktwirtschaft

Die Wirtschaftsordnung ist in ihren Grundzügen unverändert geblieben. In der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraumes kam es aufgrund erhöhter Ölpreise

zu einem leichten Wirtschaftswachstum. Fortschritte wurden bei der Einführung und Planung neuer Projekte gemacht. Insbesondere die Überwindung des territorialen Konflikts mit Katar bietet Anlass zur Hoffnung. Transformationsdefizite bestehen in den Bereichen Privatisierung, Transparenz und Wettbewerbsordnung.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein hohes Entwicklungsniveau an. Alle Bürger haben Zugang zu kostenloser Schulausbildung und Gesundheitsversorgung. Bahrain hat die niedrigste Analphabetenquote der arabischen Welt. Geschlechtsspezifische Exklusionen sind zum Teil noch vorhanden, obwohl Mädchen in den Schulen regelmäßig ein besseres Notenniveau erreichen als Jungen und mehr weibliche Studierende an den Universitäten eingeschrieben sind als männliche.

Frauen machen etwa 20 Prozent der Arbeitskräfte aus und sind hauptsächlich im Regierungs- oder Bankensektor beschäftigt. In Top-Positionen sind nur wenige Frauen vorgedrungen, in der Sphäre der Politik sind sie bisher unterrepräsentiert. Es gibt zahlreiche Berichte von häuslicher Gewalt gegen Frauen, die meist nicht vor Gericht gebracht werden. Scheidungswünsche, die von Frauen ausgehen, bleiben problematisch.

Absolute Armut ist nicht vorhanden, es existieren jedoch erhebliche Disparitäten in der Einkommensverteilung, die bereits an den Wohngebieten sichtbar werden. Schiiten aus ländlichen Gebieten sind strukturell benachteiligt und werden von Arbeitsverhältnissen in Sicherheitskräften und Militär ausgeschlossen. Es gibt auch nach wie vor Berichte darüber, dass sie bei Bewerbungen für Posten an der Universität schlechtere Chancen haben.

Die Arbeitslosenquote betrug im Jahr 2000 nach offiziellen Angaben 2,4 Prozent, westliche Schätzungen gehen jedoch von 15 bis 20 Prozent aus. Experten weisen darauf hin, dass die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen in schiitischen Dörfern bis zu 45 Prozent betragen könnte. Kronprinz Scheich Salman bin Hamad al-Khalifa gab im Januar 2003 die erste Stellungnahme eines Mitgliedes der Herrscherfamilie zum Problem der Arbeitslosenquote von 15 Prozent ab.

Rund 65 Prozent der Arbeitskräfte sind Gastarbeiter, wovon die meisten aus Asien stammen und verschiedenen Formen systemimmanenter Diskriminierung ausgesetzt sind. Im Untersuchungszeitraum wurden zahlreiche Fälle von Miss-

handlungen weiblicher Dienstboten bekannt, sowie Fälle von illegalem Handel mit Frauen, die in die Prostitution gezwungen wurden. Prostitution ist in Bahrain verboten, Schlepper und Agenten gingen jedoch bisher straffrei aus. Der Handel mit so genannten „free visa“, die Gastarbeiter an den offiziellen Gesetzen vorbei ins Land bringen, ist ein lukratives Geschäft, in das Mitglieder der Elite verwickelt sind. Solange diese Praxis nicht abgeschafft wird, dürfte sich wenig an der Tendenz ändern, die hohe einheimische Arbeitslosigkeit zu leugnen und die Dinge beim Alten zu belassen.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Abgesehen von Öl und einigen Grundnahrungsmitteln werden Preise durch private Unternehmen festgesetzt, die ausländische Waren importieren. Der Außenhandel wurde im Untersuchungszeitraum weiter liberalisiert. Im Januar 2000 wurden Einfuhrzölle von 43 Nahrungsmitteln abgeschafft und die Zölle von Konsumgütern von zehn auf 7,5 Prozent gesenkt.

Im Rahmen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik des Golf-Kooperationsrates (GCC) wurden außerdem die Zölle auf Tabakwaren auf 100 Prozent angehoben. Zölle für Boote, Pkw (20 Prozent) und Alkohol (125 Prozent) blieben bestehen. Weitere Zollreduktionen sind geplant. Einkommens-, Grundbesitz- oder Produktionssteuern gibt es nicht. Neben den Einfuhrzöllen werden indirekte Steuern erhoben, wie etwa auf Benzin, die Vermietung von Büro- und Hotelräumen oder Wohnungen. Ausländische Investoren können Firmen zu 100 Prozent besitzen.

Die Regierung limitiert Auslandsverschuldung und hat es bisher verstanden, Haushaltsdefizite durch lokale Banken zu finanzieren. Im März 2001 betrug die offizielle Verschuldung 840 Millionen US-Dollar. Einer IMF-Studie zufolge betragen die Gesamtschulden der Regierung im gleichen Jahr schätzungsweise 31,1 Prozent des BIP. Die Spielregeln eines freien Wettbewerbs sind vorhanden. Die staatliche Wettbewerbs- und Entwicklungspolitik ist jedoch weiterhin durch eine Schieflage zugunsten der Klientel der Staatsführung und zugunsten von Großprojekten charakterisiert. Auswahlverfahren von Bewerbern für ausgeschriebene Projekte sind nicht immer transparent. Eine Kartellgesetzgebung existiert nicht.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Währung ist seit 1980 an den Dollar gebunden. Mit diesem Schritt sollten Ölexporte, die ohnehin in Dollar abgerechnet werden, erleichtert, Kursschwankungen für den Privatsektor minimalisiert und Importe begünstigt werden. Bis zum Jahr 2010 ist eine Währungsunion mit einer ebenfalls an den Dollar gebundenen einheitlichen Währung aller sechs GCC-Mitgliedstaaten geplant.

Solange die GCC-Staaten ökonomisch und politisch im bisherigen Umfang von den USA abhängig bleiben, dürften sie in dieser Frage kaum eine Wahl haben, selbst wenn sie den Aufbau einer Nicht-Ölwirtschaft erschweren. Ein Schwarzer Markt existiert nicht. Gewinnverwendung und -transfers unterliegen keiner Kontrolle. Die Verschuldungspolitik der Regierung ist stabilitätsorientiert. Es wurden keine Anleihen bei IWF oder Weltbank gemacht.

3.2.4. Privateigentum

„Property rights“ und Eigentumserwerb sind wohl definiert. Unternehmensgründungen und Investitionen in die Privatwirtschaft werden gefördert. Abgesehen von der Liberalisierung des Marktes für mobile Telefone im Mai 2003 ist die Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen in den letzten Jahren nicht maßgeblich vorangekommen.

3.2.5. Welfare Regime

Bahrain verfügt über ein ausgeprägtes Wohlfahrtsregime mit einer flächendeckenden kostenlosen Gesundheitsversorgung. Problematisch ist jedoch, dass kein geregelter Sozialversicherungssystem im Bereich Arbeitslosigkeit existiert. Arbeitslose erhielten im Beobachtungszeitraum erstmals zeitlich begrenzte Hilfszahlungen. Es wurde ihnen außerdem die Organisation in einem Verband für Arbeitslose gestattet.

Die Regierung unternahm Anstrengungen, um Berufsschulen einzuführen und praxisorientierte Ausbildungsprogramme zu verbessern. Angesichts der hohen Geburtenrate ist jedoch unklar, wie die jährlich auf den Markt strebenden Jugendlichen absorbiert werden sollen. Der familiäre Zusammenhalt ist stark, und es e-

xistieren dichte private Solidaritätsnetze sowie staatliche Förderprogramme für Behinderte. Darüber hinaus haben Bürger traditionellerweise die Chance, sich in einer Notsituation direkt an den König zu wenden, wovon nach wie vor Gebrauch gemacht wird. Akute Probleme konnten auf diese Weise abgefangen werden. Die Einführung einer Arbeitslosenversicherung sowie beschäftigungspolitische Maßnahmen, die auf die Nationalisierung der Arbeitskräfte abzielen, sind unumgänglich, wenn das Niveau der sozialen Stabilisierung der Öl-Boomjahre auch nur annähernd aufrechterhalten werden soll.

3.2.6. Leistungsstärke

Bahrains soziale und ökonomische Leistungsindikatoren sind mit jenen der OECD-Mitgliedstaaten vergleichbar, und das Land wird von der Weltbank als „high income country“ eingeschätzt. Aufgrund mangelnder Transparenz liegen in vielen Bereichen keine Daten vor, sodass in einschlägigen Untersuchungen (Weltbank, UNDP, CIA factbook etc.) entweder Lücken oder voneinander abweichende Schätzungen anzutreffen sind.

Die vorliegenden Daten zeigen über den Untersuchungszeitraum ein kontinuierliches Wachstum des BIP (schätzungsweise unter zwei Prozent im Jahr 1988; fünf Prozent im Jahr 2000) sowie eine leicht ansteigende Inflationsrate (0,5 Prozent im Jahr 1998; zwei Prozent im Jahr 2000). Die Auslandsverschuldung betrug im Jahr 2000 rund 2,7 Milliarden US-Dollar im Vergleich zu zwei Milliarden US-Dollar 1997. Die industrielle Wachstumsrate ging 2000 auf schätzungsweise zwei Prozent zurück, im Gegensatz zu 3,4 Prozent 1995. Dagegen stiegen die Exporte im Wert von 3,3 Milliarden 1998 auf 5,8 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000.

Die Schätzungen der Arbeitslosenrate blieben im Untersuchungszeitraum stabil um die 15 Prozent. Insgesamt werden Probleme offenbar, die eher für Entwicklungsländer typisch sind. Dazu gehören Haushaltsdefizite, eine relativ hohe Arbeitslosenrate und knappe Wasser- und Ölressourcen. Trotz gegenwärtig hoher Ölpreise wächst der Druck auf den Haushalt, da an der Aufrechterhaltung der staatlich finanzierten sozialen Dienstleistungen bei einem Bevölkerungswachstum von rund 3,5 Prozent festgehalten wird.

Für die Regierungen am Golf, die ihren Mangel an Legitimität mit umfangreichen Wohlfahrtsleistungen kompensieren, ist die von Experten seit Jahren empfohlene Einführung von Steuern ein Anathema, da sie einen erhöhten Unzufriedenheits-

grad fürchten. Das Wachstumsmodell ist vorwiegend auf Exporte und auf Großunternehmen gestützt und schöpft das Wachstumspotenzial daher nicht völlig aus.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Bahrain verfügt über ein gut ausgebildetes staatliches System der Primär- und Sekundärbildung sowie über ein staatlich getragenes Universitätssystem. Im Zeitraum 1995 bis 1997 betragen die Bildungsausgaben des Staates 4,4 Prozent des BIP, neuere Zahlen liegen nicht vor. Fachleute beklagen, dass in den Schulen zu viel Wert auf Auswendiglernen gelegt und kritisches Denken nicht gefördert wird.

Die ILO kritisierte 1995, dass das Erziehungsministerium zu schlecht organisiert sei, um junge Bahrainis auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Seither wurden ausländische Bildungsanbieter gewonnen, um neue Institutionen aufzubauen. Neue Ausbildungsangebote konzentrieren sich auf Informationstechnologie und technische Berufe. Es ist verfrüht, die Qualität dieser Maßnahmen zu beurteilen. Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen bleibt ein Problem, das trotz der Funktionsfähigkeit privater Solidaritätsnetze große Sprengkraft für die Zukunft enthält.

Problematisch ist auch die zunehmende Versalzung und Verknappung des Grundwassers. Das Umweltbewusstsein von Gesellschaft und Gesetzgeber ist in den letzten Jahren gewachsen. So wurde zum Beispiel im Untersuchungszeitraum Ökotourismus eingeführt. Tendenziell werden Umweltbelange jedoch weiterhin Wachstumsüberlegungen nachgeordnet.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie:* Im Untersuchungszeitraum erhielten bahrainische Bürger erstmals seit fast 30 Jahren politische Partizipationsrechte, für die sie lange gekämpft hatten. Im Vergleich zur Vorperiode, die von immer wieder aufflammenden Unruhen gekennzeichnet war, wurde öffentliche Ordnung und Sicherheit wieder hergestellt. Hausdurchsuchungen oder Verhaftungen ohne Gerichtsbeschluss kamen ab 2001 kaum noch vor. Auch Berichte über Misshandlungen in Polizeistationen oder Gefängnissen gingen zurück.

Internationalen Organisationen wie Amnesty International oder dem Roten Kreuz wurde die Erlaubnis zu Inspektionen erteilt. Progressive Entwicklungen waren auch hinsichtlich der Organisationsmöglichkeiten der Bürger und der freien Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen zu erkennen. Allerdings bestehen Defizite fort. Die Partizipationsbereitschaft der Bürger scheint sich rückläufig zu entwickeln.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Indikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Verbesserung des Entwicklungsstands. Ökonomisches Wachstum ist vorwiegend auf höhere Ölpreise zurückzuführen. Es liegen keine Daten zum Gini-Index vor. Es ist eher davon auszugehen, dass sich die existierenden Einkommensdisparitäten nicht verändert haben, obwohl während des Zeitraumes des Aushandelns der Reformpolitik eine größere Zahl von Personen in den Kreis der Empfänger von diversen staatlichen Zuwendungen, i. e. politischen Renten aufgenommen wurde.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich nicht verändert. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Untersuchungsperiode an Dynamik gewonnen. Angesichts der Krisenbedingungen zu Beginn des Untersuchungszeitraums verraten die Daten einen Erfolg der staatlichen Entwicklungspolitik, was hauptsächlich auf gestiegenes Vertrauen in die Stabilität Bahrains als auch auf erhöhte Ölpreise zurückzuführen ist.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen ^a	BIP p. c. (\$, PPP)
1998	0,820	0,803	0,81	0,85	0	13,111
2000	0,831	0,875	0,84	0,85	0	15.084

Quellen: UNDP, *Human Development Report, 2000, 2002*, <<http://undp.org/hdr2000.english/FAQs.html>>, <<http://undp.org/reports/global/2002>>

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das insgesamt hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die vorhandenen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der hohe gesellschaftliche Bildungsstand sowie die stabile und für arabische Verhältnisse effiziente Bürokratie boten zu Beginn der Bewertungsperiode gute Bedingungen für den Start eines politischen Transformationsprozesses.

Zentrale Probleme existierten durch einen sich in der Periode niedriger Ölpreise verschärfenden Verteilungskonflikt. Es gab sporadische, wenngleich anhaltende und zum Teil gewaltsame Protestaktionen gegen das Regime sowie eine zunehmende Polarisierung zwischen Elite und „Restbevölkerung“. Schwierig für die neue Regierung war auch die ablehnende Haltung gegenüber dem Reformvorhaben von Hardlinern innerhalb der Herrscherfamilie und deren einflussreicher Klientel.

Angesichts der strukturellen, den politischen Prozess langfristig prägenden sozialen und kulturellen Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation somit als hoch anzusehen. Erschwert wurde der Ansatz zu einer demokratischen Transformation durch die geringen zivilgesellschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Vorerfahrungen.

5.2. Zielsicherheit

Im Gegensatz zum Zeitraum davor, der sowohl durch kurzsichtige Entscheidungen, politische Erstarrung als auch durch Gesichtspunkte ökonomischer Nutzenmaximierung der Eliten gekennzeichnet war, demonstrierte die Regierung ab 1999 strategisches, zukunftsorientiertes Denken und Manövrierfähigkeit. Ein Großteil sowohl der Mitglieder der Herrscherfamilie als auch der Opposition konnten, unter anderem mit Hilfe erhöhter Zahlungen, zur Akzeptanz des politischen Transformationsprozesses gewonnen werden. Zentrale Aspekte des Reformvorhabens wurden formuliert und umgesetzt.

Generell wurde die Verpflichtung auf das Transformationsziel „Einführung einer konstitutionellen Monarchie“ von den entscheidungsrelevanten Akteuren beibehalten. Jedoch befanden sich nicht alle politischen Einzelmaßnahmen im Einklang mit den Reformzielen, und es mangelte der Staatsführung an Bereitschaft zu kooperativem Handeln. Da im Dialog mit der gemäßigten Opposition in wichtigen Fragen keine Kompromisse gemacht wurden, konnte diese zum Ende des Untersuchungszeitraumes nicht in die neue politische Ordnung integriert werden.

Zentrale Politikziele, wie Herstellung von Konsens innerhalb der Bevölkerung und Erneuerung der Legitimation des Regimes konnten daher nicht erreicht werden. Aufgrund der zunehmenden Kritik aus dem In- und Ausland an den anhaltenden Unruhen in Bahrain, die trotz aller Repressionsmaßnahmen zunächst nicht unter Kontrolle gebracht werden konnten, war die Regierung grundsätzlich um Erwartungssicherheit der in- und ausländischen Wirtschaftsakteure bemüht.

Aufgrund des schwierigen Balanceaktes zwischen den konträren Zielen, auf der einen Seite einen limitierten Demokratisierungsprozess einzuführen, die eigene Machtfülle auf der anderen Seite jedoch nicht zu limitieren, blieb die Transformationsstrategie der Regierung insgesamt inkohärent und anfällig gegenüber Kurswechseln, die sie Sympathien kostete.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt nur einige der verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik effektiv. Neben der genannten Problematik im Ausbildungssystem wurde das Entwicklungspotenzial der schiitischen Bevölkerung aus den ländlichen Gegenden weitgehend vernachlässigt. Im Gegensatz zu den 40er und 50er Jahren ist die bahrainische Arbeiterschaft heute entweder ungelernt oder schlecht ausgebildet und es wird generell nicht genug auf sie zurückgegriffen. Insbesondere einheimisches Kunsthandwerk und Handwerk sind unterentwickelt. Ein Großteil aller manuellen Tätigkeiten wird von asiatischen Gastarbeitern verrichtet, die für Niedrigstlöhne angeheuert werden.

Seit Jahren kritisieren Experten außerdem den aufgeblähten Beamtenapparat und mahnen eine Neuorganisation an. Rekrutierungsverfahren sind nicht vor politischer Einflussnahme geschützt und werden oft nicht nach professionellen Kriterien entschieden. Da die Verwaltung in autoritären Rentierstaaten vor allem mit der Allokation von Revenuen betraut ist, unterliegt sie nicht den in demokratischen Marktwirtschaften üblichen Rationalitätskriterien.

Problematisch ist in Bahrain auch weiterhin eine problemorientierte und politikbezogene Koordinierung zwischen einzelnen Verwaltungszweigen. Die Ministerien stimmen ihre Politik oft nicht miteinander ab, insbesondere dann, wenn die ihnen vorstehenden Minister aus miteinander konkurrierenden Fraktionen der Elite stammen. Die positiven Ansätze zur politischen Dezentralisierung, die mit der Einrichtung von Gemeinderäten vollzogen wurde, führte nicht zur Autonomie dieser Gremien, deren Handlungsspielraum engen Grenzen unterworfen blieb.

Insgesamt wurde somit das kreative Potenzial der Bevölkerung weder in wirtschaftlicher noch in politischer Hinsicht ausgeschöpft. Es existieren keine Arrangements zur öffentlichen Kontrolle staatlicher Institutionen. Deregulierung bleibt auch in zentralen Wirtschaftssektoren notwendig. Zur Verbesserung einer effektiven Ressourcennutzung ist eine konsistente Korruptionsbekämpfung notwendig, die bisher auf sich warten lässt. Staatliche Zuwendungen werden nach wie vor auf der Basis von klientelistischen Überlegungen verteilt.

Vorhandene kulturelle Ressourcen, wie eine hohe Bereitschaft der Gesellschaft zur Selbstverantwortung und Selbstorganisation, wurden zu wenig genutzt. Der Regierung gelang es nicht, nationale kulturelle Werte und Traditionen jenseits konfessioneller Fragmentierungen im Prozess des „nation building“ zu propagieren, stattdessen wurde vorrangig auf beduinische Traditionen zurückgegriffen, was den Antagonismus der sunnitischen Elite zur sesshaften schiitischen Bevölkerung der Inselgruppe verschärfte. Für die wirtschaftlich-politische Transformation war diese Haltung wenig dienlich, da sie einen Hang zu Hierarchiedenken, Unterwerfungsritualen, Oppositionsfeindlichkeit, Nepotismus, struktureller Diskriminierung und Instrumentalisierung des Rechts fördert.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die neue politische Elite in Bahrain stellte mit dem Reformvorhaben eine gewisse Lernfähigkeit und Flexibilität unter Beweis. Öffentliche Diskurse über Fehlentwicklungen oder Problemwahrnehmungen sind jedoch nach wie vor tabu, sodass die Lernfähigkeit der politischen Akteure begrenzt bleiben dürfte. Obwohl die Regierung über ausreichende politische Autorität verfügt, um Reformvorhaben umzusetzen, fehlt es ihr offenbar am Willen, die eingefahrenen Muster der Politikgestaltung zu überwinden.

Ökonomische Fehlallokationen werden nicht stringent vermieden, wozu auch die Zahlungen an Mitglieder der Herrscherfamilie und ehemalige Oppositionelle gezahlt werden könnten. Auch Entwicklungsvorhaben wurden nicht immer unter rationalen Gesichtspunkten entschieden, sondern oft aus der „Logik“ von Prestige oder Klientelbefriedigung. Diese Politik kann insbesondere zu Zeiten niedriger Ölpreise nicht ohne erhebliche Verschuldung aufrechterhalten werden. Trotz der Manövrierfähigkeit des Königs bestand ein offenkundiger Mangel an politischer

Klugheit unter den maßgeblichen politischen Akteuren fort, was jedoch eventuell auch auf die Einflussnahme aus Riad und Washington zurückzuführen ist.

Es wurde offenbar nicht antizipiert, dass sowohl die Einschränkung der Rolle der neuen politischen Institutionen entgegen der Ankündigung, als auch der Erlass einer neuen Verfassung vor dem Zusammentritt des Parlaments verbreitete Ablehnung auslösen musste.

Während die Regierung in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums bemüht war, nicht-organisierte Interessen und artikulierte Gegenspieler stärker in den politischen Entscheidungsprozess einzubinden, gelang ihr dies in der zweiten Hälfte kaum mehr. Mit dem Näherrücken der Wahlen im Verlauf des Jahres 2002 verlor die zuvor politisch klug gewählte Reformstrategie an Angemessenheit und es wurden Entwicklungschancen vertan.

5.5. Konsensbildung

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel einer Demokratisierung des politischen Systems überein, wenngleich die Vorstellungen über Demokratie und Politikgestaltung beträchtlich variieren. Antidemokratische Vetoakteure existieren so gut wie nicht. Oppositionsgruppen haben nicht die Macht, den Reformprozess zu blockieren. Die Verweigerung der vier größten Oppositionsgruppen war kein Ausdruck einer Ablehnung der Entwicklungsrichtung hin zur sozial abgefederten, reformorientierten Marktwirtschaft, sondern richtete sich dagegen, dass diese nicht konsequent genug angestrebt wurde.

Es bleibt abzuwarten, ob sich diese gegenwärtig unversöhnlich gegenüberstehenden Spaltungslinien verhärten. Die von der Regierung angekündigte Genehmigung der Gründung von NGOs hat bisher kaum Resultate gezeigt. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass sich zivilgesellschaftliche Gruppen in zunehmender Weise organisieren und versuchen werden, die Gestaltung von Wirtschafts- und Sozialpolitik aktiv zu beeinflussen. Eine solche Entwicklung würde die vorhandene Solidaritätsbereitschaft innerhalb der Bevölkerung stärken und könnte diese in eine konfessions- und gruppenübergreifende Solidarität überführen.

Angesichts der Unwilligkeit der Herrscherfamilie, die Aufarbeitung der von vielen Bahrainis als ungerecht empfundenen Vergangenheit zuzulassen und eine

Wiedergutmachung vergangener Menschenrechtsverletzungen während der Intifada anzubieten, ist nicht mit einer Versöhnung von ehemaligen Opfern und Tätern zu rechnen. Im Rahmen des Reformprogramms wurde Regierungsangestellten und Beamten für ihre Rolle während der Unruhwelle per königlichem Dekret Straffreiheit zugesichert. Diese Entwicklung, die mit Empörung aufgenommen wurde, ist ein Indiz dafür, dass bürgerliche Freiheitsrechte trotz deutlicher Verbesserungen in dieser Hinsicht auch weiterhin keine prinzipielle Gewähr finden werden.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Der semi-demokratische Transformationsprozess ist nicht nur auf einen Generationenwechsel an der Spitze der Macht, sondern auch auf Druck sowohl von Nachbarstaaten als auch von Seiten der USA zurückzuführen. Während des Untersuchungszeitraums war eine kontinuierliche Verbesserung im bilateralen Verhältnis zu Katar zu verzeichnen. Innerhalb des GCC sowie im Verhältnis zu den USA erwies sich Bahrain als verlässlicher und kooperativer Partner. Die Weltbank berät Golfstaaten, inklusive Bahrain, in einer Vielzahl von ökonomischen Fragen im Rahmen des Technischen Kooperations-Programms (TCP).

Der im Jahr 2001 von GCC-Staatschefs gefasste Beschluss, eine Währungsunion zu etablieren, erfordert die zügige Implementierung einer Reihe struktureller und institutioneller Reformen. Es wird erwartet, dass die Währungsunion zu mehr Koordination und Transparenz der Wirtschafts- und Finanzpolitik unter den Mitgliedstaaten führen und sich deren Wachstumschancen erhöhen werden, unter anderem durch Entwicklung und Zusammenschluss des bisher regional unterentwickelten Aktienmarktes und durch die Entstehung eines stabileren Umfeldes für Geschäftsleute und Investoren.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt positiv. Ein Großteil der Bevölkerung hatte seit Jahrzehnten die Wie-

dereinführung von Parlament und Verfassung gefordert, die Proteste hatten über rund vier Jahre einen gewaltsamen Charakter angenommen, und eine interne Stabilisierung – nur mit Hilfe politischer Reformen erreichbar – war überfällig.

Bereits vor der Beobachtungsperiode existierten funktionsfähige und teilweise sehr leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen sowie ein leistungsfähiger Staat. Es fehlten dagegen rechtsstaatliche und demokratische Traditionen, deren Aufbau durch den engen Kontakt mit dem westlichen Ausland, das moderne Bildungssystem und die Existenz demokratischer Werte innerhalb der Bevölkerung problemlos aufgebaut werden könnten.

Die Transformation vollzog sich während des Bewertungszeitraums vor allem als Einschränkung der Willkür der Sicherheitsorgane und in Form einer vorsichtigen Einführung von Gemeinderäten und Parlament.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation blieb hinter den Erwartungen eines Großteils der Bevölkerung zurück. Die maßgeblichen Repräsentanten der Schiiten konnten nicht zur Kooperation gewonnen werden. Damit blieb eines der Kernprobleme des Landes, mangelnde Integration des schiitischen Bevölkerungsteils, weiter bestehen und die Machtkonstellation von altem Regime versus demokratische Opposition konnte nicht durchbrochen werden.

Eine qualitative und damit stabile demokratische Transformation gelang nicht. Es bestehen weiterhin erhebliche Defizite in den Bereichen politische Repräsentation der Bevölkerung, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz. Interne Bedrohungen der neuen Ordnung könnten entstehen, wenn sich der „Krieg gegen Terrorismus“ innerhalb der Region ausweitet und der Ölpreis sinkt. Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation ist trotz der schwierigen Situation zu Beginn des Beobachtungszeitraums insgesamt mäßig positiv verlaufen, der Wandlungsprozess zur leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft ist jedoch noch lange nicht abgeschlossen.

Obwohl die meisten quantitativen Indikatoren auf ein erfolgreiches Management schließen lassen, sind die wichtigsten strukturellen Reformen der marktwirtschaftlichen Ordnung – Diversifizierung und Privatisierung der Wirtschaft, Etablierung eines gesunden Kapitalmarktes, Aufbau einer effektiven Wettbewerbspolitik sowie die Nationalisierung der Arbeitskräfte – nicht wesentlich vorangekommen.

(3) *Management*: Das Fazit zur Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Es ist einerseits sicherlich als großer Managementenerfolg zu werten, dass die Intifada beendet werden konnte und Reformen eingeführt wurden. Andererseits ließ die Politikgestaltung zu wünschen übrig, insbesondere im Hinblick auf die fortbestehende Machtfülle der Herrscherfamilie, die mangelnde Korruptionsbekämpfung und die Unterdrückung von Vergangenheitsbewältigung.

Die angewandten Strategien ließen den Eindruck entstehen, dass sich am Misstrauen des Regimes gegenüber der schiitischen Bevölkerung nichts geändert hat. Diese Grundbedingungen bieten ungünstige Voraussetzungen für die Konsolidierung der Reformpolitik, die halbherzig blieb, da sie in dem Dilemma gefangen ist, die Macht der Herrscherfamilie zu wahren und Demokratie einzuführen.

7. Ausblick

Die Frage, ob die bahrainische Transformation im Wesentlichen gelungen ist, kommt auf den Blickwinkel an. Wenn das Ziel darin bestand, die Unruhwelle zu beenden, das Land zu stabilisieren, die Macht der Herrscherfamilie und deren Kooperation mit den USA zu konsolidieren, so kann die Transformationsleistung als großer Erfolg betrachtet werden. Von amerikanischen Kommentatoren wird Bahrain als lobendes Beispiel für Demokratisierung in der Region gepriesen.

Wenn die Perspektive jedoch auf den Aufbau einer marktwirtschaftlichen Demokratie gerichtet ist, die ihrem Namen gerecht werden soll, lässt sich die Begrenztheit der Reformpolitik nicht übersehen. Es bleibt abzuwarten, ob das Parlament und die anderen neuen Institutionen (Gemeinderäte, Menschenrechtsorganisation) innerhalb der ihnen zugewiesenen Funktionsbereiche eigenständig agieren können.

Es besteht durchaus die Chance, dass der Demokratisierungsprozess seine eigene, nicht mehr anzuhaltende Dynamik entfalten und sich ausweiten könnte.

In jedem Fall ist aber damit zu rechnen, dass Unrechtserinnerungen (nicht nur aus der Zeit der Intifada) insbesondere des schiitischen Bevölkerungssegments von den Betroffenen wach gehalten werden, da Ungerechtigkeit ein zentraler Bestandteil der schiitischen Theologie und Selbstidentifikation als Gruppe ist. Angesichts der Tatsache, dass Vergangenheitsbewältigung von oben unterdrückt wird, rückt die Herstellung von Gerechtigkeit in weite Ferne.

Die Überwindung alter, von ethnisch-konfessionellen und ökonomischen Kriterien geprägten Konfliktlinien ist daher in Bahrain in der näheren Zukunft nicht zu erwarten. Diese ungelösten Probleme könnten sowohl angesichts der abzusehenden Verschärfung der Konfliktherde in der Region, als auch hinsichtlich der wachsenden Kritik an der imperialen Politik der USA innerhalb des nächsten Jahrzehnts zum Ausbruch einer zweiten Intifada führen, die dann – wie in Palästina geschehen – weit verheerendere Folgen haben dürfte.

Die mittelfristig zu lösenden Schlüsselaufgaben liegen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Ausbau der demokratischen Repräsentationsmuster, Sicherung der Nachhaltigkeit der ökonomischen Entwicklung und Integration des bisher von der wirtschaftlichen Entwicklung weitgehend ausgegrenzten Bevölkerungssegments. Zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Bürgerrechte sind gesetzliche Reformen zwingend. Dazu gehören effektive Gewaltentrennung, Einschränkung der Einflussnahme der Regierung auf Staatsanwaltschaften und Gerichte, Meinungsfreiheit, Abschaffung des Ausnahmezustands sowie eine Reform der Arbeits- und Einreisegesetzgebung für Ausländer.

Für die Fähigkeit Bahrains, die enormen Herausforderungen der kommenden Jahre zu bewältigen, wird das Management der politischen Elite entscheidend sein. Es wird viel davon abhängen, inwieweit diese es versteht, sich allmählich von dem Teil ihres kulturellen Erbes zu distanzieren, der auf tribalistischen Vorstellungen und Praktiken beruht und damit beginnt, andere Traditionen des Landes mit anzuerkennen und aktiv zu integrieren.

Der marktwirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung in einem maßgeblich von wirtschaftlichen und politischen Renten abhängigen Staat wie Bahrain sind jedoch per se Grenzen gesetzt. Vermachtung des Marktes, Klientelismus und Rentiermentalität verhindern letztlich eine dynamische Wirtschafts- und Politikentwicklung.