

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Die neue saudische "Verfassung": Eine kontrollierte "Öffnung" des saudischen Systems?

Von *Ferhad Ibrahim*

1. Einleitung

Nachdem die saudischen Herrscher jahrzehntelang beharrlich die Verkündung einer Verfassung und die institutionalisierte Partizipation der Bevölkerung an der politischen Macht ablehnten, waren sie ein Jahr nach dem Golfkrieg bereit, eine Art kontrollierte politische Öffnung zuzulassen. Vermutlich wäre diese bescheidene politische Öffnung kaum hingenommen worden, wenn die autoritäre Herrschaftsstruktur des saudischen Systems nicht auch für die engsten Verbündeten, die Vereinigten Staaten, während und nach der Kuwait-Krise, eine heikle Frage geworden wäre.¹

Schon einige Wochen nach dem irakischen Überfall auf Kuwait veranschaulichte das Bild amerikanischer Soldatinnen in Saudi-Arabien, die zum Schutz des Königreichs in den Krieg gezogen waren, und der demonstrative Auto-Korso saudischer Frauen in Riyad, denen ohne gesetzliche Grundlage das Führen von Autos untersagt war, den ganzen Widerspruch des saudischen Systems. Westliche Technik und westliche Soldaten und Soldatinnen wurden zum Schutz des Königreichs eingesetzt, die sozialen und politischen Strukturen orientierten sich aber weiterhin an den Werten und Normen der Stammesgesellschaft und der orthodoxen wahhabistischen Lehre des 18. Jahrhunderts.²

¹ Vgl. hierzu *Peter W. Rodman*: Middle East Diplomacy after the Gulf War, in: Foreign Affairs, Spring 1991, S. 1-18.

² Die Legitimation der saudischen Herrschaft beruht seit der Allianz der saudischen Dynastie 1744 mit dem islamischen Reformator Muhammad bin Abd al-Wahhab auf einer Symbiose zwischen tribaler Herrschaft und der Lehre Abd al-Wahhabs, die alle Praktiken und Normen, die dem Geist des Koran und der Tradition des Propheten widersprechen, ablehnten. Die Mitglieder der Sekte, die vor dem Ersten Weltkrieg in Bruderschaften (Ikhwan) organisiert waren, ermöglichten die Herrschaft der Saudis über die arabische Halbinsel; vgl. *Bassam Tibi*: Der Islam und das Problem der kulturellen Bewältigung sozialen Wandels, Frankfurt a.M. 1985, S. 218 ff.

Die Demonstration der Frauen war nicht das einzige Zeichen einer zunehmenden Unzufriedenheit mit dem saudischen Herrschaftssystem. Im Februar 1991 forderte eine Gruppe von hohen Beamten und Geschäftsleuten in einem Schreiben an König Fahd die Liberalisierung des Systems.³ Meinungsfreiheit, politische Partizipation der Bevölkerung und Reform der religiösen Polizei "*al-Mutawwa*"⁴ bildeten die Hauptforderung. Für das saudische System politisch brisanter war eine Petition von 400 Ulama (islamische Geistlichkeit), die im Mai 1991 den König aufforderten, in der Innen- und Außenpolitik des Staates an den Prinzipien des Islam festzuhalten. Vor allem die Beseitigung von Korruption und Nepotismus, aber auch die Einführung eines Konsultativrates waren wichtige Forderungen der Geistlichkeit. Neben den scheinbaren Übereinstimmungen in den Positionen der konservativen Geistlichkeit und den Liberalen zeigten sich tiefe Widersprüche. Die Konservativen plädierten für eine rigide Islamisierung der Gesellschaft; liberale Tendenzen in den Massenmedien und die angebliche Verwestlichung des Kulturlebens waren u.a. das Ziel der Kritik. Hinsichtlich der politischen Strukturen beanspruchten die Ulama ein mehr informelles Mitspracherecht, während die Liberalen einen gewählten Konsultativrat forderten und diesen als die erste Stufe zur Demokratisierung des Systems ansahen.⁵

Daß die Wortführer beider Petitionen aus dem engeren Kreis des regierenden saudischen Hauses stammten⁶, zeigte die Ernsthaftigkeit der Debatte um die Reformnotwendigkeit des saudischen Systems. Während der Ruf nach politischem und sozialem Wandel von den konservativen Ulama und den Liberalen kaum Beachtung in den westlichen Medien fand, konnte die Affäre um den oppositionellen Scheich Muhammad al-Fasi, der angeblich vom saudischen Geheimdienst im letzten Oktober aus Jordanien entführt wurde, nicht verheimlicht werden.⁷ Die Entführung al-Fasis zeigte, daß die saudische Regierung nicht anders als die autoritären Herrscher der arabischen Einparteien-Staaten mit der Opposition umgeht.

- ³ Vgl. *Andrew Apostolou*: Stirrings of political debate, in: *The Middle East*, November 1991, S. 17 f.
- ⁴ Al-Mutaww'a-Polizei (etwa die zur Gehorsamkeit Zwingenden) ist das Exekutivorgan der unter Leitung der wahhabitischen Ulama 1903 gegründeten regionalen Ausschüsse "Zur Förderung der guten und Verhinderung der (religiös) verbotenen Taten". 1976 bekam der Leiter der Ausschüsse, Scheich Abd al-Aziz bin Abd Allah Al Sheikh, den Rang eines Ministers. Seit geraumer Zeit wird der Machtmißbrauch durch die Mutawwa, die sich in ihrer Mehrheit aus den wahhabitischen Stämmen der Nagd-Region rekrutieren, von den liberalen Gruppen kritisiert; vgl. hierzu *Waddah Sharrara*: Al-Ahl wa al-Ghanima. Muquimat al-Siyasa fi al-Mamlaka al-Arabiya al-Su'udiya (Die Verwandten und die Beute. Politikstrukturen in Saudi-Arabien). Beirut 1981, S. 200 ff.
- ⁵ Vgl. *Apostolou*, a.a.O., S. 18.
- ⁶ Der Wortführer der konservativen Gruppe war der führende wahhabitische Alim Scheich Abd al-Aziz bin Baz. Die prominenten Vertreter der Liberalen waren der ehemalige Informationsminister Muhammad Abdu Yamani, der Vorsitzende der Handels- und Industriekammer Abdullah al-Dabagh und Shakir Abdullah Al Sheikh, ein Abkömmling der einflußreichen Al Sheikh-Familie; vgl. hierzu *Apostolou*, a.a.O., S. 18.
- ⁷ Vgl. zur al-Fasi-Affäre *Patrick Cockburn*: Dirty tricks and the Saudi dissident, in: *The Independent* vom 7. Februar 1992.

Es scheint, daß die Liberalen ihre Aktion im Februar 1991 trotz des vorherigen Versprechens König Fahds (im November 1990), einen Konsultativrat zu berufen, unternahmen, weil die saudischen Herrscher wiederholt diese Versprechen, die in Krisenzeiten gemacht wurden, nicht eingelöst haben. So blieben diese Versprechen bei der Entmachtung König Sauds und der Thronbesteigung Faisals, nach der Zerschlagung der Bewegung der Neokhwan 1979 und nach der Thronbesteigung Fahds 1982 unerfüllt. König Fahd rechtfertigte das Verzögern der Reformen durch die regionalen politischen Ereignisse, vor allem den irakisch-iranischen Krieg und die Kuwait-Krise, die keine günstigen Bedingungen für die Reformen böten. In Wirklichkeit fürchteten die Saudis stets, daß die Reformierung des politischen Systems zu unübersehbaren Entwicklungen führen könnte.⁸

2. Das saudische politische System

Obwohl der Gründer des modernen saudischen Staates, König Abd al-Aziz Al Sa'ud (Ibn Saud), schon 1932 seine Macht über weite Teile der arabischen Halbinsel ausdehnte und das Königreich Saudi-Arabien ausrief, entwickelten sich die politischen Institutionen des Staates sehr langsam.⁹ Der König mußte zunächst den Widerstand der extremen Wahhabiten gegen die Errichtung moderner staatlicher Strukturen brechen.¹⁰ Zwei Jahre vor der Ausrufung des Königreiches ernannte Ibn Saud einen achtköpfigen Konsultativrat (*Maglis al-Shura*). Die Bedeutung dieser Institution ließ aber wenige Jahre nach ihrer Gründung nach, so daß sie de facto keine politische Relevanz mehr hatte. Ein Ministerrat existierte bis zum Ableben Ibn Sauds 1953 nicht. Die einzelnen Ministerien oder besser Minister, die eher Hofangestellte waren, folgten etappenweise: 1930 wurde das Ministerium für Außenangelegenheiten gegründet, 1932 das Finanzministerium und schließlich 1946 das Verteidigungsministerium. Von 1953 bis 1962 entstanden nach und nach die anderen Ministerien. Seit 1953 übernahm der jeweilige Kronprinz administrativ die Leitung des Ministerrates, dessen Vorsitz aber der König führte.

Abgesehen von den staatlichen Institutionen war es in der langen Gründungsphase wichtig, die relevanten Gruppen in das System einzugliedern. Der wichtigste Schritt war die allmähliche Anbindung der Ulama über die neu errichteten religiösen Ämter an den Staat. Die Ulama verloren aber im Rahmen dieses Prozesses an realer Macht. So führte die

⁸ Vgl. hierzu *Nadav Safran*: *Saudia Arabia: The Ceaseless Quest for Security*. Cambridge (Mass.) 1985, S. 220 ff.

⁹ Zur Entstehung und Entwicklung des Königreichs Saudi-Arabien siehe *Ayman a-Yassini*: *Religion and State in the Kingdom of Saudi Arabia*. Boulder: Westview Press 1985; auch *Ghassan Salamé*: *Political Power in the Saudi-State*, in: *Berch Berberoglu* (Hrsg.): *Power and Stability in the Middle East*. London 1989, S. 70 ff.

¹⁰ Ibn Saud war es 1929 gelungen, in einem Kriegszug die extremen Wahhabiten zu unterwerfen; vgl. hierzu *Safran*, a.a.O., S. 49 ff.

schrittweise Reformierung des Gerichtswesens zum Bruch der Monopolstellung der Ulama als Richter. Ein Mischsystem von Ulama und von juristisch nicht traditionell ausgebildeten Richtern war mit den wachsenden Erdöleinnahmen und zunehmender sozialer Differenzierung notwendig geworden. Das saudische Königshaus hatte schon nach der Eroberung Mekkas 1925 angefangen, die religiösen Institutionen Schritt für Schritt den Interessen des Staates unterzuordnen. Aus allen Konflikten, die ihre Ursachen in der Opposition der konservativen wahhabitischen Ulama gegen die notwendigen Erneuerungen des Staates hatten, mußte die Ulama als Verlierer hervorgehen. Aber weil die saudischen Herrscher nicht reformfreudig waren und die Ulama ihre soziale Position weiter behaupten konnte, kam es nicht zu einem Bruch zwischen dem Königshaus und der Ulama.

Von zentraler Bedeutung für das saudische System sind das herrschende Haus und die Klientel-Beziehungen der Mitglieder der Dynastie mit den wichtigsten Stämmen und städtischen Schichten. Das saudische Herrscherhaus, das aus mehreren tausend Mitgliedern besteht, nimmt eine wichtige politische Position im Staat ein. Die über Eheschließungen zustande gekommenen verwandtschaftlichen Beziehungen und die ökonomische Beteiligung der saudischen Dynastie an den wichtigsten Unternehmen des Landes sichern dem System die Loyalität der erwähnten Gruppen.¹¹ Die Mitglieder der saudischen Dynastie besetzen Schlüsselpositionen im Kabinett und vertreten den König in den wichtigsten Provinzen des Königreiches. Als feste Verbündete des Königshauses erwiesen sich die Stammescheichs, die vor allem nach dem Beginn der Erdölförderung nach dem Zweiten Weltkrieg einen wesentlichen Anteil am Reichtum hatten. Das gleiche gilt für die Händler-schicht, die in der nicht-wahhabitischen Hidschas-Region konzentriert ist.

Dem bürokratischen Apparat, der sich nach der Zunahme der Erdöleinnahmen in den sechziger Jahren stark vergrößerte, kam keine große politische Bedeutung zu. Wahrscheinlich verhindert das auf Stammesloyalität basierende Klientelsystem eine eigenständige politische Rolle der Bürokratie. Dies gilt ebenfalls für die Armee, deren Strukturen seit ihrer Gründung bewußt an die Stammesstrukturen angelehnt wurden. Zudem wurde durch die Errichtung der nur aus den Stämmen rekrutierten Nationalgarde ein Gegengewicht zur Armee geschaffen. Das durchgehende Klientelsystem und die enormen Erdöleinnahmen des Staates, gepaart mit der sich religiös-legitimierenden autoritären Herrschaft, verhinderten lange einen Wandel der politischen und sozialen Strukturen. Als Träger des Wandels wurden von den Beobachtern die sogenannten neuen saudischen sozialen Gruppen, die Intelligenz und die führenden Kräfte im Handel und in der Industrie vermutet.¹² Die sozialen Bindungen der neuen Gruppen, die nicht ganz zufällig aus den führenden sozialen Schichten stammten, und ihr privilegierter beruflicher Status machten sie nicht gerade zu radikalen Befürwortern eines politischen Wandels. Seit der Besetzung der Großmoschee

11 Vgl. *Salamé*, a.a.O., S. 79 ff.

12 Vgl. z.B. *Tibi*, a.a.O., S. 223.

von Mekka durch die puritanischen Neo-Ikhwan (Ikhwan: Bruderschaft) 1979 zeigte sich, daß neben den nicht sehr einflußreichen Liberalen auch die puritanischen Fundamentalisten, abgesehen von dem Ziel der jeweiligen Gruppe, einen Wandel anstrebten.¹³ Ein System, das nicht einmal, anders als die ebenfalls autoritär regierten Einparteiensysteme in Syrien und im Irak, über formale Partizipationsinstitutionen verfügte, schien auch den saudischen Herrschern zumindest kosmetisch reformbedürftig, zumal sich nach dem Golfkrieg die Demokratisierungsdebatte in der gesamten Region verstärkt hat.

3. Das neue Gesetzeswerk

Bevor König Fahd am 1. März das Gesetzeswerk der Öffentlichkeit präsentierte, versäumte er nicht darauf aufmerksam zu machen, daß in Saudi-Arabien in der Vergangenheit kein Verfassungsvakuum geherrscht habe, wie es im Zusammenhang mit dem saudischen politischen System von den Kritikern gerügt worden war. Der Koran, die Tradition des Propheten und das islamische Recht seien stets Leitprinzipien des saudischen Staates gewesen. Die drei neuen Gesetze: "Grundgesetz für das Regieren", die "Ordnung für den Konsultativen Rat" und die "Ordnung für die Provinzen" sollen diese Linie fortsetzen.¹⁴

Das wichtigste dieser drei Gesetze ist das "Grundgesetz für das Regieren", das in seiner Bedeutung einer Verfassung gleichkommen soll. Das Gesetz umfaßt 83 Artikel und ist in acht Kapitel unterteilt. Schon im ersten Kapitel (Allgemeine Grundsätze) hält das Grundgesetz an der islamischen Identität des Staates fest. Im zweiten Kapitel (Regierungsordnung) hebt das Gesetz hervor, daß der Koran und die Tradition des Propheten die Grundpfeiler des saudischen Staates bilden. Im dritten Kapitel (Grundlagen der saudischen Gesellschaft) erklärt das Grundgesetz zum erstenmal in der saudischen Geschichte offiziell und verbindlich, daß das Erdöl Eigentum des Staates sei und daß nur dem Staat die Förderung und die Einnahmen des Erdöls zukommen (Art. 14).¹⁵ Im gleichen Kapitel bekräftigt das Gesetz

13 Mit der Neo-Ikhwan ist die Gruppe um Jaihan al-Utaibi gemeint. Al-Utaibi, ebenfalls Wahhabit wie die herrschende saudische Dynastie, versuchte durch die spektakuläre Besetzung der Großmoschee von Mekka gegen die der puritanisch-wahhabitischen Grundsätze widersprechenden Erscheinungen aufmerksam zu machen. Daß er sich, wie in der saudischen Presse verbreitet wurde, als Mahdi bezeichnet, ist umstritten; siehe hierzu *Ayman al-Yassini: Religion and State in Kingdom of Saudi Arabia*. Boulder u.a. 1985.

14 Vgl. die englische Übersetzung der Gesetze in der saudischen Tageszeitung *Saudi Gazette* vom 3. März 1992. Zum arabischen Originaltext siehe *al-Hayat* vom 2.3.1992. Die Gesetze wurden nach saudischen Angaben von einem Expertengremium unter Vorsitz des Innenministers Emir Naiyf bin Abd al-Aziz, einem Bruder des Königs ausgearbeitet; vgl. *Al-Sharq al-Ausat* vom 2.3.1992.

15 Bis zur Verkündung dieses Gesetzes gab es keine definitive Bestimmung zum Verfügungsrecht über das Erdöl; vgl. hierzu *Khaldun al-Naqib: al-Mujtama' wa al-Da'ula fi al-Khalij wa al-Jazira al-Arabiya* (Der Staat und die Gesellschaft am Golf und auf der Arabischen Halbinsel). Beirut 1987, S. 146 f.

die Bedeutung des Privateigentums und seinen Schutz durch den Staat. Das fünfte Kapitel des Grundgesetzes beschäftigt sich mit Rechten und Pflichten des Staates und seiner Bürger. Für ein Land, das bis jetzt keine Verfassung hatte und keine verbrieften Rechte kannte, ist die Bestimmung des Art. 26, daß der Staat die Menschenrechte nach dem islamischen Recht (Sharia) garantiert, zumindest ein positiver Ansatz, wenngleich nicht übersehen werden kann, daß einer Gewährleistung von Menschenrechten unter dem Vorbehalt der Sharia weitaus weniger Bedeutung zukommt als etwa einem uneingeschränkten Bekenntnis zu den international anerkannten Menschenrechten; dies nicht nur deshalb, weil auch innerhalb der islamischen Welt keineswegs geklärt ist, welche konkreten Menschenrechte die Sharia verbürgt, sondern auch, weil Saudi Arabien es bisher abgelehnt hat, die UN-Menschenrechtspakte zu unterzeichnen.

Die im sechsten Kapitel (Staatsgewalten) enthaltenen Bestimmungen über die Gewaltenteilung sind ebenfalls grundlegend neu. Es heißt in Artikel 44: "Die Staatsgewalten setzen sich zusammen aus judikativer, exekutiver und organisatorischer Gewalt. Alle diese Gewalten kooperieren bei der Durchführung ihrer Aufgaben. Der König ist die letzte Entscheidungsinstanz." Die in diesem Artikel nicht näher spezifizierte organisatorische Gewalt ist in Art. 67 näher erläutert: "Die organisatorische Gewalt (al-sulta al-tanzimiya) schafft Regelungen, um die Interessen des Staates zu verwirklichen und Korruption zu eliminieren nach den Bestimmungen der Sharia..."; sie entspricht damit in etwa der Legislative. Gemäß Art. 55 liegt die Gesetzgebungskompetenz beim König selbst, so daß der König weiterhin eine besonders dominierende Stellung inne und an seiner Macht im Grunde nichts eingebüßt hat. Der Zweck der Gewaltenteilung, eine gewisse Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns durch "checks and balances", wird daher verfehlt.

Nicht unbedeutend ist ebenfalls das in diesem Kapitel (Art. 46) enthaltene Prinzip der unabhängigen Gerichtsbarkeit, die jedoch wiederum unter den Vorbehalt der Sharia gestellt wird. Ausdrücklich wird aber in diesem Artikel die Unabhängigkeit der Richter gegenüber allen staatlichen Organen festgeschrieben. Allerdings bleibt abzuwarten, ob diese Unabhängigkeit in der Praxis tatsächlich bestehen wird, d.h. ob die Richter in der Lage sein werden, allein nach ihrer Rechtsauffassung Urteile zu fällen. Im übrigen ist die Auslegung der Sharia traditionell eine Domäne der Ulama, die versuchen wird, ihren Einfluß in jeder Weise durchzusetzen.

Im Zusammenhang mit den Befugnissen des Königs (Art. 50-55) wird - wie oben bereits angedeutet wurde - deutlich, daß das Grundgesetz in Wirklichkeit die omnipotente Stellung des Königs nicht antastet. König Fahd hatte Recht, wenn er bei der Vorstellung der Gesetze feststellte, daß die Gesetze die Praxis des politischen Systems in Gesetzform wiedergäben.¹⁶ Die Rechte des Königs reichen von der Ernennung und Entlassung der Minister und

¹⁶ Vgl. Saudi Gazette vom 3.3.1992.

Offiziere bis zur Ernennung und Entlassung des Konsultativrates. Der König behält sich aufgrund des Artikels 83 sogar das Recht vor, selbst über ein Dekret die Bestimmungen des Grundgesetzes zu ändern.

Aufgrund des zweiten Gesetzes ("Ordnung des Konsultativen Rates") steht dem vom König zu ernennenden sechzigköpfigen Konsultativrat kein bedeutendes Mitspracherecht zu. Der Rat hat nicht einmal die Befugnis, seinen Vorsitzenden zu wählen. Der König hat sich das Recht vorbehalten, alle vier Jahre die Mitglieder des Rates und dessen Präsidenten zu ernennen. Der Rat hat zwar das Recht, Stellung zu den Beschlüssen des Ministerrates zu nehmen und notfalls seine Zustimmung zu den Beschlüssen zu verweigern; der König trifft aber letztlich die Entscheidung (Art. 17). Der Rat kann auch nicht sein Statut ändern; nach Art. 30 kann dies nur der König.

Die Provinzenordnung bringt keine Teilhaberechte für die Bevölkerung im Zusammenhang mit regionalen oder kommunalen Fragen mit sich, denn die Emire der Provinzen haben nach der neuen Ordnung eine dominierende Stellung, und der Rat hat nur eine konsultative Funktion, zumal gemäß Art. 15 der Provinzenordnung die Mitglieder der Provinzräte von der Regierung in Riyad ernannt werden.

Das Gesetzeswerk, das in der saudischen Presse als eine große Wende gefeiert wurde, ist in Wirklichkeit der Versuch einer zaghaften und kontrollierten Öffnung. Offensichtlich hat das Gesetzeswerk keine große Erneuerung hervorgebracht und lediglich die politische Realität in Form von Gesetzen wiedergegeben; allerdings beendete das Grundgesetz faktisch das konstitutionelle Vakuum im Königreich. Auch wenn König Fahd bestreitet, daß ein Verfassungsvakuum in Saudi-Arabien jemals existierte, kann er nicht glaubhaft bestreiten, daß das traditionelle Argument, der Koran sei die Verfassung des Königreiches, eine Schutzbehauptung war. Offenbar war die konservative wahhabitische Geistlichkeit der Meinung, eine Verfassung sei eine dem Islam fremde Erneuerung. Die wahhabitische Lehre lehnt als eine puristische Lehre jede Erneuerung (arab. *bid'a*) ab. Daß das "Grundgesetz für die Regierung" nicht formell als Verfassung deklariert wurde, obwohl ihm diese Funktion materiell im Rahmen der drei verkündeten Gesetze wohl zugedacht ist, dürfte dies bestätigen.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß die seit über zweihundert Jahren bestehende Koalition zwischen dem saudischen Herrscherhaus und der wahhabitischen Geistlichkeit ihre dominante Rolle festgeschrieben hat. Dem König bleibt seine politische Macht erhalten. Die Ulama haben ihren Einfluß vor allem dadurch gesichert, daß maßgebende Bestimmungen unter den Vorbehalt der Sharia gestellt wurden, deren Auslegung traditionell ihnen allein zusteht. Obwohl also inhaltlich die politischen Machtverhältnisse unverändert bleiben, kann das Gesetzeswerk dennoch insofern als bescheidener Fortschritt gewertet werden, als nun

zumindest ein Verfassungstext existiert, der konkret veränderbar ist und so einen Ansatz für Verbesserungen eröffnet.

4. Ausblick

Auch wenn die konservativen Erdölstaaten bei der kontrollierten Öffnung ihrer autoritären Systeme beteuern, die Pläne für die Öffnung stammten aus der Zeit vor dem Golfkrieg, entspricht dies nicht der Entwicklung dieser Systeme in der letzten Dekade. Insbesondere die dramatische Veränderung der sozialen Strukturen nach dem unermeßlichen Anstieg der Erdöleinahmen, die Bildung von neuen sozialen Gruppen, die Einflüsse des islamischen Fundamentalismus und die regionale Destabilität nach der iranischen Revolution 1979, vor allem nach dem Ausbruch des irakisch-iranischen Krieges 1980, blieben nicht ohne Einfluß auf die politischen Systeme am Golf. Saudi-Arabien, das neben Oman¹⁷ jede Öffnung des Systems ablehnte, beobachtete vor der Auflösung des Parlaments in Kuwait das demokratische Experiment im Nachbarland mit Unbehagen. Statt im Zuge der politischen Annäherung der Staaten des Golf-Kooperationsrates sein politisches System an die "liberaleren" Staaten Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate und Bahrain anzupassen, unterstützte das Königreich das Ende des einzigen halbwegs demokratischen Systems in Kuwait 1986. Nach dem Golfkrieg gerieten die saudischen Herrscher unter externen und internen Druck. Es ist daher nicht ganz unglaubwürdig, wenn die saudische Regierung behauptet, daß die Pläne für die Reform des Systems vor dem irakischen Einfall in Kuwait fortgeschritten waren und nur der Überfall sie verzögerte. Denn der Zusammenbruch des Ostblocks und das Ende der kommunistischen Systeme in Osteuropa verstärkten auch in der arabischen Welt die Debatte über Demokratisierung und Menschenrechte. Selbst der Irak verkündete vor dem Einfall in Kuwait eine neue Verfassung, die zwar keinen realen Wandel bedeutete, aber den politischen Institutionen wenigstens einen demokratischen Anstrich gab. Saudi-Arabien befand sich nicht anders als die Einparteienstaaten im arabischen Raum am Scheideweg zwischen den politisch liberalen Kräften, die für eine verstärkte Partizipation der Bevölkerung, politischen Pluralismus und die Menschenrechte eintraten, und der islamistischen Bewegung. In Saudi-Arabien offenbarten sich aber zwei wichtige Besonderheiten. Zum einen war es dem Staat nach der Niederschlagung der wahhabitischen Neo-Ikhwan-Bewegung gelungen, den islamistischen Fundamentalismus zu schwächen. Das System mußte aber nun den Versuch unternehmen, sowohl die Interessen der liberalen Kräfte als auch die der mit dem Königshaus verbündeten konservativen wahhabitischen Geistlichkeit

¹⁷ Sultan Qabus von Oman verkündete im November 1991 ein Gesetz über die Konstituierung eines "Konsultativen Rates". Das Gesetz gibt dem Rat, anders als das saudische Gesetz, umfassendere Rechte. Dazu gehört die Beratung über die Gesetze vor ihrer Verabschiedung sowie das Widerspruchsrecht gegenüber Entscheidungen der Regierung. Der Sultan bleibt allerdings wie bei dem saudischen "Grundgesetz für das Regieren" die letzte Entscheidungsinstanz; vgl. hierzu im einzelnen die saudische Tageszeitung al-Sharq al-Ausat vom 15.11.1991.

zu berücksichtigen. Die neuen Gesetze sind daher ein Kompromiß, mit dem das Königshaus beide gesellschaftlichen Gruppen zu integrieren beabsichtigt, ohne selbst an realer Macht zu verlieren. Ob eine Ordnung, die die Frauen kategorisch aus dem öffentlichen Leben verbannt hat, die weder politische Parteien noch die Gründung von Gewerkschaften zuläßt, zeitgemäß ist und ob sie genügend die Interessen der neuen Schichten in der Industrie und Verwaltung berücksichtigt, bleibt fraglich.¹⁸ Mit der Verkündung des neuen Gesetzeswerkes war eine Warnung an die Adresse der Liberalen und Konservativen unüberhörbar. Der König machte bei der Präsentation der Gesetze deutlich, daß die verkündeten drei Gesetze je nach der Interessenlage des Königreiches umgewandelt und entwickelt würden. Ob die Entwicklung in Richtung einer größeren Partizipation oder Zementierung der jetzigen Strukturen verläuft, bleibt abzuwarten.

¹⁸ Aufgrund eines königlichen Dekrets von 1956 wurden Streiks im Königreich unter Androhung schwerer Strafen verboten. 1961 verkündete König Saud bin Abd al-Aziz ein Dekret, das die Gründung von politischen Parteien verbietet; vgl. *Salamé*, a.a.O., S. 85 f.