

3.2. Bahrains Einbürgerungspolitik

Sunniten als Rettung für Al-Khalifa?*

Hala Kindelberger

Das Königreich Bahrain, das eine bedeutende strategische Position in der Golfregion einnimmt, wird seit 1783 von der Familie Al-Khalifa beherrscht. Um seine Herrschaft zu erhalten, bedient sich das Regime einer konfliktträchtigen Einbürgerungspolitik: Gegen die schiitische Mehrheit im Land werden sunnitische Fremde eingebürgert und in staatstragende Positionen gehievt. Ob diese Rechnung der Monarchen aufgehen wird, ist allerdings zweifelhaft.

Aufgrund seiner geografischen Lage am Knotenpunkt diverser Handelswege ist Bahrain stets ein Land der Vielfalt gewesen. Die Einbürgerung vormalig Fremder ist existenzieller Bestandteil des Königreichs. Besonders seit dem enormen wirtschaftlichen Aufschwung, den der Ölreichtum bedingte, verändert sich die Bevölkerungsstruktur rapide. Während 1950 in Bahrain auf einer Fläche von 711 Quadratkilometer rund 70.000 Einwohner lebten, sind es 60 Jahre später ca. 1,2 Mio. Einwohner. Da aus den Reihen der einheimischen Bevölkerung der entstehende Bedarf an qualifizierten sowie unqualifizierten Arbeitskräften nicht gedeckt werden konnte, rekrutierte Bahrain (wie auch alle anderen GCC-Staaten¹) die nötigen Arbeitskräfte vor allem aus arabischen und ostasiatischen Ländern. Heute sind 52 Prozent der Bewohner Arbeitsmigranten. Aufgrund der Bevölkerungsstruktur mit ihrem hohen Ausländeranteil spielt die Einbürgerungspolitik weiterhin in Bahrain eine wichtige Rolle. Je nach politischer Loyalität oder religiöser Zugehörigkeit der Eingebürgerten können diese die Balance im Land merklich verändern.

Geringe Loyalität?

Das erste, kurze Experiment in Richtung Parlamentarismus unternahm die konstitutionelle Monarchie unter Prinz Isa ben



Dipl.-Soz. Hala Kindelberger, Philipps-

Universität Marburg.

hala.kindelberger@staff.uni-marburg.de

* Der Artikel beruht auf Interviews, welche die Autorin bei einer Forschungsreise zwischen März und Mai 2010 im Rahmen des DFG-geförderten Projekts „Transformation, Demokratisierung und Islamisierung in Südostasien und dem Nahen Osten aus der Geschlechterperspektive“ (Universität Marburg) führte.

1 GCC-Staaten sind die Mitglieder des 1981 gegründeten Golfkooperationsrates: Saudi-Arabien, Katar, Kuwait, Oman, die Vereinigten Arabischen Emirate und Bahrain.

Khalifa unmittelbar nach der Unabhängigkeit Bahrains Anfang der 1970er Jahre, was bisweilen als „Modernisierung der Autokratie“ (Schlumberger 2008: 156) bezeichnet wird. Doch nach 1975 wandelten er und der bis in die heutige Zeit regierende Premierminister Khalifa Ben Sulman Bahrain in eine repressive autokratische Monarchie. Die 1975 suspendierte Verfassung wurde erst 2002 modifiziert und wieder in Kraft gesetzt. Einer der Gründe für die Stagnation der Demokratisierung – trotz einiger bemerkenswerter Fortschritte wie die Einführung des Frauenwahlrechts – damals wie heute ist der Sicherungsmechanismus der Herrschaft der sunnitischen Monarchenfamilie in Anbetracht der sich vergrößernden schiitischen Mehrheit durch Einwanderung aus dem Iran.² Begleitet von Irans historischem Anspruch auf Bahrain und der relativ jungen Staatsgeschichte sind sich die Monarchen der Loyalität ihres Volkes nicht sicher. Mangelnde Loyalität gegenüber der Al-Khalifa-Familie wird den Schiiten vonseiten des Regimes besonders dann vorgeworfen, wenn diese mehr Liberalisierung oder Gleichberechtigung von der sunnitischen Elite fordern. Zwischen der sunnitischen Monarchenfamilie und der schiitischen Mehrheit in der Bevölkerung herrscht weiterhin große Skepsis (vgl. Derichs 2008). Diskriminiert fühlt sich die schiitische Mehrheit insbesondere bei Fragen der Verteilung von Einnahmen aus der Rentenökonomie, der Vergabe wichtiger Staatsposten sowie bei der Darstellung des schiitischen Glaubens in Staatsschulbüchern. Ein Mangel an Partizipationsmöglichkeiten gepaart mit starker politischer Repression hat bis zum Ende der 1990er Jahre Bahrains politische Lage geprägt und kennzeichnet bis heute das Verhältnis zwischen den beherrschten Schiiten, „der Mehrheit der Bahraini“, und der herrschenden Familie. Nach dem Kalten Krieg – und speziell nach dem 2. Golfkrieg – konnte Bahrain dem internationalen Druck, insbesondere der USA, und der Transitionselle in der Region nicht ausweichen. Später als Kuwait, aber früher als die Vereinigten Arabischen Emirate und Katar durchlief Bahrain, einen Transformationsprozess. Nach 25 Jahren politischer Repression und parlamentarischer Abwesenheit (1975-2000) wurde Bahrain zu einer konstitutionellen Monarchie.

2 Insgesamt beträgt der Anteil an Muslimen in Bahrain ca. 85 Prozent, davon wiederum sind ca. 65 Prozent Schiiten und 35 Prozent Sunniten.

Einbürgerung als Machtmittel

1996 sorgte ein Bericht für Aufruhr, der unter dem Namen „Bandergate“ Schlagzeilen machte. Salah El-Bandar, ein Sunnite sudanesischer Abstammung und ehemals strategischer Planungsberater im bahrainischen Ministerium für Kabinettsangelegenheiten, löste mit vermeintlichen Enthüllungen einen Staatskandal aus. Der 240 Seiten umfassende El-Bandar-Report erhob schwere Vorwürfe gegen die Regierung. Diese versuche durch eine gezielte Politik, mit dem sunnitischen Bevölkerungsteil eine erweiterte Machtbasis zu etablieren und damit den politischen Einfluss der schiitischen Mehrheit einzudämmen. Viele Schiiten betrachten die verstärkte Einbürgerung von Sunniten als Bestätigung der 1996 durch den Report bekannt gewordenen Annahmen. Als der kritische El-Bandar-Report publik wurde, stritt das bahrainische Regime vehement ab, Einbürgerungspläne zu verfolgen, die zu demografischen Änderungen führen könnten. Statistiken zeigen jedoch ein Wachstum der Einwohnerzahlen, das nicht mit der Geburtenrate oder „normalen“ Einbürgerungszahlen erklärt werden kann.

Bahrain sieht gesetzlich keine Einbürgerung vor, wenn man sich nicht mindestens 7 bis 25 Jahre (je nach Herkunftsland) im Land aufhält. Seit Jahren versuchen bahrainische Frauen und Frauenorganisationen vergeblich, durchzusetzen, dass Kinder von bahrainischen Frauen und ausländischen Ehemännern die Staatsbürgerschaft erhalten; ganz zu schweigen von den Partnern. Die Staatsbürgerschaft in Bahrain auf geregelter Weg zu erlangen ist äußerst schwierig. Hier zeigt sich eindeutig die Widersprüchlichkeit der Praxis der Regierung, die ihre eigenen Interessen durchsetzen will. Denn außer dem gesetzlich geregelten Weg zur Staatsbürgerschaft darf der König Ausnahmen bei der Einbürgerung vornehmen. Dies gestatten die 2002 beschlossenen Verfassungsänderungen. *Elwifaq*, der schiitische Oppositionsblock (umfasst mehr als 13 schiitische Gruppierungen) erhebt den Vorwurf, dass dies seit Jahrzehnten zur Änderung der Mehrheitsverhältnisse genutzt werde. *Elwifaq* rechnet vor, dass jährlich 10.000 Sunniten eingebürgert würden (vgl. Fadhl 2009). Sie sollen in besonders staatsnahen Sicherheitsinstitutionen arbeiten, insbesondere im Innenministerium, Verteidigungsministerium, der Königlichen Garde und als Sicherheitskräfte. Tatsächlich lässt sich in Bahrain feststellen, dass die Sicherheitskräfte meist keine gebürtigen Bahraini sind. Die „importierten“

neuen sunnitischen Bahraini kommen zumeist aus Pakistan, Syrien, Irak und Saudi-Arabien – hier besonders vom Stamm der Dawaser. Manche besitzen die doppelte Staatsbürgerschaft, leben im saudischen Gebiet und kommen nach Bahrain, nur um zum wählen. Vorwürfe wurden laut, dass alle neu Eingebürgerten umgehend Arbeit bekämen, während unter den Bahraini selbst Arbeitslosigkeit herrsche. Zudem erhielten die Privilegierten sofort Wohnungen, während „normale“ Bahraini Jahre warten müssten (vgl. Fadhl 2009). Der Unmut über die Einbürgerungsfrage ist so besonders groß unter der schiitischen Bevölkerung, aber auch unter liberalen und linksorientierten politischen Organisationen. Die schiitische Opposition hat sich in mehreren Initiativen wie u. a. *Haraket Ahrar El-Bahrain* (Bewegung der Freieren Bürger in Bahrain) und *Haraket Haq* (Bewegung der Gerichte) gegen die Einbürgerung engagiert. Aber auch zivile Organisationen wie *Lagnet Monahadat Eltadchnees El-Seyasy* (Komitee für den Widerstand gegen politische Einbürgerung) gehen gegen die Einbürgerung und die neuen Bürger an die Öffentlichkeit. In Youtube, Internetsendungen, Chatrooms, aber auch Oppositionszeitschriften kann man unzählige wütende Meinungen und Analysen, Bilder von Demonstrationen, *Fatwa* (religiöse Bestimmungen), die die Schiiten in Bahrain gegen Al-Khalifa und das Khalifa-Regime richten, sehen und hören. Al-Khalifa benutzt hingegen das offizielle Fernsehen und Zeitungen, denen viele Bahraini geringes bis kein Interesse schenken.

Erschwerte Oppositionsarbeit

1999 unternahm Al-Khalifa den Versuch, sich mithilfe eines Volksreferendums über die Änderung der Verfassung von 1971 größere Legitimität zu verschaffen. Schnell wurde die starke Mobilisierungskraft der Schiiten innerhalb der Bevölkerung deutlich sowie deren Anspruch, „eigene“ Ziele zu formulieren und durchzusetzen. Die erste Parlamentswahl, an der sich die Schiiten beteiligten, brachte ihnen 18 von 40 Parlamentssitzen. Die Koalition der Schiiten mit liberalen und linken Gruppierungen bot der Monarchenfamilie Anlass zur Sorge. Sie sah ihre Legitimität durch die Schiiten infrage gestellt. 2001 rief König Hamad eine revidierte Version der Verfassung aus, die mehr legislative Rechte für den Monarchen beinhaltete (vgl. Schlumberger 2008: 149). Damit kehrte der König seinen

zuvor verkündeten Transitionsabsichten den Rücken zu. Ein Pressegesetz wurde erlassen, das Kritik am Monarchen als strafbare Handlung vorsieht. Die Opposition befindet sich damit in einer prekären Lage, wenn sie die Rechte ihrer Wähler vertreten möchte. Kritik kann schnell als antimonarchisch aufgefasst und damit zur strafbaren Handlung werden. Für die Oppositionsarbeit kommt erschwerend hinzu, dass in vielen Bereichen Zahlen, Informationen sowie Transparenz fehlen. So ist die genaue Zahl der Einwohner unbekannt; sie schwankt von einer Quelle zur nächsten, und die sehnsüchtig erwartete Volkszählung 2010 ist bis heute noch nicht publiziert worden. Auch die Zahl der Sunniten und Schiiten schwankt je nach Quelle. Die Opposition erhebt den Vorwurf, dass die Monarchen seit Jahren die Zahl der Eingebürgerten verschleiern und wartet seit Jahrzehnten auf offizielle Zahlen über eingebürgerte Sunniten und Schiiten.

Wahlkreise werden so gestaltet, dass unerwünschte Kandidaten nicht genügend Wählerstimmen bekommen. Umgekehrt wird die Wahl bevorzugter Kandidaten dadurch befördert, dass diese in Wahlkreisen antreten können, in denen kaum jemand lebt (so im Fall Al Goudas, der einzigen gewählten Frau im Parlament). Die Strategie, sich über die Einbürgerung sunnitische Gruppen zu legitimieren und Loyalität zu erlangen, schürt Konflikte. Die Auseinandersetzung zwischen Al-Khalifa und der schiitischen Bevölkerung wird auf dem Rücken der Eingebürgerten ausgetragen. Jene haben Arbeit, Wohnraum und werden von Al-Khalifa mehr oder weniger unterstützt und geschützt, aber sie dürfen keine eigenen Organisationen oder politischen Vertretung haben. Von ihnen wird erwartet, der Regierung gegenüber dankbar und loyal zu sein und sich unauffällig zu verhalten.

Al-Khalifa vs. Schiiten

Wie auch in den anderen Golfmonarchien spiegelt sich die geografische Nähe zu Saudi-Arabien und dem Iran in Bahrain im inneren Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten wider. Besonders nach der Iranischen Revolution, dem Ende der panarabischen nasseristischen Bewegung und der Zunahme des Einflusses des politischen Islamismus hat sich der Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten in der ganzen Region wieder bemerkbar gemacht. Aber in keinem der anderen Golfstaaten ist der Konflikt so auffällig wie in Bahrain. Dieser verläuft zwischen Al-Khalifa als privilegierter

sunnitischer Monarchenfamilie und der schiitischen Bevölkerungsmehrheit. Das führt zu stärkeren Koalitionen zwischen den Schiiten selbst, wenngleich sie nicht alle der gleichen schiitischen Glaubensrichtung angehören. Trotz aller Bemühungen der Regierung, die Zahlen der Schiiten im Parlament zu reduzieren, gewannen 19 schiitische Kandidaten im vergangenen Oktober jeweils eines der 40 Parlamentsmandate. Einer der Höhepunkte der paranoiden anti-schiitischen Politik der Al-Khalifa war die Anordnung durch die Regierung im Mai 2010, die religiösen schiitischen *Husseiniat* (Gebetshäuser) komplett zu überwachen. Dies erfolgte im Anschluss an eine Rede des Königs, in der er 23 schiitische Führungspersönlichkeiten des Hochverrats und geheimer Treffen zur Vorbereitung eines Putsches bezichtigte.

Aufgrund internationalen Drucks hat König Hamad am Anfang seiner Herrschaft Demokratisierungsprozesse angestrebt. Seine Minister und besonders der Premierminister waren jedoch kaum zu Zugeständnissen bereit, aus Angst, ihre Herrschaft zu schwächen oder gar zu verlieren. Daher war es für die Bahraini keine Überraschung, als Demonstranten im Jahr 2010 ihre Rufe gegen den Premierminister und seine politische Einbürgerungspolitik richteten. Das Misstrauen zwischen Al-Khalifa und dem Volk ist besorgniserregend, besonders nach den verstärkten Unruhen in mehreren arabischen Staaten. Über die iranische Rolle lässt sich hier nur spekulieren; viele Experten im arabischen Raum schreiben dem Iran zumindest eine Einflussnahme zu. Al-Khalifa betrachten die schiitische Opposition als iranische Handlanger und stellen die „richtigen“ Bahrainis stets als treu und loyal zur Monarchie dar.

Kreativ ins Abseits

Die „Fremden“ werden vor allem durch die „Einbürgerung“ als ein Instrument zur Sicherung der Herrschaft genutzt. Der Anstoß der Opposition, über die Kontrolle der Migration und Einbürgerungspolitik zu debattieren, wird durch die zukünftige Verteilung der Öleinnahmen bestimmt; ein absehbarer Wegfall der Öleinnahmen und somit eine Schwächung der Rentierstaatlichkeit dürfte zu sich verstärkender Unzufriedenheit, vielleicht gar zu einem Bürgerkrieg führen.³ Wohl wissend, dass sie immer weniger Rückhalt in den unterprivilegierten Schichten der Bevölkerung,

3 Gemäß derzeitiger Prognosen werden – im Vergleich der GCC-Staaten – die Ölreserven in Bahrain als Erstes aufgebraucht sein.

besonders in der schiitischen Mehrheit hat, baut die Monarchenfamilie selektiv auf loyale sunnitische Gruppen, deren Vorteile durch die Einbürgerung mit denen der Machthaber verknüpft sind. Dadurch verstärkt sich der Konflikt zwischen dem sunnitischen Monarchen und den Schiiten in der Opposition. Langfristig könnte diese Strategie zum Ende der Herrschaft Al-Khalifas führen, insbesondere, weil die „neuen Bürger“ sich eines Tages gegen das autoritäre Regime auflehnen könnten. Es liegt keinerlei Sicherheit vor, dass die neu Eingebürgerten das Regime zukünftig unterstützen werden, bloß weil sie Sunniten sind.

Der tunesische Marsch gegen Ben Ali Anfang 2011 hat erstaunliche Ergebnisse gezeitigt. In Ägypten kam mit Mubaraks Sturz eine neue Zeitenwende, deren Ansteckung schon jetzt nicht nur in Bahrain zu merken ist. In Saudi-Arabien wurden zum ersten Mal in der Geschichte des Landes Kompromisse im parlamentarischen Sinne errungen. Überall im arabischen Raum wird die Machtbasis der neopatrimonialen Regime herausgefordert. Dieser Herausforderung begegnen die Regime mit unterschiedlichen Mitteln. Hierzu bedarf es einiger Kreativität. Westliche Staaten, allen voran die USA, und Golfanrainer wie Saudi-Arabien sind angesichts diverser Interessen nicht an einer Kritik der bahrainischen Einbürgerungspraxis interessiert; sei es aufgrund der Erwägung, den iranisch-schiitischen Einfluss in Bahrain gering zu halten, oder aufgrund der Überlegung, die eigenen Grenzen vom Zustrom schiitischer Migranten freizuhalten. Doch die Einbürgerungspolitik der Monarchie könnte sich als tickende Zeitbombe erweisen, insbesondere nach dem absehbaren Ende der Ölressourcen. Schon jetzt zeichnen sich Probleme hinsichtlich Wasserversorgung, Wohnraum, Arbeit sowie ethnische und religiöse Auseinandersetzungen ab. Diese könnten langfristig die Herrschaft Al-Khalifas gefährden. 🌐

Literaturverzeichnis

Derichs, Claudia: Frauen als Akteurinnen politischen Wandels in islamischen Transformationsstaaten. In: Brabandt, Heike / Roß, Bettina / Zwingel, Susanne (Hrsg.): *Mehrheit am Rand? Geschlechterverhältnisse, globale Ungleichheit und transnationale Handlungsansätze*. VS Verlag, Wiesbaden 2008, S. 217-234.

Fadhl, Abbas Mona: Die politische Einbürgerung in Bahrain: Zurück auf Anfang (*El-Tadchnees El-Seyasy in Bahrain: Awda ala Bed' e*). <http://www.alarabiya.net/views/2009/11/20/91883.html> (abgerufen am 07.05.2010).

Pawelka, Peter (Hrsg.): *Der Staat im Vorderen Orient. Konstruktion und Legitimation politischer Herrschaft*. Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.

Schlumberger, Oliver (Hrsg.): *Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*. Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.