

Externe Demokratieförderung in Nordafrika/Nahost: Eine zum Scheitern verurteilte Strategie?

Sigrid Faath

Einleitungs- und Auswertungskapitel der Studie:
Sigrid Faath (Hrsg.): Demokratisierung durch externen Druck?
Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost,
Hamburg 2005

Teil I: Internationale Demokratieförderung seit dem 11. September 2001: Zum Forschungsgegenstand der Studie

Anfang des Jahres 2003 dominierten in der Berichterstattung der internationalen Medien über Nordafrika/Nahost Beiträge über den bevorstehenden Krieg der USA gegen den Irak und seine möglichen regionalen Auswirkungen. Zwei Jahre nach dem Krieg und dem Sturz des Regimes von Saddam Husain konzentriert sich die Berichterstattung auf ein weiteres Ziel der US-Regierung, das – zumindest dem Diskurs zufolge – nicht in einem, sondern in allen Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens umgesetzt werden soll: Das Ziel heißt Demokratie bzw. Demokratisierung. Die Begriffe „Freiheit“ und „Frieden“ werden eng mit Demokratisierung verbunden und nicht selten auch mit Demokratie gleichgesetzt. Präsident Bush bekräftigte ganz in diesem Sinne seit Beginn seiner zweiten Amtszeit am 20. Januar 2005 mehrfach, weltweit „Freiheit und Frieden“ sichern zu wollen.¹

¹ Vgl. seine Antrittsrede unter: www.whitehouse.gov/inaugural; deutsche Übersetzung unter: www.faz.net/bush. In dieser Rede heißt es: „We are led, by events and common sense, to one conclusion: The survival of liberty in our land increasingly depends on the success of liberty in other lands. The best hope for peace in our

Nach der Durchführung der Präsidentschaftswahl in den Palästinensischen Gebieten am 9. Januar 2005 und den Legislativwahlen im Irak am 30. Januar, den ersten Kommunalwahlen in Saudi-Arabien am 13. Februar, den Protestdemonstrationen im Libanon gegen die syrische Militärpräsenz und Einmischung in libanesischen Politik nach der Ermordung des libanesischen Politikers und Unternehmers Rafik Hariri am 14. Februar, die den syrischen Präsidenten am 5. März veranlassten, die Verlegung und den stufenweisen Rückzug der syrischen Truppen im Libanon bekannt zu geben, und der Ankündigung des ägyptischen Präsidenten am 26. Februar nach Protesten gegen seine neuerliche Kandidatur für das Präsidentenamt, eine Verfassungsänderung vornehmen zu wollen, damit im Herbst 2005 erstmals plurale Präsidentschaftswahlen stattfinden können, mehrten sich optimistische Berichte über den „Wind des Wandels“ und die „Demokratisierung der arabischen Welt“. Zahlreiche Beobachter brachten diese Einzelereignisse in Zusammenhang mit dem externen Demokratisierungsdruck der US-Regierung seit dem 11. September.² Die als „ungewöhnlich“³ eingestuften Ereignisse in einigen Staaten des Nahen Ostens bestätigten wiederum die US-Regierung in ihrem „Demokratisierungskurs“. Außenministerin Rice stellte in einem Interview am 1. März 2005 in London klar, dass die *Broader Middle East and North Africa Initiative* weiterhin Aktualität besitze und das Ziel der US-Regierung bzw. des Präsidenten die Verbreitung der universalen Werte Freiheit und Frieden sei.⁴

world is the expansion of freedom in all the world.“ Vgl. ferner seine *State of the Union Address* vom 2.2.2005 (www.whitehouse.gov) oder seine Rede in Brüssel vom 21.2.2005, wo er ebenfalls detailliert auf den Nahen Osten einging: „We are determined to see two democratic states, Israel and Palestine, living side by side in peace and security.“ Bezüglich der anderen Staaten in Nordafrika/Nahost äußerte er die Hoffnung, dass die Bevölkerung sich für Partizipation und Fortschritt entscheiden werde und sich von Marokko bis Bahrain, Irak und Afghanistan ein „Bogen der Reform“ spannen werde. Text unter: www.whitehouse.gov.

² Vgl. z.B. *Le Monde*, Paris, 1.3.2005 (Washington observe avec satisfaction les récentes évolutions au Moyen-Orient. L'administration Bush crédité de plusieurs succès); ebenda, 9.3.2005 (Le Proche-Orient bouge: faut-il remercier Bush?); *Financial Times*, London, 2.3.2005 (U.S. policy shows signs of paying dividends) oder 4.3.2005 (A less certain pessimism about the Middle East); *Die Welt*, Berlin, 2.3.2005 (Der Wind des Wandels); *International Herald Tribune*, Frankfurt a.M., 7.3.2005 (In Mideast new forces are driving the politics into new territory).

³ Vgl. *International Herald Tribune*, Frankfurt a.M., 2.3.2005 (Mideast climate change). Vgl. auch die graphische Darstellung der Entwicklungen in nahöstlichen Staaten in *Le Monde*, Paris, 9.3.2005 (Evolutions politiques dans le Proche et Moyen-Orient).

⁴ Vgl. U.S. Department of State. Office of the Spokesman: Interview Secretary of State Condoleezza Rice with Arab journalists, March 1, 2005, London, Washington D.C., 1.3.2005; Text unter: <http://usinfo.state.gov>.

1. Zum Hintergrund der Demokratisierungsinitiativen

Seit den Terroranschlägen des islamistischen al-Qa'ida-Netzwerkes vom 11. September 2001 führt die US-Regierung den Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit sicherheitspolitischen Mitteln an. Sicherheitspolitische Mittel werden allerdings, so auch die Einstellung des US-Verteidigungsministers Rumsfeld, nicht als ausreichend erachtet, um diesen Kampf zu gewinnen. Es braucht, so Rumsfeld, einen „multidimensionalen“ Ansatz, der nichtmilitärische Mittel einschließt.⁵ Um die „Wurzeln“ des Terrorismus zu bekämpfen, werden in den nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten politische und wirtschaftliche Reformen eingefordert. Konkret soll die Demokratisierung der politischen Systeme vorangetrieben, „good governance“, verstanden als „gute Regierungsführung“, und Marktwirtschaft umgesetzt werden, denn ihr Fehlen wird als Hauptursache für den Terrorismus bzw. den personellen Nachschub terroristischer Gruppen eingestuft. Diese Argumentation wird von namhaften amerikanischen Politikwissenschaftlern wie u.a. Larry Diamond gestützt. In seinem Beitrag vom März 2002 mit dem Titel „Winning the new cold war on terrorism – the democratic governance imperative“⁶ plädierte Diamond für die Förderung von Demokratie- und „good governance“-Programmen. Indem er die Bedrohung durch Terrorismus, „an evil and elusive enemy“, der Bedrohung durch den sowjetischen Kommunismus im Kalten Krieg gleichsetzte, beschwor er zudem die Logik der Blockbildung; ein solches Denken in Freund-Feind-Kategorien spiegelt der bekannte Ausspruch von Präsident Bush wider: „Wer nicht mit uns ist im Kampf gegen Terrorismus?, ist gegen uns.“ Die Demokratieförderung wurde nach dem 11. September föhglich zu einer Strategie gegen den Feind (Terrorismus), die fehlende Bereitschaft zur Demokratisierung (als Mittel im Kampf gegen Terrorismus) gemäß dieser Logik zu einem feindlichen Akt. In dem Bericht der *Presidential Study Group* zum Thema „Sicherheitsreform und Frieden“⁷ heißt es ganz in diesem Sinne über die drei Säulen der US-Strategie im Nahen Osten zu der

⁵ Vgl. Eikmeier, Dale C.: How to beat the global islamist insurgency, in: Middle East Quarterly, Philadelphia, Winter 2004, unter: www.meforum.org/article/689.

⁶ Veröffentlicht vom Institute for Global Democracy, Washington D.C., Policy Paper, Nr. 1, März 2002, 16 S.

⁷ Report of the Presidential Study Group: Security reform and peace. The three pillars of U.S. strategy in the Middle East, Washington D.C. (The Washington Institute for Near East Policy), 2005, 82 S., hier XI-XII. Bei der *Presidential Study Group* handelt es sich um eine aus Republikanern und Demokraten zusammengesetzte Gruppe von Politikern, Diplomaten, Vertretern der Legislative, Wissenschaftlern und sonstigen Experten, die Anfang 2004 eingesetzt wurde mit dem Ziel, „to examine the state of the Middle East and the effectiveness of U.S. policy in advancing U.S. interests in that important region“ (ebenda, VII).

Säule „Reform“, die Liberalisierung und Demokratisierung als zentrale Elemente der bilateralen Beziehungen zu „Schlüsselstaaten“ beinhalten sollte:

„To strengthen the strategic dimension of the global war on terror, the United States needs to undertake a dual-track effort to reach out to millions of Muslims repelled by Islamist extremism and to promote a strategy of reform of Middle Eastern societies so as to marginalize Islamist extremists and deprive them of grievances they use to expand their base of support. This would include a systematic, coordinated effort to restrict the flow of recruits to radical groups. Success here requires a country-specific strategy of working with local allies – both in government and among those arrayed outside it – to promote fundamental change through incremental, evolutionary, yet persistent progress. In policy terms, the administration should integrate political reform, liberalization, and democratization as central elements in U.S. bilateral relations with key states; presidential leadership is essential. Bureaucratically, this effort will require a comprehensive reengineering of how the U.S. government reaches out to foreign publics to identify, nurture, and support current and potential allies, advocate U.S. policy, and promote American values.“

Es soll dahingestellt bleiben, ob die US-Administration tatsächlich überzeugt ist, dass eine Demokratisierung der Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens ein wesentlicher Teil des Kampfes gegen Terrorismus sein kann,⁸ oder ob sie in erster Linie ihre seit dem 11. September 2001 ausgebaut und konsolidierte militärische Präsenz in diesem Raum durch ein Ziel legitimieren will, von dem angenommen wird, dass es bei einem Großteil der Bevölkerung der nordafrikanischen, nah- und mittelöstlichen Staaten auf Zustimmung stößt.⁹ Tatsache ist, dass vor allem seit dem Sturz Saddams Husains im April 2003 die US-Administration das Ziel *Demokratisierung* in Nordafrika, Nah- und Mittelost nicht nur verbal in den Mittelpunkt stellt.¹⁰ Die militärische Intervention im Irak wurde im Nachhinein, als der eigentlich angegebene Kriegsgrund, die irakischen Massenvernichtungswaffen, nicht gefunden wurden, mit

⁸ Vgl. z.B. Windsor, Jennifer: Promoting democratization can combat terrorism, in: *The Washington Quarterly*, Cambridge (Mass.), Band 26, Nr. 3, Sommer 2003, S. 43-58. Vgl. auch Ronald D. Asmus, Experte für europäisch-amerikanische Beziehungen, *German Marshall Fund* (Washington D.C.), in: *Die Zeit*, Hamburg, 6.3.2003, S. 11, wo er meint, demokratische Modernisierung könne Terrorismus und Antiamerikanismus in Nahost besiegen helfen.

⁹ Vgl. hierzu Norton, Augustus R.: The United States in the Middle East: grand plans, grand Ayatollahs and dark alleys, in: *Middle East Policy*, Washington D.C., Band 12, Nr. 1, 2005, S. 97-102.

¹⁰ CIA-Direktor Tenet drängte bereits am 11. Dezember 2002 zur Demokratisierung des Nahen Ostens (Washington File, 13.12.2002: CIA chief urges ...); Richard N. Haass, Leiter der politischen Planungsabteilung des US-Außenministeriums, plädierte schließlich in seiner Rede vor dem *Council of Foreign Affairs* in New York am 4. Dezember 2003 für eine Demokratisierung in Nahost.

der Befreiung des irakischen Volkes von der Diktatur und der Einführung eines freien politischen Systems gerechtfertigt; die Demokratisierung des Irak erscheint so im Nachhinein als das eigentliche Ziel. 2003 konkretisierten sich folglich die Initiativen der US-Regierung zur Förderung von Demokratie und marktwirtschaftlichen Reformen. Sowohl die *Middle East Partnership Initiative* (MEPI) als auch die *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENAI)¹¹ zur internationalen Demokratieförderung und Demokratisierungshilfe sind zentrale Instrumente in dieser außenpolitischen Strategie der US-Regierung.

2. „Internationale Demokratieförderung“ und „Demokratisierungshilfe“

Die im Auftrag des UNDP von Wissenschaftlern aus dem Raum erstellten „Arab Human Development“-Berichte von 2002 und 2003,¹² in denen die Entwicklungsprobleme der Länder und ihre sozialen und wirtschaftlichen Folgen aufgelistet wurden, regten zweifellos westliche Staaten und internationale Organisationen dazu an, neue Überlegungen zur Förderung von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen in den arabischen Staaten anzustellen. Als Ausweg aus der Unterentwicklung hatten die Autoren nämlich eine Veränderung des politischen Umfeldes, d.h. der politischen Systeme vorgeschlagen, deren Defizite im Einzelnen im dritten Bericht ausführlich dargestellt wurden.¹³ Nach Ansicht der Autoren kann nur auf diese Weise das kreative Potential freigesetzt werden, das für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Staaten Bedingung ist.¹⁴ Diese Berichte und ihre Schlussfolgerungen weckten in den USA wie auch in Europa auf politischer Ebene Hoffnungen, dass die Bereitschaft größerer Bevölkerungsteile zugunsten eines demokratischen politischen Wandels gestiegen ist, obwohl so wenig –

¹¹ Details vgl. Kapitel IV. Hier ist eine Anmerkung zur Begriffsverwendung notwendig. Die BMENA-Initiative wurde zu Beginn auch *Greater Middle East (Partnership) Initiative* (GMEI) genannt. Dieser Begriff wird bis heute in den Maghrebstaaten verwendet und findet sich in Zeitungsberichten und Dokumenten. Es handelt sich ungeachtet der Bezeichnung GMEI oder BMENAI um dieselbe Initiative.

¹² United Nations Development Program (Hrsg.): Arab Human Development Report 2002 (Creating opportunities for future generations), New York 2002; Arab Human Development Report 2003 (Building a knowledge society), New York 2003.

¹³ Der *Arab Human Development Report 2004*, in dem die politischen Systeme und u.a. die mangelnden politischen und bürgerlichen Freiheiten, die fehlende Rechtsstaatlichkeit und ihre politischen und gesellschaftlichen Folgen im Mittelpunkt der Analyse stehen, wurde erst im April 2005 publiziert.

¹⁴ Vgl. Arab Human Development Report 2003, a.a.O., S. 151 ff.

wie zu Beginn der 1990er Jahre¹⁵ – eine Antwort auf die Frage gegeben werden konnte, warum eine Demokratisierung der politischen Systeme in Nordafrika, Nah- und Mittelost bislang ausgeblieben war und jetzt die Chancen besser stehen sollen. Die politischen und entwicklungspolitischen Akteure westlicher Staaten gaben im allgemeinen den Staatsführungen die Schuld an der Blockade der politischen und wirtschaftlichen Reformen.¹⁶ Dies wird auch deutlich aus der Haltung der US-Administration, die durch Druck auf die Staatsführungen meint, die politischen und wirtschaftlichen Reformen durchsetzen zu können.¹⁷

Die „Arab Human Development Reports“ betonten die Dringlichkeit der Reformen in arabischen Staaten und stimulierten auf internationaler Ebene Überlegungen zu „Hilfsmaßnahmen“, die internationale Demokratieförderung und Demokratisierungshilfe folgerichtig einschlossen. Die beiden Begriffe sind nicht austauschbar, wenngleich ihnen das Endziel, Demokratien zu schaffen und ihren Fortbestand zu sichern, gemeinsam ist. Internationale Demokratieförderung (democracy promotion) ist ein umfassender Begriff, der Maßnahmen zur Demokratisierungshilfe (democracy assistance; democracy-related assistance) einschließt. Was ihn von Demokratisierungshilfe unterscheidet, ist der Mitteleinsatz, der in diesem Fall auch „nicht friedliche“ Mittel einschließen kann. Externe Demokratieförderung ist als eine Form politischer Intervention zu bezeichnen, die somit neben Sanktionen auch militärische Mittel einsetzen kann. Im Gegensatz dazu erfolgt (internationale) Demokratisierungshilfe stets mit friedlichen Mitteln und umfasst z.B. die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen zur Überwachung der Durchführung von Wahlen, zur Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit;

¹⁵ Die Hoffnung, in den arabischen Staaten könnte sich eine ähnliche Dynamik in Richtung Demokratisierung entwickeln wie Anfang der 1990er Jahre in den osteuropäischen Staaten, hatte sich in den 1990er Jahren nicht erfüllt; die Unterstützung zahlreicher Projekte zum Aufbau einer (als demokratiebegünstigend angesehenen) Zivilgesellschaft durch internationale Demokratisierungshilfe hatte nicht den gewünschten Effekt. Einzelne politische Liberalisierungsmaßnahmen wurden sogar sukzessive wieder zurückgenommen (wie z.B. in Tunesien, Algerien), nachdem islamistische Gruppen, die einen „islamischen Staat“ forderten, sich als eine ernst zu nehmende, mobilisierungsfähige Opposition erwiesen.

¹⁶ Vgl. z.B. Bellin, Eva: The robustness of authoritarianism in the Middle East: exceptionalism in comparative perspective, in: *Comparative Politics*, New York, Band 36, Nr. 2, 2004, S. 139-157.

¹⁷ Wenn das außenpolitische Verhalten eines Staates beeinflusst werden soll, versucht(e) die US-Administration mit Druck (Sanktionen, militärischer Druck) oder „Belohnungen“ (Stärkung der Kooperation; Aufhebung von Sanktionen usw.) die Bereitschaft zu politischen Reformen zu erhöhen (vgl. ausführlich Haass, Richard N./O’Sullivan, Meghan L. Hrsg.: *Honey and vinegar. Incentives, sanctions, and foreign policy*, Washington D.C. 2000). Das Vorgehen zur Förderung der Demokratisierungswilligkeit erinnert an dieses Verfahren.

sie wird eingesetzt, um für „good governance“ (im Sinne von „guter Regierungsführung“) durch entsprechende Veranstaltungen oder praktische „Kurse“ zu sensibilisieren. Bei der Zusage von externer Demokratisierungshilfe wird davon ausgegangen, dass in einer Gesellschaft bereits die Motivation für Demokratisierung vorhanden ist und die Einleitung eines Demokratisierungsprozesses angestrebt wird. Die Demokratisierungshilfe soll diesen Prozess unterstützen.¹⁸

Internationale Demokratieförderung und Demokratisierungshilfe dient dem Aufbau von demokratischen politischen Systemen. Der Demokratiebegriff variiert allerdings bei den unterschiedlichen Akteuren der Demokratieförderung bzw. bei den einzelnen Angeboten zur Demokratisierungshilfe. Peter Burnell wies auf diese Tatsache explizit hin und lieferte auch eine Erklärung für das in der Regel auf einige wenige Merkmale reduzierte Demokratieverständnis der in internationaler Demokratieförderung engagierten Akteure: Es sei nur logisch, so Burnell, dass externe Akteure vermieden, Ziele zu setzen, die sie als nicht erreichbar einstufen,¹⁹ wobei diese Einschätzung eine sehr subjektive ist. Mit anderen Worten, es kann davon ausgegangen werden, dass die (unterschiedliche) Einschätzung des „Machbaren“ durch externe Akteure von zentraler Bedeutung für die inhaltliche Ausrichtung und den Instrumenteneinsatz, mit dem Demokratieförderung oder Demokratisierungshilfe in der Praxis betrieben werden soll, ist.

Wenn im Folgenden die Begriff „Demokratie“, „demokratisch“, „demokratisches (politisches) System“ allgemein Verwendung finden und keine akteursspezifische Definition erfolgt, dann wird darunter ein politisches System verstanden, das durch Gewaltenteilung und Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, gesicherte Grundrechte (politische und bürgerliche Rechte und Freiheiten) für alle Bürger und die Ausübung politischer Macht ausschließlich durch in freier und pluraler Wahl gewählte Repräsentanten gekennzeichnet ist.²⁰

3. Der Forschungsbedarf

Seit 2002/2003 sind Tendenzen zu erkennen, die auf ein zunehmend konfliktuelles Verhältnis breiterer Bevölkerungsteile in Nordaf-

¹⁸ Vgl. hierzu ausführlich Burnell, Peter: Democracy assistance, London 2000.

¹⁹ Ebenda, S. 4: Eine „truly popular or grass-roots democracy“ zu fördern, ist seiner Meinung nach durch externe Akteure nicht möglich.

²⁰ Vgl. zu einer prägnanten Kurzdefinition und weiteren Kriterien, die sich zur Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Demokratie eignen, prägnant Merkel, Wolfgang: Defekte Demokratien, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West, Frankfurt a.M. 1999, S. 364-365.

rika/Nahost zu westlichen Staaten hindeuten: Der internationale Kampf gegen Terrorismus, zu dem die USA im Anschluss an die Anschläge vom 11. September mobilisierten, sowie die Kriege in Afghanistan und im Irak sind stark mediatisierte Ereignisse, die in der Bevölkerung die Ablehnung gegen eine amerikanische Einmischung und Einflussnahme stärkten. Das eigentliche Ziel der USA ist nach Meinung nahöstlicher staatlicher Repräsentanten und der Mehrzahl der politisch und gesellschaftlich engagierten Teile der Bevölkerung die Kontrolle der Ölvorräte und die Unterwerfung der Region unter den Willen der USA.²¹ Diese Wahrnehmung fördert Misstrauen gegenüber allen Initiativen, die in die inneren Angelegenheiten eingreifen wollen und als „bedrohlich“ für die Souveränität und (religiös-)kulturelle Identität gelten. Am vehementesten gegen jegliche Einmischung manifestieren sich die religiös Konservativen und die Islamisten, denen sich arabische Nationalisten und Globalisierungsgegner anschließen. Der religiös-kulturell geprägte identitäre Diskurs nahm folglich 2003 deutlich an Vehemenz zu; seine Argumente stoßen auf breitere Zustimmung.²² Parallel hierzu werden Abgrenzungs- und Abwehrmechanismen gegen die amerikanische (gleichgesetzt mit westlicher) Vereinnahmung, „Gleichmacherei“, Präsenz und Dominanz aktiviert.

Vor diesem Hintergrund erscheinen sowohl der Enthusiasmus, mit dem die US-Administration seit dem Irakkrieg 2003 die „Demokratisierung“ des Raumes „von außen“ propagiert und entsprechende Initiativen einleitete, deren „Internationalisierung“ sie anstrebt,²³ als auch die Initiativen anderer Staaten wie z.B. Kanada und Dänemark, ferner Initiativen der EU, Nato und G8-Staaten nicht nur hinsichtlich des Erfolgs unrealistisch, sondern auch kontraproduktiv für all jene autochthonen liberalisierenden Reformansätze, die sich an einem westlichen Modell orientieren. Denn gerade solche am westlichen Modell inspirierten Reformen gelten als „identitätsgefährdend“ und können leicht als „neokolonialistische“ und „neoimperialistische“ Bestrebungen fördernd verurteilt werden.²⁴

Die explizite Nennung der „Demokratieförderung“ als außenpolitisches Ziel unter Präsident Bush seit dem 11. September und der Wunsch,

²¹ Vgl. hierzu im Detail Faath, Sigrid (Hrsg.): „Antiamerikanismus“ in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Formen, Dimensionen und Folgen für Europa/Deutschland, Hamburg 2003.

²² Vgl. hierzu detailliert Faath, Sigrid (Hrsg.): Politische Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost, Hamburg 2004.

²³ Vgl. die Absicht, die *Greater Middle East (Partnership) Initiative* auf dem G8-Gipfel im Juni 2004 als gemeinsame Initiative der G8-Staaten zu verabschieden.

²⁴ Vgl. hierzu Faath 2004, a.a.O.

Nordafrika und den Nahen Osten zu demokratisieren, ein Ziel, das andere westliche Staaten im Prinzip unterstützen, machen es opportun, das Konzept der externen Demokratieförderung und die gegenwärtigen Möglichkeiten, durch externe Einflussnahme in Nordafrika/Nahost Demokratisierung voranzutreiben, zu untersuchen. Eine solche Analyse erscheint zudem notwendig, weil das bisherige Scheitern von Demokratisierungshilfen ausländischer Staaten und Entwicklungseinrichtungen in Nordafrika/Nahost doch einige Fragen aufwirft:

- Sind denn die Chancen für politische Reformen in Richtung Demokratisierung tatsächlich gestiegen, weil das innen- und außenpolitische Umfeld sich seit dem 11. September wandelte und die islamistische Bewegung mit ihrer Forderung nach dem „islamischen Staat“ und ihrer Ablehnung einer Demokratie westlichen Zuschnitts, die sich Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre noch auf dem Vormarsch befand, durch Gewaltexzesse einzelner Gruppen und die staatliche Repression inzwischen an Sympathien und Handlungsspielraum verlor?
- Werden wegen der desaströsen wirtschaftlichen und sozialen Leistungsbilanz der meisten arabischen Staaten (wie sie die „Arab Human Development Reports“ offenlegten) und den zunehmenden Verteilungskonflikten, die sich mit Fortschreiten der wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse noch verstärken werden, von den Staatsführungen und den Funktions- und Bildungseliten eine signifikante Erweiterung der politischen Partizipation und Liberalisierungsmaßnahmen erwogen, um menschliche Ressourcen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklungsförderung zu mobilisieren?
- Ist vor dem Hintergrund der aktuellen innenpolitischen Problemlagen und Konflikte²⁵ die Anziehungskraft des Modells westlich-liberaler Demokratie als strukturierender Rahmen für den Aufbau konstruktiver Beziehungen zwischen Staat und Staatsbürgern bei politischen wie gesellschaftlichen Akteuren gestiegen?

Auf diese Fragen gibt es bislang keine Antworten.²⁶ Das vom September 2004 bis Ende April 2005 von der Fritz Thyssen Stiftung geförderte Forschungsvorhaben will einen Beitrag leisten, zumindest ansatzweise Antworten zu finden.

²⁵ Vgl. im Überblick Faath, Sigrid: Politische Stabilität in Nordafrika, Nah- und Mittelost, in: dieselbe (Hrsg.): Politische Stabilität in Nordafrika, Nah- und Mittelost, Hamburg 2003, S. 43-77, hier insbesondere den Abschnitt „Konfliktkonstellationen in Nordafrika, Nah- und Mittelost 2002 als Indikator für politische Stabilität/Instabilität“ (S. 61 ff.).

²⁶ Einige Autoren streifen lediglich einzelne innenpolitische Aspekte der nordafrikanischen/nahöstlichen Staaten (meist ist es die fehlende Zivilgesellschaft), die eine Demokratisierung behindern (vgl. den Kommentar des Politikwissenschaftlers Shlomo Avineri in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 10.3.2004: Demokratie in Arabien: Gut gemeint – aber chancenlos; vgl. ausführlich Hawthorne, Amy: Middle East democracy. Is civil society the answer?, Washington D.C. 2004 (Carnegie Papers. 44). Die Haltung gesellschaftlicher Akteure zur „Demokratie von außen“ und zur „westlich-liberalen Demokratie“ wurde nicht erfragt.

Das Forschungsprojekt ging dabei von der Annahme aus, dass die politischen Akteure, Organisationen, Vereinigungen und Gruppen in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens durch ihr politisches und gesellschaftliches Wirken – wenn auch mit unterschiedlicher Reichweite und Erfolg – wesentlich dazu beitragen, politische Transformation zu stimulieren, in eine bestimmte Richtung zu lenken, sie zu fördern, zu hemmen oder ihre Ausrichtung zu unterlaufen. Das Wissen um deren Wahrnehmung externer Initiativen, der dominanten Haltung zu den externen Vorschlägen und der eigenen Reformvorstellungen sind deshalb Grundvoraussetzung, um die künftige innenpolitische Entwicklung einschätzen zu können. Für die Gestaltung des politischen Systems und seine Orientierung in den kommenden Jahren wird entscheidend sein,

- wie diese politischen und gesellschaftlichen Akteure die „westlichen“²⁷ Demokratisierungsinitiativen wahrnehmen;
- welche Haltung sie gegenüber diesen externen Initiativen und einem westlich-liberalen Demokratiekonzept im allgemeinen gegenwärtig einnehmen;
- welche eigenen (in diesem Sinne: autochthonen) Vorstellungen von politischer Transformation und der Notwendigkeit für diese politische Transformation bei den unterschiedlichen Akteuren vorhanden ist, und
- welche Wahrnehmungen und Vorstellungen mittelfristig dominieren werden.

Das Forschungsprojekt räumt deswegen den politischen *und* gesellschaftlichen Akteuren eine zentrale Rolle bei der Vereinnahmung von Demokratie als einer politischen und gesellschaftlichen Alternative in Nordafrika/Nahost ein. Die Wahrnehmungen, Einstellungen und Reaktionen der „Empfängerseite“ der nach dem 11. September intensivierten „Demokratieförderung von außen“ bilden dementsprechend das Kernstück der Studie.

Eine Untersuchung, die auf die genannten Aspekte abzielt, ist nicht nur von zentraler Bedeutung für die Einschätzung der künftigen Entwicklungstendenzen in Nordafrika/Nahost, sie ist auch von Bedeutung für alle Staaten, die gegenwärtig erwägen, dort Demokratieförderung zu betreiben und Demokratisierungshilfe anzubieten.

4. Zu Aufbau und Methodik

Die Studie gliedert sich in einen deskriptiv-analytischen (Kapitel I-IV) und einen empirischen Teil (Kapitel V). Die Kapitel I-IV sind der Aus-

²⁷ Der Begriff „Westen“ (bzw. „westlich“) umfasst im Kontext der Studie die liberalen Demokratien bzw. die Staaten USA, Kanada, die europäischen Demokratien (EU- und Nicht-EU-Mitglieder), Australien, Neuseeland, Japan. Er findet in der Studie trotz seiner Ungenauigkeit Verwendung, um die genannten politischen Akteure zu erfassen und schwerfällige Aufzählungen zu ersparen.

wertung von schriftlichem Quellenmaterial (Dokumente, Reden, Erklärungen, Kommentare politischer und gesellschaftlicher Akteure; Sekundärliteratur) vorbehalten, während die Länderfallbeispiele neben schriftlichen Primär- und Sekundärquellen auf Interviews beruhen, die von den einzelnen Experten vor Ort durchgeführt wurden. Ein Sonderfall ist Saudi-Arabien, wo aus forschungstechnischen Gründen die Interviews nicht in dem Umfang und nicht in der Offenheit wie in den anderen Ländern erfolgen konnten.

Nach allgemeinen Ausführungen zur externen Demokratieförderung seit dem Zweiten Weltkrieg und den mit ihr verknüpften Erwartungen (Kapitel I) werden in Kapitel II überblicksartig die wichtigsten Reformdefizite und die internen wie externen Begründungen für den Reformstau in Nordafrika/Nahost dargestellt, weil es gerade auch diese Reformdefizite sind, die von westlichen Akteuren als Ursache für Terrorismus bzw. den personellen Nachschub und die Unterstützung terroristischer Gruppen bezeichnet werden und zur Begründung der Notwendigkeit politischer und wirtschaftlicher Reformen (hin zu Demokratie und Marktwirtschaft) dienen.

In Kapitel III werden autochthone Reformansätze und Forderungen vorgestellt und insbesondere ihre politische Orientierung herausgearbeitet. Wollen sie die Demokratisierung der politischen Systeme einleiten oder dienen sie dazu, die autoritären Grundstrukturen flexibler, effizienter und den internationalen wie nationalen Anforderungen anzupassen, ohne die Systemgrundlagen und Beziehungsstrukturen anzugreifen?

Kapitel IV geht auf einige der wichtigsten Initiativen raumfremder Akteure zur Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft ein. Ein Abschnitt ist speziell den deutschen Initiativen der operativ tätigen politischen Parteistiftungen gewidmet; zu diesem Zweck wurden Gespräche mit Vertretern der Parteistiftungen geführt.

Zentraler Teil der Studie sind die sieben Länderanalysen (Kapitel V), in denen die Wahrnehmungen, Meinungen, Reaktionen der „Empfängerseite“ von externen Initiativen zur Demokratieförderung im Mittelpunkt stehen (Details s.u.). Die Reaktion der politischen und gesellschaftlichen Akteure auf die externen Demokratisierungsinitiativen wie auch auf autochthone Initiativen zur politischen Reform wird als entscheidend für die Annahme oder Ablehnung und folgerichtig für die Umsetzung eines Reformkonzepts und seine Ausgestaltung (Orientierung) erachtet.²⁸ Eine

²⁸ So kündigte z.B. der Präsident des neuen saudischen Menschenrechtsrats, Salih al-Abid, an, bei der Umsetzung innerer Reformen *keinesfalls* mit „westlichen Organisationen“ zusammenarbeiten zu wollen (al-Hayat, London, 12.3.2004: Ra'is al-jam'iya).

solche Konzentration auf die Wahrnehmungsseite, die verschiedene Kategorien von Akteuren in mehreren Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens erfasst, und die jüngsten Demokratisierungsinitiativen seit dem 11. September ins Zentrum der Analyse stellt, ist ein Novum.

Kapitel VI zu den „Chancen externer Demokratieförderung“ führt die Ergebnisse aus den Länderfallbeispielen zusammen und arbeitet die Unterschiede und Ähnlichkeiten der Länder hinsichtlich der Wahrnehmung und Reaktionen auf externe Demokratieförderinitiativen heraus. Die Ergebnisse der Länderanalysen werden mit den unterschiedlichen Positionen zu den Demokratisierungschancen in Nordafrika/Nahost diskutiert: Gehen die eingeleiteten Reformen tatsächlich in Richtung einer demokratischen Öffnung wie einige Beobachter meinen²⁹ oder hat der britische Journalist recht, der behauptet, die gegenwärtigen Reformen seien kein Zeichen für ein „arabisches Glasnost“, sondern stellen lediglich einen Wechsel der Taktik autoritärer Staatsführungen dar?³⁰

Eine englische Zusammenfassung der Studie findet sich auf der Website des Sonderforschungsprogrammes (www.menavision2010.org) unter der Rubrik „Teilprojekt 6“.

5. Zu den Länderanalysen

Die *Länderanalysen* umfassen Marokko, Algerien, Ägypten, Saudi-Arabien, Jordanien, Libanon und Syrien. Es wurden sowohl Länder ausgewählt, die auf staatlicher Ebene eine enge Kooperation mit den USA bzw. der EU unterhalten (Marokko, Algerien, Ägypten, Jordanien, Libanon) als auch Staaten, die besonders intensivem Reformdruck seitens der USA ausgesetzt sind wie Saudi-Arabien und Syrien.

Die *Auswahl der Akteursgruppen* erfolgte nach dem Gesichtspunkt ihrer politischen und gesellschaftlichen Position. Es wurden solche Akteure in die Analyse einbezogen und befragt, die über eine gewisse öffentliche – wenngleich z.T. auch strukturell bedingt nur über eine städtische – Präsenz verfügen, die jedoch versuchen, in die Öffentlichkeit hineinzuwirken, die Entscheidungsträger zu beeinflussen und sich mit Fragen der externen Einflussnahme zum Herbeiführen politischer und wirtschaftlicher Reformen (Demokratie und Marktwirtschaft) befassen. Ausgewählt wurden: die Staatsführung, die Regierung, die Regierungspar-

²⁹ Friedbert Pflüger, außenpolitischer Sprecher der CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, ging in seinem Beitrag „Entfesselung der Demokratie im Nahen Osten. Immer mehr Ansätze zivilgesellschaftlicher Fortschritte“ (Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 17.3.2005) davon aus, dass zur Zeit im Nahen Osten Demokratie als „Alternative zu autoritärer Herrschaft und totalitärem Islamismus“ erkannt wird.

³⁰ So z.B. Nelson Fraser (Don't be fooled – this is not Arab Glasnost) unter: <http://scotsman.com/opinion.cfm?id=257372005>.

tei(en); die Oppositionsparteien (allgemein); die (legalen oder geduldeten) islamistischen Organisationen; die Menschenrechtsorganisationen; die Frauenorganisationen; die Wirtschaftsverbände bzw. wichtige Wirtschaftsvertreter; die Gewerkschaften und einzelne Berufsorganisationen.

Die Länderbearbeiter führten qualitative Inhaltsanalysen von Primärquellen (Dokumente, Reden, Selbstdarstellungen der einzelnen Akteure, Medienberichte) und offene Interviews mit Vertretern der ausgewählten Akteursgruppen durch. Die Interviews erfolgten wenn möglich fokussiert. Die Bereitschaft zum Gespräch war generell sehr hoch; systembedingt war die Bereitschaft jedoch in Syrien geringer als in den anderen Staaten und in Saudi-Arabien war die empirische Arbeit besonders erschwert. In Jordanien waren lediglich die Regierungsvertreter nicht bereit, sich zu den externen Initiativen zu äußern. Die Länderanalysen fassen die Erkenntnisse aus den Interviews und ausgewerteten Dokumenten zusammen und geben eine Einschätzung der Perspektiven für demokratische Reformen im jeweiligen Land. Vier Leitfragen liegen den Länderanalysen zugrunde:

- Wie werden die raumfremden Konzepte zur Demokratisierung wahrgenommen?
- Wie reagieren die (oben definierten) politischen und wichtigen gesellschaftlichen Akteure auf die externen Demokratisierungsinitiativen?
- Wie werden von den gesellschaftlichen Akteuren bestehende nationale und regionale autochthone politische Reformkonzepte im Unterschied zu westlichen Demokratisierungsbemühungen bewertet?
- Welchen Stellenwert haben politische Reformen in Richtung Demokratisierung gegenwärtig in Nordafrika/Nahost und welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für die Chancen demokratischer politischer Transformation?

6. Relevanz und Ziel des Forschungsvorhabens

Die geographische Nähe der nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten zur EU und auch die transnationalen Aktivitäten einzelner Akteure aus diesen Staaten erhöht nicht nur die Notwendigkeit für Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft, die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den Staaten dieses Raumes intensiv zu verfolgen; es besteht auch ein Bedarf an prospektiven Studien, die versuchen, Entwicklungstendenzen frühzeitig zu erkennen. Das bedeutet für den Wissenschaftler, sich auf Neuland vorzuwagen und eine Brücke zu schlagen zwischen wissenschaftlichem Erkenntnisinteresse und dem Interesse der politischen Entscheidungsträger, die zur Handlungs- und Entscheidungs-

orientierung an wissenschaftlich abgestützten Erkenntnissen, aber auch an Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen interessiert sind.

Die Studie will – wie alle Projekte, die am Deutschen Orient-Institut im Rahmen des Sonderforschungsprogrammes „Menavision2010“³¹ bislang durchgeführt wurden – dazu beitragen, Entwicklungstendenzen in Nordafrika, Nahost für den Zeitraum bis 2010 zu erkennen, die nicht nur für die innenpolitische Entwicklung der betreffenden Staaten und ihr regionales Umfeld, sondern die internationalen Beziehungen insgesamt von Bedeutung sind. Das Augenmerk liegt deshalb auf jenen Entwicklungen, die direkte Auswirkungen auf westliche Staaten bzw. die EU-Staaten haben können und die künftige Gestaltung der Beziehungen zu diesen Staaten beeinflussen können.

Teil II : Chancen externer Demokratieförderung in Nordafrika/Nahost

1. Die Ansätze der 1990er Jahre und ihre Resultate

Seit 2002/2003 fordern westliche Staaten und internationale Organisationen die Staatsführungen in Nordafrika und Nahost nachdrücklich auf, ihre Systeme zu demokratisieren. Politische Reformen zur Demokratieförderung werden als eine wichtige Maßnahme zur Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus sowie zur Freisetzung von Entwicklungs- und Innovationspotential dargestellt und folglich zahlreiche Programme und Projekte angeboten, um eine Demokratisierung³² zu unterstützen.

Demokratisierung ist gegenwärtig Leitbegriff und „mot d'ordre“ für die Kooperation mit nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten. Die Forderungen zur Systemumgestaltung genießen im westlichen außen- und entwicklungspolitischen Diskurs einen hohen Stellenwert. Die Absicht, durch externe Maßnahmen in Nordafrika/Nahost politische Veränderungen in Richtung Demokratie in Gang zu setzen, ist indes kein Novum: Bereits in den 1990er Jahren riefen westliche Staatsführungen,

³¹ Vgl. www.menavision2010.org.

³² Es soll hier nochmals explizit auf die Verwendung des Begriffs „Demokratie“ in seinen diversen Varianten in dieser Studie verwiesen werden (vgl. auch Kapitel I, S. 15). Wenn keine akteursspezifische Definition erfolgte, dann wird unter einem demokratischen System ein politisches System verstanden, das durch Gewaltenteilung und Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, gesicherte Grundrechte (politische und bürgerliche Rechte und Freiheiten) für alle Bürger und die Ausübung politischer Macht ausschließlich durch in freier, pluraler Wahl gewählte Repräsentanten gekennzeichnet ist.

darunter auch die Regierung der USA, internationale Entwicklungsagenturen und die EU, zur Einhaltung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, besserer Regierungstätigkeit („good governance“), zur Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten und zur Förderung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Strukturen auf, in der Hoffnung, dadurch die autoritären Systemstrukturen aufzubrechen und einen Systemwechsel zu unterstützen, von dem sich positive Effekte auch auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung erwartet wurden. Spektakuläre Erfolge waren jedoch ausgeblieben: Kein nordafrikanischer und (arabischer) nahöstlicher Staat setzte Reformen um, die in eine demokratische Transition mündeten, wenngleich vor allem in Nordafrika und den erdölarmeren Staaten des Nahen Ostens Anpassungen des politischen und wirtschaftlichen Systems an veränderte innen- und außenpolitische Umfeldbedingungen innerhalb des Systemrahmens stattfanden.³³ Reformen im wirtschaftlichen Bereich überwogen zwar, sie wurden jedoch flankiert von vereinzelt politischen Liberalisierungsmaßnahmen, um notwendige soziale Einschnitte akzeptabler zu gestalten. Parteienpluralismus und das Abhalten regelmäßiger, formal pluraler Wahlen wurde – mit Ausnahme Saudi-Arabiens und der Golfstaaten – in den 1990er Jahren zu einer Art „Standard“. Die nur wenig ausgeprägte „Fairness“ und die trotz gegenteiliger Verlautbarungen ausgeprägte Medienszensur und Missachtung der Menschen- und Bürgerrechte führten zwar regelmäßig zu Protesten internationaler NGOs und westlicher Regierungen, sie mündeten aber nicht in einen offensiveren Kurs und eine verschärfte Konditionalisierung der Zusammenarbeit.

Erst die aus sicherheitspolitischen Überlegungen heraus stattfindende Umorientierung der US-Außenpolitik nach dem 11. September 2001 rückte das Projekt „Demokratisierung Nordafrikas und des Nahen Ostens“ wieder in den Mittelpunkt. Die von den USA lancierte *Middle East Partnership Initiative* (MEPI) und die G8-Initiative zur Demokratisierung Nordafrikas und des Nahen Ostens, die *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENAI), sind die bekanntesten und – weil es sich in beiden Fällen um Ideen der US-Administration handelt – die seit 2002/2003 in den nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten am intensivsten diskutierten externen Konzepte zur Demokratieförderung.

Es muss davon ausgegangen werden, dass sich zumindest die Initiatoren dieser beiden Initiativen trotz ausgebliebener Demokratisierung der

³³ Vgl. ebenfalls die Länderbeiträge in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Stabilitätsprobleme zentraler Staaten: Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen, Hamburg 2003 zum Umgang mit Stabilitätsproblemen und dem Beharrungsvermögen autoritärer Machtmechanismen in Nordafrika und Nahost.

Region diesmal Erfolgchancen ausrechnen.³⁴ Die neuen Initiativen setzen jedoch – wie jene der 1990er Jahre – an Erkenntnissen der Transformations- und Demokratisierungsforschung an, die aus anderen Weltregionen stammen. Das bisherige Scheitern von Demokratisierung in Nordafrika/Nahost wird in der Regel hauptsächlich den repressiven Regimen angelastet, die aus machtpolitischen Gründen keine politische Öffnung zugelassen hätten. Diese vereinfachte Argumentation erklärt wohl auch, warum seit 2002/2003 an die Staatsführungen in Nordafrika/Nahost erneut die Forderung ergeht, zivilgesellschaftliche Organisationen zu stärken, die sich in anderen Weltregionen als wesentliche Impulsgeber für Demokratisierung erwiesen hatten.³⁵ Sowohl die MEPI als auch die BMENAI stellt die Kooperation mit den Staatsführungen und mit „zivilgesellschaftlichen“ Organisationen in den Mittelpunkt und ignoriert damit Erfahrungen der 1990er Jahre in der Region: Den externen Maßnahmen zur Förderung einer aktiven, an gesamtstaatlichen Interessen ausgerichteten Zivilgesellschaft gelang es nämlich in den 1990er Jahren nicht, eine solche Zivilgesellschaft tatsächlich auf den Weg zu bringen, obwohl das Engagement insbesondere auch der deutschen Parteistiftungen, der EU und internationaler Organisationen auf diesem Gebiet mit zahlreichen Projekten ansetzte. Die vorhandenen lokalen Organisationen sind vielmehr weiterhin zum Großteil vom Staat abhängig und eher Teile des Apparates. Wenn sie liberal-reformerisch orientiert sind, für Rechtssicherheit, Meinungsfreiheit, Menschen- und Bürgerrechte eintreten, sind sie grundsätzlich nicht vor Beschneidungen ihres Aktionsraumes durch den Staat sicher. Die wenigen liberal-reformerisch und demokratisch orientierten NGOs (oder Parteien) haben keinen breiten gesellschaftlichen Einfluss. Wo sind also die Partner, um Demokratisierung als Ziel zu definieren und als Prozess in Gang zu bringen?

³⁴ Die innenpolitische Dimension der Außenpolitik darf zwar nicht unterschätzt werden, allerdings sollte der US-Administration um Präsident Bush nicht abgesprochen werden, dass zumindest der „Glaube“ an eine neue Chance für Demokratieförderung in Nordafrika/Nahost ein weiterer Auslöser für die Initiativen war: Die schlechte Leistungsbilanz der Regierungen (die von den „Arab Human Development Reports“ 2002, 2003 und 2004 festgestellt wurde), die sozialen Spannungen und wachsenden Ungleichheiten und schließlich das Problem des islamistischen Terrorismus, der eine Gefahr für die innenpolitische Sicherheit und Stabilität, ausländische Investitionen und den Tourismus darstellt, konnten durchaus die Vermutung wecken, dass die Bereitschaft zur Demokratisierung (u.a. als Gegenmittel zur islamistischen Ordnungsvariante) bei zentralen politischen und gesellschaftlichen Akteuren gestiegen war.

³⁵ Vgl. hierzu beispielhaft die Schlussfolgerungen von O'Donnell/Schmitter nach extensiven Untersuchungen in Lateinamerika; O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C.: *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore/London 1986, bes. Kapitel 5 (Resurrecting civil society (and restructuring of public space), S. 48-56).

Weltweit angelegte Untersuchungen für den Zeitraum 1991-2001 haben ergeben, dass entgegen den hohen Erwartungen westlicher Staaten von den Auswirkungen des veränderten internationalen Umfeldes nach Ende des Kalten Krieges *keine* spektakulären Demokratisierungseffekte ausgingen; die Zahl der autoritären Regime sank in diesem Zeitraum nur unwesentlich.³⁶ Die Demokratieförderung der 1990er Jahre war zweifellos was die Auswahl der Staaten anbelangte, auf die entsprechender „Druck“³⁷ zur Förderung von Demokratisierung ausgeübt wurde, selektiv; wirtschaftliche, strategische und sicherheitspolitische Interessen rangierten nachweislich stets vor dem Ziel „Demokratisierung“.³⁸ Das Abhalten relativ freier, formal pluraler Wahlen stellte in den 1990er Jahren bereits ein zufriedenstellendes Ereignis für westliche Staatsführungen dar.

„International pressure thus proved to be a relatively blunt instrument of democracy promotion during the post-Cold War period. Although blatant authoritarian regressions (i.e. military coups, cancellation of elections) triggered strong international reactions, a variety of other more subtle abuses (including media crackdowns, harassment of the opposition, and electoral manipulation) were routinely ignored. As a result, many autocrats ‘learned that they did not have to democratize’ to maintain their international standing and access to external assistance(...). The result was the spread of electoral non-democracies in which elections coexisted with varying degrees of autocratic abuse (...). Such hybrid regimes easily outnumbered democracies among developing countries.“³⁹

Die Frage ist deswegen berechtigt, ob seither eine grundlegende Neuordnung der Prioritäten bei den Initiatoren der neuen Initiativen erfolgte, die sich auch auf den Einsatz der Druckmittel auswirkt. Untersuchungen für die 1990er Jahre ergaben jedenfalls, dass z.B. Druckausübung durch „Konditionalität“ in der wirtschaftlichen, politischen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit nur in zwei von 29 Fällen, nämlich in Guatemala und Malawi, nachweislich einen erkennbaren Beitrag zur Demo-

³⁶ Diamond, Larry: Thinking about hybrid regimes, in: Journal of Democracy, Baltimore, Band 13, Nr. 2, 2002, S. 21-35.

³⁷ Mittel zur Druckausübung sind: Diplomatie, Sanktionen bzw. Sanktionsdrohungen, militärische Maßnahmen (Repression), politische und wirtschaftliche Konditionalität.

³⁸ Vgl. zur EU und ihrer Demokratieförderung im Mittelmeerraum die Beiträge von Malmvig, Helle: Cooperation or democratisation? The EU's conflicting Mediterranean security discourses, DIIS Working Paper, Kopenhagen, Nr. 8, 2004; und Holm, Ulla: The EU's security policy towards the Mediterranean. An (im)possible combination of export of European political values and anti-terror measures?, DIIS Working Paper, Kopenhagen, Nr. 13, 2004.

³⁹ Levitzky, Steven/Way, Lucan A.: Linkage versus leverage: Rethinking the international dimension of regime change, Campbell Public Affairs Institute (Sawyer Law and Politics Program), Syracuse NY, 1. April 2005, S. 6.

kratiförderung leistete.⁴⁰ Mit anderen Worten, die Druckmöglichkeiten auf Staaten sind in der Regel begrenzt, wobei u.a. die Größe eines Staates, seine geographische Lage, finanzielle Ab- bzw. Unabhängigkeit, Verfügbarkeit über strategisch wichtige Ressourcen, der wirtschaftliche und politische Einfluss seiner internationalen Partner sowie die Diversität der außen- und wirtschaftlichen Beziehungen die Verletzlichkeit durch externen Druck determinieren. Auf der anderen Seite bestimmen die außenpolitischen Prioritäten und Interessen eines Staates den Einsatz von Druck, die Intensität der Druckausübung und die Wahl des Objektes, dessen Verhalten durch Druck beeinflusst werden soll. Die rückblickend wenig erfolgreichen Ansätze⁴¹ externer Förderung von Demokratisierung wecken Zweifel an den Erfolgchancen der seit 2002/2003 propagierten Demokratisierungsinitiativen.

Die MEPI und die BMENAI versuchen, auf die staatlichen Akteure *direkt* Einfluss zu nehmen und sie durch entsprechende Anreize (mehr Hilfe, mehr Gelder, engere Kooperation usw.) zur Umgestaltung ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme anzuhalten. Zudem sollen NGOs in die Förderprogramme und -projekte eingebunden werden und als Befürworter demokratischer Reformen und Unterstützer gewonnen werden, um auf diesem *indirekten* Weg (zivil-)gesellschaftlichen Druck zur Umgestaltung der Systeme zu erzeugen. Die jüngsten externen Initiativen zur Demokratieförderung betonen bei aller impliziten Konditionalität die „Partnerschaftlichkeit“ des Angebots und die „Freiwilligkeit“, die ihrer Nutzung oder Nichtnutzung zugrunde liegen soll, womit die Konditionalität allerdings bereits abgeschwächt wird.

Ein konstruktiver Beitrag externer Initiativen zur politischen Demokratisierung ist auf jeden Fall nur dann zu erwarten, wenn die Angebote von den Adressaten genutzt und resorbiert werden. Voraussetzung hierfür ist:

- erstens eine positive Grundeinstellung zur Demokratisierung bzw. zur Demokratie als Ordnungssystem für Staat und Gesellschaft beim zentralen staatlichen Akteur und bei einflussreichen gesellschaftlichen Repräsentanten und
- zweitens deren positive Einstellung zur externen Unterstützung von demokratischen Transformationsprozessen.

⁴⁰ Crawford, Gordon: Foreign aid and political reform: A comparative analysis of democracy assistance and political conditionality, New York 2001, S. 73 ff.

⁴¹ Vgl. zu den Misserfolgen des militärischen Mitteleinsatzes der USA zur Demokratisierung von Ländern die Studie von Peceny, Mark: Democracy at the point of bayonets, University Park PA 1999.

Ist dies in Nordafrika/Nahost der Fall? Die Länderanalysen geben über diese Fragen Aufschluss. Die Autoren ermittelten in ihren Feldstudien die Haltung und Reaktionen wichtiger politischer Akteure zu den externen Initiativen, die Haltung generell zu Reformen des politischen Systems und den eigenen Reformvorstellungen (Spielt Demokratie in ihnen eine Rolle?), um die Chancen zur Stimulierung und Unterstützung demokratischer Transformation von außen beurteilen zu können.⁴²

2. Ergebnisse der Länderanalysen

2.1. Reaktionen auf externe Initiativen und Demokratisierungsdruck

Mit Ausnahme einiger weniger Individuen lehnen in den untersuchten Staaten nicht nur die Staatsführungen, sondern auch die politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen *aller* politischen Couleur – ungeachtet ihrer Nähe oder Ferne zum Regime – die externen Initiativen zur Demokratieförderung (MEPI, BMENAI) als „US-Initiativen“ und Einmischung in die inneren Angelegenheiten *unisono* ab.

Zur Verdeutlichung sollen einige Argumentationen angeführt werden: Die algerische Staatsführung fühlt sich von den Initiativen gar nicht betroffen, da sie Reformen nicht ablehne, Parteien habe und regelmäßig Wahlen durchführe (im Gegensatz zu den Golfstaaten wie herausgestellt wird). Der ägyptische Präsident verwies analog auf die demokratischen Errungenschaften seines Landes (er nannte v.a. das Rechtssystem) und versuchte gleichfalls, sich auf laufende Reforminitiativen zu berufen. Deziidiert abgelehnt wird in Ägypten vor allem wegen der hohen sozialen Kosten von Teilen gesellschaftlicher Gruppen und den linken Oppositionsparteien die in den Initiativen enthaltene Forderung zur Liberalisierung der Wirtschaft. Die jordanische Staatsführung sieht sich von den Initiativen ebenfalls nur indirekt angesprochen, weil sie bereits umfassende Reformleistungen erbringe, so dass die Initiativen letztendlich nur eine Unterstützung dieser bereits in Gang befindlichen Reformen seien. Das saudische Königshaus wies zunächst die Initiativen nicht offen zurück, reagierte jedoch nach zunehmendem Druck der USA, politische Reformen umzusetzen, ablehnend: Vorstellungen über Veränderungen müssten von innen kommen; die überwiegende Mehrheit der saudischen

⁴² Zur Begründung der Länderauswahl: Marokko, Algerien, Ägypten, Saudi-Arabien, Jordanien, Libanon und Syrien vgl. Teil I (Internationale Demokratieförderung seit dem 11. September 2001: Zum Forschungsgegenstand der Studie); Irak und die Palästinensischen Autonomiegebiete wurden wegen der nicht konsolidierten Staatlichkeit als „Sonderfälle“ von der Untersuchung ausgeklammert. Zur Methodik und den Leitfragen der Untersuchung vgl. ebenda.

Bevölkerung, für die westliche Kultur etwas Fremdes ist, und die stark antiamerikanisch geprägte (wahhabitische und schiitische) Opposition, „Reformwillige“ und Konservative, teilen hier die Meinung des Königshauses. Dass Reformen von innen kommen müssen und sich die Ausgestaltung von Reformprozessen demnach zwangsläufig von Land zu Land unterscheidet, ist auch der Tenor des marokkanischen Königs und der libanesischen Führung. Die syrische Staatsführung weist die externen Initiativen rigoros als Einmischung zurück.

Externe Demokratisierungsinitiativen werden zwar unabhängig von der politischen und konfessionellen Orientierung abgelehnt; allerdings wird nicht jede ausländische Hilfe und Unterstützung grundsätzlich zurückgewiesen. An ausländischer Hilfe im allgemeinen wurde von einigen NGOs hingegen die Modalitäten der Hilfsvergabe (Konditionalität; kurzfristige statt längerfristige Finanzierung, Bindung an ein spezifisches Projekt) kritisiert.

Westliche Unterstützung wird positiver bewertet, wenn sie lokale Initiativen unterstützt, sich nicht in ordnungspolitische Angelegenheiten einmischt und Aktivitäten ermöglicht, die – wie z.B. in Jordanien die NGO-Arbeit von Frauen – ohne Unterstützung von außen nicht umzusetzen wären. Sie wird hingegen abgelehnt, wenn sie sich eigenmächtig und koerziv einbringt wie z.B. die USA mit ihrem *Syria Accountability Act* und der von ihr in der UNO unterstützten Resolution 1559 des UNO-Sicherheitsrates zur Veränderung der libanesischen innenpolitischen Situation durch Ausübung von Druck auf Syrien, um den syrischen Rückzug aus dem Libanon zu erzwingen. Diese Art des Eingreifens wird auf libanesischer Seite von zahlreichen Parteien und Organisationen nicht wegen dem Inhalt an sich, sondern wegen der nicht erbetenen Einmischung in innere Angelegenheiten zurückgewiesen; nicht die Forderung des syrischen Rückzugs, sondern die Modalitäten wurden kritisiert.

In Syrien ist die Ablehnung externer Initiativen zur Demokratisierung zwar umfassend, syrische Intellektuellenzirkel fordern aber dazu auf, eine interne Diskussion über die in den Initiativen vorgeschlagenen Reformen nicht deswegen abzulehnen, weil die Vorschläge aus dem Westen kommen. *Druckausübung* als solche, um Reformen zu erzwingen, wird allerdings in allen untersuchten Staaten bis auf wenige Ausnahmen⁴³ von allen Akteuren abgelehnt.

⁴³ So befürwortet z.B. die ägyptische Oppositionsbewegung gegen eine weitere Kandidatur Präsident Mubaraks bei den Präsidentschaftswahlen 2005, die sogenannte „Kifaya-Bewegung“, ausländischen Druck auf die Staatsführung, um Bewegung in die erstarrten Strukturen zu bringen; allerdings lehnt auch sie externe Reformkonzepte ab. Ähnlich argumentieren einzelne vor allem im Menschenrechtsbereich ak-

Fazit: In allen untersuchten Staaten ist die Haltung gegenüber externen (US-)Initiativen zur Förderung von Demokratisierung ausgeprägt ablehnend und wird als nicht duldbare Einmischung erachtet. Desgleichen wird von staatlicher Seite wie von gesellschaftlichen Gruppen – auch von Regimekritikern und Oppositionellen – Ausübung von Druck gegenüber dem eigenen Staat mehrheitlich abgewiesen. Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass Initiativen zur politischen Reform (Demokratisierung) von innen kommen müssen, wenn sie nachhaltig und tragfähig sein sollen. Die in Absprache erfolgende Unterstützung autochthoner Reformprojekte wird im Prinzip nicht abgelehnt. Eine Ausnahme bilden einige islamistische Organisationen wie z.B. die *Jama'at al-adl wal-ihzan* in Marokko, während sich die legale marokkanische islamistische Partei PJD nur explizit (und ablehnend) zu den Demokratisierungsinitiativen äußerte. Gegen eine ausländische Unterstützung und Beteiligung an Maßnahmen, sofern sie selbst ausgewählt sind, hat auch die jordanische islamistische Partei *Islamic Action Front* nichts einzuwenden, während sich die ägyptische Muslimbruderschaft gegen jede Form ausländischer Einmischung ausspricht; in Saudi-Arabien besteht eine breite gesellschaftliche Ablehnung für jegliche Art von externen Maßnahmen.

Mit anderen Worten, wenn externe Unterstützung angeboten wird, um lokale Maßnahmen zu fördern, ohne dass Bedingungen gestellt werden, die eine grundlegende Orientierungsänderung bzw. normative Neuausrichtung des politischen Systems und der gesellschaftlichen Organisation verlangen, oder wenn Programme und Projekte technischer Art angeboten werden, die normativ „offen“ sind, dann wird eine Nutzung der Angebote von der Mehrheit der politischen und gesellschaftlichen Akteure mit Ausnahme weniger Staaten (Saudi-Arabien) und einiger islamistischer Organisationen nicht kategorisch ausgeschlossen. Die Vorbehalte sind geringer, wenn die Initiativen nicht als US-Initiativen ausgewiesen sind (vgl. 2.2. zu den Gründen).

2.2. Wahrnehmung der Initiativen als Mittel zu einem anderen Zweck

Die „US-Initiativen“. Bei den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bestehen ungeachtet der politischen Orientierung bei der Beurteilung der „US-Initiativen“ von Marokko bis Syrien große Ähnlichkeiten. Sie gelten als Mittel, um US-amerikanische Interessen in der Region umzusetzen und die Kontrolle über die Staaten der Region zu sichern. Ziel der US-Administration ist es demzufolge, die US-Hegemonie zu etablieren,

tive Persönlichkeiten zugunsten externen Drucks, um die Chancen für die Umsetzung von Reformen zu erhöhen; ein externes Diktat wird jedoch zurückgewiesen.

die Interessen Israels und die amerikanischen Wirtschafts-/Ölinteressen in der Region zu schützen.⁴⁴ In den nahöstlichen Staaten (nicht jedoch in den Maghrebstaaten) herrscht die Überzeugung vor, mit den Initiativen soll die Normalisierung der Beziehungen zu Israel gefördert werden. Immer wieder tauchen auch die Begriffe Imperialismus und Dominanzstreben im Zusammenhang mit den Stellungnahmen zu den Initiativen auf, die insbesondere in Saudi-Arabien als „kulturzentristisch“ gelten. Islamisten in allen Staaten der Region werten die Initiativen als kulturfremd und als Gefährdung für die islamische und kulturelle Identität.

Das Misstrauen gegenüber der US-Administration, ihrer Politik und ihren „eigentlichen“ Absichten ist wiederum bei allen Akteuren, auch bei den mit den USA kooperierenden Staatsführungen, ausgeprägt. Die Unglaubwürdigkeit der US-Administration wird betont; jegliche politische Initiative inklusive der Demokratieförderinitiativen und jede Absichtsbekundung der US-Administration wird in ihrer Substanz angezweifelt. Für das Misstrauen und die Zweifel an der Aufrichtigkeit des Diskurses der US-Administration werden weitgehend dieselben Gründe genannt, wobei die praktizierten „doppelten Standards“ (Ungleichbehandlung Palästinenser-Israelis, arabische Staaten-Israel; Israel-Iran in Sachen Atommacht), die einseitige und uneingeschränkte Stellungnahme zugunsten Israels, das fehlende Engagement zur Lösung des palästinensisch-israelischen Konflikts, die Irakpolitik, die Menschenrechtsverletzungen im Irak und Guantanamo sowie der Unilateralismus am häufigsten genannt werden. Oppositionsgruppen führen in der Regel noch die bisherige politische Praxis der US-Regierungen an, autoritäre Regime, wenn es im eigenen Interesse ist, auf Kosten von Demokratie zu unterstützen. An einen konsequenten Politikwechsel der US-Administration unter Präsident Bush zugunsten von Demokratisierung glauben selbst die (wenigen) liberal-demokratisch eingestellten Personen in der Region nicht.

Die EU-Initiativen. Im Gegensatz zu den „US-Initiativen“ zur Umsetzung von Reformen in Nordafrika/Nahost werden die EU-Initiativen differenzierter betrachtet, weil sie als weniger aggressiv empfunden und als „Angebote“ zur Unterstützung von Reformen, die nicht aufgezwungen werden sollen, verstanden werden. Die im Vorfeld des G8-Gipfels und der Annahme der BMENAI stattfindende Diskussion zwischen der US-Administration und den EU-Vertretern, die zur Modifizierung einiger Aspekte der BMENAI führte (u.a. stärkere Betonung des partnerschaftli-

⁴⁴ Vgl. u.a. Center for Strategic Studies. University of Jordan: Revisiting the Arab street. Research from within, Amman, Februar 2005, S. 58-79 (Section 3. Perceptions of Western foreign policies).

chen Elements; deutlicher Hinweise auf die geplante Unterstützung von laufenden Reformen in den Staaten der Region und die Suche nach einer gerechten Lösung des palästinensisch-israelischen Konflikts), wurde von den arabischen Staatsführungen und anderen politischen Akteuren positiv registriert; dennoch blieb die BMENAI in der Wahrnehmung eine Maßnahme der US-Administration, an der sich die Kritik an der US-Politik und die Ablehnung externer Einmischung entzündete.

Dass auch die EU-Konzepte interessengeleitet sind, wird konzediert und in diesem Fall als „ganz normal“ akzeptiert; so z.B. von algerischen Parlamentariern unterschiedlicher politischer Zugehörigkeit. Einigkeit bei den Staatsführungen, politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen in allen Maghrebstaaten herrschte bei der Ablehnung „vorgefertigter“ Konzepte, also von Programmen und Projekten, die nicht gemeinsam inhaltlich erarbeitet wurden; eine Kritik, die sich speziell auch auf den Barcelona-Prozess und die bisherige Form des Nato-Mittelmeerdialogs bezog. Das Vertrauen in die EU und in ihre Verlässlichkeit ist jedoch generell hoch. Im Libanon – dies gilt auch für die nordafrikanischen Staaten und Jordanien – sprechen die Staatsführungen, Parteien und gesellschaftlichen Repräsentanten der EU und den EU-Mitgliedsstaaten mehr Verständnis für die Situation vor Ort zu als den USA. Im Unterschied zu den USA würden europäische Staaten und die EU die möglichen Folgen ihres Handelns besser abwägen; allerdings gibt es bei einigen demokratisch-orientierten Persönlichkeiten auch Kritik an dem zu „sanften“ Ansatz der EU.

Die Einflusschwäche der EU (fehlendes Machtpotential im Vergleich zu den USA) wird von allen Akteuren deutlich erkannt und in der Regel bedauert.⁴⁵ Das ungleiche Kräftepotential von EU und USA gilt auch bei jordanischen und syrischen Intellektuellen als Hindernis für eine prägendere Rolle der EU im Nahen Osten. In den Maghrebstaaten (vor allem in Marokko und Tunesien) ist die Fixierung auf die EU und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, wenn eine „partnerschaftliche“ Erarbeitung gemeinsamer Projekte stattfindet,⁴⁶ noch weitaus ausgeprägter

⁴⁵ Vgl. hierzu Jacobs, Andreas/Köhler, Michael: Die Veränderungen in den Beziehungen der nahöstlichen Staaten zur Europäischen Union, in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Neue geopolitische Konstellationen im Nahen Osten nach dem 11. September 2001, Hamburg 2003, bes. S. 187-189.

⁴⁶ Die einigen Staaten der Region Nordafrika/Nahost (nordafrikanische Staaten, Israel, Palästinensische Autonomiebehörde, Jordanien, Libyen, Syrien) offen stehende Nutzung der neuen *European Neighbourhood Policy*, die sich stark auf dieses Element stützt, könnte deswegen vor allem mit den Maghrebstaaten eine neue Qualität der Kooperation herbeiführen. Wie dieses in Abhängigkeit von der Reformintensität und Reformbreite flexibel gestaltbare Kooperationsangebot der EU genutzt werden wird, hängt nicht zuletzt auch von der Einstellung der Staatsführung zu Reformen, von ih-

als in den nahöstlichen Staaten, wo der Machtfaktor USA alleine durch die militärische Präsenz eine andere Rolle spielt.

Fazit: Die überwiegende Mehrheit der politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure in den untersuchten Staaten unterstellt der US-Administration negative Motive bzw. ein Handeln, das die Interessen der Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens nicht berücksichtigt. Die politische Orientierung ist unmaßgeblich für diese Überzeugung, wenngleich die Argumentation islamistischer Organisationen ausgeprägter und emotionalisierter ist als die Argumentation nichtislamistischer Akteure; sie weisen auch stärker auf die Gefahr für Religion und Identität hin, die von dieser US-Politik der Einmischung ausgeht. Ein vergleichbares Misstrauen schlägt der EU als außenpolitischer Akteur nicht entgegen; die von den Staatsführungen insbesondere in Ägypten und Jordanien gezogenen Grenzen für eine finanzielle Unterstützung von NGOs, deren Aktivitäten von den Staatsführungen als „störend“ empfunden werden, gelten aber auch für europäische Organisationen und Programme. Die entsprechenden Gesetze zur restriktiven Regelung des „foreign funding“ und das öffentliche Anprangern der Annahme ausländischer Gelder (ungeachtet der Tatsache, dass die ägyptische und jordanische Staatsführung selbst von ausländischer Unterstützung abhängen) sind Abwehrstrategien, die sich gegen die Förderung von allzu regimekritischen NGOs richten, die für ihre Positionen (z.B. im Vorfeld von Wahlen) Unterstützer mobilisieren, um Druck auf die Staatsführungen auszuüben (und ohne externe Hilfe in ihren Aktivitäten eingeschränkt wären).

2.3. Einstellung zu Reformen

Die Notwendigkeit von „Reformen“ im Sinne von Maßnahmen bzw. Eingriffen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Staates und zum verbesserten Umgang mit den akuten ökonomischen und sozialen Problemen wird von den Staatsführungen ebensowenig geleugnet wie von den Parteien unterschiedlicher politischer Orientierung, den NGOs oder den islamistischen Organisationen. In Saudi-Arabiens kann allerdings die sehr kleine Gruppe derer, die – ohne die Grundlagen des Systems sprengen zu wollen – Veränderungen im politischen und gesellschaftlichen Bereich anstrebt (u.a. Ausweitung der Partizipationsstrukturen und der Frauenbeteiligung am gesellschaftlichen Leben), nicht auf gesell-

rem Problembewusstsein und ihrer politischen Vision, d.h. ihren langfristigen, machtpolitische Interessen übersteigenden Entwicklungskonzepten ab.

schaftliche Unterstützung hoffen; der Widerstand gegen solche Eingriffe in die Traditionen ist sehr hoch, so dass auch die Reformwilligen im Königshaus nicht umhin können, diesen Widerstand zu berücksichtigen.

Die Staatsführungen betonen gegenüber dem Ausland ihre Bereitschaft, Reformen umzusetzen, bestehen jedoch auf dem eigenen Reformrhythmus, den lokal entwickelten Reformvorstellungen, die auf langfristige, graduelle Veränderungen abzielen, den jeweiligen nationalen gesellschaftlichen Bedingungen und politischen Systemen angepasst und nicht stabilitätsgefährdend sind. Die Prioritätensetzung bei den Reformen müsse ebenfalls dem selbstbestimmten Bedarf folgen; externes Diktat diesbezüglich wird zurückgewiesen. Eindeutige Priorität haben bei den Staatsführungen die wirtschaftlichen und sozialen Reformen; in Marokko (wie in Tunesien) steht die gesellschaftliche Modernisierung (u.a. Frauenförderung; Reform des Bildungs-/Ausbildungsbereichs) gleichrangig daneben. Innerhalb der Staatsführungen und unter den gesellschaftlichen Akteuren gibt es jedoch trotz dieses dominierenden gradualistischen Reformansatzes unterschiedlich reformwillige Fraktionen und differierende Meinungen zur Prioritätensetzung, dem Reformrhythmus und der Reformreichweite, wodurch Veränderungsprozesse deutlich verzögert werden können.

Reformeingriffe erfolgen *stets* vor dem Hintergrund von Stabilitätsüberlegungen, bei denen die Sicherung von Macht und Privilegien der bisherigen Profiteure als zentraler Faktor einkalkuliert wird, so dass sich auch dadurch Verlangsamungen und Blockaden von Reformen (wie in Syrien oder Algerien⁴⁷) ergeben können. Der Erhalt des Gleichgewichts zwischen den Bevölkerungsgruppen und die Absicherung ihrer Bereitschaft zur friedlichen Kooperation spielen bei Überlegungen zur Umsetzung politischer Reformen eine große Rolle; dies zeigt das libanesische Beispiel, wo die Sicherung der Machtbalance zwischen den konfessionellen Gruppen in einem Proporzsystem auf konfessioneller und regionalistischer Basis seit dem Ende des Bürgerkrieges im Mittelpunkt steht und erst der 2005 eingeleitete Abzug der syrischen Truppen theoretisch neue Möglichkeiten eröffnet, das Thema politische Reformen anzugehen. Die Befürchtung, das prekäre Gleichgewicht zu gefährden und die in regionalistischen und konfessionellen Strukturen verhaftete und handelnde Gesellschaft zu polarisieren, hat bislang im Libanon dafür gesorgt, dass für die Staatsführung, die politischen Parteien und die NGOs

⁴⁷ Während die Staatsführung um Präsident Bouteflika ihr Reformkonzept als „liberalisierend“ darstellt, wird es von reformerisch orientierten Wirtschaftsexperten zu Recht als unzureichend kritisiert, weil weder das Rentensystem aufgebrochen wird noch die reale staatliche Kontrolle im wirtschaftlichen und politischen Bereich abnimmt.

die politische Reformthematik mit Ausnahme des Themas Abzug syrischer Truppen und Nichteinmischung Syriens in die inneren Angelegenheiten des Libanon (d.h. Zurückgewinnung der vollen nationalen Souveränität) im Hintergrund stand.

Eine zusätzliche Problematik bringen die Islamisten mit ihren Forderungen nach Reformen ein; in Marokko und Algerien, Ägypten und Jordanien sowie in Syrien steht für die islamistische Bewegung die Islamisierung von Staat und Gesellschaft noch aus; um dieses Ziel zu erreichen, werden u.a. Forderungen zur Systemöffnung, zur Gewährung politischer Freiheiten oder zur Erweiterung der Partizipation und zur Aufhebung von Restriktionen für die Vereinigungs- und Parteiengründung gestellt, um selbst den nötigen Handlungsspielraum zu erlangen. Auch die Muslimbruderschaft in Ägypten und Syrien ließ 2004/2005 zunehmend den Begriff „Demokratie“ bei der Darstellung ihrer Programme und Ziele einfließen, allerdings mit der Einschränkung, dass diese auf der Basis der Scharia oder „im islamischen Rahmen“ stehen müsse. In Saudi-Arabien, dessen System auf islamischer Basis steht und dessen Gesellschaft hochgradig islamisiert ist, stehen sich im Königshaus Befürworter gradueller Reformen und Bewahrer gegenüber, von denen letztere in der Gesellschaft breiten Rückhalt finden. Die Gefahr, dass durch Einführung des Wahlprinzips für den nationalen Konsultativrat die Extremisten unter den Bewahrern – wie dies im Falle der ersten saudischen Kommunalwahlen (2004) eingetreten ist – den Sieg davon tragen würden, schreckt inzwischen auch Reformwillige von solchen Forderungen ab, um den extrem fundamentalistischen Einfluss auf Politik und Gesellschaft nicht auch noch in allen staatlichen Institutionen zu verankern und Reformwillige weiter zu marginalisieren.

Wie die ägyptischen Islamisten, die sich von der Ausweitung politischer Partizipationsstrukturen und Freiheiten die Voraussetzung für einen politischen und gesellschaftlichen Machtaufbau erwarten, plädieren auch die jordanischen Islamisten für eine solche Öffnung und eine entsprechende Änderung des Wahlgesetzes. Die geäußerten Reformvorstellungen bleiben indes vage, wenn es um die Frage der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung geht. Die von Islamisten vorgelegten „Charten“, „Petitionen“ und „politischen Programme“ erschöpfen sich – wie generell die Vorlagen politischer Oppositionsparteien – im Auflisten von Forderungen.

Fazit: Bei den Staatsführungen und politischen wie gesellschaftlichen Akteuren in Nordafrika/Nahost (das extrem religiös-traditionalistisch geprägte Saudi-Arabien und Syrien, dessen autoritäres System noch nicht in eine liberalisierende Phase eingetreten ist, sind hier auszuklam-

mern) ist das Bekenntnis zu „Reformen“, inklusive politischer Reformen, und eine zum Teil überschwengliche Verwendung des Begriffs „Demokratie“ bzw. „Demokratisierung“ festzustellen. Dies trifft auch für die hier nicht in die Länderanalysen einbezogenen Staaten Tunesien, Jemen und die kleinen Golfstaaten zu.⁴⁸

Die Ablehnung eines externen Diktats von Reformen einigt alle Staaten und die Mehrheit der gesellschaftlichen Akteure, was jedoch nicht bedeutet, dass autochthone Reformkonzepte auf ein höheres Maß an Akzeptanz auf seiten der Bevölkerung stoßen. Generell gilt, dass der Widerstand innerhalb der Regimekoalition und in der (organisierten) Gesellschaft wächst, je stärker Reformeingriffe die Privilegien bisheriger Profiteure des Systems zu tangieren bzw. ihren Einfluss zu beschneiden drohen und die rentenökonomischen Strukturen angreifen. Die Machtverhältnisse, die Stärke des Widerstandes und die Unterstützungsbereitschaft einzelner Bevölkerungsgruppen determinieren schließlich den Rhythmus und die Reichweite der Reformeingriffe, wie dies die länderspezifischen Untersuchungen verdeutlichen, wobei diese Reaktionen und folglich auch die Reformen, die umgesetzt werden, von Land zu Land sehr unterschiedlich ausfallen.

2.4. Liberal-demokratische Reformer und ihr Einfluss

Liberal-demokratische Akteure von strategisch wichtiger Bedeutung für die Staatsführung gibt es in keinem Staat der Region, so dass auch innenpolitischer Druck von dieser Seite vollständig fehlt. Liberale, das heißt für ein demokratisches politisches und gesellschaftliches System westlichen Zuschnitts plädierende Reformer, sind zudem seit der offensiveren „Demokratisierungspolitik“ und der verstärkten Präsenz der USA in der Region nach dem 11. September 2001 in die Defensive geraten: Ein Plädoyer für Demokratisierung ruft nur dann keine Gegenagitation (z.B. in den Medien) hervor, wenn betont wird, dass Reformen und Initiativen aus der eigenen Gesellschaft kommen müssten.

Bei den meisten der politisch und gesellschaftlich einflusslosen Parteien und NGOs, die sich für demokratische Strukturen aussprechen, sind es die auf die staatlichen Institutionen bezogenen Umgestaltungen (einige fordern z.B. in Marokko eine konstitutionelle Monarchie) und die Sicherung von Menschen- und Bürgerrechten (inklusive der Frauen-

⁴⁸ Auch in Libyen, dessen autoritäre Entscheidungsstrukturen durch ein zweigeteiltes System (Revolutions- und Herrschaftssektor) „kaschiert“ werden und dessen offizielle „Volksherrschaft“ auf einem direktdemokratisch apostrophierten Komitee- und Konferenzsystem beruht, wird sich formal nicht gegen diesen Zeitgeist gesperrt, allerdings wird das bestehende System vom Regime missionarisch als anderen demokratischen Systemen überlegenes demokratisches System dargestellt.

gleichstellung), Rechtsstaatlichkeit, Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, die im Mittelpunkt stehen. Einzelne Individuen treten mit Forderungen zur gesellschaftlichen Modernisierung und Demokratisierung an, die neben dem Aspekt der Frauengleichstellung insbesondere eine Neuinterpretation des Islam, eine Säkularisierung und eine dementsprechende Umgestaltung des Erziehungswesens sowie eine gezielte Förderung des Toleranzgedankens und einer Kompromisskultur beinhalten.⁴⁹

In einigen gesellschaftlichen Teilbereichen wurden von staatlicher Seite Reformen zur gesellschaftlichen Modernisierung (auch als Abwehr fundamentalistischen Einflusses) eingeleitet (z.B. im Bereich der Frauenförderung, wo Tunesien, Marokko und Libyen Vorreiter sind). Ein Gesamtkonzept, das mit dem Tabu der Diskussion über eine moderne Neuinterpretation des Islam und einer Trennung von Staat/Politik und Religion bricht, wurde bislang jedoch in keinem Staat erarbeitet. Mit ein Grund ist die Befürchtung, massiven Widerstand der religiös Konservativen und Fundamentalisten heraufzubeschwören und sich durch eine solche Maßnahme selbst die Möglichkeit zur Instrumentalisierung der Religion und zur Kontrolle des institutionalisierten religiösen Bereichs zu nehmen und damit die Freiräume für fundamentalistische Akteure zu vergrößern.⁵⁰

Wenn die islamistischen Parteien und Organisationen „Demokratie“ fordern, dann klammern diese Forderungen selbstverständlich die gesellschaftliche Komponente der Demokratisierung aus; für sie ist die Scharia Ordnungsrahmen für Staat und Gesellschaft. Ihre Demokratieforderungen sind ausnahmslos Forderungen zur Erleichterung der eigenen, legalen Erweiterung des Handlungsspielraumes und zur systematischeren Durchdringung der Institutionen.

Fazit: Die organisatorisch schwachen, über keinen gesellschaftlichen Einfluss verfügenden liberal-demokratisch orientierten Reformer geraten durch die US-Politik in der Region und ihren Demokratisierungsdiskurs immer mehr in die Defensive. Ihre Befürwortung demokratischer Werte als universale Werte und ihr Plädoyer für die Trennung von Staat/Politik und Religion ließ sie zur bevorzugten Zielscheibe der Kritik islamistischer und religiös-konservativer Organisationen werden. Der Hand-

⁴⁹ Wie z.B. die Tunesier Hamadi Redissi (*L'exception islamique*, Paris 2004) oder Mohammed Talbi mit seinen regelmäßigen Kommentaren in der Zeitschrift *L'Intelligent/Jeune Afrique* (Paris); vgl. auch den Interview-Band: Talbi, Mohammed/Jarczyk, Gwendoline: *Penseur libre en Islam*, Paris 2002.

⁵⁰ Vgl. Mattes, Hanspeter: Tradition versus Moderne. Die ambivalente Rolle staatlicher Religionspolitik in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Eine analytische Annäherung, in: *Wuqûf-Kurzanalysen*, Hamburg, Nr. 14-15, 2005.

lungsspielraum liberal-demokratischer Reformen ist gering; ihre selektive Einbeziehung in staatliche Programme (wie in Marokko im Rahmen der Frauenförderung) ist abhängig von den Modernisierungskonzepten der Staatsführungen. Das Fehlen liberal-demokratischer Organisationen, die über ihren eigenen, kleinen Mitgliederkreis hinaus gesellschaftliche Wirkung entfalten, erschwert es auch externen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und politischen Kooperation, Partner für Projekte zur gesellschaftlichen Modernisierung und Förderung von demokratischen Ideen und Prozessen in den Gesellschaften der Region zu finden.

2.5. Kursdeterminierende Akteure

Wenngleich die Staatsführungen in Nordafrika/Nahost weitreichende Machtbefugnisse haben und über die Ressourcenverteilung bestimmen, so ist ihre Position eine des Ausgleichs und Austauschs: Unterstützung/Loyalität gegen materielle und immaterielle Güter (darunter auch Zugeständnisse für „Freiräume“, solange die Loyalität nicht verletzt wird). Die Fähigkeit der Staatsführungen, den politischen Kurs, die politische und gesellschaftliche Orientierung zu bestimmen, ist – egal ob es sich um eine Republik oder eine Monarchie handelt – von der Gefolgschaft, d.h. der Loyalität von Schlüsselgruppen (in Politik, Wirtschaft, religiösem Bereich) und einer diffusen Unterstützung durch die (nichtorganisierte) Bevölkerungsmehrheit abhängig. Diese Gefolgschaft und diffuse Legitimität hängt wiederum ab u.a. von dem intakten Gewaltmonopol staatlicher Institutionen, der Leistungskraft des Staates (staatlicher Effizienz vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, um wirtschaftliche und soziale Leistungen und Subventionen für spezifische Bevölkerungsgruppen bereitstellen zu können) und schließlich auch von der Ausprägung der politischen Kultur eines Landes.⁵¹

Die gegenseitigen Bindungen bewirken, dass je nach gesellschaftlichem Einfluss (und ggf. Massenmobilisierungskraft) eines Schlüsselakteurs Eingriffe in das politische, wirtschaftliche und soziale Ordnungssystem, die einen Bruch mit dem bisherigen darstellen, nur dann erfolgen können, wenn die Staatsführung sich einer breiten Unterstützung – sei es der Schlüsselakteure, sei es der Bevölkerungsmehrheit – sicher ist und

⁵¹ Vgl. hierzu zum einen den Beitrag von Siegmund Schmidt: Theoretische Überlegungen zum Konzept ‚Politische Stabilität‘, in: Faath, Stabilitätsprobleme, a.a.O., S. 9-39 und den auf Nordafrika/Nah- und Mittelost bezogenen Beitrag von Sigrid Faath und Hanspeter Mattes: Gefährdungspotenziale politischer Stabilität und staatliche Reaktionen, in: ebenda, S. 331-357, in dem eine Auswertung der Länderanalysen erfolgt (darunter die Staaten Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien) und diese Faktoren sich als Determinanten des politischen Handelns von Staatsführungen in Nordafrika/Nahost erwiesen haben.

die zu erwartenden Folgen des geplanten Eingriffs von einer breiten Unterstützerschicht positiv antizipiert werden und etwaige negative Folgen für die Betroffenen in akzeptabler Form kompensiert werden können (ausgleichende Zugeständnisse materieller oder immaterieller Art; soziale Abfederungsmaßnahmen und Sonderzuwendungen, wenn sozial schwächere Bevölkerungsgruppen betroffen sind).

Fazit: In den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens ist zweifellos die Staatsführung für die Kursvorgaben zur Anpassung des Systems (oder eines Teilsystems) an veränderte Umfeldbedingungen von zentraler Bedeutung: Ihre positive/negative Einstellung zu politischen und wirtschaftlichen Reformen und zur Demokratisierung oder zur externen Demokratieförderung ist für die ausländischen Kooperationspartner, Staaten wie Organisationen, ausschlaggebend; aber es gilt auch, dass sie nur in den wenigsten Fällen⁵² *alleine* kursdeterminierend ist.

3. Chancen externer Demokratieförderung in Nordafrika/Nahost

Auf die Chancen einer Demokratisierung in Nordafrika/Nahost angesprochen meinte Marina Ottaway,⁵³ Wissenschaftlerin an der *Carnegie Endowment for International Peace*, dass drei als bedrohlich antizipierte Folgen einer Systemöffnung der demokratischen Transformation der Systeme im Wege stehen würden: Das sei erstens die Angst vor sektiererischen Unruhen in Staaten mit ausgeprägter ethnischer und religiöser Heterogenität (wie Irak, Libanon, Syrien); zweitens die Angst vor sektierischem Nationalismus, der sich aus ethnischer und religiöser Heterogenität entwickeln kann, und drittens die Angst vor dem wachsenden politischen Einfluss des islamischen Fundamentalismus (wie z.B. in Ägypten, Jordanien, Marokko, Algerien), von dessen Vertretern angenommen wird, dass sie die mit einer umfassenden politischen Öffnung einhergehenden Freiheiten zur legalen Machtergreifung nutzen würden, um ein islamistisch inspiriertes autokratisches System zu etablieren.

⁵² Die Umsetzung von weitreichenden Reformeingriffen ist in der Regel von einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung abhängig. Diese breite Unterstützung kann einer Staatsführung zuteil werden, wenn Schlüsselakteure und große Teile der Bevölkerung positive Erfahrungen mit dem bisherigen staatlichen Politikmanagement und den Ergebnissen staatlicher Politik gemacht haben und dadurch ein Vertrauensbonus besteht. Diese Art der Loyalität und Unterstützung von Reformen kann sich auf einen oder mehrere systemische Teilbereiche beschränken. Hier ist beispielhaft Tunesien mit seinen wirtschaftlichen und sozialen Reformeingriffen (inklusive der kontinuierlich fortgeführten Maßnahmen zur Frauengleichstellung) zu nennen.

⁵³ Vgl. *Democracy: Rising tide or mirage?*, in: *Middle East Policy*, Washington D.C., Band 12, Nr. 2, 2005, S. 3-4.

Die Angst vor einer Auflösung der territorialen Einheit des Staates und dem Zerfall staatlicher Strukturen erweisen sich als durchaus gerechtfertigt, wie die Entwicklungen im Irak seit 2003 und die prekäre Machtbalance des gleichfalls ethnisch und religiös heterogenen Libanon zeigen. Ebenso begründet ist die Befürchtung, dass die fortgesetzten Bestrebungen islamistischer Organisationen, sich mehr politischen und gesellschaftlichen Handlungsspielraum zu verschaffen, nicht nur auf eine Machtbeteiligung und Machtteilung abzielen; es ist vielmehr zu erwarten, dass sie ihre Vision von einer hinsichtlich Lebensgestaltung und moralisch-sittlicher Haltung gleichgeschalteten Gesellschaft nach einer Machtübernahme umsetzen wollen und sich daraus stabilitätsgefährdende innenpolitische Konflikte entwickeln.⁵⁴

Dennoch wäre die Schlussfolgerung, die Bereitschaft zur Demokratisierung und zur positiven Reaktion auf externe Initiativen würde positiver ausfallen, wenn die genannten drei möglichen Folgen von Demokratisierung ausgeschlossen wären, zu kurz gegriffen. Das Gegenbeispiel ist Tunesien, dessen Staatsführung trotz einer homogenen Gesellschaft und einer (inzwischen) schwachen, marginalisierten islamistischen Bewegung keine demokratische Transformation einleitete. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie weisen auf weitere endogene Faktoren hin, die eine demokratische Öffnung erschweren und deshalb externe Initiativen zur Demokratieförderung zum Scheitern verurteilen.

3.1. Ungünstige endogene Ausgangsbedingungen für Demokratieförderung

Zu den Grundvoraussetzungen für die Wahl einer Demokratisierungsstrategie und die Akzeptanz externer Angebote zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen zählt der Wille zur Demokratisierung bei der Staatsführung und die Bereitschaft von Schlüsselakteuren in Staat und Gesellschaft, eine Demokratisierungsstrategie mitzutragen. Das heißt jedoch auch, dass Staatsführung und Schlüsselakteure überzeugt sein müssen, dass von der Einleitung eines demokratischen Transformationsprozesses positive Auswirkungen nicht nur für die gesamtstaatliche Entwicklung, sondern auch für die eigene Gruppe ausgehen und etwaige negative Folgen kontrollierbar sein werden (Garantie für die Interessenwahrung der Schlüsselakteure).

Eine Abkehr vom hierarchischen Konzept des Regierens und Steuerns setzt jedoch bei allen am politischen Prozess Beteiligten

⁵⁴ So zu erwarten in Ägypten, Jordanien, Marokko; auch in Algerien, das diesbezüglich bereits in den 1990er Jahren Erfahrung sammelte, ist dieses Problem nicht gelöst.

eine entsprechende Sozialisierung in Familie und Schule voraus, damit die staatlichen Institutionen nicht weiterhin nach autoritärem und klientelistischen Muster funktionieren. Bislang stellen zudem die in den meisten Staaten vorhandenen, durch formal plurale Wahlen besetzten staatlichen Institutionen die gruppenspezifische Interessenwahrung und insbesondere die Ressourcenallokation in den Mittelpunkt. Der problematische Umgang mit Pluralismus im gesellschaftlichen, religiösen und politischen Bereich ist einer Sozialisierung im Einheitsdenken und in paternalistischen Strukturen zu verdanken, die durch die religiöse Erziehung und das staatliche Bildungswesen verstärkt werden.

Robert Dahl⁵⁵ wies auf die Bedeutung einer demokratischen politischen Kultur für die Konsolidierung von demokratischen Transformationsprozessen hin: Wenn, so Dahl, die im Laufe der demokratischen Transformation eingerichteten politischen Institutionen nicht durch eine ausgeprägte Förderung demokratischer politischer Kultur in der Gesellschaft gestärkt werden, ist die Gefahr groß, dass bei Eintreten einer schweren Krise der Autoritarismus sich wieder Bahn bricht. Die politische Kultur eines Landes beeinflusst aber auch maßgeblich die Bereitschaft, ein demokratisches Ordnungsmodell für Staat und Gesellschaft zu wählen, oder an dem bestehenden Modell festzuhalten und lediglich Anpassungen vorzunehmen. Eine grundlegende Disposition zugunsten von Demokratisierung nach westlich-liberalem Muster ist – wie die Länderanalysen zeigen – bei den Schlüsselakteuren in Nordafrika/Nahost jedoch nicht gegeben: In den hochgradig personalisierten Systemen wird das demokratische Modell weder von den Staatsführungen und den systemstabilisierenden Schlüsselakteuren noch von den gesellschaftlich einflussreicheren Oppositionsgruppen als Systemalternative erwogen.⁵⁶

3.2. Förderung von Demokratie als externes Ziel – Unterstützung von Reformen als Ergebnis

⁵⁵ Dahl, Robert A.: Development and democratic culture, in: Diamond, Larry u.a. (Hrsg.): Consolidating the third wave democracies, Baltimore/London 1997, S. 38.

⁵⁶ Die Tatsache, dass die demokratischen Systeme in westlichen Staaten Probleme wie z.B. die hohe Arbeitslosigkeit – ein zentrales Problem für alle Staaten in Nordafrika/Nahost – nicht lösen konnten, ist zwar nicht der ausschlaggebende Grund, warum ein demokratisches Modell abgelehnt wird; es ist aber ein zusätzlicher Aspekt, der ein demokratisches Modell auch nicht attraktiver macht.

Westliche Forderungen zur Demokratisierung in Nordafrika/Nahost haben zusätzlich zu den endogenen ungünstigen strukturellen Bedingungen für die Einleitung von Demokratisierungsprozessen auch Widerstand und negative Emotionen geschürt, weil vor allem von seiten der US-Administration ein aggressiver Diskurs geführt und mit „negativen Folgen“ bei Nichterfüllung der Forderungen gedroht wird. Die Umsetzung einer „Demokratisierung“ des Irak mittels militärischer Intervention und die bislang ausgebliebenen positiven Folgen für die staatliche Ordnung und die Sicherheit der irakischen Bevölkerung taten ein übriges, um die Kritik an jeglicher Form der Einmischung westlicher Staaten zu schüren und die Meinung zu untermauern, es gehe „dem Westen“ nicht um Demokratisierung, sondern ausschließlich um die Kontrolle der Region und im Hinblick auf die Sicherheit Israels um die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Wird die inhaltliche Ausgestaltung der neuen externen Demokratisierungsinitiativen analysiert, dann zeigt sich, dass Demokratieforderungen auf den Diskurs westlicher Staaten beschränkt bleiben: Die Diskrepanz zwischen den Aufforderungen zur Demokratisierung, dem Kooperationsangebot der Initiativen (MEPI, BMENAI; aber auch der europäischen ENP) und den vorgesehenen Modalitäten zur Umsetzung ist offensichtlich. Entgegen dem Diskurs, der „fordert“ und versucht, Druck auszuüben, offerieren die Initiativen die Möglichkeit, sich die Maßnahmen auszuwählen und den Umfang der Beteiligung an den Offerten selbst zu bestimmen. Die Initiativen bieten zudem eine Unterstützung von (laufenden) Reformen im wirtschaftlichen, sozialen, politischen Bereich an; diese Unterstützung, ihre Ausprägung usw. ist wiederum auf partnerschaftlicher Ebene „verhandelbar“, anpassungsfähig an den Rhythmus und die gewünschte Reichweite des „Partners“ (in erster Linie die Staatsführung).

Die Einbeziehung der „zivilgesellschaftlichen“ Organisationen in die Initiativen zur Unterstützung von Demokratisierung ist konzeptionell sinnvoll, erweist sich jedoch in der Praxis in Nordafrika/Nahost wegen mangelnder einflussreicher, demokratisch orientierter NGOs als genauso problematisch wie in den 1990er Jahren; somit ist es unwahrscheinlich, dass die jetzigen Versuche zur Stimulierung von demokratischen Veränderungen im gesellschaftlichen Bereich erfolgreicher sein werden als die

Ansätze der 1990er Jahre, zumal in einigen Staaten durch die US-Außenpolitik in der Region die gesellschaftlichen Widerstände gegen „externe Einmischung“ – wie die Länderanalysen zeigen – zunahmen.

Die externen Initiativen MEPI und BMENAI können von ihrer Konzeption her lediglich eingeleitete Reformen unterstützen oder technisches, nicht normativ geprägtes Wissen durch spezifische Kursangebote weitergeben. Demokratiefördernd könnten sie nur dann sein, wenn in Nordafrika/Nahost die Schlüsselakteure demokratischen Wandel auf ihre Agenda setzen und aktiv eine externe Unterstützung nachfragen würden. Solange dies nicht eintritt bleibt externe Demokratieförderung eine zum Scheitern verurteilte Strategie.

Die Demokratieförderung der westlichen Staaten trägt ferner – wie bereits in den 1990er Jahren – ihren Namen zu unrecht: Was in den 1990er Jahren unterstützt wurde – und auch gegenwärtig unterstützt wird – sind nämlich Reformen, die nicht notwendigerweise zu einem grundlegenden Eingriff in die Systemgrundlagen und als Folge zu einem Systemwechsel führen. Das Schwergewicht der Kooperation westlicher Staaten mit Nordafrika/Nahost lag und liegt auf der Unterstützung von Reformen im wirtschaftlichen Bereich (marktwirtschaftliche Entwicklung, Privatisierung) und im entwicklungspolitischen Bereich (Frauenförderung; Armutsbekämpfung); hinzukommen in einigen Staaten der Bereich Bildung und Ausbildung und der Bereich Verwaltung und Justiz; Reformen im letztgenannten Bereich können zwar zu einer Verbesserung der Beziehungen Staat-Staatsbürger und rechtsstaatlicher Normen führen, sie müssen jedoch nicht in Demokratisierungsprozesse münden.

4. Perspektiven für eine externe Unterstützung von Wandel

In zahlreichen Beiträgen zur Thematik Demokratieförderung in Nordafrika/Nahost wird als eine wichtige unterstützende Maßnahme von externen Initiativen die Erhöhung von „Druck“ (vor allem in Form von Konditionalität und diplomatischen Druck) empfohlen, wenn westliche Staaten tatsächliche Demokratisierung erreichen und sich nicht mit Modernisierungsmaßnahmen

zufrieden geben wollen.⁵⁷ Ungeachtet dessen, dass das Instrument der Druckausübung von der US-Administration in Nordafrika/Nahost *selektiv* eingesetzt wird und in den Demokratisierungsinitiativen von 2002/2003 die Konditionalität als Druckmittel bereits durch den „partnerschaftlichen Ansatz“ in der Praxis weitgehend ausgeschaltet wird, hat sich auch Ausübung von Druck zur Förderung von Demokratisierung in anderen Weltteilen als ineffektiv erwiesen. Zu positiven Ergebnissen führte hingegen in einigen Staaten eine Kombination aus „Druckausübung“ und „Anreizen“ zur vertieften Kooperation dann, wenn ein Demokratisierungsprozess bereits eingeleitet worden war.⁵⁸

Da in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens die Einleitung von Demokratisierungsprozessen aus den genannten Gründen mittelfristig nicht zu erwarten ist, und sich im Endeffekt die Kooperation mit westlichen Staaten auf Reformprozesse innerhalb des jeweiligen Systemrahmens konzentrieren wird, wäre es sinnvoll, diese Tatsache auch im Diskurs auszudrücken. Dies könnte ein Beitrag zur Vertrauensbildung oder – anders ausgedrückt – zum Abbau von Misstrauen über die Absichten westlicher Staaten sein. Ein von normativen Vorgaben befreiter Diskurs in den westlichen Staaten über das, was durch externe Kooperation zur Zeit in Nordafrika/Nahost geleistet werden kann, würde auch die Erwartungen in westlichen Staaten auf ein realistisches Maß zurückschrauben; die für Nordafrika/Nahost konzipierten Kooperationsprojekte könnten dadurch noch weitaus stärker als bisher an den länderspezifischen Bedingungen und der Reformkapazität ausgerichtet werden und schließlich den Blick für erzielte Reformfortschritte schärfen. Der Ansatz der *European Neighbourhood Policy*, der einerseits verstärkte Anreize bietet, wenn Partnerstaaten Maßnahmen zur Anpassung an EU-Normen ergreifen, andererseits vorsieht, die Reformschritte und Reformziele innerhalb eines bestimmten Zeithorizontes mit den Partnerstaaten gemeinsam festzulegen, ist in diesem Sinne konstruktiv; pure Demokratisierungsforderungen und Demokratisierungsdruck sind es indessen nicht.

⁵⁷ So u.a. Hawthorne, Amy: Political reform in the Arab world: A new ferment?, Carnegie Papers (Carnegie Endowment for International Peace), Washington D.C., Nr. 52, 2004, S. 15.

⁵⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen von Levitzky/Way, a.a.O.