

# Reformdruck und der Rückzug auf sich Selbst: Nationalstaatliche und gesamtarabische Reformansätze in Nordafrika/Nahost

*Sigrid Faath*

Aus: Sigrid Faath (Hrsg.): *Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost*, Hamburg 2005, S. 67-92

## *1. Das „Neue“ an Reformüberlegungen seit 2003<sup>1</sup>*

Wirtschaftliche und politische Reformen standen wegen der weltwirtschaftlichen Rückwirkungen auf die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens und wegen der sozialen Veränderungen in den Gesellschaften dieser Staaten seit den 1980er Jahren zunehmend auf der innenpolitischen Agenda ihrer Staatsführungen. Ende der 1990er Jahre waren die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Liberalisierung und Umstrukturierung entweder bereits in vollem Gange oder sie wurden (mehr oder weniger zaghaft) eingeleitet (wie z.B. in Libyen sukzessive seit 1999). Kontinuierlich wurden auch Reformen im politischen Bereich durchgeführt, die als „Anpassungen“ der Systeme an veränderte innenpolitische Konstellationen zu verstehen sind. Sie beinhalteten u.a. die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten für erstarkte neue soziale und politische Gruppen oder die Verbesserung des Zugangs zu nationalen Ressourcen für diese Gruppen durch Zulassung von Parteien, Schaffung von Konsultationsgremien, Gewährung von Freiräumen im privaten Wirtschaftssektor, Regionalförderung oder auch Zugeständnisse im kulturell-identitären Bereich. Institutionelle Modifikationen spiegeln diese Reaktionen der Staatsführungen auf innenpolitische Veränderungen wider; sie bewegten sich jedoch bislang ausnahmslos auf den Grundkoordinaten der bestehenden Systeme wie Analysen der Institutionen erkennen lassen. Die Anpassungen des politischen Systems waren Zugeständnisse an verschiedene Bevölkerungsgruppen; an den Beziehungen zwischen politi-

---

<sup>1</sup> Das Jahr 2003 kann deswegen als Zäsur gelten, weil der Krieg der USA gegen das Regime Saddam Husains den Staatsführungen in Nordafrika/Nahost die Bereitschaft der einzig verbliebenen Supermacht, militärische Gewalt einzusetzen, um einen Regimewechsel zu erreichen, drastisch vor Augen führte.

schen Entscheidungsträgern und Bevölkerung und den hierarchischen, intransparenten Entscheidungsstrukturen änderte sich hingegen nichts.<sup>2</sup> Die landesspezifischen Sachzwänge im wirtschaftlichen Bereich und die eingegangenen außenpolitischen Verträge (wie z.B. die EU-Assoziationsabkommen) beeinflussten zwar auch die politischen Reformschritte; der Aspekt der Außenwirkung, des positiven Auslandsbildes vor allem im Hinblick auf Investoren, Wirtschaftskooperation allgemein und den Tourismus, spielte in einigen Staaten gleichfalls eine Rolle. Dennoch folgten die politischen Reformen jeweils dem eigenen Zeitrahmen und den eigenen Vorstellungen über die „notwendige“ oder „ausreichende“ Reichweite. Die Reformagenda, ihre Ausrichtung und Intensität wurde in erster Linie vom Gesichtspunkt der innenpolitischen Stabilität und der Sicherung des „sozialen Friedens“ beeinflusst.

Die militärische Intervention der USA im Irak 2003 stieß in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens eine Diskussion an, die unmittelbar danach auf Regierungsseite und selbst bei Vertretern der Opposition sowie Kritikern der politischen Systeme hauptsächlich um den Aspekt „Schutz vor US-Intervention und US-Hegemonialstreben“ kreiste.<sup>3</sup> Das im Anschluss an den Irakkrieg verstärkte Postulat der US-Administration, als ein weiteres Mittel im Kampf gegen den Terrorismus die Demokratisierung Nordafrikas und des Nahen Ostens mittels spezifischer Initiativen anzustreben, löste wiederum eine überwiegend abwehrende Haltung gegen externe Einmischungen jedweder Art aus, die selbst von Gruppen und Persönlichkeiten geteilt werden, die „Druck von außen“ als hilfreich erachten, um die Staatsführungen zu grundlegenden politi-

---

<sup>2</sup> Die tunesische Journalistin Noura Borsali warf einen kritischen Blick auf die bisherigen Reformen in der Region und zog in einem Beitrag für die tunesische Zeitschrift *Réalités* (Tunis, Nr. 1004, 24.-30.3.2005, S. 12-18) Bilanz; sie meinte, egal, ob nun die Veränderungen Resultat internen oder externen Drucks seien, sie kämen in der Mehrzahl der Staaten „von oben“ und seien ohne Abstimmung mit der Opposition oder Vertretern der Zivilgesellschaft umgesetzt worden. Von einem tatsächlichen Demokratisierungsprozess könne deswegen gar nicht ausgegangen werden. Die Langsamkeit, mit der die Reformen stattfänden, die Restriktionen und Einschränkungen sowie die repressiven Maßnahmen, die sie begleiten, würden einen grundlegenden Wandel verhindern. Die „bescheidenen“ Reformeingriffe würden deswegen von vielen als Maßnahme zur Legitimierung der Machthaber und als jederzeit umkehrbar wahrgenommen. Mit anderen Worten, es handelt sich – um mit der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung zu sprechen – um Liberalisierungsmaßnahmen in Teilbereichen, jedoch nicht um die Einleitung von demokratischen Transformationsprozessen. Vgl. die ähnliche Einschätzung von Hawthorne, Amy: The new reform ferment, in: Carothers, Thomas/Ottaway, Marina (Hrsg.): *Uncharted journey. Promoting democracy in the Middle East*, Washington D.C. 2005, S. 57-77.

<sup>3</sup> Vgl. diesbezüglich z.B. den Überblick von Henner Fürtig: Der Irakkrieg: Katalysator für die Demokratisierung des Nahen Ostens?, in: DOI-Focus, Hamburg, Nr. 11, November 2003, 38 S.

schen Veränderungen zu bringen und Reformen zu beschleunigen.<sup>4</sup> Neben dieser dominierenden Haltung gegen externe Einmischung kristallisierten sich seit der Vorstellung dieser Initiativen der USA bzw. westlicher Staaten in den Diskussionen einige neue Elemente heraus. Die Diskussion um die Notwendigkeit von Reformen und Modernisierungsmaßnahmen verstärkte sich, wobei die 2002, 2003 und 2005 erschienenen *Arab Human Development*-Berichte einen Anteil an der sich ausweitenden Diskussion um die Entwicklungsdefizite und folgerichtig den Reformbedarf in arabischen Staaten gehabt haben dürften.<sup>5</sup>

Das „Neue“ an diesen Diskussionen, die seither von Repräsentanten der Staatsführung und der Gesellschaft auf nationaler und gesamtarabischer Ebene geführt werden und sich in der Medienberichterstattung (Printmedien; Fernsehdiskussionsrunden) und in zahlreichen Konferenzen niederschlagen, ist, dass

- erstens die Staatsführungen und ein breiteres Spektrum gesellschaftlicher Gruppen, die sich nicht nur aus Repräsentanten der Opposition und der Gruppe der Regimekritiker rekrutieren, in diese interne Reformdiskussion eingreifen und
- zweitens in Diskussionen unterschiedliche normative Gesichtspunkte einfließen.

Als eine logische Folge dieser Diskussionen wurde in einigen Staaten auch die Auseinandersetzung mit den eigenen politischen und gesellschaftlichen Zukunftsvorstellungen akzentuiert und es wurden die innergesellschaftlichen, konfligierenden normativen Positionen im Hinblick auf diese Zukunftsvorstellungen in der Bevölkerung deutlich.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Al-Ahram Weekly, Kairo, 6.4.2005 (Inside and out. Reformists in the Middle East should take advantage of international conditions while developing their social base inside, writes Osama El-Ghazali Harb); Harb ist Chefredakteur der in Kairo verlegten Zeitschrift *al-Siyassa al-dawliya* (Internationale Politik). Vgl. auch die Argumentation des in Den Haag lebenden Tunesiers Khaled Shaukat in: Memri Special Dispatch, Berlin, 15.4.2004 (Arabische Diktaturen sollten Reformen „von innen“ ermöglichen). Bereits im Sommer 2003 äußerte sich hierzu Salah al-Din Hafiz, Herausgeber der ägyptischen Tageszeitung *al-Ahram*, hier zitiert nach MEES, London, 16.6.2003 (Change in the Arab world); er forderte zu einer konstruktiven Haltung auf, die zwischen Rückweisung einer ausländischen Einmischung zugunsten von Wandel und der Befürwortung ausländischer Einmischung als dem einzigen Weg zum Wandel liegen sollte.

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Amir al-Naffakh, Professor für islamische Philosophie an der *Baghdad University*, in: Aljazeera.net, 16.5.2004 (We can wait no longer. Reform is imperative. It cannot be bypassed or delayed any longer); oder Al-Ahram Weekly, Kairo, 6.4.2005 (Pushing ahead. Pro-reformers must take up the baton if the momentum towards democratisation is not to peter out).

<sup>6</sup> Diese Problematik des innergesellschaftlichen Normenkonflikts, der von einigen Analysten als hemmend für die Modernisierung betrachtet wird, schnitt der algerische Präsident Abdelaziz Bouteflika u.a. auf der zweiten Konferenz zum arabischen Denken in Beirut (6.-8.12.2003) an: „Si nous ne procédons pas nous-mêmes aux

Parallel zu dieser Diskussion wurden in einigen Staaten die laufenden Reformprozesse fortgeführt. Es kam vereinzelt zu politischen „Neuerungen“,<sup>7</sup> die zweifellos auch im Hinblick auf die Außenwirkung, d.h. mit Blick auf die US-Administration, erfolgten. Es können allerdings wegen der zeitlichen Koinzidenz nicht grundsätzlich alle Reformmaßnahmen *ausschließlich* als Reaktion auf den spezifischen außenpolitischen Kontext gedeutet und somit alle Maßnahmen mit *externem* Reformdruck korreliert werden.<sup>8</sup> Innenpolitische Entwicklungen, innenpolitischer Druck und das internationale Umfeld seit 2003/2004 verstärken gegenwärtig zweifellos in einigen Staaten den generellen Reformdiskurs. Die Fixierung der westlichen Staatengemeinschaft wie auch der internationalen Organisationen auf Agenda zur Demokratisierung Nordafrikas und des Nahostens stimulierte zweifellos interne Kritiker und Oppositionsgruppen, ihre Forderungen massiver vorzutragen und damit den Druck auf die Staatsführungen zu erhöhen; ein Beispiel für die indirekte Ermutigung dürften die im Frühjahr/Frühsummer 2005 verschärften Proteste in Ägypten gegen eine Wiederwahl Präsident Mubaraks<sup>9</sup> sein.

Eine Tatsache ist, dass fast jede Maßnahme, die seit 2004 ergriffen wird, im Diskurs der Staatsführung oder in den jeweils nationalen Medien als „Reformmaßnahme“ oder „Modernisierungsmaßnahme“ oder auch als konkreter Demokratisierungsschritt bezeichnet wird.<sup>10</sup>

---

réformes, celles-ci nous seront imposées. Nous devons nous réconcilier avec les valeurs internationales en cessant de voir les choses sous l'angle purement religieux.“ (L'Orient-Le Jour, Beirut, 8.12.2003: Boufeliha).

<sup>7</sup> Wie z.B. die Einführung von Kommunalwahlen in Saudi-Arabien, die im Mai 2005 erstmals durchgeführt wurden; die Einführung des Wahlrechts für Frauen in Kuwait im Mai 2005. Kuwait ist damit nach Bahrain, Qatar und Oman der vierte Golfstaat (von sechs), der – nach einem missglückten Anlauf 1999 – Frauen das Wahlrecht zugesteht. Vgl. L'Intelligent/Jeune Afrique, Paris, 22.-28.5.2005. In Qatar trat am 8.6.2005 die 2003 per Referendum angenommene neue Verfassung in Kraft, die ein 45köpfiges Konsultationsgremium etabliert; die Mitglieder des Rates werden zu zwei Dritteln gewählt, zu einem Drittel vom Emir ernannt.

<sup>8</sup> Hala Mustafa, Chefredakteurin der in Kairo erscheinenden, von der al-Ahram-Gruppe herausgegebenen Zeitschrift *al-Dimuqratiya* (Demokratie), wies zudem zu Recht darauf hin, dass die „Räder der Reform“ in Nordafrika und Nahost bereits vor den Demokratisierungs- und Reformforderungen der USA in Gang gesetzt wurden (Al-Ahram Weekly, Kairo, 15.4.2004: On the discourse of reform).

<sup>9</sup> Vgl. im Detail Kapitel V, Länderanalyse Ägypten.

<sup>10</sup> Der Parlamentspräsident von Bahrain, Dr. Faisal al-Musawi, sprach in einem Interview mit der ägyptischen Tageszeitung *al-Ahram* (14.2.2005: Ra'is al-barlaman al-bahraini) über die „Notwendigkeit innerarabischer Reformen“. Der jordanische König betont regelmäßig in seinen Reden den jordanischen Reformwillen; Jordanien soll, so der König am 1.12.2003 vor dem jordanischen Parlament, „ein Modell für eine arabische islamische Demokratie“ werden (L'Orient-Le Jour, Beirut, 2.12.2003: Jordanie). Die algerische Tageszeitung *El Watan* (Algier, 24.3.2005) meinte zu den Entwicklungen in den Golfstaaten, „es wehe der Wind der Reform“. Die Staatsführungen der Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien sprechen von

Ungeachtet der „Konjunktur“ der nationalen Reformdiskurse hatten es regional<sup>11</sup> ausgerichtete, gesamtarabische Reformvorschläge, die Agenden zur Reform aufstellen, schwer, Konsens hervorzurufen und konstruktiv länderübergreifend rezipiert zu werden. Im Folgenden sollen einige der gesamtarabischen Reformansätze,<sup>12</sup> die zum einen von staatlichen (Arabische Liga), zum anderen von nichtstaatlichen Repräsentanten nordafrikanischer und nahöstlicher Staaten formuliert und von den Medien entsprechend verbreitet wurden, inhaltlich vorgestellt, verortet und auf ihre Wirkkraft hin eingeschätzt werden.

## 2. Autochthone Reformansätze

Eine erste staatliche regionale Initiative wurde von Saudi-Arabien bzw. dem saudischen Kronprinzen Abdallah im Januar 2003 präsentiert; dem saudischen Wunsch zufolge sollten diese Reformvorschläge auf dem 15. Gipfeltreffen der Arabischen Liga diskutiert werden. Die „Charter to reform the Arab stand“ bzw. „Initiative zur Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und politischer Partizipation in allen arabischen Staaten“<sup>13</sup>

---

ihren durchgeführten oder geplanten Reformen und bezeichnen sich als „im Prozess der Demokratisierung befindlich“ (u.a. El Moudjahid, Algier, 24.9.2004; Belkhadem: „Le processus démocratique en Algérie est irréversible“). Der algerische Außenminister Belkhadem betonte ferner, es müsse jeder Staat das Recht haben, solche Reformen umzusetzen, die er im Hinblick auf seine Bedürfnisse, seine Eigenheiten und seine nationalen Werte für angemessen hält (El Moudjahid, Algier, 26.9.2004). In seiner Rede zur Eröffnung der Wahlkampagne im Oktober 2004 hob der tunesische Präsident Ben Ali die „Authentizität des tunesischen Reformkurses“ hervor (La Presse de Tunisie, Tunis, 11.10.2004) und wies damit indirekt externe Projekte zurück.

<sup>11</sup> Zu subregionalen Ansätzen z.B. auf der Ebene der *Arabischen Maghrebunion* (AMU) kam es schon deswegen nicht, weil die AMU stagniert und das Entscheidungsgremium, die Versammlung der Staatshäupter, sich seit 1994 nicht mehr getroffen hat. Der *Golf-Kooperationsrat* (GKR) trat zwar vom 20.-21.12.2004 zu seinem 25. Gipfeltreffen in Manama (Bahrain) zusammen; in der Schlussklärung wurden (politische) Reformfragen jedoch nur gestreift. Die GKR-Mitgliedsstaaten bekräftigten ihre Zustimmung zur „Erklärung von Tunis“, die auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga in Tunis im Mai 2004 verabschiedet worden war und hoben die dort getroffene Position hervor, dass Entwicklung und Modernisierung von den Ländern der Region selbst ausgehen müsse, dass die politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und religiösen Eigenheiten und Umstände dieser Länder in Betracht gezogen werden müssen. Entwicklung und Modernisierung müsse „stufenweise“ bzw. allmählich fortschreitend erfolgen. Vgl. zum Text der Schlussklärung [www.ain-al-yaqeen.com/issues/20041231/feat4en.htm](http://www.ain-al-yaqeen.com/issues/20041231/feat4en.htm).

<sup>12</sup> Vgl. zusammenfassend auch Yacoubian, Mona: Promoting Middle East democracy II. Arab initiatives, in: United States Institute of Peace Special Report, Washington D.C., Nr. 136, Mai 2005, 17 ([www.usip.org/pubs/specialreports/s-136.htm](http://www.usip.org/pubs/specialreports/s-136.htm)).

<sup>13</sup> Vgl. Presseerklärung der saudischen Botschaft in Washington D.C. vom 21. Januar 2003: [www.saudiembassy.net/press\\_release/releases/03-PR-0121-Arab-reform.htm](http://www.saudiembassy.net/press_release/releases/03-PR-0121-Arab-reform.htm). Zum Text der Initiative vgl. BBC, London, 15.2.2003 (Saudi Arabia calls for reform, economic growth „to rectify the Arab situation“).

wurde von Beobachtern als diplomatischer Versuch gewertet, die USA von einem Irakkrieg – dessen Vorbereitungen auf Hochtouren liefen – abzuhalten.<sup>14</sup> Gemeinsame Aktion, gemeinsame Positionen in Bezug auf den Irak und die bevorstehende externe Intervention und die Verpflichtung auf eine gemeinsame, „arabische“ Reformstrategie war zweifellos das Ziel der saudischen Initiative. Sie sollte nach saudischen Angaben die legitimen Interessen der arabischen Staaten schützen helfen und Mechanismen sowie ein klares Programm zur gemeinsamen Aktion und zur Umsetzung der Beschlüsse der Arabischen Liga entwickeln, um Angriffe auf die arabische Nation zu erschweren.

Mit der Zustimmung zur saudischen Initiative sollten sich die arabischen Staatsführungen zur Selbstreform und zur Stärkung der politischen Partizipation verpflichten. Selbstreform und politische Partizipation wurden als die zwei Hauptfaktoren bezeichnet, „for building Arab capabilities, providing the requirements of positive engagement in international competition, achieving sustainable development, finding programmes to encourage creativity and innovative thinking and dealing objectively and realistically with developments in the international economic arena.“<sup>15</sup> Im wirtschaftlichen Bereich wurde die Umsetzung einer *Greater Arab Free Trade Area* bis Ende 2005 und die entsprechende Angleichung der Handelspolitiken, Zölle usw. vorgeschlagen sowie zur Schaffung positiver Rahmenbedingungen aufgerufen, die zur Stärkung des Privatsektors beitragen. Die Staaten sollten sich darüber hinaus zum Gewaltverzicht im zwischenstaatlichen Umgang miteinander und zur Lösung aller arabischen Konflikte auf friedlichem Wege verpflichten. Jegliche ausländische Aggression gegen ein arabisches Land sollte verurteilt werden; die Verteidigungsfähigkeit der arabischen Nation sollte gestärkt, die Palästinenser unterstützt und auf der Basis des 2002 auf dem Gipfeltreffen in Beirut vorgestellten Arabischen Nahostfriedensplans die Lösung des Nahostkonflikts vorangetrieben werden. Das 15. Gipfeltreffen der Arabischen Liga in Sharm al-Shaikh (1.-2. März 2003), das ganz im Zeichen des Irakkrieges stand, brachte keine Einigkeit in der Position gegenüber ausländischer Intervention im Irak (zehn Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga sprachen sich für eine Intervention aus) und verlief auch ergebnislos hinsichtlich der saudischen Reforminitiative. Der saudische Vorschlag, der eher einer Absichtserklä-

---

<sup>14</sup> Vgl. Henderson, Simon: Reforming the Arab stand: a Saudi initiative on Iraq and the wider Arab world, in: Policywatch, Washington D.C., Nr. 703, 24.1.2003 ([www.washingtoninstitute.org/watch/Policywatch/policywatch2003/703.htm](http://www.washingtoninstitute.org/watch/Policywatch/policywatch2003/703.htm)).

<sup>15</sup> Vgl. BBC, London, 15.2.2003 (Saudi Arabia calls for reform).

ung glich, wurde auch in der Folge nicht weiter auf regionaler Ebene diskutiert.

Die Staatsführungen Nordafrikas und des Nahen Ostens legten als Ergebnis weiterer Treffen zur Vorbereitung des 16. und 17. Gipfels der Arabischen Liga im Mai 2004 bzw. im März 2005 jeweils eine Erklärung vor, in der es um notwendige Reformen ging. Ein ebenfalls regionale Beachtung findendes Dokument wurde im Januar 2004 auf einem Treffen zwischen staatlichen Repräsentanten und Vertretern nichtstaatlicher Organisationen (Nongovernmental Organizations/NGOs) im Jemen erstellt, die sogenannte „Erklärung von Sanaa“. Weitere Treffen von NGOs und reformorientierten Persönlichkeiten, deren Reformvorschläge über den Veranstaltungsort hinaus in den nordafrikanischen und nahöstlichen Medien Beachtung fanden,<sup>16</sup> waren die Konferenz zu „Arab reform issues“ im ägyptischen Alexandria vom März 2004 und die im März 2005 veranstaltete Folgekonferenz. Zu dieser Kategorie von Veranstaltungen zählt auch das im März 2004 in Beirut stattfindende erste *Arab Civil Forum*, das im Vorfeld des Gipfeltreffens der Arabischen Liga in Tunis Reformvorschläge erarbeitete, ferner das Treffen von NGOs in Doha im Juni 2004. Schließlich ist hier auch die Initiative des *Arab Business Council* beim Weltwirtschaftsforum in Davos anzuführen, dessen erstmals im Januar 2004 vorgestellte Reformüberlegungen auf dem Jahrestreffen des Rates im November 2004 von den Mitgliedern verabschiedet wurden. Die jeweiligen Treffen und die aus ihnen hervorgegangenen Erklärungen (Dokumente) wurden zumindest unmittelbar im Anschluss an die Veranstaltungen in den arabischen Medien rezipiert und kommentiert, während über zahlreiche andere Konferenzen<sup>17</sup> zu Reformen und Demokratisierung oder über Reformüberlegungen von Individuen<sup>18</sup> nur jeweils im nationalen Rahmen berichtet wurde.

<sup>16</sup> Dies bedeutet nicht, dass sie in breiteren Bevölkerungskreisen bekannt und ihre Inhalte diskutiert wurden; in der Regel erfolgte die Rezeption und die Kommentierung der Ansätze nur in den politisch und gesellschaftlich aktiven Gruppen und auf staatlicher Ebene.

<sup>17</sup> So im Falle der Konferenz von NGO-Vertretern, die von der ägyptischen Menschenrechtsorganisation EOHR, dem gleichfalls in Kairo ansässigen *Cairo Institute for Human Rights Studies* und der Zeitschrift *al-Siyassa al-dawliya* organisiert wurde und Teilnehmer aus 13 arabischen Staaten vom 7.-9.7.2004 in Kairo versammelte; vgl. *L'Orient-Le Jour*, Beirut, 6.7.2004 (Egypte. Conférence, au Caire, sur la réforme dans le monde arabe); *Middle East Times*, Nikosia, 9.7.2004 (Arab leaders are “opposing reforms”).

<sup>18</sup> Z.B. die Reformideen des ägyptischen Unternehmers Tarek Heggy (vgl. die zusammenfassende Darstellung von Mendelsohn, Natalie: *Progressive Arab intellectuals: Tarek Heggy*, in: Memri, London, 16.6.2004, 13 S.). Tarek Heggy, der sich als liberal bezeichnet, hat mit anderen Unternehmern die unabhängige Zeitung *al-Misri al-yawm* (Ägypten heute) ins Leben gerufen (erste Ausgabe: 7.6.2004) und das *International Centre for Future and Strategic Studies* begründet (1.7.2004), das ein

Die Dokumente, die sich auf politische Reformen beziehen, und die Veranstaltungen, auf denen sie verabschiedet wurden, werden in zeitlicher Folge der Veranstaltungen in ihren wesentlichen Aussagen vorgestellt.

### 2.1. Die „Erklärung von Sanaa“ (12. Januar 2004)

Die „Erklärung von Sanaa“ kann kaum als tatsächlicher Spiegel der Positionen nordafrikanischer und nahöstlicher staatlicher und nichtstaatlicher Repräsentanten angesehen werden. Dagegen spricht die Zusammensetzung der Organisatoren und Förderer und die Liste der teilnehmenden Organisationen. Die „Erklärung von Sanaa“ ist vor dem Hintergrund der internationalen Forderungen zur Förderung von Demokratisierung und nachhaltiger Entwicklung durch marktwirtschaftliche Reformen eher an das internationale Publikum gerichtet. Sie ging aus der in der jemenitischen Hauptstadt vom 10.-12. Januar 2004 veranstalteten Konferenz zu Demokratie, Menschenrechten und der Rolle des internationalen Strafgerichtshofes hervor, die von der jemenitischen Regierung und der internationalen NGO *No Peace Without Justice*<sup>19</sup> mit Unterstützung der Europäischen Union, Kanadas, Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Irlands, der Niederlande, der Schweiz, Großbritanniens und des UNDP veranstaltet wurde. Die insgesamt 820 Teilnehmer stammten aus 52 Ländern; alle Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga sowie zahlreiche „afrikanische und asiatische Nachbarländer“ der Arabischen-Liga-Staaten waren repräsentiert. Neben staatlichen Repräsentanten (der Exekutive) waren Parlamentarier und Vertreter nichtstaatlicher Einrichtungen anwesend. Die am 12. Januar 2004 verabschiedete zweiseitige Erklärung<sup>20</sup> dieser als „inter-governmental regional conference“ bezeichneten Veranstaltung liest sich wie eine Absichtsbekundung zur künftigen Förderung und Stärkung u.a. der Menschenrechte, Meinungs- und Religionsfreiheit, der Frauenpartizipation, zur Anerkennung der ethnischen Identität, zur Einrichtung einer unabhängigen Justiz und Gewaltenteilung, zur Umsetzung der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, zur Förderung nach-

---

Think Tank werden soll. Vgl. zu den Ideen Heggys auch dessen Website [www.heggy.org](http://www.heggy.org). Heggy plädiert in erster Linie für die wirtschaftliche Modernisierung und die Entwicklung einer Arbeitsethik. Zur Förderung von Demokratisierung in den arabischen Staaten bedarf es seiner Meinung nach der Entwicklung einer Kultur des Kompromisses, der Frauengleichstellung, eines nichtmilitanten Islam und der Bekämpfung der verbreiteten „Mentalität der Gewalt“.

<sup>19</sup> Details zur NGO unter: [www.npwj.org](http://www.npwj.org). NPWJ bezeichnet sich als internationales Komitee gebildet aus Parlamentariern, Bürgermeistern und interessierten Staatsbürgern, die sich zum Ziel setzten, ein effektives internationales Rechtssystem zu fördern. Vgl. Zur Konferenz in Sanaa [www.npwj.org/?q=sanaaconference](http://www.npwj.org/?q=sanaaconference).

<sup>20</sup> Zur „Erklärung von Sanaa“ vgl. ebenda.

haltiger Entwicklung als Voraussetzung für Demokratie und zur Stärkung internationaler Rechtsorgane. Es soll schließlich garantiert werden, dass alle Komponenten der Gesellschaft „gerecht“ auf staatlicher Ebene repräsentiert sind. Den Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren soll ein eigens konzipiertes *Arab Democratic Dialogue Forum* leisten.

Als Grundlage eines demokratischen Systems werden regelmäßige Wahlen der gesetzgebenden Versammlung, eine gerechte Repräsentation der Staatsbürger, durch die ihre volle Partizipation am politischen Prozess gewährleistet wird, die Rechenschaftspflicht der Exekutive, „gute Regierungsführung“ und eine unabhängige Justiz definiert.

Der Erklärung vorausgeschickt wurde allerdings die Aussage, dass Demokratie und Menschenrechte ihren Ursprung im Glauben und der Kultur haben und kulturelle und religiöse Vielfalt ein grundlegendes Menschenrecht sei, das bei der Umsetzung der Prinzipien von Demokratie und Menschenrechten berücksichtigt werden müsse. Damit wird diskret das Prinzip der Universalität der Menschenrechte ausgehebelt und die Aussagen zur Umsetzung von Demokratie und Menschenrechte in arabischen Staaten entsprechend relativiert.

## 2.2. Die „Erklärung von Alexandria“ (14. März 2004)

Im ägyptischen Alexandria versammelten sich vom 12.-14. März 2004 Intellektuelle, Universitätsprofessoren, Unternehmer, ehemalige Politiker und Vertreter von NGOs zu einer Konferenz in der *Bibliotheca Alexandrina* mit dem Titel „Arab reform issues: vision and implementation“. Die 150 (nach anderen Quellen 180) Teilnehmer gehörten dem „liberalen“ politischen Spektrum an; lediglich zwei Vertreter islamistischer Orientierung sollen geladen worden sein. Von den Teilnehmern stammte die Mehrzahl aus Ägypten.<sup>21</sup>

Ausgerichtet wurde die Veranstaltung von fünf Organisationen: der *Arab Academy for Science and Technology*, dem *Arab Business Council*, der *Arab Women's Organization*, dem *Economic Research Forum* und der *Arab Organization for Human Rights*. Die Konferenz stand unter der Schutzherrschaft Präsident Mubaraks, der auch die Eröffnungsrede hielt; der „nichtstaatliche“ Charakter der Veranstaltung war durch diese Vereinnahmung praktisch aufgehoben und die Konferenz wurde eine einvernehmlich mit der Staatsführung durchgeführte Initiative. Die Tatsache, dass diese Konferenz einige Tage vor dem ursprünglich für Ende März geplanten Gipfeltreffen der Arabischen Liga stattfand, legt nahe,

<sup>21</sup> Vgl. Al-Ahram Weekly, Kairo, 18.-24.3.2004 (A pervasive term) schrieb dennoch – stark übertreibend – von einem „microcosm of the Arab world“, der sich in Alexandria getroffen hätte.

die Konferenz als (staatlich befürworteten oder gesteuerten) ägyptischen Versuch zu deuten, ein „arabisches Reformkonzept“ zu erarbeiten, das auf dem Gipfeltreffen präsentiert werden sollte, nachdem die Vorbereitungstreffen der Außenminister diesbezüglich zu keinem gemeinsamen Ergebnis geführt hatten. Ein „arabisches Reformkonzept“ der Arabischen Liga sollte der internationalen Gemeinschaft jedoch signalisieren, dass sich in der Region (und in Ägypten) „etwas bewegt“, dass eigene Visionen vorhanden sind und externe Konzepte nicht gebraucht werden.

In seiner Eröffnungsrede<sup>22</sup> am 12. März stellte Präsident Mubarak eine Strategie vor, mit der die arabischen Staaten in eine bessere Zukunft geführt werden sollen: Die Modernisierung und Entwicklung der arabischen Staaten sollte nach den Vorstellungen der arabischen Gesellschaften erfolgen und die Kohäsion zwischen Regierungen und Volk gefördert werden. Die Schaffung eines umfassenden Friedens im Nahen Osten und die Befreiung der Region von Massenvernichtungswaffen werden als wichtig erachtet, um ein für Entwicklung und Modernisierung förderliches Klima zu schaffen. In seiner Rede bescheinigte Präsident Mubarak den arabischen Staaten, ihr Bestes getan zu haben, um Reformen umzusetzen und gleichzeitig die Stabilität nicht zu gefährden. Er blieb allerdings der These verhaftet, dass erst ein umfassender Friede in Nahost erreicht werden müsse, wenn Demokratie und Menschenrechte sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung fortschreiten sollen. Präsident Mubarak nutzte den Anlass, um den Willen des ägyptischen Staates zu Reformen vor allem im Bildungs- und Wissenschaftsbereich, zur Förderung der Informationsgesellschaft und auch zur Liberalisierung der Wirtschaft herauszustellen. Die Schlusserklärung der Konferenz, die als „Erklärung von Alexandria“<sup>23</sup> mediatisiert wurde, umfasst 18 Seiten (37 Punkte) und stellt vier Reformschwerpunkte vor. Im Folgenden sollen lediglich die wichtigsten Reformaspekte angeführt werden:

*Politische Reformen (Punkt 5-16).* „Genuine democracy“, also „wahre Demokratie“, soll umgesetzt werden, deren Ausformung je nach kulturellem Hintergrund und historischen Erfahrungen variieren könne, deren Grundlagen jedoch dieselben seien. Demokratie wird definiert als „a system where freedom is paramount value that ensures actual sovereignty of the people and government by the people through political pluralism, leading to transfer of power. Democracy is based on respect of all rights for all people, including freedom of thought and expression and the right to organize under the umbrella of effective political institutions, with an elected legislature, an independent judiciary, a government that is subject to both constitutional and public accountability, and political parties of different intellectual and ideological orientations“. Meinungsfreiheit,

---

<sup>22</sup> Vgl. [www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/040313/2004031330.html](http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/040313/2004031330.html).

<sup>23</sup> Text unter: [www.arabreformforum.org/English/Document.htm](http://www.arabreformforum.org/English/Document.htm).

Pressefreiheit, Dezentralisierung, Transparenz, Korruptionsbekämpfung, „gute Regierungsführung“, Menschenrechtsförderung gemäß den internationalen Abkommen, Umsetzung der Rechte von Frauen, Kindern und Minderheiten werden als Ziele genannt. Als weitere Schritte, die „partnerschaftlich“ zwischen Regierung und Zivilgesellschaft geregelt werden sollten, werden explizit hervorgehoben: eine Verfassungs- und Gesetzgebungsreform; eine Reform der Institutionen und Strukturen; die Zulassung von Parteien (ohne Beschränkungen), die Ratifizierung internationaler Abkommen (bzgl. Menschenrechte, Rechte für Kinder usw.); die „Ermutigung“ zu öffentlichen Umfragen und die Einrichtung entsprechender Institutionen, die solche Umfragen durchführen können.

*Ökonomische Reformen (Punkt 17-29).* Alle gesetzlichen Regelungen und politischen Maßnahmen sollen nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten umgestaltet werden. Vorschläge zur Strukturreform (Punkt 22), zur regionalen Wirtschaftskooperation (Punkt 23) und zur Stärkung der arabischen Wirtschaft im internationalen Umfeld (Punkt 24), zur Investitionsförderung (Punkt 25), zur Armutsbekämpfung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen (Punkt 26) werden ausgeführt; sie sind bei weitem ausführlicher und konkreter als die Vorschläge zur politischen Reform.

*Soziale Reformen (Punkt 30-33).* Hier wird auf die Notwendigkeit der Förderung eines unabhängigen und freien Individuums hingewiesen und das Überdenken jener Werte gefordert, die sich negativ auf das „arabische Leben“ auswirken wie Unterwürfigkeit und Gehorsam. Zur Förderung solcher Werte wie des Dialogs und der „positiven Interaktion“ sollen die Medien und der Bildungsbereich genutzt werden. Empfehlungen zur Reform des Bildungswesens folgen, wie u.a. die bessere Finanzausstattung der Bildungseinrichtungen, Dezentralisierung, Bekämpfung des Analphabetentums vor allem unter Frauen. Gefordert wird zudem die Stärkung der arabischen Sprache.

*Kulturelle Reformen (Punkt 34-35).* Diese umfassende Förderung rationalen wissenschaftlichen Denkens in wissenschaftlichen Einrichtungen und in der Zivilgesellschaft im allgemeinen; Verbot von religiös-extremistischem Gedankengut in Schulcurricula, Predigten und staatlichen wie privaten Medien; Ermutigung und Erneuerung eines aufgeklärten religiösen Diskurses; Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau; Abschaffung der Zensur über intellektuelle und kulturelle Aktivitäten zugunsten von Meinungsfreiheit und Kreativität.

Im letzten Punkt (37) wird betont, dass die Verantwortlichkeit zur Umsetzung dieser Reformen nicht allein bei den Regierungen liege, sondern Zivilgesellschaft und Regierung die Verantwortung gemeinsam tragen sollten. Die vorgeschlagenen Follow-up-Mechanismen beinhalten die Gründung eines *Arab Reform Forum* bei der *Bibliotheca Alexandrina* als „offenes Forum für Initiativen, intellektuellen Dialog und Projektvorschläge“, die Gründung eines *Arab Societal Observatory*, das die Aktivitäten der Zivilgesellschaft beobachten und politische, ökonomische und soziale Reformprozesse nach qualitativen und quantitativen Indikatoren evaluieren soll, sowie die Veranstaltung von Seminaren und Konferenzen. Zu erwähnen ist, dass eine Gruppe von 15 Teilnehmern, die alle-

samt nicht aus Ägypten stammten, die Schlusserklärung nicht mitgetragen hat.<sup>24</sup>

Im Hinblick auf Reformen ist eine zentrale Aussage des Dokumentes, dass sie von Innen kommen müssen. Die arabischen Gesellschaften (Punkt 4) seien fähig, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. In diesem Zusammenhang wird auch die Lösung der regionalen Probleme (Palästina, Irak) ohne externe Einmischung gefordert, um fremden Mächten das Argument zur Intervention zu nehmen. Die „Erklärung von Alexandria“ weicht allerdings von der Position Präsident Mubaraks in seiner Eröffnungsrede ab und erklärt die Lösung der regionalen Probleme (v.a. des Nahostkonflikts) *nicht* zur Vorbedingung für Reformen.

Eine zweite zentrale Aussage ist die Forderung nach „wahrer Demokratie“, aber konkrete Schritte, wie sie denn implementiert werden könnte, fehlen. Es wird lediglich aufgelistet, was zu einer „wahren Demokratie“ gehört. Ein Kritiker meinte, „the document would have done political reform a great service had it emphasized not the principles of democracy themselves, but the great chasm that separates these principles from the reality in which we live“.<sup>25</sup>

Dass in dem Dokument die Frage der Religion und des Umgangs mit Islamisten nicht explizit behandelt wurde, wiesen Kommentatoren dem Einfluss der ägyptischen Regierung zu.

Das *Arab Reform Forum* wurde als Website zur Verbreitung der „Arab Reform Vision“ und zur Gründung eines „Netzwerkes von Reformenthusiasten in der arabischen Welt“ eingerichtet.<sup>26</sup> Das *Arab Social Observatory* hingegen bzw. ein daraus abgeleiteter Vorschlag Präsident Mubaraks auf dem Gipfel der Arabischen Liga im Mai 2004 wurde kritisiert und abgelehnt. Auf Konferenzebene war die Bereitschaft zur Fortsetzung der Alexandria-Initiative hoch, wie die vom 13.-15. März 2005 am selben Ort stattfindende „Zweite Arabische Reformkonferenz“

<sup>24</sup> Vgl. Al-Ahram Weekly, Kairo, 18.-24.3.2004 (Ambivalent response). In ihrer eigenen Erklärung, deren Text nicht vorlag, sollen diese 15 Persönlichkeiten (darunter aus dem Libanon der ehemalige Diplomat und Professor für Internationale Beziehungen Clovis Maksoud; der Herausgeber der Zeitschrift *Al-Adab*, Samah Idris, und die Professorin für Politikwissenschaft am *Institute for Social Science* der *University of Lebanon*, Fahima Charafeddine; aus Tunesien der Soziologe Tahar Labib) die Rolle der USA als Unterstützer undemokratischer Regime in der Region hervorgehoben haben. Das heißt, sie übten implizit Kritik an der Tatsache, dass dieser externe Faktor als Reformverhinderer und Reformbehinderer nicht genannt wurde.

<sup>25</sup> Zitiert nach Dankowitz, Aluma: The Alexandria Declaration: Arab reform – vision and implementation, in: Memri, London, Nr. 179, 11.6.2004, S. 1.

<sup>26</sup> Vgl. die Website [www.arabreformforum.org/](http://www.arabreformforum.org/) (in Arabisch, Englisch, Französisch).

belegt.<sup>27</sup> Präsident Mubarak eröffnete auch diese zweite Konferenz, an der rund 400 Personen teilnahmen. Es kristallisierte sich erneut als Haupttenor heraus, dass Demokratie, Reformen und die Förderung der Zivilgesellschaft aus den arabischen Staaten selbst kommen müsse. Die Debatten um externe Einmischung (und überwiegend deren Ablehnung) dominierten die einzelnen Panels.<sup>28</sup> Die zweite Konferenz büßte bereits deutlich an (regionaler) Berichterstattung und Resonanz in der Öffentlichkeit ein.<sup>29</sup>

### 2.3. Die Empfehlungen des Civil Forum von Beirut (19.-22. März 2004)

Das *Cairo Institute for Human Rights Studies*, die *Lebanese Association for Defending Rights and Freedoms* und die *Palestinian Organization for Human Rights (Huquq)* organisierten mit Unterstützung des *Euro-Mediterranean Network for Human Rights* und der *International Federation for Human Rights* im Vorfeld des ursprünglich für den 29./30. März 2004 geplanten Gipfeltreffens der Arabischen Liga in Tunis ein Treffen von Vertretern der Zivilgesellschaft (überwiegend von NGOs).<sup>30</sup> Insgesamt waren 87 Teilnehmer versammelt; 74 Teilnehmer repräsentierten 52 zivilgesellschaftliche Organisationen und Institutionen aus 13 arabischen Staaten; 13 Teilnehmer waren als Beobachter geladen, sie repräsentierten 13 Organisationen aus zehn Staaten. Auf diesem Treffen sollten „Reformen und Demokratisierung in den arabischen Staaten“ diskutiert und Reformvorschläge für die Staatschefs der Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga erarbeitet werden. Das viertägige Treffen<sup>31</sup> stellte die Frage zur Diskussion: „Is the Arab world moving forward on the road to democratic reform and respect of human rights?“ Es fanden zahlreiche, parallel laufende Workshops statt.<sup>32</sup> Die Ergebnisse der einzelnen

<sup>27</sup> Zur Konferenz waren bis Mai 2005 auf der Website des *Arab Reform Forum* keine Daten eingestellt worden.

<sup>28</sup> Allerdings äußerten sich Vertreter von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen weniger „ablehnend“. Sie sind überzeugt davon, dass ohne äußeren Druck die Situation in Bezug auf Frauen und Menschenrechte schlechter wäre; vgl. *Al-Ahram Weekly*, Kairo, 17.3.2005 (Debating intervention).

<sup>29</sup> Zur Konferenz vgl. u.a. *Al-Ahram Weekly*, 17.3.2005 (In slow motion. The second conference on Arab reform fails to impress).

<sup>30</sup> Das Treffen sollte ursprünglich am Ort des Gipfeltreffens der Arabischen Liga in Tunis stattfinden, musste jedoch nach Beirut ausweichen, weil die tunesischen Behörden einer Veranstaltung nicht zustimmten.

<sup>31</sup> Vgl. die Agenda der Konferenz unter: [www.apfw.org](http://www.apfw.org).

<sup>32</sup> Die Workshops fanden zu den folgenden Aspekten statt: (1) „Is the Arab World serious about reform?“ (Im Detail wurde behandelt: u.a. der externe Druck zur politischen Reform; religiöse Reform als wichtiger Aspekt zur Förderung der Menschenrechte). (2) „Models of interaction related to political reform.“ (Detailaspekte u.a.: Arabische Staaten in Transition und auf dem Weg zur Reform; Widerstand gegen Reformen). (3) „Human rights catastrophe in the Arab world.“ (Diskussionen über:

Workshops flossen in ein Schlusskommuniqué ein, das Empfehlungen zur Förderung von politischen Reformen und Menschenrechten formulierte.

Das „Rahmenwerk für politische Reformen“,<sup>33</sup> als das sich die am 22. März auf der Schlussitzung verabschiedete Erklärung versteht, ist ein 18seitiges Dokument, das sich in fünf Kapitel gliedert:

- Fundamental principles for any initiative for reform.
- Fundamental demands in any initiative for reform.
- The Palestinian issue.
- The civil society and reforming the regional regime.
- New responsibilities for the human rights movement.

Nach einer einleitenden Kritik an der mangelnden Reformbereitschaft arabischer Staaten und der „Unterdrückung autochthoner Reforminitiativen“ werden fundamentale Prinzipien, auf denen jede Reforminitiative aufbauen müsse, genannt: Das Recht auf Selbstbestimmung der arabischen Bevölkerungen; die Anerkennung der universellen Menschenrechtsnormen; die Einführung repräsentativer und pluraler politischer Systeme; die Neutralität der öffentlichen Verwaltung gegenüber unterschiedlichen Religionen bzw. unterschiedlichen Glaubensrichtungen innerhalb einer Religionsgemeinschaft; die Geschlechtergleichstellung; der Verzicht auf Gewalt zur Ausübung politischer Macht und der Verzicht auf die Manipulation der Religion oder ethnischen Hasses durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure; der Verzicht auf die Ausrufung des Notstandes außer im tatsächlichen Kriegsfall.

Die Teilnehmer des Forums wandten sich in dem Abschnitt I (Punkt 3) explizit gegen die Infragestellung der Universalität der Menschenrechte und setzten sich für eine moderne, liberale Religionsinterpretation ein.<sup>34</sup> Ein weiterer wichtiger Aspekt: Die Unterzeichner weisen die

---

Terrorismus, kulturelle Identität, Frauenrechte, Menschenrechtserziehung, Minderheitenrechte, Kollektivstrafen in Palästina, Pressefreiheit, wirtschaftliche und soziale Rechte). (4) „Reforming the Arab regional order. Is it possible? Reforming the Arab League. Arab League protection of human rights. Towards objective indicators to measure the state of human rights in the Arab world.“

<sup>33</sup> Das Dokument „Second independence. Towards an initiative for political reform in the Arab world. The recommendations of the First Civil Forum parallel to the Arab Summit. Beirut March 19-22, 2004“ findet sich unter [www.euromedrights.net/english/Download/Report\\_arab\\_of\\_beirut.doc](http://www.euromedrights.net/english/Download/Report_arab_of_beirut.doc).

<sup>34</sup> „Cultural or religious particularities should not be invoked as a pretext to doubt and to question the universality of the principles of human rights. The ‘particularities’ that deserve celebration are those entrenching the citizen’s sense of dignity, equality, enriches his/her culture and life, enhance his/her participation in their own country’s public affairs. Assuring the tolerant principles of Islam and religions in general should not be placed in a forged contradiction with the principles of human rights. The Forum warned against invoking dated interpretations of Islam, adherence to

Manipulation des Palästina-Konfliktes und der Terrorismusbekämpfung als Rechtfertigung für die Beschränkung von Freiheiten, die Nichtachtung von Menschenrechten und die Nichtumsetzung von Reformen zurück (Punkt 5). Ein gesonderter Abschnitt in der Rubrik „Forderungen, die jede Reforminitiative erfüllen sollte“, stellt die Minderheitenrechte und die Erneuerung des religiösen (liberalen) Diskurses in den Mittelpunkt. In Punkt 11 werden so die Anerkennung der Rechte von Minderheiten gefordert, alle Formen der Diskriminierung zurückgewiesen und die Anerkennung religiöser, ethnischer, kultureller Minderheiten bzw. Rechte zum Grundsatz erhoben. Besondere Bedeutung wird der Achtung religiöser, ethnisch-kultureller Minderheiten in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens gewidmet. Dies lässt sich an den entsprechenden Forderungen einschließlich der „Erneuerung“ des religiösen Diskurses ablesen; in der Erklärung heißt es (S. 8):

„The governments are to review and develop the contents of religious discourse with religious or non-religious educational curriculums and to reinvigorate the curriculum with the ideas of religious innovators. Equality between all religions and schools in the means of mass media and educational curricula should be ensured.“

In Bezug auf das politische System im allgemeinen werden Maßnahmen gefordert, die auf eine konkrete Verbesserung der Situation der Menschenrechte und der Konsolidierung individueller Freiheiten hinarbeiten wie u.a. Abschaffung von Folter; Reform der Gesetzgebung hinsichtlich der Meinungs-, Informations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit; Einführung von Kontrollinstanzen auf nationaler Ebene zum Schutz der Menschenrechte; Verbot der Überwachung politischer, intellektueller, literarischer und sonstiger künstlerischer Aktivitäten durch religiöse Institutionen.

Priorität soll ebenfalls die Förderung von Frauen genießen. Ein weiteres Anliegen des *Civil Forum* war der „Umbau der Beziehungsstrukturen Staat-Staatsbürger“, zu dem konkrete Vorschläge für Veränderungen unterbreitet wurden wie z.B. die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Vertreter in die Beratungen der Arabischen Liga und die Diskussion der Vorschläge des *Civil Forum*. Dieses Desiderat wurde allerdings auf dem Gipfel von Tunis (s.u.) nicht erfüllt.

---

which – though a human *ijtihad* – is an insult to Islam and Muslims and a violation of human rights. This is particularly the case when it comes to excluding women, confiscating freedoms of conscience, thought, belief, scientific research and artistic and literary creativity.“

#### 2.4. Die „Erklärung von Tunis“ (23. Mai 2004)

Auf dem 15. Gipfeltreffen der Arabischen Liga im ägyptischen Sharm al-Sheikh (1.-2. März 2003) war vereinbart worden, dass die Mitgliedsstaaten als Gegengewicht zu den externen Reforminitiativen eigene, „arabische“ Reformvorschläge vorbereiten, die auf dem 16. Gipfel diskutiert werden sollten. Der *Greater Middle East Initiative* (GMEI), die nicht nur die arabischen Staaten umfasste, sollte speziell auch aus diesem Grund ein eigenes „arabisches“ Reformkonzept entgegengesetzt werden.<sup>35</sup> Die Arabische Liga sollte ihre Funktionsfähigkeit, ihre Dynamik und Bedeutung für die Staaten der Region demonstrieren. Insbesondere der ägyptische Präsident Mubarak engagierte sich diesbezüglich wie sein Auftreten auf der Konferenz zivilgesellschaftlicher Repräsentanten in Alexandria im März 2004 (s.o.) verdeutlichte. Im Vorfeld des 16. Gipfel kam es jedoch auf einem Treffen der arabischen Außenminister am 26. März zu einer heftigen Diskussion über das von ägyptischer Seite vorbereitete Dokument zur Umsetzung von Reformen in der Region. Vor allem die Vertreter Syriens, des Libanons und der palästinensischen Autonomiegebiete lehnten die Vorlage ab; ein arabisches Reformkonzept sei nicht nötig, solange der arabisch-israelische Konflikt ungelöst sei. Die Unterstützer einer „arabischen Reforminitiative“ erklärten stattdessen, die Reformen müssten parallel zu den Anstrengungen einer Konfliktlösung laufen. Der jordanische Außenminister Marwan Moasher plädierte stellvertretend für die Befürworter einer Reforminitiative für deren Verabschiedung auf dem Gipfeltreffen, um zu vermeiden, dass Reformen von außen aufgezwungen würden.<sup>36</sup> Weil die tunesischen Veranstalter des Gipfeltreffens das zu erwartende Scheitern einer Reformdiskussion verhindern wollten, wurde der Gipfel kurzfristig vom 29./30. März auf Mai verschoben; zwischenzeitlich sollte Überzeugungsarbeit geleistet werden. Auf dem Treffen der Außenminister vom 8.-10. Mai 2004 in Kairo<sup>37</sup> wurde schließlich Einvernehmen erzielt über die zur Diskussion gestellte „Erklärung von Tunis über die Notwendigkeit von Reformen in der arabischen Welt und der Verbesserung der Arbeitsmethoden in der Arabischen Liga“.<sup>38</sup> Dieses Dokument sollten die Staatshäupter auf dem

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen des damaligen ägyptischen Außenministers Ahmed Maher, in: BBC Monitoring, London, 24.5.2004 (Foreign minister insists Arab summit approves Egypt reform plans).

<sup>36</sup> Vgl. L'Orient-Le Jour, Beirut (Sommet de Tunis – Le Liban, la Syrie et le représentant palestinien très réservés sur l'initiative du Caire).

<sup>37</sup> Vgl. Maroc-Hebdo, Casablanca, 14.5.2004 (L'heure des réformes).

<sup>38</sup> Die Strukturen der Arabischen Liga waren im Vorfeld des Treffens stark kritisiert worden, u.a. von den Vertretern Algeriens und Marokkos, die einen neuen Abstimmungsmodus (Abkehr vom Konsensprinzip) und eine Rotation bei der Besetzung des Generalsekretärspostens forderten (der Posten sollte nicht mehr – wie

für den 22.-23. Mai angesetzten Gipfel in Tunis verabschieden. Das Ergebnis des Gipfeltreffens, zu dem lediglich 13 Staatsoberhäupter und drei Ministerpräsidenten anreisten, enttäuschte vor allem die Teilnehmer des *Civil Forum* in Beirut, deren Vorschläge keinen Eingang in die Erklärung fanden. Ein Mechanismus zur Überwachung der Reform (Monitoring-Instanz) – wie sie von Ägypten vorgeschlagen worden war – war als inakzeptabel abgelehnt worden mit dem Hinweis, dass eine solche Instanz gerade die USA aufzwingen wollten.<sup>39</sup>

Die „Erklärung von Tunis“<sup>40</sup> besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil betonen die Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga, ihre Solidarität und den Zusammenhalt der arabischen Nation „im Dienste zentraler Anliegen“ stärken zu wollen. Acht „zentrale Anliegen“ wurden aufgelistet, bei denen es sich u.a. um die Lösung des arabisch-israelischen Konflikts, die Schaffung einer von Massenvernichtungswaffen freien Zone im Nahen Osten, die Unterstützung der territorialen Integrität und Souveränität des Irak, die Solidarität mit Syrien angesichts amerikanischer Sanktionen und die Solidarität mit dem Sudan und die Unterstützung von dessen territorialer Einheit und der Friedensinitiative handelte. Im zweiten Teil wurde der „feste Wille“ betont, die Umsetzung und Achtung der Menschenrechte, die Meinungs- und Glaubensfreiheit und die Unabhängigkeit der Justiz zu fördern. In Punkt 3 bekennen sich die Unterzeichner zur Reform und Modernisierung auf der Basis der „Erklärung von Alexandria“. Politische Reformen sollen demnach umfassen: Die Konsolidierung demokratischer Praktiken durch Erweiterung der Partizipation im politischen und öffentlichen Raum, durch Stärkung der Zivilgesellschaft und der NGOs, durch Formulierung von Richtlinien für die Gesellschaft der Zukunft, durch die Erweiterung der Partizipation der Frauen im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und bildungspolitischen Bereich, durch Stärkung ihrer Rechte und ihres Status in der Gesellschaft sowie durch die Förderung und den Schutz der Jugend. Weitere Punkte bekräftigen den Willen zur Förderung des Bildungssystems, der Bekämpfung des Analphabetismus, zur Umsetzung wirtschaftlicher Reformmaßnahmen und zur Terrorismusbekämpfung.

---

bislang – stets mit einem Vertreter Ägyptens besetzt werden). Vgl. hierzu El Moudjahid, Algier, 3.5.2004 (L'alternance au poste de secrétaire générale de la Ligue est une nécessité); vgl. BBC Monitoring, London, 22.5.2004 (Moroccan King stresses need to reform structures of "outdated" Arab League). Der marokkanische König plädierte zudem für die Konzentration auf eine graduelle wirtschaftliche Integration nach europäischem Vorbild.

<sup>39</sup> Vgl. Dankowitz, a.a.O., S. 5 (Epilogue: The Arab Summit).

<sup>40</sup> Vgl. zum Gipfeltreffen und den Dokumenten den entsprechenden Link unter: [www.arableagueonline.org](http://www.arableagueonline.org).

Konkrete Maßnahmen zur Umsetzung politischer Reformen *in* den Mitgliedsstaaten und ein Zeitplan wurden nicht formuliert; desgleichen fehlen Aussagen, wie sich z.B. eine Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Repräsentanten in Reformprozesse gestalten soll.<sup>41</sup> Einzelne Maßnahmen zur Reform der Arabischen Liga selbst sollten bis zum nächsten Gipfel verabschiedungsreif vorbereitet werden.

#### 2.5. Die „Erklärung von Doha“ (4. Juni 2004)

Das *Gulf Studies Center* der *Qatar University* war der Sponsor der vom 3.-4. Juni 2004 in Doha stattfindenden und von dem ägyptischen Menschenrechtsaktivisten und Regimekritiker Saad Eddin Ibrahim organisierten Konferenz über Demokratie und Reformen in der arabischen Welt. Die über 100 „Vertreter der Zivilgesellschaft“, Intellektuelle, Universitätsprofessoren, Journalisten und Parteipräsentanten<sup>42</sup> wurden der Gruppe der „Demokratiefürworter“ zugerechnet.<sup>43</sup> Eröffnet wurde die Konferenz vom Emir Qatars, Scheich Hamid Ibn Khalifa Al Thani. Er gab in seiner Eröffnungsrede auch den Tenor vor, der sich in der „Erklärung von Doha“ (Doha Declaration for Democracy and Reform) wiederfindet und ein Plädoyer für die sofortige Umsetzung (allgemeiner) „Reformen“ ist und darüber hinaus vehement die häufig als Entschuldigung für das Ausbleiben von Reformen angebrachte „ungelöste Palästinafrage“ kritisiert: „(...) hiding behind the necessity of resolving the Palestinian question before implementing reform is obstructive and unacceptable.“<sup>44</sup> Der Emir rief gleichzeitig zu einem „unabhängigen arabischen Ansatz für Reformen auf.“ Diese Position wurde in den Medien der Region als „neu“ kommentiert.

Die Erklärung<sup>45</sup> selbst, die sich an die „Führer und Bevölkerungen der arabischen Welt“ richtet, ist eine Art Forderungskatalog an die Staatsführungen zur Umsetzung demokratischer Reformen. Demokratischer Wandel wird als nichtverhandelbare Entscheidung bezeichnet; die Notwendigkeit wird damit begründet, dass die meisten Völker der Welt demokratischen Wandel durchgemacht hätten, Demokratien friedlich seien und demokratische Praxis eine Vorbedingung für tatsächliche Ent-

<sup>41</sup> Vgl. zum Ergebnis Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a.M., 24.5.2005 (Minimalkonsens in Tunis); Blanford, Nicholas: The Arab League and political reform: a vague commitment, in: Arab Reform Bulletin, Washington D.C., Nr. 6, 2004, S. 8-10.

<sup>42</sup> Detaillierte Angaben zu den Teilnehmern standen nicht zur Verfügung.

<sup>43</sup> Vgl. Carnegie Endowment for Internationale Peace (Washington D.C.) unter: [www.ceip.org/files/Publications/ARB-6-12-04.asp?p=1&from=pubdate](http://www.ceip.org/files/Publications/ARB-6-12-04.asp?p=1&from=pubdate).

<sup>44</sup> Ebenda. Vgl. auch [www.demdigest.net/DD6-11-04.html](http://www.demdigest.net/DD6-11-04.html) (Democracy Digest of the Transatlantic Network, Band 1, Nr. 6, 11.6.2004).

<sup>45</sup> Text [www.journalofdemocracy.org/Articles/Documents-Doha-Declaration-15-4.pdf](http://www.journalofdemocracy.org/Articles/Documents-Doha-Declaration-15-4.pdf).

wicklung sei. Unter Demokratie verstehen die Unterzeichner der Erklärung die regelmäßige, freie Wahl der Repräsentanten des Volkes, die Gewährung von individuellen Rechten und Sicherheit durch die Regierung, freie Medien, Garantie der Menschenrechte und Umweltschutz. Der „Forderungskatalog“ besteht aus zehn Punkten, die hier in verkürzter Form wiedergegeben werden:

- Die sofortige Ausformulierung moderner Verfassungen oder Grundgesetze in den Staaten, in denen es solche noch nicht gibt; darin soll festgeschrieben werden: Gewaltenteilung; in Monarchien die Errichtung einer konstitutionellen Monarchie; die regelmäßige Wahl des Regierungschefs durch die Bevölkerung; ein friedlicher Machtwechsel durch Wahl oder Parlamentsmehrheit.
- Republikanische Systeme sollen die Art und Weise des Regierens ändern; kompetitive Wahlen, Machtbegrenzung usw. soll umgesetzt werden; Monarchien sollen die Privilegien der Herrscher einschränken; die Legislative soll gestärkt werden.
- Alle Regime sind aufgefordert, Notstandsgesetze außer Kraft zu setzen, Sondergerichte und nationale Sicherheitsgerichte abzuschaffen, Rechtsstaatlichkeit umzusetzen und die Autonomie der Justiz zu gewährleisten.
- Restriktive Gesetze sollen abgeschafft werden (d.h. Gesetze, die die Freiheit des Individuums, der Presse, der Medien allgemein einschränken).
- Alle Gesetze, die die Rechte der Staatsbürger zur Selbstorganisation (in Parteien, Gewerkschaften, Berufsorganisationen, Vereinigungen usw.) beschneiden, sollen abgeschafft werden.
- Die Staatsführungen und die politischen Parteien werden aufgefordert, eine Nationale Charta zu entwerfen, in der die Prinzipien der politischen Partizipation und des Machttransfers (unter Anerkennung des Mehrheitsprinzips) geregelt sind.
- Die Sicherheitsorgane sind aufgefordert, aus freien Stücken auf eine Intervention in den politischen Bereich zu verzichten.
- Die Partizipation von Frauen am politischen Leben wird eingefordert.
- Von demokratischen Kräften und NGOs weltweit wird die Unterstützung der „Arab Advocates of Democracy“ gefordert; d.h. sie sollen auf ihre Regierungen Druck ausüben, damit diese sich für eine gerechte Lösung des Palästinaproblems und der Irakfrage einsetzen. Die arabischen Staatsführungen werden – wie bereits in der Eröffnungsrede des Emirs von Qatar – aufgefordert, „to desist from hiding behind these two causes in order to postpone political reforms“.
- Im letzten Punkt wurde vorgeschlagen, ein Instrument zum Follow-up der Vorschläge von Doha, aber auch der Vorschläge der Konferenzen von Sanaa und Alexandria zu gründen. Das *Gulf Studies Centre* wurde als Koordinator dieser drei Initiativen vorgeschlagen.

Die Forderungen zielen offensichtlich auf einen Systemwandel ab, der friedlich verlaufen und durch eine Vereinbarung (Nationale Charta) zwischen den verschiedenen Akteuren geregelt werden soll.

### 2.6. Die Erklärung des Arab Business Council (25.-26. November 2004)

Der Arab Business Council (ABC) als Vertreter des Privatsektors<sup>46</sup> arabischer Staaten beim Weltwirtschaftsforum in Davos wurde im Juni 2003 gegründet. Sein erstes Jahrestreffen fand vom 25.-26. November 2004 in Marrakesch statt. Dort wurde das im Januar 2004 vorgestellte Dokument zu Wirtschaftsreformen von den Mitgliedern ratifiziert. Die überwiegend an der Förderung günstiger privatwirtschaftlicher Rahmenbedingungen interessierten Mitglieder des ABC, deren Ziel es ist, die Wettbewerbsfähigkeit arabischer Staaten zu erhöhen, mündeten in konkrete, auf diese Interessen exakt abgestimmte Reformvorschläge. Diese Vorschläge räumen Wirtschaftsreformen zwar Priorität ein, das Dokument gibt jedoch klar zu erkennen, dass die Verfasser auch im politischen Bereich eine Veränderung für notwendig halten, wenn die wirtschaftlichen Eingriffe im erforderlichen Maße umgesetzt und ausländische Investoren angezogen werden sollen. In der Erklärung des ABC: „Economic Reform Priorities in the Arab World: A Private Sector Perspective“<sup>47</sup> wird die kritische Situation in den arabischen Staaten hervorgehoben und auf die entsprechende Schilderung in den *Arab Human Development Reports* und den *Arab World Competitiveness Reports* (erstmals 2002/2003) hingewiesen. Auf dem Status quo beharren, so das Dokument (S. 2), „will only widen the development gap between this region and the developed world – not to mention the growing number of developing countries and regional blocs that are taking rapid measure to integrate into the global economy“. Der ABC setzt sich zum Ziel, den Privatsektor und die Regierungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des wirtschaftlichen Potentials der Region in einer „business-government partnership initiative“ zusammenzuführen und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

Das Dokument enthält in einem ersten Teil „Vorschläge“ (insgesamt elf) für Maßnahmen im Bereich Wirtschaftsliberalisierung, Wirtschaftsreform und Privatwirtschaftsförderung, die dazu beitragen sollen, genau definierte Ziele zu erreichen. Im zweiten Teil werden die politischen Rahmenbedingungen, speziell die „gute Regierungstätigkeit“ erörtert und acht prioritäre Bereiche als „verbesserungswürdig“ definiert; diese sind obligatorisch umzusetzen, wenn sich die wirtschaftlichen Aussichten der arabischen Staaten verbessern sollen. Zu diesen acht Punkten zählen die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit, die Schaffung von Transparenz (bezüglich Wirtschaftsdaten und politischer Entscheidungsfindung), die Stärkung der Rechenschaftspflicht und der Schutz von

<sup>46</sup> Vgl. zu den Mitgliedern [www.weforum.org/site/homepublic.nsf/communities](http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/communities). Dort findet sich eine Liste mit den Namen der (74) Mitglieder und ihren Unternehmen.

<sup>47</sup> Text vgl. [www.weforum.org/pdf/ABC/ABC\\_R1.pdf](http://www.weforum.org/pdf/ABC/ABC_R1.pdf).

Eigentumsrechten, die Förderung adäquater institutioneller und gesetzlicher Mechanismen für Schlichtungsinstanzen, die Entwicklung des Justizwesens und die Effizienzsteigerung der Verwaltung sowie die Förderung einer aktiven Rolle von Frauen und Jugendlichen in der Gesellschaft. In einem dritten Teil werden Maßnahmen genannt, um die Entwicklung menschlicher Ressourcen voranzutreiben, die als Voraussetzung für Wirtschaftsreformen gelten wie u.a. die Anhebung des Niveaus des Bildungs- und Ausbildungswesens, der Berufsbildung und speziell der technischen Schulung.

Der Begriff „Demokratie“ oder „Demokratisierung“ wird in dem Dokument nicht verwendet. Im Mittelpunkt stehen lediglich substantielle Reformen des Wirtschaftssektors und Maßnahmen, die für die Umsetzung dieser Reformen direkt notwendig sind. Einige Maßnahmen tangieren jedoch den politischen Bereich in seinen Strukturen, denn es werden grundlegende Veränderungen der Verhaltensnormen (Beziehung Staat-Privatsektor) und der Rechtssituation gefordert. Die Forderungen zielen allerdings auf graduelle Reformen innerhalb des bestehenden Systems ab. Die engen Beziehungen und Abhängigkeiten der Unternehmer von den jeweiligen Staatsführungen bedingen deren hohe Kooperationsbereitschaft. Würde ihren Forderungen auf allen Ebenen entsprochen, käme es automatisch zu relativ weitreichenden politischen Liberalisierungen und einer durchaus neuen Qualität der Regierungsführung und Regierungstätigkeit.

Der ABC war ein aktiver Mitorganisator der *Arab Reform Conference* in Alexandria (s.o.). Er kooperiert mit den G8-Staaten und in Programmen der Europäischen Union für Nordafrika/Nahost. Da es sich bei den Wirtschaftsvertretern um einflussreiche Persönlichkeiten handelt, die in der Regel enge Beziehungen zur Staatsführung unterhalten, sind deren Analysen, Erkenntnisse und Forderungen auf nationaler Ebene zumindest von Bedeutung.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Dieser Eindruck wird verstärkt durch die Tatsache, dass z.B. nationale Koordinatoren der „business-government partnerships“, die von ABC-Mitgliedern gefördert werden, von den jeweiligen Staatsführungen Unterstützung erhielten und die nationalen Koordinatoren, die zwischen ABC und Regierung vermitteln, auf Ministerebene angesiedelt wurden (so in Jordanien, Ägypten, Marokko, den VAE) und Mitglieder des ABC zu Ministern (Wirtschaftsressorts) ernannt wurden wie z.B. in Ägypten (Rachid Mohammed Rachid/Minister für Außenhandel und Industrie), in Jordanien (Sharif Ali Zu'bi/Minister für Industrie und Handel), in den VAE (Shaikha Lubna al-Qasimi/Ministerin für Wirtschaft und Planung).

### 2.7. Die „Erklärung von Algier“ (23. März 2005)

Zum Abschluss des 17. Gipfeltreffens der Arabischen Liga in Algier (22.-23. März 2005) wurden in der Schlusserklärung<sup>49</sup> zwar Maßnahmen benannt, die zur Reform und Modernisierung der Arabischen Liga selbst beitragen sollten,<sup>50</sup> ein Zeitplan und konkrete Schritte zur Realisierung wurden noch nicht vereinbart. Die vom *Civil Forum* in Beirut bereits im Vorfeld des 16. Gipfeltreffens geforderte stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft wurde auch auf diesem Treffen nur vage als „Absicht“ angekündigt. Desgleichen verblieben die Entscheidungen zum Komplex „Einführung politischer Reformen/Demokratisierung“ im Bereich der rhetorischen Ankündigung: Der Prozess zur Förderung von Entwicklung und Modernisierung, zur Stärkung der demokratischen Praxis und Erweiterung der politischen Partizipation, der staatsbürgerlichen Werte und demokratischen Kultur, zur Förderung der Menschenrechte, der Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft und zur Stärkung der Rolle der Frau in allen Bereichen des öffentlichen Lebens, so der Text der „Erklärung von Algier“, werde fortgesetzt.

Haben bereits im Anschluss an die Beschlüsse des 16. Gipfels NGO-Vertreter, frustriert über das Ergebnis, die Erklärung von 2004 als Dokument zur „Täuschung der arabischen Öffentlichkeit und der internationalen Gemeinschaft“<sup>51</sup> bezeichnet, so hat der 17. Gipfel neuerlich enttäuscht, weil er gleichfalls zu keinem neuen Ansatz führte. Was die politischen Reformen und die Demokratisierungsdiskussion anbelangt, so fällt das Festhalten an Allgemeinplätzen und Minimalformulierungen auf. Eine autochthone „arabische Reforminitiative“ brachte auch dieser Gipfel nicht zustande. Die Arabische Liga hat auf dem 16. und 17. Gipfel verdeutlicht, wie heterogen die Reformvorstellungen der Mitgliedsstaaten hinsichtlich der nationalen Reformen wie auch die Reform der Arabischen Liga sind; die Arabische Liga ist keine Organisation, die über einzelne ökonomische Maßnahmen hinaus ein gemeinsames Handeln mit politischen Implikationen realisieren kann.

<sup>49</sup> Text [www.map.co/mapfr/alger-r/textes/texte\\_integral\\_declaration\\_algier.htm](http://www.map.co/mapfr/alger-r/textes/texte_integral_declaration_algier.htm). Ende Mai 2005 waren über den 17. Gipfel auf der Website der Arabischen Liga noch keine Dokumente abzurufen ([www.arableagueonline.org](http://www.arableagueonline.org)).

<sup>50</sup> U.a. die Modifikation des Entscheidungsprozesses (Abkehr vom Prinzip des Konsenszwanges), die Schaffung eines Arabischen Parlaments, das zunächst als sogenanntes Übergangsparlament konzipiert werden soll, in das bis zur Durchführung entsprechender Wahlen in allen Mitgliedsstaaten jeder Mitgliedsstaat vier (ernannte) Abgeordnete entsenden soll, und die Einrichtung eines Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung von Entscheidungen.

<sup>51</sup> Vgl. Memri, London, Nr. 724, 2.6.2004 (Arab NGOs: Arab League Summit declarations are not for reform, but for deceiving Arab public opinion and the international community).

### 3. Gesamtarabische Reforminitiativen : Eine Einschätzung

Die verschiedenen Vorschläge zugunsten gemeinsamer arabischer Reforminitiativen bestanden – ob sie aus staatlichen, nichtstaatlichen oder „gemischten“ Ansätzen hervorgingen – mehrheitlich aus sehr plakativ vorgetragenen Absichtserklärungen und Forderungen. Mit Ausnahme der Erklärung des *Arab Business Council*, der präzise Maßnahmen zur Wirtschaftsreform formulierte, die operationalisierbar sind, erschöpften sich die anderen regionalen Initiativen – selbst wenn sie mit 18 Seiten sehr ausführlich dargelegt werden wie die Initiative des *Civil Forum* in Beirut – in Feststellungen dessen, was „notwendig“ wäre. Wege zur praktischen Realisierung vor dem Hintergrund der machtpolitischen, strukturellen und institutionellen Gegebenheiten und Zwänge wurden nicht aufgezeigt.

Die vorgestellten gesamtarabischen Initiativen zeichnen sich alle dadurch aus, dass sie lediglich ein Segment der politischen Orientierungen abdecken. Die islamistischen Positionen kommen darin nicht zum Ausdruck; regional ausgerichtete islamistische Reforminitiativen wurden allerdings bislang auch nicht formuliert, wenn von den „drei Prinzipien für echte Reformen“ abgesehen wird, die Ayman al-Zawahiri, Führungskader der terroristischen islamistischen Gruppe al-Qa'ida, im Juni 2005 über *Al-Jazeera TV* verbreiten liess.<sup>52</sup> Indirekt wurde allerdings in einigen Initiativen „Rücksicht“ auf fundamentalistische Positionen genommen, wenn z.B. auf die kulturellen Eigenheiten abgehoben wurde, die Verbesserung der Position der Frau, aber nicht die „Gleichstellung“ als

<sup>52</sup> Am 17.6.2005 strahlte der Sender Auszüge eines Videos aus, in dem Zawahiri seine Prinzipien vorstellte:

„The first principle is the rule of shariah ‘Islamic law’ because it is the shariah revealed from the Lord to His servants and which ensures their interests, freedoms, dignity and pride. It also safeguards their honor. And because it is the shariah, which the Islamic nation accepts no other, after having suffered from methods that are contrary to Islam, imposed on the Islamic nation through force and repression.

The second principle for reform is the freedom to Muslim countries. We cannot imagine having any kind of reform while our country is occupied by the Crusader forces spread in all corners of our country.(...) We cannot imagine having any kind of reform while our governments are governed by US embassies in our countries. These embassies interfere in all our affairs.

The third principle for reform is the freedom of the Muslim nation in running its affairs. This kind of reform can only be achieved through two things. The first is the freedom of independent and shariah-based judiciary, the implementation of its rules and ensuring its stature, influence and power. The second is the freedom of the Muslim nation and its right to enjoin what is just and forbid what is wrong.“

Vgl. BBC Monitoring, London, 17.6.2005 (Al-Zawahiri outlines three principles for achieving “real reform”).

Ziel genannt wurde,<sup>53</sup> oder die Universalität der Menschenrechte negiert wurde wie indirekt in der „Erklärung von Sanaa“. Die Reforminitiative der Arabischen Liga von 2004, die in Teilen (Haltung zur Frauengleichstellung, Universalität der Menschenrechte, Rolle der Religion in Staat und Gesellschaft) den tatsächlichen Positionen und umgesetzten politischen Maßnahmen einiger Staatsführungen widerspricht,<sup>54</sup> konnte nur durch die Kompromissbereitschaft einiger Staaten überhaupt verabschiedet werden. Dies lässt darauf schließen, dass die Außenwirkung einer gemeinsamen Reforminitiative im Zentrum des Interesses stand, d.h. ein außenpolitischer Effekt (bzw. Gewinn) für die Staaten der Region insgesamt erzielt werden sollte. Die auf staatlicher Ebene erarbeitete Initiative der Arabischen Liga von 2004 (bzw. 2005) ist an ein internationales Publikum, speziell die US-Administration, gerichtet, und soll den Staatsführungen Handlungsspielräume für die Umsetzung eigener (nationaler) Reformansätze eröffnen. Die nationalen Reformansätze greifen nicht wie extern durch Sanktionen oder Interventionsdrohungen aufgezwungene Maßnahmen die Legitimität der Staatsführungen an.

Die Initiativen von Vertretern der NGOs und der Zivilgesellschaft zeichneten sich durch liberale, z.T. offenkundig säkulare Positionen aus; die Religion soll auf den religiösen Bereich beschränkt und – wie es dezidiert in dem Dokument des *Civil Forum* von Beirut gefordert wurde – auf kulturelle, künstlerische, wissenschaftliche Produktion keinen Einfluss nehmen dürfen. In Bezug auf Menschenrechtsnormen dominierte in diesen Initiativen ein universalistisches Verständnis. Allen nichtstaatlichen Initiativen ist eigen, dass sie lediglich Segmente der politisch aktiven und organisierten Bevölkerung in Nordafrika/Nahost repräsentieren und ihnen von daher keine Breitenwirkung als Repräsentanten regionaler Interessen zukommt. Von vereinzelt arabisch-nationalistisch verorteten Organisationen und Individuen abgesehen sind die meisten Reformwilligen, denen auf regionaler Ebene Medienaufmerksamkeit zu Teil wird, auf nationale Reformen, d.h. Reformen in ihren Herkunftsstaaten fixiert. Deswegen spiegeln auch die vorgestellten Initiativen in einigen Forderungen und Empfehlungen landesspezifische Zustände wider, die von den jeweils am stärksten vertretenen oder sich am besten Einfluss verschaffenden Repräsentanten einzelner Länder eingebracht wurden; im

---

<sup>53</sup> Wie z.B. in der „Erklärung von Sanaa“. Der Begriff „Gleichstellung“ wurde auch in der „Erklärung von Doha“ und den Erklärungen der Arabischen Liga nicht explizit verwendet; stattdessen wird auf Partizipationserweiterung, Stärkung der Partizipation und der Rolle der Frau abgehoben.

<sup>54</sup> So widerspricht diese „zurückhaltende“ Formulierung der dezidierten Politik der Frauengleichstellung wie sie in Tunesien, Marokko und Libyen umgesetzt wird.

Falle der „Erklärung von Alexandria“ war dies der ägyptische Gastgeber, dessen Positionen deutlich zum Ausdruck kamen.

Die „nichtstaatlichen“ Initiativen waren Versuche Reformwilliger, Ideen zu verbreiten und sich zu positionieren in der Hoffnung, dass wegen des externen Reformdrucks auf die Staatsführungen der arabischen Staaten gegenwärtig die Situation günstig ist, um die Einsicht in die Notwendigkeit von umfassenden Reformen zu stärken und gegebenenfalls gemeinsam Initiativen zu lancieren. In dieser Hinsicht ist das *Civil Forum* von Beirut mit seinen Empfehlungen an die Staatsschefs der Arabischen Liga zwar mit seinen umfassend angelegten Vorschlägen gescheitert, die Forderungen des Civil Forum waren aber realistischer als jene der Konferenz von Doha, da sie auf graduelle Reformen mit den Staatsführungen setzten und nicht wie die in Doha Versammelten die „sofortige“ Umgestaltung der politischen Rahmenbedingungen wollten.

Die unverbindlichen auf dem 16. und 17. Gipfeltreffen der Arabischen Liga von den Staatsschefs verabschiedeten Erklärungen sind Verlautbarungen einer Organisation, deren Mitglieder sich in keiner Weise an sie gebunden fühlen müssen. Die Strukturen der Liga selbst sollen laut 17. Gipfeltreffen nach entsprechender Vorlage eines Entwurfs auf dem 18. Gipfeltreffen modifiziert und wenn möglich beschlossen werden. Wenn die Reformdiskussionen in einzelnen Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga mit den Erklärungen von Tunis oder Algier verglichen werden, wird sehr schnell deutlich, dass die nationalen Reformvorstellungen im politischen, wirtschaftlichen, gesellschafts- und entwicklungspolitischen Bereich zum einen eklatant voneinander abweichen (der größte gemeinsame Nenner besteht noch im Bereich Wirtschaftsreformen) und zum anderen die nationale Spezifität viel zu hoch eingeschätzt wird, als dass eine Harmonisierung der politischen, sozialen, kulturellen Reforminitiativen auf regionaler (Nordafrika/Nahost) Ebene derzeit überhaupt praktisch umgesetzt werden könnte.

Nationale Interessen bestimmen nicht nur die politische, gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Reformagenda auf staatlicher Ebene, sondern auch die Forderungen nichtstaatlicher Akteure nach politischen Veränderungen zugunsten der eigenen Gruppe/Organisation. Selbst wenn unter den nichtstaatlichen Gruppen und Organisationen auf regionaler Ebene Kontakte gepflegt werden (wie dies bei den Muslimbrüdern, den Berufsvereinigungen der Juristen, Menschenrechtsorganisationen usw. der Fall ist), so richten sich die Strategien und Forderungen nach Umgestaltung stets eng an den nationalen Bedingungen aus.

Von den gesamtarabischen Reformansätzen ist deshalb weder ein nachhaltiger Effekt auf die gemeinsamen Reformüberlegungen und Be-

mühungen zur Operationalisierung auf multinationaler arabischer Ebene noch ein Effekt auf die jeweils nationale Politikgestaltung, die Reformbreite, Reformtiefe und Reformschnelligkeit zu erwarten.