

Demokratisierung in Nordafrika/Nahost: Externe Konzepte seit dem 11. September 2001

Sigrid Faath

Aus: Sigrid Faath (Hrsg.): Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost, Hamburg 2005, S. 93-126

1. Externe Demokratisierungswünsche

Der Wunsch westlich-liberaler Demokratien zur Förderung und Unterstützung einer weltweiten Demokratisierung ist weder neu noch wird er mit neuen Argumenten begründet. Nach dem Ersten, insbesondere aber nach dem Zweiten Weltkrieg und erst recht nach dem Ende des Kalten Krieges bzw. des Ost-West-Konflikts Anfang der 1990er Jahre kam stets erneut die Hoffnung auf, dass unter den jeweils veränderten weltpolitischen Ausgangsbedingungen das liberale Demokratiemodell als Alternative zum autoritären Staat, (nationalsozialistischem) Totalitarismus oder Kommunismus übernommen werden würde und damit ein bedeutender Schritt zur Verbesserung der innen- wie zwischenstaatlichen Sicherheit erreicht werden könnte.¹

In den 1990er Jahren dominierte in den liberalen Demokratien und den von ihnen geprägten internationalen Organisationen die Überzeugung, Demokratisierung wirke auf internationaler Ebene friedensfördernd und sei damit für alle Staaten von nationalem Interesse, die eine „sicherere Welt“ anstreben. Die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, die sich anhaltend resistent gegen Demokratisierung erwiesen, regten dementsprechend nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Überlegungen an, wie in ihnen durch externe Einflussnahme schrittweise politische Reformen (in erster Linie die Respektierung der Menschenrechte, die Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit, Presse- und Meinungsfreiheit) gefördert werden könnten, die demokratischen Wandel begünstigen, allerdings *ohne* die politische Stabilität zu gefährden. Die USA als zentraler, weil militärisch und ökonomisch weltweit einflussreichster Akteur optierten unter Präsident Clinton (1993-2001) in Nordafrika und Nahost für einen „behutsamen“ politischen Reformkurs, mahnten allerdings neben einer marktwirtschaftlichen Umgestaltung, die auch von

¹ Vgl. Beitrag Sigrid Faath: „Globale Demokratisierung“ als außenpolitisches Ziel: Begründungen und Erwartungen, S. 23-38.

den internationalen Finanzinstitutionen gefordert wurde, regelmäßig politische Reformen (zumindest die Achtung der Menschenrechte) an. Obwohl in den 1990er Jahren im Bereich der entwicklungs- und finanzpolitischen Kooperation der Begriff der „Konditionalität“ zunehmend den Diskurs bestimmte und somit die Erfüllung von „Bedingungen“ (Liberalisierung, verbesserte Regierungsführung usw.) theoretisch zur Kooperationsvoraussetzung erklärt wurde, ging weder von der US-Regierung noch von Regierungen anderer Staaten oder internationalen Einrichtungen „Druck“ in Form einer Androhung von Sanktionen oder einer Einschränkung der Kooperation aus, um die Umsetzung von politischen Reformen zu erwirken. Die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens waren unter strategischen, sicherheits- und energiepolitischen Gesichtspunkten vor allem für die US-Regierung von zu großem Interesse, als dass diese bei genereller Kooperationsbereitschaft und proamerikanischer Politik einen „härteren“ Kurs hätte einschlagen wollen oder einen solchen Kurs unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten für notwendig erachtet hätte. Den europäischen Staaten wiederum fehlte das „Druck-“ bzw. „Drohpotential“ zur generellen Durchsetzung der normativen Konditionen in der politischen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Staaten der Region.

In den 1990er Jahren dominierten die „Anmahnungen“ von Maßnahmen zur politischen Öffnung, Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte; zahlreiche westliche Staaten, die Europäische Union und internationale Organisationen setzten im Bereich der entwicklungspolitischen Kooperation in einzelnen nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten kontinuierlich Maßnahmen um, von denen sie sich mittel- bis langfristig eine Förderung der politischen Liberalisierung und Demokratisierung erhofften; zu diesen Maßnahmen zählten die Förderung der Zivilgesellschaft, der Medien, der Frauengleichstellung, der politischen und gewerkschaftlichen Organisationen, aber auch Maßnahmen zur Verbesserung der bestehenden Verwaltungsstrukturen, der Justiz und der materiellen Lebensbedingungen (Unterstützung in den Bereichen Ausbildung, Berufsbildung; Infrastruktur; Armutsbekämpfung; Schaffung von Arbeitsplätzen usw.) sowie zur marktwirtschaftlichen Umgestaltung und Privatisierung, in der Annahme, auch in Nordafrika/Nahost würde die fortschreitende wirtschaftliche Öffnung schließlich massiven innenpolitischen Druck zur politischer Öffnung erzeugen und in einen demokratischen Transformationsprozess münden. Diese Annahme erfüllte sich in keinem Staat der Region.²

² Vgl. hierzu Bellin, Eva: Stalled democracy. Capital, labor, and the paradox of state-sponsored development, Ithaca NY 2002.

Die unterschiedlichen externen Unterstützungs- und Fördermaßnahmen zur Reform der Wirtschaft, zur Unterstützung von Entwicklungsmaßnahmen, des Umweltschutzes und des Bildungswesens, zur Reduzierung von Armut, zur Verbesserung der Infrastruktur und der Verwaltungsdienste oder zur Förderung von Frauen, zur Adaption an technische Neuerungen, die von den Regierungen nordafrikanischer und nahöstlicher Staaten selektiv in Anspruch genommen und damit auch offiziell genehmigt oder geduldet worden waren, lösten in den 1990er Jahren weder auf politischer noch gesellschaftlicher Ebene heftige, anhaltende und grundsätzliche Diskussionen über interventionistisches, die nationale Souveränität missachtendes Verhalten ausländischer Staaten und Entwicklungsagenturen aus,³ wie dies seit 2002/2003 den US-amerikanischen Ideen zur Umsetzung politischer Reformen in Nordafrika/Nahost gelang. Die „westlichen“ Aufforderungen zur politischen Reform und Demokratisierung wurden in Nordafrika/Nahost in den 1990er Jahren nicht als eine direkte und massive Bedrohung der nationalen Souveränität und Identität wahrgenommen, da sie zum einen nicht militärisch aggressiv und offensiv erfolgten, und zum anderen die generelle Kooperationsbereitschaft der westlichen Staatsführungen mit den Regierungen der nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten sowie das westliche Interesse an der politischen Stabilität in der Region als „sicher“ vorausgesetzt werden konnte. Mit anderen Worten, die Reaktionen westlicher Staaten, allen voran der USA, waren in den 1990er Jahren für die Staatsführungen in Nordafrika/Nahost „berechenbar“. Die bestimmenden Konstanten der US-Außenpolitik in der Region wie Stabilität, Sicherung der Ölressourcen, Sicherheit Israels und waren gleichsam eine Garantie für die lediglich begrenzte Bereitschaft der USA zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten. Der 11. September 2001 änderte zwar nichts an den genannten außenpolitischen Prioritäten der USA in der Region, er veränderte jedoch die Sicht der US-Administration auf die beste Methode bzw. den besten Methodenmix, um die genannten außenpolitischen Interessen zu wahren und die islamistische terroristische Bedrohung zu minimieren.

Die 2002 entwickelte „National security strategy“ der USA und die „National strategy to combat weapons of mass destruction“⁴ sollte welt-

³ Virulente Kritik konnte allerdings im Gegensatz dazu ausländische Militärpräsenz und enge militärische Kooperation auslösen; es sei hier nur das Beispiel Saudi-Arabien und Usama Ibn Ladins Kritik an der US-Präsenz in den 1990er Jahren erwähnt.

⁴ The White House: The national security strategy of the United States of America, Washington D.C., September 2002; The White House: The national strategy to combat weapons of mass destruction, Washington D.C., Dezember 2002; Texte unter: www.whitehouse.gov.

weit Sicherheit u.a. durch die Förderung von Demokratisierung, den Aufbau freier Marktwirtschaften und freien Handels sowie – wenn nötig – durch präemptive Militärschläge schaffen. Die „National security strategy“ kündigt Interventionen in Drittstaaten an, wenn die US-Regierung die Politik eines Staates als Gefahr für die eigene nationale oder die internationale Sicherheit einstuft.⁵ Die Demokratisierungsstrategie als ordnungspolitische Strategie im Dienste des Ziels „Sicherheit“ und die Bereitschaft, gegebenenfalls militärisch zu intervenieren, um diese Sicherheit zu schaffen (wie in Afghanistan 2002 und im Irak 2003 demonstriert), gaben den im Rahmen des „Krieges gegen den Terror“ an die Regierungen nordafrikanischer und nahöstlicher Staaten gerichteten Forderungen zur Demokratisierung eine *neue* Qualität.

Diese neue Qualität und die Tatsache, dass seit dem 11. September 2001 die sicherheitspolitische Präsenz der USA in den afrikanischen Sahelstaaten, in Nah- und Mittelost und in den angrenzenden zentralasiatischen Staaten deutlich erhöht wurde,⁶ hatte zur Folge, dass die Adressaten dieser Demokratisierungsforderungen in Nordafrika/Nahost sich seither in bislang ungewohnter Weise externem Druck und direkter Einmischung in innere Angelegenheiten ausgesetzt sehen. Verändert haben sich nämlich unter qualitativen Gesichtspunkten

- *die Druckausübung.* Die in der „National security strategy“ propagierte Bereitschaft zum „preemptive war“, wenn die Sicherheitslage es erfordert, die praktische Umsetzung dieser Position mit der Intervention im Irak, die 2003 intensiv betriebene Sanktionspolitik der USA gegen Syrien, die in US- und UNO-Sanktionen mündete, um eine Verhaltensänderung der syrischen Regierung zu erzwingen, verdeutlicht den Staatsführungen und Bevölkerungen in Nordafrika/Nahost die Bereitschaft Präsident Bushs, seine ordnungs- und sicherheitspolitischen Vorstellungen mittels einer offensiven Politik durchzusetzen.
- *die Intensität der direkten Aufforderungen zur Umsetzung von politischen Reformen.* Der Wille der US-Administration zur Demokratisierung der Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens kommt seit 2002 in den Reden des Präsidenten und in den Reden und Botschaften von Repräsentanten des US-Außenministeriums konstant zum

⁵ Vgl. zusammenfassend Czempiel, Ernst-Otto: Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bonn, B45/2004, S. 16-23.

⁶ Vgl. hierzu Hubel, Helmut/Kaim, Markus: Die militärische und politische Präsenz der USA im Vorderen Orient, in: Faath, Sigrid (Hrsg.): *Neue geopolitische Konstellationen im Nahen Osten nach dem 11. September 2001*, Hamburg 2003, S. 51-89.

Ausdruck. Die direkte Korrelation zwischen Demokratisierung (bzw. der Ausbreitung der „demokratischen Werte“) und dem Kampf gegen Terrorismus, weil nach Präsident Bush „stable and free nations do not breed the ideologies of murder“,⁷ und die zentrale Rolle, die in den sicherheitspolitischen Überlegungen der US-Administration dem „Krieg gegen den Terror“ zukommt, wirken sich auf die rhetorische Vehemenz aus, mit der Demokratisierungsmaßnahmen eingefordert werden. Der von Präsident Bush in seiner Rede vom 6. November 2003 zum 20. Jahrestag der Gründung des *National Endowment for Democracy* in Washington angekündigte Policy-Wandel der USA in Nordafrika/Nahost bestimmt seither zahlreiche Diskurse:

„Sixty years of Western nations excusing and accommodating the lack of freedom in the Middle East did not make us safe – because in the long run, stability cannot be purchased at the expense of liberty. As long as the Middle East remains a place where freedom does not flourish, it will remain a place of stagnation, resentment, and violence ready for export. And with the spread of weapons that can bring catastrophic harm to our country and to our friends, it would be reckless to accept the status quo. Therefore, the United States has adopted a new policy, a forward strategy of freedom in the Middle East. &...? As in Europe, as in Asia, as in every region in the world, the advance of freedom⁸ leads to peace.“⁹

Die praktischen (mittelfristigen) Folgen dieses Policy-Wandels¹⁰ der USA gegenüber Nordafrika/Nahost sind allerdings bislang sowohl

⁷ Rede Präsident Bushs vom 26.2.2003; Text unter: www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/print/20030226-11.html.

⁸ Synonym gebraucht für Demokratie und demokratische Werte.

⁹ Text unter: www.al-bab.com/arab/docs/reform/bush2003.htm. Ein ähnlicher Tenor findet sich in der Rede, die Präsident Bushs am 21.2.2005 in Brüssel hielt; dort heißt es rechtfertigend u.a.: „Spreading liberty for the sake of peace is the cause of all mankind“ (Text unter: www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/print/20050221.html). Zur Kritik an der Politik der ägyptischen Staatsführung vgl. z.B. die Rede von US-Außenministerin Rice vom 20.6.2005 in Kairo: „The day must come when the rule of law replaces emergency decrees – and when the independent judiciary replaces arbitrary justice. The Egyptian Government must fulfill the promise it has made to its people – and to the entire world – by giving its citizens the freedom to choose (Rice bezieht sich auf die Zusage Präsident Mubaraks, im September 2005 erstmals plurale Präsidentschaftswahlen abzuhalten). Egypt’s elections including the Parliamentary elections, must meet objective standards that define every free election. Opposition groups must be free to assemble, and to participate, and to speak to the media“ (Text unter: www.state.gov/secretary/rm/2005/48328.htm). Vgl. auch ihre Aussage zu Syrien in einem Interview vom 1.5.2005: „Syria is an impediment to change in the Middle East and it’s increasingly being exposed as an impediment to change in the Middle East“ (Text unter: <http://usinfo.state.gov/>).

¹⁰ „Demokratieförderung durch Erschütterung des Status quo“ bezeichnete John Lewis Gaddis die strategische Aufgabe, die sich Präsident Bush für seine zweite Amtszeit stellte. Diese Strategie basiert auf der Annahme, dass die Erschütterung des Status quo kurzfristig die Welt sicherer macht und langfristig die Demokratisierung er-

für Beobachter als auch für die betroffenen Staaten der Region nicht verlässlich abschätzbar.

- *die an die Adressatenstaaten der Demokratisierungsforderungen ausgesendeten Signale.* Die US-Administration sendet trotz des angeblichen Policy-Wandels (s.o.) widersprüchliche und verunsichernde Signale an die Staatsführungen in Nordafrika und Nahost aus. Diese Signale variieren zudem je nach Adressatenstaat und pendeln zwischen Anmahnungen von Reformen, denen eine Drohung der Einmischung in innere Angelegenheiten implizit ist, sowie fortgesetzter Kooperation und anhaltender massiver finanzieller Unterstützung wie im Falle Ägyptens. Hinzukommt ein weiteres verunsicherndes und Misstrauen erweckendes Signal, das es allen politischen Akteuren und politisch aktiven gesellschaftlichen Gruppen und Vereinigungen erschwert, die Bereitschaft der US-Administration einzuschätzen, eine „Erschütterung des Status quo“ in Nordafrika/Nahost auf Kosten der politischen Stabilität einzelner Staaten in Kauf zu nehmen oder sogar aktiv zu unterstützen. Die gegenwärtige Aufforderung der US-Administration an die Regierungen in Nordafrika/Nahost zur weitgehenden Aufhebung von Restriktionen für die Zulassung politischer Parteien und zur Erweiterung der politischen Partizipation, d.h. im Klartext zur Einbeziehung *aller* relevanten Bevölkerungsgruppen in die politische Entscheidungsfindung, womit speziell auch die Einbeziehung „moderater“¹¹ Islamisten gemeint ist, trägt zu dieser Verunsicherung über die „Absichten“ der USA bei. Die Position der US-Administration weckt jedoch nicht nur auf Seiten der Staatsführungen und regimeunterstützenden Bevölkerungsteile, sondern auch bei Restriktionen unterliegenden politischen Oppositionsgruppen und den Islamisten Misstrauen, da bislang unklar geblieben ist, wie weit die Bereitschaft der USA zum Experiment geht. Würde z.B. ein islamistischer Wahlsieg, eine ganz oder teilweise gegen amerikanische Interessen gerichtete Politik der Wahlsieger oder die Verabschiedung undemokratischer Maßnahmen durch diese Gruppe, also eine neuerliche Verankerung autoritärer Strukturen im Anschluss an „freie Wahlen“ „akzeptiert“ oder als „sicherheitsgefährdend“ eingestuft werden? Hätte eine solche Politik (interventionistische) Gegenmaßnahmen zur Folge?

leichtert. Vgl. Gaddis, John Lewis: Grand strategy in the second term, in: Foreign Affairs, New York, Januar/Februar 2005, 6 S., Text unter: www.foreignaffairs.org.

¹¹ Das heißt in diesem Zusammenhang zunächst islamistische Organisationen, die selbst nicht zum Mittel der Gewalt greifen und sich in ihrem Diskurs für freie, plurale Wahlen aussprechen.

Es waren dementsprechend die Reformvorstellungen der US-Administration für Nordafrika und Nahost, formuliert in der *Middle East Partnership Initiative* (MEPI), und vor allem die Idee der *Greater Middle East Initiative* (GMEI), die schließlich als multilaterale Initiative von den G8-Staaten als *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENAI) diskutiert und als „Partnership for progress and a common future in the Broader Middle East and North Africa“ 2004 verabschiedet wurde, die heftigste Reaktionen in den von ihnen betroffenen Staaten auslösten. Im folgenden wird ausführlicher auf die MEPI, den GMEI-Entwurf der USA und die für den *Broader Middle East and North Africa* verabschiedete G8-Initiative eingegangen. Weil die zum Teil 2003/2004 eingeleiteten oder bereits bestehenden, seither jedoch mit expliziterem Bezug auf „Demokratieförderung“ fortgesetzten Programme und Projekte einzelner europäischer Staaten, der Europäischen Union und der UNO (UNDP) keine vergleichbaren Reaktionen auslösten, werden sie – auch im Hinblick auf die Themenstellung der Studie – als „sekundäre“ Initiativen behandelt und nur kurz skizziert; es wird allerdings in diesem Zusammenhang auf die Maßnahmen zur Förderung politischer Reformen in Richtung Demokratisierung durch die deutschen Parteistiftungen näher eingegangen, die sich vor allem seit den 1980er Jahren in einzelnen Staaten der Region mit Maßnahmen zur Förderung politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung sowohl auf staatlicher wie gesellschaftlicher (NGO-)Ebene engagieren, also seit längerem einen Ansatz pflegen, den die US-Administration jetzt bei ihren jetzigen Initiativen propagiert.

Bei den europäischen und UNDP-Initiativen handelt es sich um „Angebote“ an die Staatsführungen in Nordafrika/Nahost sowie an politische, zivilgesellschaftliche und ökonomische Akteure in den Kooperationsstaaten zur Unterstützung von Reformen, von denen sich der Anbieter Impulse für die politische (und wirtschaftliche) Öffnung erhofft. Abschließend soll die Frage erörtert werden, ob die derzeit umgesetzten externen Initiativen, die als demokratiefördernd bezeichnet werden, tatsächlich demokratischen Wandel fördern können oder ob es sich bei ihnen um allgemeine entwicklungspolitische Maßnahmen handelt, denen lediglich ein neues Etikett verpasst wurde.

2. Stein des Anstoßes: US-amerikanische Ideen zur Demokratisierung

2.1. Die Middle East Partnership Initiative (MEPI)

In seiner Rede vom 12. Dezember 2002¹² stellte US-Außenminister Powell eine neue Initiative seiner Regierung vor, die belegen sollte, dass die US-Politik sich von der Unterstützung autoritärer Regime abwendet, auf die Seite der Bevölkerungen in Nordafrika/Nahost stellt und sich künftig für Wandel und eine „moderne Zukunft“ in der Region einsetzen wird. Die Initiative solle, so Powell, die Ziele der USA in der Region, „den Krieg gegen Terrorismus, die Entwaffnung des Irak und die Beendigung des arabisch-israelischen Konflikts“ unterstützen, denn ohne die Berücksichtigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen (bildungsmäßigen) Unterentwicklung der Region seien alle Konzepte auf „Sand gebaut“, mit anderen Worten, zum Scheitern verurteilt. Die neue „partnerschaftliche“ Initiative¹³ MEPI ist eine eigenständige Maßnahme, zusätzlich zur „normalen“ Entwicklungshilfe der USA, die von USAID¹⁴ umgesetzt wird. Für die MEPI ist direkt das Außenministerium zuständig.¹⁵ Die MEPI wurde von Außenminister Powell als „innovative set of programs and a framework for future cooperation“ bezeichnet; sie soll als „Brücke“ fungieren zwischen den USA und der Region „Middle East“ (Nordafrika/Nahost) und eine enge Zusammenarbeit der USA mit der Bevölkerung und den Regierungen in der Region etablieren. Die MEPI wurde von den im Auftrag des UNDP erstellten *Arab Human Development Reports* von 2002 und 2003 und den in ihnen beschriebenen Entwicklungsdefiziten inspiriert. Die „Säulen“ des MEPI-Programms spiegeln diese Entwicklungsdefizite wider; das Engagement der USA soll demnach in den Bereichen Wirtschaft, Politik und Bildung sowie im Querschnittsbereich Frauenförderung („women’s issues“) erfolgen, der praktisch als vierte Säule des Programms angesehen werden kann. Außenminister Powell am 12. Dezember 2002:

¹² Text unter: <http://usinfo.state.gov/>.

¹³ Vgl. zur MEPI die Website <http://mepi.state.gov/>.

¹⁴ USAID (U.S. Agency for International Development) ist weltweit für die amerikanische Entwicklungspolitik zuständig. Sie engagierte sich bereits in den 1950er Jahren mit Projekten in Jordanien, dem Libanon, Marokko und Ägypten; seither kamen die Westbank/Gaza und der Jemen hinzu. Details unter: www.info.usaid.gov.

¹⁵ USAID ist also nicht für die MEPI verantwortlich, obwohl USAID seit 1984 über ein *Office of Democratic Initiatives* verfügt; zum Demokratieförderprogramm der USAID vgl. www.usaid.gov/democracy. Allerdings steht Demokratieförderung nicht an erster Stelle der USAID-Aufgaben. Der Politikwissenschaftler Larry Diamond gab in einem Beitrag von 1992 bereits Gründe an, warum USAID sich nicht als führendes Organ für Demokratisierungshilfe oder Demokratieförderung eignet, bei der es sich um eine politische Strategie handelt: „As specialists in the economic, social, and demographic aspects of development, AID officials are not well equipped to oversee the full range of U.S. democracy efforts.“ (Diamond, Larry: *Promoting democracy*, in: *Foreign Policy*, Washington D.C., Band 87, 1992, S. 36).

„Our initiative rests on three pillars. We will engage with public and private sector groups to bridge the jobs gap with economic reform, business investment, and private sector development. We will partner with community leaders to close the freedom gap with projects to strengthen civil society, expand political participation, and lift the voices of women. And, we will work with parents and educators to bridge the knowledge gap with better schools and more opportunities for higher education.“¹⁶

Zur Erfüllung der Programme, die im Prinzip allen Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens offeriert werden, wurden für die MEPI seit 2002 insgesamt 264 Mio. \$ bereitgestellt (Finanzjahr 2002: 29 Mio. \$; 2003: 100 Mio.; 2004: 45 Mio.; 2005: 90 Mio. \$).¹⁷ Elizabeth Cheney, Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs und zuständig für die MEPI, bezeichnete die Initiative als Projekt zur Transformation Nordafrikas und des Nahen Ostens in eine Region, in der „democratic freedoms, economic opportunities, and women can flourish“. Sie ist eine Komponente der „National security strategy“ der USA und ein „comprehensive overall approach for the region, including the war on terrorism“. Die Initiative konzentrierte sich auf Bereiche, von denen erwartet wird, dass der Input der US-Regierung reale Auswirkungen haben kann.¹⁸ Bei der Vorstellung der MEPI wurde stets betont, dass keine Reformen aufgezwungen werden sollen. Die MEPI-Programme wollen Reformansätze in den Ländern unterstützen und Reformen in ihnen ermutigen, wozu der Kontakt zur lokalen Bevölkerung gesucht wird.

Die beiden Regionalbüros der MEPI sind bei den US-Botschaften in Tunis und Abu Dhabi angesiedelt; ihnen kommt die Aufgabe zu, den lokalen Kontakt zu halten. In Marokko wurde der US-Botschaft ein MEPI-Verbindungsbüro angegliedert. Bis zum Abschluss der Publikation im Frühsommer 2005 wurden zahlreiche Veranstaltungen (u.a. zur Arabischen Justizreform, September 2003, Bahrain) und Schulungen (für Journalisten, Parlamentarier) abgehalten und von einigen Staaten technische Hilfe (vor Wahlen z.B. Beratung für weibliche Kandidatinnen; Unterstützung bei der Wählerregistrierung z.B. im Jemen mit 5 Mio. \$ aus

¹⁶ Zu den Säulen des Programmes vgl. U.S. Department of State: Pillar programs. Democratic strengthening, unter: <http://mepi.state.gov/c10169.htm>.

¹⁷ Zahlen vgl. Council on Foreign Relations (Hrsg.): In support of Arab democracy: Why and how. Report of an independent task force, Washington D.C. 2005, Tabelle S. 65. Im Rahmen des USAID „Democracy & Governance Program“, in das Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon, Marokko, Westbank/Gaza und Jemen einbezogen sind, ging das Gros der Gelder (Finanzjahr 2002-2005: rund 797 Mio. \$) in den Finanzjahren 2003 und 2004 in die Restrukturierung des Irak (2003: 174,6 Mio. \$; 2004: 388 Mio. \$). Vgl. ebenda, S. 65.

¹⁸ Cheney, Elizabeth: The Middle East Partnership Initiative: Supporting voices of change, Washington D.C. (Carnegie Endowment for International Peace), 2003 (Text unter: www.ceip.org/files/Publications/).

dem Middle East Democracy Fund) in Anspruch genommen. Im Rahmen der MEPI wurde u.a. auch der Aufbau einer Website für marokkanische NGOs unterstützt.¹⁹ Die größten Empfänger von Hilfsleistungen durch die MEPI sind Marokko, Jemen und die kleinen Golfstaaten. Die MEPI-Aktivitäten in Ägypten und erst recht in Saudi-Arabien, das dieser Initiative skeptisch gegenübersteht, fallen sehr viel geringer aus.²⁰ Die Ankündigung des US-Botschafters in Ägypten, das Monitoring der im Herbst 2005 anstehenden Präsidentschafts- und Legislativwahlen durch (ägyptische) NGOs mit einer Million Dollar zu unterstützen, rief wegen des darin zum Ausdruck kommenden Misstrauens gegenüber der ägyptischen Staatsführung und wegen der Begünstigung von NGOs, die massive Kritik an der Staatsführung (und der erneuten Kandidatur Präsident Mubaraks) üben, Ablehnung hervor.²¹ Generell gilt, dass Programmangebote in den Bereichen Bildung und Wirtschaft und eher technisch und praktisch orientierte Schulungen, bei denen der Bezug zur Förderung einer westlich-liberalen Demokratie nicht vordergründig gegeben ist, auf größeres Interesse stoßen.

Kritik²² an der MEPI aus den USA selbst entzündet sich an der Praxis, die Programme mit den Regierungen abzusprechen, so dass die MEPI einen eng gesteckten Aktionsradius hat. Es können lediglich „konsensfähige“ Projekte gefördert werden; dies jedoch entspreche, so die Kritiker, nicht dem ursprünglich formulierten Ziel, die MEPI zum „wichtigsten Mechanismus der US-Administration“ zu machen, um eine „forward strategy of freedom in the Middle East“,²³ also eine offensive Strategie zugunsten von Freiheit (d.h. hier Demokratie), umzusetzen.

Als zweites Instrument zum Aufbau und der Vertiefung einer Partnerschaft mit den Staaten der Region kündigte Präsident Bush am 9. Mai 2003 schließlich die *Middle East Free Trade Zone* (MEFTA) an, die bis 2013 etabliert werden soll und insgesamt 20 Staaten in Nordafrika und im Nahen Osten (inklusive Zypern) umfassen soll. Die MEPI bietet

¹⁹ Vgl. L'Opinion, Rabat, 30.1.2005 (Le département d'Etat soutient la création d'un site web pour les ONG marocaines).

²⁰ Vgl. z.B. Sharp, Jeremy M.: The Middle East Partnership Initiative: An overview, in: CRS Report for Congress, Washington D.C., 23.7.2003, S. 4-6.

²¹ Vgl. Al-Ahram Weekly, Kairo, 10.-16.3.2005 (US throws \$1 million into the fray); zu den Reaktionen vgl. auch Kapitel V, Länderanalyse Ägypten.

²² Vgl. z.B. Carothers, Thomas: A better way to support Middle East reform, in: Policy Brief, Washington D.C. (Carnegie Endowment for International Peace), Nr. 33, Februar 2005, 7 S.

²³ So Präsident Bush in seiner Rede vom 6.11.2003 (s.o.).

im Rahmen ihrer ökonomischen Programmsäule all jenen Staaten, die sich dieser Freihandelszone anschließen wollen, Unterstützung an.²⁴

In diesem Zusammenhang ist ein zusätzliches Programm zu nennen, auch wenn es nur für einige wenige Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens in Frage kommt: der *Millenium Challenge Account* (MCA).²⁵ Es handelt sich um ein 2002 eingerichtetes entwicklungspolitisches Hilfsprogramm der USA, das für Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 1.465 \$ reserviert ist. Die Hilfe ist allerdings an Bedingungen geknüpft: In den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Bildungsreform, Rechenschaftspflicht, wirtschaftliche Freiheiten müssen Reformanstrengungen unternommen und entsprechende Fortschritte aufgewiesen werden. Marokko ist das einzige Land in Nordafrika/Nahost, das die Kriterien erfüllt und im Januar 2005 deswegen als Hilfsempfänger ausgewählt wurde.²⁶

Unterstützende Akteure der MEPI

Seit 2002/2003 engagieren sich verschiedene US-Einrichtungen mit Förderangeboten in den Schwerpunktbereichen der MEPI; im politischen Bereich sind dies vor allem die den Parteien der Demokraten und Republikaner nahestehenden Institute wie das *National Democratic Institute* (NDI)²⁷ und das *International Republican Institute* (IRI),²⁸ ferner das *Consortium for Electoral and Political Processes Support* (CERPS), das *Rights Consortium* und das *Commercial Law Development Program* (CLDP). Mit der eigentlichen Aufgabe der Demokratieförderung beauftragt ist schließlich auch die 1983 gegründete staatliche *National Endowment of Democracy* (NED),²⁹ die verwaltungstechnisch der *US Information Agency* (USIA) unterstellt ist. Die NED gilt jedoch als

²⁴ Vgl. www.state.gov/p/nea/rls/24818.pf.htm. Vgl. auch Bolle, Mary Jane: Middle East Free Trade Area: Progress report, in: CRS Report for Congress, Washington D.C., 8.2.2005, 17 S.

²⁵ Vgl. www.mca.gov/.

²⁶ Vgl. hierzu z.B. Le Matin, Rabat, 13.1.2005 (Grâce aux réformes politiques et économiques entreprises: Le Maroc bénéficiera du programme américain d'aide au développement « Millenium Challenge Account »).

²⁷ Vgl. www.ndi.org/worldwide/mena/mena_pf.asp zu den Aktivitäten des NDI in Algerien, Bahrain, Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon, Marokko, West Bank/Gaza und Jemen. In der Regel handelt es sich um Maßnahmen im Kontext von Wahlen (Workshops, Seminare, Diskussionsrunden) oder zur Verbesserung der Arbeit von Parteien und NGOs.

²⁸ Zu Details über das Engagement in Nordafrika/Nahost vgl. www.iri.org/ (Link zu den Ländern). Das IRI ist in Marokko, Jordanien, Westbank/Gaza, Oman, Afghanistan (seit Ende 2003) und Irak (seit Sommer 2003) aktiv geworden; in vielen Fällen handelt es sich um Meinungsumfragen vor Wahlen, Schulungsangebote für Mitglieder von Parteien, Unterstützung von Frauenkonferenzen. Führungstraining für Frauen, Förderung öffentlicher Dialoge von NGOs.

²⁹ Zu Details vgl. die Website unter: www.ned.org.

kleiner Akteur, da ihr für ihre weltweiten Initiativen im Finanzjahr 2004 lediglich rund 40 Mio. \$ (Finanzjahr 2005: rund 60 Mio. \$) zur Verfügung standen. Die NED unterstützt einzelne Programme mit Zuwendungen von 20.000 bis 100.000 \$;³⁰ einzelne Aktivitäten des NDI und IRI in Nordafrika/Nahost werden von der NED finanziell unterstützt.³¹

Instrumente zur Unterstützung der US-Initiativen

Die Angebote der MEPI zur Vertiefung der politischen und das Angebot der MEFTA zur Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens und die wiederholten Aufforderungen der USA zur Umsetzung von politischen und wirtschaftlichen Reformen werden nicht durch den direkten Einsatz eines Drohinstrumentariums flankiert. Das Drohinstrumentarium in Form von „Accountability Acts“ (eine Vorstufe für Sanktionen) wird – bislang zumindest – von der US-Administration lediglich dort eingesetzt, wo es um zentrale Bereiche der Friedenssicherung und Sicherheit geht.³²

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wird gezielt „Public diplomacy“³³ betrieben, um die öffentliche Meinung in der Region zugunsten der USA und ihrer Initiativen positiv zu stimmen, nachdem zahlreiche Umfragen und antiamerikanische Akte der US-Administration ihr schlechtes Image dokumentierten.³⁴ „Selling America to the Arabs“ titelte die in Kairo erscheinende *Al-Ahram Weekly* denn auch einen Artikel zu diesen Bemühungen, die von der marokkanischen

³⁰ Vgl. Burnell, Peter: Democracy assistance. International co-operation for democratization, London 2000, S. 353.

³¹ Vgl. hierzu auch Diamond, a.a.O., S. 39 ff.

³² Der „Sudan Peace Act“ vom 21.10.2002 drohte mit Sanktionen, falls sich die nordsudanesischen Regierung nicht intensiv um einen Friedensschluss mit der südsudanesischen SPLM bemüht. Der am 13.12.2003 in Kraft getretene „Syria Accountability Act“ fordert zum Rückzug Syriens aus dem Libanon und zur Respektierung der Autonomie des libanesischen Staates auf. Der erstmals am 19.12.2003 als Gesetzentwurf des US-Senats eingebrachte „Saudi Arabia Accountability Act“ befindet sich im Juni 2005 im Verabschiedungsprozess; in ihm wird die saudische Führung aufgefordert, schärfere Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu ergreifen („to halt Saudi support for institutions that fund, train, incite, encourage, or in any other way aid and abet terrorism“) und den USA volle Kooperation und Unterstützung bei der Untersuchung terroristischer Akte zukommen zu lassen (zu Details vgl. Saudi Arabia Accountability Act of 2005 unter: www.theorator.com/bills109/hr2037.html).

³³ Vgl. Council on Foreign Relations: Terrorism: Q&A. Public Diplomacy, Washington D.C. 2002 (www.terrorismanswers.com/responses/diplomacy_print.html), wo Präsident Bush mit dem Satz zitiert wird: „We’ve got to do a better job of making our case.“

³⁴ Vgl. hierzu auch Faath, Sigrid (Hrsg.): Antiamerikanismus in Nordafrika und Nahost. Formen, Dimensionen und Folgen für Europa/Deutschland, Hamburg 2003.

Tageszeitung *Libération* als „Marshallplan für die Gehirne“ bezeichnet wurden.³⁵ Neben Auftritten von hochrangigen amerikanischen Politikern im arabischen Fernsehen (wie Al Jazeera TV) wird seit 2002 versucht, durch arabischsprachige Programme in eigens für die Bevölkerung in Nordafrika/Nahost konzipierten Medien das Image der USA zu verbessern. Hauptinstrumente sind dazu ein staatlich finanzierter Radio- und Fernsehsender sowie eine Zeitschrift. Mit anderen Worten, die weit verbreitete negative Einstellung zur US-Politik in Nordafrika/Nahost wird als Vermittlungsproblem, nicht als Politikproblem verstanden; „bessere“ Information über die USA, ihre Politik und Kultur in der Sprache der Adressaten soll das Problem lösen.

Radio Sawa („Gemeinsam“),³⁶ für dessen Einrichtung 35 Mio. \$ bereitgestellt wurden, ist seit März 2002 24 Stunden täglich auf Sendung. Das Schwergewicht liegt auf Musiksendungen, die aktuelle arabische und englische Titel spielen (Radio Sawa: „a sort of pop Voice of America“).³⁷ Nachrichten werden nur kurz eingeblendet. Der Sender ist auf Musikkonsum für die jüngere Generation ausgerichtet; politische Themen fehlen. Der arabisch-englische Popmix ist vor allem bei den unter 30jährigen beliebt.³⁸ Der Einfluss des Senders auf das Image der USA bzw. der US-Regierung in Nordafrika/Nahost³⁹ wird allerdings selbst in den USA inzwischen stark angezweifelt.

Der Satellitenfernsehsender *al-Hurra* („Der Freie“),⁴⁰ für den 62 Mio. \$ (2004) für die Inbetriebnahme bereitgestellt wurden, strahlt seine Programme seit 14. Februar 2004 über *Arabsat* und *Nilesat* aus. Er soll amerikanische Werte und Sichtweisen in arabischer Sprache verbreiten. Das US-Außenministerium will mit dem Sender „ein anderes Bild der USA verbreiten als dies in den arabischen Sendern der Fall ist“. *Al-Hurra* soll „die Botschaft der Freiheit und der Demokratie in der arabischen Welt verkünden“, so Kenneth Tomlinson, Präsident der für *al-Hurra* zuständigen Verwaltungsgesellschaft BBG (Broadcasting Board of Governors). Über 200 arabischsprachige Redakteure und US-Beamte bereiten das 24-Stunden-Programm vor. *Al-Hurra* ist von den drei neu gegründeten Medien zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung in Nordafrika/Nahost das politischste Medium und weckt dementsprechend

³⁵ Al-Ahram Weekly, Kairo, 9.10.2003 (Selling America to the Arabs); *Libération*, Rabat, 3.8.2003 (Le plan Marshall des cerveaux).

³⁶ Vgl. zum Programm www.radiosawa.com.

³⁷ Middle East International, Nicosia, 1.4.2005 (United States. Propaganda machine), S. 11-12.

³⁸ Vgl. z.B. *Réalités*, Tunis, 15.4.2004 (Les bons résultats de “Sawa”).

³⁹ Vgl. die kritische Bilanz in: Council on Foreign Relations, a.a.O., S. 29.

⁴⁰ Vgl. www.alhurra.com.

bei den Adressaten in hohem Maße Misstrauen und Ablehnung (Image als „Propagandasender“).⁴¹ Zu dieser Einschätzung kam auch die Task Force des *Council on Foreign Relations*, die deswegen riet, den Inhalt des Fernsehkanals zu modifizieren.⁴²

Das Magazin *Hi* („Hallo“)⁴³ für die Gruppe der 18- bis 35jährigen wird seit Sommer 2003 an den Kiosken der Hauptstädte vertrieben. Politische Themen werden nicht behandelt; das Schwergewicht liegt auf Informationen und Reportagen zu Musik- und Filmstars und auf „Lifestyle“-Themen für diese Altersgruppe. Die erste Ausgabe wurde mit 50.000 Exemplaren auf den Markt gebracht. Nach Angaben von Kioskverkäufern waren z.B. in Kairo nur wenige bereit, das Heft zu kaufen, obwohl es mit 5 ägyptischen Pfund einen moderaten Preis hat.⁴⁴

Seit Januar 2003 hat *The Voice of America* eine neue arabische Website für Online-Hörer (www.voanews.com/Arabic) eingerichtet; der Sender wird jedoch in Nordafrika/Nahost kaum gehört.⁴⁵ Eine weitere Initiative zur Darlegung der eigenen Politik in arabischer Sprache, die allerdings nur eine kleine spezialisierte Leserschaft erreicht, wurde ab November 2002 mit dem Druck einer arabischen Ausgabe der Zeitschrift *Foreign Policy* gestartet.

2.2. Die Greater Middle East Initiative: Ausgangspunkt der G8-Initiative

Nachdem Präsident Bush in seiner Rede vom 6. November 2003 einen Policy-Wechsel angekündigt hatte, und Vizepräsident Cheney⁴⁶ auf dem Davoser Weltwirtschaftsforum am 24. Januar 2004 von der Notwendigkeit einer Strategie zur Förderung von Demokratie im „Greater Middle East“ sprach und alle demokratischen Freunde und Verbündete weltweit – insbesondere jedoch die europäischen Verbündeten – aufforderte, diese Anstrengungen zu unterstützen, begannen die Spekulationen über dieses multilaterale Vorhaben der USA. Die Zeitung *al-Hayat* zitierte am 13. Februar 2004 aus einem Entwurf dieser neuen Strategie, der den G8-Staaten auf ihrem Gipfeltreffen im Sommer 2004 vorgelegt werden sollte

⁴¹ Islamisten und religiöse Fundamentalisten bezeichneten *al-Hurra* als „Teil des westlichen ideologischen Krieges gegen Muslime“; vgl. *International Herald Tribune*, Frankfurt a.M., 9.3.2004 (Saudi judge warns on TV station). Vgl. auch den Kommentar von Marwan Bishara zu *al-Hurra* und der vorhersehbaren Wirkung des Senders in den arabischen Staaten, in: *International Herald Tribune*, 23.2.2004 (Propaganda TV won't help the U.S.).

⁴² Vgl. *Council on Foreign Relations*, a.a.O., S. 5.

⁴³ Vgl. www.himag.com.

⁴⁴ Vgl. *Al-Ahram Weekly*, Kairo, 18.9.2003 (Hi ist not enough).

⁴⁵ Vgl. *BBC Monitoring*, London, 16.1.2003 (Voice of America).

⁴⁶ Text unter: www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/print/20040124-1.html.

und verschärfte damit die Diskussion in Nordafrika/Nahost über die Ambitionen und Ziele der USA.

Die Bezeichnung „Greater“ oder nach der Abänderung „*Broader Middle East*“ ist diffus. Einbezogen sind nach verschiedenen Quellen in jedem Fall die nordafrikanischen und nahöstlichen arabischen Staaten, zudem Israel, die Türkei, Iran, Afghanistan und Pakistan.⁴⁷ Der im Februar 2004 öffentlich gewordene Entwurf der GMEI geht allerdings hauptsächlich auf die arabischen Staaten und deren Reformbedarf ein. Mehrfach werden in dem Entwurf die in den *Arab Human Development Reports* von 2002 und 2003 festgestellten Entwicklungsdefizite der arabischen Staaten genannt und ausgehend von diesen Defiziten dringend Reformen des politischen Systems, der Regierungstätigkeit („governance“), des Bildungs- und Wirtschaftssektors als „key to the region’s development“ gefordert. Die GMEI inspirierte sich am Vorbild des KSZE-Abkommens von Helsinki (1975) und bietet als Gegenleistung für die Umsetzung der im Detail aufgelisteten Reformen (s.u.) die Ausweitung des Engagements der G8-Staaten.

Der Entwurf. Die G8-Staaten wurden aufgefordert, folgende Reformen durch Initiativen und entsprechende Instrumente zu unterstützen:⁴⁸

Im Bereich Demokratisierung/gute Regierungsführung: freie Wahlen, Parlamentarierausaustausch und Parlamentarierschulung u.a. im Bereich Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzgebungsreformen; Schulung von Frauen zur Übernahme von Führungspositionen; juristische Beratung an der Basis; Förderung unabhängiger Medieninitiativen; Unterstützung von Antikorruptionsinitiativen; Förderung der Zivilgesellschaft.

Im Bereich Förderung der Wissensgesellschaft und Reform des Bildungswesens: Maßnahmen im Bereich der Grundschulbildung, Alphabetisierung; Förderung des Zugangs und Umgangs mit den modernen digitalen Technologien; Förderung der Ausbildung in Management (business schools).

Im Bereich Wirtschaft („expanding economic opportunities“): Unterstützung von „finance for growth“-Initiativen und Partnerschaften im Finanzdienstleistungssektor; Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des intraregionalen Handelsaustauschs, der WTO-Mitgliedschaft und von zukünftigen Wirtschaftswachstumszonen.

Nach der zunehmenden Kritik arabischer Staatsführungen⁴⁹ und kritischen Reaktionen von europäischer Seite⁵⁰ an dem vorgelegten Entwurf wurden

⁴⁷ Vgl. Ottaway, Marina/Carothers, Thomas: The Greater Middle East Initiative: Off to a false start, in: Policy Brief, Washington D.C. (Carnegie Endowment for International Peace), Nr. 29, 2004, 7 S.; vgl. auch International Crisis Group: The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at birth, Brüssel/Amman, 7.6.2004, 18 S.

⁴⁸ Es soll hier lediglich eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte erfolgen; für Details sei auf das Dokument verwiesen; Abdruck in: Middle East Economic Survey, London, 23.2.2004, C3-C8.

entsprechende Modifikationen vorgenommen, die seine Annahme auf dem Gipfeltreffen sichern sollten. Der Begriff des „Greater Middle East“ wurde in „Broader Middle East“ abgeändert; die Bezeichnung leuchtet zumindest in Bezug auf die verabschiedeten Dokumente (s.u.) nicht ein; diese konzentrieren sich nämlich auf die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens. Der Schwerpunkt liegt seit der Modifikation des Entwurfs auf einem partnerschaftlichen Ansatz. Bereits in Gang gesetzte Reformprozesse in den Staaten der Arabischen Liga sollen besonders gefördert werden.⁵¹

Die multilaterale G8-Initiative soll – so das Dokument – die Programme einzelner OECD-Staaten und der Europäischen Union zur Förderung von Entwicklung und Demokratie in Nordafrika/Nahost nicht ersetzen. Die US-Administration dürfte sich mit dem multilateralen Ansatz und einem G8-Konsens eine deutlichere Druckverschärfung auf die Adressaten der Initiative erhofft haben und eventuell eine größere Bereitschaft, die Initiative anzunehmen. Trotz der G8-Dimension der BMENAI gilt diese Initiative in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens als „US-Plan“ bzw. „US-Initiative“.

Die USA plädierten ferner dafür, dass die Nato durch eine „Vertiefung“ des Nato-Mittelmeerdialogs, in den bislang sieben Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens einbezogen sind,⁵² und die Überführung des Dialogs in eine „Partnerschaft“ die G8-Initiative zur

⁴⁹ Beispielhaft sei hier der jordanische Außenminister Muasher zitiert: „Reform is important and needed in the Arab world(...). We agree with that completely. But for it to work we need ownership of the process, not a one-for-all blueprint from Washington.“ (International Herald Tribune, Frankfurt a.M., 13.-14.3.2004: Bush shifts emphasis to Arab reform).

⁵⁰ So z.B. der französische Staatspräsident Chirac: „La France n’a jamais contesté la nécessité de dialoguer et d’aider certains pays sur la voie de la modernisation &...?. Elle est même à l’origine de ce mouvement &...?. Mais on ne peut pas imposer ce mouvement; il faut convaincre, coopérer.“ (Le Monde, Paris, 11.6.2004: Le G8 adopte une version édulcorée du plan de «Grand Moyen-Orient»). Der amerikanische Entwurf führte noch im Februar 2004 zur Formulierung eigener Vorstellungen. Vgl. z.B. die Ausführungen des deutschen Außenministers in seiner Rede auf der 40. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 7.2.2004; Außenminister Fischer schlug eine partnerschaftliche Initiative in zwei Schritten vor: Da sowohl die Nato als auch die EU über Initiativen im Mittelmeerraum verfügen, sollte der erste Schritt die Einleitung eines Mittelmeerprozesses von Nato und EU sein; der zweite Schritt sollte in eine „Erklärung für eine gemeinsame Zukunft für die gesamte Region Nordafrika/Nahost“ münden, in der die Unterzeichner u.a. Prinzipien definieren, auf die sie sich verpflichten, und die gemeinsame Unterstützung von Reformen vereinbaren; Einheitskonzepte für die Staaten der Region wurden abgelehnt. Vgl. Text unter: www.auswaertiges-amt.de/wuw/de/archive_print?archive_id=5337).

⁵¹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a.M., 27.4.2004, wo ein Beitrag lautete: „Partnerschaft statt Patenschaft. Der zweite Anlauf der Vereinigten Staaten zu einer Initiative für den Nahen Osten?“.

⁵² Es handelt sich um Mauretanien, Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel und Jordanien.

(politischen) Reform der Region unterstützt. Was in der Praxis allerdings genau unter „Vertiefung“ verstanden wird, blieb offen.⁵³ Als Beitrag der Nato zur G8-Initiative gilt jedenfalls die *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI), mit der die Golfstaaten in kooperative Strukturen einbezogen werden sollen und die u.a. Beratung bei der Reform der Streitkräfte und bei der Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen sowie bei der Terrorismusbekämpfung beinhalten soll. Diese „Soft-power-Initiativen“ der Nato wurden auf dem Nato-Gipfel von Istanbul (27.-29. Juni 2004),⁵⁴ auf dem auch die Stärkung der Nato-Präsenz in der Region beschlossen wurde, vereinbart.

2.3. Die G8-Initiative für den Broader Middle East and North Africa

Zu dem G8-Gipfeltreffen in Sea Island (Georgia/USA, 8.-10. Juni 2004) hatten die Staats- und Regierungschefs der USA, Rußlands, Kanadas, Japans, Großbritanniens, Frankreichs, Deutschlands und Italiens⁵⁵ Vertreter afrikanischer, nah- und mittelöstlicher Staaten eingeladen. Während aus dem subsaharischen Afrika zahlreiche Staats- und Regierungschefs anwesend waren, nahmen nur wenige Staatsoberhäupter aus Nordafrika/Nah- und Mittelost die Einladung an und gaben damit ihren Vorbehalten Ausdruck.⁵⁶ Auf dem G8-Gipfel wurden am 9. Juni 2004 zwei Dokumente verabschiedet, die „Partnerschaft für Fortschritt und eine gemeinsame Zukunft mit der Region Weiterer Mittlerer Osten und Nordafrika“ und der „G8-Plan zur Unterstützung von Reform“, deren wichtigste Punkte im Folgenden skizziert werden.

Die „Partnerschaft für Fortschritt und eine gemeinsame Zukunft mit der Region Weiterer Mittlerer Osten und Nordafrika“⁵⁷

- In Art. 1 erklären die G8-Staaten, demokratische, soziale und wirtschaftliche Reformen, die von der Region selbst ausgehen, unterstützen zu wollen.
- Die „Partnerschaft“ soll mit den Regierungen und Repräsentanten der Bevölkerungen (aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft) aufgebaut werden mit dem Ziel, Freiheit, Demokratie und Wohlstand für alle zu fördern (Art. 3).
- Die partnerschaftliche Beziehung soll auf universellen Werten basieren (Achtung der Menschenrechte, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit werden als „universell“ erstrebte Ziele deklariert) (Art. 4).

⁵³ Vgl. hierzu Tanner, Fred: Nato's role in defence cooperation and democratisation in the Middle East, in: *The International Spectator*, Rom, Nr. 4, 2004, S. 101-113.

⁵⁴ Vgl. www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/.

⁵⁵ Die EU (Beobachterstatus) war durch ihren Kommissionspräsidenten und den Vorsitzenden des Europäischen Rates vertreten.

⁵⁶ Vertreten war Afghanistan, Algerien, Bahrain, Jordanien, Jemen, der Irak (durch den neu gewählten Präsidenten) und die Türkei.

⁵⁷ „Partnership for Progress and a Common Future with the Broader Middle East and North Africa“ (12 Artikel; Text unter: www.g8usa.gov/d_060904c.htm).

- In Artikel 5 (Absatz 1 bis 8) wird im Gegensatz zum Entwurf der GMEI, in dem diese Aspekte ausgeklammert waren, die Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts als „important element of progress in the region“ bezeichnet, jedoch betont, dass regionale Konflikte kein Hindernis für Reformen sein dürften, vielmehr Reformen gerade auch zu ihrer Lösung beitragen können. Die Herstellung von Frieden und Stabilität im Irak wird als „critical to the well-being of millions of Iraqis and the security of the region“ hervorgehoben. In Absatz 5 wird nochmals bekräftigt, dass Reformen nicht von außen aufgezwungen werden können. Absatz 6 hebt zudem die Besonderheit eines jeden Staates hervor, die von den G8-Staaten respektiert werden soll; lokale Bedingungen sollen bei dem Engagement zugunsten von Reform und Wandel berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird die Unterstützung von Reformen durch die G8-Staaten als Langzeitmaßnahme angekündigt, die parallel zur Unterstützung für eine gerechte, umfassende und dauerhafte Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts auf der Basis der UNO-Resolutionen 242 und 338 umgesetzt werden soll.
- Als zentrales Element der neuen Partnerschaft wird das „Forum for the Future“ bezeichnet (Art. 10), das einen offenen und anhaltenden Dialog auf Ministerebene etablieren soll. Parallel sollen Dialoge mit Vertretern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft über die Reformagenda geführt werden, um deren Bedarf (an Reformen) in Erfahrung zu bringen.
- Die Partnerschaft soll in drei Bereichen etabliert werden (Art. 11): 1. im politischen, 2. im sozialen und kulturellen und 3. im wirtschaftlichen Bereich.

Die Festlegungen in diesem Dokument verdeutlichen, dass das Ziel der Initiative die Errichtung einer auf westlich-liberalen Normen gründenden Demokratie und einer Marktwirtschaft ist.

Der „G8-Plan zur Unterstützung von Reform“⁵⁸

In diesem Dokument wird eine Reihe von Initiativen und Foren aufgeführt, die gegründet werden sollen, um die in dem Dokument zur Partnerschaftsinitiative mit der Region „Broader Middle East and North Africa“ aufgelisteten Ziele umzusetzen. Von den acht unter Artikel 1 aufgeführten Initiativen sind lediglich zwei, das „Forum for the Future“ und der „Democracy Assistance Dialogue“ speziell mit dem Aspekt des politischen Wandels befasst, während alle anderen Initiativen den wirtschaftlichen und sozialen Bereich tangieren. Die G8-Staaten verpflichten sich in dem Dokument, gemeinsam mit den Partnern in der Region die folgenden Initiativen umzusetzen:

- „Establish together with our partners a Forum for the Future“. Es soll der Institutionalisierung periodischer Ministertreffen dienen; das erste Treffen des „Muntada al-mustaqbal“ fand vom 10.-11. Dezember 2004 in Rabat statt. Es wird als „central institution for advancing the democratic agenda“ bezeichnet. Das zweite Treffen soll 2005 in Bahrain ausgerichtet werden; das dritte Treffen 2006 in Jordanien. Bei politischen Parteien und NGOs in Marokko rief die Veranstaltung im Vorfeld heftige Kritik hervor, die sich weniger auf einzelne diskutierte Reformpunkte bezog, sondern sich generell gegen die Initiative als „amerikanische“ Initiative und die US-Politik in der Region richtete. Die auf dem Forum versammelten Außen- und Finanzmi-

⁵⁸ G-8 Plan of support for Reform, Text unter: www.whitehouse.gov/g8/index.html.

nister der G8-Staaten und der Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens einigten sich auf die Gründung eines Hilfsfonds von 100 Mio. \$ zur Förderung des Dialogs über Demokratie, zur Unterstützung der Schulung von Unternehmern und der Jugendausbildung sowie der Alphabetisierung.⁵⁹

- „Launch a microfinance initiative“ (in Form einer „Microfinance Consulting Group“);
- „Enhance support for efforts in the region, including through the appropriate multilateral institutions, to impart literacy skills to an additional 20 million people by 2015“;
- „Enhance support for business, entrepreneurship, and vocational training programs“ (speziell für junge Menschen und Frauen);
- „Establish with willing partners in the region a Democracy Assistance Dialogue“ (im Rahmen des Forum for the Future). Dieser Dialog soll Regierungen, zivilgesellschaftliche Gruppen und andere Organisationen der G8-Staaten, der EU und Nordafrika/Nahost zusammenbringen. Der Dialog soll dazu beitragen, Demokratisierungsprogramme zu koordinieren und Erfahrungen auszutauschen, existierende Programme auszubauen oder neue zu initiieren, Möglichkeiten für gemeinsame Aktivitäten zu eröffnen, demokratische Institutionen und Prozesse zu stärken, den Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und anderen Organisationen, die Demokratisierungsprogramme umsetzen, zu stimulieren. Die Türkei, Jemen und Italien erklärten sich bereit, diesen Dialog gemeinsam zu organisieren und zu koordinieren (das erste Treffen fand vom 20.-21. Juni 2005 in Istanbul statt).
- „Establish a Broader Middle East and North Africa Private Enterprise Development Facility at the International Finance Corporation“;
- „Establish a regional Network of Funds“ zur Verbesserung der Koordination zwischen den Programmen und Ressourcen von Entwicklungsinstitutionen und Internationalen Finanzinstitutionen in der Region;
- „Establish with partners in the region a Task Force on Investment“.

In Abschnitt 2 des Dokuments werden spezielle Maßnahmen genannt, die zur „Vertiefung von Demokratie“ und zur „Verbreiterung der Partizipation am politischen und gesellschaftlichen Leben“ unterstützt werden sollen, wobei jeweils aufgeführt wird, welche Maßnahmen bereits von G8-Mitgliedern und der EU in welchen Ländern umgesetzt werden:

- „Supporting efforts to ensure free and transparent elections“ durch enge Kooperation mit dazu bereiten Ländern.
- „Supporting and encouraging parliamentary exchanges and training“, um die parlamentarische Arbeit und die Gesetzgebungsprozesse zu verbessern;
- „Supporting regional efforts to expand women’s participation in political, economic, social, cultural, and educational fields and by enhancing their rights and status in society“;
- „Assisting the region in pursuing judicial reforms and ensuring an independent judiciary“;

⁵⁹ Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 13.12.2004 (Islamischer Reformwille und westliche Hilfe); BBC Monitoring, London, 11.12.2004 (Forum for the Future).

- „Supporting the region’s efforts to reinforce the freedom of expression, thought and belief, and to encourage an independent media“; dies soll durch Austauschprogramme und Stipendien für Journalisten erfolgen;
- „Encouraging the region’s efforts to foster the democratic process, promote good governance, transparency and anti-corruption efforts“, u.a. durch technische Hilfe;
- „Supporting efforts to strengthen the role of all components of civil society, including NGOs in the region’s reform processes“ durch diverse Formen der Unterstützung.

Die Abschnitte 3 und 4 gehen auf Maßnahmen zur Förderung der „Wissensgesellschaft“ und zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung ein.

3. Demokratieförderung durch andere westliche Akteure

MEPI und BMENAI sind „späte“ Initiativen zur Förderung von Demokratisierung in Nordafrika/Nahost und eine direkte Folge des 11. September 2001, durch den die Reform- bzw. Demokratisierungsagenda zur Verbesserung der Sicherheit der USA von einem außenpolitischen Anliegen zu einem Anliegen der „Homeland Defense“ wurde. Der neue Diskurs der USA und die Maßnahmen, mit denen die Demokratisierung Nordafrikas und des Nahen Ostens vorangetrieben werden soll, sind vor diesem „innenpolitischen“ Hintergrund zu sehen. Ein Effekt des veränderten US-Blickwinkels auf die Region Nordafrika/Nahost seit dem 11. September ist die Akzentuierung der Reform- und Demokratisierungsagenda bei anderen westlichen Akteuren, die sich – wie die europäischen Staaten und die EU – einem „Konkurrenten“ gegenübersehen, der noch dazu versucht, ihr Engagement in diesem Bereich in eigens vorangetriebenen „gemeinsamen“ Reformkonzepten wie dem G8-Plan (s.o.) zu vereinnahmen. Auf dem US-EU-Gipfeltreffen in Dublin vom 26. Juni 2004 stimmten die EU-Mitglieder einer Kooperation in der G8-Initiative zwar zu, Beobachter stellten jedoch fest, dass im Hinblick auf die Übernahme operationaler Verantwortung zur Umsetzung der Initiative ein gewisses Zögern bei den Europäern zu beobachten sei;⁶⁰ die Befürchtung der EU, trotz hohen finanziellen Engagements in der Region von den USA an den Rand gedrängt zu werden, dürfte mit ein Grund für das Zögern gewesen sein. Denn immerhin richten internationale Organisationen, einzelne europäische Staaten und die EU spätestens seit Ende der 1980er Jahre ihre Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens explizit an normativen Kriterien aus. Die Förderung von „guter Regierungsführung“ gemäß Weltbank- und IWF-Definition und somit „Demokratisierung“ steht dabei im Mittelpunkt, denn

⁶⁰ Vgl. International Crisis Group, a.a.O., S. 9.

der Begriff umfasst Prinzipien, die demokratischen Systemen zugrunde liegen. In dem Weltbank-Dokument „Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002“ vom Mai 2003 und in der gleichfalls 2003 veröffentlichten Studie „Better governance for development in the Middle East and North Africa“⁶¹ wird Demokratisierung als „Ziel“ der Maßnahmen genannt und an der angelegten Meßlatte deutlich, dass „gute Regierungsführung“ auf demokratischen Normen beruht. Die „Good-Governance“-Forderungen der Weltbank prägen seither die Entwicklungszusammenarbeit; sie waren Grundlage der Reformdiskussionen auf dem UNO-Millenniumsgipfel⁶² und gelten als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. „Good Governance“ und Demokratisierung wurden auch in diesem Zusammenhang gekoppelt. Die UNO-Mitgliedsstaaten erklärten sich auf diesem Gipfel bereit, alle notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die staatliche Kapazität zur Umsetzung demokratischer Prinzipien und insbesondere auch der Menschenrechte zu fördern. Als Kriterien für „gute Regierungsführung“ wurde die „Anforderungsrichtschnur“ der Weltbank zugrundegelegt. Wichtige Kriterien sind demnach „voice“, „external accountability“ und „contestability“ (d.h. die Partizipation der Bürger an Entwicklungsprozessen und Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen, wobei den Bürgern die Wahl zwischen Alternativen zugestanden oder die Möglichkeit gegeben werden muss, als Lobby für eine Alternative aufzutreten, wenn sie mit dem politischen Handeln der staatlichen Institutionen unzufrieden sind), ferner „political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, control of corruption“⁶³. Seit dem Millenniumsgipfel akzentuierten sich die „Good-Governance“-Forderungen und folgerichtig die mit ihnen eng verbundenen Demokratisierungsforderungen.⁶⁴

Das *United Nations Development Programme* (UNDP) ist dafür ein gutes Beispiel; auf einige ausgewählte Initiativen soll hier deshalb kurz eingegangen werden: Das Regionalbüro für arabische Staaten des UNDP lancierte 2000 ein „Programme on Governance in the Arab Region“ (POGAR),⁶⁵ das auf Wunsch der Regierungen arabischer Staaten und in Abstimmung mit ihnen konzipiert wurde. Es soll zur Verbesserung der

⁶¹ Vgl. www.worldbank.org/wbi/governance/.

⁶² Vgl. United Nations. Millenium Declaration (Resolution vom 8.9.2000), Text unter: www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.

⁶³ Vgl. hierzu auch den von der Weltbank veröffentlichten „Index of Governance Quality“ (Text unter: www.worldbank.org/wbi/governance/).

⁶⁴ Selbst die UNESCO legte 2000 ein Konferenzprogramm zum Thema „Gute Regierungsführung und demokratische Regierungsführung“ auf.

⁶⁵ Vgl. Details unter: www.pogar.org/. Dort findet sich auch ein Überblick über die Aktivitäten seit 2005 (überwiegend Konferenzen, Workshops).

Regierungsfähigkeit und Regierungstätigkeit beitragen. Das Programm sieht eine Kooperation zwischen Regierungseinrichtungen (u.a. Parlament, Verwaltung, Richterschaft, Finanzminister) und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen vor. Partizipation, Transparenz, Rechenschaftslegung und Rechtsstaatlichkeit sind die zentralen Konzepte, deren Umsetzung durch einzelne Projekte unterstützt wird. POGAR umging damit den Begriff „Demokratisierung“ bzw. „Demokratieförderung“, hat aber (langfristig) genau dieses Ziel im Visier, zumal das UNDP seit dem Millenniumsgipfel sich der Förderung von „democratic governance“ verschrieb.⁶⁶ In das POGAR-Programm sind die nordafrikanischen Staaten Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Sudan und die nahöstlichen Staaten Jemen, VAE, Kuwait, Jordanien, Libanon, Syrien und die Palästinensischen Autonomiegebiete einbezogen. In die UNDP-Initiative „Democratic Governance“, die im Oktober 2003 in sieben Ländern anlief, ist von den nordafrikanischen/nahöstlichen Staaten nur der Libanon einbezogen. Die Aktivitäten dieser Initiative konzentrieren sich auf die Förderung von Partizipation und Dialog, um eine Kooperation zwischen Staat, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Privatwirtschaft aufzubauen.⁶⁷ Der Demokratisierungsdiskurs des UNDP gegenüber arabischen Staaten nahm schließlich nach der Veröffentlichung der „Arab Human Development Reports“ (2002, 2003, 2005) zu.

Als wichtiger und langjähriger Förderer von Projekten in Nordafrika/Nahost, der eine breite Palette von Hilfsprogrammen unterstützt, ist neben den einzelnen europäischen Staaten die EU zu nennen, die seit 1995 im Rahmen ihres MEDA-Programmes⁶⁸ und anderer Maßnahmen rund 800 Mio. bis 1 Mrd. Euro pro Jahr für die Staaten Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens bereit stellte. Werden die Darlehen der Europäischen Entwicklungsbank hinzugezählt, so sind es rund 3 Mrd. €⁶⁹. Die EU versuchte mit der 1995 eingeleiteten *Euro-Mediterranean Partnerschaftspolitik* (EMP), dem sogenannten „Barcelona-Prozess“,⁷⁰ und bilateralen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ihrer Mitgliedsstaaten ein umfassendes, mehrdimensionales Konzept der Kooperation mit den südlichen Mittelmeeranrainern zu realisieren, das u.a. die

⁶⁶ Vgl. www.undp.org/governance/index.htm; vgl. ebenda, „UNDP Thematic Trust Fund“ (8 S.) zu den länderbezogenen Angeboten zur Förderung von „democratic governance“.

⁶⁷ Vgl. www.undp.org.lb/.

⁶⁸ Details vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm.

⁶⁹ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/nahost/.

⁷⁰ Eingebunden sind mit Assoziationsabkommen: Marokko, Tunesien, Ägypten, Jordanien, Israel, Libanon und die Palästinensische Autonomiebehörde. Der Vertrag mit Algerien befindet sich im Ratifizierungsprozess und mit Syrien laufen Verhandlungen. Libyen nimmt mit Beobachterstatus an den Treffen teil.

Unterstützung und Förderung der Modernisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und die Einführung demokratischer Strukturen zum Ziel hat. Die Ergebnisse des Barcelona-Prozesses zur Förderung von Demokratie sind allerdings offenkundig mager geblieben:

„For a decade, European governments have been ‘talking the talk’ of democratic reform in the Middle East. In practice, the European Union’s (E.U.) democracy promotion has consisted of a panoply of low-key initiatives that have failed to produce significant results. Even so, European engagement with rule of law and human rights issues in the Middle East surpassed that of the United States.“⁷¹

Eine Evaluierung des Barcelona-Prozesses⁷² kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die politische und die Sicherheitskooperation langsamer als erhofft vorankam und dass „progress towards democracy has fallen short of original expectations, and thus the degree of political convergence on which integration is predicted has failed to materialise“. Einige partnerschaftliche Maßnahmen seien eingerichtet worden oder befänden sich im Aufbau, die Auswirkungen seien noch nicht abschätzbar. Offenkundig ist, dass der Barcelona-Prozess keinen direkten Effekt auf die ungelösten Konflikte der Region hatte (israelisch-palästinensischer Konflikt; Westsaharakonflikt, Zypernkonflikt), „on the contrary, the persistence of these conflicts has had negative effect on the process“. Gering wurde auch der Erfolg im Bereich Reformen der politischen und Verwaltungsstrukturen gewertet und die angestrebte „democratic convergence“ habe ebenfalls die Erwartungen nicht erfüllt; lediglich im Bereich Menschenrechte habe es einige Fortschritte, aber – durch den verstärkten Kampf gegen Terrorismus seit dem 11. September – auch Rückentwicklungen gegeben. Das ernüchternde Fazit im Hinblick auf die Demokratieförderung: Einen signifikanten Fortschritt der Demokratisierung hat es nicht gegeben, aber die vertrauensbildenden Maßnahmen und die Kooperationsstrukturen konnten ausgebaut werden.

Überlegungen zur Revitalisierung und Optimierung des Barcelona-Prozesses laufen. Die „Konkurrenz“, die von der MEPI und der amerikanischen Idee der G8-Initiative ausgeht, beschleunigte zweifellos die Neuüberlegungen und die Ankündigung einer Aufstockung der Hilfe für die Staaten des Raumes Nordafrika/Nahost durch einzelne europäische

⁷¹ Youngs, Richard: Europe and the Greater Middle East Initiative, Washington D.C. (Carnegie Endowment for International Peace) 2004, 2 S., Text unter: www.ceip.org/files/Publications/ARB-4-15.asp?from=pubdate.

⁷² Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of democratic states. A EuroMeSCo Report, Lissabon, April 2005, 79 S., hier: S. 19-22. Vgl. auch Asseburg, Muriel: Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?, in: Orient, Baden-Baden, Band 46, Heft 2, 2005, S. 272-290.

Staaten⁷³ und die EU. Die EU setzt verstärkt auf die Verbesserung in den Bereichen „Menschenrechte und Demokratie“ als „Schlüssel für nachhaltige Sicherheit und Stabilität“⁷⁴ und offeriert jenen Staaten, die entsprechende Vereinbarungen mit der EU über Menschenrechtsverbesserungen treffen, eine erhöhte Hilfe. Im Vorfeld des G8-Gipfeltreffens diente das vom Europäischen Rat am 26. März 2004 in Brüssel angenommene und auf der Sitzung des Rates am 17./18. Juni 2004 verabschiedete Dokument zur „Strategischen Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum sowie dem Nahen und Mittleren Osten“ als Bekräftigung (auch gegenüber den Staaten des Raumes) der europäischen Positionen und der kooperativen, partnerschaftlichen Strategie.

In diesem Dokument wird die Bedeutung des Mittelmeerraumes und der Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens für die EU als direkte Nachbarschaft hervorgehoben und zugesagt, das bereits im Barcelona-Prozess formulierte Ziel einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit, um Frieden, Wohlstand und Fortschritt in der Region weiterhin zu fördern. Der partnerschaftliche Ansatz ebenso wie die im Dokument unterstrichene Notwendigkeit, die unterschiedlichen Bedürfnisse einzelner Länder zu berücksichtigen und nicht mit Einheitskonzepten zu operieren, finden sich im modifizierten Entwurf für die G8-Initiative wieder. Durch Konsultation aller Beteiligten sollen partnerschaftlich Problemlösungen erarbeitet und Reforminitiativen gestaltet werden. Dieser Ansatz setzt eine enge Kooperation mit den dazu willigen Staatsführungen in Nordafrika/Nahost voraus. In Artikel 7 wird schließlich die Bereitschaft der EU zur Zusammenarbeit mit den USA und anderen Partnern bekundet.⁷⁵

Ein neues Instrument zur Förderung von Konvergenz kam hinzu, das allerdings nicht alle Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens einbe-

⁷³ Die dänische Regierung startete sogar im Juni 2003 eine neue Initiative für die Staaten des „Wider Middle East“ (er umspannt die Staaten von Mauretanien bis Iran) als Teil einer „new foreign policy vision named A Changing World“. In der dänischen Entwicklungszusammenarbeit 2005-2009 sollen diese Staaten des „Wider Middle East“ Schwerpunktländer sein. Im Mittelpunkt der Förderung steht die Demokratisierung. Als mögliche Bereiche zur Unterstützung von Modernisierung und Demokratisierung werden genannt: „Support for civil society and freedom of the press. Development of the network of Danish cultural institutes in the Arab World as part of strengthened intercultural dialogue. Support and reforms of the legal sector and the fight against corruption.“ Also Bereiche, die bei anderen Geberstaaten (wie z.B. Deutschland), bei den Programmen der EU und des UNDP, aber auch von MEPI und der G8-Initiative als Förderbereiche genannt werden. Details zum dänischen Konzept vgl. Udenrigsministeriet/Royal Danish Ministry of Foreign Affairs: A changing world. The government's vision for new priorities in Denmark's foreign policy, Kopenhagen 2003, 20 S. (Text unter: www.um.dk/)

⁷⁴ Ebenda, S. 4.

⁷⁵ Vgl. zur „Strategischen Partnerschaft“ den Auszug aus dem Dokument in: Internationale Politik, Bielefeld, Nr. 7, 2004, S. 134-137 (Zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 17. und 18. Juni 2004 in Brüssel; Auszüge zum Mittelmeerraum).

zieht,⁷⁶ die *European Neighbourhood Policy* (ENP).⁷⁷ Im Rahmen der ENP soll ab 2007 mit solchen Partnern gezielt Demokratieförderung („democracy facility“) betrieben werden, die sich klar und deutlich auf gemeinsame Werte mit der EU verpflichten und entsprechend konkrete Vereinbarungen über Reformprioritäten treffen. Die seit 2003 diskutierte und am 12. Mai 2004 in einem Strategiepapier präzisierende ENP, die zum Ziel hat, die neuen Grenzen der EU und Grenzregionen zu stabilisieren, offeriert den *neuen* Nachbarn je nach Engagement bei der Umsetzung von Reformen im politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich eine Ausweitung der Kooperation und Vertiefung der Partizipation am europäischen Binnenmarkt, der Liberalisierung der Handelsbeziehungen, des freien Verkehrs von Waren, Personen und Kapital. Die Leitkonzepte der ENP sind Demokratie und Marktwirtschaft. Wie die Europäische Mittelmeerpolitik stellt auch die ENP eine direkte Verbindung her zwischen Demokratie und Sicherheit. Bei Interesse eines EU-Nachbarstaates an dieser Form der Kooperation werden gemeinsam Aktionspläne ausgearbeitet, die für drei bis fünf Jahre die Reformagenda festlegen. Die von einigen Staaten in Nordafrika/Nahost im Rahmen der EMP mit der EU geschlossenen Assoziationsabkommen sollen durch die Aktionspläne der ENP nicht ersetzt werden; die ENP baut vielmehr auf bestehenden Vereinbarungen auf, soll jedoch eine klarere Prioritätensetzung ermöglichen und finanzielle Unterstützung enger an die Umsetzung „gemeinsam vereinbarter Ziele“ knüpfen:

„The ‘tailor-made’ principle means that each partner will choose how far it wants to deepen its political and economic ties with the EU. The further a partner is ready to go in taking practical steps to implement common values, the further the EU will be ready to go in strengthening links.“⁷⁸

Von den nordafrikanischen/nahöstlichen Staaten vereinbarten Marokko, Tunesien, Jordanien, Israel und die Palästinensische Autonomiebehörde bereits bis Ende 2004 Aktionspläne, die jedoch noch nicht verabschiedet sind; mit Ägypten und Libanon sind sie in der Planungsphase.

Die EU besteht in allen ihren „Angeboten“ zur Unterstützung und Förderung von demokratischen Reformen auf einem gradualistischen, ein langfristiges Engagement voraussetzenden, „partnerschaftlichen“ Ansatz, der auf Adressatenseite eine Zustimmung der Staatsführung und

⁷⁶ Die ENP richtet sich an die nordafrikanischen Staaten, im Nahen Osten an Israel, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Jordanien, Libanon, Syrien; ferner an die östlichen Nachbarn der erweiterten EU: Armenien, Aserbeidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine, Weißrussland.

⁷⁷ Details zur ENP unter: www.europa.eu.int/Comm/world/enp/index_en.htm.

⁷⁸ European Neighbourhood Policy: The first Action Plans, Brüssel, 9.12.2004.

der für eine „trilaterale“ Kooperation in Frage kommenden gesellschaftlichen Gruppen voraussetzt. Die Forderung, den Demokratisierungsansatz im Rahmen des Barcelona-Prozesses zu stärken mit dem Ziel, eine „Euro-Mediterranean Community of Democratic States“ zu etablieren,⁷⁹ weicht denn auch nicht von diesem gradualistischen, partnerschaftlichen Ansatz ab, fordert aber eine bessere Koordinierung der Demokratieförderung und Abstimmung innerhalb der EU, eine Politisierung der wirtschaftlichen Hilfe und Wirtschaftskooperation sowie die Einführung einer programmbezogenen Konditionalität.⁸⁰ Die EU und ihre Mitgliedsstaaten, das verdeutlichen ihre Reaktionen auf die MEPI und insbesondere die G8-Initiative, versuchen derzeit, ihre eigenen Strategien und Konzepte zu positionieren und ihr Profil zu schärfen.

Exkurs: Deutsche Parteistiftungen und Demokratieförderung

Die vier in Nordafrika/Nahost vertretenen deutschen Parteistiftungen: die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die FDP-nahe Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS), die CSU-nahe Hanns-Seidel-Stiftung (HSS), die den Grünen-nahe Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) und die CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)⁸¹ etablierten sich als wichtige Akteure

⁷⁹ Vgl. hierzu die Reformvorschläge von Youngs, Richard: *European policies for Middle East reform: A ten point action plan*, London (The Foreign Policy Centre), 2004, 38 S. (www.fpc.org.uk). Das *Foreign Policy Centre* ist ein britischer „think tank“, der auf eine Initiative von Premierminister Blair und seines ehemaligen Außenministers Cook zurückgeht; Cook ist Präsident und Richard Youngs Direktor des FPC.

⁸⁰ Zu den zehn Punkten, die u.a. auch den Punkt „capacity-building engagement with Islamists“ beinhalten, vgl. ebenda, S. 7.

⁸¹ Zur Zeit (Stand: Juni 2005) ist die FES mit zehn Büros die Stiftung mit der größten Bürodichte in der Region; sie ist in Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Sudan, den Palästinensischen Autonomiegebieten, Israel, Jordanien, Jemen und dem Libanon vertreten. Syrien, Irak und Iran sind Projektländer, allerdings ohne Büros, weil die momentane politische Lage dies nicht erlaubt; Details zu den Aktivitäten in den einzelnen Ländern unter: www.fes.de/nahost. Die KAS unterhält Außenstellen in Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Jordanien, Israel, den Palästinensischen Autonomiegebieten, wobei nicht alle Büros mit einem Repräsentanten aus der Zentrale besetzt sind wie bei der FES, sondern z.T. mit Ortskräften betrieben werden; Details unter: www.kas.de. Die HSS unterhält zwei Regionalbüros, eines in Tunis für Nordafrika und eines in Amman für den Nahen Osten; der Regionalbeauftragte in Tunis betreut Algerien und Mauretanien sowie Marokko; in Marokko ist ein Büro mit Ortskraft eingerichtet; der Regionalbeauftragte mit Sitz in Amman betreut neben Jordanien den Libanon und Syrien; Büros hat die HSS ferner in Ägypten, Israel und den Palästinensischen Autonomiegebieten; Details unter: www.hss.de. Die FNS unterhält Büros in Marokko, Algerien (seit 2004), Ägypten, Israel, Jordanien (über Jordanien werden der Libanon, Syrien und die Palästinensischen Autonomiegebiete betreut); Details unter: www.fnst.de. Die HBS hat Büros in Israel (seit 1998), den Palästinensischen Autonomiegebieten (seit 1999) und dem Libanon (seit 2004); Details unter: www.boell.de. Mit Ausnahme der FES, die ihre Arbeit in Nordafrika und vor allem auch Nahost (Schaffung eines

der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und gelten beim *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) als „besonders qualifizierte Partner“ für das „sehr wichtige“ Aktionsfeld „Schaffung und Ausbau demokratischer Strukturen“.⁸² Sie verfügen (mit Ausnahme der erst 1998 aus einer Fusion entstandenen HBS) über eine jahrzehntelange Erfahrung in den Staaten der Region und in der Zusammenarbeit mit NGOs und staatlichen Einrichtungen. Ihre Besonderheit⁸³ liegt darin, dass sie zwar von der jeweiligen Gründungspartei normativ geprägt sind, doch relativ autonom agieren und finanziell und organisatorisch nicht von der Partei abhängen. Die Parteistiftungen sind allerdings Empfänger öffentlicher Gelder, die überwiegend vom BMZ kommen; das bedeutet wiederum, dass sie über diesen Weg in die staatliche EZ integriert sind oder anders ausgedrückt, eine spezifische Funktion innerhalb der staatlichen EZ übernehmen. Die Schwerpunktsetzung innerhalb des übergeordneten Ziels „Beeinflussung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen“ und die Auswahl der Partner, die sich aus der politischen Verortung der Stiftungen ergibt, ist dabei stets Sache der Stiftungen, die sich nicht hinsichtlich dieses übergeordneten Ziels, sondern in der Akzentsetzung bei der Auswahl ihrer Hauptaktionsfelder und demzufolge ihrer Partner unterscheiden.⁸⁴ Ihr Status als NGOs ermöglicht ihnen aber trotz der öffentlichen Förderung ein anderes Auftreten: Die Stiftungen müssen zwar im Gastland zugelassen oder zumindest „geduldet“ sein, um ein Büro eröffnen und arbeiten zu können; sie müssen hingegen keine Regierungsvereinbarungen treffen wie staatliche Organisationen. Die Strategie der Parteistiftungen, ihre politi-

Nahostreferats 2000) kontinuierlich ausweitet (Ziel: alle arabischen Staaten, Israel und Iran), klagen alle Stiftungen über die Finanzlage, die eine Konzentration der Arbeit und auch Überlegungen zur Schließung von Büros aus haushaltstechnischen Gründen nötig macht.

⁸² Vgl. BMZ: Entwicklungspolitik BMZ aktuell. Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern des Nahen Ostens und des südlichen und östlichen Mittelmeerraumes, Bonn, Juni 1993, S. 22-23.

⁸³ Vgl. hierzu auch Böhler, Werner: Die Rolle der politischen Stiftungen in der deutschen Entwicklungspolitik, in: KAS-Auslandsinformationen, Berlin, Nr. 6, 2005, S. 7 und Mair, Stefan: Germany's Stiftungen and democracy assistance. Comparative advantages, new challenges, in: Burnell, a.a.O. (Anm. 33), S. 128-149.

⁸⁴ So legt die HBS den Schwerpunkt auf Projekte in den Bereichen Gender, Umwelt, Kulturdialog und Krisenprävention, die FNS auf Projekte in den Bereichen Medien, Privatwirtschaft (Förderung freier Märkte), Zivilgesellschaft (Stärkung der Selbstverantwortung). Die FES kooperiert eng mit Gewerkschaften, Menschenrechts- und Frauenorganisationen; die KAS mit Unternehmer-, Arbeitgeberverbänden und Universitäten; die HSS mit staatlichen Stellen im Bereich Verwaltungsreform, um nur einige Beispiele zu nennen. In vielen Fällen überschneiden sich die Arbeitsfelder wie im Bereich Frauenförderung und (in den letzten Jahren) in den Bereichen Medien, Umwelt und Förderung von Rechtsstaatlichkeit/Menschenrechten, in denen alle Stiftungen politische Bildungsarbeit leisten.

sche Bildungs- und Beratungsarbeit sowohl mit Vertretern der Gesellschaft (NGOs, Parteien) als auch des Staates (Ministerien, Verwaltung)⁸⁵ zu führen und zudem den Austausch zwischen beiden anzuregen, setzt ihre Akzeptanz bei beiden Partnern voraus.

Der parteipolitische Hintergrund der Stiftungen spiegelt sich zwar in ihren normativen Positionen, die praktische Stiftungsarbeit in Nordafrika/Nahost verwischte diese Akzente jedoch, da sich die Arbeits- und Förderbereiche überlappen, die Anzahl der Verbände, NGOs und in Frage kommenden Parteien begrenzt ist und diese Partner in den arabischen Staaten wiederum keine Spezifika aufweisen, die sie nur zur Kooperation mit einer der Stiftungen prädestinieren würden.⁸⁶ Alle vier Parteistiftungen orientieren ihre Arbeit an dem Ziel „Förderung von Demokratie und (sozialer) Marktwirtschaft“.⁸⁷ Sie versuchen, mit ihren Projekten demokratiefördernde Umfeldbedingungen (durch Unterstützung u.a. von Marktwirtschaft, Privatunternehmen, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, Frauengleichstellung und Frauenbildung, Medienpluralismus) zu schaffen und auf diese Weise zum politischen, ökonomischen und sozialen Wandel beizutragen. Die vor Ort umgesetzten Projekte spiegeln die landesspezifischen Bedingungen und die Handlungsmöglichkeiten wie auch die Kapazitäten sowohl der Parteistiftungen als auch der Partner in den einzelnen Ländern wider.

Die negativ ausgefallenen Berichte zur menschlichen Entwicklung in Nordafrika/Nahost und die von Präsident Bush entfachte Debatte über die Dringlichkeit der Demokratisierung Nordafrikas und des Nahen Ostens zur Stabilisierung und Entwicklung der Region als wichtige Maßnahme zur Bekämpfung des Terrorismus bekräftigten in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit eine Tendenz, auch staatliche Entwicklungsagenturen wie die *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* (GTZ) in diesem politischen Bereich aktiv werden zu lassen. Damit ist den Parteistiftungen eine Konkurrenz auf nationaler Ebene erwachsen und ihre führende Rolle, die noch 1993 in dem zitierten BMZ-Papier klar umrissen war, aufgeweicht worden. Es ist noch unklar, welche konkreten Auswirkungen diese Konkurrenz künftig für die Arbeit der Stiftungen hat.⁸⁸ Wenn – trotz ausgebliebener spektakulärer Erfolge

⁸⁵ Diese Strategie ist bei der HBS weniger ausgeprägt, die sich zu Beginn ihrer Arbeit in Nordafrika/Nahost gezielt auf die gesellschaftliche Basis konzentrierte.

⁸⁶ So wie dies der Fall wäre, wenn es das ganze Spektrum liberaler, christdemokratischer, sozialdemokratischer oder „Grüner“ Parteien in den Ländern gäbe und damit die Situation vergleichbar wäre mit der in Lateinamerika oder Osteuropa.

⁸⁷ Vgl. Details auf den Websites der Stiftungen.

⁸⁸ Es ist unwahrscheinlich, dass die GTZ „schnelle“ Erfolge verbuchen kann, wo es den Parteistiftungen in jahrelanger Arbeit nicht gelang, einen Durchbruch zu erzielen. Warum aber, falls nicht rein arbeitsplatzsichernde Überlegungen diesen Schritt

der Parteistiftungen – im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin versucht werden soll, in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens Maßnahmen umzusetzen, die dazu beitragen, die Regierungstätigkeit, Partizipation und rechtsstaatliche Situation zu verbessern und soziale und ökonomische Entwicklung fördern, dann sind die Parteistiftungen auch künftig ein unverzichtbares Instrument zur Vertrauensbildung und zur Unterstützung einer nachbarschaftlichen, kooperativen Annäherung, auch wenn ihre Arbeit vor Ort im besten Fall zu „Teilerfolgen“ führte, weil die stabilen, hierarchischen und autoritär-geprägten politischen wie gesellschaftlichen Strukturen und die durch sie geprägten Mentalitäten der Förderung von Wandel Grenzen setzen.⁸⁹

Die Stiftungen schätzen ihre eigene Arbeit im Hinblick auf ihre konkreten Auswirkungen auf *demokratischen* Wandel sehr kritisch ein; eine Aussage über die möglicherweise langfristig spürbare demokratiefördernde Dimension ihrer Projekte, kann nicht gemacht werden. Werden allerdings die Ergebnisse der Einzelprojekte und der Zwischentappen analysiert, dann können durchaus im Vergleich zur Situation vor einigen Jahren Veränderungen festgestellt werden: Positiv in diesem Sinne stuft die FES ihre Frauenförderprojekte sowie jene Maßnahmen ein, die zur Anregung von Denkprozessen in Gewerkschaften u.a. über die Folgen der EU-Erweiterung für die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens beitragen. Positiv wurde auch bewertet, dass sich die Zahl der Partner im Laufe der Zeit erhöht hat, worin sich ein deutlicher Zuspruch zur Arbeit bzw. zum Angebot der Stiftung ausdrückt. Die HBS vermerkte als positiv, dass sich bei den Partnern Debatten fachlich und sachlich

bedingen, soll plötzlich eine Einrichtung, die nicht über das entsprechend geschulte und erfahrene Personal verfügt, in einem Bereich eingesetzt werden, für den es bereits erfahrene Akteure gibt, deren Kompetenz und Befähigung für diese Aufgabe das BMZ explizit anerkannte, und deren Projektarbeit schließlich vom BMZ finanziell gefördert wird?

⁸⁹ In Gesprächen mit Auslandsrepräsentanten der Stiftungen und mit Verantwortlichen für die Region Nordafrika/Nahost 2004/2005 wurde auf diese strukturellen Schwierigkeiten deutlich hingewiesen. Die HSS und KAS stellte ein anhaltendes Interesse an Reformen in der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und an den Universitäten fest, allerdings ist Reform nicht gleichzusetzen mit Demokratisierung. In einzelnen Ländern sind die Berührungspunkte zwischen Regierungsorganisationen/Ministerien und NGOs groß, dennoch konnten in Einzelfällen positiv verlaufene Kontakte durch die Stiftungen vermittelt werden. Die Staatsführungen in Nordafrika/Nahost nehmen sehr unterschiedliche Positionen ein, wenn es um die Öffnung und Förderung von Maßnahmen geht, die eine erhöhte Partizipation von NGOs an der öffentlichen Meinungsbildung zur Folge haben; der Trend zur Steuerung und Kontrolle von oben ist – wie u.a. die FNS in ihrer Arbeit in Jordanien, Syrien und Ägypten erfahren musste – ausgeprägt. Die FES weist auf die Tatsache hin, dass demokratisch-orientierte, säkulare Gruppen stets klein waren und seit dem externen Demokratisierungsdruck in die „Defensive“ gerieten; der Förderung von Demokratisierung sind bereits aus diesem Grund enge Grenzen gesetzt.

verbessert hätten, eigene Kooperationsvorschläge eingebracht werden und die Selbstorganisation anstieg; als sehr dynamische und aktive Partner wurden die Frauenorganisationen und Netzwerke in der Westbank/Gaza erfahren. Die HSS verbucht ebenfalls Erfolge im Bereich Sensibilisierung der Zivilgesellschaft für rechtsstaatliche Ideen. Sie sieht Chancen, in Staaten wie Syrien durch einen „unpolitischen Ansatz“, also ein Kooperationsangebot und einen Diskurs, der nicht das bestehende System durch Demokratisierungsforderungen in Frage stellt, sondern in unverfänglichen Bereichen (Vermittlerrolle der HSS zwischen NGOs im Umweltbereich und staatlichen Stellen; Seminare zu Umweltthemen) agiert, die Präsenz zu konsolidieren und Vertrauen auf staatlicher und NGO-Seite zu schaffen; dadurch werde Raum für andere Themen und Bereiche der Kooperation gewonnen.

Seit 2003 kommt es in Nordafrika/Nahost zu einer Multiplikation von Akteuren und Angeboten an die Staatsführungen und NGOs; die Konkurrenz – auch um Partner – nimmt damit zu, eine internationale Abstimmung der Angebote gibt es jedoch nicht.⁹⁰ Trotz dieser zunehmenden Konkurrenz und obwohl die Stiftungen in einigen Ländern eine Verschlechterung der Arbeitssituation erwarten,⁹¹ an der die US-Politik in der Region auch einen Anteil hat, plädieren sie für eine Fortsetzung des Engagements und speziell auch ihres Ansatzes.⁹² Demokratieförderung, wenngleich sie das übergeordnete Wunschziel der Parteistiftungen ist, wird in der Stiftungspraxis in Nordafrika/Nahost in unterschiedlicher Verpackung präsentiert; es handelt sich auch nach Jahrzehnten der Arbeit vor Ort in allen Staaten um Maßnahmen, von denen sich die Stiftungen erhoffen, dass sie Reformimpulse in Richtung Demokratisierung stimulieren. Wenn auch die FES wohl am deutlichsten mit dem Begriff operiert, so setzt dennoch auch die FES in ihrer Projektpraxis in Teilbereichen und mit Maßnahmen an, die in erster Linie zu einer qualitativen Verbesserung der Regierungsführung und einer Verbesserung der Lebensbedingungen des einzelnen Bürger führen

⁹⁰ Nach Angaben der Parteistiftungen ist die Abstimmung untereinander gut; auf EU-Ebene ist sie nicht institutionalisiert, wenngleich die Information über EU-Programme durch die Ausschreibungen gegeben ist, an denen sich auch die Stiftungen beteiligen können; auf internationaler Ebene und mit amerikanischen Einrichtungen gibt es keine Abstimmung.

⁹¹ So in Ägypten und Jordanien wegen der in Angriff genommenen Verschärfung der NGO-Gesetzgebung und Regelung zur Annahme von ausländischen Geldern.

⁹² Die HSS hat in ihrer Arbeit in der Region weniger den Begriff Demokratie/Demokratieförderung eingesetzt und ihre Arbeit eher als Maßnahmen zur konkreten Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beziehungen Staat-Bevölkerung verstanden. Teilerfolge lassen sich auf solche konkreten Bereiche heruntergebrochen leichter erfassen.

können (Schwerpunkte: Arbeit mit Parlamentariern, lokalen Verbänden, Gerichten, Frauen, Medien, Gender-Erziehung und Jugend sowie Stärkung der regionalen Kooperation). Die FES strebt zudem an, ihre Flexibilität zu stärken, so dass sie durch Programmänderungen schneller auf Veränderungen in einem Staat reagieren kann (wie z.B. im Falle des Friedensschlusses zwischen Nord- und Südsudan).

4. Ist Demokratieförderung ein zentrales Element der externen Initiativen? Eine vorläufige Einschätzung

Unter Präsident Clinton wurde die politische Liberalisierung und die Förderung der Menschenrechte in der Außenpolitik thematisiert. Robert H. Pelletreau, der damalige Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs, formulierte am 24. Oktober 1995 die diesbezüglichen Ziele der USA in Nordafrika/Nahost:

„First, making human rights an element of our dialogue with governments and others in the region. Second, working with governments and others on practical measures to foster greater political openness, press freedom, political participation, civil society and free enterprise, economic development, and to combat extremism and terror. Third, striving to advance the Arab-Israeli peace process and regional security.“

Demokratieförderung könne allerdings, so Pelletreau weiter, nur vor dem Hintergrund der außenpolitischen Prioritäten der USA in der Region Nordafrika/Nahost erfolgen. Diese bis heute geltenden Prioritäten sind:

„Securing comprehensive peace between Israel and its Arab neighbors;
Maintaining our commitment to Israel’s security and well-being;
Assuring stability in the Persian Gulf and commercial access to the petroleum resources of the Gulf region on which our economy is vitally dependent;
Supporting U.S. business interests in the region; and
Combating terrorism and checking the spread of weapons of mass destruction.“

Würde das Ziel „Demokratisierung“ mit diesen prioritären Interessen konfliktieren, dann müsse eine genaue Abwägung erfolgen. Die Demokratieförderung sei nur solange zu betreiben, als sie die prioritären Interessen der USA in Nordafrika/Nahost nicht gefährde oder unterminiere.⁹³

Die von Präsident Bush vorangetriebene MEPI und GMEI bzw. BMENAI stehen zwar bei der praktischen Umsetzung erst in der Anfangsphase, die bislang mit Regierungen und Vertretern der Zivilgesellschaft vereinbarten und zum Teil durchgeführten Maßnahmen beschränken sich jedoch im politischen Reformbereich überwiegend auf technisch-organisatorische Hilfe. Zudem werden die Angebote zur Förde-

⁹³ U.S. Information & Texts, Washington D.C., 26.10.1995, S. 15-16.

rung von Wirtschaftsreformen und sozialer Entwicklung weitaus häufiger von den Adressaten der Initiativen in Anspruch genommen. Die Konzentration auf „nichtpolitische“ Bereiche und Maßnahmen, die das bestehende System nicht in seinen Grundfesten in Frage stellen, ist offenkundig. Der Ansatz der MEPI wie der BMENAI, aber auch der EU und einzelner europäischer Staaten, in Abstimmung mit den Regierungen Reformschritte zu konzipieren und Maßnahmen zu vereinbaren, zwingt sie, die von den Partnern in Nordafrika/Nahost aus dem Förderangebot der Initiativen getroffene Auswahl zu akzeptieren und sich dem Diktat des lokalen Reformrhythmus anzupassen. Die offensive Demokratisierungsrhetorik der US-Administration ändert nichts an der Tatsache, dass ihre Angebote zur Demokratieförderung diesen Einschränkungen in demselben Maße unterworfen sind wie jene der EU oder anderer Staaten. Innerhalb dieses Handlungsrahmens, der Vereinbarungen mit den Staatsführungen eine zentrale Rolle zuweist, gingen die USA (wie auch die anderen westlichen Akteure) sehr schnell vom normativ Gewünschten zum real machbaren Minimum über, um die relativ kooperativen Beziehungen zu den meisten Staatsführungen der Region wegen des Demokratiezieles nicht generell zu belasten und womöglich übergeordnete Interessen zu gefährden. Die Bereitschaft zur Kooperation in der Antiterrorkoalition ist – um nur ein Beispiel zu nennen – für die US-Administration nach wie vor wichtiger als die Umsetzung politischer Reformen zur Einleitung von Demokratisierung.⁹⁴ Tamara Cofman Wittes gab im Anschluss an das „Forum for the Future“ (Rabat, Dezember 2004) eine Einschätzung zur Zukunft des Demokratisierungskurses der USA und der G8-Staaten ab, die von den Entwicklungen bis Frühsommer 2005 bestätigt wurde:

„G...? G-8 States have already given away much of the initiative’s potential to persuade Arab autocrats to loosen their domestic controls. And with no human rights criteria for participating in the G-8’s new literacy, job training and business promotion programs, Arab states are offered the help of the West to implement economic reforms they largely want, while ignoring Western rhetorical pressure for the political reforms they do not want.“⁹⁵

⁹⁴ Vgl. den geplanten *Saudi Arabia Sanctions Act*, weil die Bereitschaft der Staatsführung zur Unterstützung des „Krieges gegen den Terrorismus“ als nicht ausreichend empfunden wird.

⁹⁵ Cofman Wittes, Tamara: Promoting democracy in the Arab world: The challenge of joint action, in: *The International Spectator*, Rom, Nr. 4, 2004, S. 78. Mark Heller vom *Jaffee Center for Strategic Studies* (Tel Aviv University) kritisiert die „Partnerschaftsinitiative“, weil sie die Staatsführungen in Nordafrika/Nahost als Teil der Lösung an der BMENAI begreift, wo gerade diese zahlreiche Probleme schaffen. Vgl. *International Herald Tribune*, Frankfurt a.M., 12.6.2004 (Facing realities. The lesser Middle East Initiative).

Die EU wiederum versucht mit der ENP größere Anreize zur fortgesetzten und vertiefenden Reform im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu geben und Gegenleistungen stärker an die Erfüllung von gemeinsam vereinbarten Zielen zu binden. Inwiefern dieser Ansatz bei den nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten eine andere Qualität und breitere Schwerpunktsetzung des Reformverhaltens stimuliert und zu Demokratisierungsimpulsen führt, bleibt abzuwarten; noch ist mit keinem Staat der Region ein Aktionsplan verabschiedet worden. Im Rahmen der EMP waren bislang die Angebote zur Unterstützung wirtschaftlicher Reformanstrengungen zentral.

Die in den neuen Initiativen (MEPI, BMENAI) eingeforderten *politischen* Reformen und die zur Förderung von Demokratisierung aufgelisteten Maßnahmen, die es zu unterstützen gilt (vgl. Abschnitt 3), können unter bestimmten Bedingungen einen demokratischen Transformationsprozess einleiten: Wenn die jeweilige Staatsführung eine solche Initiative zum politischen Paradigmenwechsel als opportun und in ihrem Interesse liegend annimmt oder wenn eine Massenbewegung diesen Paradigmenwechsel fordert. Kommt es nicht zu einer solchen Konstellation, können die gegenwärtigen Demokratisierungsinitiativen lediglich dazu beitragen, die Beziehungen Staat-Staatsbürger zu verbessern, die Partizipation auszuweiten und die Effizienz staatlichen Handelns zu steigern. Mit anderen Worten, es kommt nur zu Reformen im bestehenden Ordnungssystem. Eine weitere politische Öffnung im Sinne einer Liberalisierung ist nicht zwar auszuschließen, in der Regel führten Reformen in Nordafrika/Nahost – wie Beispiele aus den 1980er/1990er Jahren zeigen – jedoch zu einer Stärkung der autoritären Systemstrukturen.

Die externen Initiativen zur Demokratieförderung operieren mit einem Begriff, in dem sich die Wunschrichtung der (politischen) Reformen in Nordafrika/Nahost ausdrückt. Faktisch machen die externen Initiativen Angebote zur Unterstützung von Reformen,⁹⁶ um die politischen Systeme zu befähigen, mit den Problemen innenpolitischer Opposition, sozialer Proteste, Islamismus, sozialer und ökonomischer Entwicklungsdefizite sowie den Globalisierungseffekten und im Falle der EU mit den Auswirkungen der EU-Osterweiterung besser zurecht zu

⁹⁶ Dieser Meinung ist auch Daniel Neep, Leiter des Nordafrika/Nahost-Programmes am *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies* (RUSI) in London: „The policy of ‘democratization’ espoused by the United States is something of a misnomer. It would be more accurate to speak of ‘political reform’.“ Neep, Daniel: Dilemmas of democratization in the Middle East: The „Forward Strategy of Freedom“, in: *Middle East Policy*, Washington D.C., Band XI, Nr. 3, 2004, S. 82.

kommen, so dass weder die Stabilität der Staaten⁹⁷ noch die Sicherheitsinteressen der westlichen Staaten gefährdet werden. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass die externen Initiativen mittelfristig zur verbesserten Regierungstätigkeit und weiteren Teilbereichsreformen führen, jedoch nicht – wie im politischen Diskurs der westlichen Staaten suggeriert – zur Demokratisierung. Drei Gründe sprechen für diese These:

- Die Agenda dessen, was, wann und mit welcher Intensität der MEPI, BMENAI, EMP, ENP oder diversen bilateralen Initiativen westlicher Staaten umgesetzt wird, wird wesentlich von den Staatsführungen in Nordafrika/Nahost bestimmt.
- Die sicherheits- und stabilitätspolitischen sowie ökonomischen Interessen leiten die außenpolitische Prioritätensetzung der westlichen Staaten.
- Die im Rahmen der externen Demokratisierungsinitiativen angeregten politischen Reformen können nur unter spezifischen Bedingungen (Wille der Staatsführungen zum grundlegenden Systemwandel; Massenbewegung zugunsten von Demokratisierung) Demokratisierungsimpulse geben; solche Bedingungen sind in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens zur Zeit nicht vorhanden.

Die Betonung des partnerschaftlichen Ansatzes seitens der westlichen Staaten überlässt die Initiative zur Angebotsauswahl und zur Detailgestaltung der Kooperation den Adressaten; selbst die USA sind von einer offensiv angekündigten Strategie der Demokratieförderung in der Praxis zu einer kooperativen Strategie übergegangen. Die anhaltende Kritik in Nordafrika/Nahost an den „US-Initiativen“ als Maßnahmen zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten und Kontrolle der Staaten ist insofern überzogen: Es sind weniger die westlichen Staaten, die mit den neuen Initiativen Entwicklungen in der Region steuern als vielmehr die Staatsführungen in Nordafrika/Nahost, die mit der Selektion der Einzelmaßnahmen den Einfluss und die Wirkkraft der Initiativen entscheidend begrenzen.

⁹⁷ Am 17. Juni 2004 betonte die französische Verteidigungsministerin Alliot-Marie während ihres Besuchs in Alger im Kontext einer Diskussion über „gute Regierungsführung“, dass ein stabiler Maghreb für Europa Priorität habe (Le Monde, Paris, 20.7.2004).