

Muriel Asseburg

Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?

Nach den terroristischen Angriffen vom 11. September 2001 identifizierte die US-Administration autoritäre Regime in der muslimischen und arabischen Welt als *die* Hauptursache von Terrorismus in und aus der Region. Folglich sollten Regimewandel, Demokratisierung und Modernisierung die leitenden Prinzipien amerikanischer Politik gegenüber der Region sowie verschiedener transatlantischer Initiativen werden. Europäer kritisierten insbesondere den amerikanischen Ansatz militärisch herbeigeführten Regimewechsels und verwiesen auf ihre eigene Politik gegenüber der Region bzw. zumindest eines Teils der Region: die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) – eine langfristig angelegte Kooperation mit den Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeers, die auf regionale Integration und eine graduelle ökonomische sowie politische Transformation abzielt. Diese Politik sei deutlich besser geeignet, um langfristig Stabilität zu sichern und Sicherheitsrisiken aus der Region zu begegnen. Was die Förderung demokratischen Wandels in der Region angeht, konnte europäische Politik im Rahmen der EMP allerdings bislang nur geringe Erfolge vorweisen. Dies ist nicht zuletzt auf die Widersprüche und Inkonsistenzen im partnerschaftlichen Ansatz der EU zurückzuführen. Mit neueren Initiativen – wie der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der Strategischen Partnerschaft mit dem Mittelmeerraum und dem Mittleren Osten (EUSPMME) – wird versucht, einige dieser Mängel aufzufangen und, über die Mittelmeerregion hinaus, Beziehungen mit der Gesamtregion zu institutionalisieren.

Im Folgenden werden zunächst die amerikanischen Reforminitiativen und die europäische und arabische Kritik daran skizziert. Dem schließt sich eine Untersuchung der europäischen Erfahrung der Demokratieförderung im Rahmen der EMP an, wobei der Ansatz und die zur Verfügung stehenden Instrumente europäischer Politik dargestellt sowie die dabei zutage tretenden Dilemmata analysiert werden. Den Abschluss bildet eine Diskussion über die Erfolgsaussichten demokratischer Reformen vor dem Hintergrund der 2004 beschlossenen transatlantischen Initiativen, der neuen europäischen Politikansätze und des Wandels des Diskurses von Akteuren in der Region.¹

1 Die „Greater Middle East Initiative“

1.1 Amerikanische Initiativen

Nach den terroristischen Angriffen vom 11. September 2001 setzte die Ursachenforschung in den USA zunächst bei der Frage „Why do they hate us?“ an.² Anstatt sich aber intensiv mit der eigenen Politik in und gegenüber der Region auseinander zu set-

1 Vgl. auch Muriel Asseburg: *Demokratisierung à l'euro péenne. Die transatlantische Debatte über den „Broader Middle East“ und die Erfahrungen des Barcelona-Prozesses*, in: Erich Reiter (Hrsg.): *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004*, Hamburg: Mittler Verlag, 2004, S. 453–468. Bedanken möchte ich mich bei Martin Beck, Bettina Huber, Katja Niethammer und Isabelle Werenfels für wertvolle Kommentare und kritische Anmerkungen zu meinem Manuskript.

2 George W. Bush: *Address to a Joint Session of Congress and the American People. United States Capitol*, Washington D.C., 20.9.2001.

zen und diese kritisch zu hinterfragen, richtete die US-Administration den Blickwinkel auf Faktoren in der Region und identifizierte repressive und autoritäre Regime in der muslimischen und arabischen Welt als *die* Hauptursache für Extremismus und Terrorismus. Nach dem militärisch herbeigeführten Regimewandel sowohl in Afghanistan und als auch im Irak sollte und soll weiteren autoritären Regimen in der Region – über lange Jahre als Garanten regionaler Stabilität und westlicher Interessen unterstützt – mit einer so genannten „Forward Strategy for Freedom“³ begegnet werden. Diese zielt auf die ökonomische Liberalisierung, Modernisierung und Demokratisierung des Gebietes von „Marrakesch bis Bangladesch“ ab – einer Region, die im Wesentlichen als „Terrorgürtel“ oder „region of excited Islam“ wahrgenommen wird, die in der Realität aber weder geographisch noch kulturell, weder sprachlich noch ethnisch oder gar politisch eine Einheit darstellt. Dabei stützt sich der amerikanische Ansatz auf die Analyse der ersten beiden „UN Arab Human Development Reports“, die als die drei Hauptdefizite, die den Fortschritt und das Wachstum in der arabischen Welt blockieren, anprangern: den Mangel an Freiheit, an Wissen und Bildung sowie die Benachteiligung der Frau.⁴ Dieser ökonomischen und politischen Deprivation soll verstärkt durch Maßnahmen begegnet werden, die auf die Unterstützung von Demokratie, den Aufbau von Wissensgesellschaften, ökonomische Transformation und Frauenförderung abzielen.⁵ Dem Theorem des „demokratischen Friedens“ folgend, geht der amerikanische Ansatz zudem davon aus, dass die regionalen Konflikte, insbesondere der israelisch-arabische Konflikt, *nach* einer Demokratisierung der Region leichter bzw. überhaupt erst zu lösen seien.

1.2 Europäische Kritik

Die Transformation der Region sollte allerdings kein rein amerikanisches Projekt werden, sondern nach amerikanischer Vorstellung von der transatlantischen Gemeinschaft getragen werden. Seit die amerikanische Vorlage für eine G8-Initiative als sogenannte „Greater Middle East Initiative“ im Februar 2004 bekannt wurde,⁶ hat das Thema der Demokratisierung und Liberalisierung der Region den transatlantischen Diskurs weitgehend dominiert. Die Europäer mahnten insbesondere an, dass Reformen nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgreich umgesetzt werden können: die Reformen müssten aus der Region kommen und in Partnerschaft mit den jeweiligen Führungen und Gesellschaften durchgeführt werden (Stichwort: „ownership“); sie sollten den Verhältnissen vor Ort angepasst (also kein „one size fits all“-Ansatz) und

3 George W. Bush: *Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy. Speech at the United States Chamber of Commerce*, Washington D.C., 6.11.2003.

4 United Nations Development Programme (Hrsg.): *Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations*, New York, 2002; *Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society*, New York, 2003.

5 Dementsprechend hat die vom amerikanischen Außenminister Colin Powell im Dezember 2002 ins Leben gerufene *Middle East Partnership Initiative* (MEPI) vier Schwerpunkte. Vgl. <http://mepi.state.gov/mepi>. Sie baut auf den bereits bestehenden amerikanischen Ansätzen auf, die vor allem auf Demokratieförderung und Freihandel abzielen. Eine Analyse der bisherigen amerikanischen Bemühungen um Demokratisierung würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

6 Die Initiative wurde zunächst durch die überregionale arabische Tageszeitung *al-Hayat* publiziert. G-8 Greater Middle East Partnership: U.S. Working Paper for G-8 Sherpas, in: *Al-Hayat*, 13.2.2004.

langfristig angelegt sein. Aus europäischer Sicht ist es darüber hinaus von essentieller Bedeutung, ernsthafte Anstrengungen zur Beseitigung der regionalen Konflikte zu unternehmen – in aller erster Linie zur Lösung des israelisch-arabischen Konflikts sowie zur Wiederherstellung souveräner Staatlichkeit im Irak –, um die Region zu stabilisieren, Extremismus zu reduzieren und westlicher Politik Glaubwürdigkeit zu verleihen.⁷

Europäer haben hervorgehoben, dass sie selbst mit der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) bereits seit nahezu 10 Jahren einen umfassenden, kooperativen Ansatz gegenüber zumindest einem Teil der Region – der des südlichen Mittelmeeres und des Nahen Ostens – verfolgen. Dabei zielt der europäische Ansatz auf die langfristige Stabilisierung des Mittelmeerraumes ab, um so perzipierten Sicherheitsbedrohungen aus der Region – wie Migration, Terrorismus, organisierter Kriminalität, Drogenschmuggel und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen – zu begegnen. Diese impliziten europäischen Ziele decken sich zumindest zum Teil mit denen der südlichen Partnerländer, für die vor allem die Unterstützung bei der Modernisierung ihrer Volkswirtschaften und die Anschlussfähigkeit an eine globalisierte Welt sowie die Hilfe bei der Bearbeitung von Sicherheitsrisiken im Vordergrund standen und stehen. Dies soll mittels regionaler Integration, Vertrauensbildung zwischen den „beiden Seiten“ des Mittelmeeres sowie einer graduellen ökonomischen und politischen Transformation der südlichen Partnerländer erreicht werden.

1.3 Arabische Reaktionen

Zahlreiche Akteure in der arabischen Welt lehnten die neuen amerikanischen Initiativen grundsätzlich als Anmaßung zivilisatorischer Überlegenheit und als Projekt hegemonialer Neuordnung der Region ab. Zugleich trat aber eine erstaunliche Bandbreite von Haltungen gegenüber den Reformforderungen zutage: sie reicht von der vollständigen Ablehnung neo-imperialistischer „Grand Designs“ und erzwungenen Regimewandels wie in Afghanistan und Irak über Zweifel an der Glaubwürdigkeit amerikanischer und westlicher Politik gegenüber der Region im Allgemeinen und an der Ehrlichkeit des neuen Demokratisierungsenthusiasmus im Besonderen (vor allem wenn strategische Interessen des Westens betroffen sind) bis hin zu Hoffnungen (insbesondere bei Vertretern der Zivilgesellschaft), dass verstärkter amerikanisch-europäischer Druck arabische Regime dazu bringen könnte, tatsächliche Reformen durchzuführen, die einen qualitativen Wandel herbeiführen würden. Verschiedene arabische Regierungen wiesen ihrerseits darauf hin, dass sie bereits seit Jahren einen – den lokalen Gegebenheiten angemessenen – Prozess der ökonomischen und politischen Modernisierung eingeleitet haben.⁸

7 Für europäische Kritik an der amerikanischen G8-Vorlage vgl. etwa Volker Perthes: *Europa und Amerikas „Greater Middle East“*. Stichpunkte für den transatlantischen Dialog, Berlin, Februar 2004 (Stiftung Wissenschaft und Politik; SWP-Aktuell 5); Nicole Gnesotto, A quoi sert le „Grand Moyen-Orient“?, in: *Le Figaro*, 10.2.2004, S. 10; Iris Glosemeyer: *Promoting Democracy in the Middle East. Challenges for Transatlantic Cooperation*, Berlin, September 2004 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Working Paper 3).

8 Für Reaktionen aus der arabischen Welt vgl. etwa Sophie Shihab, Les dirigeants arabes récusent les „recettes imposées de l'extérieur“, in: *Le Monde*, 27.2.2004, S. 3; Mohamed al-Ghanam, Middle East Initiative. Fewer Carrots, more Sticks, in: *International Herald Tribune*, 1.4.2004, S. 8.

Die amerikanischen Initiativen und die daraus hervorgegangenen transatlantischen Debatten leiteten eine neuerliche Diskussion über die Notwendigkeit von wirtschaftlichen und politischen Reformen ein: nicht nur fand seither eine rege Diskussion in der arabischen Presse (insbesondere in den überregionalen Zeitungen *Al-Hayat* und *Al-Sharq al-Awsat*) statt,⁹ darüber hinaus wurden in verschiedenen (zumindest semi-) zivilgesellschaftlichen Foren (z. B. in Sanaa im Januar 2004 und in Alexandria im März 2004) politische Reformen thematisiert und entsprechende Forderungskataloge aufgestellt.¹⁰ Selbst die Arabische Liga konnte nicht umhin, bei ihrem Gipfeltreffen in Tunis im Mai 2004 die Frage politischer Reformen auf die Tagesordnung zu setzen. Auch wenn dies nicht zu verbindlichen Beschlüssen oder gar Benchmarks führte, positionierte sich die Regionalorganisation dadurch zum ersten Mal in ihrer Geschichte überhaupt in dieser Deutlichkeit im Hinblick auf eine demokratische Ausgestaltung der politischen Systeme ihrer Mitgliedsstaaten.¹¹ Zudem hat die internationale Debatte dazu geführt, dass arabische Regime sich zunehmend gedrängt sahen, ihre bereits eingeleiteten Reformprogramme zu intensivieren, sich den transatlantischen Reformdiskurs zu Eigen zu machen und sich an die Spitze der Reformbewegung zu stellen – allen voran die jungen Monarchen in Jordanien, Marokko und Bahrain.

2 Demokratieförderung im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft

Die Europäer haben sich ihres partnerschaftlichen, langfristig angelegten und den jeweiligen lokalen Gegebenheiten besser angemessenen Ansatzes gegenüber dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten gerühmt. Damit stellt sich die Frage, welche Lehren sich tatsächlich aus den Erfahrungen des ehrgeizigen Projektes der EMP fast 10 Jahre nach der Barcelona-Deklaration von 1995 für Kooperation und Demokratieförderung ziehen lassen.

2.1 Der regionale, partnerschaftliche Ansatz der EMP

Im Rahmen der EMP soll aus der Zusammenarbeit in drei Dimensionen – Politik und Sicherheit, Wirtschaft und Finanzen, Soziales, Kultur und menschliche Angelegenhei-

9 Für die sehr unterschiedlichen Standpunkte beispielhaft seien hier genannt: Abdallah al-Asnadj (ehemaliger jemenitischer Außenminister): *Hal yala b al-'arab fi-l-waqt al-da'i?* [Spielen die Araber gegen die Zeichen der Zeit?], in: *Al-Sharq al-Awsat*, 27.7.2004; 'Arfan Nitham al-Din: *Al-islam 'ala tariqa Marie Antoinette*, in: *Al-Hayat*, 10.1.2005, S. 9; 'Azmi Bishara: *Sanamiyya au „fitishiyya“ al-islam*, in: *Al-Hayat*, 16.12.2004, S. 9.

10 Dabei finden sich unter den wichtigsten in Alexandria formulierten Forderungen: die Aufhebung der Notstandsgesetzgebung und der Einschränkungen von Meinungs-, Informations- und Vereinigungsfreiheit, eine unabhängige Justiz und die Regierung durch gewählte Organe. Vgl. *Arab Reform Issues. Vision and Implementation. Bibliotheca Alexandrina Summit*, Alexandria, 12.–14.3.2004.

11 So betont die *Tunis Declaration of 16th Arab Summit. Summit of the League of Arab States*, Tunis, 23.5.2004, die feste Entschlossenheit ihrer Mitgliedsstaaten: "to endeavor, based on the Declaration on the process of reform and modernization in the Arab world, to pursue reform and modernization in our countries, and to keep pace with the rapid world changes, by consolidating the democratic practice, by enlarging participation in political and public life, by fostering the role of all components of the civil society, including NGOs, in conceiving of the guidelines of the society of tomorrow, by widening women's participation in the political, economic, social, cultural and educational fields and reinforcing their rights and status in society, and by pursuing the promotion of the family and the protection of Arab youth."

ten – zwischen der EU einerseits und den südlichen Partnerländern andererseits eine „Zone des Friedens, der Sicherheit und des gemeinsamen Wohlstands“ rund ums Mittelmeer hervorgehen.¹² Dabei sollen sich eine bilaterale und eine multilaterale Dimension ergänzen: Bilaterale Assoziierungsabkommen der EU mit den (ursprünglich zwölf) Mittelmeerpartnern¹³ sehen die technische und finanzielle Unterstützung und Abfederung von Strukturanpassungsmaßnahmen, die Förderung des Privatsektors, einen politischen Dialog, die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie (wenn auch vorläufig eingeschränkten) Freihandel vor. Angestrebt wird, dass die bilateralen Assoziierungsabkommen bis 2010 in eine euro-mediterrane Freihandelszone münden. Begleitet wird die Kooperation auf der bilateralen Ebene von regelmäßigen multilateralen Treffen aller Partnerstaaten auf der Ebene der Außenminister, des Euromedkomitees und der spezialisierten Komitees, sowie von Treffen der so genannten Senior Officials für politische und Sicherheitsfragen. Einzigartig ist für ein derartiges internationales Kooperationsprojekt die Rolle, die die Partnerschaft der Zivilgesellschaft einräumt. Ihre Beteiligung soll nicht auf Austauschprogramme reduziert sein, sondern den Prozess in allen drei Dimensionen aktiv begleiten und zudem „volksnah“ gestalten.

2.2 Ansatz und Instrumente der Demokratieförderung

Im Bewusstsein dessen, dass Demokratisierung ein langwieriger und komplexer Prozess ist, der nicht einfach exportiert oder oktroyiert, sondern nur in Zusammenarbeit mit den lokalen Gesellschaften und Führungen erreicht werden kann, zielte der europäische Ansatz von Anfang an auf eine vorsichtige und schrittweise Transformation der südlichen Partnerländer ab. Dabei wurde der normativ aufgeladene Begriff der *Demokratisierung* von der EU zunächst weitgehend vermieden. Im Vordergrund des europäischen Ansatzes stand und steht vielmehr, neben der Förderung von Pluralismus und von Reformkräften durch die Unterstützung der lokalen Zivilgesellschaften, die Etablierung der institutionellen Bausteine von Demokratie: von „good governance“, also einer transparenten, verantwortlichen und effizienten Regierungsführung, sowie die Einführung institutioneller Garantien (insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz), die die Freiheit von Repression und die Wahrung von Menschenrechten gewährleisten sollen.¹⁴

Dabei stehen der EU eine Kombination von Ansätzen auf verschiedenen Ebenen sowie unterschiedliche Instrumente zur Verfügung:

- der in den Assoziierungsabkommen vorgesehene politische Dialog mit den südlichen Partnerländern auf der Ebene der Regierungen sowie in den entsprechenden Komitees und Subkomitees. Dieser umfasst entsprechend der „essential element

12 Vgl. *Barcelona Declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference*, Barcelona, 27–28.11.1995 (unter: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm).

13 Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, PLO für die Palästinensische Autorität, Syrien, Tunesien, Türkei, Zypern. Die volle Beteiligung Libyens an der EMP hängt nach der Aufhebung der UN-Sanktionen gegen das Land (2004) von der Klärung aller ausstehenden Probleme mit EU-Mitgliedsstaaten bzw. -kandidaten sowie der Übernahme des EMP-Acquis ab.

14 Vgl. etwa Richard Youngs: *Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform*, Washington D.C., 2004 (Carnegie Endowment for International Peace: Carnegie Papers 45).

- clause¹⁵ auch Fragen von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien. Insbesondere bei diesem Dialog kommt die Auffassung zum Tragen, dass es sich um eine *Partnerschaft* handelt, d.h., dass Reformen gemeinsam beschlossen und nicht von der EU oktroyiert werden sollen. Die EU setzt dementsprechend auf Dialog, positive Anreize und Beispielwirkung („best practice“), um Reformen anzustoßen, statt auf strikte, negative Konditionalisierung oder gar (militärisch) erzwungenen Regimewandel;
- die Unterstützung von Strukturanpassung der Volkswirtschaften, die staatliche Dominanz abbauen, ökonomische Entwicklung befördern und damit – entsprechend der europäischen Erfahrung – auch zum Entstehen einer Unternehmer- und Mittelklasse beitragen soll, die letztlich wiederum die Ausweitung politischer Teilhabe, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und Effizienz staatlichen Handelns einfordert;
 - die direkte technische und finanzielle Unterstützung von Reformen, die auf Verrechtlichung des Regierungshandelns, Effizienzsteigerung der Staatsapparate und good governance abzielen;
 - die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Kräften und ihre Einbindung in die EMP, um die Partnerschaft volksnah zu gestalten, Pluralismus zu fördern und die Rolle der Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess zu stärken.¹⁶

2.3 Erfolg europäischer Politik?

Der europäische Einfluss auf Entwicklungen in der Region kann nur schwer gemessen werden. Dies liegt zum einen daran,

- a) dass die EMP sowohl langfristig als auch prozess- statt ergebnisorientiert angelegt ist,
- b) dass ihre Ziele relativ abstrakt formuliert sind (etwa die schon erwähnte „Zone des Friedens, der Sicherheit und gemeinsamen Wohlstands“),
- c) dass in der Partnerschaft keine klaren Zeitvorgaben und Benchmarks vorgesehen sind (eine Ausnahme bildet hier die Freihandelszone)
- d) und dass für die Partnerschaft keine Evaluierungsmechanismen vereinbart wurden.

Zum anderen ist es angesichts der Vielzahl von Einflussfaktoren, die auf die Region, ihre Einzelstaaten und die Gesellschaften einwirken, nahezu unmöglich, den Anteil europäischer Politik zu isolieren sowie kausale Zusammenhänge zwischen euromediterraner Kooperation und Entwicklungen in der Region herzustellen.¹⁷

15 Art. 2 der Euromed-Assoziierungsabkommen hält fest: „Relations between the Parties, as well as the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect for human rights and democratic principles, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this agreement.“

16 Für die Entwicklung und Ausgestaltung europäischer Demokratieförderung gegenüber verschiedenen Regionen vgl. auch kritisch Tanja A. Börzel / Thomas Risse: *One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, unveröffentlichtes Manuskript (prepared for the Workshop on Democracy Promotion, Oct. 4–5, 2004, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University), zugänglich unter: <http://www.fu-berlin.de/ataspl/>.

17 Für einen Überblick der politischen und sozioökonomischen Entwicklungen in der Region vgl. Volker Perthes: *Geheime Garten. Die neue arabische Welt*, München: Goldmann, Juli 2004.

Festhalten lässt sich gleichwohl, dass die EMP bislang nicht unbedingt als große Erfolgsgeschichte gelten kann.¹⁸ Als strukturelle Probleme haben sich schnell die Asymmetrie zwischen der EU und den südlichen Partnern sowie die mangelnde Sichtbarkeit und Popularität des Prozesses in der breiten Öffentlichkeit offenbart. Zudem ist es in den letzten zehn Jahren kaum gelungen, der Zielvorgabe einer „Zone des Friedens, der Sicherheit und des gemeinsamen Wohlstandes“ näher zu kommen. Zwar hat die EMP dazu beigetragen, dass die regionale Isolation Israels aufgehoben und die Palästinensische Autorität aufgewertet wurde, da sie als gleichberechtigter Partner am multilateralen Prozess teilnehmen konnte. Gleichzeitig diente die EMP während der letzten Jahre als eines der wenigen Foren eines fortwährenden Dialogs zwischen den Hauptkonfliktparteien in Nahost – wenn auch nicht immer auf der Ebene der Außenminister, so doch zumindest auf der der Administration. Dennoch konnte die EMP mangels Instrumenten der Konfliktprävention bzw. des Krisenmanagements weder eine Eskalation der Gewalt in der Region verhindern, noch einen Beitrag zur Konfliktbeilegung leisten. Die Konflikte in der Region – neben dem israelisch-palästinensischen Konflikt sind auch die Konflikte um die Westsahara, Zypern und das syrisch-libanesischen Verhältnis ungeklärt – bestehen damit weiterhin fort.

Gleichzeitig hat die EMP zwar durchaus das Vertrauen zwischen der EU und den südlichen Partnern gestärkt: infolge der regelmäßigen Treffen hat sich bald ein „sozialisierender“ Effekt eingestellt und ein „Partnerschaftsgeist“ entwickelt – zumindest auf der Ebene der Regierungen, Verwaltungen und beteiligten Diplomaten. Sehr viel weniger konnte sich dieser Partnerschaftsgeist allerdings, aufgrund der andauernden Konflikte und Machtungleichgewichte, zwischen den südlichen Partnern entwickeln. Demzufolge gab es insbesondere in Bezug auf eine euromediterrane Sicherheitskooperation kaum Fortschritte: das Projekt einer euromediterranen Charta für Frieden und Sicherheit scheiterte im Jahr 2000.

Erfolgreicher waren die Reformen, die auf ökonomische Modernisierung und Liberalisierung sowie gute Regierungsführung in den Wirtschafts-, Handels- und Finanzministerien abzielten. Dennoch ist auch hier zu konstatieren, dass sich trotz zum Teil beachtlicher Wachstumsraten in den südlichen Ländern hinsichtlich des Lebensstandards der Bevölkerung bzw. einer Verminderung des Wohlstandsgefälles kaum eine Verbesserung ergeben hat. Immerhin wurde im ökonomischen Bereich mit der Einrichtung einer Freihandelszone zwischen Ägypten, Jordanien, Marokko und Tune-

18 In diesem Beitrag steht die europäische Demokratieförderung im Mittelpunkt; für eine umfassende Analyse der Erfolge und Schwierigkeiten der EMP im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vgl. den Bericht, den das EuroMeSCo-Netzwerk unter Beteiligung der Autorin im Auftrag der Euromed-Außenminister erarbeitet und im Februar 2005 in Brüssel vorgestellt hat: Euro-Mediterranean Studies Commission: *Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Lissabon: April 2005, zugänglich unter: <http://www.euromesco.net>. Vgl. auch Eric Philippart: *The Euro-Mediterranean Partnership. Unique Features, First Results and Future Challenges*, Brüssel, April 2003 (Centre for European Policy Studies; Working Paper 10); Andreas Jacobs (Hrsg.): *Euro-Mediterranean Co-operation. Enlarging and Widening the Perspective*, Bonn, 2003 (Zentrum für Europäische Integrationsforschung; ZEI Discussion Paper C131); Annette Jünemann (Hrsg.): *Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*, Mediterranean Politics, Sonderheft No. 8, Sommer-Herbst 2003.

sien im Februar 2004 (sogenanntes Agadir Abkommen) ein erster Schritt subregionaler Integration im Hinblick auf die euromediterrane Freihandelszone umgesetzt.¹⁹

Für den Bereich der Demokratieförderung im Rahmen der EMP muss konstatiert werden, dass es seit Barcelona – trotz fortgesetzten Dialogs und mannigfacher Reformschritte – in keinem der arabischen Partnerländer zu qualitativ bedeutsamen Fortschritten in Richtung von mehr Rechtsstaatlichkeit, weniger Korruption, einer Verbesserung der Menschenrechtslage oder einer Ausweitung der Partizipation bzw. kompetitiver Wahlen, inklusive der Möglichkeit der Abwahl des Hauptentscheidungs-trägers, gekommen ist. Im Gegenteil: in vielen Ländern der Region hat in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein Prozess der Deliberalisierung eingesetzt. Dadurch wurden die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts seit Ende der 80er Jahre eingeleiteten Öffnungsprozesse, die auf Herrschaftssicherung im gewandelten internationalen Umfeld abzielten, zumindest teilweise wieder zunichte gemacht.²⁰ Dieser Trend hat sich im Zusammenhang mit der Zweiten Intifada, dem 11. September 2001 und dem Kampf gegen den Terrorismus sowie dem Krieg gegen den Irak – insbesondere im Maschrek – noch einmal verstärkt.

In einem solchen Umfeld konnten auch zivilgesellschaftliche Kräfte ihre Funktion kaum wahrnehmen, ökonomische, soziale und politische Konflikte auszugleichen, Regierungspolitik zu kritisieren und alternative Politikoptionen zu erarbeiten. Darüber hinaus fand zwischen den Bevölkerungen auf beiden Seiten des Mittelmeeres keine nennenswerte Vertrauensbildung statt bzw. beschränkte sich diese auf eine kleine Elite von in den entsprechenden Dialog- und Austauschprogrammen aktiven Vertretern der Zivilgesellschaft. In der breiten Masse der Bevölkerungen aber konnten gegenseitiges Misstrauen, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sowie Angst vor Migration nicht abgebaut werden bzw. scheinen diese eher zuzunehmen.

2.4 Dilemmata des europäischen Ansatzes

Die europäische Politik kann also bislang hinsichtlich einer Demokratisierung der südlichen Partnerländer der EMP kaum Erfolge vorweisen. Neben den bereits genannten Gründen sind dafür in erster Linie die Widersprüche und Inkonsistenzen verantwortlich, die im Ansatz der EU liegen. Diese Widersprüche betreffen insbesondere vier Bereiche:

- a) die Partnerschaft mit Regierungen, die nur wenig bzw. gar kein Interesse an Demokratisierung haben,
- b) die Förderung eines begrenzten Ausschnitts der jeweiligen Zivilgesellschaft und die Achtlosigkeit gegenüber den repressiven Bedingungen, unter denen zivilgesellschaftliche Kräfte ihr Potential kaum entfalten können sowie
- c) die Ausgrenzung moderater islamistischer Kräfte und
- d) die Elitenzentrierung bei Austausch- und Dialogaktivitäten.²¹

19 Für eine Bewertung der Erfolge und Schwierigkeiten der EMP im Bereich der wirtschaftlichen Kooperation vgl. den Bericht, den das Femise-Netzwerk im Auftrag der Euromed-Außenminister erarbeitet hat: Forum Euro-méditerranéen des instituts économiques: *Le partenariat Euro-méditerranéen 10 ans après Barcelone. Acquis et perspectives*, Kairo/Paris, Februar 2005, zugänglich unter: <http://www.femise.org>.

20 Vgl. Daniel Brumberg: *Democratization in the Arab World? The Trap of Liberalized Autocracy*, in: *Journal of Democracy* 13 (Oktober 2002) 4, S. 56–68.

21 Vgl. auch Muriel Asseburg: *Demokratisierung im Nahen und Mittleren Osten. Welche Rolle spielt Europa?*, in: *taz-Beilage der Heinrich-Böll-Stiftung „Nachbarschaften in Europa“*, 28.1.2005, S. 3.

2.4.1 Statische versus dynamische Stabilität

In der Tat liegt das Problem schon im partnerschaftlichen Ansatz mit den Regierungen begründet. Zumindest hat die bisherige Kooperation gezeigt, dass die Interessen der EU und der arabischen Regierungen in Bezug auf politische Reformen nur sehr eingeschränkt kompatibel sind. Während die EU im Sinne einer dynamischen Stabilität davon ausgeht, dass politische Öffnung und die Ausweitung von politischer Teilhabe notwendig sind, um langfristig Stabilität in der Region zu erhalten, verstehen die arabischen Regierungen politische Reformen in erster Linie als Instrument, um Regimestabilität zu sichern. Sie sind daher nur bereit, solche Reformen durchzuführen, die auf Machterhalt, nicht auf deren demokratische Kontrolle und Beschränkung abzielen. Der Ansatz der EU hat daher keine umfassenden politischen Reformen befördert, sondern lediglich eine stark begrenzte und wenig konsolidierte Liberalisierung hervorgebracht.²²

Die im partnerschaftlichen Ansatz begründete europäische Zurückhaltung, sowohl Menschenrechtsverletzungen als auch die Einschränkung von politischen Freiheiten und den Reformstau nicht nur in den spezialisierten Subkomitees, sondern auch auf höchster Ebene vernehmbar zu kritisieren und zu sanktionieren, hat das Mittel des politischen Dialogs entwertet und die Regime in ihrer Haltung bestärkt. Sie hat auch dazu beigetragen, dass Reformforderungen aus den Gesellschaften der Partnerländer sich nicht durchsetzen und gesellschaftliche Kräfte sich in der Regel nicht auf europäischen Druck verlassen konnten, der die Regierungen dazu gezwungen hätte, den Spielraum für gesellschaftliche Aktivitäten und Interessenvertretungen auszuweiten.

Wie aber könnte eine wirkungsvollere europäische Politik aussehen? Die Lösung besteht sicher nicht darin, den politischen Eliten in der Region ihre eigene Abschaffung zu verordnen. Dennoch gilt es, konsequenter als bislang die „essential element clause“ zur Basis der Beziehungen zu machen und auf dieser Grundlage gemeinsam klare Ziele mit eindeutigen Benchmarks zu vereinbaren, die die Umsetzung der Klausel operationalisieren. Auch die Mittelvergabe im Rahmen der MEDA-Programme sollte sich stärker an Fortschritten hinsichtlich dieser Benchmarks orientieren, um als positiver Anreiz zu fungieren.²³ Besonders wichtig erscheint, dass europäische Spitzenpolitiker nicht immer wieder im Rahmen von Staatsbesuchen und Erklärungen die von den europäischen Institutionen (insbesondere Kommission und Parlament) verfolgte Menschenrechtspolitik konterkarieren bzw. ihren speziellen Interessen nachordnen, ganz gleich, ob sie wirtschaftlicher oder sicherheitspolitischer Natur sind oder in historischer Verantwortung begründet liegen. Hier muss es darum gehen, mit einer Stimme und ohne doppelte Standards den Schutz von Menschenrechten und die Gewährleistung politischer Freiheiten zu „non negotiables“ zu machen.

22 Vgl. Nikolas K. Gvosdev: Wie man den Bock zum Gärtner macht. Grundlegende Schwächen der amerikanischen Reformpläne, in: *Internationale Politik* 59 (2004) 7, S.45–49 (S. 47 f.).

23 Zwar sind etwa die im Rahmen des MEDA-Programms zur Verfügung gestellten Mittel in den letzten Jahren stärker von der Performance des jeweiligen Staats in Bezug auf Reformen abhängig gemacht worden – ausschlaggebend scheinen aber nach wie vor strategische Interessen zu sein. Für eine detaillierte Übersicht über die Leistungen im Rahmen des MEDA-Programms siehe Eric Philippart (Fn. 18), S. 28–33.

2.4.2 *Zivilgesellschaft versus Massenmobilisierung*

In den letzten zehn Jahren ist im Rahmen der EMP eine Vielzahl von Menschenrechts- und Demokratisierungsprojekten unterstützt worden.²⁴ Dennoch konnte diese Unterstützung nur in sehr begrenztem Maße zu einer Stärkung der Zivilgesellschaft in den südlichen Partnerstaaten bzw. zu einer Massenmobilisierung beitragen. Dies liegt *erstens* darin begründet, dass die Übertragung der Erfahrungen in Osteuropa mit der Rolle, die die Zivilgesellschaft dort beim Systemwechsel spielen konnte, zu einer Überschätzung des Einflusses geführt hat, den zivilgesellschaftliche Akteure unter den gegebenen Umständen auf eine Demokratisierung im arabischen Raum haben können. Bislang zumindest sind im Rahmen der EMP kaum Fortschritte im Hinblick auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen gemacht worden, unter denen zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten müssen; in vielen Staaten der Region dauert der Ausnahmezustand fort und werden vor allem Vereinigungs-, Versammlungs-, Presse- und Meinungsfreiheit restriktiv gehandhabt. Gesellschaftliche Kräfte werden sich aber nur dann produktiv und gewaltfrei in den politischen und gesellschaftlichen Willensbildungsprozess einbringen können, wenn dafür die notwendigen rechtlichen und politischen Bedingungen geschaffen werden. Statt der Unterstützung einer Vielzahl von Programmen wäre es daher im europäischen Interesse von großer Bedeutung, konsequenter als bislang auf die Veränderung dieser Rahmenbedingungen hinzuwirken.

Zweitens ist der mangelnde Einfluss darauf zurückzuführen, dass die europäischen Institutionen ganz überwiegend mit denjenigen Vertretern der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, die die intellektuelle, säkulare, oft im Westen ausgebildete Elite stellen und sich sicher auf dem internationalen Parkett bewegen, die in ihren eigenen Gesellschaften aber oft nur wenig verwurzelt sind. Damit mangelt es ihnen an der Basis, um effektive Bewegungen zu bilden, die Reformen wirkungsvoll einfordern, die Interessen der Bevölkerung bündeln und in den politischen Willensbildungsprozess einbringen könnten. In anderen Fällen kooperieren die EU und ihre Mitgliedsstaaten mit regierungsnahen NGOs (so genannten Governmental NGOs [GONGOs] oder Royal NGOs [RNGOs]), die zwar oftmals – etwa in Jordanien – eine progressive Agenda haben, deren Unterstützung aber gerade *nicht* zum Aufbau von zivilgesellschaftlichen Kapazitäten und zu Pluralismus beiträgt. Vielmehr verstärken sie noch die staatlichen Versuche, unabhängige Initiativen zu kooptieren oder durch finanz- und organisationsstarke Quasi-Regierungsorganisationen zu verdrängen.

2.4.3 *Umgang mit dem politischen Islam*

Den Regierungen in der Region ist es vor dem Hintergrund europäischer Furcht vor einer Destabilisierung im Zuge einer politischen Öffnung und insbesondere einer demokratischen Machtübernahme durch die Islamisten – oft verkürzt auf den griffigen Slogan „one man, one vote, one time“ – gelungen, die europäische Seite davon zu überzeugen, dass die säkularen, westlich orientierten Regime als verlässliche Partner

²⁴ Für die folgenden Abschnitte vgl. auch ausführlich Bettina Huber: *Governance, Civil Societies and Security in the Euro-Mediterranean Partnership. Lessons for a More Effective Partnership*, Lissabon, Dezember 2004 (Euro-Mediterranean Studies Commission; EuroMeSCo Paper 39).

und Garanten sowohl der inneren als auch der regionalen Stabilität zu bevorzugen sind und daher eine schnelle Ausweitung der Partizipation zu vermeiden ist.

Zudem haben die Europäer bislang solche Organisationen, die über eine breite Basis und ein entsprechendes Mobilisierungspotential verfügen, weitestgehend von der Kooperation ausgeschlossen: Die europäische Entscheidung zuungunsten einer Kooperation mit islamischen Wohlfahrtsorganisationen und islamistischen Gruppierungen bringt den Verzicht auf Massenwirkung mit sich. Sie erklärt sich durch den Versuch, das Ergebnis des demokratischen Prozesses – die Ausgestaltung der Gesellschaftsordnung – vorwegzunehmen bzw. zumindest im europäischen Sinn zu beeinflussen, anstatt gesellschaftliche Kräfte in die Lage zu versetzen, diesen Kampf unter sich auszutragen.

Es ist daher höchste Zeit, dass wir Europäer unseren Umgang mit dem politischen Islam überdenken, ein differenzierteres Bild der verschiedenen Kräfte und Bewegungen entwickeln und diese in den politischen Dialog und Austausch zivilgesellschaftlicher Kräfte einbeziehen. Dabei gilt es zu sondieren, welche Kräfte sowohl im säkularen als auch im islamistischen Lager existieren, die nicht nur einen reformorientierten Diskurs pflegen, sondern tatsächlich demokratische und rechtsstaatliche Reformen des Systems anstreben und sich klar zu einem Gewaltverzicht bekennen. Hier haben sich in mehreren Staaten interessante, wenn auch bislang temporäre Pro-Reform-Koalitionen herausgebildet, die eine genauere Untersuchung und möglicherweise Unterstützung verdienen. Auf jeden Fall sollte aber gegenüber den Regierungen in der Region deutlich gemacht werden, dass eine Politik der Einbindung solcher Kräfte – wie etwa in Jordanien, Marokko und mittlerweile auch in Algerien – Anerkennung findet, nicht aber eine Politik der Repression.

2.4.4 *Austausch und Dialog*

In den letzten 10 Jahren sind im Rahmen der EMP die unterschiedlichsten Austausch- und Dialogprogramme durchgeführt worden, etwa zwischen Studenten, Städten und Kulturschaffenden, sowie mehrere zivilgesellschaftliche euromediterrane Netzwerke entstanden – etwa das Euromediterrane Menschenrechtsnetzwerk oder das Zivilforum.²⁵ Weitere Institutionen des Dialogs sind im Aufbau begriffen: Seit 2004 wird die Partnerschaft durch eine Euromediterrane Parlamentarische Versammlung ergänzt; im Frühjahr 2005 wurde die Euromediterrane Stiftung für den Dialog der Kulturen (Anna Lindh Stiftung) in Alexandria eingeweiht. Eine Beteiligung der Zivilgesellschaft am Entscheidungsprozess der EMP wurde jedoch bislang nirgendwo konkret verankert.

Auch der gesellschaftliche Austausch zwischen Europa und dem Nahen Osten ist bislang zu elitenzentriert angelegt, so dass er keine Breitenwirkung entfalten kann. Dies gilt durchaus für Teilnehmer auf beiden Seiten des Mittelmeeres. Dabei wären die Ausweitung von Dialog und Austausch sowie die Vermittlung von Wissen über

25 Zusätzlich sind als vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bzw. von Wirtschaft und Handel politikberatende Netzwerke von (zumindest weitgehend) unabhängigen Forschungsinstituten eingerichtet worden: die Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo) und das Euro-Mediterranean Forum of Economic Institutes (Femise), die ihre Expertise der EU-Kommission, den Senior Officials und weiteren Akteuren der EMP zur Verfügung stellen und die Partnerschaft durch Diskussionsforen, Studien und Politikempfehlungen begleiten.

die unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten, vor allem in Zeiten, in denen immer mehr Menschen davon überzeugt sind, dass es zu einem Zusammenprall der Kulturen kommt, von besonderer Relevanz. Hierbei könnte insbesondere der Anna Lindh Stiftung – die einzige offizielle euromediterrane Institution, die ihren Sitz in einem südlichen Partnerland hat und die zudem von der EU und den südlichen Partnern gemeinsam finanziert wird – eine wichtige Rolle zukommen. Dies wird allerdings nur dann der Fall sein, wenn sie auf kulturelle Diversität und Toleranz abzielt, statt die Gräben zwischen den beiden Seiten des Mittelmeeres im Sinne eines Dialogs zwischen „dem Islam“ und „dem Westen“ zu vertiefen.

3 *Neue europäische Ansätze und transatlantische Initiativen – bessere Ausgangsbedingungen für Demokratisierung in der arabischen Welt?*

3.1 *Neue europäische Ansätze*

Trotz der anfänglichen Zurückhaltung der Europäer gegenüber den amerikanischen Initiativen haben die terroristischen Angriffe des 11. September 2001, das Versagen der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) angesichts der Irak-Krise, die amerikanischen Vorstöße und der transatlantische Dialog darüber auch einen wichtigen Anstoß für innereuropäische Debatten und Neuorientierungen gegeben. Diese mündeten 2003/04 nicht zuletzt in die Formulierung zweier außenpolitischer Strategien der EU: die „Europäische Sicherheitsstrategie“ und die „Strategische Partnerschaft mit dem Mittelmeer und dem Mittleren Osten“.²⁶ Die Europäische Sicherheitsstrategie identifiziert Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatsversagen und -kollaps sowie organisierte Kriminalität als Hauptbedrohungen europäischer Sicherheit. Um diese Bedrohungen abzuwehren, gelte es, eine kohärente europäische Politik zu verfolgen, die militärische und zivile Kapazitäten effektiv kombiniert, eine sichere Nachbarschaft aufzubauen²⁷ sowie auf eine internationale Ordnung, die auf effektivem Multilateralismus basiert, hinzuarbeiten und die transatlantische Zusammenarbeit zu stärken.²⁸

Gleichsam hat die EU die Notwendigkeit erkannt, in einer Art „Barcelona Plus“ die Beziehungen der EU zu den Staaten und Gesellschaften östlich Jordaniens – also zu den Staaten des Golfkooperationsrates (Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) sowie zu Iran, Jemen und Irak – zu vertiefen und zu institutionalisieren. Im Rahmen der „Strategischen Partnerschaft“ sollen die Herausforderungen in der Region, vor allem Bildung und Arbeitsplätze für die schnell wachsende Bevölkerung, nachhaltiges Wachstum, Respekt für Menschenrechte, Zivilgesellschaft und good governance gemeinsam bewältigt werden. Schließlich be-

26 *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World. EU CFSP Statement*, Brüssel, 12.12.2003; *The European Union Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East: Final Report*, Brüssel, Juni 2004 (Euromed Report No. 78).

27 “It is in the European interest that countries on our borders are well-governed ... Our task is to promote a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations.” *European Security Strategy* (Fn. 26), S. 7 f.

28 Für eine Analyse vgl. Klaus-Dieter Schwarz: *Die erste Sicherheitsstrategie der EU. Ein Kommentar zum Solana-Entwurf*, Berlin, November 2003 (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 47).

drohen diese, so die Perzeption, durch Spill-over von regionalen Konflikten, Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und organisiertem Verbrechen auch die europäische Sicherheit. Deshalb sollen politische, ökonomische und soziale Reformen ökonomisches Wachstum ermöglichen und langfristige politische Stabilität sichern. Zudem wird ein gemeinsames Migrationsmanagement, die Sicherung der Energieressourcen und eine massenvernichtungswaffenfreie Zone im Mittelmeerraum angestrebt.

Dafür stellt die Strategische Partnerschaft allerdings keine innovativen Politikansätze vor. Sie fügt lediglich die bereits bestehenden Politikbausteine gegenüber den Subregionen zusammen²⁹ – wobei die Intensität der Kooperation jeweils von der geographischen Nähe der Länder(-gruppen), vom Maß der Interessenübereinstimmung und vom Willen der Partner zu Kooperation und zu politischen Reformen bestimmt werden soll. Einmal mehr hält das Papier auch die Leitlinien europäischer Politik gegenüber der Region fest: die Priorität von Fortschritten bei der Lösung regionaler Konflikte, insbesondere des israelisch-palästinensischen Konflikts; die Förderung und Institutionalisierung gemeinsamer Interessen; den partnerschaftlichen Ansatz, basierend auf Konsultation und Kooperation sowie die Unterstützung von Reformen, die aus den betroffenen Gesellschaften heraus entwickelt und von diesen umgesetzt werden.

Von größerer Relevanz ist daher der Politikansatz, den die EU in den letzten Jahren für den Umgang mit den „neuen Nachbarn“ der 2004 erweiterten EU entworfen hat: die „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP).³⁰ Diese Initiative zielt darauf ab, die Bildung neuer Gräben zwischen der EU und ihren Nachbarn zu vermeiden und die EU mit einem „ring of well governed countries“ zu umgeben, mit denen sie enge und freundschaftliche Beziehungen pflegt. Um dies zu erreichen, soll die ökonomische Integration und die politische Kooperation mit den östlichen und südlichen EU-Anrainern – also neben den Nichtbeitrittskandidaten im östlichen Europa (Russland, Ukraine, Moldawien und Weißrussland, letzteres allerdings unter Vorbehalten) und im südlichen Kaukasus (Armenien, Aserbeidschan und Georgien) auch mit den südlichen Mittelmeerländern (für Libyen unter Vorbehalten) – substantiell vertieft werden. Diese Kooperation soll auf Basis der Werte und der außenpolitischen Zielvorstellungen der EU, wie in der Sicherheitsstrategie formuliert, einen durch Benchmarks abgesteckten Reformprozess initiieren und sich im Wesentlichen auf fünf Gebiete erstrecken: die Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturnetzwerke, die Zusammenarbeit der Justiz- und Innenministerien (vor allem im Hinblick auf Migration und Terrorismus), den Austausch der Bevölkerungen, politischer Dialog (insbesondere über gemeinsame Sicherheitsinteressen und Rechtsstaatlichkeit) und, letztlich, die Einbeziehung der Nachbarn in den EU-Binnenmarkt, also die Ausdehnung der sogenannten vier Freiheiten auf den gesamten Raum: Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie freier Aus-

29 Neben der EMP mit der Mittelmeer- und Nahostregion, existieren bislang ein Kooperationsabkommen mit den Ländern des Golfkooperationsrates und ein Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Jemen. Mit dem Iran werden Verhandlungen über ein ebensolches geführt; formelle Beziehungen zum Irak sind nach dem Machtwechsel erst im Aufbau begriffen.

30 Für eine differenzierte Analyse vgl. die Beiträge in: Fulvio Attinà/Rosa Rossi (Hrsg.): *European Neighbourhood Policy. Political, Economic and Social Issues*, Catania: The Jean Monnet Centre "Euro-Med", Department of Political Studies, Oktober 2004.

tausch von Dienstleistungen, Waren und Kapital.³¹ Das Instrument der Umsetzung ist die gemeinsame Ausarbeitung eines sogenannten Aktionsplanes mit jedem der Partnerländer, in dem Reformprioritäten sowie Bereiche der Kooperation für die kommenden Jahre festgelegt werden. Eine erste Reihe von sieben Aktionsplänen wurde ausgehandelt und im Dezember 2004 vorgelegt.³²

Zwar wird von der EU hervorgehoben, dass die ENP die EMP ergänzen solle; die beiden Politikansätze sind jedoch grundverschieden und es ist unklar, wie die Komplementarität konkret umgesetzt werden soll. Zu befürchten ist – zumindest wenn die EMP keinen neuen Schwung bekommt –, dass die multilaterale Dimension und der regionale Ansatz der EMP mittelfristig ihre Bedeutung verlieren.³³ Dies gilt insbesondere für die bislang ohnehin schwach ausgeprägte subregionale Kooperation. Zudem wurde die ENP nicht in erster Linie aufgrund einer Schwachstellenanalyse der EMP entwickelt, sondern im Zusammenhang mit der EU-Erweiterungsrunde 2004 und der damit verbundenen Veränderung des europäischen Umfelds. Entsprechend wurde sie auch in der Generaldirektion Erweiterung der EU-Kommission entworfen an Stelle der für die Außenbeziehungen zuständigen Generaldirektion und zunächst mit „Wider Europe“ tituliert.³⁴ Insbesondere die Elemente des differenzierten Bilateralismus und die Verstärkung der Konditionierung aber machen den neuen Ansatz der ENP potentiell zu einem effektiveren Instrument von Demokratieförderung in der Region.

In der Tat entspricht der bilaterale und differenzierte Ansatz nicht nur den Präferenzen der meisten mediterranen Partner; er birgt auch die Chance, Reformprogramme festzulegen, die besser auf die jeweilige Situation im Land und die spezifischen Prioritäten abgestimmt sind. Die gemeinsame Ausarbeitung der Aktionspläne soll dabei das Prinzip des „joint ownership“ unterstreichen – in der Tat sind bei der Ausarbeitung der ersten Aktionspläne die Partnerländer herausgefordert worden, umfassende eigene Reformprogramme vorzulegen und diese einzubringen. Damit besteht durchaus berechtigte Hoffnung auf eine Dynamisierung des zögerlichen Reformprozesses in der Region. Dies gilt umso mehr, als mit der ENP auch das Instrument der Konditionierung verstärkt worden ist. In den Aktionsplänen werden Benchmarks festgelegt, die zu erreichen die Regierung mit Unterstützung der EU in den nächsten drei Jahren anstrebt. Dabei sollen Fortschritte konsequenter als bislang belohnt und Anreize dadurch gesetzt werden, dass das Erreichen von Benchmarks durch höhere Unter-

31 *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper. Communication from the European Commission: COM (2004) 373 final*, Brüssel, 12.5.2004; Council of the European Union: *Conclusions of the European Council on General Affairs and External Relations (10189/04)*, Luxemburg, 14.6.2004.

32 Die ersten Aktionspläne wurden mit Israel, Jordanien, Marokko, Moldawien, der PLO/PA, Tunesien und der Ukraine ausgehandelt und im Dezember 2004 vorgelegt. Als nächstes sollen Aktionspläne mit Libanon (vorbehaltlich der Entwicklung der politischen Situation) und Ägypten vereinbart werden, als Grundlage sind Anfang März 2005 bereits die entsprechenden Länderstudien vorgelegt worden.

33 Ein erster Schritt in diese Richtung ist etwa die weitgehende Entkoppelung der Beziehungen zwischen EU und Israel einerseits und Fortschritten im Nahost-Friedensprozess andererseits. Zwar werden im Aktionsplan für Israel durchaus die Relevanz von Fortschritten im Friedensprozess sowie eine europäische Rolle in Nahost betont, ein Benchmarking ist gerade in dieser Hinsicht aber unterblieben.

34 Unter anderem hat die EU-Erweiterung die Asymmetrie zwischen EU und südlichen Partnerstaaten im Rahmen der EMP verstärkt. Mit dem EU-Beitritt Maltas und Zyperns und dem Beschluss, Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen, verbleiben lediglich die acht arabischen Partner und Israel ohne Mitgliedsperspektive, während die EU auf 25 Mitgliedsstaaten angewachsen ist.

stützungsleistungen einerseits und das Angebot vertiefter Integration andererseits – laut Romano Prodi, dem ehemaligen Kommissionspräsidenten: „everything but membership“ – „entgolten“ wird.

Dies mag tatsächlich in Ländern mit einem grundsätzlich reformwilligen Regime wie Marokko und Jordanien den Reformprozess beschleunigen; nicht angesprochen wird allerdings das Problem, wie reformunwillige Regime zu politischen Reformen gebracht werden sollen.³⁵ Zudem ist das in den Aktionsplänen enthaltene Benchmarking zwar im Bereich der ökonomischen Modernisierung relativ konkret; was die innenpolitischen Reformen angeht, ist es deutlich weniger greifbar. Letztlich bleibt die alles entscheidende Frage nach wie vor der Wille der europäischen Seite, den politischen Dialog ernst zu nehmen und tatsächlich eine Konditionierung vorzunehmen, die sich an Reformfolgen statt an kurzfristigen Stabilitätsabwägungen orientiert. Hier besteht freilich ein weiteres Problem hinsichtlich der Anreize, die die EU setzen will und kann. So ist etwa das Binnenmarktangebot in den Aktionsplänen nicht festgeschrieben worden. Denn innerhalb der EU besteht keineswegs Einigkeit darüber, den südlichen Mittelmeerpartnern mittelfristig freien Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital und vor allem Freizügigkeit anzubieten.³⁶ Gleichzeitig werden der EU für den riesigen Raum der Nachbarschaft nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen, um substantielle finanzielle Anreize zu bieten.³⁷

3.2 G8-, US-EU- und NATO-Gipfel

Im Juni 2004 wurde die amerikanische Vorlage der „Greater Middle East Initiative“ auf einem G8-Gipfel, einem US-EU-Gipfel und einem NATO-Gipfel diskutiert und – vor dem Hintergrund europäischer und arabischer Kritik – modifiziert, so dass diese transatlantischen Foren letztlich zwei neue Initiativen für Reformen in der Region hervorgebracht haben: die G8-Initiative des „Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa“, die durch den EU-US-Gipfel noch einmal unterstrichen wurde, und die „NATO Istanbul Cooperation Initiative“.³⁸

Zunächst betonen die G8- und die EU-US-Initiativen, politische, wirtschaftliche und soziale Reformen *aus* der Region und in Partnerschaft mit den Gesellschaften und Führungen der Region langfristig unterstützen zu wollen. Diese Reformen sollen in

35 Vgl. Elisabeth Johansson-Nogués: A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean, in: *Mediterranean Politics* 9 (Sommer 2004) 2, S. 240–247.

36 Zudem ist die Integration in den Binnenmarkt nur für diejenigen südlichen Partner attraktiv, deren Handelsstruktur schon heute stark auf die EU ausgerichtet ist, etwa Marokko, Tunesien oder auch Israel. Für andere Staaten bringt sie hingegen unverhältnismäßig hohe Anpassungskosten mit sich – für alle Partner ohne die Möglichkeit, auf den EU-Entscheidungsprozess über die Regelung dieses Binnenmarktes Einfluss zu nehmen.

37 Vgl. für eine detaillierte Analyse und Kritik der ENP und insbesondere die Argumentation mangelnder Anreize Raffaella A. Del Sarto/Tobias Schumacher: From EMP to ENP. What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?, in: *European Foreign Affairs Review* 10 (2005) 1, S. 17–38.

38 *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa. G-8 Summit*, Sea Island, Georgia, 9.6.2004; *EU-U.S. Declaration Supporting Peace, Progress and Reform in the Broader Middle East and in the Mediterranean. EU-U.S. Summit*, Dromoland Castle, 26.6.2004; *NATO Istanbul Cooperation Initiative. NATO Istanbul Summit*, Istanbul, 28.–29.6.2004.

erster Linie auf Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, Wissensgesellschaften und Gleichberechtigung sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung des Privatsektors abzielen.³⁹ Dazu sollen die Bausteine bereits existierender Politiken gegenüber der Region – wie die EMP, die MEPI und die japanisch-arabische Dialoginitiative – mit den Wiederaufbauanstrengungen in Afghanistan und Irak kombiniert werden. Im Zentrum der Partnerschaft soll das sogenannte „Forum for the Future“ stehen, in dessen Rahmen Vertreter der G8-Staaten und der Region auf ministerieller Ebene einen fortwährenden Dialog über Reformprioritäten und -fortschritte führen sollen. Dieser Dialog soll durch einen Austausch von Geschäftsleuten sowie von Vertretern der Zivilgesellschaft begleitet werden.

Die „Istanbul Initiative“ der NATO zielt darauf ab, komplementär zu den anderen Initiativen einen spezifischen Beitrag zu Sicherheit und regionaler Stabilität zu leisten. Dazu soll der Mittelmeerdialog der NATO aufgewertet und Ländern aus der Region das Angebot gemacht werden, enger mit der NATO zu kooperieren, um ihre Kapazitäten im Sicherheitsbereich zu stärken.⁴⁰

Problematisch ist, dass den genannten Initiativen für Demokratieförderung zunächst sachfremde Motive zugrunde liegen, die deren Ausformung wesentlich bestimmen. So geht es den Partnern in USA und EU vorrangig um Terrorismusbekämpfung, um die nachträgliche Legitimation westlicher (militärischer) Intervention in der Region und darum, durch eine transatlantische Kooperation gegenüber der Region die Wunden der transatlantischen Konfrontation über den Irak-Krieg zu heilen.⁴¹ So lassen denn die neuen Initiativen auch eine ernsthafte Bestandsaufnahme der Erfolge und Misserfolge bisheriger Politik, die auf Demokratieförderung und Modernisierung der Region abzielte, ebenso vermissen wie eine gründliche Auseinandersetzung mit den Ursachen blockierter Modernisierung und der Persistenz autoritärer Systeme in der Region: den Hinterlassenschaften von Kolonisation und Fremdherrschaft wie schwacher Staatlichkeit und unvollständiger Nationenbildung, ökonomische bzw. polit-ökonomische Strukturen (insbesondere Rentierstaatsstrukturen), eine politische Kultur, die von einer langen Dauer von Fremdherrschaft und autoritären Regimen geprägt ist, sowie die langjährige Unterstützung autoritärer Regime durch Groß- und Supermächte.⁴²

Zwar ist die europäische Kritik positiv in die transatlantischen Initiativen eingeflossen – insbesondere wurde berücksichtigt, dass es eine Parallelität von nahöstli-

39 Für das detaillierte G8-Programm vgl. *G8-Plan of Support for Reform. G-8 Summit*, Sea Island, Georgia, 9.6.2004. Die Dromoland Castle Declaration hebt vor allem den Willen der EU und der USA hervor, in Bezug auf die Unterstützung von Reformen in der Region eng zusammenzuarbeiten.

40 Dabei geht es insbesondere um Fragen der Interoperabilität, der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und beim Katastrophenschutz, die Eindämmung von Waffenschmuggel und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Beratung in Fragen von Sicherheitssektorreformen.

41 Für den Fokus und die Motive der Initiativen vgl. Ian O. Lesser: *The United States and Euro-Mediterranean Relations. Evolving Attitudes and Strategies*, Lissabon, Juli 2004 (Euro-Mediterranean Studies Commission; EuroMeSCo Brief 10) sowie das Papier einer transatlantischen Arbeitsgruppe auf Nichtregierungsebene: German Marshall Fund of the United States (Hrsg.): *Democracy and Human Development in the Broader Middle East. A Transatlantic Strategy for Partnership*, Istanbul, 25.–27. Juni 2004 (Istanbul Paper 1).

42 Vgl. Martin Beck: Die friedenspolitische Bedeutung internationaler Verteilungskonflikte um Erdöl für den Vorderen Orient, in: *Die Friedens-Warte* 78 (2003) 4, S. 317–344.

chem Friedensprozess und Reformen sowie eine soweit als möglich kooperative Vorgehensweise geben müsse –, dennoch haben diese keinen neuen strategischen Ansatz hervorgebracht, sondern begnügen sich im Wesentlichen mit dem Zusammenführen bereits bestehender Politikansätze und Programm-Bausteine.⁴³ So sind denn die vorgelegten Initiativen kaum mehr als „shopping lists“ einzelner Maßnahmen und Projekte, die neu gruppiert und aufgestockt wurden. Zudem wurde bislang eine offene Diskussion von Interessen vermieden, die die USA bzw. die Europäer in der Region haben. Nur auf einer solchen Grundlage könnte allerdings überhaupt eine Abstimmung von Zielsetzungen, Strategien, Maßnahmen und Projekten stattfinden und damit ein konsistenter Ansatz erarbeitet werden.

Insbesondere in Bezug auf den israelisch-arabischen Konflikt ist lediglich ein Formelkompromiss gefunden worden.⁴⁴ Keine der transatlantischen Initiativen – und dies gilt ebenso für die neue europäische Strategie gegenüber der Region – sieht ein verstärktes internationales Engagement zu dessen Regelung, neue Lösungsansätze oder konkrete Maßnahmen vor. Damit aber bleibt der Zusammenhang zwischen den andauernden gewaltsamen Konflikten in der Region und den geringen Aussichten auf eine umfassende politische Öffnung nach wie vor unterbewertet: Im Irak selbst etwa hat der Krieg erst den Boden für die Infiltration und für Aktivitäten terroristischer Netzwerke bereitet. Die andauernden Konflikte in der Region liefern zudem nicht nur die Legitimation für einen starken Sicherheitssektor, die Einschränkung der Freiheitsrechte und hohe Militärausgaben – und bedingen damit eine Ressourcenallokation, die Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur vernachlässigt –; sie führen auch zu einer immer stärkeren Radikalisierung der Bevölkerungen und zu einer weiteren Delegitimierung pro-westlicher Regierungen. Dies erhöht wiederum das Mobilisationspotential für terroristische Gruppierungen und lässt den Regierungen wenig Freiraum für politische Öffnung.

3.3 Ausblick: Chancen für Demokratisierung in der arabischen Welt

Im Frühjahr 2005 scheint es, als ob das Zusammenwirken der langfristigen „Sozialisierung“ arabischer Partnerländer im Rahmen der EMP, die durch den US-Präsidenten

43 Tatsächlich neu ist lediglich die Einrichtung des sogenannten „Forum for the Future“. Das erste Treffen des Forums fand am 11.12.2004 in Rabat, Marokko, statt; konkrete Reformprojekte und ihre Finanzierung wurden diskutiert, u.a. die Einrichtung eines Demokratiedialogs, Workshops zum Thema Alphabetisierung, regionale Zentren für Unternehmerqualifizierung, Berufsbildung, Freihandelszonen, regionale Netzwerke zur Unterstützung sozioökonomischer Entwicklung, Fonds für die Entwicklung privater Unternehmen in der Region, etc. Das nächste Treffen des Forums ist für November 2005 in Manama, Bahrain, angesetzt. U.S. Department of State: *Middle East Reform Accomplishments Listed in Fact Sheet*, Rabat, 11.12.2004.

44 So heisst es in der G-8 Erklärung: „Regional conflicts must not be an obstacle for reforms. Indeed, reforms may make a significant contribution toward resolving them ... Our support for the region will go hand in hand with our support for a just, comprehensive, and lasting settlement of the Arab-Israeli conflict“. Sea Island G-8 Summit Document (Fn. 38). In der gemeinsamen Erklärung der USA und der EU heisst es: „We reaffirm our commitment to a just, comprehensive and lasting settlement of the Israeli-Palestinian conflict. Progress towards a negotiated peace settlement in the Middle East and towards reform will be mutually reinforcing. Neither should be a precondition nor a substitute for the other.“ EU-U.S. Declaration Supporting Peace, Progress and Reform in the Broader Middle East and in the Mediterranean (Fn. 38).

nach seiner Wiederwahl noch verstärkte Demokratisierungsrhetorik,⁴⁵ die militärische Präsenz in der Region sowie der politische und ökonomische Druck auf einzelne Regime in der Region tatsächlich Erfolge zeitigten. Obwohl verschiedene Regime schon seit Jahren eine Strategie der Modernisierung und (begrenzten) Liberalisierung verfolgen, sieht es nun so aus, als ob die Frage einer genuinen Demokratisierung mehr und mehr den Diskurs bestimme, die arabischen Regierungen zwingen, sich als „Demokratisierer“ zu positionieren, und zivilgesellschaftliche und oppositionelle Kräfte ermutige, politische Öffnung und Partizipation stärker einzufordern.

Gerade in letzterer Hinsicht sollte allerdings die Vorbildwirkung nicht vernachlässigt werden, die Entwicklungen in anderen Regionen, etwa in Osteuropa, für die arabische Welt haben. Vor allem der Erfolg der ukrainischen Opposition im Winter 2004, der es durch Massendemonstrationen und mit Hilfe internationaler Unterstützung gelang Neuwahlen durchzusetzen, wird in der Region als ermutigendes Beispiel dafür gesehen, welche Macht eine populäre Bewegung entfalten kann. Die Abhaltung von verhältnismäßig freien und fairen Wahlen in Palästina (freilich unter Besatzungsbedingungen) und, erstmalig, von Lokalwahlen in Saudi-Arabien, die Ankündigung des ägyptischen Präsidenten, künftig bei Präsidentschaftswahlen mehrere Kandidaten zulassen zu wollen, um den Unmut in der Bevölkerung zu besänftigen, sowie der Rücktritt der libanesischen Regierung nach massiven Demonstrationen infolge der Ermordung des früheren libanesischen Premierministers, scheinen alle in diese Richtung zu weisen.

Zwar zeigen bisherige Erfahrungen mit Demokratisierung und Demokratieförderung, etwa in Lateinamerika, dass in der Regel die internen Faktoren und Akteure für eine erfolgreiche Transition entscheidend sind, während externen Akteuren nur eine sekundäre Rolle zukommt. Es wird aber ebenso deutlich, dass extern induzierte Reformen durchaus das Potential haben, als Katalysator für einen umfassenden Wandel zu wirken. Dabei sind insbesondere das internationale Klima oder der „Zeitgeist“ für den Anstoß von Reformen von Bedeutung. Denn eine konsequent und einheitlich vorgebrachte Forderung nach Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte erhöht für Regime die Kosten, Repression aufrecht zu erhalten und Reformen zu widerstehen.⁴⁶

Insofern sind der von den USA angestoßene Diskurswandel und die neuen Initiativen durchaus als Katalysator für Veränderungen zu sehen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass der Reformen einfordernde Westen – allen voran die USA – infolge der Anwendung von doppelten Standards gegenüber verschiedenen Staaten der Region und der Missachtung von Völkerrecht und Menschenrechten massiv an Glaubwürdigkeit eingebüßt haben – als Stichworte mögen hier die Illegitimität des Irak-Krieges, die einseitige Haltung im Palästina-Konflikt, sowie die Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht in Abu Ghraib und Guantanamo genügen.

Als kontraproduktiv könnte sich überdies erweisen, dass der Westen nach wie vor gegenüber der Region eine Politik verfolgt, die zwar in Einzelfällen die Reformagen-

45 Vgl. etwa George W. Bush: *Inaugural Address*, Washington, D.C., 20.1.2005.

46 Vgl. Alexandra Barahona de Brito: *Democratisation and International Actors. Some Thoughts for the Arab World*, Lissabon, 2005, zugänglich unter: <http://www.euromesco.net>.

da in den Vordergrund stellt, im Wesentlichen aber von geostrategischen Interessen geprägt ist. Insbesondere gegenüber Ländern wie Ägypten, Libyen, Jordanien, Saudi-Arabien, Syrien und Pakistan ist auffällig, dass nicht die Wahrung der Menschenrechte, good governance und die Ausweitung politischer Teilhabe oberste Priorität einnehmen, sondern jeweils spezifische strategische Interessen die Gestaltung der Beziehungen bestimmen: sei es der Nahost-Friedensprozess, sei es die Stabilisierung des Irak, sei es die Frage der Ressourcensicherheit oder die Erschließung neuer Märkte oder das Interesse an Zusammenarbeit in Bezug auf den internationalen Terrorismus bzw. den Verzicht auf Massenvernichtungswaffen. Die Reformagenda wird dabei im Wesentlichen als Druckmittel gegenüber den arabischen Regimen gebraucht, um diese strategischen Interessen durchzusetzen.⁴⁷ Damit aber fühlen sich Bevölkerungen und Regime in der Region einmal mehr darin bestätigt, dass es dem Westen mit Demokratie und Menschenrechten in der Region eben nicht ernst ist. Dies birgt auch die Gefahr, dass die ermutigenden Schritte in Richtung mehr Partizipation – von einer weit reichenden Demokratisierung oder Konsolidierung demokratischer Systeme kann in keinem der arabischen Länder bislang die Rede sein – einmal mehr im Ansatz stecken bleiben und zunächst lediglich zu einer neuen Ausformung liberalisierter Autokratien führen.⁴⁸

47 Vgl. auch Khaled al-Hroub: Kuhhandel mit der arabischen Welt. Unlautere Kompromisse entwerfen die westliche Reforminitiative, in: *Internationale Politik* 59 (2004) 7, S. 18–26.

48 Langfristig werden allerdings diese Systeme kaum Bestand haben können. Schließlich bringen Prozesse der Globalisierung, insbesondere im Bereich der Medien und der Informationstechnologie, eine Entwicklung mit sich, die bereits jetzt eine eigene, schwer zu kontrollierende Dynamik der Öffnung, Mobilisierung und Beschränkung von Regierungsmacht entfaltet.