

Diskussionspapier

Forschungsgruppe
Nahe/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Muriel Asseburg

Die transatlantische Debatte über den „Broader Middle East“ und die Erfahrungen des Barcelona- Prozesses

Vortrag beim 12. SWP-Dialog mit den
Streitkräften der Russischen Föderation
am 12.10.2004

Diskussionspapier der FG 6, 2004/04
Oktober 2004
Berlin

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die anderswo veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Greater, Wider, Broader Middle East 3

Europäische Kritik 3
...und transatlantische Initiativen 3

Lehren aus der Demokratieförderung im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) 4

Dilemmata des europäischen Ansatzes 4
"Partnership" vs. "ownership" 4
Zivilgesellschaft vs. Massenmobilisierung 5
Statische vs. dynamische Stabilität 5
Liberalisierung vs. Staatenbildung 5

Chancen der Demokratisierung im Nahen und Mittleren Osten, Herausforderungen und Chancen europäisch-russischer Kooperation 6

Was tun? 6

Greater, Wider, Broader Middle East

Nach den terroristischen Angriffen vom 11. September 2001 identifizierte die US-Administration repressive und autoritäre Regime in der muslimischen und arabischen Welt – vormals als Garanten regionaler Stabilität und westlicher Interessen unterstützt – als die Hauptursache für Extremismus und Terrorismus in und aus der Region.

Nach dem militärisch herbeigeführten Regimewandel in Afghanistan und Irak soll weiteren autoritären Regimen in der Region mit einer sogenannten „Forward Strategy for Freedom“ (George W. Bush, 6.11.2003.) begegnet werden, die auf die ökonomische Liberalisierung, Modernisierung und Demokratisierung des Gebietes von „Marrakesh bis Bangladesch“ abzielt – einer Region, die im wesentlichen als „Terrorgürtel“ oder „region of excited Islam“ wahrgenommen wird, die in der Realität aber weder geographisch, kulturell, sprachlich, ethnisch noch politisch eine Einheit darstellt.

Dabei stützt sich der amerikanische Ansatz auf die Analyse der beiden „UN Arab Human Development Reports“, die als die drei Hauptdefizite, die Fortschritt und Wachstum in der arabischen Welt blockieren, den Mangel an Freiheit, an Wissen und Bildung sowie die Benachteiligung der Frau anprangern. Dieser ökonomischen und politischen Deprivation soll durch Maßnahmen begegnet werden, die auf die Unterstützung von Demokratie, den Aufbau von Wissensgesellschaften, ökonomische Transformation und Frauenförderung abzielen. Dem Theorem des „demokratischen Friedens“ folgend, geht der amerikanische Ansatz davon aus, dass auch der israelisch-arabische Konflikt nach einer Demokratisierung der Region leichter bzw. überhaupt erst zu lösen sei.

Europäische Kritik...

Seit die amerikanische Vorlage für eine G8-Initiative, die sog. „Greater Middle East Initiative“ im Februar dieses Jahres bekannt wurde, hat das Thema der Demokratisierung und Liberalisierung der Region den transatlantischen Diskurs weitgehend dominiert.

Europäer haben den amerikanischen Ansatz militärisch herbeigeführten oder erzwungenen Regimewandels heftig kritisiert und postuliert, dass verschiedene Bedingungen erfüllt sein müssen, damit Reformen in der Region erfolgreich umgesetzt werden können: Die Reformen müssen aus der Region kommen (Stichwort: „ownership“); sie müssen den jeweiligen Verhältnissen

vor Ort angepasst sein (kein „one size fits all“-Ansatz) und in Partnerschaft mit den Führungen und Gesellschaften der Region durchgeführt werden; und sie müssen, last but not least, langfristig angelegt sein.

Europäer haben darüber hinaus hervorgehoben, dass es, um die Region zu stabilisieren, Extremismus zu reduzieren und westlicher Politik Glaubwürdigkeit zu geben, essentiell ist, wesentlich ernsthaftere Anstrengungen hinsichtlich der Regelung der regionalen Konflikte zu unternehmen, in aller erster Linie des israelisch-arabischen Konfliktes sowie der Wiederherstellung souveräner Staatlichkeit im Irak.

Europäer haben außerdem betont, dass sie selbst mit der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) bereits seit nahezu 10 Jahren einen umfassenden, multilateralen und kooperativen Ansatz gegenüber der Region des südlichen Mittelmeers haben, der auf die ökonomische und politische Transformation der Partnerländer sowie auf Vertrauensbildung zwischen den Bevölkerungen auf beiden Seiten des Mittelmeers abzielt. Dabei soll durch die Zusammenarbeit in den drei Dimensionen der EMP (Politik und Sicherheit, Wirtschaft und Handel, menschliche Angelegenheiten, Zivilgesellschaft und Kultur) eine Zone des Friedens, der Sicherheit und des gemeinsamen Wohlstands rund ums Mittelmeer entstehen, und auf diese Weise sog. weichen Sicherheitsrisiken aus der Region, wie Migration, Terrorismus, organisierter Kriminalität, Drogenschmuggel und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, begegnet werden.

...und transatlantische Initiativen

Im Juni 2004 wurde die amerikanische Vorlage nicht nur auf dem G8-Treffen, sondern auch auf einem US-EU-Gipfel und einem NATO-Gipfel diskutiert und – vor dem Hintergrund europäischer und arabischer Kritik – modifiziert. All diese transatlantischen Foren haben letztlich neue Pläne und Initiativen für Reformen in der Region hervorgebracht.

Problematisch sind dabei zunächst die den Initiativen zugrunde liegenden Motive der Partner in USA und EU: die Fokussierung auf Terrorismusbekämpfung als übergeordnetes Ziel; die nachträgliche Legitimation westlicher (militärischer) Intervention und erzwungenen Regimewandels in der Region; und der Versuch, über transatlantische Kooperation gegenüber der Region die Wunden der transatlantischen Konfrontation über den Irak-Krieg zu heilen. So lassen denn die neuen Initiativen auch eine gründliche Aus-

einandersetzung 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 lang (und nach wie vor) andauernde Unterstützung autoritärer Regime durch Groß- und Supermächte – ebenso vermissen, wie eine ernsthafte Bestandsaufnahme der Erfolge und Misserfolge bisheriger Politik, die auf Demokratieförderung und Modernisierung der Region abgezielt hat.

Auch mangelt es an einer grundsätzlichen Diskussion der Frage, inwieweit wirtschaftlicher, sozialer und politischer Wandel in der Region überhaupt von außen angestoßen und unterstützt werden kann. So sind denn die vorgelegten Initiativen kaum mehr als „shopping lists“ einzelner, bereits bestehender Maßnahmen und Projekte. Eine Abstimmung von Zielsetzungen, Strategien, Maßnahmen und Projekten, und damit ein konsistenter Ansatz, fehlt.

Lehren aus der Demokratieförderung im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP)

Welche Lehren aber lassen sich tatsächlich für Demokratieförderung aus den Erfahrungen des ehrgeizigen Projektes der EMP fast 10 Jahre nach der Barcelona-Deklaration von 1995 ziehen?

Europäer haben sich ihres partnerschaftlichen, langfristig angelegten und den jeweiligen lokalen Gegebenheiten besser angemessenen Ansatzes gegenüber zumindest eines Teils der Region, nämlich dem südlichen Mittelmeer, gerühmt. Im Bewusstsein dessen, dass Demokratisierung ein langwieriger und komplexer Prozess ist, zielte der europäische Ansatz von Anfang an auf eine schrittweise ökonomische und politische Transformation der südlichen Partnerländer ab. Dabei wird der normativ aufgeladene Begriff der Demokratisierung von der EU weitgehend vermieden.

Dabei geht die EU mit einer Kombination von Ansätzen auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Instrumenten vor:

- Durch den in Art. 2 der Assoziierungsabkommen vorgesehenen politischen Dialog mit den Führun-

gen der südlichen Partnerländer. Dabei wird betont, dass es sich um eine Partnerschaft handelt, Reformen also nicht oktroyiert werden sollen. Die EU setzt dementsprechend vor allem auf Dialog, positive Anreize und Beispielwirkung („best practice“), um Reformen anzustoßen, statt auf strikte, negative Konditionalisierung oder gar (militärisch) erzwungenen Regimewandel;

- durch die Unterstützung von Strukturanpassung der Volkswirtschaften, die ökonomische Entwicklung befördern und damit auch zum Entstehen einer Mittelklasse beitragen soll, die letztlich wiederum die Ausweitung politischer Teilhabe, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und Effizienz staatlichen Handelns einfordert;
- durch die direkte technische und finanzielle Unterstützung von Reformen, die auf „good governance“, also eine transparente, verantwortliche und effiziente Regierungsführung sowie auf Verrechtlichung des Regierungshandelns abzielen;
- durch Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Kräften und ihre Einbindung in die EMP, um die Partnerschaft volksnäher zu gestalten, Vertrauensbildung zwischen den Bevölkerungen zu ermöglichen, Pluralismus zu fördern und die Rolle der Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess zu stärken.

Dilemmata des europäischen Ansatzes

In der bisherigen Kooperation der EU mit den Mittelmeerpartnern sind vor allem vier Dilemmata des partnerschaftlichen Ansatzes zutage getreten, bei denen europäische Politik in der Realität den formulierten Zielsetzung der Demokratieförderung zuwiderläuft, die aber nicht leicht aufzulösen sind. Diese lassen sich wie folgt umreißen:

„Partnership“ vs. „ownership“

Der Ansatz der EU, der auf eine Partnerschaft mit den Regierungen der Region abzielt, hat umfassende politische Reformen nicht befördert, sondern lediglich „begrenzte Stolperschritte in Richtung Liberalisierung“ hervorgebracht. Die bisherige Kooperation hat gezeigt, dass die Interessen der EU und der arabischen Regierungen in Bezug auf politische Reformen nicht kompatibel sind, da für letztere Stabilität in erster Linie Regimestabilität bedeutet, sie also nur bereit sind, solche Reformen durchzuführen, die auf Machterhalt, nicht auf deren demokratische Kontrolle abzie-

len. Dies gilt sinngemäß auch für wirtschaftliche Reformen. Die europäische Zurückhaltung, Menschenrechtsverletzungen, die Einschränkung von politischen Freiheiten und Reformstau deutlich zu kritisieren und zu sanktionieren, hat das Instrument des politischen Dialogs entwertet und die Regime in ihrer Haltung bestärkt. Infolge ist es auch nicht zu einem lokalen „ownership“ einer Reformbewegung gekommen, und gesellschaftliche Kräfte – Ausnahmen bestätigen die Regel – haben sich nicht auf europäischen Druck verlassen können, der Regierungen dazu bringt, den Spielraum für gesellschaftliche Aktivitäten und Interessenvertretungen auszuweiten.

Zivilgesellschaft vs. Massenmobilisierung

Die europäischen Programme zur Förderung der Zivilgesellschaft konnten bislang nicht zum Aufbau einer gesellschaftlichen Gegenmacht zu den arabischen Regimen bzw. zu einer Massenmobilisierung beitragen. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass die Europäer ganz überwiegend mit denjenigen Vertretern der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, die die intellektuelle, säkulare, oft im Westen ausgebildete Elite stellen, die sich sicher auf dem internationalen Parkett bewegen, die aber in ihren eigenen Gesellschaften nur wenig verwurzelt sind. Damit mangelt es ihnen an der Basis, um effektive politische Bewegungen zu bilden, die Reformen auch wirkungsvoll einfordern, Interessen der Bevölkerung bündeln und in den politischen Willensbildungsprozess einbringen könnten. In diesem Punkt hat nicht zuletzt die Übertragung der Erfahrungen von Ost-Europa zu einer Überschätzung der Rolle geführt, die zivilgesellschaftliche Akteure bei einer Demokratisierung in Nahost spielen können. Dies ist umso mehr der Fall, als die Europäer solche Organisationen, die über eine breite Basis und ein entsprechendes Mobilisierungspotential verfügen bislang weitestgehend von der Kooperation ausgeschlossen haben. Die europäische Entscheidung zuungunsten einer Kooperation mit islamischen Wohlfahrtsorganisationen und islamistischen Gruppierungen bringt somit den Verzicht auf Massenwirkung mit sich. Auch der gesellschaftliche Austausch zwischen Europa und dem Nahen Osten ist bislang zu elitenzentriert angelegt, so dass er keine Breitenwirkung entfalten kann. Dabei wäre seine Ausweitung – vor allem in Zeiten, in denen immer mehr Menschen davon überzeugt sind, dass es zu einem Zusammenprall der Kulturen kommt – von besonderer Relevanz.

Statische vs. dynamische Stabilität

Obwohl die EU davon ausgeht, dass politische Reformen und die Ausweitung von Partizipation notwendig sind, um langfristige Stabilität zu erhalten, ist es den Regierungen in der Region vor dem Hintergrund europäischer Furcht vor einer demokratischen Machtübernahme durch die Islamisten und einer darauf folgenden Rückkehr zum Autoritarismus – oft verkürzt auf den griffigen Slogan „one man, one vote, one time“ – gelungen, Europäer davon zu überzeugen, dass die säkularen, westlich orientierten Regime als verlässliche Partner und Garanten sowohl der inneren als auch der regionalen Stabilität zu bevorzugen sind und daher eine schnelle Ausweitung der Partizipation zu vermeiden ist. In der Tat ist es höchste Zeit, dass Europäer ihren Umgang mit dem politischen Islam überdenken und zunächst einmal ein differenzierteres Bild der verschiedenen Kräfte und Bewegungen entwickeln und sondieren, welche Kräfte sowohl im säkularen als auch im islamistischen Lager existieren, die demokratische und rechtsstaatliche Reformen des Systems anstreben und sich klar zu einem Gewaltverzicht bekennen. Gegenüber den Regierungen in der Region sollte deutlich gemacht werden, dass eine Politik der Einbindung von solchen Islamisten in den politischen Willensbildungsprozess einer Politik der Repression zu bevorzugen ist.

Liberalisierung vs. Staatsbildung

Der europäische Ansatz, der im wesentlichen auf Transformation abhebt, tendiert dazu, Probleme zu vernachlässigen, die auf unvollständige Prozesse der Staats- und Nationenbildung im Nahen und Mittleren Osten zurück zu führen sind: die oft mangelnde Fähigkeit der Staatsapparate, grundlegende Dienstleistungen wie Sicherheit, Bildung und Gesundheit sowie rechtliche Rahmenbedingungen für einen friedlichen Konfliktaustrag zur Verfügung zu stellen; der repressive Umgang mit innerstaatlichen Konflikten und mit ethnischen bzw. religiösen Mehr- oder Minderheiten; disloyale und zum Teil gewalttätige Oppositionen; sowie die politische und ökonomische Marginalisierung ganzer Gebiete. Die Priorität muss demnach in vielen Fällen sicherlich zunächst neben der Ausweitung staatlicher Gewalt, vor allem deren Effektivierung und Gemeinwohlorientierung sein. Dazu gehört auch, durch Dezentralisierung, Wahlen für lokale Einrichtungen und partizipative Ansätze lokaler Entwicklung, eine inklusivere Politik zu verfolgen.

Chancen der Demokratisierung im Nahen und Mittleren Osten, Herausforderungen und Chancen europäisch-russischer Kooperation

Die Perspektiven für Demokratisierung im Nahen und Mittleren Osten sind kurz- bis mittelfristig alles andere als gut. Denn nicht nur lässt sich bei den Führungen in der Region keine Bereitschaft zu einer qualitativ bedeutsamen Ausweitung von Partizipation erkennen, auch sind unabhängige Reformkräfte in der Regel nach wie vor zu schwach und unorganisiert, um entsprechenden Druck auf ihre Führungen ausüben zu können. Ohne Druck von außen sind daher wenig positive Veränderungen zu erwarten. Hier ist allerdings Skepsis angezeigt, ob tatsächlich ernsthafte Demokratieförderung betrieben werden wird. Denn die neuen Initiativen haben keinen wirklich neuen Ansatz hervorgebracht, sondern begnügen sich im Wesentlichen mit dem Zusammenführen bereits bestehender Politikansätze und Programm-Bausteine. Insbesondere ziehen sie nicht die Lehren aus den oben thematisierten Problemen europäischer Erfahrung mit Demokratieförderung. Auch sind keine neuen, zusätzlichen Mittel für die transatlantischen Ansätze bereitgestellt worden.

Insbesondere in Bezug auf den israelisch-arabischen Konflikt ist lediglich ein Formelkompromiss gefunden worden, der zwar dessen Relevanz hervorhebt. Keine der transatlantischen Initiativen – und dies gilt ebenso für die neue europäische Strategie gegenüber der Region – sieht aber 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 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.

Zudem hat der Reformen einfordernde Westen, und 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 – 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.

Was tun?

1. Prioritär ist zunächst die Bearbeitung der Konflikte in der Region, insbesondere des israelisch-arabischen Konfliktes. Hier sollten die EU und Russland gemeinsam auf die Wiederbelebung des Quartetts und ein wesentlich ernsthafteres Engagement für eine Zwei-Staaten-Lösung hinwirken.
2. Als wichtigste Herausforderungen in der Region stellen sich, neben der Unterstützung bei der Stärkung staatlicher Kapazitäten und der Gemeinwohlorientierung staatlichen Handels des Staatshandelns, diejenigen dar, die sich aus der demographischen Entwicklung (d.h. vor allem die Notwendigkeit massiver Investitionen in Bildung und Arbeitsplätze) sowie aus dem Mangel an Ressourcen, insbesondere an Wasser, zumindest in Teilen der Region, ergeben.
3. In Bezug auf Demokratieförderung sollten weniger Versuche eines detaillierten social engineering und eines fine tuning von Maßnahmen im Mittelpunkt stehen als vielmehr eine konsistente Haltung gegenüber den Regimen in der Region, die insbesondere im Blick auf Menschenrechte eine kompromisslose Linie verfolgt und diese nicht anderen strategischen Interessen unterordnet. Gerade in diesem Bereich eine einheitliche, konsistente Haltung der internationalen Akteure von besonderer Relevanz.
4. Der Eindruck einer neuen „Frontbildung“ zwischen internationalen Akteuren und der arabischen Welt sollte vermieden werden. Reformen werden keinen Erfolg haben, wenn sie als zivilisatorisches Projekt des Westens wahrgenommen werden. Es wird vielmehr darum gehen, mit Partnern in der Region gemeinsame Interessen zu definieren und gemeinsame Programme zu erarbeiten. Wie groß das Miss-

trauen und wie wichtig Vertrauensbildung ist, hat einmal mehr das Vorbereitungstreffen für das Forum of the Future am Rande der Generalversammlung der Vereinten Nationen gezeigt. Wichtig ist darüber hinaus ein umfassender gesellschaftlicher Dialog und Austausch, der auf Aufklärung auf beiden Seiten abzielt.