

Demokratieförderung: Mehr Fiktion als Realität

von Isabelle Werenfels

Die Förderung demokratischer Strukturen gehört zu den offiziellen Zielen der europäischen Mittelmeerpolitik, und dies nicht erst seit der Gründung der Union für das Mittelmeer. Die von den Mitgliedsstaaten der Euro-Mediterranen Partnerschaft unterzeichnete Barcelona-Deklaration vom November 1995 nennt die Stärkung von Demokratie als Voraussetzung für Frieden, Stabilität und Prosperität in der Region. Überdies verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, ihre Systeme in Richtung Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu entwickeln.¹ Auch existiert in den bilateralen Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Partnerstaaten im Barcelona-Prozess eine Klausel, die demokratische Prinzipien und Respekt für Menschenrechte zur Basis der Kooperationsbeziehungen erklärt. Nicht zuletzt enthalten die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik gemeinsam mit den Partnerstaaten erstellten Aktionspläne auch konkrete Maßnahmen, etwa im Bereich Presse- und Vereinsfreiheit sowie zur Stärkung von Menschenrechten.² Allerdings sind diese Aktionspläne im Gegensatz zu den Assoziierungsabkommen rechtlich nicht bindend.

Da die Union für das Mittelmeer eher eine Weiterführung der bestehenden euro-mediterranen Beziehungen unter neuem Namen als einen kompletten Neustart dieser Beziehungen darstellt, hat sich auch an der rhetorischen und formellen Demokratieorientierung des Projekts wenig verändert. In der Abschlusserklärung des Gründungsgipfels figuriert das Ziel der Transformation des Mittelmeerraums in einen „Raum des Friedens, der Demokratie, der Kooperation und der Prosperität“ prominent im ersten Absatz. Der Erfolg der Initiative, so heißt es weiter in dem Dokument, liege letztlich auch in den Händen der Bürger und hänge von den Zivilgesellschaften und dem aktiven Engagement des privaten Sektors ab.³

Es wäre zweifellos verfrüht, ein Jahr nach der Gründung der Union für das Mittelmeer konkrete Fortschritte in Bezug auf demokratische

Reformen zu erwarten – zumal eine der zentralen institutionellen Strukturen der Mittelmeerunion, das neu geschaffene Sekretariat, seine Arbeit aufgrund regionaler Spannungen, und hier insbesondere des israelischen Kriegs im Gazastreifen Ende 2008/Anfang 2009, nicht wie geplant im Mai 2009 aufnehmen kann.

Schwerpunkt technische Kooperation

Es gibt aber eine ganze Reihe von Hinweisen darauf, dass Demokratieförderung im Rahmen der Mittelmeerunion erstens eine marginale Rolle spielen wird und zweitens ein illusionäres Unterfangen sein dürfte. So fehlen in allen bisherigen offiziellen Dokumenten konkrete Hinweise zur Umsetzung des „Raums für Demokratie“ genauso wie zur Einbindung der Zivilgesellschaft. Keines der sechs Schlüsselprojekte hat einen direkten Bezug zu politischen Reformen.⁴ Vielmehr handelt es sich um technische Projekte in politisch wenig heiklen Bereichen. Sie basieren hauptsächlich auf zwischenstaatlicher Kooperation unter Einbindung des Privatsektors auf beiden Seiten des Mittelmeers. Damit sind die europäischen Staatschefs letztlich vom transformatorischen Ansatz des Barcelona-Prozesses abgerückt und dem französischen Präsidenten Sarkozy gefolgt, dem entwicklungsorientierte *public-private* partnerships ohne politischen und institutionellen Reformanspruch vorschwebten.⁵

Keines dieser Projekte zielt auf Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz oder der bürgerlichen Freiheiten. Auch weitere wichtige Voraussetzungen für erfolgreiche Demokratisierung wie Bekämpfung der grassierenden Korruption und Aufbau solider und glaubwürdiger, effizienter, transparenter und verantwortlicher staatlicher Institutionen fehlen bei den Schlüsselprojekten. Allenfalls positive Nebeneffekte für Demokratisierung könnte die Initiative zur Unternehmensförderung haben, etwa wenn es gelingen würde, die Entstehung einer starken unabhängigen Unternehmerklasse zu fördern. Bislang gilt jedoch für die meisten Wirtschaft-



Dr. Isabelle Werenfels ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und Co-Vorsitzende der EuroMeSCo-Generalversammlung sowie Mitglied in der EuroMeSCo-Steering Group. Zu ihren Forschungsfeldern gehören: Politische und ökonomische Transformationen sowie Elitenwandel in den Maghreb-Staaten; deutsche und europäische Politik gegenüber der Maghreb-Region; Euro-Mediterrane Partnerschaft; Demokratieforschung; Genderfragen.

seliten in den arabischen Partnerstaaten, dass sie mit den herrschenden autoritären Eliten eng verhandelt sind. Ihr Interesse an einer transparent agierenden staatlichen Verwaltung ist folglich genauso begrenzt wie dasjenige an demokratisch funktionierenden politischen Institutionen.⁶

Ein weiteres Handicap für erfolgreiche Demokratisierung im Rahmen der Union für das Mittelmeer liegt in der institutionellen und konzeptionellen Ausgestaltung der Mittelmeerunion. Das beginnt bei der großen Zahl und Heterogenität der Mitgliedsstaaten. Im Barcelona-Prozess hatten alle südlichen Partnerstaaten bis auf die Türkei, Israel und Malta (das mit seinem EU-Beitritt 2004 quasi die Mittelmeerseite gewechselt hat) autoritäre politische Systeme. In der Union für das Mittelmeer finden sich Partnerstaaten wie Kroatien, das demokratisch ist, und Albanien, das sich in einem demokratischen Transitionsprozess befindet. Beide Staaten haben eine EU-Beitrittsperspektive, was Anreize für grundlegende politische Reformen schafft. Das heißt, der Mangel an politischen Reformen stellt innerhalb der Union für das Mittelmeer ausschließlich bei den arabischen Partnerstaaten ein zentrales Problem dar.

Mit Blick auf die autoritären arabischen Regime ist denn auch das Prinzip des so genannten Co-Ownership, auf das in der Union für das Mittelmeer sehr viel Gewicht gelegt wird, eine zwiespältige Angelegenheit. Grundsätzlich ist ein starkes Gefühl der Teilhabe am Kooperationsprozess in den südlichen Partnerstaaten und die gemeinsame Steuerung dieses Prozesses positiv zu beurteilen. Allerdings stellt sich gerade bei der Kooperation mit autoritären Regimen immer die Frage, wer denn am Prozess teilhat und ihn mitsteuert. Sind es die autoritär regierenden Eliten und die eng mit ihnen verflochtenen Wirtschaftseliten, die die bestehenden Systeme erhalten wollen? Oder sind es die auf Demokratie orientierten zivilgesellschaftlichen Kräfte und die kleineren und mittleren Unternehmer, die ein starkes Interesse an der Veränderung der bestehenden Strukturen haben? Im Fall der Union für das Mittelmeer ist die Antwort eindeutig: Es handelt sich in erster Linie um eine Partnerschaft zwischen – zumindest auf dem Papier – gleichberechtigten Regierungen. Nichtregierungsorganisationen haben in der Union für das Mittelmeer bislang in keiner Phase eine Rolle gespielt. Im Vorfeld des Gründungsgipfels war aus dem zuständigen Referat der EU-Kommission in Brüssel zu vernehmen, man wisse, dass Nichtregierungsorganisationen eigentlich konsultiert werden müssten, um ihre Vorstellungen in die Projektvorschläge einfließen zu lassen, aber man habe dafür schlicht keine Kapazitäten angesichts der drängenden Zeit.⁷

Strukturelle und regionale Hindernisse

Bei aller Skepsis in Bezug auf die Einbindung und Stärkung von demokratischen Akteuren und Strukturen im Rahmen der Union für das Mittelmeer, darf nicht vergessen werden, dass Themen wie Menschenrechte und politische Reformen zumindest theoretisch auch in den so genannten bilateralen politischen Dialog zwischen der EU und den jeweiligen Partnerregierungen einfließen. Überdies sind im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik auch mit einigen Staaten gemeinsame Komitees zu sensiblen Thematiken wie Menschenrechten etabliert worden. Und nicht zuletzt gibt es im Rahmen des Barcelona-Prozesses laufende Projekte, die von der EU teilweise bis 2011 finanziert werden und die einen direkten Bezug zu Demokratisierung und Rechtstaatlichkeit haben. Dazu gehören das *Euro-Mediterranean Human Rights Network* genauso wie die Programme *Euromed Justice I* und *II*, die unter anderem das Ziel von guter Regierungsführung im Justizwesen verfolg(t)en. Da eine Reihe von diesen Projekten bereits eine Laufzeit von mehreren Jahren haben, lässt sich die Frage nach ihrer Wirkung stellen. Dabei ist es außerordentlich schwierig, direkte Kausalitäten nachzuweisen, unter anderem, weil die EU nicht der einzige Akteur in der Region ist und weil Reformen immer auch rein innenpolitisch (und taktisch) motiviert sein können.

Feststellen lässt sich dennoch, dass sich in nahezu allen arabischen Partnerstaaten seit Beginn des Barcelona-Prozesses die politischen Freiheiten nicht erhöht haben.⁸ Dabei lassen sich eine ganze Reihe von Faktoren eruieren, die als Hindernisse für Demokratisierung in der Region gelten können. Dazu gehören die Auswirkungen des ungelösten Nahostkonflikts genauso wie die Sicherheitsängste westlicher Regierungen seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 und die europäische Furcht vor islamistischen Regierungen. All diese Faktoren erleichtern es den arabischen Regierungen, repressive Strukturen zu rechtfertigen und politische Reformen auf die lange Bank zu schieben.

Europäische Rufe nach freien Wahlen und mehr Meinungsfreiheit verstummen meist, wenn ägyptische oder tunesische Politiker an den Wahlsieg der Hamas 2006 oder die Spirale der Gewalt erinnern, die auf den Wahlsieg der islamistischen FIS-Partei 1991 in Algerien folgte. Dabei wird übersehen, dass in beiden Fällen die Nichtanerkennung von Wahlergebnissen durch die herrschenden Eliten sowie durch das Ausland die Initialzündung für die Gewalt lieferten. Nicht zuletzt hinderlich für die europäische Demokratieförderung ist die große Abhängigkeit vom algerischen und libyschen Erdöl und Erdgas. Diese führt in der Regel dazu, dass solche Regime mit Samthandschuhen angefasst werden.

Schwächen der Demokratieförderung im Barcelona-Prozess

Auch wenn der Mangel an politischer Öffnung sehr stark mit strukturellen Faktoren zu tun hat, darf über Schwächen des europäischen Ansatzes nicht hinweggesehen werden. Das beginnt bei der impliziten Annahme, dass wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen politische Reformen nach sich ziehen würden und endet bei der finanziellen Unterausstattung der Demokratie fördernden Maßnahmen. Ein Blick auf die Verwendung der europäischen Gelder in Marokko (MENA und ENPI-Gelder) zeigt, dass sich die Förderung von zivilgesellschaftlichen Projekten sowie von solchen, die auf die Stärkung der bürgerlichen Freiheiten und von Menschenrechten abzielen, im einstelligen Prozentbereich der Gesamtgelder bewegt. Das gilt selbst, wenn man Projekte mit einbezieht, die potentiell positive Sekundäreffekte haben könnten, wie etwa Bildungsprojekte oder die Dezentralisierung und Reformierung von Verwaltungsstrukturen nach Kriterien guter Regierungsführung. In Tunesien finden sich aufgrund des schwierigen Umfelds keinerlei Projekte mehr in sensiblen Bereichen.⁹

Der Großteil der EU-Gelder für die Partnerstaaten ist in wirtschaftliche Projekte und Programme zum Abbau von Handelsbarrieren, zur Liberalisierung der Binnenmärkte und zur Stärkung des Privatsektors geflossen. Dabei hat sich am tunesischen Beispiel gezeigt, dass es möglich ist, die Wirtschaft grundlegend zu reformieren ohne das politische System zu öffnen. Im Gegenteil: Das tunesische Regime hat erfolgreich eine Strategie der Substitution von politischen Freiheiten durch wirtschaftliche Prosperität verfolgt.¹⁰ Damit hat die Praxis die europäische Annahme, wirtschaftliche Reformen würden positive Rückwirkungen auf politische Strukturen haben, widerlegt.

Am Beispiel der europäischen Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Projekten hat sich zudem gezeigt, dass diese nur dann die erwarteten positiven Dynamiken entfalten können, wenn sich auch die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zum Positiven verändern, wie dies in Marokko bis zu einem gewissen Grade der Fall war.¹¹ Wenig Erfolg versprechend war auch der europäische Ansatz, fast ausschließlich mit säkularen und linken zivilgesellschaftlichen Akteuren zu kooperieren. Diese Akteure haben wenig Gewicht in ihren jeweiligen Gesellschaften. Weit repräsentativer und in der Gesellschaft stärker verankert sind indes die islamistischen Vereinigungen. Kooperation mit islamistischen Akteuren war allerdings bis vor wenigen Jahren innerhalb der EU absolut tabu und ist nach wie vor umstritten, auch wenn einzelne islamistische Akteure in der Praxis durchaus schon in Projekte mit eingebunden werden.



EU-Engagement für die Pressefreiheit

Der *Samir Kassir Award* wurde 2006 zum ersten Mal von der Delegation der Europäischen Kommission im Libanon als politisches Zeichen für die Presse- und Meinungsfreiheit verliehen. 2009 nahmen über 150 Journalisten an dem Wettbewerb teil, 65% mehr als im Jahr zuvor. In der Kategorie „Best Opinion Article“ erhielt Mona Eltahawy (Ägypten) den ersten Preis und in der Kategorie „Best Investigative Report“ belegte Carole Kerbage (Libanon) den ersten Platz. Samir Kassir war ein im Libanon und Europa bekannter Journalist, der sich besonders durch sein Engagement für die Pressefreiheit einen Namen machte. Am 2. Juni 2005 fiel er einem Attentat zum Opfer.

Politische Reformen an die Nachbarschaftspolitik delegiert

Angesichts des ungünstigen internationalen und regionalen Umfelds für Demokratisierung sowie der Probleme mit dem bisherigen Ansatz erstaunt wenig, dass die europäischen Staats- und Regierungsoberhäupter auf ein pragmatischeres Vorgehen setzen und damit ausschließlich auf technische Kooperation – zumindest in den Leuchtturmprojekten. Dabei scheint sich innerhalb der EU ein impliziter Konsens herausgebildet zu haben, dass die Union für das Mittelmeer nicht das Vehikel für politische (und auch wirtschaftliche) Transformation sein kann und soll, sondern dass die Europäische Nachbar-

schaftspolitik diese Funktion übernehmen soll. Die Europäische Nachbarschaftspolitik verfügt mit der so genannten positiven Konditionalität über ein Instrument, das Reformanreize setzen kann. Die EU kann den arabischen Partnerstaaten zwar nicht mit der Beitrittsperspektive winken, aber immerhin mit einem so genannten „fortgeschrittenen Status“ (*statut avancé*), der den Zugang zu einer ganzen Reihe von EU-Agenturen und -Institutionen ermöglicht. Marokko ist das erste Land, das aufgrund seiner im Vergleich hohen Reformbereitschaft davon profitieren wird.¹²

Ob sich Staaten wie Tunesien oder Ägypten aufgrund dieser Perspektive auf Reformen einlassen werden, die ihre Macht beschneiden, ist frag-

lich – zumal der Druck, es zu tun, nicht hoch ist. Denn auch für die Europäische Nachbarschaftspolitik gilt, dass Demokratisierung in der Praxis eine marginale Rolle spielt. In den Aktionsplänen werden politische Reformen im Vergleich zu Verwaltungs-, Handels- und Finanzsektorreformen minimal gewichtet. Und generell gilt, dass derzeit in allen europäischen Staaten die Tendenz zu kurzfristigem Stabilitätsdenken dominiert, das sich aus Sicherheitsüberlegungen und energiepolitischen Interessen speist. Damit dürfte das Thema Demokratieförderung in den südlichen Partnerstaaten in der Praxis mehr oder weniger vom Tisch sein – auch wenn es in Dokumenten und Rhetorik der europäischen Kommission weiterhin verfolgt wird.

Anmerkungen

1 Vgl. ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/bd_en.pdf

2 Vgl. z. B. die Aktionspläne von Jordanien (ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/jordan_enp_ap_final_en.pdf) und Marokko (ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_de.pdf).

3 Vgl. Draft Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13. July 2008.

4 Bei diesen Projekten handelt es sich um: 1) Bekämpfung der Verschmutzung des Mittelmeers; 2) Ausbau der Häfen und Autobahnen im südlichen Mittelmeerraum; 3) Integration der südlichen Mittelmeeranrainer in den europäischen Zivilschutzmechanismus;

4) Solarenergiepartnerschaft mit Nordafrika; 5) Etablierung einer euro-mediterranen Universität; 6) Initiative zur Unternehmensentwicklung.

5 Vgl. dazu Freedom House (www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008), Worldbank Governance Indicators (web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/www.govindicators.org) oder Bertels-

mann Transformations Index (www.bertelsmann-transformation-index.de/11.o.html).

6 Vgl. z.B. Thomas Demmelhuber u. Stephan Roll, Herrschaftssicherung in Ägypten: Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Studie Nr. 20/2007).

7 Interview der Autorin im April 2008 in Brüssel.

8 Vgl. auch Muriel Asseburg, Demokratieförderung in der arabischen Welt - hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?, in: *Orient*, Jg. 46, 2005/2, S. 272-290.

9 Vgl. Für Marokko: www.delmar.ec.europa.eu/fr/communiqués/pdf/20070410b.pdf, für Tunesien: ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_tunisia_summary_en.pdf.

10 Vgl. Steffen Erdle, Tunisia: Economic Transformation and Political Restoration, in: Volker Perthes (Hg.) *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder and London, 2004, S. 207-238.

11 Vgl. z.B. Bettina Huber, Governance, Civil Society and Security in the EMP: Lessons for a More Effective Partnership, Lissabon: EuroMeSCo, Dezember 2004 (EuroMeSCo Paper 39).

12 Vgl. www.delmar.ec.europa.eu/fr/ue_maroc/statut_avance.htm.