

Andreas Jacobs / Hanspeter Mattes (Hrsg.)

Un-politische Partnerschaft

Eine Bilanz politischer Reformen
in Nordafrika / Nahost nach zehn Jahren Barcelonaprozess

Mit Beiträgen von:

Sigrid Faath

Henner Fürtig

Andreas Jacobs

Hanspeter Mattes

Anja Wunsch

Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Orient-Institut

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

© 2005, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck – auch auszugsweise – allein mit Zustimmung
der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Herstellung: Druckerei Franz Paffenholz, Bornheim.

ISBN 3–937731–68–7

Inhalt

Vorwort <i>Andreas Jacobs / Hanspeter Mattes</i>	7-10
Einführung: Zehn Jahre Barcelonaprozess <i>Sigrid Faath / Hanspeter Mattes</i>	11-24
Länderstudien	
Marokko <i>Sigrid Faath</i>	25-45
Algerien <i>Hanspeter Mattes</i>	47-67
Tunesien <i>Sigrid Faath</i>	69-88
Ägypten <i>Henner Fürtig</i>	89-111
Jordanien <i>Anja Wunsch</i>	113-134
Schlussfolgerungen: Reformen zwischen gradueller Umsetzung und staatlicher Kontrolle <i>Sigrid Faath / Hanspeter Mattes</i>	135-145
Die Autoren	147-148

Vorwort

Andreas Jacobs / Hanspeter Mattes

Die 1995 neu gestaltete Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP), der sog. Barcelonaprozess, feiert im November 2005 zehnjähriges Jubiläum. Das Ziel des Barcelonaprozesses war es, Bedingungen zu schaffen, die im euro-mediterranen Raum Frieden, Stabilität und Wohlstand fördern sollten. Neben der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sollten politische Reformen in Richtung Demokratisierung und Achtung der Menschenrechte zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen.

Während in den vergangenen zehn Jahren im Bereich der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit Fortschritte erzielt und insbe-

sondere marktwirtschaftliche Reformen in den nordafrikanischen und nahöstlichen Partnerländern eingeleitet wurden, ist im Bereich Demokratisierung der politischen Systeme kein Erfolg zu verzeichnen; was die Achtung der Menschenrechte anbelangt kam es in einigen Staaten in Teilbereichen zu Fortschritten, periodisch aber auch immer wieder zu Rückschritten, so dass die Erfolgsbilanz als sehr gemischt zu bezeichnen ist.

Das zehnjährige Jubiläum der EMP war der Anlass, das von europäischer Seite kritisierte Defizit des politischen Reformziels der EMP, nämlich die Demokratisierung der nordafrikanischen und nahöstlichen Partnerländer, aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten. Wenngleich nicht zu leugnen ist, dass in den EU-Partnerländern Nordafrikas und des Nahen Ostens bislang keine Demokratien¹ entstanden, so ist doch festzustellen, dass nicht nur wirtschaftliche und soziale Reformen umgesetzt, sondern durchaus auch politische Reformen eingeleitet wurden. Diese politischen Reformen bewegen sich bislang zwar nur im Bereich der Liberalisierung der autoritären Systeme² und lassen sich nicht direkt aus der EMP ableiten. Immerhin mehrten sich die Liberalisierungsschritte in den 1990er Jahren, fanden also zeitgleich mit dem Aufbau der EMP statt und decken sich zumindest unter rein formalen Gesichtspunkten in einigen Teilbereichen mit den im Rahmen der EMP geforderten politischen Reformen.

Die vorliegende Studie stellt nach einem einleitenden Überblick zur EMP und dem Stellenwert der politischen Reformagenda die politische Reformbilanz ausgewählter EU-Partnerländer in Nordafrika und Nahost seit 1995 im Rahmen von Länderanalysen zusammenfassend dar. In den Länderanalysen wird eine Einschätzung der umgesetzten Reformen vorgenommen. Die Autoren versuchen zu klären, ob diese Reformen zu einer kontinuierlichen Ausweitung von politischen Liberalisierungsmaßnahmen führten oder ob periodisch Rückentwicklungen zu verzeichnen waren, die einen qualitativen und quantitativen Sprung im politischen Reformverhalten

unterminierten. Mit anderen Worten: entwickelte sich das politische Reformverhalten im Sinne des Barcelonaprozesses und der Assoziationsabkommen, in denen die Unterzeichner die Förderung von „guter Regierungsführung“, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte vereinbarten, so dass sich für die künftige politische Kooperation im Rahmen der EMP 2005 bessere Ausgangspunkte als noch vor einigen Jahren bieten. Wenn ja, in welchen Bereichen kann eine verstärkte Unterstützung konstruktiv wirksam werden, weil sie akzeptiert und nicht unterminiert wird.

Als Fallbeispiele wurden fünf Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens ausgewählt: Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten und Jordanien. Tunesien, Marokko und Jordanien wurden berücksichtigt, weil sie diejenigen arabischen Staaten mit der längsten institutionalisierten Partnerschaft im Barcelonaprozess sind: Tunesien unterzeichnete das Euro-mediterrane Assoziationsabkommen 1995 (in Kraft seit 1998), Marokko 1996 (in Kraft seit 2000) und Jordanien 1997 (in Kraft seit 2002). Ägypten und Algerien wurden hinzugenommen, weil die Beziehungen zur EU traditionell eng sind, wenngleich der Abschluss der Assoziationsabkommen erst jüngeren Datums ist: Ägypten unterzeichnete 2001, das Abkommen ist seit 2004 in Kraft; Algerien unterzeichnete 2002, das Abkommen ist seit 1. September 2005 in Kraft. Die Palästinensische Autonomiebehörde, mit der seit 1997 ein Interimsabkommen besteht, wurde nicht in die Länderstudien aufgenommen, weil die Rahmenbedingungen des ungelösten Nahostkonflikts sie zum Sonderfall machen. Nicht berücksichtigt wurde ferner der Libanon, mit dem 2002 ein Abkommen unterzeichnet wurde, dessen politische Rahmenbedingungen (Abhängigkeit von Syrien) sich erst 2005 zu modifizieren beginnen, und Syrien, mit dem zwar Verhandlungen geführt wurden, aber noch kein Assoziationsabkommen geschlossen wurde.

Die vorliegende Kurzstudie ist das Ergebnis einer Kooperation zwischen der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Deutschen Orient-Institut. Die einzelnen Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Autoren wieder.

Berlin / Hamburg, November 2005



Anmerkungen

- ¹ Als Demokratie verstehen wir hier ein politisches System, in dem Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle herrscht, Rechtssicherheit besteht, die Grundrechte (politischen und bürgerlichen Freiheiten) für alle Bürger gesichert sind, die Repräsentanten des Staates in freier, fairer und pluraler Wahl gewählt werden und die Gewählten gegenüber den Bürgern rechenschaftspflichtig sind, in dem ferner ein Regierungswechsel nach festen Regeln abläuft.
- ² D.h. sie stärkten z.B. individuelle Freiheiten, die Presse-/Medienfreiheit, die Menschenrechte, Vereinigungs-, Meinungs-, Versammlungsfreiheit und die Rechte der Frauen, minderten in einigen Systembereichen die staatliche Kontrolle und Gleichschaltung, erweiterten das Spektrum für öffentliche kontrovers geführte Debatten usw. Ihnen eigen ist, dass sie vom guten Willen der Staatsführung abhängen und durch spezifische Gesetze massiv nach deren Gutdünken eingeschränkt werden können.

Einführung:

Zehn Jahre Barcelonaprozess

Sigrid Faath / Hanspeter Mattes

1. Enttäuschte Erwartungen in der EU

Die Bilanz europäischer Wissenschaftler nach zehn Jahren Euro-Mediterraner Partnerschaft (EMP), die im November 1995 mit der euro-mediterranen Konferenz in Barcelona ins Leben gerufen wurde und deswegen als „Barcelonaprozess“ in die Geschichte einging, fällt eindeutig negativ aus, wenn die politische Reformagenda der EMP bewertet wird: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, so die einhellige Meinung, haben keine signifikanten Fortschritte gemacht. Zurückhaltend formuliert, aber den Sachverhalt treffend, heißt es in einer dieser Bilanzen: „Fort-

schritte in Richtung Demokratie blieben hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.“¹

Die als Basis für den euro-mediterranen Integrationsprozess angestrebte politische Konvergenz stellte sich in den vergangenen zehn Jahren nicht ein. Offensichtlich ist, dass bislang in den arabischen Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens keine demokratischen Systeme etabliert oder demokratische Transitionsprozesse eingeleitet wurden. Die auf Demokratieförderung abzielende politische Reformagenda der EMP hat demnach auch in jenen Staaten, die wie Tunesien, Marokko und Jordanien Mitte der 1990er Jahre Verhandlungen über Assoziationsabkommen aufnahmen² – allen Vereinbarungen und Bekenntnissen zu politischen Reformen und Demokratie in diesen Ländern zum Trotz – keine entsprechenden Entwicklungen ausgelöst.

2. Die politische Reformagenda der EMP – ein Anhängsel?

Die Vereinbarungen

Mit der Unterzeichnung der Erklärung von Barcelona und der Aufnahme von Verhandlungen über Assoziationsabkommen stimmten die nordafrikanischen und nahöstlichen Staatsführungen im Prinzip neben der Partnerschaft im wirtschaftlichen, finanziellen und Sicherheitsbereich einer Zusammenarbeit im sozialen, kulturellen und menschlichen Bereich sowie einer „politischen Partnerschaft“ zu.³ Die politische Partnerschaft sieht u.a. die Förderung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und die Garantie ihrer Ausübung, die Förderung von Meinungs-, Glaubens- und Religionsfreiheit, von Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken, von Toleranz zwischen gesellschaftlichen Gruppen und die Bekämpfung von Manifestationen der Intoleranz, des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit vor. Die Teilnehmer der Konferenz von Barcelona gaben 1995 ihrer Überzeugung Ausdruck, dass es wichtig sei, im Rahmen des Erziehungswesens Men-

schenrechte und Grundfreiheiten zu lehren und durch entsprechende Maßnahmen Rechtsstaatlichkeit und die Zivilgesellschaft zu stärken. Mit der politischen Reformagenda der EMP wurde das Ziel „Demokratisierung“ in den Partnerstaaten Nordafrikas und des Nahen Ostens als Teil des umfassenden Reformprozesses festgeschrieben.

Die Ziele der EU

Die Neugestaltung der EU-Kooperation mit den Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeeres, die erst durch die weltpolitischen Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den davon ausgehenden Impulsen für eine Verhandlungslösung im Nahostkonflikt möglich geworden ist, stand allerdings unter sicherheitspolitischen Vorzeichen. Das Gesamtkonzept der EU für den Mittelmeerraum wie es schließlich 1995 auf der Konferenz von Barcelona vorgestellt wurde, sollte hauptsächlich Stabilitätsrisiken mindern, den Nahostfriedensprozess fördern und die Auswirkungen von politischen und wirtschaftlichen Krisen auf Europa (wie u.a. durch Migration) in Grenzen halten. Die Realisierung dieses Zieles sollte durch eine intensivierte wirtschaftliche, sicherheitspolitische, soziale, entwicklungspolitische und politische Kooperation und die Förderung horizontaler Kooperationsstrukturen unter den Staaten des Mittelmeerraumes oder zumindest in Subregionen erreicht werden.⁴ Angestrebt wurde die Befähigung der Staaten zur Problem- und Konfliktlösung. Im Mittelpunkt der Kooperation stand (und steht) die wirtschaftliche Entwicklung als Dreh- und Angelpunkt für eine innere Befriedung und Unterbindung von Migration (nach Europa). Hilfen zur Einführung von Marktwirtschaft und zur Abstützung der nötigen Umstrukturierungsprozesse sind zentrale Instrumente dieser Kooperation. Das Konzept des euro-mediterranen Wirtschaftsraumes, der 2010 in die Schaffung einer Freihandelszone münden soll, und die Sicherheitskooperation waren auch aus der Perspektive der arabischen Partnerländer das eigentliche Kernstück der EMP, die – wie das

erhoffte Ergebnis: Frieden, Stabilität und Wohlstand – auf beiderseitiges Einvernehmen stießen.

Ganz im Gegensatz zur wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Kooperation blieb das in die Barcelona-Erklärung aufgenommene Bekenntnis zu demokratischen Reformen in den Folgejahren wenig „konkret“; selbst wenn die neu geschlossenen Abkommen einen Passus aufweisen, der zur politischen Reform verpflichtet und eine Suspendierung von Hilfe und Handelsvereinbarungen vorsieht, wenn es zu demokratischen Rückentwicklungen kommen sollte oder politische Reformen nur in ungenügendem Maß stattfinden, fehlen Präzisierungen, wann die Konditionalität in Kraft tritt. Es liegt keine Meßlatte vor, um den kritischen Punkt bestimmen zu können, der zur Suspendierung von Hilfe und Handelsvereinbarungen führen kann. In der Kooperationspraxis wurde schließlich dieser Passus – vor allem auf Seiten der Adressaten – eher als „Ermunterung“ zu politischen Reformen denn als Verpflichtung verstanden, zumal sich alle Unterzeichner der Erklärung von Barcelona auch auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verpflichtet hatten und jedem Staat das Recht zubilligten, sich sein politisches, soziokulturelles, wirtschaftliches und Rechtssystem „frei zu wählen“. Damit waren zwei an sich unvereinbare Positionen formuliert worden; in der politischen Praxis „regelte“ sich diese Unvereinbarkeit stillschweigend zugunsten des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates.

Die politische Reformagenda kann deswegen durchaus als „Anhängsel“ bezeichnet werden, das europäische und internationale Befindlichkeiten befriedigen soll, aber von vorneherein „in die zweite Reihe“ verfrachtet wurde. Die Aufnahme der Nichteinmischungsvereinbarung in der Erklärung von Barcelona bestärkte diese Annahme. Auf keinen Fall sollten die übergeordneten sicherheitspolitischen Interessen und die generelle Vertiefung der Kooperation, die auch zur Förderung des Nahostfriedensprozesses

als notwendig erachtet wurde, gefährdet werden. In den 1990er Jahren war zudem die Annahme verbreitet, dass politische Reformen in Richtung Demokratisierung als mehr oder weniger automatischer Nebeneffekt einer marktwirtschaftlichen Umgestaltung auftreten und somit auch in den nordafrikanischen und nahöstlichen Partnerstaaten mit diesem Effekt zu rechnen sei. Diese Annahme stützte sich auf Erfahrungen in anderen Weltregionen, erwies sich jedoch für Nordafrika/Nahost als falsch; „spill-over-Effekte“ auf den politischen Bereich traten nicht ein, doch dies konnte Mitte der 1990er Jahre noch nicht vorausgesehen werden.⁵

Demokratieförderung im Rahmen der EMP als Diskursstrategie

Das Schlussdokument der Konferenz von Barcelona ist eine „Erklärung von Werten“ und verlangte eine Zustimmung zu Grundsätzen, die – dem Namen „Partnerschaft“ zum Trotz – von der EU vorgegeben wurden. Die neue EMP war getragen von einer Art „euphorischer Hoffnung“, stimuliert durch die Erfolge der Wirtschaftsliberalisierung und der Demokratisierungsprozesse in Osteuropa nach dem Zerfall der Sowjetunion. Argumentativ galt/gilt deswegen auch die Förderung der Wirtschaftsliberalisierung als Aktivität zur Demokratieförderung, durch die eine „bottom-up“-Dynamik ausgelöst werden soll. Weitere Maßnahmen zur Demokratieförderung, mit der Druck von „unten nach oben“ erzeugt werden sollte, waren Fördermaßnahmen zugunsten der Zivilgesellschaft und von „guter Regierungstätigkeit“. Kern der neuen Mittelmeerstrategie blieb jedoch – insbesondere in der Wahrnehmung der betroffenen Staatsführungen – die Schaffung von Bedingungen für eine Freihandelszone und damit die Förderung einer entsprechenden Wirtschaftsreform, flankiert von einer Justiz- und Verwaltungsreform zur Einführung adäquater marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen in den Partnerstaaten.⁶ Das speziell im Rahmen der EMP aufgelegte Programm zur Demokratieförderung (MEDA-Democracy) kann darüber nicht hinwegtäuschen. Das 1996 aufgelegte MEDA-Programm für die

Partnerländer im südlichen und östlichen Mittelmeer wurde in die 1994 auf Beschluss des Europäischen Parlaments eingerichtete Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte eingegliedert und sollte speziell Nichtregierungsorganisationen (NRO), die sich für Demokratie und Menschenrechte engagieren, durch Kredite fördern. Desgleichen sollten entsprechende Projekte an Universitäten, Forschungsinstituten und öffentlichen Einrichtungen unterstützt werden. Richard Youngs kritisierte zurecht die finanzielle Bescheidenheit dieses Programms, das zudem über 40 Prozent seiner Mittel für die Förderung von Maßnahmen in Israel und den besetzten Gebieten reservierte.⁷

Es ist Richard Youngs zuzustimmen,⁸ der bezüglich der Demokratisierungsstrategie der EU von einem ausschließlichen „Diskurs über Demokratie“ unter den Beteiligten der EMP schreibt; der Ansatz deckt sich mit dem Stellenwert, der dem „Dialog“ Korb I des Barcelonaprozesses zugewiesen wird. Die politische Reformagenda der EMP kann deswegen als „Diskursagenda“ der EU über eine angestrebte Konvergenz bezeichnet werden, deren langfristige Zielvorgaben periodisch in Erinnerung gerufen werden. Es gilt in diesem Zusammenhang auch zu bedenken, dass der europäische Diskurs über Demokratie und Menschenrechte sich parallel an eine wachsende, normativ orientierte europäische und internationale Öffentlichkeit wendet, die seit Ende des Ost-West-Konflikts von demokratischen Staaten verstärkt normative, d.h. konkret an Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ausgerichtete Konzepte zur Legitimation der Außen- und Entwicklungspolitik erwartet. Die Annahme, dass Demokratien nach innen wie außen friedlich sind, gewaltfreie Mechanismen zur Konflikt- und Problemlösung entwickeln und entwicklungspolitisches Potential frei setzen, das „bessere“ bzw. „überlegenere“ System sind, um mit den Herausforderungen der Globalisierung fertig zu werden, findet weithin Zustimmung. Die sicherheitspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus seit dem 11. September 2001 und die

massiv verstärkten Aufforderungen an die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, sich zu demokratisieren, sowie die Multiplikation von Demokratieförderprojekten, mit denen sich die nordafrikanischen und nahöstlichen Staatsführungen konfrontiert sehen, spiegeln diese Erwartungshaltung und die vorherrschenden Annahmen wider.

Es gibt zur Zeit praktisch keine außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Maßnahme, die nicht in den Kontext einer Förderung von Demokratie, Menschenrechten oder „guten Regierungsführung“ gestellt wird. So hat auch – um ein Beispiel zu nennen – der Europäische Rat auf seinem Treffen am 26. März 2004 in Brüssel bei der Ankündigung einer Strategischen Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum und dem Nahen und Mittleren Ostens erklärt, „eine vertiefte Kooperation anzustreben“, mit der Fortschritte im Bereich Demokratie und Menschenrechte erzielt werden sollen. Bei der Festlegung der zentralen Kooperationsbereiche und Ziele der EMP für den Zeitraum 2005-2010 wurden im April 2005 (in dieser Reihenfolge) definiert: Bildung, Wirtschaftswachstum/Wirtschaftsreform, Menschenrechte und Demokratie. Ungeachtet des ausgebliebenen Erfolgs der 1995 lancierten politischen Reformagenda der EMP wird an dem Ziel Demokratisierung festgehalten. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob von dem gradualistischen Ansatz abgewichen wird und die Konditionalität verstärkt als Instrument zur Druckausübung eingesetzt wird, denn nach wie vor gilt Stabilität als zentrales Ziel.

Der gradualistische Ansatz der EU und das dominante Interesse an der Stabilitätssicherung in den Partnerstaaten bedingte seit 1995 die nachgeordnete Stellung einer spezifischen Demokratieförderung. Bei ausbleibenden politischen Reformen wurde nicht mit Kooperationsentzug gedroht, weil politischer Wandel zwar als wünschenswert erachtet wird, er aber auf keinen Fall in den Partnerstaaten Instabilität begünstigen soll. Im Interesse

der EU waren stabile Staaten, so dass eine aktivere Demokratieförderung automatisch gegen mögliche Stabilitätsrisiken abgewogen wurde.⁹

Kritik an der Umsetzungsstrategie

Auf europäischer Seite ist nach der Ernüchterung über das Ausbleiben demokratischen Wandels in den Partnerstaaten Nordafrikas und des Nahen Ostens seit 2001/2002 und im Vorfeld des 10. Jahrestages des Barcelonaprozesses zunehmend Kritik an der eingeschlagenen Strategie zur Durchsetzung der politischen Reformagenda geübt worden. Einige Wissenschaftler bezeichneten sie als zu „zaghaft“,¹⁰ andere schreiben den Misserfolg dem Primat der sicherheitspolitischen Interessen zu, die seit 1995 politischen Reformen nur eine nachgeordnete Stellung zugewiesen hätten.¹¹ Auf der einen Seite stehe zwar die Demokratieförderung als Mittel zur Schaffung einer dauerhaften Zone des Friedens, auf der anderen Seite stehe aber die als drängend wahrgenommene Notwendigkeit einer sicherheitspolitischen Kooperation zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Eindämmung der Migration nach Europa. Die Stabilität der nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten wird jedoch als unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Kooperation und die Umsetzung von Präventivmaßnahmen gesehen. Dieses Stabilitätsziel kann durch demokratische Transformationsprozesse gefährdet werden, so dass im Prinzip eine Unvereinbarkeit der beiden Ziele gegeben sei.¹² Die prioritären Sicherheits- und Stabilitätsinteressen der EU und die daraus resultierende fehlende Ausübung von Druck¹³ auf die Partnerstaaten zur Umsetzung politischer Reformen gelten somit als wichtige Faktoren, die für das Scheitern der politischen Reformagenda verantwortlich sind.

Die negativ ausgefallene Beurteilung der seit 1995 nicht vorangekommenen politischen Reformagenda des Barcelonaprozesses misst sich bei europäischen Autoren an der Erwartung, eine demokratische Öffnung in Nordafrika/Nahost durch Unterstützungsmaßnahmen von außen tatsächlich in

Gang setzen zu können. Das erfolgreiche Beispiel der osteuropäischen Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts trug mit zu dieser Erwartungshaltung bei. Auch europäische wissenschaftliche Kritik an den Leistungen der EMP im Bereich politische Reformen beurteilten die Entwicklungen in den Partnerländern Nordafrikas und des Nahen Ostens an dem Ziel „Demokratieförderung“.

Die Fakten unterstreichen zwar die bisherige Wirkungslosigkeit der auf Demokratisierung ausgerichteten politischen Reformagenda der EMP in den EU-Partnerstaaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, nicht jedoch das Fehlen von politischen Reformen an sich. Kritiker der „zögerlichen“ Umsetzungsstrategie der EU sollten darüber hinaus bedenken, dass zwei zentrale Faktoren den Erfolg einer politischen Reformstrategie maßgeblich beeinflussen; diese beiden Faktoren relativieren wiederum den „Misserfolg“ der EU-Strategie: Dies ist zum einen das Interesse und die Bereitschaft der Staatsführungen in den EU-Partnerländern, die Demokratisierung ihrer Systeme überhaupt in Angriff zu nehmen und sich dem „Modell“ der EU zu beugen;¹⁴ zum anderen müssen neben den systembedingten hemmenden Faktoren für eine demokratische Umgestaltung von Staat und Gesellschaft die gesellschaftlichen Voraussetzungen sowie die Haltung einflussreicher gesellschaftlicher Gruppen zu „westlichen“ Normen und Ordnungsmodellen in die Bewertung einer solchen Demokratisierungsagenda einbezogen werden. Denn gemessen an diesen Voraussetzungen in den Partnerstaaten waren die EU-Erwartungen – wie die Länderanalysen zeigen – viel zu hoch.

3. Liberalisierung statt Demokratisierung

In den EMP-Ländern werden seit Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre wirtschaftliche und soziale Reformen umgesetzt. In den letzten zehn Jahren nahmen die politischen Liberalisierungsmaßnahmen¹⁵ in den EMP-Ländern unter quantitativen Gesichtspunkten zu. Es kam u.a. zu Lockerun-

gen bei der Vereinigungs- und Parteibildung oder zur Zulassung von Vereinigungs- und Parteienpluralismus, zu Verbesserungen im Bereich Menschenrechte und Rechtssicherheit, zur Stärkung von Frauenrechten, zur Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten, zur Verbesserung der Pressefreiheit und zur Aufhebung des staatlichen Monopols über die Medien. Politische Liberalisierungsmaßnahmen und die Modernisierung der zentralen Institutionen des Staates dien(t)en der Stabilitätssicherung; sie stärkten die Legitimität der Staatsführung und halfen, neue Unterstützer zu gewinnen.¹⁶ Die Machtverteilung, die Kontrollmöglichkeiten des Staates und die Grundkomponenten des politischen Systems änderten sich zwar dadurch nicht, es änderte sich jedoch u.a. der Handlungsspielraum für einige Bevölkerungsgruppen, die Erwartungshaltung der Staatsbürger gegenüber der Regierung als Folge eines veränderten öffentlichen Diskurses und der Referenzrahmen sowohl der Staatsführung als auch der Staatsbürger: Neue Diskurse wurden eingeführt und neue normative Bezüge hergestellt.¹⁷ Das Aufbrechen von Monopolen und die sukzessive Förderung und Zulassung von Privatinitiativen, durch die sich der Handlungsspielraum für gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure erweiterte, selbst wenn die Zugeständnisse fragil, d.h. rücknehmbar sind, veränderte vor allem auch den offiziellen und gesellschaftlichen Diskurs sowie die Kommunikation zwischen Staat und Gesellschaft/Staatsbürger. Begriffe werden zwar oftmals inhaltlich ihrer Komplexität beraubt, wie z.B. der Begriff „Demokratisierung“, die einige Staatsführungen (s.u. Algerien-Beitrag) bereits dann als „gegeben“ ansehen, wenn regelmäßig Wahlen stattfinden, sie sind jedoch inzwischen zu einem festen Bestandteil des politischen Alltags geworden und fließen in Rechtfertigungen von politischen Maßnahmen nach innen wie außen ein.

Mit anderen Worten: Die autoritären politischen Systeme sind durch sukzessive Liberalisierungen und Entdogmatisierungen trotz aller verbliebenen Kontrollkapazität im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahren offener

und „bürgerfreundlicher“ geworden; sie sind konsensbereiter, sofern die Machtverhältnisse nicht in Frage gestellt werden. Gewaltbereite innenpolitische Opposition, gewaltsame Konflikte oder Bürgerkrieg, terroristische Gefahren oder gewaltsam verlaufende soziale Unruhen haben zwar seither periodisch in einzelnen Staaten zu Einschränkungen von Rechten und Rücknahmen von Liberalisierungsmaßnahmen oder Übergriffen der Sicherheitsorgane geführt,¹⁸ eine endgültige Abkehr von dem Öffnungskurs gab es indes nicht; eine vollständige oder dauerhafte Rücknahme von Liberalisierungsmaßnahmen im politischen und gesellschaftlichen Bereich blieb aus. Die Wahrscheinlichkeit ist zudem gering, dass jene Staatsführungen, die eine weitreichende Modernisierung von Staat und Gesellschaft anstreben bzw. diese zur Stabilitäts- und Machtsicherung durchführen, die sukzessive gewährten und ausgebauten Rechte und Zugeständnisse an spezifische Bevölkerungsgruppen vollständig rücknehmen werden oder von den inzwischen formal pluralen Repräsentationsstrukturen abweichen.¹⁹

In den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens ist seit dem Krieg gegen den Irak 2003 und der ausgebauten militärischen Präsenz der USA in der Region auf gesellschaftlicher Ebene vor allem in Ägypten und nahöstlichen Staaten eine Revitalisierung nationaler, identitärer, religiös-konservativer und islamistischer Diskurse festzustellen; mit ihnen ist die Ablehnung „westlicher“ Ideen und Modelle verbunden.²⁰ Die Begriffe Menschenrechte und Demokratie werden in diesen Diskursen zwar benutzt, sie werden jedoch gemäß dem eigenen normativen Referenzsystem umgedeutet; im Falle der Islamisten wird somit das religiöse Recht, die Scharia, zur Referenz; Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat nehmen eine entsprechend andere Bedeutung an. Während also auf der einen Seite eine pragmatische Entdogmatisierung bei den Staatsführungen der EMP-Länder festzustellen ist, haben – mit wenigen Ausnahmen (wie Tunesien) – in den Gesellschaften dieser Länder dogmatische und antiplurale Bewegungen und Gruppen relativ hohen Einfluss; dieser Einfluss verstärkte sich zudem

seit dem 11. September 2001, dem Irakkrieg und der offensiven „Demokratisierungsagenda“ der US-Regierung.

Speziell vor diesem Hintergrund ist es positiv zu bewerten, dass die Staatsführungen der nordafrikanischen und nahöstlichen Partnerstaaten seit 1995 grundsätzlich am EMP-Dialog festhalten, die Wirtschaftskooperation weiter vertiefen wollen²¹ und seit dem 11. September 2001 auch vermehrt die Sicherheitskooperation als „wichtig“ einstufen und ausbauen wollen. Damit wird zwar nicht automatisch das in der EMP enthaltene politische Reformziel vorangetrieben, aber die Ausweitung bzw. Intensivierung der Kooperationsbereiche wird vertrauensbildend wirken. Vertrauensbildung wiederum ist Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog über politische Fragen und zur realistischen Identifikation von politischen Bereichen, in denen eine Konvergenz praktisch angegangen werden kann. Eine Analyse der bisherigen Reformschritte in den EMP-Ländern, der politischen Orientierung ihrer Staatsführungen und der Haltung wichtiger gesellschaftlicher Akteure zu Fragen der politischen Systemreform sollte deswegen eine Aussage über die mittelfristig zu erwartende politische Reformtendenz zulassen (s.u. Länderanalysen und Auswertungskapitel). Mit Sicherheit kann jedoch davon ausgegangen werden, dass schnelle und spektakuläre Fortschritte bei der Umsetzung politischer Reformziele in Richtung Demokratisierung auszuschließen sind.



Anmerkungen

- ¹ Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean community of democratic states, EuroMeSCo Report, Lissabon, April 2005, 76 S.
- ² Zur Statusliste der Assoziationsabkommen vgl. den entsprechenden Link auf der EU-Website <http://europa.eu.int/>. In Kraft ist ein Euro-mediterrane Assoziationsabkommen mit der Türkei (seit 1995), der Palästinensischen Autonomiebehörde (Interimsabkommen seit 1997), Tunesien (seit 1998), Israel und Marokko (seit 2000), Jordanien (seit 2002), Ägypten (seit 2004) und Algerien (seit 1.9.2005). Das Inkrafttreten des 2002 geschlossenen Abkommens mit dem Libanon steht kurz bevor; mit Syrien wurden die im Oktober 2004 eingeleiteten Verhandlungen abgeschlossen, die Unterzeichnung eines Abkommens steht noch aus.
- ³ Diese Kooperationsbereiche sind in den sog. „drei Körben“ der EMP präzisiert. Korb I umfasst die politische und Sicherheitspartnerschaft und spricht in diesem Kontext die o.g. politischen Reformbereiche an: multilaterale politische Dialoge stehen im Zentrum dieses Korbs, was wiederum auf die gradualistische, langfristige Strategie verweist, die für die Anliegen von Korb I als adäquat eingestuft wurde. Korb II zur Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft und Korb III zur Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich ist im Vergleich zu Korb I konkreter und projektbezogener angelegt. Zum Dokument vgl. http://europa.eu.int/com/external_relations/euromed/bd.htm.
- ⁴ Vgl. zusammenfassend Mattes, Hanspeter: Die Europa-Mittelmeer-Konferenz in Barcelona (27.-28.11.2005), in: Nahost-Jahrbuch 1995, Opladen 1996, S. 209-214, vgl. auch: Jacobs, Andreas: Problematische Partner. Europäisch-arabische Zusammenarbeit 1970-1998, Köln 2003, S. 270-284.
- ⁵ Vgl. zur späteren Überprüfung der These fallbeispielhaft Bellin, Eva: Stalled democracy, Ithaca/London 2002.
- ⁶ Zu den Zielen der EMP allgemein vgl. auch Jacobs, Andreas/Köhler, Michael: Die Veränderungen in den Beziehungen der nahöstlichen Staaten zur Europäischen Union, in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Neue geopolitische Konstellationen im Nahen Osten nach dem 11. September 2001, Hamburg 2003, S. 181-200; vgl. auch Gillespie, Richard/Youngs, Richard (Hrsg.): The European Union and democracy promotion. The case of North Africa, London/Portland 2002; Hollis, Rosemary: Europe in the Middle East, in: Fawcett, Louise (Hrsg.): International relations of the Middle East, Oxford 2005, S. 307-327.
- ⁷ 1996-1999 standen MEDA-Democracy 27 Mio. ECU zur Verfügung. Vgl. Youngs, Richard: The European Union and democracy promotion in the Mediterranean. A new or disingenuous strategy?, in: Gillespie/Youngs 2002, a.a.O. (Anm. 6), S. 40-62, hier S. 55-58.
- ⁸ Vgl. ebenda, S. 42-43.

- ⁹ Vgl. hierzu im Detail Malmvig, Helen: Cooperation or democratisation? The EU's conflicting Mediterranean security discourses, Kopenhagen 2004 (DIIS Working Paper. 2004/8), 26 S.
- ¹⁰ Vgl. Joffé, George: The status of the Euro-Mediterranean Partnership, Lissabon 2004, www.euromesco.net/imgupload/the_state_of_the_emp.pdf, hier S. 17.
- ¹¹ Vgl. z.B. Malmvig 2004, a.a.O. (Anm. 9).
- ¹² Vgl. hierzu die Ausführungen von Holm, Ulla: The EU's security policy towards the Mediterranean: An (im)possible combination of export of European political values and anti-terror measures?, Kopenhagen 2004 (DIIS Working Paper. 2004/13), 15 S.
- ¹³ Es kam in einigen Fällen höchstens zu verbalem Protest gegenüber den Staatsführungen, wenn offenkundige Menschenrechtsverletzungen in den Medien publik wurden.
- ¹⁴ Richard Gillespie und Laurence Whitehead kamen bei ihrer kritischen Bilanz der ersten sieben Jahre EMP zu dem Schluss, dass nordafrikanische (dasselbe gilt jedoch auch für nahöstliche) Regierungen es verstanden hätten, die Auswirkungen der europäischen Agenda zugunsten von Demokratisierung entweder bedeutungslos zu machen oder in Projekte umzuorientieren, die mit ihren eigenen Zielen übereinstimmen. Vgl. Gillespie, Richard/Whitehead, Laurence: European democracy promotion in North Africa: limits and prospects, in: Gillespie/Youngs 2002, a.a.O. (Anm. 6), S. 192.
- ¹⁵ Also vorwiegend Maßnahmen zur Stärkung der individuellen Freiheiten und Grundrechte sowie der Presse-/Medienfreiheit.
- ¹⁶ z.B. durch Aufstiegsmöglichkeiten für die jüngeren Generationen im Staatsapparat oder in der Regierungspartei; Verbesserung der Partizipation und Wahlchancen von Frauen.
- ¹⁷ Wie z.B. durch die formale Einführung von politischem Pluralismus in bisherigen Einparteistaaten oder durch die Bezugnahme auf Menschenrechte, Demokratie, Frauengleichstellung/Frauenrechte.
- ¹⁸ Als Beispiel ist hier Algerien in den 1990er Jahren (nach Abbruch der Wahlen Januar 1992 und Beginn des Bürgerkrieges) zu nennen.
- ¹⁹ Im Falle einer islamistischen Machtübernahme und eines entsprechenden Systemwechsels sind allerdings solche Rücknahmen durchaus zu erwarten.
- ²⁰ Vgl. Details bei Faath, Sigrid (Hrsg.): Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Inhalte, Träger, Perspektiven, Hamburg 2004, 508 S.
- ²¹ Vgl. z.B. die Ausführungen des tunesischen Staatsministers im Auswärtigen Amt für europäische Angelegenheiten, in: *Réalités*, Tunis, Juni 2005, S. 81.

Marokko

Sigrid Faath

1. Stellenwert der EU für Marokko

Neben der geographischen Lage waren wirtschafts- und handelspolitische Überlegungen für die ausgeprägte Kooperationsbereitschaft des 1956 unabhängig gewordenen Marokko mit Westeuropa bis heute bestimmend. Der Abschluss eines ersten Assoziationsabkommens über fünf Jahre mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) 1969, das Zollsensungen und Einfuhrerleichterungen für marokkanische Exporte in die EG vorsah, bildete den Auftakt einer Kooperation, die durch finanzielle und technische Aspekte sukzessive erweitert wurde. Aus wirtschafts- und handelspolitischen

Gründen löste die Aufnahme Spaniens und Portugals in die EG 1986 Befürchtungen aus, den wichtigen Absatzmarkt zu verlieren, weil diese Staaten eine ähnliche Produktpalette anboten. König Hassan versuchte deswegen 1984 mit einer informellen Anfrage und 1987 mit einem offiziellen Antrag auf Mitgliedschaft in der EG die strategische Bedeutung Marokkos für Westeuropa als Hinterland und Bindeglied nach Afrika ins Bewusstsein zu rufen. Ziel dieses von vorneherein zum Scheitern verurteilten Schrittes war in erster Linie die Verwirklichung einer vertieften Kooperation. Eine Kooperation mit der EG bzw. der EU wurde von König Hassan als wichtiges Mittel zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme Marokkos eingeschätzt. Die Bereitschaft, sich in den Barcelonaprozess einzubringen, war deswegen von Anfang an hoch.¹ Für Marokko, das am 26.2.1996 das Euro-Mediterrane Assoziationsabkommen unterzeichnete (in Kraft seit 1.3.2000), standen stets die wirtschafts- und entwicklungsbezogenen Aspekte der Euro-Mediterranen Partnerschaft im Mittelpunkt. Seit dem Tod König Hassans am 23.7.1999 führt König Mohammed VI. diese Politik mit denselben Prioritätensetzungen fort. Mit Hilfe der EMP sollen die dringend notwendigen Wirtschaftsreformen und die soziale Entwicklung Marokkos vorangetrieben werden. Marokkos „nachdrückliche“ Unterstützung des Barcelonaprozesses wurde von der EU-Kommission in ihrem Länderbericht Marokko von 2004 denn auch sehr positiv hervorgehoben.² Die wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Beweggründe sind schließlich auch verantwortlich für die Kooperationsbereitschaft im Rahmen der neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik³ (ENP) und die positive Resonanz auf Kooperationsangebote anderer Staaten.⁴

Marokko hat von den EMP-Ländern zwischen 1996 und 2005 mit rund 1,1 Mrd. Euro die meiste EU-Hilfe erhalten.⁵ Die Mittel dienten in erster Linie der Unterstützung der Wirtschaftsreformen und der sozioökonomischen Entwicklung (Verbesserung der Lebensbedingungen) und finanzierten z.B. Projekte zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung, zur Förderung des

Baus von Sozialwohnungen, der Verwaltungs- und Justizreform sowie des Bildungs- und Ausbildungsbereichs. Das Nationale Richtprogramm für 2004-2005⁶ legte den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in Elendsvierteln. Spezifische Demokratiefördermaßnahmen spielten im Vergleich eine nachgeordnete Rolle.⁷ Im Rahmen der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDMR) wurden 2005 eine Million Euro für Mikroprojekte von Menschenrechtsorganisationen bereitgestellt.⁸ Im Gesamtzeitraum 1995-2005 war die politische Reformagenda der EMP für beide Partner offensichtlich keine Priorität. Politische Reformen, darunter insbesondere Reformen im Menschenrechtsbereich, finden allerdings seit 1990 statt. Eine direkte Verbindung zwischen EMP und den seit 1999 umgesetzten Reformen kann indes nicht hergestellt werden.

2. Politische Reformen seit 1995

Politische Liberalisierungsmaßnahmen wurden ab 1990 durch zunehmende soziale Proteste und den Generalstreik vom Dezember 1990, der in gewalttätige Unruhen mündete, ausgelöst. Die sozialen Proteste und Unruhen waren wiederum eine Folge der negativen Auswirkungen des seit 1983 laufenden IWF-gestützten Strukturanpassungsprogramms und der damit verbundenen Sparmaßnahmen des Staates. Seit Ende der 1980er Jahre häufte sich zudem die internationale Kritik an der Menschenrechtssituation in Marokko und die islamistische Bewegung mobilisierte sich gegen die Staatsführung. Die Islamisten versuchten gezielt, die soziale Unzufriedenheit für ihre Zwecke auszunutzen. König Hassan wollte deswegen zur Sicherung der innenpolitischen Stabilität die im Parlament vertretenen Oppositionsparteien für eine Regierungsbeteiligung gewinnen. Von dieser Einbindung der Oppositionsparteien erwartete sich der König einen größeren Handlungsspielraum für weitere Strukturreformen und die „Disziplinierung“ der diesen Parteien nahestehenden starken Gewerkschaftsverbände. Die Öffnungsstrategie seit Anfang der 1990er Jahre wurde somit von den wirt-

schaftlichen und sozialen Problemen des Landes diktiert. Die Oppositionsparteien stellten allerdings Bedingungen, die vor den Parlamentswahlen 1993 nicht mehr erfüllt wurden. Die seit Mai 1992 im Demokratischen Block zusammengeschlossenen linken Parteien USFP, PPS und OADP und die arabisch-national orientierte PI⁹ forderten u.a. die Direktwahl des Repräsentantenhauses sowie freie und faire Wahlen, nachdem es erneut bei den Wahlen von 1993 zu massiven Wahlfälschungen gekommen war. Erst mit der Verfassungsänderung von 1996 ging der König auf die zentrale Forderung des Demokratischen Blocks ein und schuf die Voraussetzungen für eine direkte Wahl des Repräsentantenhauses. Es wurde eine zweite, indirekt zu wählende Kammer des Parlaments eingerichtet und die erste Kammer fortan direkt gewählt. Nach den vorgezogenen Legislativwahlen 1997, aus denen die USFP als stärkste Fraktion hervorging, ernannte der König den USFP-Parteiführer Youssoufi zum Premierminister und übertrug ihm die Regierungsbildung. Von den reformorientierten Kräften des Demokratischen Blocks erwartete sich der König eine neue Dynamik und eine schnellere und effektivere Lösung der sozioökonomischen Probleme. Zu strukturellen Veränderungen bezüglich der Entscheidungsfindung und der Macht- oder Kompetenzverteilung zwischen König-Regierung-Parlament kam es indessen nicht. Mit anderen Worten: die Kooptierung der Oppositionsparteien wie auch eines Teils der islamistischen Bewegung, deren „Übernahme“ einer legalen, aber inaktiven Partei und Teilnahme an den Legislativwahlen 1997 geduldet worden war, erweiterte die formale Partizipation und diente der Konsensstiftung über das Wirtschafts- und Entwicklungsprogramm. Eine vergleichbare Funktion hatten die unter König Hassan seit 1990 eingeleiteten Verbesserungen im Menschenrechtsbereich.

König Mohammed setzte nach dem Tode seines Vaters 1999 diese politische Liberalisierungsstrategie fort und vertiefte sie sogar in Teilbereichen. Die Grundstrukturen des politischen Systems wurden dabei nicht angegriffen: Die Monopolstellung des Königs, der einen uneingeschränkten religiö-

sen und weltlichen Führungsanspruch hat, blieb stets gewahrt. Marokko ist eine Monarchie mit Verfassung, was nicht zu verwechseln ist mit einer konstitutionellen Monarchie, denn der König ist jeglicher Kontrolle der verfassungsmäßig eingerichteten Institutionen entzogen. Er steht über der Verfassung, die ihn als „heilig und unantastbar“ definiert. Als „heilige Werte“, die von einer Verfassungsänderung ausgenommen sind, gelten neben der monarchischen Staatsform der Islam als Staatsreligion, die nationale Einheit und die territoriale Integrität. Politische Reformeingriffe beschränken sich somit automatisch auf die formal modernen Institutionen, die Verbesserung von Funktionsabläufen oder die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten zur Förderung einer kooperativeren Beziehung zwischen Bevölkerung und Staat.

Alle legalen politischen Akteure des verfassungsmäßig verankerten Mehrparteiensystems sind in das hierarchische System eingepasst, das jeden Staatsbürger zur Loyalität gegenüber dem König verpflichtet. Die Verfassung dient dem König als „Pakt“ zwischen ihm und dem Volk, den Repräsentanten der Gesellschaft (im Parlament) und den staatlichen Institutionen. Gewaltenteilung besteht in diesem System nicht, das dominiert wird von der Loyalitäts- und Gehorsamspflicht gegenüber dem König. Mit Hilfe der Exekutive und Legislative leitet, orientiert und entscheidet der König. Handlungsspielräume für die verfassungsmäßigen Organe weist er zu; die „königlichen Botschaften“ an das Parlament, das zur Konsultation des Königs dient, sind Direktiven, die umgesetzt werden müssen; laut Verfassung können sie nicht Gegenstand von Debatten werden.

Formal ist die Regierung gegenüber dem Parlament verantwortlich, d.h. das Parlament muss dem Regierungsprogramm zustimmen; die Tatsache, dass es sich um die „Regierung des Königs“ handelt, die letztendlich sein Programm vorlegt, verhindert eine freie Debatte. Dieses auf den König fixierte Loyalitäts- und Konsenssystem funktioniert auf allen politischen Ebenen.

Modifikationen dieses institutionellen Rahmens wie z.B. die Einführung einer zweiten Kammer im Parlament 1996 oder die Änderung des Wahlrechts zur Verbreiterung der Partizipation sind so konzipiert, dass sie keine Auswirkungen auf die Grundstruktur des politischen Systems haben.

Priorität hat für König Mohammed zweifellos die Modernisierung des Landes, die Förderung der Wirtschaftsentwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen zum „Schutz vor Fanatismus (Islamismus) und Instabilität“; dies stellte König Mohammed in zahlreichen Reden heraus. Die Bekämpfung der Armut,¹⁰ die Schaffung von Arbeitsplätzen, der Ausbau der sozialen Infrastruktur sowie eine Bildungs- und Ausbildungsreform inklusive einer umfassenden Alphabetisierungskampagne¹¹ sind die zentralen Pfeiler seiner Politik. Politische Reformen in Richtung einer Demokratisierung nach westlich-liberalem Muster stehen nicht auf der Agenda. Der König spricht denn auch nicht von einer Demokratisierung des politischen Systems, sondern von einer „Demokratisierung der Gesellschaft“.¹²

Verfassungsmodifikationen

In der Verfassung von 1992 erfolgte erstmals ein Bekenntnis zu den universellen Menschenrechten. Sie schrieb ferner die Gründung eines Wirtschafts- und Sozialrates und eines Verfassungsrates zur Überwachung von Wahlen vor. Mit der Verfassungsmodifikation von 1996 wurde ein Zweikammerparlament eingeführt und die Direktwahl der ersten Kammer verfügt. Die zweite Kammer kann zwar kein Gesetz verhindern, das in der ersten Kammer angenommen wurde, aber sie kann Gesetzesvorlagen einbringen und mit einem Drittel der Stimmen ihrer Mitglieder ein Misstrauensvotum gegen die Regierung anstreben. Stimmen zwei Drittel der Mitglieder dafür, ist es angenommen und die Regierung muss zurücktreten.

Parteienpluralismus, politische Partizipation, Wahlen

Marokko ist seit der Unabhängigkeit ein Mehrparteiensystem; die Verfassung verbietet sogar explizit ein Einparteiensystem. Parlamentswahlen finden seit 1993 regelmäßig statt, wenngleich wegen der Verfassungsänderung 1996 (Einführung einer zweiten Kammer) die Parlamentswahlen vorgezogen und 1997 abgehalten wurden; im seither regulären Abstand von fünf Jahren wurden 2002 Parlamentswahlen abgehalten (Kommunalwahlen 1992, 1997 und 2003). Das Wahlgesetz wurde in den letzten Jahren mehrfach modifiziert um die Partizipation der Bevölkerung auszuweiten.¹³ 2002 wurde die Mehrheitswahl in kleinen Wahlkreisen mit proportionaler Zusatzliste eingeführt mit dem Ziel, eine gerechtere und proportionale Repräsentation zu erreichen und größere Parteien zu fördern, die einer fortschreitenden Fragmentierung der Parteienlandschaft Einhalt gebieten sollen. Das letztgenannte Ziel wurde bislang nicht erreicht, weil die Personenfixierung bei Wahlentscheiden weiterhin kleine Parteien profitieren ließ. Eine nationale Zusatzliste (zehn Mandate) erhöhte 2002 erstmals den Frauenanteil in der ersten Kammer des Parlaments. Die zweite Kammer, deren 270 Mitglieder zu drei Fünftel durch Gebietskörperschaften und zwei Fünftel durch Berufskammern und Arbeitnehmer indirekt auf neun Jahre gewählt und alle drei Jahre zu einem Drittel erneuert wird, bindet gezielt spezifische Interessengruppen. 2003 wurde das aktive Wahlalter von 20 auf 19 Jahre herabgesetzt.

Die Mitglieder der beiden Parlamentskammern haben nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Politikgestaltung. Die Stellung des Königs (s.o.) verhindert die Autonomie der Legislative. Gesetzesinitiativen können nur dann umgesetzt werden, wenn sie sich mit den Vorstellungen des Königs decken. Von Parlament und Regierung wird Konsensbereitschaft und die Unterstützung der Ziele des Königs erwartet. Durch vermehrten Rückgriff auf „Königliche Kommissionen“, die Vorschläge zu wichtigen Reformbereichen erarbeiten,¹⁴ werden sowohl die entsprechenden Fachministerien

als auch das Parlament bei der vorbereitenden Entscheidungsfindung umgangen. Die Tatsache, dass 2002 der König erstmals das Justizministerium¹⁵ nicht einem parteilosen Minister übertrug, stellt einen Traditionsbruch, aber keinen qualitativen Einschnitt in das System dar.

Das am 21.10.2005 vom Repräsentantenhaus verabschiedete Parteiengesetz regelt die staatlichen Subventionen¹⁶ für Parteien neu, wobei wieder das Ziel ist, die Parteienlandschaft zu rationalisieren und Allianzen zu begünstigen. Über die Zulassung einer Partei befindet weiterhin das Innenministerium, was von den Islamisten des PJD¹⁷ und dem Parteizusammenschluss der „extremlinken“ Parteien PSU¹⁸ kritisiert wurde.

Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten

König Hassan reagierte seit 1990 auf die zunehmende nationale und internationale Kritik an der Situation der Menschenrechte und der bürgerlichen Freiheiten in Marokko. Am 8.5.1990 verfügte er die Einrichtung des staatlichen Menschenrechtsrates CCDH;¹⁹ es folgten Modifikationen der Strafprozessordnung, die Auflösung der berüchtigten Haftanstalt Tazmamart (1991) und die Freilassung von „politischen Gefangenen“. Wichtige internationale Abkommen wurden unterzeichnet wie u.a. das Abkommen gegen Folter, gegen Frauendiskriminierung – wenngleich mit Vorbehalten – und zum Schutz der Kinder (1993). Das Thema Menschenrechte war damit in den offiziellen Diskurs integriert und aus dem Tabubereich befreit worden. 1994 kündigte der König nach anhaltenden Manifestationen der Vereinigungen der Berberophonen²⁰ an, die Berbersprachen und die Kultur der Berber („Amazigh“) fortan zu fördern und in die Schulcurricula der jeweiligen Regionen als Unterrichtsfach zu integrieren. Die nichtstaatliche Menschenrechtsorganisation OMDH²¹ stellte allerdings 1996 fest, dass seit 1994 bei der Einschränkung der administrativen Willkür und der Reform des Strafvollzugs und der Strafprozessordnung keinerlei Fortschritte erzielt wurden. Positiv vermerkt wurde dagegen die Öffnung der Gefängnisse zur

Inspektion durch Menschenrechtsorganisationen. Am 9.10.1998 kündigte König Hassan an, das Problem der politischen Häftlinge und Verschwundenen definitiv regeln zu wollen; die Durchführungsphase erlebte er selbst nicht mehr. König Mohammed richtete aber ganz in diesem Sinne am 17.8.1999 eine Kommission zur Regelung von Entschädigungsforderungen der Opfer staatlicher Folter und Willkürhaft im Zeitraum 1960-1980 ein; am 10.4.2004 folgte die Gründung der Kommission für Gerechtigkeit und Versöhnung beim CCDH,²² die sich um die öffentliche Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen seit der Unabhängigkeit bis 1999 kümmern und u.a. das Schicksal von Verschwundenen aufklären soll. In diesem Zusammenhang sollte auch die rechtliche Situation ehemaliger politischer Gefangenen regularisiert werden. Diese Maßnahmen wurden in Marokko mehrheitlich positiv aufgenommen, wenn auch einige marokkanische Menschenrechtsorganisationen kritisierten, dass die Aufarbeitung und Aufklärung der Vergehen keine rechtliche Verfolgung und Bestrafung der Schuldigen mit einschloss.

Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Menschrechtssituation seit 1999 umfassen u.a. die Zulassung eines UNO-Menschenrechtszentrums in Rabat im April 2000, die Unterzeichnung eines Kooperationsvertrages zwischen Amnesty International und der marokkanischen Regierung, die repräsentativere Besetzung des CCDH durch Einbeziehung von NRO-Vertretern 2001, die Abschaffung des Sondergerichtes zuständig für Staatsbeamte sowie die Kriminalisierung von Folter.²³ Sieben Menschenrechtsorganisationen starteten im April 2005 eine nationale Kampagne gegen die Todesstrafe;²⁴ ob es zu einer Abschaffung der Todesstrafe kommt ist noch offen, die öffentliche Diskussion über dieses Thema ist jedoch eingeleitet. Während zweifellos in einigen Bereichen des Menschenrechtsschutzes positive Entwicklungen zu verzeichnen sind, wird seit den islamistischen Terroranschlägen in Casablanca vom Mai 2003 wieder vermehrt über Menschenrechtsverletzungen (Foltervorwürfe; Verletzung der bürgerlichen Freihei-

ten) gegen Verdächtige und Verurteilte aus islamistischen Kreisen berichtet.

Was den Kinderschutz,²⁵ Gewalt gegen Frauen in der Familie oder den Schutz von unverheirateten Müttern anbelangt, so fällt den nichtstaatlichen Vereinigungen eine wichtige, aufklärende Aufgabe zu. Die Themen sind gegenwärtig kein Tabu mehr, auch wenn aufgrund der traditionellen, patriarchalen Strukturen, der ökonomischen Verhältnisse (Kinderarbeit) und der Dominanz traditionaler sittlich-moralischer Werte ein Mentalitätswandel nur schwer zu erreichen ist und Rechtsnorm und Rechtspraxis weit auseinander klaffen. Dies gilt in hohem Maße auch für den Bereich „Schutz sexueller Minderheiten“. Der Schutz des kulturellen und sprachlichen Pluralismus wurde nach ersten Zusagen unter König Hassan 1994 in der Praxis nicht vorangetrieben; der anhaltende Aktivismus der Berberbewegung in Marokko führte erst unter König Mohammed zu weiteren Maßnahmen der Sprachförderung an den Schulen und zur Betonung der pluralen Identität Marokkos, die berberisch, arabisch, subsaharisch und andalusisch sei. Die Hauptforderung der Berbervereinigungen, die Anerkennung der Berbersprachen als nationale und offizielle und damit gleichberechtigte Sprachen neben Arabisch, wurde indes nicht gewährt. Das im Juli 2001 gegründete und seit 14.1.2002 arbeitsfähige Königliche Institut für Berbertum („Amazighité“) arbeitet Vorschläge für die praktische Umsetzung der Sprachförderung (Schrift, Lehrbücher, Lehrerausbildung) aus. In der Praxis gibt es Widerstand unter den arabisch-national Orientierten und Islamisten; die ausdrückliche Unterstützung des Projekts durch den König hält den Widerstand bzw. die Gegenmobilisierung allerdings in Grenzen.

Die marokkanische Verfassung gewährt Vereinigungsfreiheit²⁶ und das Recht zur gewerkschaftlichen Organisation (sowie das Streikrecht). Kennzeichen für Marokko ist folglich eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen (NRO)²⁷ und Gewerkschaften. Die Versammlungsfreiheit ist inso-

fern eingeschränkt, als das Innenministerium um Genehmigung ersucht werden muss. Die Pressefreiheit wird restriktiv gehandhabt; Zensur wird ausgeübt, wenn die „Tabus“ überschritten werden, d.h. wenn der König/die Monarchie, die nationale Einheit und die territoriale Integrität, die Armee oder der Islam „verleumdet“ werden. Das 2002 modifizierte Pressegesetz hielt an diesen Einschränkungen fest. Im Juli 2004 sprach sich der König für die Zulassung öffentlicher Meinungsumfragen aus. Die Bilanz der Freiheiten im Medienbereich ist jedoch trotz Liberalisierung des audiovisuellen Sektors „gemischt“ geblieben. Der König setzt sich für Toleranz gegenüber der jüdischen und christlichen Gemeinschaft in Marokko ein und gewährleistet die freie Kultausübung. Missionierung unter Muslimen ist jedoch wie in allen anderen Staaten, in denen der Islam Staatsreligion ist, verboten.

Frauenförderung und Frauengleichstellung

Das Frauenförderprogramm, das von der Regierung als Gesamtkonzept konzipiert worden war und Maßnahmen zur Alphabetisierung und Berufsförderung sowie zur Gleichstellung der Frau durch entsprechende Modifikationen des Familienstatuts einführen sollte, scheiterte im Frühjahr 2000 an den massiven Protesten der islamistischen und religiös-konservativen Bevölkerungskreise. Die Alphabetisierungsmaßnahmen wurden schließlich getrennt durchgeführt. Nachdem das Parlament die rechtliche Besserstellung der Frau nicht vorangebracht hatte, schaltete sich der König direkt ein und forderte am 10.10.2003 die Verabschiedung des Gesetzes, das daraufhin im Januar 2004 von beiden Kammern angenommen wurde und am 4.2.2004 in Kraft trat. Das Gesetz stellt zwar liberale Frauenrechtlerinnen nicht zufrieden, es wird aber auch von ihnen als ein positiver Schritt vor allem zur Besserstellung der Frau in der Ehe und nach der Scheidung gewertet.²⁸ Problematisch ist wiederum die Umsetzung des Gesetzes, weil sie eine Mentalitätsveränderung und eine Internalisierung der neuen

Bestimmungen sowohl unter den Richtern der neu eingerichteten Familiengerichte als auch der Frauen selbst voraussetzt. Frauenorganisationen sind – mit offizieller staatlicher Billigung – diesbezüglich aktiv geworden. Die Repräsentation von Frauen in politischen Ämtern und Entscheidungsfunktionen ist noch marginal.²⁹ Da Frauenförderung und Frauengleichstellung aber ein offenkundiges Anliegen des Königs ist, kann mit weiteren Verbesserungen gerechnet werden.

Fazit

Maßnahmen zur politischen Liberalisierung fanden in Marokko unabhängig vom Barcelonaprozess ab 1990 bis zum Tode König Hassan II. 1999 in begrenztem Maße statt, um sich seither unter König Mohammed quantitativ und qualitativ zu verstärken.³⁰ Die Maßnahmen beschränken und konzentrieren sich insbesondere auf den Bereich Menschenrechte, Frauenförderung und Frauengleichstellung, den Schutz und die Förderung sozial Benachteiligter, Zugeständnisse an Minderheiten zur Sicherung der pluralen Identität Marokkos und den religiösen Bereich zur Förderung eines toleranten Religionsverständnisses. Alle Maßnahmen dienen gleichzeitig der Bekämpfung des islamistischen Einflusses.

Der König versucht, möglichst viele Repräsentanten der Gesellschaft in die formal modernen Institutionen des Landes und die entwicklungspolitischen Programme einzubinden. Mit der Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten und der Zulassung von islamistischen Parteien³¹ soll keine politische Konkurrenz um Programme und keine kritische Opposition zur Regierung im Parlament aufgebaut werden, sondern vielmehr die Zahl der Unterstützer erhöht werden.

3. Begünstigende und hemmende Faktoren für politische Reformen

Die besondere Stellung des Königs als weltlicher und religiöser Führer wirkt sich sowohl begünstigend als auch hemmend auf politische Reformen aus. Die über der Verfassung und außerhalb der Kontrolle staatlicher Institutionen stehende „heilige und unantastbare“ Person des Königs schließt Reformen innerhalb der formal modernen Institutionen des Staates prinzipiell nicht aus. Die Monopolstellung des Königs in dieser nach zentralistischen Entscheidungs- und Handlungsmustern funktionierenden Ordnung, in der alle Beteiligten zum Konsens verpflichtet sind, verhindert einerseits ein autonomes, verantwortungsbewusstes Handeln der formal modernen Institutionen. Diese sind bis heute „Weisungsempfänger“ geblieben. Die Mitglieder dieser Institutionen funktionieren nach den internalisierten Regeln des klientelistischen Systems und sorgen für seinen Fortbestand. In dieser Weise angepasst sind im Parlament nicht nur die Parteien der jeweiligen Regierungskoalition, sondern auch der Opposition (inklusive der Islamisten), weil jedes Ausscheren aus diesem Verhaltensmuster die Position innerhalb des Systems und die damit verbundenen Privilegien bzw. den Ressourcenzugang gefährden würde.

Die Machtfülle des Königs begünstigt andererseits aber die Durchsetzung von politischen Reformen. Spricht sich der König für die Umsetzung einer Maßnahme aus, dann ist weder im Parlament, in den Parteien noch in der Bevölkerungsmehrheit mit massivem Widerstand zu rechnen. Gegenmobilisierung ist nur dann und solange möglich, wie Reformvorschläge „lediglich“ von der Regierung oder einzelnen Ministern kommen und über sie in die öffentliche Diskussion eingespeist werden.

Die marokkanische Gesellschaft ist überwiegend von religiös-traditionalen Normen geprägt; in den städtischen Ballungszentren und ihren sozialen Problemgebieten sowie an den Universitäten und unter arbeitslosen Hochschulabgängern finden islamistische Ideen hohen Zuspruch. Die modernis-

tisch, liberal-reformerisch eingestellte Bevölkerung macht einen verhältnismäßig kleinen Teil der städtischen Bildungselite aus. Die religiös-traditionale Prägung der Bevölkerung und die Staat wie Gesellschaft bestimmenden paternalistischen und hierarchischen Beziehungsstrukturen verstärken sich gegenseitig und festigen die Position des Königs, auf den sich alle Erwartungen und Hoffnungen konzentrieren. Die Parteien, Gewerkschaften, NRO werden in diesem System nicht als „relevante Akteure“ betrachtet.

Die religiöse Autorität des Königs ist in diesem gesellschaftlichen Kontext ein zentraler Machtfaktor; durch sie kann er modernisierende und liberalisierende Maßnahmen in Teilbereichen durchsetzen und gesellschaftliche Veränderungen einleiten. Was jedoch wiederum durch das System selbst verhindert wird, ist der von König Mohammed in seiner Rede vom 14.10.2005 vor dem Parlament geforderte „Mentalitätswandel“ der Bürger und der aktive Beitrag, den hierzu neben dem Bildungswesen die Parteien und die NRO leisten sollen. Denn die Abkehr von einer passiven politischen Kultur, in der jeder nur Hilfe „von oben“ erwartet und sich abwartend verhält, hin zu einer aktiven, partnerschaftlichen politischen Kultur, ist in einem extrem hierarchisierten System problematisch: Jeder Einzelne will sich stets gegenüber der nächst höheren Hierarchieebene absichern; die nach wie vor mangelhafte Rechtsstaatlichkeit und die eng an das Klientel-/Patronagesystem geknüpfte Korruption tragen zum Fortbestehen der passiven Haltung der Bürger bei.

4. Haltung zur Kooperation mit der EU und zu externen Demokratisierungsforderungen

König Mohammed ist davon überzeugt, dass Marokko gegenüber der EU und anderen wichtigen Kooperationspartnern offen sein und eine diversifizierte Kooperation anstreben muss, um für Marokko die Ziele Fortschritt, Entwicklung und Wohlstand zu erreichen. Der Wille des Königs zum Aus-

bau der Beziehungen mit der EU zeigt sich auch in der Bereitschaft, das EU-Angebot der ENP anzunehmen. Priorität hat für Marokko die Kooperation im wirtschaftlichen, sozialen, entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Bereich, wo die Terrorismusbekämpfung und die Unterstützung bei der Bekämpfung der illegalen Migration nach Marokko aus dem subsaharischen Raum im Vordergrund steht.³² Unterstützung zugunsten dieser Prioritätensetzung innerhalb der EMP und der ENP erhält der König inzwischen auch von ehemaligen Kritikern einer solchen Öffnung gegenüber Europa aus dem linken Partei- und Gewerkschaftsspektrum.³³ Die PI als wichtigster Vertreter des arabisch-nationalen Parteispektrums änderte gleichfalls ihre Position und befürwortet eine Öffnung, um die Entwicklung des Landes zu fördern. Für das Gros der Parteien und Gewerkschaftsverbände Marokkos ist die EMP heute eine „strategische Option“.³⁴ Die im Parlament vertretene islamistische Partei PJD schert aus dieser Mehrheitsposition in ihren offiziellen Verlautbarungen nicht aus. Die Teilnahme Marokkos am Barcelonaprozess wurde durch die ungelöste Westsaharafra ge nicht behindert oder anders ausgedrückt, die Kooperation Marokkos mit der EU läuft ungeachtet der ausstehenden Lösung für die Westsahara. Die Frage der „territorialen Integrität“ Marokkos und der „Marokkanität der Westsahara“ torpedierte zwar die Institutionalisierung der regionalen maghrebinischen Kooperation im Rahmen der Arabischen Maghrebunion, beeinträchtigte aber nicht die Kooperation Marokkos in der EMP und ENP.

Eine starke Ablehnungsfront gegen die Kooperation mit der EU gibt es in Marokko nicht. Vehement zurückgewiesen werden aber externe Demokratisierungsforderungen, unabhängig davon, ob sie aus Europa oder den USA kommen. Die Ablehnung solcher Forderungen reicht vom König über das ganze Parteienspektrum, die Gewerkschaften, die Menschenrechts- und Frauenorganisationen bis in die Gesellschaft hinein und erfasst insbesondere auch die nicht legalisierte islamistische Opposition³⁵ und die gewaltbereiten islamistischen Gruppen. Sie unterscheiden sich allerdings jeweils in

der Vehemenz, mit der externe Demokratisierungsforderungen abgelehnt werden.³⁶ König Mohammed besteht darauf, den Reformenrhythmus Marokkos als eines sehr in Traditionen verhafteten Landes selbst zu bestimmen. Politische Reformen, so der König, seien „eine innere Angelegenheit und müssten landesspezifisch ausfallen“. Marokko weigere sich, von wem auch immer Belehrungen anzunehmen.³⁷

5. Perspektiven für politische Reformen

König Mohammed hat zwar durch seine Machtbefugnisse einen großen Handlungsspielraum zur Durchsetzung von Reformen, strukturelle Zwänge und gesellschaftliche Entwicklungen setzen jedoch auch ihm Grenzen. Die sozioökonomischen Probleme Marokkos (steigende Armut, hohe Arbeitslosigkeit), die zunehmende Zahl marginalisierter Bevölkerungsteile und der wirtschaftliche Reformdruck im Hinblick auf das Inkrafttreten der Freihandelszone mit der EU 2010 legen den Handlungsrahmen fest. Berücksichtigen muss der König bei allen Entscheidungen die aktive islamistische Bewegung (inklusive gewaltbereiter Gruppen), deren Ordnungsvorstellungen und Religionsinterpretation sich nicht mit denen des Königs decken. Die islamistische Bewegung versucht, aus den sozialen und wirtschaftlichen Problemen und ihren negativen gesellschaftlichen Folgen politisches Kapital zu schlagen. Ferner muss der König die Interessen der Arbeitgeber sowie der militärischen und administrativen Elite sichern und die Gewerkschaften „befrieden“, um Streiks und die Gefahr sozialer Proteste und Unruhen zu mindern. Das Tempo und die Intensität der Reformeingriffe des Königs variieren deswegen je nach Reformbereich, um die Kontrolle über die einzelnen Reformprozesse und ihre Folgen nicht zu verlieren. Weil für den König die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und des Lebensstandards der Schlüssel zum Erhalt der innenpolitischen Stabilität und zur Eingrenzung des islamistischen Einflusses ist, stehen die wirtschaftlichen und sozialen Reformen im Zentrum seines politischen Handelns. Politische

Reformmaßnahmen bewegen sich dagegen bislang im Rahmen politischer Liberalisierungsmaßnahmen.

König Mohammed hat Anfang des Jahres 2004 klargestellt, was in Marokko nicht zu erwarten sei, nämlich eine parlamentarische Monarchie nach europäischem Vorbild.³⁸ Als der König in seiner Rede vor dem Parlament am 14.10.2005³⁹ die künftigen Aufgaben der Parteien umriss, wies er ihnen keine neue Aufgabe zu, sondern mahnte sie praktisch nur an, ihrer verfassungsmäßigen Aufgabe zur Einbindung der Bevölkerung nachzukommen: Er bezeichnete sie als Instrument, um alle Marokkaner zu einer „guten Beteiligung“ an der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten anzuhalten und vor allem Frauen und die jüngere Generation zu organisieren und ihnen staatsbürgerliche Werte zu vermitteln. Mit anderen Worten, sie sollen „Produzenten von Loyalität und Konsens“ sein und Opposition reduzieren. Politische Reformen mit systemverändernder Qualität sind in Marokko in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Die Reformmaßnahmen werden sich wie bisher auf liberalisierende Maßnahmen beschränken und vor allem Verbesserungen für spezifische gesellschaftliche Gruppen (wie Frauen, Kinder, sozial Schwache) anstreben. Eine nur selektive Umsetzung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten ist im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung und der Eingrenzung des islamistischen Einflusses künftig ebenso wenig auszuschließen wie Einschränkungen der Pressefreiheit, wenn verbliebene Tabus (s.o.) überschritten werden. Dennoch sind seit den 1990er Jahren gerade im Bereich Menschenrechte und Frauenförderung sowie beim Schutz sozialer Randgruppen Fortschritte erzielt und richtungsweisende Maßnahmen ergriffen worden. In ihrem Länderbericht Marokko von 2004⁴⁰ stellte die EU-Kommission fest, dass Marokko beim politischen Dialog, was Menschenrechte und Demokratisierung anbelange, zu den „offeneren Partnern“ zähle. Im Bereich Menschenrechtsschutz trifft dies bei allen bestehenden Unzulänglichkeiten zweifellos zu. Was jedoch eine Demokratisierung anbelangt, kann dieser Einschätzung nicht zuge-

stimmt werden. Qualitativ sind die politischen Reformen in Marokko eindeutig nur als politische Liberalisierungsmaßnahmen zu bezeichnen, die keine Veränderungen an den Grundstrukturen des Systems bewirken können. Obwohl diese politische Liberalisierung in Marokko einzelne Bereiche der politischen Reformagenda des Barcelonaprozesses abdeckt, ist sie weder dem Barcelonaprozess verpflichtet, noch zielt sie darauf ab, das politische System zu demokratisieren.



Anmerkungen

- ¹ Vgl. z.B. Royaume du Maroc: Nouvel accord Maroc-Union Européenne. Mémorandum marocain, Rabat 14.2.1994, 30 S.
- ² Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen Europäische Nachbarschaftspolitik. Länderbericht Marokko, Brüssel, 12.5.2004, S. 3.
- ³ Der gemeinsam erarbeitete Aktionsplan ist seit Juli 2005 in Kraft.
- ⁴ Hierzu zählt das Abkommen über die Errichtung einer Freihandelszone zwischen Marokko und den USA vom März 2004 (seit Januar 2005 in Kraft). Marokko nutzt alle Möglichkeiten, die zur Dynamisierung der Wirtschaft beitragen können und gründete im Februar 2004 in Agadir mit Ägypten, Jordanien und Tunesien eine Arabische Mittelmeer-Freihandelszone, die im Januar 2006 in Kraft treten soll.
- ⁵ MEDA I (1996-1999) sah 630 Mio. und MEDA II (2002-2004) 426 Mio. Euro Hilfe vor. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, a.a.O. (Anm. 2), S. 4-5.
- ⁶ Partenariat Euro-Med. Maroc. Document de Stratégie 2002-2006 & Programme Indicatif National 2002-2004, Brüssel, 6.12.2001, S. 29-52.
- ⁷ MEDA-Democracy machte für die Jahre 1996-1999 z.B. lediglich 0,3 Prozent der Gesamtzuwendungen in diesem Zeitraum aus. Vgl. Haddadi, Said: Two cheers for whom? The European Union and democratization in Morocco, in: Gillespie, Richard/Youngs, Richard (Hrsg.): The European Union and democracy promotion. The case of North Africa, London/Portland 2002, S. 160 ff.
- ⁸ Vgl. Morocco-European Union, Politics, 27.1.2005 (EU allocates 1 million Euro).
- ⁹ USFP (Union Socialistes des Forces Populaires/Union Sozialistischer Volkskräfte); PPS (Parti du Progrès et du Socialisme/Partei des Fortschritts und des Sozialismus); OADP (Organisation de l'Action Démocratique et Populaire/Organisation der demokratischen Volksaktion), PI (Parti de l'Istiqlal/Unabhängigkeitspartei).

- ¹⁰ Als jüngstes Projekt des Königs ist die INDH (Initiative Nationale pour le Développement Humain/National Initiative für menschliche Entwicklung) zu nennen, die im Herbst 2005 anlief. Ihr Ziel ist es, soziale Disparitäten und das regionale Entwicklungsgefälle zu mindern. Vgl. hierzu die Rede des Königs, in: L'Opinion, Rabat, 22.8.2005 (Discours de SM le Roi).
- ¹¹ Die Analphabetenrate beträgt nach offiziellen Angaben 2005 rund 40 Prozent, das sind 8 Prozent weniger als 1998. Mit dem 2005 angelaufenen Fünfjahresprogramm soll sie bis 2010 auf 20 Prozent gesenkt werden; bis 2015 soll sie gegen Null gehen. Vgl. L'Opinion, Rabat, 28.3.2005 (Analphabétisme).
- ¹² Vgl. Le Matin, Casablanca, 11.3.2005 (S.M. Le Roi).
- ¹³ Eine neuerliche Wahlgesetzmodifikation soll 2006 vor den für 2007 geplanten Parlamentswahlen verabschiedet werden.
- ¹⁴ Hierzu zählen die Reform des Familienstatuts, die Verbesserung der Menschenrechtssituation, die Reform des Bildungswesens und die Frauenförderung, aber auch Maßnahmen im Bereich Tourismus und Investitionen.
- ¹⁵ Die Posten des Außen-, Innen-, Justiz- und Religionsministers sowie des beigeordneten Ministers für Verteidigung wurden bisher vom König selbst stets mit parteilosen Persönlichkeiten besetzt.
- ¹⁶ U.a. soll sich die finanzielle Unterstützung einer Partei nach den errungenen Sitzen in den beiden Kammern des Parlaments und nach der bei Legislativwahlen erreichten Stimmenzahl auf Wahlkreisebene richten. Subventionen des Staates sind für alle Parteien geplant, die mindestens 5 Prozent der abgegebenen Stimmen in den Wahlkreisen (bei Legislativwahlen) erreichen. Vgl. im Überblick Le Matin, Casablanca, 22.10.2005 (Le Parlement met les bouchées doubles).
- ¹⁷ Parti de la Justice et du Développement (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung).
- ¹⁸ Parti Socialiste Unifié (Vereinigte Sozialistische Partei).
- ¹⁹ Conseil Consultatif des Droits de l'Homme. Der CCDH sollte die Vorwürfe von Amnesty International untersuchen.
- ²⁰ Der Anteil der Berberophonen an der Bevölkerung beträgt zwischen 35-40 Prozent; weitere 20-25 Prozent gelten als gemischtsprachig, da sie Arabisch und eine der drei Berbersprachen sprechen.
- ²¹ Organisation Marocaine des Droits de l'Homme.
- ²² Instance Equité et Réconciliation (IER); der Vorsitz wurde einem ehemaligen politischen Gefangenen, Driss Benzekri, übertragen.
- ²³ Das vom Repräsentantenhaus am 20.10.2005 verabschiedete Gesetz sieht eine Strafe von 5-15 Jahren und eine Geldstrafe von 900-2.700 Euro für Staatsbedienstete, die der Folter überführt wurden, vor.
- ²⁴ Vgl. L'Opinion, Rabat, 30.4.2005 (Lancement d'une campagne nationale pour l'abolition de la peine de mort au Maroc). In Marokko wird die Todesstrafe seit 1993 nicht mehr vollstreckt.

- ²⁵ Das Arbeitsgesetz wurde modifiziert und die Beschäftigung von Kindern unter 15 Jahren unter Strafe gestellt.
- ²⁶ Im Juli 2002 wurden die Modalitäten zur Gründung von Vereinigungen vereinfacht; die Entscheidung über eine Auflösung liegt seither nicht mehr beim Innenministerium; zuständig sind jetzt die Gerichte.
- ²⁷ 2005 wurden nach offiziellen Angaben rund 30.000 NRO gezählt, davon sind rund 10.000 im Großraum Casablanca/Rabat aktiv.
- ²⁸ Das Gesetz hebt die Gehorsamspflicht der Ehefrau gegenüber dem Ehemann auf und stellt beide Ehepartner bezüglich der Rechte und Pflichten in der Ehe gleich; es legt das Mindestalter für beide Ehepartner auf 18 Jahre fest, erleichtert die Scheidung für Frauen und regelt das Erbe von Kindern neu.
- ²⁹ In der derzeit amtierenden Regierung sind zwei Frauen vertreten. Vor den Parlamentswahlen von 2002 wurde erstmals eine Quote für Frauen eingeführt; dank der „nationalen Liste“, die auf Empfehlung des Königs hauptsächlich zur Aufstellung von weiblichen Kandidaten genutzt werden sollte, sind von 325 Abgeordneten 35 Frauen. Im März 2000 wurde erstmals eine Frau zur Vorsitzenden Richterin ernannt und 2003 übernahm die erste Bürgermeisterin ihr Amt. 2004 brach der König mit einer Tradition im religiösen Bereich und ernannte eine Frau in den 16köpfigen Höchsten Rat der Religionsgelehrten.
- ³⁰ Vgl. Catusse, Myriam/Vairel, Frédéric: « Ni tout à fait le même ni tout à fait un autre. » Métamorphoses et continuité du régime marocain, in: Maghreb-Machrek, Paris, Nr. 175, 2003, S. 73-91.
- ³¹ Mit der Partei Alternative Civilisationelle (Zivilisatorische Alternative) wurde im Juni 2005 erstmals offiziell eine islamistische Partei zugelassen; der seit 1997 im Parlament vertretene PJD hatte durch „Übernahme“ einer bereits existierenden Partei eine offizielle Zulassung umgangen, wobei diese Übernahme von der Staatsführung „geduldet“ worden war.
- ³² Am 20.12.2004 wurde ein Abkommen mit der EU zur Finanzierung der Grenzkontrolle über 40 Mio. Euro geschlossen.
- ³³ Vgl. z.B. Wippel, Steffen: Zwischen Partnerschaft und Integration: Marokkanische Sichtweisen und künftige Gestaltungsmöglichkeiten des euro-mediterranen Verhältnisses, in: von Hauff, Michael/Vogt, Ute (Hrsg.): Islamische und westliche Welt, Marburg 2004, S. 282 ff.
- ³⁴ Vgl. L’Opinion, Rabat, 7.10.2004 (Constitution d’un pôle-méditerranéen).
- ³⁵ Wie die von Abdessalam Yassine angeführte Vereinigung al-Adl wal-Ihsan (Gerechtigkeit und Wohltätigkeit).
- ³⁶ Vgl. Maghraoui, Driss/Zerhouni, Saloua: Morocco, in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost, Hamburg 2005, S. 179-213.
- ³⁷ Vgl. Speech of King Mohammed VI during the Arab Summit in Algiers on March 22, 2005 (www.map.co.ma/mapeng/speeches/).

³⁸ Vgl. L'Opinion, Rabat, 17.1.2004 (Entretien de SM Le Roi Mohammed VI).

³⁹ Vgl. Libération, Casablanca, 17.10.2005 (La réhabilitation des partis).

⁴⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, a.a.O. (Anm. 2), S. 4.

Algerien

Hanspeter Mattes

1. Stellenwert der EU für Algerien

Die weltpolitischen Veränderungen seit Ende der 1980er Jahre vom Ende des Ost-West-Konflikts bis zu den neuen Perspektiven für eine Verhandlungslösung im Nahostkonflikt hatten nicht zuletzt auch Rückwirkungen auf die Politik der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union gegenüber den Anrainerstaaten des südlichen und östlichen Mittelmeeres. Für die bereits 1990 formulierte Bestrebung, im Rahmen einer erneuerten Mittelmeerpolitik vor allem partnerschaftliche und horizontale Kooperationsansätze in der Region zu fördern, boten sich Anfang der

1990er Jahre relativ günstige Voraussetzungen. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft, wie sie sich auf der Konferenz von Barcelona im November 1995 konkretisierte, traf indes auf unterschiedlich vorbereitete und intern verfasste Partnerstaaten. Gerade Algerien war zu diesem Zeitpunkt ein Problemfall, weil die im Februar 1989 eingeleitete formale Öffnung des politischen Systems (Abkehr vom Einparteienstaat durch Zulassung von Parteienpluralismus) die Konstituierung und Agitation von religiös begründeten Parteien brachte, deren totalitäres Weltbild mit der angestrebten politischen Liberalisierung in Konflikt geriet. Der von der Militärführung erwirkte Abbruch der ersten pluralen Parlamentswahl vom Dezember 1991 angesichts eines sich abzeichnenden Sieges des islamistischen FIS¹ führte zu einem Verfassungsnotstand. Nach dem erzwungenen Rücktritt des Präsidenten am 11.1.1992 wurde am 14.1.1992 ein fünfköpfiges Komitee mit der Leitung der Staatsgeschäfte beauftragt. Im Frühjahr 1992 brach ein innenpolitischer Konflikt zwischen Staat/staatlichen Sicherheitsorganen auf der einen und sich immer stärker manifestierenden bewaffneten islamistischen Gruppen auf der anderen Seite aus, der seinen Höhepunkt in den Jahren 1994-1997 erreichte. 1995, also zu dem Zeitpunkt, als die EU ihre euro-mediterrane Initiative startete, griff der bewaffnete Kampf sogar auf Europa (Frankreich) über, wo es zwischen Juli und September 1995 in Paris bei elf Bombenanschlägen der bewaffneten algerischen Untergrundgruppe GIA² sieben Tote und über 100 Verletzte gab.

Vor diesem Hintergrund gab es für beide Seiten, Algerien wie die EU, genügend Substanz insbesondere zur politischen Kooperation sowohl auf bilateraler als auch auf euro-mediterraner Ebene: Die algerische Staatsführung suchte mit regen diplomatischen Aktivitäten im Ausland Verständnis für den unnachgiebigen algerischen Antiterrorkampf zu wecken, warb für materielle Unterstützung des Antiterrorkampfes und versuchte zugleich die in Europa und den USA artikulierte Unterstützungsbereitschaft für die Konfliktlösungsvorschläge der St. Ägidius-Gesprächsteilnehmer³ durch

eine diplomatische Gegenoffensive zu schwächen; hinzu kam das Anliegen, den europäischen Staaten den inneralgerischen politischen institutionellen Normalisierungsprozess (verfassungskonforme Präsidentschaftswahlen im November 1995) zu erläutern.

Die europäische Seite hatte ihrerseits großes Interesse an der Beendigung des innenpolitischen Konflikts, der nicht nur das bilaterale Verhältnis zu den EU-Staaten durch die hohe Anzahl politischer Migranten und die Nutzung Europas als „Hinterland“ für islamistische Terrorgruppen belastete, sondern wesentlich auch für die Blockade der von der EU befürworteten Arabischen Maghrebunion verantwortlich war. Allerdings steckte die EU im Falle Algeriens sehr schnell in einem außen- und sicherheitspolitischen Dilemma. Die mit der Barcelona-Konferenz eingeleitete EMP basiert auf einem Dokument, dessen Hauptinhalt bekanntlich drei eng miteinander verknüpfte Maßnahmenpakete („Körbe“) sind.⁴ Mit dem Konzept der euro-mediterranen Kooperation war in Anlehnung an das Zivilmachtkonzept auch der normative Anspruch verbunden, in den südlichen und östlichen Mittelmeeraanrainerstaaten zu einer Demokratisierung beizutragen, weil entsprechend der These vom demokratischen Frieden Demokratien nicht nur als relativ stabil, sondern auch als jene politischen Systeme gelten, die im Krieg kein Mittel zur Konfliktaustragung sehen. De facto wurden aber in der politischen Kooperation der EU mit Algerien nicht Aspekte der Demokratisierung der politischen Institutionen und die Einhaltung der Menschenrechte jenseits rhetorischer Pflichtübungen eingefordert und entsprechende Aktivitäten massiv unterstützt,⁵ sondern die Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit – sprich die Stabilisierung der politischen Führung Algeriens – prioritär gehandhabt. Dies galt ab der Flugzeugentführung im Dezember 1994⁶ und verstärkte sich analog der Ausweitung der inneralgerischen militärischen Auseinandersetzungen, um nach dem 11. September 2001 in erweiterter Form unter Einbeziehung der USA fortgesetzt zu werden.

Wenn es folglich in Algerien nach 1995 innenpolitische Reformen gegeben hat, dann sind diese *nicht* auf die euro-mediterrane Kooperation zurückzuführen, sondern folgten einer internen Funktionslogik. Etwas anders sieht die Einschätzung im Korb II aus, wo erst der Barcelona-Prozess den Rahmen für die Assoziationsabkommen schuf, an dem sich die algerische Staatsführung beteiligte, weil sie sich davon Impulse und Unterstützung für den in Angriff genommenen notwendigen wirtschaftlichen Reformprozess versprach.

2. Politische Reformen seit 1995

Der politische Reformprozess kam 1995 nach drei Jahren Bürgerkrieg mit bereits rund 40.000 Toten (darunter 100 Ausländer) – auch beeinflusst durch den Aktivismus oppositioneller Parteien und ehemaliger FIS-Kader – vor allem deshalb in Gang, weil die Staatsführung innenpolitische Unterstützung und Legitimierung für die von ihr verfolgte Strategie der Bekämpfung und „Auslöschung“ des militanten Islamismus suchte. Zwei Wege wurden eingeschlagen, um zu Gunsten der Staatsführung zu mobilisieren: Der erste Weg sah vor, Forderungen spezifischer Bevölkerungsgruppen umzusetzen, um diese an die Staatsführung zu binden und in die politischen Entwicklungsprozesse zu integrieren. Zu solchen integrationsfördernden Maßnahmen gehörten die Aufwertung der berberischen Kultur und Sprache (Amazighité) und der für sie eintretenden Vereinigungen,⁷ die Verabschiedung eines spezifischen Entwicklungsprogramms für die algerischen Südpervenzen am 1.10.1995 und die Einrichtung eines Höchsten Rates für Jugend am 5.7.2005 mit 164 Mitgliedern zwischen 18 und 20 Jahren zur Ausarbeitung von Jugendhilfsprogrammen.

Der zweite Weg war institutioneller Natur und betraf die Wiederherstellung der Verfassungsnormalität durch die Ankündigung von pluralen Präsidentschaftswahlen, die nach den entsprechenden Vorbereitungen am 16.11.1995 stattfanden. Hinsichtlich der Wahlbeteiligung übertraf der

Wahlgang alle Erwartungen (16 Mio. Wahlberechtigte; Wahlbeteiligung 74,92 Prozent). Mit 61 Prozent der abgegebenen Stimmen ging der ehemalige Verteidigungsminister, Liamine Zeroual, als Sieger hervor.⁸ Die Präsidentschaftswahl stellte einen ersten Schritt zur Legitimierung staatlicher Organe durch Wahl dar, dem 1996 gezielte Vorbereitungen zur Durchführung von Legislativwahlen (geplant für den 5.6.1997) und Kommunalwahlen (im 2. Halbjahr 1997) folgten. Diesen Wahlen sollte nicht nur die Überarbeitung des Wahlgesetzes (u.a. Einführung der Proporzwahl), sondern vor allem eine Verfassungsmodifikation vorausgehen. Letztere sollte u.a. durch das Gewaltverbot, das Verbot von Parteien auf religiöser Basis, die Stärkung der Exekutive und die Einführung einer zweiten Parlamentskammer (Rat der Nation) mit einem hohen Anteil von Senatoren, die vom Präsidenten ernannt werden, dafür sorgen, dass selbst im Falle eines „islamistenfreundlichen“ Wahlergebnisses in der ersten Kammer des Parlaments (Nationale Volksversammlung) eine islamistische Partei nicht mehr politikbestimmend werden kann. Ein Wahlabbruch wie im Januar 1992 sollte dadurch bereits im Vorfeld überflüssig gemacht werden. Das entsprechende Verfassungsreferendum fand am 28.11.1996 statt (Wahlbeteiligung 79,78 Prozent).

Die Parlaments- und Kommunalwahlen von 1997 verliefen als Folge der institutionellen „Vorsichtsmaßnahmen“, die eine Neufassung des Parteien- und Wahlgesetzes (6.3.1997) und die Neuzulassung der Parteien entsprechend den neu formulierten Kriterien einschloss, in den erwarteten Bahnen. Insbesondere die aus der Reformfraktion der ehemaligen Einheitspartei FLN⁹ hervorgegangene neu gegründete Partei RND,¹⁰ die das Programm des Staatspräsidenten repräsentierte, konnte dank der Unterstützung der einflussreichen Gewerkschaft UGTA bei den Parlamentswahlen im Juni 1997 über das islamistische Parteienspektrum einen deutlichen Sieg erringen. Von den 380 Sitzen der 1. Parlamentskammer entfielen u.a. 156 auf den RND, 64 auf den FLN, 20 auf den sozialistischen FFS¹¹ und 19 auf den

gleichfalls säkular und für eine verstärkte Förderung der berberischen Sprache und Kultur eintretenden RCD, während die beiden legalen islamistischen Parteien nur auf 69 (MSP) bzw. 34 Sitze (Mouvement Nahda/Bewegung der Erneuerung) kamen. Mit 67,1 Prozent Wahlbeteiligung war das Ergebnis rein formal auch demokratisch legitimiert. Ein analoges Ergebnis kam bei den Kommunalwahlen am 23.10.1997 zustande.

Die Regierung unter Regierungschef Ouyahia verfolgte aber alles andere als eine konfrontative Politik gegenüber den religiös-konservativen und legalen, sich von Gewalt distanzierenden islamistischen Parteien, sondern suchte zur Integration dieser Kräfte und zur innenpolitischen Stabilisierung deren Kooperation. In diesem Kontext erfolgte die Aufnahme des MSP in die Regierung (Juni 1997) und das Arabisierungsgesetz vom Juli 1998.

Eine neue Dynamik entstand ab September 1998, als Präsident Zeroual überraschend für 1999 seinen Rücktritt ankündigte und argumentierte, „fünf Jahre erfolgreich verlaufener Konsolidierung des nationalen Wiederaufbaus erlaube den demokratischen Wechsel im höchsten Staatsamt“.¹²

Die nach einer Verschiebung definitiv am 15.4.1999 stattfindenden Präsidentschaftswahlen waren plural und doch auch wieder nicht. Nachdem der zuständige Verfassungsrat am 11.3.1999 sechs Kandidaten zugelassen hatte, traten außer Abdelaziz Bouteflika alle anderen Kandidaten einen Tag vor der Wahl aus Protest über Unregelmäßigkeiten u.a. bei der vorgezogenen Abstimmung innerhalb der Sicherheitsorgane zurück. Wahlsieger mit 73,7 Prozent der abgegebenen Stimmen (Wahlbeteiligung 60,9 Prozent; Wahlberechtigte: 17,5 Mio.) wurde Abdelaziz Bouteflika, Ex-Außenminister (1970er Jahre) und Konsenskandidat sowohl der Militärführung als auch der politischen Entscheidungsträger und Sammlungspersönlichkeit von Unterstützern innerhalb des RND und FLN wie auch unter Islamisten. Insbesondere sein Wahlprogramm, das sich auf die Punkte Konfliktbeendigung („staatsbürgerliche Eintracht“/concorde civile) und Förde-

rung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stützte, zielte erfolgreich auf eine breite Mobilisierung. Während die Anstrengungen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung allerdings eher bescheiden blieben und sich neben Einzelveranstaltungen wie der Konferenz zum nationalen Kampf gegen Armut (Oktober 2000) hauptsächlich auf die Einleitung des Unterstützungsplans für den wirtschaftlichen Aufschwung 2001-2004¹³ konzentrierte, waren die Konfliktbewältigungsmaßnahmen konkreter. So kündigte Präsident Bouteflika als erste Maßnahme eine Amnestie für rund 5.000 Personen aus Anlass des 37. Jahrestages der Unabhängigkeit am 5.7.1999¹⁴ an und unterzeichnete das Gesetz 99-08 zur „Wiederherstellung des nationalen Friedens“, das mit der Veröffentlichung im Gesetzesblatt am 13.7.1999 rechtskräftig wurde. Das Gesetz stellt keine Generalamnestie dar, offeriert aber Personen, die der Gewalt abschwören und sich den Behörden stellen, umfassenden Straferlass. Das Gesetz, am 16.9.1999 in einem Referendum mit 98,63 Prozent Ja-Stimmen (85 Prozent Wahlbeteiligung) angenommen, legte trotz Ablehnung oder Vorbehalten insbesondere unter islamistisch eingestellten Personengruppen den weiteren Kurs fest. Zu diesem gehörte nach der von Präsident Bouteflika dekretierten Generalamnestie für den bewaffneten Arm des FIS (13.1.2000) die Vorbereitung einer umfassenden „Nationalen Versöhnung“ („réconciliation nationale“), die im Sommer 2005 in eine entsprechende Charta¹⁵ mündete, über die am 29.9.2005 die Bevölkerung in einem Referendum positiv abstimmte (nach offiziellen Angaben 97,36 Prozent Ja-Stimmen; 79,76 Prozent Wahlbeteiligung).

Die formal demokratische Praxis von regelmäßigen Wahlen lief hierzu parallel, wenngleich nicht ganz reibungslos.¹⁶ Am 30.12.2000 fand die Neuwahl von einem Drittel der Mitglieder der zweiten Parlamentskammer statt; die Wahlen zur ersten Parlamentskammer am 30.5.2002 erbrachten einen deutlichen Sieg des FLN¹⁷ und die Fortsetzung der sog. „Präsidentiellen Allianz“ bestehend aus den Parteien FLN, RND und dem islamistischen

MSP; Kommunalwahlen wurden am 10.10.2002 und Präsidentschaftswahlen im vorgesehenen Turnus am 7.4.2004 abgehalten. Diese Wahl war anders als 1999 eine plurale Wahl, auch wenn der Sieger wegen der asymmetrischen Machtverhältnisse im Voraus feststand. Verzeichnete von den insgesamt sechs vom Verfassungsrat zugelassenen Kandidaten der islamistische Kandidat mit 5,02 Prozent noch einen kleinen Achtungserfolg, mussten sich alle anderen Kandidaten die restlichen 10 Prozent teilen. Amtsinhaber Bouteflika wurde mit 84,99 Prozent der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von allerdings nur rund 55 Prozent deutlich für eine zweite Amtszeit wiedergewählt, wofür nicht nur der Einsatz des Staatsapparates, des FLN und des Gewerkschaftsverbandes UGTA verantwortlich zu machen ist, sondern auch seine politische Erfolgsbilanz: Große Teile der Wähler schrieben gerade auch in den stark vom Terrorismus betroffenen Gebieten (z.B. Tissemsilt, Tiaret oder Relizane) die deutliche Verbesserung der Sicherheitslage seit 1999 den Bemühungen Bouteflikas zu. Das Abstimmungsverhalten zeigte, dass bei den Wählern bislang die Friedensbemühungen und Anstrengungen zur Beendigung terroristischer Anschläge vor dem Anliegen der Demokratisierung der Institutionen, ja selbst der Durchführung umfassender Wirtschaftsreformen rangierten, vor allem weil letztere mit Arbeitsplatzverlusten verbunden waren bzw. sind.

Politische Öffnung: Partizipationserweiterung und Pluralismus

Algeriens Bruch mit der Einparteiherrschaft des FLN datiert bis 1988 zurück und hat eindeutig innenpolitische Ursachen. Die von Jugendlichen ausgelöst und von anderen Gruppen usurpierten sozialen Unruhen vom Oktober 1988¹⁸ offenbarten die tiefe Legitimationskrise des autoritären Regimes. Der amtierende Präsident Chadli Bendjedid und der Führungszirkel um ihn kamen zur Überzeugung, dass das Regime nur zu stabilisieren sei, wenn es tiefgreifende Reformen insbesondere im Bereich partizipatorischer Strukturen gebe.¹⁹ Folge war die Ankündigung von mehr Pluralismus

und die Durchführung einer Verfassungsmodifikation per Referendum am 3.11.1988 (92,3 Prozent Ja-Stimmen), die semipräsidentielle Strukturen brachte. Insbesondere wurde die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung und das Amt des Regierungschefs gegenüber dem Präsidenten gestärkt. Nach seiner Wiederwahl als Präsident am 22.12.1988 plädierte Präsident Bendjedid sogar, von der Rolle des FLN als auch künftiger massenmobilisierender Kraft überzeugt, für die vollständige Pluralisierung des politischen Lebens.

In der neuen Verfassung, die per Referendum am 23.2.1989 mit 73,4 Prozent der Wählerstimmen angenommen wurde, wurde die Volkssouveränität als Ursprung politischer Macht festgeschrieben und – auch wenn von Parteienpluralismus nicht direkt die Rede war – das „Recht auf Bildung politischer Vereinigungen“ (Art. 40) als politisches Grundrecht festgeschrieben und damit das fast dreißigjährige Machtmonopol des FLN formal beendet. Dass von diesem Recht insbesondere auch die islamistischen Gruppen, die für die Einführung des religiösen Rechts der Scharia propagierten, profitierten, zeigte sich erstmals bei den Kommunalwahlen am 12.6.1990, als der im Frühjahr gegründete FIS bereits einen deutlichen Wahlsieg davontrug. Selbst die autoritäre Ausgestaltung des Wahlrechts, die administrativen Eingriffe und die Förderung anderer islamistischer Parteien konnten den Erfolg des FIS nicht aufhalten, so dass zur Wahrung des säkularen politischen Systems nach der ersten Runde der Parlamentswahl im Dezember 1991 zum Mittel des gewaltsamen Wahlabbruchs und zur Verhängung des Notstandes gegriffen wurde. Davon unberührt blieb jedoch das grundsätzliche Bekenntnis zum Parteienpluralismus, d.h. zur Weiterexistenz politischer Parteien, auch der islamistischen, zumindest dann, wenn sie sich von Gewalt als politischem Mittel distanzieren. Dieses Pluralitätsbekenntnis hat die Aufnahme von Algerien in den Barcelonaprozess und die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen erst möglich gemacht.

Analog zur Gründung politischer Vereinigungen wurde mit der Verfassung vom Februar 1989 auch die Gründung zivilgesellschaftlicher Organisationen einschließlich von Gewerkschaften möglich. War bis 1989 zivilgesellschaftliches Engagement nur unter Aufsicht des FLN möglich, expandierte nach 1989 der zivilgesellschaftliche Bereich in bislang ungekannten Maße. Unter der Voraussetzung, dass Gewalt abgeschworen wurde, galt dies auch nach 1992²⁰ bzw. unter den verschärften Bedingungen des Antiterrorkampfes. Pluralität ist nach 1989 neben den Bereichen politische Vereinigungen (Parteien), Gewerkschaften, Zivilgesellschaft auch bei den Printmedien zugelassen.²¹ Neben die staatliche Presse ist sukzessiv ein breites Spektrum privater arabisch- und französischsprachiger Tageszeitungen getreten, darunter die arabischsprachige al-Khabar, die neben al-Ahram (Ägypten) auflagenstärkste Tageszeitung der arabischen Welt.

Angesichts dieser die Partizipation stärkenden und Pluralismus einräumenden Reformen des autoritären politischen Systems Algeriens seit 1989 nahm die algerische Staatsführung sowohl nach innen wie nach außen für sich das Bild von der „Reformlokomotive“ in Anspruch.²² Dass sich diese Einschätzung allerdings nur auf den formalen Kontext von Partizipation und Pluralismus beziehen kann, nicht auf die inhaltliche und qualitative Komponente, zeigt die Analyse der Bereiche Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz.

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz

Die Verfassung von 1989 (bzw. ihre modifizierte Ausgaben von 1996 und 2002) definierte zwar formal die strukturellen Rahmenbedingungen grundsätzlich neu, ohne dass allerdings die reale Umsetzung und Anwendung dem Verfassungstext voll entspricht. Sowohl der ungelöste innenpolitische Konflikt angesichts immer noch aktiver islamistischer Terrorgruppen, der Sicherheitsüberlegungen nach wie vor einen hohen Stellenwert gibt, als auch der neopatrimoniale Staatscharakter bei zugleich seit 2002 wieder

gestärkten präsidentiellen Prärogativen sorgen dafür, dass rechtsstaatliche Prinzipien leiden.

Im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz gibt es zwar auf der einen Seite Reformschritte, die sich konkret in neuen gesetzlichen Regelungen und Einrichtungen niederschlagen, auf der anderen Seite gibt es aber eine Kontrollobsession der Staatsführung und Verwaltung, die rechtsstaatliche und menschenrechtspolitische Fortschritte wenn auch nicht unterbinden, so doch stark behindern. Hinzu kommt, dass seit Beginn der bewaffneten Auseinandersetzungen 1992 in Algerien der Notstand mit seinen rechtsstaatlichen Einschränkungen (vor allem im Bereich Meinungs- und Versammlungsfreiheit) gilt. Laut Regierungschef Ouyahia besteht selbst im Oktober 2005 noch Bedarf an den Notstandsregelungen, „weil der Terrorismus immer noch nicht vollständig ausgeremert“ sei.

Formale Reformschritte sind seit der Verabschiedung der Verfassung von 1989 kontinuierlich erfolgt, beginnend mit einer Reform des Strafgesetzbuches (Gesetz 89-04 vom 25.4.1989) und der Ratifizierung der Konvention gegen Folter (Gesetz 89-10 vom 25.4.1989)²³ bis hin zur gegenwärtigen Umsetzung einer Justizreform,²⁴ in deren Rahmen es trotz hohen Souveränitätsbewusstseins zu multi- und bilateraler Kooperation u.a. mit Frankreich, den USA und Belgien kommt.²⁵ Ziel ist nicht nur eine verbesserte Richterausbildung, die Bekämpfung von Nepotismus und Korruption im Justizsektor, sondern auch eine Verbesserung der Haftbedingungen. Zugleich soll die Durchsetzung von Gerichtsurteilen gesteigert werden; gegenwärtig werden 15 Prozent der Urteile nicht vollzogen.

Im Bereich der Menschenrechte ist es nach der Gründung nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen wie der LADDH²⁶ oder des Nationalen Komitees gegen Folter bereits Ende der 1980er Jahre²⁷ von staatlicher Seite analog den Einrichtungen in anderen arabischen Staaten²⁸ gleichfalls zur Gründung von Menschenrechtseinrichtungen gekommen, um das Monopol

der zivilgesellschaftlichen Einrichtungen zu brechen und gegenpropagandistisch agieren zu können. Das im April 1992 gegründete Nationale Beobachtungszentrum für Menschenrechte ONDH²⁹ wurde nach dem Amtsantritt von Präsident Bouteflika durch die mit Präsidialdekret Nr. 01-71 vom 25.3.2001 gegründete Nationale Konsultativkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte ersetzt mit dem Ziel, das „Image der staatlichen Menschenrechtsmaschinerie“³⁰ zu verbessern.

Dass es trotz staatlicher Menschenrechtsorganisation weder um die Vereinigungsfreiheit noch die Meinungsfreiheit gut bestellt ist, zeigen hingegen die Berichte der spezialisierten in- und ausländischen Menschenrechtsorganisationen. Reporter ohne Grenzen kritisiert z.B. die massive Verfolgung von Zeitungsverlegern, Journalisten und Karikaturisten wie Mohamed Benchicou³¹ oder Ali Dilem, die wegen angeblicher Beleidigung oder Verleumdung des Präsidenten vor Gericht gestellt werden, de facto aber wegen ihrer generell kritischen Berichterstattung bzw. kritischen Karikaturen verfolgt werden. Reporter ohne Grenzen prangert aber auch den schlechten Zugang der Oppositionsparteien zum staatlichen Rundfunk an. Das Nationale Komitee für gewerkschaftliche Freiheiten CNLS³² in Algier zeigte sich seinerseits 2004/2005 beunruhigt über die zunehmenden staatlichen Versuche, die Handlungsspielräume der autonomen Gewerkschaften zu beschneiden.³³

Die algerische Opposition sieht wegen des wachsenden Machtbewusstseins von Präsident Bouteflika folglich eher eine „Eskalation der Repression“ denn eine Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten und die Respektierung von Meinungs- und Pressefreiheit und fühlt sich durch die Verhaftung von Gegnern des Referendums über die Charta für den Frieden und die nationale Versöhnung vom September 2005 in ihrer Auffassung bestätigt.³⁴ Die algerische Opposition äußert sich dementsprechend skeptisch.

tisch, ob ausländischer Druck, wie ihn z.B. Amnesty International fordert, hier positiv wirken kann.³⁵

3. Begünstigende und hemmende Faktoren für politische Reformen

Auch wenn in der Selbstsicht der algerischen Regierung seit Jahren ein Prozess der politischen Reformen umgesetzt wird und dabei die Worte „*islah*“ (arabisch für Reform), ja selbst „Demokratisierung“ Hochkonjunktur haben und der „demokratische Prozess in Algerien als irreversibel“ bezeichnet wird,³⁶ so hat die konkrete Umsetzung politischer Reformen, die sich im Rahmen von politischen Liberalisierungsmaßnahmen bewegen, unabhängig von der Intensität des Reformwillens in einzelnen Bereichen mit objektiven hemmenden Faktoren zu kämpfen. Reformbegünstigende Faktoren sind hingegen eher die Ausnahme. Offensichtlich ist der Reformstau,³⁷ den es zu bewältigen gilt und dessen Existenz auch die Regierung anerkennt, auch wenn ihre Einschätzung über die Dimension der Reformaufgaben von derjenigen abweicht, die von Seiten oppositioneller Parteien oder von Nichtregierungsorganisationen kommt.

Der am stärksten wirkende Hemmfaktor ist der fehlende inneralgerische Unterbau, der Demokratie (im westlich-liberalen Verständnis) langfristig zu einer realistischen Alternative machen würde. Es fehlen ein kohärenter Reformwille, echte Gewaltenteilung, innerparteiliche Demokratie, Kader, die im administrativen wie wirtschaftlichen Bereich statt staatswirtschaftlichen Zentralismus Puralität und Kompetitivität vertreten. Was nach wie vor dominiert ist eine neopatrimoniale Staatsstruktur, deren zentrale politische Akteure bestrebt sind, keine unkontrollierten Freiräume und Handlungsabläufe entstehen zu lassen. Dabei ist die neopatrimoniale Staatsstruktur per se undemokratisch, weil sie Loyalität durch Privilegien und materielle Pfründe erkauft bzw. die Zubilligung von Posten (Pfründen) an Loyalität gegenüber dem politischen System mit dem Staatspräsidenten an der Spitze gebunden ist. Diese Funktionsweise hat sich seit dem Amtsantritt von Prä-

sident Bouteflika 1999 eher verstärkt denn abgeschwächt. Es fehlen aber bislang auch Reformansätze, die zwar erst langfristig Wirkung entfalten, ohne die jedoch kein gesellschaftliches Umdenken eintreten wird: Gemeint ist eine Reform der Schulbücher und Curricula und eine moderne Neuausrichtung der staatlichen Religionspolitik.

Vor diesem Hintergrund hat der einzige Faktor,³⁸ der in Algerien Reformen positiv beeinflussen kann, nämlich die derzeit hohen Erdöleinnahmen von 31,5 Mrd. US-Dollar (2004),³⁹ keine Chance auf optimale Wirkungsentfaltung. Die Erdöleinnahmen sind in erster Linie – auch wenn de facto ein Plan zur Absicherung der wirtschaftlichen Erholung 2005-2009 mit Investitionen in Höhe von rund 50 Mrd. US-Dollar besteht – ein Instrument der Politik,⁴⁰ die der Klientelversorgung gemäß der neopatrimonialen Funktionsweise, der Finanzierung der Subventionswirtschaft und der erkaufte Umsetzung politischer Ambitionen (wie der „nationalen Versöhnung“⁴¹) dient. Über die Mittelverwendung aus dem Kohlenwasserstoffexport befindet nicht das Parlament, das zwar formal das Haushaltsgesetz verabschiedet, sondern der Präsident, der auch über die Höhe und die Verwendung der sog. schwarzen Kasse entscheidet.⁴²

4. Haltung zur Kooperation mit der EU und zu externen Demokratisierungsforderungen

Da sowohl der Barcelonaprozess als auch der Assoziationsvertrag mit der EU und insbesondere die verschiedenen externen Demokratisierungsinitiativen der westlichen Staaten seit 2003/2004⁴³ zumindest formal auch von Algerien wenngleich in unterschiedlicher Weise und Intensität Demokratisierungsbemühungen einfordern, war die algerische Staatsführung zu einer Stellungnahme und Positionsbestimmung gezwungen. Diese fiel mit Hinweis auf die einschneidende Verfassungsänderung vom Februar 1989 und die nachfolgenden Maßnahmen deutlich aus: Die Demokratisierungsinitiativen – so Präsident Bouteflika mehrfach – „betreffen uns in keiner

Weise“.⁴⁴ Diese Kernposition wurde in teils leicht abgeänderter Form von unterschiedlichen Vertretern der Staatsführung wiederholt. Die Argumente und Begründungen, warum die Demokratisierungsinitiativen von Algerien abgelehnt werden bzw. sich Algerien nicht zur Zielgruppe zählt, variierten je nach Gelegenheit: Algerien sei weder ein Staat wie der Sudan, der unter dem Verdacht des Genozids an der Bevölkerung in Darfur stehe, was eine ausländische Einmischung notwendig mache, noch sei Algerien ein autoritärer Staat, der Wahlen ablehne, Reformen und die gesellschaftliche Modernisierung blockiere,⁴⁵ sich wie Saudi-Arabien gegen die Frauengleichstellung verwahre, internationalen Terrorismus unterstütze oder wie z.B. der Iran nach Massenvernichtungswaffen strebe. Algerien sei folglich das falsche Zielland für externe Demokratisierungsinitiativen; diese seien etwas für die arabischen Golfstaaten, in denen es keine Parteien gebe, keine Wahlen, keine Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben usw. In den sich seit Frühjahr 2003 häufenden öffentlichen Stellungnahmen wird zwar anerkannt, dass „Demokratie mehr und mehr zur universellen Norm“ werde; dieser „universale Parameter der Weltpolitik“ lasse sich aber nicht von außen verordnen. Im übrigen sei er bereits seit Jahren von der algerischen Staatsführung internalisiert.⁴⁶ Dies schließe die Existenz von Problemen im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich, die es sukzessive zu lösen gelte, nicht aus; die Probleme seien jedoch erkannt und würden dem eigenen Rhythmus entsprechend angegangen. Wasser auf die Mühlen der algerischen Position ist jedenfalls die Auszeichnung der pakistanischen Tageszeitung *Pakistan Observer*, die Algerien im September 2005 zum „Best governed Muslim state“ erklärte.⁴⁷

Aus der skizzierten Position des „Das betrifft uns nicht“ folgt eine spezifische Position gegenüber ausländischen Akteuren, namentlich der EU, einzelnen EU-Staaten und den USA.⁴⁸ Diese ist als Folge der kolonialen Erfahrung von hoher Souveränitätssensibilität, hohem Selbstbewusstsein, der Ablehnung vorgefertigter Kooperationsangebote, geringer Kompro-

missbereitschaft bei Verhandlungen und einem langen Verhandlungsatem gekennzeichnet. Die Verhandlungen zum EU-Assoziationsabkommen legen hiervon Zeugnis ab, wo trotz der Unterzeichnung im April 2002 Nachverhandlungen gefordert wurden und im Mai 2004 das algerische Außenministerium feststellte, dass sich Algerien nicht unter Druck setzen lasse, sondern seine Interessen zu wahren gedenke. Zudem bilden die hohen Deviseneinnahmen der letzten Jahre sowie das Dilemma der westlichen Staaten, Demokratie zu fordern, aber letztendlich Stabilität und Unterstützung im Antiterrorkampf (=Sicherheit) einen höheren Rang einzuräumen, eine gute Ausgangsbasis für die Durchsetzung der eigenen algerischen Verhandlungsposition. Das Resultat ist eindeutig; so schreibt Mohammed Akacem, „that government-to-government pressure has had little impact on Algeria’s internal political situation“⁴⁹ und Tobias Schumacher stellt in seiner Studie zur Handlungsfähigkeit der EU im südlichen Mittelmeerraum ebenfalls fest: „Nicht nur mit Skepsis, sondern gar mit offener Ablehnung haben die Regierungen der Mittelmeerdrittländer auf die im Korb I verankerte und erstmals in die EU-Mittelmeerpolitik eingebrachte Menschenrechts- und Demokratieforderung reagiert. Unter Rückgriff auf die in der Barcelona-Deklaration enthaltene Formulierung, wonach sich alle an der euro-mediterranen Partnerschaft beteiligten Staaten dazu verpflichten, nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzugreifen, haben sich zwischen 1995 und 2004 alle südlichen Mittelmeerdrittländer erfolgreich einer Einflussnahme durch die EU widersetzt.“⁵⁰

5. Perspektiven für politische Reformen

Trotz der zahlreichen Reden von Präsident Bouteflika, aber auch der Regierungsmitglieder, die um den Aspekt „Reform“ kreisen, ist bei der Frage zur Zukunft politischer Reformen in Richtung Demokratisierung eher eine pessimistische Einschätzung angebracht. Zum einen beinhaltet der von der

algerischen Staatsführung benutzte Begriff Reform nicht automatisch die Konnotation „demokratisch“; er bezieht sich in der Regel ausschließlich auf die Optimierung prozessuraler Abläufe. Auf interner Ebene verhindern bislang der neopatrimoniale Charakter des Staates, der Machtanspruch des Präsidenten, die anhaltende Kontrollobsession der Staatsführung, die politische Instrumentalisierung der Deviseneinnahmen aus dem Kohlenwasserstoffexport und fehlende demokratische Praktiken in Parteien und Vereinigungen sowie ein nach autoritärem Muster funktionierendes und sozialisierendes Erziehungswesen die Entwicklung einer demokratischen Kultur liberal-westlicher Ausprägung wie es die EMP anstrebt. In der algerischen Gesellschaft dominieren traditionale autoritäre Verhaltens- und Ordnungsmuster; klientelistische Bindungen und Loyalitätsbeziehungen sind stark ausgeprägt, was sich insgesamt negativ auf die Bereitschaft zur umfassenden politischen und gesellschaftlichen Liberalisierung auswirkt. Diese gesellschaftsbestimmenden Faktoren werden zudem von der Staatsführung zur Machtsicherung gezielt erhalten und gestärkt. Der Staat und Gesellschaft prägende algerische Autoritarismus hat deshalb alle Chancen, auch die Entwicklung der nächsten Jahre zu bestimmen.



Anmerkungen

- ¹ Front Islamique du Salut (Islamische Heilsfront); der FIS vertrat ein autoritärer islamistisches Staats- und Gesellschaftsmodell.
- ² Groupes Islamiques Armés (Bewaffnete islamische Gruppen).
- ³ Die katholische Gemeinschaft St. Ägidius in Rom setzte sich im November 1994 und im Januar 1995 im Rahmen ihrer weltweiten Aktivitäten zur Lösung von Konflikten auch für eine Friedenslösung in Algerien ein. Zum Kontext vgl. Faath, Sigrid/Mattes, Hanspeter: Die „Rom-Gespräche“. Ein Ansatz zur Lösung des Konflikts in Algerien?, Wuqûf-Kurzanalysen, Hamburg, Nr. 1, 15.3.1995, 20 S.
- ⁴ Korb I zur politischen und Sicherheitspartnerschaft, in dem multilaterale politische Dialoge den Kern bilden; Korb II zur Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft, deren Basis abzuschließende Assoziationsabkommen sind, und Korb III zur Partnerschaft

im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich, dessen disparate Handlungsansätze das Politikfeld innere Sicherheit einschließen.

- ⁵ Allein das limitierte Finanzvolumen des dazugehörigen MEDA-Programmes (1995-1999: 3,435 Mrd. €; 2000-2006: 5,35 Mrd. €) hatte hier, unabhängig von der hohen Souveränitätssensibilität der algerischen Staatsführung, schnell Grenzen gesetzt.
- ⁶ Am 24.12.2001 entführten bewaffnete Islamisten eine Air-France-Maschine auf dem Flughafen Algier; eine Befreiungsaktion am 26.12. auf dem Flughafen Marseille war erfolgreich. Spätere Untersuchungen zeigten, dass die Luftpiraten die Maschine in Paris auf den Eiffelturm stürzen lassen wollten.
- ⁷ Ab 1995 erfolgte u.a. die Einführung des Berberischunterrichts an Schulen der Kabylei; im Mai 1995 wurde ein Hohes Kommissariat zur Rehabilitation der Amazighité gegründet. Es handelte sich jedoch um Zugeständnisse, die – auch in den Folgejahren – weit entfernt blieben von einer offiziellen „Gleichstellung“ des Arabischen und Berberischen.
- ⁸ Die anderen drei Kandidaten, Mahmoud Nahnah, Präsident der islamistischen Partei MSP (Mouvement de la Société pour la Paix/Bewegung für die Gesellschaft des Friedens); Said Sadi Generalsekretär des RCD (Rassemblement pour la Culture et la Démocratie/Sammlung für Kultur und Demokratie), Noureddine Boukrouh, Präsident des PRA (Parti du Renouveau Algérie/Partei der algerischen Erneuerung) erhielten 25,58 Prozent, 9,6 Prozent bzw. 3,81 Prozent der abgegebenen Stimmen.
- ⁹ Front de Libération Nationale (Nationale Befreiungsfront).
- ¹⁰ Rassemblement National Démocratique (Nationale demokratische Sammlung).
- ¹¹ Front des Forces Socialistes (Front der sozialistischen Kräfte).
- ¹² Die genauen Gründe für den Rücktritt sind immer noch offen; neben gesundheitlichen Aspekten wird angeführt, dass der Militär Zeroual dies Amt nur aus Pflichtgefühl übernommen habe, um es bei entsprechenden positiven Entwicklungen wieder abzugeben. Hinzu kam die Affäre um den Präsidentenberater Ex-General Betchine (Vorwürfe der Korruption und des Amtsmissbrauchs).
- ¹³ Plan de Soutien à la Relance Economique 2001-2004; 7 Mrd. US-Dollar wurden in Infrastrukturprojekte investiert.
- ¹⁴ Vorausgegangen war am 6.6.1999 die Ankündigung des militärischen Flügels des FIS, der AIS (Armée Islamique du Salut/Islamische Armee des Heils), unter bestimmten Umständen die Waffen vollends niederlegen zu wollen; die AIS hielt seit Oktober 1997 einen einseitigen Waffenstillstand ein.
- ¹⁵ Präsidialdekret Nr. 05-278 vom 14.8.2005: Projet de Charte pour la Paix et la Réconciliation Nationale (Entwurf einer Charta für den Frieden und die nationale Versöhnung).
- ¹⁶ So gab es bei der Parlamentswahl 2002 Vorwürfe wegen massiver Wahlfälschungen zugunsten des FLN; problematisch blieb der Wahlverlauf in der seit Frühjahr 2001 von Unruhen heimgesuchten Kabylei. Wahlboykottaufrufe gab es sowohl bei der Parlaments- wie der Kommunalwahl; in einigen Wahlbezirken wurde das Ergebnis nicht anerkannt.

- ¹⁷ 199 von 389 Sitzen fielen an den FLN; RND: 47 Sitze; MSP: 38 Sitze.
- ¹⁸ Vgl. zu Ursachen und Verlauf Faath, Sigrid: Algerien. Gesellschaftliche Strukturen und politische Reformen zu Beginn der neunziger Jahre, Hamburg 1990, S. 289-333 (Die Oktoberunruhen 1988).
- ¹⁹ Vgl. hierzu die umfassende Darstellung in Axtmann, Dirk: Die Reform autoritärer Herrschaft im Maghreb. Verfassungs- und Wahlrechtsreform in Algerien, Marokko und Tunesien seit dem Ende der 1980er Jahre im Vergleich, Dissertation Universität Heidelberg, Juli 2004, 354 S.
- ²⁰ Verboten wurden nur einzelne zivilgesellschaftliche Organisationen wie 1992 die dem FIS nahestehende Gewerkschaft Syndicat Islamique du Travail (SIT).
- ²¹ Die Pluralisierung sparte bislang den Rundfunksektor aus, wo sich zwar das staatliche Angebot erweiterte und regionalisierte, aber nicht privatisiert wurde. Im Unterschied zu Marokko und Tunesien gibt es weder privates Fernsehen noch privaten Hörfunk; die ENTV ist immer noch Monopolist, allerdings der starken Konkurrenz ausländischen Satellitenfernsehens ausgesetzt. Die Verbreitung von Satellitenschüsseln ist extrem hoch.
- ²² Vgl. z.B. El-Moudjahid, Algier, 5.3.2004 (Démocratie dans le Monde Arabe. Une locomotive nommée Algérie).
- ²³ Hier ist die Diskrepanz zur Realität am größten, gelten doch derzeit je nach Quelle zwischen 7.500 bis 20.000 Personen als vermisst – überwiegend verschleppt von Sicherheitsorganen zwischen 1993 und 1996 und häufig nach Folter gestorben. Vgl. Algeria-Watch: Algérie. La machine de mort. Un rapport sur la torture, les centres de détentions secrets et l'organisation de la machine de mort, Oktober 2003, 43 S. (www.algeria-watch.org).
- ²⁴ Präsident Bouteflika setzte hierzu am 20.10.1999 eine Nationale Kommission für Justizreform ein.
- ²⁵ Zur Justizreform im Detail vgl. die neue Webseite des algerischen Justizministeriums www.mjustice.dz. Diese wie auch www.droit.mjustice.dz wurden eingerichtet, um das Image der Justiz nach außen zu verbessern.
- ²⁶ Ligue Algérienne de Défense des Droits de l'Homme.
- ²⁷ Vgl. hierzu Faath, Sigrid: Algerien, in: Faath, Sigrid/Mattes Hanspeter (Hrsg.): Demokratie und Menschenrechte in Nordafrika, Hamburg 1992, S. 255 ff. (Menschenrechtsorganisationen).
- ²⁸ Vgl. Cardenas, Sonia/Flibbert, Andrew: National human rights institutions in the Middle East, in: Middle East Journal, Washington D.C., Band 59, Nr. 3, 2005, S. 411-436.
- ²⁹ Observatoire National des Droits de l'Homme; Zielsetzung des ONDH war die Verbesserung des Ansehens der Staatsführung nach der Annullierung der Wahlen im Januar 1992.

- ³⁰ A.a.O. (Anm. 28), S. 420; vgl. zur Commission Nationale Consultative de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme (CNCPPDH) im Detail deren Webseite www.cncppdh.org.
- ³¹ So wurde z.B. Mohamed Benchicou, Verleger der Tageszeitung *Le Matin*, im Juni 2004 wegen seines kritischen Werks „Bouteflika: Une imposture algérienne“ wegen Verleumdung zu zwei Jahren Haft verurteilt. Das Buch wird inzwischen trotz algerischen Einschüchterungsversuchen durch den Pariser Verlag Picollec (Paris: Picollec 2004, 247 S.) vertrieben.
- ³² Comité National des Libertés Syndicales.
- ³³ Vgl. Interview mit dem CNLS-Generalsekretär Taher Besbes, in: *Liberté*, Algier, 24.10.2004 (Ce sont les structures autonomes qui sont visées).
- ³⁴ Vgl. hierzu *El Watan*, Algier, 29.8.2005 (Interpellations des opposants à la charte).
- ³⁵ Amnesty International rief Ende August 2005 die EU auf, die Einhaltung der im Assoziationsabkommen festgehaltenen Klauseln zur Respektierung der Freiheiten und Menschenrechte nachdrücklich einzufordern; vgl. *El Watan*, Algier, 1.9.2005 (Amnesty sollicite l'intervention de l'UE).
- ³⁶ So Außenminister Belkhadem in New York im September 2004; vgl. *El-Moudjahid*, Algier, 24.9.2004 (Belkhadem).
- ³⁷ Der Reformstau reicht vom politischen System (z.B. fehlende Regionalkoordination; fehlende Unabhängigkeit der Justiz) über das Bildungs- und Gesundheitssystem bis zum Wirtschaftssystem (Liberalisierungsdefizite; Privatisierungsstau; mangelnde Investitionsförderung usw.).
- ³⁸ Die Staatsführung wird zwar durch den bestehenden Reformstau und den Globalisierungsdruck zum Handeln gezwungen; die Reaktion auf diese Zwänge ist aber kein parlamentarisch verabschiedetes (kohärentes) Reformprogramm, sondern sind Ad-hoc-Maßnahmen mit kurzfristigem Problemlösungsgehalt ohne Gefährdung der Kontrolle.
- ³⁹ Die Deviseneinnahmen Algeriens beliefen sich 2000-2004 auf 124 Mrd. US-Dollar; bis 2009 sollen die Devisenreserven auf über 90 Mrd. US-Dollar ansteigen.
- ⁴⁰ Der algerische Ökonom Nordine Grim spricht von einer „Geiselbeziehung“; vgl. Grim, Nordine: *L'économie algérienne ôtage de la politique*, Algier 2004, 158 S.
- ⁴¹ Vgl. *Libération*, Algier, 29.9.2005 (La grande manipulation de Bouteflika).
- ⁴² Vgl. *El Watan*, Algier, 19.9.2005 (La caisse noire de la République).
- ⁴³ Vgl. hierzu ausführlich Faath, Sigrid (Hrsg.): *Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost*, Hamburg 2005, 468 S.
- ⁴⁴ Bouteflika: „ça ne nous concerne pas.“ Vgl. im Detail hierzu das Länderkapitel Algerien von Hanspeter Mattes in: Faath, a.a.O. (Anm. 43), S. 127-178.
- ⁴⁵ Hier erfolgt(e) in der Regel ein Hinweis auf die Reform des konservativ geprägten Familiengesetzes aus dem Jahre 1984, die im Februar 2005 nach langen Auseinandersetzungen vom Parlament verabschiedet wurde; zahlreichen Frauenorganisationen

und Parteien ging die Reform aber nicht weit genug (Ordonnanz Nr. 05-02 vom 27.2.2005).

⁴⁶ Vgl. besonders Mattes, a.a.O. (Anm. 44), S. 130-131.

⁴⁷ BBC, London, 26.9.2005 (Algerian Leader receives Best Governed Muslim State Award).

⁴⁸ Die Haltung gegenüber der Nato und den G8-Staaten weicht nicht von der allgemeinen politischen Linie ab, so dass sie hier nicht näher ausgeführt wird. Vgl. zum Kontext Akacem, Mohammed: The role of external actors in Algeria's transition, in: Bonner, Michael u.a. (Hrsg.): Islam, democracy and the state in Algeria, London/New York 2005, S. 151-168.

⁴⁹ Ebenda, S. 165.

⁵⁰ Schumacher, Tobias: Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum. „Actor Capability“ und EU-Mittelmeerpoleitik, Baden-Baden 2005, S. 371.

Tunesien

Sigrid Faath

1. Stellenwert der EU für Tunesien

Als kleines, rohstoffarmes Land betreibt Tunesien seit der Unabhängigkeit eine Außenpolitik der „guten Nachbarschaft“, die aus wirtschaftlichen und historischen Gründen eine enge Europaorientierung mit einschließt. Von dem kurzen, fehlgeschlagenen Versuch einer sozialistischen Agrar- und Wirtschaftspolitik in den 1960er Jahren abgesehen, sind die Modernisierungs- und Entwicklungsvorstellungen der tunesischen Staatsführung an westlichen Konzepten orientiert. Die konzeptionelle Nähe und die wirtschaftliche Abhängigkeit von Europa führten seit Abschluss des ersten auf

fünf Jahre befristeten Abkommens mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EG) 1969 zum kontinuierlichen Ausbau der Beziehungen. Zahlreiche Abkommen bis hin zum Euro-Mediterranen Assoziationsabkommen 1995 legen von dieser Anbindung Zeugnis ab. Der Machtwechsel vom Europa-orientierten ersten tunesischen Präsidenten Habib Bourguiba zu Präsident Ben Ali am 7.11.1987 änderte somit nichts an dieser Ausrichtung. Im Gegenteil, die Notwendigkeit ab dem 7. Entwicklungsplan (1987-1991) ein Strukturanpassungsprogramm umzusetzen und den Aufbau einer Marktwirtschaft voranzutreiben, verstärkte die Kooperationsbereitschaft mit der EG bzw. der Europäischen Union (EU), deren Hilfe bei der Umstrukturierung der Wirtschaft gezielt gesucht wurde.

Die weltwirtschaftlichen Veränderungen und die EU-Osterweiterung, die den Anpassungsdruck auf die tunesische Wirtschaft erhöhten, trugen mit dazu bei, dass der Wille und die Bereitschaft der tunesischen Staatsführung zu einer engen Kooperation mit europäischen Staaten und der EU eine Konstante der Politik des Landes geblieben ist und bleiben wird. Tunesien unterzeichnete das Euro-Mediterrane Assoziationsabkommen als erstes Maghrebland am 17.7.1995 (Ratifizierung 1998). Die Bereitschaft der tunesischen Staatsführung, das EU-Angebot einer Vertiefung der Kooperation durch Einbindung in die neue Europäische Nachbarschaftspolitik zu nutzen, ist vor diesem Hintergrund nicht verwunderlich.¹

Der Standardsatz der tunesischen Staatsführung von der notwendigen „gemeinsamen Nord-Süd-Entwicklung“ oder dem „unvermeidlichen Nord-Süd-Dialog“² entspringt der Überzeugung von der Dringlichkeit dieser Kooperation für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, d.h. für die Sicherung der Zukunft Tunesiens. Die wichtigsten Ziele der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) sind für Tunesien dementsprechend: (1) die Integration des Landes in die Wissensgesellschaft, (2) die Mobilisierung von Finanzressourcen und Investitionen für die Regionalförderung,

(3) die Regelung der Migrationsströme im Rahmen einer globalen Entwicklungsstrategie, (4) die Förderung eines nachhaltigen Tourismus und (5) die Förderung des menschlichen und kulturellen Austauschs (über interkulturellen Dialog).³ Der Stellenwert der politischen Reformagenda des Barcelonaprozesses ist zweifellos – auf beiden Seiten – nachgeordnet. Auf EU-Seite wurde das Defizit bei der Umsetzung von Pressefreiheit und Menschenrechten zwar durchaus regelmäßig angesprochen,⁴ negative Folgen für die Kooperation hatte dies seit 1995 jedoch nicht.

2. Politische Reformen seit 1995

Die 1959 verabschiedete erste Verfassung des unabhängigen Tunesien, schreibt ein republikanisches System fest, in dem der Präsident über weitreichende Machtbefugnisse verfügt, Gewaltenteilung herrscht, Menschen- und Bürgerrechte, Pressefreiheit, Meinungsfreiheit und der Schutz religiöser Kulte gewährleistet ist und regelmäßige Wahlen stattfinden. Die Verfassung von 1959 wurde mehrfach modifiziert, blieb im Kern jedoch erhalten. Selbst als zwischen 1963-1981 der PND/PSD, seit 1988 RCD,⁵ nach dem Verbot der kommunistischen Partei praktisch wie eine Einheitspartei fungierte, blieb laut Verfassung das System formal plural. Es fanden seit der Unabhängigkeit stets regelmäßig Legislativ- und Kommunalwahlen statt; lediglich die Präsidentschaftswahlen wurden nach der Ernennung des ersten tunesischen Präsidenten, Habib Bourguiba, zum Präsidenten auf Lebenszeit mit Verfassungsreferendum von 1975 bis zu Bourguibas Absetzung am 7.11.1987 durch den damaligen Premierminister Ben Ali ausgesetzt. Seit 1989 finden auch sie wieder regulär alle fünf Jahre zeitgleich mit den Legislativwahlen statt.

Faktisch wird die Machtfülle des Präsidenten in Tunesien durch kein Kontrollorgan begrenzt. Seine weitreichenden legislativen Befugnisse führen den Begriff der Gewaltenteilung ad absurdum. Der Präsident formuliert die Politik und ist lediglich verpflichtet, die Deputiertenkammer über die poli-

tische Richtung und die Ziele „zu informieren“. Der Premierminister, die Regierung, die Deputiertenkammer und hohe Beamte des Staatsapparates sind direkt vom Präsidenten abhängig und gelten als „Ausführende“, nicht als Mitgestalter, „seiner“ Politik. In Tunesien entstand nach der Unabhängigkeit 1956 ein neopatrimonialer Staatstyp um die zentrale Funktion des Präsidenten und der von ihm geführten Partei. Die systematisch betriebene Fusion von Staat und Partei PND/PSD bzw. RCD, die konsequent auch nach dem Machtwechsel 1987 fortgesetzt und ausgebaut wurde, festigte die Dominanz des Staatsapparates über die vom Staatspräsidenten präsidierte Partei. Dem RCD obliegt die politische Funktion, die politischen Konzepte und Ideen der Staatsführung in die Gesellschaft hinein zu vermitteln, den Konsens um die Staatsziele zu stärken und möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen organisatorisch einzubinden. Er dient als zentrales Element der Modernisierung von Staat und Gesellschaft. Staats- und Parteiführung definieren Modernisierung und Entwicklung und geben den Rhythmus vor; Pluralismus ist formal geduldet, wenn gesellschaftliche Organisationen (Parteien, Gewerkschaften und Vereinigungen) diese Ziele teilen und die staatlichen Strategien zur Umsetzung der Ziele unterstützt werden. Öffentliche Artikulation von Kritik und Dissens, Mobilisierungsversuche gegen die Politik der Staatsführung löst hingegen repressive Mechanismen aus, die je nach Ausmaß und Intensität des Dissens und der politischen Absichten der Opposition variieren.

Die massive Repression gegen die islamistische Bewegung seit Anfang der 1980er Jahre bis zu ihrer organisatorischen Zerschlagung 1995 und die seither anhaltende Überwachung und Kontrolle ehemaliger Mitglieder und Sympathisanten ist das offenkundigste Beispiel für die Bekämpfung von politischen Zielen, die in diametralem Gegensatz zum Modernisierungs- und Entwicklungskonzept der Staatsführung stehen. Der Aufschwung der Islamisten in den 1980er Jahren fiel in eine Periode wirtschaftlicher Austeritätsmaßnahmen, die zunehmend Unzufriedenheit und soziale Proteste

auslöste. Aus diesen Erfahrungen leitete die Staatsführung nach dem Machtwechsel 1987 ihre Strategie ab: Zur Eindämmung des islamistischen Einflusses setzt sie seither – erfolgreich – auf eine sozial- und armutsorientierte Politik und intensivierte die wirtschaftlichen Restrukturierungsmaßnahmen, um Tunesiens Wirtschaft überlebensfähig zu machen. Parallel dazu reformierte sie die staatstragende Partei und verbreiterte durch Fördermaßnahmen spezifischer Bevölkerungsgruppen deren Unterstützerkreis (Frauen, junge Erwachsene/Nachwuchs). Es gelang ihr auf diese Weise, die nötige Gefolgschaft zur Umsetzung der langfristigen Ziele zu sichern.

Die tunesische Staatsführung verfolgt seit dem 7.11.1987 drei Ziele, die eng miteinander verknüpft sind: (1) die Modernisierung und Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, um die Zukunft des Landes (Kompetitivität der Wirtschaft; Attraktivität für Auslandsinvestitionen) und eine relative Wohlfahrt seiner Bewohner zu sichern; (2) die Bekämpfung des Islamismus und (3) die unumkehrbare Verankerung des modernistischen Staats- und Gesellschaftskonzepts in Tunesien. Hierzu sollen insbesondere die sozial- und armutsorientierten sowie arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen für Jugendliche und junge Diplomierte (u.a. Bildungs-, Ausbildungsreform), ferner die massive Frauenförderung und Gleichstellungspolitik, aber auch die sukzessive Modernisierung der Gesetze, Schulbuchinhalte und Curricula sowie die Durchsetzung einer modernen Islaminterpretation beitragen.

Die Erneuerung der EU-Mittelmeerpolitik und das Angebot des Barcelonaprozesses zur vertieften Unterstützung der wirtschaftlichen Umstrukturierung waren deswegen hoch willkommen; der Auslöser für politisch liberalisierende Maßnahmen war allerdings innenpolitischen Überlegungen zu verdanken. Die Richtung der politischen Reformmaßnahmen stand bereits seit dem Machtwechsel 1987 fest; nach 1995 verstärkten zwei Verfas-

sungsmodifikationen den Trend der „kontrollierten Öffnung“ – ungeachtet der unterzeichneten Erklärung der Konferenz von Barcelona.

Im folgenden werden die wichtigsten Reformen kurz vorgestellt. Sie verdeutlichen das vorherrschende Bedürfnis, die Kontrolle über die Politikorientierung nicht zu verlieren, die staatstragende Position des RCD zu konsolidieren, den Islamismus zu bekämpfen und Tunesien vor terroristischen Anschlägen zu schützen. Die Abhängigkeit der tunesischen Wirtschaft und des Wohlstandes vom Tourismus und von Auslandsinvestitionen war und ist ein nicht zu unterschätzender Beweggrund für das politische und sicherheitspolitische Handeln der tunesischen Führung.⁶

Verfassungsmodifikationen zur Stärkung der Exekutive

1988 wurde die Präsidentschaft auf Lebenszeit abgeschafft und eine Begrenzung der Wiederwahl sowie eine Altersbegrenzung für die Kandidatur zum Präsidentenamt verabschiedet, die jedoch 2002 durch ein Verfassungsreferendum wieder aufgehoben wurde, um die Wiederwahl des amtierenden Präsidenten Ben Ali für eine vierte Amtszeit (2004-2009) zu ermöglichen. Die neue Bestimmung lässt eine unbegrenzte Wiederwahl des Präsidenten zu; die Altersgrenze für eine Kandidatur wurde zwar beibehalten, aber von 70 auf 75 Jahre hochgesetzt (Art. 40). Theoretisch kann also Präsident Ben Ali (1939 geboren), 2009, dann 70jährig, nochmals kandidieren.

Die Stellung des Präsidenten wurde 1988 gestärkt, indem die Möglichkeit einer Absetzung des Präsidenten durch ein zweites Misstrauensvotum abgeschafft wurde; 2002 erhielt der Präsident das Recht zur Einberufung von Referenden bei Fragen „von nationalem Interesse“ erhielt und in Art. 41 schließlich die Immunität des Präsidenten festgeschrieben wurde, die über seine Amtszeit hinaus für während der Amtszeit begangene Handlungen gilt.

Politische Öffnung, Partizipation und Wahlen

1997 wurden Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Partizipation getroffen: Mit Verfassungsmodifikation von 1997 wurde das passive Wahlrecht auf 25 Jahre für die Deputiertenkammer (vorher 30) und auf 23 Jahre für die Gemeinderäte herabgesetzt. Für die legalen Oppositionsparteien,⁷ die aus eigener Kraft – die fehlende gesellschaftliche Basis und das Wahlsystem spielen hierbei eine Rolle – keine Sitze in der Deputiertenkammer gewinnen können, wurde 1993 das Wahlrecht geändert und 19 Sitze (von 163) der Deputiertenkammer für die Opposition reserviert, die seit den Wahlen 1994 aufgrund dieses Kunstgriffs im Parlament vertreten ist. Mit Verfassungsänderung von 1997 wurde dieses Zugeständnis an die Opposition festgeschrieben, die seither Anspruch auf 20 Prozent der Sitze hat; diese Regelung gilt sowohl für die Deputiertenkammer als auch für die Gemeinderäte. 2001 wurde die staatliche Parteifinanzierung neu geregelt, wobei diese Maßnahme natürlich nicht nur den im Parlament vertretenen Oppositionsparteien, sondern vor allem auch dem RCD zugute kommt.⁸

Parallel zu diesen „Fördermaßnahmen“ der legalen Oppositionsparteien wird kontinuierlich seit 1988 die Regierungspartei verjüngt und feminisiert, um attraktiver zu werden und sich Nachwuchs zu sichern, wobei zur Durchsetzung dieser Maßnahmen der Staats- und Parteipräsident sein Gewicht gegen die „Bewahrer“ in der Partei geltend machen musste. Innerhalb des RCD wurden somit auf Druck von oben Tabus gebrochen.⁹ Die Stellung des RCD im Staat sorgt dafür, dass Legislativwahlen und die erste formal plurale Präsidentschaftswahl vom 24.10.1999 wie auch jene vom Oktober 2004 keinerlei Überraschungen boten: Der RCD-Kandidat Ben Ali wurde mit 99,44 Prozent (1999) bzw. mit 94,49 Prozent der Stimmen (2004) im Amt bestätigt. Bei den Legislativwahlen wie den Gemeinderatswahlen sichert sich der RCD regelmäßig die Mehrzahl der Stimmen.

Das Mehrheitswahlrecht nach (starren) Listen¹⁰ konsolidiert die Hegemonie des RCD. Die Einführung proportionaler Zusatzlisten seit den Wahlen 1994 sicherte der legalen Opposition wenigstens eine symbolische Repräsentanz. Das Ergebnis des Wahlrechts ist dementsprechend ein formal plurales Parlament (bzw. formal plurale Gemeinderäte) besetzt mit Konsensparteien. Die Einführung eines Zweikammerparlaments mit Verfassungsmodifikation von 2002 wurde mit dem „Vorbild westlicher Demokratien“ und der besseren Einbindung regionaler und berufsständiger Interessen in die Gesetzgebung begründet. Die 126 Mitglieder starke zweite Kammer wurde im Juli/August 2005 durch indirekte Wahl (zwei Drittel) und Ernennung durch den Präsidenten (ein Drittel) besetzt; sie stärkt de facto die regionale und berufsständige Repräsentanz, allerdings stärkt sie gleichfalls durch die systembedingte Dominanz des RCD im Wahlkolleg wiederum den RCD.¹¹

Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten

Laut Verfassungstext ist die tunesische Justiz unabhängig und Tunesien ein Rechtsstaat, der die universellen Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten respektiert; Gewissens- und Meinungsfreiheit, der Schutz der Kulturausbung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit und das Recht auf gewerkschaftliche und parteipolitische Betätigung sind in der Verfassung verankert.

Die intakten neopatrimonialen Systemstrukturen und Verhaltensweisen der Staatsführung wirkten sich jedoch negativ auf die Gewaltenteilung aus: De facto ist die Justiz nicht autonom oder – differenzierter ausgedrückt – sie ist autonom, wenn sie Entscheidungen zu treffen hat, die nicht in Kollision mit den Interessen und „Tabus“¹² der Staatsführung und der ihr eng verbundenen wirtschaftlichen und administrativen Elite geraten. Offene Kritik an diesem Zustand von Richtern oder Rechtsanwälten und Berufsvereinigungen, die sich die letzten Jahre von den RCD-dominierten

Berufsvereinigungen abspalteten, kann Disziplinarverfahren, Entlassungen und Prozesse auslösen.¹³

Die kontinuierlich von internationalen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International oder Human Rights Watch geübte Kritik an der Menschenrechtspraxis vor allem im Umgang mit Oppositionellen (Passenzug, Ausreiseverbot; Hausarrest; konstruierte Anklagen und Prozesse; Schikanen gegenüber Familienangehörigen) und die Behandlung von verurteilten Regimegegnern (v.a. Islamisten) in den Gefängnissen sind bekannt und schildern Tatsachen, die sich seit 1987 nicht wesentlich verbesserten.¹⁴ Die Gesetzesmodifikationen sind punktuell und es gibt keine Garantie für die praktische Umsetzung. Rechtsstaatlichkeit in Tunesien ist prekär. Zumindest was die Haftbedingungen anbelangt, scheint die Bereitschaft zu Verbesserungen vorhanden zu sein, denn im Dezember 2004 wurde dem Roten Kreuz und im April 2005 Human Rights Watch die Erlaubnis zur Inspektion der Gefängnisse erteilt. Im Mai 2005 wurde eine Strafgesetzmodifikation angekündigt, die festlegen soll, dass kein Gefangener mehr als zehn Tage in Einzelhaft gehalten werden darf.

Wird eine Analyse des Verhaltens der tunesischen Staatsführung seit 1987 vorgenommen zeigt sich, dass grundsätzlich die Einsicht in die Notwendigkeit zur Modernisierung des Staates auf der Basis universell anerkannter Werte vorhanden ist. Der Umgang mit Vertretern abweichender Positionen zum politischen, wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen, religionspolitischen Kurs der Staatsführung ist – ungeachtet der Intention, der Reichweite und Effektivität der Mobilisierungskraft von Kritikern und Oppositionellen – stereotyp. Es kommt stets zu repressiven Reflexen, mit denen Kritiker und Oppositionelle mundtot gemacht werden sollen.

Die Freiheit zur Gründung politischer Parteien und Vereinigungen,¹⁵ die Versammlungs- und Pressefreiheit wird durch diese Grundhaltung der Staatsführung deutlich eingeschränkt: Es werden lediglich Parteien und

Vereinigungen zugelassen bzw. unbehelligt gelassen und staatlicherseits unterstützt, die sich kooperativ gegenüber der Staatsführung verhalten. Die Selbstzensur der staatlichen wie privaten Presse ist eine weitere Folge dieses Zwangs zum Konsens. Das Pressegesetz wurde 2001 zwar hinsichtlich des Delikts „Diffamierung“ etwas gelockert (kein Straftatbestand bei begründeter und bewiesener Sachlage), die Haftstrafe für Diffamierung abgeschafft (nur noch eine Geldstrafe möglich) und u.a. auch die Suspendierung von Presserzeugnissen von sechs auf drei Monate begrenzt. Die von Präsident Ben Ali 2004 explizit genannte „rote Linie“ für Journalisten/Publizisten ist zu unpräzise, um am vorsichtigen Verhalten der Journalisten und Verleger etwas zu ändern. Tabu ist demzufolge, „Gerüchte zu kolportieren“ und „dem Extremismus in die Hände zu arbeiten“. Mit der Zulassung von privaten Rundfunksendern seit 2003 wurde zwar das Monopol des staatlichen Rundfunks gebrochen, zum Heranführen an eine Diskussionskultur, die Kritik nicht gleich als Systemopposition begreift, werden diese Sender indes nicht beitragen können; sie wurden nämlich von vorneherein als reine Unterhaltungssender konzipiert¹⁶ und verdanken dieser Tatsache wohl auch ihre Zulassung.

Die Vereinigungen und Gewerkschaften unterliegen denselben Restriktionen wie die Parteien: Auch sie sollen an der Umsetzung der staatlicherseits formulierten Politik mitwirken und den gesellschaftlichen Konsens um diese Politik stärken. Ferner wird von ihnen erwartet, dass sie sich nicht in die allgemeine Politik einmischen, sondern eng an ihrer Aufgabenstellung orientiert aktiv werden und sich ausschließlich um solche Fragen kümmern. Konflikte mit der Menschenrechtsorganisation LTDH, dem Gewerkschaftsverband UGTT oder Berufsvereinigungen wie jenen der Journalisten und Rechtsanwälte resultieren primär aus den Versuchen der regimekritischen Vertreter dieser Organisationen, deren Autonomie zu stärken,¹⁷ indem die RCD-Fraktion aus den Führungsgremien gedrängt wird. Die „Politisierung“ der Organisationen durch regimekritische Mitglieder zeigt

sich darin, dass diese sich von ihren ursprünglichen Belangen entfernen und sich explizit kritisch zur generellen staatlichen Innen- und Außenpolitik äußern.

Frauenförderung und Frauengleichstellung

Im Bereich Frauenförderung, die nach dem Machtwechsel 1987 offensiv fortgesetzt wurde, sind tatsächliche Fortschritte erzielt worden, die Tunesiens Platz als Vorreiter der Frauengleichstellung in den arabischen Staaten weiter festigten. In diesem Bereich klaffen Rechtsnorm und Rechtspraxis kaum auseinander, wenngleich die soziale Praxis – was allerdings nicht nur für Tunesien spezifisch ist – den Gesetzen hinterherhinkt. Tunesien unterzeichnete die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), allerdings wie andere arabische Staaten mit Vorbehalt gegen Art. 16, der Frauen vor Diskriminierung in Ehe und Familie schützen soll, weil dieser Artikel die Gleichbehandlung beim Erbe vorsieht. Das Erbrecht, das als eines der wenigen Gesetze in Tunesien noch auf dem religiösen Recht der Scharia basiert, und Frauen benachteiligt, ist bislang noch unangetastet geblieben; allerdings drängen einige Frauenorganisationen auf eine Änderung und das Thema ist kein „echtes“ Tabuthema mehr.

Die Staatsführung ist ganz offensichtlich um die Umsetzung dieser Konvention bemüht. Zu den wichtigsten Fördermaßnahmen der Gleichstellung seit Beginn der 1990er Jahre zählen z.B.: die Einführung der Schulpflicht für beide Geschlechter von 6. bis zum 16. Lebensjahr (1991), die Gründung eines Staatssekretariats für Frauen- und Familienangelegenheiten (1992), das 1993 in den Rang eines Ministeriums erhoben wurde und sich speziell der Belange der Frauen, Kinder und Familien annimmt; die Gründung eines Nationalen Rates für Frauen und die Einsetzung von Beraterinnen für Frauen- und Familienfragen bei der Präsidentschaft und in verschiedenen Ministerialkabinetten (1992); die gesetzliche Verankerung der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Mann und Frau zur Regelung der Familien-

angelegenheiten (1993). Weitere Maßnahmen betrafen die Modifikation des Nationalitätengesetzes, das seither der Frau in gemischtnationalen Ehen erlaubt, mit Zustimmung des Vaters ihre Nationalität an ihre Kinder weiterzugeben, und die Verbesserung des Status von unehelichen Kindern: seit 1998 kann die Mutter eines unehelichen Kindes ihren Namen an das Kind weitergeben. Änderungen zur Besserstellung der Frau erfolgten im Arbeitsrecht und anderen Gesetzen. Das Strafgesetz wurde zudem verschärft, um den Schutz vor ehelicher Gewalt zu verbessern; eine mildere Strafe für sog. Ehrenmorde gibt es nicht mehr. Nachdem 1997 die Gleichheit der Geschlechter als Politikziel in die Verfassung aufgenommen wurde, folgten zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der Präsenz von Frauen in allen staatlichen und kommunalen Institutionen, besonders in Führungspositionen: 1997 wurde die Aufnahme von mindestens zwei Frauen in die regionalen Entwicklungsräte der Gouvernorate vorgeschrieben; 2000 wurde festgelegt, dass künftig ein Fünftel der Sitze in den Gemeinderäten mit Frauen zu besetzen sind. 2003 wurde beschlossen, dass auf den Listen des RCD für die Legislativwahlen und Kommunalwahlen mindestens 25 Prozent Frauen kandieren sollen. Die Präsenz von Frauen in Entscheidungsgremien, so die Direktive des Präsidenten, soll von 2005 bis 2009 auf mindestens 30 Prozent ansteigen.¹⁸

Fazit

Die politischen Reformen seit 1995 bekräftigen den nach dem Machtwechsel 1987 eingeschlagenen Kurs zur Stärkung der Exekutive und der Regierungspartei als Instrument der Mobilisierung und Sammlung der Bevölkerung um das Staatsziel Entwicklung und Wohlstand. Zwischen 1987 und 2005 erfolgte weder eine Aufwertung der Legislative noch der Regierung. Ausgeweitet wurde jedoch der Einfluss der Regierungspartei RCD und deren Verflechtung mit Staat und Gesellschaft, mit dem Ziel, einen effektiven Apparat zur Durchsetzung von wirtschaftlichem und sozialem Wandel zu schaffen. Die liberalisierenden Maßnahmen im politischen Bereichen

tragen dem Zeitgeist und entsprechenden Entwicklungen in der Bildungselite des Landes Rechnung, die nach einer Aufhebung des Monopolanpruchs des Staates bzw. der staatstragenden Partei verlangten. Die Maßnahmen zur generellen Förderung von Pluralismus halten sich dennoch in Grenzen. Die Stärkung von autonomen Organisationen der Zivilgesellschaft widerspricht dem Kontrollbedürfnis der Staatsführung; selbstverantwortliches Handeln wird insofern nur unter technischen, effizienzsteigernden Gesichtspunkten gefördert. Ein qualitativer Sprung bei den umgesetzten Reformen fand hingegen bei der Frauengleichstellung und Frauenförderung statt; von diesen Reformen ist langfristig eine grundlegende gesellschaftliche Veränderung zu erwarten, die sich in den Geschlechterbeziehungen, der Ausgestaltung des Familienlebens und des öffentlichen Lebens niederschlagen und zur Ausweitung pluraler Gestaltungs- und Denkkonzepte im Alltag beitragen wird. Verantwortlich für diese Frauenförderpolitik waren sowohl nach der Unabhängigkeit Tunesiens in den 1950er Jahren als auch seit 1987 neben der modernistischen Prägung der Elite durchaus machtpolitische und strategische Überlegungen (Anbindung und Mobilisierung einer starken Unterstützergruppe für die Modernisierungsziele). Inzwischen hat die Frauenförderung jedoch eine Eigendynamik erhalten, so dass eine Rücknahme von Maßnahmen massive Proteste auslösen würde und politisch nicht vertretbar wäre, d.h. in diesem Bereich fand eine grundlegende Veränderung statt.

Externe Zwänge wie die weltwirtschaftlichen Bedingungen, die wachsende Konkurrenz auf dem Weltmarkt usw. setzten zwar Reformen im Bereich Wirtschaft, Verwaltung, Finanzwesen in Gang, die Anpassung der Verfassungswirklichkeit an die Verfassungsnorm im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte war davon ausgenommen. Wenn die Staatsführung reagierte, dann aus innenpolitischen Erwägungen oder weil einzelne Ereignisse (wie z.B. Hungerstreiks von Journalisten und Menschenrechtsaktivisten, offenkundig rechtsstaatliche Kriterien missachtende Prozesse gegen

Oppositionelle und Regimekritiker) massivere Kritik ausländischer Medien und Regierungen hervorriefen. Die Reaktionen der tunesischen Staatsführung waren dann jedoch in der Regel punktuell bzw. fallbezogen (z.B. Rückgabe eines entzogenen Reisepasses und Erlaubnis zur unbehelligten Ein- und Ausreise einer bestimmten Person). Mit anderen Worten, direkte Auswirkungen der politischen Reformagenda des Barcelonaprozesses sind in Tunesien nicht zu beobachten.

3. Begünstigende und hemmende Faktoren für politische Reformen

Die Toleranzschwelle der Staatsführung gegenüber Kritik und Opposition an der eigenen Politik ist gering, um nicht zu sagen „nicht vorhanden“. Jeder Kritik, die im öffentlichen Rahmen geäußert wird oder gezielt in die internationale Öffentlichkeit getragen wird (via Internet, ausländische Zeitungen usw.), wird mit repressiven Mitteln begegnet. Es erfolgt in der Regel eine „Abstrafung“ des Kritikers und seiner Unterstützer. Die Anwendung von rechtsstaatlichen Prinzipien, die Achtung der Menschen- und Bürgerrechte wird in solchen Fällen systematisch ausgesetzt. Die letzten zehn Jahre trat in diesem Bereich keine Verbesserung ein. Erschwerend wirkt sich – nicht erst seit dem 11. Septe2001, sondern bereits seit dem Machtwechsel 1987 – die Zugehörigkeit (oder ehemalige Zugehörigkeit) zu einer islamistischen Gruppe, aber auch die Fürsprache zugunsten von Islamisten, Kontakte zu Islamisten oder gemeinsame Auftritte mit Islamisten im ausländischen Fernsehen zur Kritik am tunesischen Staat aus. Die tunesische Staatsführung stuft den Islamismus und alle, die seinen Vertretern gesellschaftlichen und politischen Handlungsspielraum einräumen wollen, als Gefahr für das staatliche Entwicklungs- und Modernisierungsziel ein. Sie ist davon überzeugt, dass der von ihr eingeschlagene Kurs langfristig die Ziele Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit im globalen Kontext realisieren kann, aber nur unter der Voraussetzung, dass keine gesellschaftliche Gruppe diesem Ziel entgegenarbeitet. Angesichts der wirtschaftlichen, bildungs- und beruf-/ausbildungsbezogenen Veränderungen, die noch zu leisten sind,

um diese Ziele zu erreichen, ist sie nur bereit, sich eine „Konsensopposition“ zu leisten. Das politische Verhalten der tunesischen Staatsführung ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Macht- und Privilegiensicherung zu interpretieren, wird der weitaus komplexeren Realität nicht gerecht; die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen des Landes und die Fragilität der wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften angesichts der Sensibilität der Sektoren, durch die Tunesien Deviseneinnahmen zu verzeichnen hat (Tourismus, Textilexporte), sind hier zu berücksichtigen. Sie können nicht mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Repression entschuldigen, sie tragen jedoch zur Erklärung einiger staatlichen Reaktionen oder Unterlassungen im Bereich politische Reformen bei.

Die nicht legalisierten regimekritischen (Menschenrechts-)Vereinigungen, aber auch die legale LTDH, tragen durch Maximalforderungen, eine polemisch vorgebrachte Kritik an der Staatsführung und staatlicher Politik sowie ihre Bereitschaft, ihr Anliegen stets auch im Ausland zu propagieren und Unterstützung bei internationalen Organisationen zu suchen, nicht dazu bei, eine kooperative Situation zu schaffen. Auf beiden Seiten sind die Positionen verhärtet; die Politisierung der Menschenrechtsvereinigungen, verbunden mit der Ausdehnung ihrer Aktivitäten und Forderungen auf Bereiche, die das politische System als Ganzes tangieren, hat der Sache – Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten und der Pressefreiheit – insgesamt geschadet.

Die Perfektionierung des dominanten „Einparteistaates“ nach dem Machtwechsel 1987 zementierte die enge Verflechtung von Staat, Partei (RCD), Gesellschaft und staatlichem wie privatem Wirtschaftssektor und das Konsensdenken. Die legalen Oppositionsparteien stellen in diesem Konsenssystem keine alternative Interessenvertretung dar. Der Aufbau einer legalen Opposition, die zu einem pluralen Parlament und echter Wahlkompetition

nach dem Muster westlich-liberaler Demokratien führen könnte, ist unter diesen Voraussetzungen nicht umsetzbar.¹⁹

Auswirkungen auf die patriarchalisch geprägte Gesellschaft und die gleichfalls patriarchalisch, hierarchisch geprägte Religion hat zweifelsohne die Frauengleichstellungspolitik der Staatsführung (s.o.). Ein zentrales staatliches Anliegen ist die Einflussnahme auf den religiösen Bereich, um eine moderne Interpretation der Religion durchzusetzen mit dem Ziel, eine offene, tolerante Mentalität zu fördern.²⁰ Hierzu gehört auch die Förderung der Beziehungen zu den christlichen Religionen und dem Judentum sowie in diesem Zusammenhang die Aufrechterhaltung guter Kontakte zur jüdischen Gemeinde in Tunesien und den aus Tunesien nach Israel ausgewanderten Juden. Die inhaltliche Modernisierung der Lehr- und Schulbücher (seit Anfang der 1990er Jahre) war ein weiterer wichtiger Schritt, um patriarchalische Mentalität aufzubrechen und religiöse Toleranz zu verankern. In dieser Hinsicht ist die tunesische Staatsführung durchaus im Sinne des Barcelonaprozesses aktiv, wenn auch der Handlungsbedarf selbst erkannt wurde und die Reformschritte nicht durch den Barcelonaprozess ausgelöst wurden.

4. Haltung zur Kooperation mit der EU und zu externen Demokratisierungsforderungen

Für die tunesische Staatsführung ist die Kooperation mit der EU „alternativlos“, weil von der EU-Kooperation im Rahmen der EMP und der Europäischen Nachbarschaftspolitik die entscheidende Hilfe für die Anbindung des Landes an die Weltwirtschaft und den Erfolg der Strukturanpassung erwartet wird. Was die Verpflichtung zu den Wirtschaftsreformen und Anpassungen vor allem im Bildungs-, Ausbildungs- und Finanzbereich anbelangt, steht die Staatsführung auch zu den getroffenen Vereinbarungen. Die Besetzung der Wirtschaftsressorts mit kompetenten Technokraten ist ein Beleg dafür. Die im Barcelonaprozess verlangte Entwicklung hin zur

Konvergenz der Systeme wird somit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten akzeptiert. Die Unternehmer und die Mehrzahl der gesellschaftlichen und Bildungselite Tunesiens hält das euro-mediterrane Projekt für eine „historische Chance“, um Entwicklungsdefizite aufzuholen.²¹ Die Staatsführung ist sich bewusst, dass der Erfolg des Entwicklungsprozesses und die Verbesserung der Kompetitivität Tunesiens²² nur mit großen Anstrengungen und Einschnitten für einige Bevölkerungsgruppen zu gewinnen ist und wesentlich von der innenpolitischen Stabilität abhängt: Anhaltende soziale Unruhen und Streiks oder terroristische Anschläge wären unter diesem Gesichtspunkt das „Aus“ für die Entwicklungsambition. Die Überzeugung sitzt tief, dass eine umfassende politische Öffnung (Demokratisierung) nach westlich-liberalem Vorbild den Handlungsspielraum von Gruppen erweitert, die just die angestrebte Entwicklung gefährden könnten. Die EU-Forderungen zur Demokratisierung werden deswegen zwar nicht offen abgelehnt, aber sie werden mit Verweis auf die Souveränität und die Eigenheit eines jeden Landes, die nach einer entsprechend angepassten Strategie verlange, umgangen.

Die militanten Gegner der Wirtschaftspolitik des Staates sind bislang marginal, sie haben mehr Internet-Präsenz als reale Präsenz und kommen aus der Ecke der Globalisierungsgegner (wie Attac-Tunisie) und extrem linken Gruppen. Eine drastische Verschlechterung der Lebensbedingungen für breitere Bevölkerungskreise könnte die Zahl der Gegner jedoch erhöhen. Der Gewerkschaftsverband UGTT verfügt zwar über eine Fraktion, die stärker die traditionellen Aufgaben einer Interessenvertretung der Arbeiterschaft wie Arbeitsplatzerhalt bzw. Verhinderung von Unternehmensschließungen wahrnehmen möchte und eine gewerkschaftliche Autonomie anstrebt. Gegen die zur Kooperation mit der Staatsführung bereite Fraktion der UGTT konnte sie sich bislang nicht durchsetzen, weil die Staatsführung vor manipulativen Eingriffen nicht zurückschreckt, um eine konfrontative Politik der UGTT zu verhindern.

5. Perspektiven für politische Reformen

Vertreter der EU-Kommission stellten Anfang August 2005 die Fortschritte Tunesiens bei der Verankerung seiner Wirtschaft in Europa heraus. Das Assoziationsabkommen mit der EU hätte diese positive Entwicklung begünstigt.²³ In diesem Bereich ist auch in den kommenden Jahren in Tunesien mit weiteren Erfolgen und Fortschritten zu rechnen; die Bemühungen der Staatsführung zur Realisierung der Ziele „wirtschaftliche und soziale Modernisierung“, „Entwicklung“ und „Verbesserung der Handelsbedingungen“ sind offensichtlich. Dass sie die Prioritäten politischen Handelns darstellen, verdeutlichte auch das Wahlprogramm Präsident Alis zur Präsidentschaftswahl im Oktober 2004, in dem sie einen prominenten Platz einnahmen. Aus den o.g. Gründen wird – um diese Ziele nicht zu gefährden – die politische Reformagenda des Assoziationsabkommens weiterhin hinterherhinken. Außer im Bereich Frauenförderung und Frauengleichstellung, wo weitreichende Eingriffe sukzessive tradierte Strukturen und Denkweisen aufbrechen, ist weder eine Veränderung der Position zu den externen Demokratisierungsforderungen noch des politischen Verhaltens und Handelns zu erwarten: Die Unsicherheit über das Gelingen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der angestrebten nachhaltigen Sicherung politischer Stabilität wird verhindern, dass die tunesische Staatsführung die Kontrolle über Staat und Gesellschaft lockert und von repressiven Maßnahmen zur Festigung dieser Kontrolle absieht.



Anmerkungen

¹ Dem gemeinsam diskutierten Aktionsplan stimmte Tunesien im Juli 2005 zu, zumal das Schwergewicht des Aktionsplans auf den für Tunesien im Zentrum stehenden Bereichen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung liegt.

² Vgl. z.B. *Réalités*, Tunis, 7.3.2005, S. 20 (L'heure des réformes).

³ Vgl. *La Presse de Tunisie*, Tunis, 3.10.2005 (Partenariat).

- ⁴ Wie zuletzt am 13.10.2005 durch EU-Kommissarin Ferrero-Waldner; vgl. *La Presse de Tunisie*, 14.10.2005 (Vers un partenariat plus efficient et diversifié).
- ⁵ Die staatstragende Partei nannte sich bis 1964 PND (Parti Néo-Destourien/Neue Verfassungspartei), 1964-1988 PSD (Parti Socialiste Destourien/Sozialistische Verfassungspartei), seit 1988 RCD (Rassemblement Constitutionnel Démocratique/Konstitutionelle demokratische Sammlung).
- ⁶ Vor allem nach dem Erstarken des Islamismus in Algerien (1988/1989), dem Aufbau von Netzwerken zwischen algerischen und tunesischen militanten Islamisten zur Unterstützung des Kampfes für einen islamischen Staat in Tunesien und dem Ausbruch des Bürgerkrieges in Algerien 1992, der sich ab 2000 auch an die algerisch-tunesische Grenze verlagerte (u.a. bekannt gegebene Anschläge im Grenzgebiet Mai 2000, Oktober 2001), wurden die Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen erhöht. Nach dem Anschlag auf der Touristeninsel Djerba am 11.4.2002, zu dem sich al-Qaida bekannte, kam es zu einer weiteren Verschärfung der Sicherheitsvorkehrungen. Repressiv beantwortet werden nicht nur Versuche einzelner Regimekritiker, durch Schulterchluss mit exilierten tunesischen Islamisten im Ausland eine Oppositionsbewegung aufzubauen, sondern jeder Einsatz zugunsten von Islamisten, ob es sich um ein Plädoyer für bessere Haftbedingungen oder die Forderung einer Generalamnestie handelt wie sie die Menschenrechtsorganisation LTDH und andere nichtlegalisierte Vereinigungen 2004/2005 verstärkt fordern.
- ⁷ 1981 wurde mit der Wiedenzulassung der 1963 verbotenen kommunistischen Partei erstmals wieder formal Parteienpluralismus zugelassen. Weitere Parteilegalisierungen folgten 1983 und nach der Machtübernahme Ben Alis 1988 und 2002. Zusätzlich zur Regierungspartei RCD gibt es sieben legale Parteien: Mouvement Ettajdid (Bewegung der Erneuerung), hervorgegangen aus der ehemaligen kommunistischen Partei Tunesiens; MDS (Mouvement des Démocrates Socialistes/Bewegung der sozialistischen Demokraten), hervorgegangen aus einer Abspaltung der Regierungspartei in den 1970er Jahren; PUP (Parti de l'Unité Populaire/Partei der Volkseinheit); UDU (Union Démocratique Unioniste/Union demokratischer Unionisten, panarabisch orientiert); der mehrfach umbenannte PDP (Parti Démocratique Progressiste/Demokratische progressive Partei); der ebenfalls mehrfach umbenannte PSDL (Parti Sociale Démocrate Libérale/Liberale sozialdemokratische Partei) und FTDL (Forum Démocratique pour le Travail et les Libertés/Demokratisches Forum für Arbeit und bürgerliche Freiheiten), eine Abspaltung des MDS. In der Deputiertenkammer vertreten sind seit den Legislativwahlen 2004 drei Parteien: MDS (14 Sitze), PUP (11), Mouvement Ettajdid (3).
- ⁸ Die staatliche Subvention für jeden Deputierten wurde um 50 Prozent erhöht und beträgt 90.000 TD/Jahr; 75.000 TD/Jahr werden pauschal zur Finanzierung von Parteipublikationen an die Parteien ausgezahlt.
- ⁹ Vor den Kommunalwahlen 1995 wurden z.B. die Parteigremien zu 51 Prozent mit jüngeren Mitgliedern neu besetzt.
- ¹⁰ Details zum tunesischen Wahlrecht und seinen Auswirkungen vgl. bei Axtmann, Dirk: Die Reform autoritärer Herrschaft im Maghreb. Verfassungs- und Wahlrechts-

reformen in Algerien, Marokko und Tunesien seit dem Ende der 1980er Jahre im Vergleich, Dissertation Universität Heidelberg 2004.

- ¹¹ 43 Sitze sind den Regionen vorbehalten, 42 den wichtigsten Berufskategorien, d.h. in Tunesien den Repräsentanten der Berufsorganisationen der Arbeitgeber (UTICA), Arbeitnehmer (UGTT) und der Landwirte und Fischer (UTAP). Die Führung des Gewerkschaftsverbandes UGTT nahm nicht an der Wahl teil; sie wollte ihre eigenen Repräsentanten wählen und nicht durch ein Wahlkolleg wählen lassen, das sich aus Mitgliedern der Deputiertenkammer und Gemeinderäte zusammensetzt, d.h. RCD-dominiert ist. Die 14 Sitze für die gewerkschaftlichen Repräsentanten sind demnach nicht besetzt. Vgl. *La Presse de Tunisie*, Tunis, 5.7.2005 (Chambre des Conseillers); *Le Monde*, Paris, 5.7.2005 (Le parti du président renforce sa position au Parlement).
- ¹² Unter dieses Tabu fallen Islamisten und Kritiker der Staatsführung und ihrer Politik.
- ¹³ Wie 2001 z.B. im Falle des Richters Mokhtar Yahiaoui oder 2005 im Falle der Vereinigung der Richter nach der Wahl eines in den Augen der Staatsführung zu unabhängigen Vorsitzenden.
- ¹⁴ 1988 wurde allerdings der Staatssicherheitsgerichtshof abgeschafft.
- ¹⁵ 2005 soll es 8.606 legale Vereinigungen geben.
- ¹⁶ Es gibt inzwischen zwei private Radio- und einen privaten Fernsehsender: Radio Mosaïque (auf Sendung seit November 2003); Radio Jawhara (auf Sendung seit Sommer 2005); Hannibal TV (gegründet 2003; auf Sendung seit Februar 2005).
- ¹⁷ Von der UGTT wird z.B. auch verlangt, dass sie Streiks weitgehend unterbindet, um den Wirtschaftskurs und die Anstrengungen zum Aufbau kompetitiver Unternehmen (im Hinblick auf die Freihandelszone mit der EU 2010) nicht zu gefährden. Agiert eine Gewerkschaftsführung nicht in diesem Sinne werden Wege gesucht, die Führung auszuwechseln.
- ¹⁸ 2005 sind sieben Frauen Regierungsmitglieder; in der Deputiertenkammer sind 22,8 Prozent Frauen vertreten, in der zweiten Kammer des Parlaments 15 Prozent, in den Gemeinderäten beträgt ihr Anteil 20,85 Prozent, im RCD-Zentralkomitee 26,4 Prozent. 24 Prozent des diplomatischen Korps und 27 Prozent der Richter sind Frauen. 2004 wurde erstmals eine Frau zur Gouverneurin ernannt.
- ¹⁹ Die Islamisten haben in Tunesien keinen gesellschaftlichen Einfluss mehr. Die nach 1987 forcierte Armutsbekämpfungs- und Entwicklungspolitik, die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, das repressive Vorgehen des Staatsapparates aber auch der Bürgerkrieg in Algerien trugen in Tunesien mit dazu bei, dass der Islamismus abebbte.
- ²⁰ So Präsident Ben Ali in seiner Rede vor der religiösen Hochschule Zaituniya in Tunis am 25.11.1996.
- ²¹ Vgl. u.a. *Réalités*, Tunis, 5.5.2005, S. 6-7 (L'esprit de Tunis).
- ²² Im Global Competitiveness Report 2005-2006 des Weltwirtschaftsforums nimmt Tunesien den 42. Rang ein, weit vor anderen arabischen Staaten, mit Ausnahme allerdings von Bahrain und den VAE, sowie Jordanien.
- ²³ Vgl. *L'Intelligent/Jeune Afrique*, Paris, 7.8.2005 (Tunisie-UE).

Ägypten

Henner Fürtig

1. Stellenwert der EU für Ägypten

Ägypten und die Europäische Gemeinschaft nahmen 1966 offizielle Beziehungen auf. Zehn Jahre später wurde ein erstes Kooperationsabkommen unterzeichnet. Zusammenarbeit wurde hier fast ausschließlich ökonomisch definiert. Ägypten erhielt geregelten Marktzugang für Industrieprodukte in Europa, umgekehrt griff für europäische Exporte die Meistbegünstigungsklausel. 1987 regelte ein Zusatzprotokoll den gegenseitigen Handel mit Agrarprodukten. Bis Mitte der 1990er Jahre folgten vier weitere Protokolle, die den Rahmen für Entwicklungsprojekte der EG in Ägypten setzten.¹

Mit dem Beginn von Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen zwischen Ägypten und der EU begann 1994 eine neue Etappe in den Beziehungen. Die Verhandlungen erwiesen sich als außerordentlich kompliziert und zogen sich bis 1999 hin. Die Paraphierung des Abkommenstextes erfolgte sogar erst 2001. Eine der Hauptursachen für die Verzögerung war die Neuorientierung der EU-Mittelmeerpolitik, die mit der Konferenz von Barcelona eingeleitet wurde.

Für die ägyptische Regierung lag die größte Attraktivität einer engagierten Mitarbeit im Rahmen der neuen Euro-Mediterranen Partnerschaft eindeutig im Ausschöpfen der Kooperationsangebote zum Aufbau einer wirtschaftlichen und finanziellen Partnerschaft, die langfristig in eine Freihandelszone münden sollte. Die Halbierung der ägyptischen Auslandsschulden im Gefolge des zweiten Golfkrieges hatte 1991 als Initialzündung für ein vergleichsweise konsequentes Programm der ägyptischen Staatsführung zur wirtschaftlichen Liberalisierung gedient, das mittelfristig nicht nur Auflagen der Gläubiger (IWF, Pariser Club usw.) erfüllte, sondern langfristig auch Systemstabilisierung verhieß. Die wirtschaftliche Liberalisierung könnte – so die Hoffnung des ägyptischen Regimes – durch die Mitarbeit in der EMP einen kräftigen Schub erhalten, die Einrichtung einer Freihandelszone ab 2010 der Erfüllung einer Vision einflussreicher Kreise der ägyptischen Elite näherkommen und die Grenze zwischen „Reichen“ und „Habenichtsen“ von einer fiktiven Linie im Mittelmeer in die Sahelzone verschieben. Außerdem vertraute die ägyptische Staatsführung darauf, dass die EU auf Grund ihrer Geschichte als Handelsorganisation selbst der wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation das größte Gewicht beimessen werde, und Forderungen nach politischen Reformen nicht wirklich ernst gemeint seien.

Die Bilanz, die ein Jahr nach Inkrafttreten der EMP der Rektor der Kairo-Universität, Moufeed Shehab, mit Blick auf die wirtschaftliche und finan-

zielle Komponente der Kooperation zog, dürfte deshalb von der ägyptischen Regierung im großen und ganzen geteilt worden sein: „(Barcelona) was a real force capable of affecting the strategy and the prospects of a large number of Arab countries, a force that could well have a significant impact on the decisions and the future of the Arab world itself.“²

Erste Irritationen waren bei der ägyptischen Staatsführung allerdings schon vor der Konferenz in Barcelona aufgetreten. 1994 hatte das Europäische Parlament die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDMR) ins Leben gerufen, um bislang in nationalen Budgets der EU-Staaten bereitgestellte Mittel zu bündeln und ihren Wirkungsgrad damit zu erhöhen. Würden europäische Forderungen nach politischen Reformen und konsequenterer Einhaltung der Menschenrechte also den Fortgang der Verhandlungen zum Assoziationsabkommen aus ägyptischer Sicht negativ belasten? Die Befürchtungen erwiesen sich insgesamt als unbegründet. Der politische Reformdruck der EU blieb beschränkt. Am 25.6.2001 erfolgte schließlich die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens in Luxemburg, im November des gleichen Jahres ratifizierte es das EU-Parlament. Die ägyptischen Nationalversammlung benötigte für diesen Schritt zwei weitere Jahre, so dass das Abkommen erst im Juni 2004 in Kraft trat. Obwohl damit die Einrichtung einer Freihandelszone bis spätestens 31.12.2015 fest vereinbart war,³ hatte das ägyptische Parlament die Ratifizierung vor allem deshalb hinausgezögert, weil die EMP ab 2003 durch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) eine Ergänzung erfahren hatte, deren Wirkung erst geprüft werden sollte.

Konzipiert im Dezember 2002 in Kopenhagen, sollte die ENP den Rahmen für die ab 2004 geplante Osterweiterung der EU bilden. In den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres wuchs daraufhin die Sorge, dass die ENP die EMP langfristig ersetzen bzw. obsolet machen würde. Zudem war unklar, ob politische Reformen und Demokratisierung jetzt tatsächlich auf

der EU-Agenda standen. Die Angaben der EU hierzu waren ambivalent. Einerseits wurde mehrfach betont, die ENP sei eine Ergänzung und kein Ersatz für die EMP,⁴ andererseits wurde verkündet, jetzt auch die gleichen Maßstäbe in beiden Programmen anlegen zu wollen. Das heißt, politischen Reformen sollte auch im Umgang mit den EMP-Ländern größeres Gewicht beigemessen werden. Im Rahmen der ENP erarbeitete die EU in einer ersten Runde mit Marokko, Tunesien, Jordanien und Palästina sog. Aktionspläne, die eine „Checkliste“ von rund 100 Punkten umfasste, zu deren Einhaltung bzw. Erfüllung sich die Partner verpflichteten. Dazu gehörten auch substantielle Schritte u.a. zur Umsetzung politischer Reformen, zur Einhaltung der Menschenrechte, Rede- und Versammlungsfreiheit.⁵ Ägypten entzog sich dieser ersten Runde und engagierte sich stattdessen in der Süd-Süd-Kooperation, einem weiteren Eckstein der EMP. Am 25.2.2004 hatte die ägyptische Regierung in Agadir zusammen mit Marokko, Tunesien und Jordanien ein Abkommen zur Einrichtung einer Freihandelszone zwischen den Arabischen Mittelmeerstaaten unterzeichnet.⁶ Verhandlungen Ägyptens mit der EU über einen Aktionsplan im Rahmen der ENP begannen erst am 28.9.2005.

Die ägyptische Bewertung der Zusammenarbeit mit der EU hat sich seit Beginn des Barcelonaprozesses kaum geändert. Das ägyptische Regime sah keine Veranlassung von seiner Überzeugung abzurücken, dass das europäische Interesse vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Sicherheit liegt. Forderungen nach politischen Reformen wären demnach in der Regel Lippenbekenntnisse. Die ägyptische Staatsführung registriert wohl, dass die politischen Reformforderungen der EU im Rahmen der ENP stringenter und konsequenter formuliert sind, sieht aber vor allem Länder wie Tunesien und Marokko betroffen, deren strukturelle wirtschaftliche Abhängigkeit von Europa ungleich höher ist, als die eigene.⁷

2. Politische Reformen seit 1995

Die Wahrnehmung in Ägypten und anderen arabischen EMP-Ländern, dass der EU primär an ökonomischer Interessenoptimierung und Gewährleistung von Sicherheit gelegen ist und Forderungen nach politischen Reformen stets an dem Punkt enden, wo die Hauptinteressen gefährdet scheinen, wird im wesentlichen durch Zahlen und Fakten erhärtet. Zwischen 1996 und 1999 gelangten nur 14 Prozent der EU-Mittel, die insgesamt für die Förderung von Demokratisierung und die Einhaltung der Menschenrechte bereitgestellt wurden, in den südlichen Mittelmeerraum.⁸ Damit konnten die arabischen Staaten kaum im Zentrum dieses Anliegens gestanden haben. Nur 2 Prozent der EU-Gesamthilfe an die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens flossen in diesem Zeitraum in Projekte der Demokratieförderung. Trotz anwachsender Rhetorik nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 waren auch nur 7 Prozent der im Rahmen von EIDMR für die Unterstützung politischer Reformen bereitgestellten Mittel für die arabische Welt bestimmt.⁹ Im Gegensatz zu Algerien, Tunesien, Israel, den Palästinensischen Autonomiegebieten und Irak war Ägypten nicht einmal formal in Programme der EIDMR integriert. Um hier überhaupt politische Reformförderung ausmachen zu können, müssen Umwelt-, Gesundheits- und Frauengleichstellungsprojekte hinzugezählt werden. Erst im Dezember 2004 stellte die EU-Kommission 20 Mio. Euro für die gezielte Förderung von zivilgesellschaftlichen Strukturen in Ägypten zur Verfügung. Insgesamt sieben MEDA-Projekte kümmern sich seitdem um die Rechte von Frauen und Gefangenen, Wahlbeobachtung, die Förderung der Unabhängigkeit der Justiz usw.¹⁰

Kein Staat, der so stark von externer Finanzunterstützung und dem Wohlwollen der Gläubigerländer abhängig ist wie Ägypten, dient seinen Interessen durch Totalverweigerung. Seit Beginn der EMP hat die ägyptische Regierung durchaus politische Reformschritte unternommen, solange sie nicht existenzbedrohend waren. Die tiefe Verunsicherung nach dem 11. Septem-

ber 2001 und dem Irakkrieg 2003 haben den Prozess sogar beschleunigt. Das Regime stellte sich formal an die Spitze des politischen Reformprozesses und kanalisierte ihn. 2003 veröffentlichte die regierende NDP¹¹ ein Grundsatzdokument unter dem Titel „Bürgerrechte und Demokratisierung“ und stellte darin die einzelnen politischen Reformmaßnahmen wie z.B. Einführung der Bestrafung von Folter, Freilassung politischer Gefangener, Verbesserungen im Personalstatus von Frauen, Abschaffung der Strafarbeit und der Staatssicherheitsgesetze, Bildung eines Nationalen Menschenrechtsrates und eines parlamentarischen Menschenrechtskomitees als Umsetzung ihres (NDP-)Reformprogramms dar.

Ägyptische Intellektuelle verweisen gern auf die Ähnlichkeiten zwischen dem politischen System ihrer Heimat und demjenigen der Ukraine vor der „oranigen Revolution“. Der Kampfruf: „Wir sind nicht schwächer als die Ukrainer“, gehört deshalb nicht von ungefähr gegenwärtig zu den am häufigsten benutzten im Reservoir ägyptischer Oppositioneller.¹² Sie sind seit 2003 deutlich stärker und selbstbewusster geworden. Am 5.4.2003 stellten 37 Oppositionelle Strafanzeige gegen Präsident Mubarak und Innenminister Adli wegen der Misshandlung von Teilnehmern einer genehmigten Demonstration gegen den Irakkrieg. Nach anhaltenden Protesten gegen eine neuerliche Kandidatur Präsident Mubaraks und ausbleibende Reformen des Systems, die hauptsächlich von Intellektuellen und Aktivisten der Berufsverbände getragen wurden, verschärfte sich nochmals die Kritik der US-Regierung am reformfeindlichen Verhalten der ägyptischen Regierung.

Obwohl durchaus detaillierte Pläne einer graduellen Öffnung des politischen Systems und etappenweisen Dezentralisierung vorliegen,¹³ gelang es dem Regime bislang stets, politische Veränderungen auf Einzelgebiete zu beschränken.

Autonomie der Justiz

Die Legislative schafft zwar immer wieder Gesetze, die dem Systemerhalt dienen;¹⁴ die Judikative, der die Aufsicht über Einhaltung und Durchsetzung der Gesetze obliegt, handelt aber relativ unabhängig. Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz sind in der Verfassung verankert, in der Realität aber häufig starken Gefährdungen ausgesetzt. Haupthindernis ist dabei das seit 1981 (Ermordung Präsident Sadats) unverminderte Gelten der Notstandsgesetze, die massiv in Persönlichkeitsrechte eingreifen und die Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigen. Militärgerichte und (erst 2004 abgeschaffte) Staatssicherheitsgerichte sorgen für ein paralleles Rechtssystem und relativieren damit die Unabhängigkeit der Zivilgerichte. Die starke Zentralisierung der Machtstrukturen und ein omnipräsentes Patronagesystem gefährden zudem permanent die Unabhängigkeit jeden einzelnen zivilen Richters.¹⁵ Umso höher ist deshalb zu würdigen, dass vor allem das Oberste Verfassungsgericht, aber auch viele nachgeordnete Gerichtshöfe seit Beginn des Barcelonaprozesses erstaunlichen Mut bewiesen haben. Als Beispiel dafür steht der Beschluss des Obersten Verfassungsgerichts vom 8.8.2000, Artikel 73 des Gesetzes über politische Freiheiten von 1956 für verfassungswidrig zu erklären. Im Kern stand dabei die Ablehnung der Wahlbeobachtung durch Staatsangestellte. Der Gerichtsbeschluss implizierte die Verfassungswidrigkeit der Parlamente von 1990 bis 2000 und schrieb für die Zukunft die Wahlbeobachtung durch unabhängige Richter vor.¹⁶ Richterliche Wahlbeobachtung reduzierte die Zahl der NDP-Mandate bei den Parlamentswahlen von 2000 auf 175 von 444 insgesamt. Die Inkorporierung von 213 „unabhängigen“ Kandidaten erbrachte der NDP-Fraktion zwar kurz darauf wieder eine komfortable Mehrheit von 87,7 Prozent, aber die Justiz hatte „die Krallen gezeigt“. Nicht zuletzt diese Erfahrung führte zu einer gründlichen Reorientierung und Restrukturierung der NDP ab 2002. Als ein weiteres Beispiel für den Behauptungswillen der

Justiz kann die Nichtanerkennung der 1999 verabschiedeten Gesetze für die Knebelung der Nichtregierungsorganisationen (NRO) gelten.¹⁷

Zivilgesellschaft

Spätestens seit Beginn des Barcelonaprozesses fand das Konzept der Zivilgesellschaft bei ägyptischen Reformkräften wachsendes Interesse. Das hängt zum einen mit den Traditionen der sozialen und politischen Organisation in Ägypten zusammen. Angesichts des Fehlens souveräner Oppositionsparteien wuchs die Rolle der insgesamt 19 Berufsverbände (4 Mio. Mitglieder), der rund 14.000 Genossenschaften (11 Mio. Mitglieder) und der 23 Gewerkschaften (4,2 Mio. Mitglieder).¹⁸ Zum anderen wurde jetzt aber auch die Arbeit in NRO als probates Mittel angesehen, um die Allmacht des Staates zu unterlaufen. Unter diesen Vorzeichen wuchs die Zahl der NRO bis in die Gegenwart auf rund 16.000.¹⁹ Ihre Zahl allein ist aber kein Ausdruck von Stärke. Die meisten sind apolitischer Natur, extrem unterfinanziert und schwach. Stärkere und „politischere“ NRO spüren permanent das allgegenwärtige Kontrollstreben des Staates. NRO werden entweder gegeneinander ausgespielt, einzeln diskreditiert, als Surrogat für fehlende staatliche Fürsorge genutzt und dabei meist korrumpiert, sowie, wenn sie eine besonders brisante Agenda wie Menschenrechte oder Frauengleichstellung besitzen, durch staatliche Organisationen mit formal gleichlautender Zielstellung konterkariert.²⁰ Finanzielle Unterstützung aus dem Ausland wird gern als Vorwand benutzt, um gegen missliebige NRO vorzugehen. Nicht von ungefähr haben sich 25 der wichtigsten NRO in einem gemeinsamen Brief an die EU-Kommission gewandt, um die EU-Verhandlungsführer auf jene kritischen Punkte hinzuweisen, die in den Unterredungen zum Abschluss des Aktionsplanes im Rahmen der ENP unbedingt zu berücksichtigen seien.²¹

Menschenrechtsschutz, Frauengleichstellung, Medienfreiheit und Parteienpluralismus

Seit Mitte der 1990er Jahre ist der ägyptischen Staatsführung sichtlich daran gelegen, ihren internationalen Ruf in Fragen der Einhaltung der Menschenrechte zu verbessern. Menschen- und Bürgerrechte sind in der Verfassung verankert, Ägypten ist Unterzeichner der wichtigsten internationalen Menschenrechtsverordnungen. So unterzeichnete Ägypten 1986 die Anti-Folter-Konvention, ratifizierte sie aber nicht. Verfassung und Strafrecht verbieten zwar die Anwendung von Folter, der seit 1996 vorliegenden Anfrage für die Durchführung einer internationalen Inspektion wurde aber immer noch nicht stattgegeben. Im Dezember 2000 unterzeichnete Ägypten das Rom-Statut über den Internationalen Strafgerichtshof, hat es aber ebenfalls noch nicht ratifiziert. Die Ratifizierung der Konvention gegen Frauendiskriminierung (CEDAW) ist dagegen erfolgt, auch wenn vier, mit dem religiösen Recht begründete Ausnahmen geltend gemacht wurden. Seit 2004 kann die Staatsbürgerschaft auch über die Mutter weitergegeben werden, schon seit 1996 gilt die weibliche Beschneidung als Straftat. Trotzdem werden in ländlichen Regionen immer noch 90 Prozent der Mädchen beschnitten. Ägypten ratifizierte auch die UNO-Kinderrechtskonvention – mit Ausnahme des Paragraphen über Kindersoldaten. Die Kooperation mit der ILO zur Eindämmung der Kinderarbeit wurde vertieft.²² 2003 wurden schließlich noch aus dem Osmanischen Reich übernommene Regeln aufgehoben, die den Kopten den Neubau oder die Renovierung von Kirchen verboten. Im Umgang mit den Menschenrechten ist insgesamt zu konstatieren, dass die meisten Verbesserungen auf Gebieten erfolgen, die von hoher politischer Brisanz sind (Gleichstellung, Religion, Arbeit, Strafrecht usw.), während in Bereichen, die scheinbar nicht im öffentlichen Interesse liegen (wie Kinderarbeit, Gefangene, Homosexualität) weitgehend Stagnation herrscht.²³ Generell gilt, dass Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit vielfach auseinander klaffen und die Durchsetzung der Gesetze mangelhaft ist.

Fortschreitender Pluralismus würde den Charakter des politischen Systems weitaus rascher verändern als formale Zugeständnisse im Bereich Menschenrechte oder Frauenförderung und die selektive Einhaltung dieser Zugeständnisse. Deshalb fallen Verbesserungen hier am zögerlichsten aus wie sich deutlich im Medienbereich zeigt. Der Staat besitzt alle auf ägyptischem Territorium stationierten Radio- und Fernsehstationen und kontrolliert den Druck und die Verbreitung der Presseerzeugnisse, inklusive der Oppositionspresse. 2002 wurde eine Zensurbehörde für das Internet eingerichtet.

Aus Sicht des Regimes ist die Verhinderung von Parteienpluralismus am bedeutendsten. Hauptinstrument für die Kontrolle des politischen Pluralismus ist die Parteienzulassungskommission des Oberhauses, die hierbei eine Schlüsselrolle einnimmt. Sie hat in den vergangenen 27 Jahren ganzen vier von 63 Anträgen zur Legalisierung stattgegeben; zwei Zulassungen fielen allerdings in das Jahr 2004. Als Vorsitzender der Parteienzulassungskommission fungiert der Sprecher des Oberhauses; Mitglieder sind die Minister für Inneres, Justiz und Parlamentsangelegenheiten, sowie drei vom Präsidenten ernannte Richter. Die Zulassung einer religiösen (Muslimbruderschaft u.ä.) oder Ständepartei (z.B. Bauern) verbieten entsprechende Klauseln im Parteiengesetz. Anträge können aber auch mit dem Hinweis abgelehnt werden, es bestehe kein gesellschaftlicher Bedarf bzw. das Anliegen sei bereits in den Programmen legalisierter Parteien enthalten. Die Entscheidung darüber obliegt der Kommission: Unter diesen Umständen besteht die Motivation, in einer Partei mitzuarbeiten, selten im politischen Gestaltungswillen, sondern in der Nutzenmaximierung. Diese gelingt selbstredend am besten in der regierenden NDP.²⁴

Versammlungs- und Demonstrationsgenehmigungen werden willkürlich erteilt und nur für Gebiete ausgewiesen, die leicht kontrollierbar sind (wie z.B. Stadien, Universitätsgelände).²⁵

3. Begünstigende und hemmende Faktoren für politische Reformen

Beginnend mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und modifiziert durch den Barcelonaprozess, den 11. September 2001 sowie den Irakkrieg 2003, eignete sich das ägyptische Regime einen bestimmten Verhaltenskodex an, um machtfähigende politische Reformen zu umgehen bzw. zu verhindern. Der bekannte ägyptische Politologe und stellvertretende Direktor des Al-Ahram-Zentrums für Strategische Studien, Muhammad Sayyid al-Sa'id, schrieb 2004, der ägyptische Staat sei stark, wo er den Menschen nichts nütze (Machtmonopolisierung, Unterdrückung der Freiheit usw.) und schwach, wo er eigentlich seiner Fürsorgepflicht für die Bürger nachkommen müsse (Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit usw.).²⁶ Wenn das Regime also seine Stärke erhalten wolle, müsse es an der Überwindung seiner Schwäche arbeiten. Ökonomische Reformen stehen deswegen im Mittelpunkt staatlichen Handelns. Seit fünfzehn Jahren wird der Bevölkerung – neben der Beteuerung, dass eine politische Liberalisierung nur in „zumutbarem“ Tempo vonstatten gehen könne – das Primat der wirtschaftlichen vor politischen Reformen als einzig gangbarer Weg für Ägypten beschrieben. Da Wirtschaftsreformen im Interesse des Regimes aber kurzfristig meist erhebliche Härten für die Bevölkerungsmehrheit mit sich bringen, waren politische Reformschritte in der Regel als „Trostpflaster“, als Entgegenkommen gedacht, um die Härten zu mildern. Westlicher Reformdruck mag bei einzelnen Maßnahmen eine Rolle gespielt haben, er stand aber eindeutig hinter diesen rein innenpolitischen Erwägungen zurück. Zu den wichtigsten Bestandteilen des Reformverhaltens der ägyptischen Staatsführung zählen:

(1) die Zulassung eines öffentlichen Demokratiediskurses. Es wurde eine demokratische Formensprache eingeführt, ohne den politischen Raum wirklich zu öffnen. Die ägyptische Politologin Maye Kassem sprach von einem „contained pluralism“, der dem Regime erlaubt, ohne substantielle Veränderungen ein Image von Liberalisierung und Demokratisierung zu

pflegen.²⁷ Beispielhaft für diese Taktik waren die 2003 beschlossene Abschaffung der Staatssicherheitsgerichte, der Zwangsarbeit im Strafvollzug und die Gründung eines Nationalen Menschenrechtsrates. Verfahren im Rahmen der Notstandsgesetze übernehmen aber Militärgerichte, Zwangsarbeit wurde schon seit dem Tod Präsident Nassers nicht mehr verhängt und die Gründung des Menschenrechtsrates war eher ein Versuch, den Menschenrechtsdiskurs staatlicher Kontrolle zu unterstellen.²⁸ Kurzfristige substantielle Schritte wären dagegen z.B. die Aufhebung der Notstandsgesetze, die gesetzliche Begrenzung der Machtbefugnisse des Präsidenten (mindestens jedoch die Beschränkung der Amtszeit) und die Abschaffung der Parteienzulassungskommission gewesen.

(2) die Instrumentalisierung von Wahlen. Ihre Abhaltung mindert vor allem den westlichen Druck, ihr spezifischer Zuschnitt verhindert gleichzeitig, dass sie wirklich zu einem Machtwechsel führen. Die Ressourcen der regierenden NDP sind de facto mit denen des Staates identisch. Wahlen mit NDP-Beteiligung zwingen die einzelnen Herausforderer deshalb in einen chancenlosen Kampf gegen den Staat. So werden selbst die Beschlüsse des Obersten Verfassungsgerichts systematisch unterlaufen. Die Kandidatenregistrierung übernehmen weiterhin lokale Sicherheitsbehörden, das Innenministerium besteht auf dem Recht, Kandidaten abzulehnen und die kontrollierenden Richter werden vom Justizminister ernannt. Die Wahlzettel werden vom Innenministerium erstellt. Nicht selten finden sich Oppositionskandidaten am Wahltag falsch geschrieben, oder überhaupt nicht wieder und sind damit nicht wählbar.²⁹

(3) die Kanalisierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, insbesondere der Arbeit von NRO. Das bedeutet z.B. die Verhinderung konkreter Projekte, die Begrenzung, Manipulierung und Minimierung laufender Projekte, sowie die Monopolisierung politischer relevanter Vorhaben durch regierungsnahen Kreise.³⁰

(4) die Selbstpropagierung als alternativlose Barriere gegen Terror und islamistische Machtübernahme.

(5) die Nachordnung politischer Reformen hinter einer Lösung des Nahostkonflikts. Auf diesem Gebiet lässt sich zudem besonders leicht Übereinstimmung zwischen Regierenden und Regierten herstellen.³¹

Dass die politische Öffnung trotz wachsender öffentlicher Proteste 2004/2005 u.a. der Kifaya-Bewegung nicht weiter vorangeschritten ist, hängt u.a. damit zusammen, dass die Opposition vor allem spontan agiert und auf Graswurzelebene wächst und bislang keine integrierende Führungsperson hervorbrachte wie dies in der Ukraine der Fall war.³² Die legale Opposition blieb bei aller regimekritischen Rhetorik bislang systemtreu.

Die 23 Gewerkschaften, die eher an Berufsgenossenschaften erinnern, sind Zwangsmitglieder der offiziellen Gewerkschaftsföderation. Separate Gründungsversuche können mehrjährige Haftstrafen nach sich ziehen. Mit dem Ziel, die ökonomische Liberalisierung zu erleichtern, wurde 1995 das Gewerkschaftsgesetz von 1976 verschärft. Das Arbeitsministerium genießt jetzt direktes Mitgestaltungs- und Mitwahlrecht.³³

1996 wurde ein Gesetz verabschiedet, mit dem das Betreiben von Moscheen und Gebetshäusern außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Ministeriums für religiöse Angelegenheiten unter Strafe gestellt wurde; im Oktober 1997 wurde eine Verordnung erlassen, die im Ausland zugelassene ägyptische Medien stärkerer staatlicher Kontrolle unterstellt und im Januar 1998 wurde ein ähnliches Gesetz für das Betreiben elektronischer Medien und von Satellitenfernsehen erlassen. Im März des gleichen Jahres erhielten Angehörige des Militär- und Sicherheitsapparats politisches Redeverbot.³⁴

In Fragen der Frauengleichstellung versucht das Regime einerseits, tradierte Rollenklischees zu instrumentalisieren und andererseits den Gleichstellungsdiskurs zu monopolisieren (Nationaler Frauenrat). Die Frauenquote im politischen Bereich ist deshalb marginal. Im gegenwärtigen Parlament wirken nur elf Frauen (2,43 Prozent), auf regionaler und lokaler Ebene liegt ihre Repräsentanz bei 1 Prozent. Das bedeutet einen massiven Rückgang seit 1980, als ein Quotensystem weiblichen Repräsentanten 25 Prozent Beteiligung garantierte. Das Gesetz wurde 1991 aufgehoben. Frauen stellen gegenwärtig 7 Prozent der Minister, 10 Prozent der ägyptischen Diplomaten, aber immerhin 23 Prozent der Regierungsangestellten. 44 Prozent des akademischen Lehrkörpers sind weiblich; 2004 ernannte Präsident Mubarak mit Tahani al-Jabali die erste Richterin am Obersten Verfassungsgericht.³⁵ Trotzdem rangiert Ägypten in der entsprechenden Rangfolge der UNDP (Gender Empowerment Measure) mit einem Wert von 0,266 auf Platz 75 von 78. Zum Vergleich: Norwegen führt die Liste mit einem Wert von 0,908 an.³⁶

Der UNO-Menschenrechtsbericht für 2002 listete eine Reihe ägyptischer Verstöße gegen die Allgemeine Deklaration der Menschenrechte auf. Kritisiert wurde vor allem das Fortbestehen der Notstandsgesetze, die hohe Zahl vollstreckter Todesurteile, mannigfaltige Restriktionen gegen zivilgesellschaftliche Institutionen, die hohe Zahl politischer Gefangener (10.000-15.000) und – besonders hervorgehoben – die systematische Anwendung von Folter.³⁷ Die Kritik mag mit dazu beigetragen haben, dass im Folgejahr einige Gesetzesänderungen in Kraft traten, die Sicherheits- und Vollzugsbeamte für die Einhaltung des Folterverbots „persönlich haftbar“ machen.³⁸ Nichts desto trotz bleibt die Dunkelziffer hoch. Die Verhandlungen zum Assoziationsabkommen mit der EU zogen sich nicht zuletzt auch deshalb so in die Länge, weil sich die ägyptische Regierung immer wieder „Belehrungen in Menschenrechtsfragen“ verbat. Im Jahr 2000 erklärte Ägypten offiziell, gemeinsam mit den EMP-Ländern Algerien, Libanon und Syrien,

dass es nationalem Recht in jedem Fall den Vorrang vor internationalen Menschenrechtsstandards einräumen werde.³⁹

Zu den Faktoren, die einen Machtwechsel durch Wahlen verhindern, gehört nach Untersuchungen der UNO auch das nachhaltige Wirken überkommener Traditionen. Staat und Gesellschaft gelten in Ägypten als Antipoden, Vorteile der einen werden in der Bevölkerung stets als Nachteile für die andere Seite wahrgenommen. Über Jahrhunderte hat sich der Staat seinen Einwohnern primär als Abgabeneintreiber und Rekrutierer von Fron- und Militärleistungen präsentiert, keinesfalls jedoch als „Diener des Gemeinwohls“. Eine repräsentative Umfrage von 2002 ergab, dass sich 97 Prozent der Befragten noch nie an einer politischen Veranstaltung beteiligt haben, dass 94 Prozent ihre lokalen politischen Vertreter nicht kennen, und dass 99 Prozent noch nie offiziell eine politische Meinung abgaben oder einforderten.⁴⁰ Die staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung oder Unterbindung von Parteienpluralismus verstärken diese apolitische Tendenz (s.o.). Diese Zahlen sind nur ein – wenn auch überzeugender – Ausdruck für die Zählebigkeit von Traditionen und den tiefen Konservatismus in der ägyptischen Gesellschaft. Kulturelle sowie religiöse Normen und Wertvorstellungen verhindern z.B. die rechtliche und politische Gleichstellung der Frau oder die Gleichbehandlung von Minderheiten entsprechend der UNO-Menschenrechtskonvention. Gegen staatliche Unterdrückung von Homosexuellen regt sich beispielsweise kaum Widerspruch. Die Muslimbruderschaft, als stärkste und einflussreichste Oppositionskraft, verstärkt diese Sichtweisen eher, als sie zu bekämpfen. So „lästig“ ihre unbeirrte Forderung nach freien Wahlen und ihr großes soziales Engagement für die Regierenden auch sein mögen, in ihrer Vermittlung von Werten und Normen arbeitet die Muslimbruderschaft der Regierung in die Hände.

4. Haltung zur Kooperation mit der EU und zu externen Demokratisierungsforderungen

Ein politisches Hauptmotiv der ägyptischen Staatsführung für die Teilnahme am Barcelonaprozess ist neben der wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation das Bestreben, Europa als Gegengewicht gegen den übermächtigen Einfluss der USA zu nutzen. Spätestens seit der Präsidentschaft Anwar al-Sadats hat sich Ägypten als verlässlicher Partner der USA erwiesen; trotzdem waren auch im Ost-West-Konflikt stabile Beziehungen zum Ostblock gesucht, um politischen Spielraum zu behalten. Die Umstände, die zum Ende des Kalten Krieges führten, und insbesondere der zeitgleiche Verlauf des zweiten Golfkrieges ließen die ägyptische Regierung rasch die Auswirkungen des nun unipolaren, US-zentrierten internationalen Systems erkennen. Die EU, immer noch mit dem Erbe einer reinen Handelsorganisation und der Aufgabe kämpfend, aus 15 Außenpolitiken eine zu schmieden, schien bis weit nach Einleitung des Barcelonaprozesses jedenfalls nicht geeignet, die Balancefunktion des implodierten Ostblocks zu übernehmen. Die negativen Auswirkungen für Ägypten hielten sich in den 1990er Jahren aber in Grenzen, weil sowohl die USA als auch die EU unzweideutig zu erkennen gaben, dass ihre Forderungen nach politischen Reformen nicht ultimatativ waren, solange die ägyptische Regierung die Stabilität des Landes und die Eindämmung des Islamismus gewährleistete. Gerade die EU vermittelte dabei den Eindruck, mit dem Arrangement besonders zufrieden zu sein, weil damit ihre primären Wirtschaftsinteressen nicht gefährdet waren.⁴¹

Die Terroranschläge des 11. September 2001 bedeuteten das Ende der weitgehenden Kongruenz zwischen den Sichtweisen von USA und EU. Zahlreiche Politiker der US-Administration führten in diesem Zusammenhang wieder das Demokratiedefizit in Nordafrika/Nahost als eine der wesentlichen Ursachen für das Entstehen und die Ausbreitung des Terrorismus an. Von da ab war es nicht mehr weit, die Demokratisierung der Regi-

on zu einem vitalen Ziel für die nationale Sicherheit der USA zu erklären. Auch Ägypten bekam diesen Paradigmenwechsel zu spüren. Der Druck war jedenfalls so deutlich, dass sich die ägyptische Staatsführung zur Anwendung eines ganzen Arsenal von Gegenmaßnahmen veranlasst sah. Im Zentrum stand dabei die Delegitimierung des US-amerikanischen Anliegens, insbesondere durch das Schüren von Nationalismus und Anti-amerikanismus, aber auch die versuchte Instrumentalisierung der EU.

Repräsentanten der ägyptischen Staatsführung begannen, die Vorzüge der EMP herauszustellen, die EU für die langfristige Perspektive ihres Reformprojekts zu loben (wohingegen die USA auf wenig dauerhaften Aktionismus setze) und herauszustreichen, dass es zu den Prinzipien des Barcelonaprozesses gehöre, die Teilnehmerstaaten nicht zu bevormunden.⁴² Im übrigen wurde davor gewarnt, dass die USA daran gingen, den Barcelonaprozess mit ihren kurzfristigen Projekten wie der Broader Middle East Initiative zu „usurpieren“.

5. Perspektiven für politische Reformen

Die EMP ist ein „Kind ihrer Zeit“, d.h. bestimmte Geburtsfehler konnte sie nie überwinden. Sie nahm den Enthusiasmus nach der Nahostkonferenz von Madrid 1991 und den beiden Abkommen von Oslo auf und verband die eigenen Ziele eng mit Fortschritten bei der Lösung des Nahostkonflikts. Obwohl die ägyptische Staatsführung diese Verbindung mit der Lösung des Nahostkonflikts nach wie vor außerordentlich schätzt, nahm der Barcelonaprozess durch Stagnation und Rückschritt des Nahostfriedensprozesses Schaden. Das Aufpfropfen einer politischen Reformagenda verlangsamte den Prozess zusätzlich, zumal ihm von Beginn an ein hohes Maß an Bürokratie eigen war und Separatinteressen einzelner EU-Mitglieder stets sichtbar blieben.⁴³ Die ursprünglich gehegte Hoffnung, dass Fortschritte bei der ökonomischen Liberalisierung auch einen politischen Reformprozess generieren erwies sich auch für Ägypten als Wunschdenken.⁴⁴

Jüngste Untersuchungen der Fallbeispiele Türkei, Iran und Ägypten haben ergeben, dass der „europäische Weg“ zu moderaten, aber nicht zu substantiellen Reformen führte. Druck der USA war – zumindest im Fall Ägyptens – vordergründig erfolgreicher, weil er zu Zugeständnissen führte wie z.B. die Einrichtung des Nationalen Menschenrechtsrates 2004 und die Zulassung pluraler Präsidentschaftswahlen 2005. Die Nachhaltigkeit dieser unter Druck gemachten Zugeständnisse bleibt allerdings zweifelhaft; sie waren zudem mit einem rapiden Anstieg des Antiamerikanismus verbunden. Grundsätzlich änderten diese Reformmaßnahmen nichts an der Funktionsweise des politischen Systems; sie bewegten sich im Rahmen politischer Liberalisierungen. Das Fazit der Untersuchungen lautete, dass kein Vorgehen Erfolg verspricht, wenn die indigene politische Landschaft nicht „reif“ für Reformen ist.⁴⁵

Die ägyptische Staatsführung und die legalen Oppositionsparteien sind seit 1952 symbiotisch miteinander verbunden und werden externem Druck weiterhin gemeinsam flexibel begegnen. Gerade weil „liberalisierte Autokratien“ keine Embryonalformen der Demokratie darstellen, wird auch die Einführung der Mehrkandidatenwahl bei der Bestimmung eines neuen Präsidenten keine grundsätzliche qualitative Änderung der Machtverhältnisse mit sich bringen.

Die nicht offiziell zugelassene politische Oppositionsbewegung greift die Wechselstimmung in Kairo und anderen größeren Städten geschickt auf, wird auf dem Lande aber kaum wahrgenommen und bleibt für den angestrebten Wandel der Machtverhältnisse insgesamt zu schwach und zu unorganisiert. Dieses Manko trifft auf die Muslimbruderschaft nicht zu. Sie bleibt die wichtigste authentische Oppositionsbewegung. Sollte ihr politisches Gewicht in einem Maße zunehmen, dass der Machtwechsel (durch Wahl oder Staatsstreich) nicht mehr auszuschließen ist, wäre ein Eingreifen der Armee wahrscheinlich: die Generalität sieht sich weiterhin als „Grals-

hüter“ der Republik von 1952. Das ägyptische Militär versteht sich aber nicht als politisch gestaltende Institution. Das Eingreifen der Armee in die Staatsgeschäfte wäre tatsächlich nur im Falle des „kompletten Versagens“ des politischen Systems denkbar. Darauf läuft die Entwicklung jedoch nicht zwangsläufig zu. Trotz der Stärke der Muslimbruderschaft gilt es bei der Heterogenität der politischen Landschaft Ägyptens nicht als sicher, dass sie freie und geheime Wahlen eindeutig gewinnen würde. Etwa gleich starke politische Lager haben, um bei diesem Beispiel zu bleiben, in Lateinamerika einen Prozess autochthoner Demokratisierung eingeleitet, weil allen Seiten an der Etablierung von Mechanismen der Aushandlung ihrer divergierenden Interessen gelegen war. Sicher verbieten sich auch in diesem Fall voreilige Vergleiche und Rückschlüsse, aber für Ägypten besteht durchaus eine vage Hoffnung auf eine eigenständige Transformation des politischen Systems in Richtung einer umfassenderen politischen Liberalisierung, die in langfristiger Perspektive demokratische Reformen nicht vollends ausschließt.



Anmerkungen

- ¹ Vgl. zu den Dokumenten www.eu-delegation.org.eg/en/eu_and_country/1.doc.
- ² Shehab, Moufeed: Towards a common Arab vision of the Euro-Mediterranean Partnership, in: Review of Mediterranean Politics and Culture, London 1996, Band 1, Nr. 1, S. 14.
- ³ Dies ist ein bedeutender Faktor für Ägypten, das 37 Prozent seines Außenhandels mit der EU abwickelt. Vgl. Saad, Raouf: The future of Europe and the prospects for the Barcelona Process, Brüssel 2001, S. 2.
- ⁴ Vgl. Wallström, Margot: The European Neighbourhood Policy and the Euro-Mediterranean Partnership, Kairo, 14.3.2005. Vgl. auch Ferrero-Waldner, Benita: Strengthening the Barcelona Process, unter: www.eu-delegation.org.eg/en/News/72.asp.
- ⁵ Vgl. Cameron, Fraser: Promoting political and economic reform in the Mediterranean and the Middle East, Brüssel 2005, S. 5.
- ⁶ Vgl. <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/00fc705e.html>.

- ⁷ Vgl. Daily Star, Beirut, 17.1.2005 (Political reform in the Middle East).
- ⁸ Vgl. Huuhtanen, Heidi: Role of the international actors in promotion of political change in the Arab world: Case studies of Egypt and Syria, Helsinki 2005, S. 28.
- ⁹ Vgl. Youngs, Richard: The European Union and democracy in the Arab-Muslim world, Brüssel 2005, S. 17 f.
- ¹⁰ Vgl. ebenda, S. 22 f.
- ¹¹ National Democratic Party.
- ¹² Vgl. Hamzawy, Amr: The continued costs of political stagnation in Egypt, Washington D.C. 2005, S. 4.
- ¹³ Vgl. z.B. UNDP: Egyptian Human Development Report 2004, Kairo 2005, S. 8-14.
- ¹⁴ Ausgerechnet im Gründungsjahr der EMP wurde ein besonders „berühmter“ Eingriff vorgenommen. Gesetz Nr. 93/1995 legte den Medien einen „Maulkorb“ an und verbot ihnen z.B. die „unbegründete“ Kritik von Regierungsmitgliedern. Vgl. Murphy, Emma C.: Navigating the economic reform process in the Arab World, in: Hanelt, Christian-Peter/Neugart, Felix/Peitz, Matthias (Hrsg.): Europe's emerging foreign policy and the Middle East challenge, Gütersloh 2002, S. 52 f. Vielleicht gehörte dagegen die Aufhebung des Gesetzes ein Jahr später – nach Dauerprotest der Journalisten – zu den ersten Merkmalen der EMP-Periode? Vgl. Kienle, Eberhard: A grand delusion. Democracy and economic reform in Egypt, London/New York 2001, S. 98.
- ¹⁵ Vgl. dazu ausführlich Kienle 2001, a.a.O. (Anm. 14), S. 124 ff.
- ¹⁶ Vgl. Lübken, Ivesa: Demokratie als Herrschaftstechnik, in: INAMO, Berlin, Nr. 26, 2001, S. 4.
- ¹⁷ Vgl. Euro-Med Partnership: Egypt. Country Strategy Paper 2002-2006, Brüssel 2002, S. 8.
- ¹⁸ Vgl. UNDP: Egyptian Human Development Report 2002/3, Kairo 2004, S. 9 f.
- ¹⁹ Vgl. European Neighbourhood Policy, Country Report Egypt, Brüssel 2005 (Commission Staff Working Paper), S. 7.
- ²⁰ Zum Beispiel der Nationale Menschenrechtsrat (gegründet 2004) unter Führung des ehemaligen UNO-Generalsekretärs Butros Ghali, oder der Nationale Frauenrat (gegründet 2003) unter dem Vorsitz der Präsidentengattin Suzanne Mubarak.
- ²¹ Vgl. Euro-Egyptian negotiations must be transparent and accessible to civil society NGOs, Kairo: EOHR Press Release, 28.9.2005.
- ²² Vgl. European Neighbourhood Policy 2005, a.a.O. (Anm. 19), S. 6-9.
- ²³ Vgl. Euro-Med Partnership 2002, a.a.O. (Anm. 17), S. 9.
- ²⁴ Vgl. Lübken 2001, a.a.O. (Anm. 16), S. 5.
- ²⁵ Vgl. European Neighbourhood Policy 2005, a.a.O. (Anm. 19), S. 6-9.
- ²⁶ Vgl. al-Ahram, Kairo, 28.6.2004 (al-hukm al-jayyid bayna quwa wa du'f al-dawla/Good governance zwischen Stärke und Schwäche des Staates).

- ²⁷ Vgl. Kassem, Maye: *Egyptian politics. The dynamics of authoritarian rule*, Boulder 2004, S. 3.
- ²⁸ Vgl. Lübben, Ivesa: *Perspektive Perspektivlosigkeit; Ägypten danach*, in: INAMO, Berlin, Nr. 34, 2003, S. 28.
- ²⁹ Vgl. Lübben 2001, a.a.O. (Anm. 16).
- ³⁰ Vgl. Huuhtanen 2005, a.a.O. (Anm. 8), S. 3 und S. 33.
- ³¹ Außenminister Ahmad Abu'l-Ghait erinnerte seine EU-Amtskollegen zuletzt am 31.5.2005 in Luxemburg daran, dass die gerechte und dauerhafte Lösung des Nahostproblems eines der grundlegenden Ziele des Barcelonaprozesses sei (www.sis.gov.eg/online/html12/o310525c.htm). Husain Abd al-Raziq, Generalsekretär der linken Tjammu-Partei meinte, „we think it is the conflict with Israel that basically breeds terrorism and undemocratic policies“, in: *al-Ahram Weekly*, Kairo, 19.-24.2.2004 (Reform and reformulating).
- ³² Vgl. Resende, Madalena/Krätzschmar, Hendrik: *Parties of power as roadblocks to democracy: The cases of Ukraine and Egypt*, Brüssel 2005, S. 1-4.
- ³³ Vgl. ebenda, S. 7.
- ³⁴ Vgl. Kienle 2001, a.a.O. (Anm. 14), S. 100-108.
- ³⁵ Vgl. Nardi Roquette, Monique/Kourouma, Mamadi: *Governance profile of Egypt*, Addis Abeba 2004 (UN-Economic Commission for Africa), S. 6.
- ³⁶ Vgl. UNDP 2005, a.a.O. (Anm. 13), S. 24.
- ³⁷ Vgl. Nardi Roquette/Kourouma 2004, a.a.O. (Anm. 35), S. 7.
- ³⁸ Vgl. *European Neighbourhood Policy* 2005, a.a.O. (Anm. 19), S. 8.
- ³⁹ Vgl. www.hrw.org/background/mena/hr-defenders-bck.htm.
- ⁴⁰ Vgl. Nardi Roquette/Kourouma 2004, a.a.O. (Anm. 35), S. 16.
- ⁴¹ Vgl. Delacoura, Katerina: *Engagement or coercion? Weighing human rights policies towards Turkey, Iran and Egypt*, London 2003, S. 53 f.
- ⁴² Der ägyptische Außenminister Abu'l-Ghait präziserte, „the reform process in the Arab countries should be home-grown, which is the basic principle on which the Barcelona process is built (...). Conditional reforms could make matters worse, (...) no country, whether Egypt or other South Mediterranean countries, would accept such kind of reform“ (www.sis.gov.eg/online/html12/o310525c.htm).
- ⁴³ Vgl. Yacoubian, Mona: *Promoting Middle East Democracy. European initiatives*, Washington D.C. 2004, S. 1 und S. 7 f.
- ⁴⁴ Vgl. Vasconcelos, Alvaro: *Europe and reform: Barcelona now more than ever*, in: *Arab Reform Bulletin*, Washington D.C., Band 3, Nr. 3, 2005, S. 11.
- ⁴⁵ Vgl. Delacoura 2003, a.a.O. (Anm. 41), S. XII.

Jordanien

Anja Wunsch

1. Stellenwert der EU für Jordanien

Traditionell bestehen zwischen Europa und Jordanien gute Beziehungen. Dies gilt auch nach der Lösung der engen Bindung vom historischen Partner Großbritannien und der Hinwendung zu den USA in der Mitte des 20. Jahrhunderts. Letztere sind bis heute der Hauptverbündete des Königreichs. Seit Anfang bzw. Mitte der 1990er Jahre hat sich Jordanien jedoch um eine stärkere Annäherung an die Europäische Union (EU) bemüht. Die Gründe hierfür liegen in verschiedenen, eng miteinander verbundenen Entwicklungen. Jordanien hatte sich durch seine offiziell neutrale Haltung im zweiten

Golfkrieg (1990/1991), die von der Anti-Irakkoalition als Parteinahme verstanden wurde, ins politische Abseits manövriert, dem es wieder zu entrinnen galt. Dies geschah zum einen durch die Neuausrichtung bzw. stärkere Diversifizierung der außenpolitischen Beziehungen und zum anderen durch die Erfüllung der Forderungen wichtiger Geber und Kooperationspartner wie IWF und USA, die darauf drängten, die begonnene Liberalisierungspolitik fortzusetzen bzw. ein Friedensabkommen mit Israel zu unterzeichnen. Vor allem innenpolitisch war letzteres jedoch ein Risiko. Dieses Risiko versuchte die jordanische Führung u.a. durch die aktive Einbeziehung der EU als Gegengewicht zu den USA, die besonders unter den Jordanern palästinensischer Herkunft für ihre proisraelische Haltung in der Kritik stehen, auszubalancieren.¹ Parallel dazu verlagerte die EU einen Schwerpunkt ihrer Außenpolitik auf die nordafrikanischen und nahöstlichen Mittelmeeranrainerstaaten und benötigte hierzu kooperationsbereite Staaten in der Region.

In ihrer generellen Ausrichtung trafen sich also zu diesem Zeitpunkt die Interessen der EU mit denen der jordanischen Staatsführung. Mit der Teilnahme an der Barcelonakonferenz im November 1995 bekräftigte die jordanische Staatsführung ihre Bereitschaft zur Unterzeichnung eines entsprechenden Assoziationsabkommens. Bereits im direkten Nachgang zu Barcelona kam es zu gemeinsamen Projekten in unterschiedlichen Bereichen,² die über den kontinuierlichen Kontakt und Austausch zur Erarbeitung des Abkommens hinausgingen. Dies entsprach den jordanischen Erwartungen internationaler Rehabilitation und größerer Unabhängigkeit von den USA. Zugleich strömte dringend benötigtes Kapital ins Königreich, da die Finanzierung der Programme zu großen Teilen durch die Europäer getragen wurde. Auch die zur Elite des Landes gehörenden Unternehmer setzten große Hoffnungen in die neu belebten Beziehungen zur EU sowie das Friedensabkommen mit Israel und stützten deshalb Königshaus und Regierung

in ihrem Tun. Die jordanische Staatsführung hatte sowohl innen- als auch außenpolitisch wieder mehr Spielraum bzw. Rückhalt gewonnen.

Am 24.11.1997 wurde das Assoziationsabkommen mit der EU unterzeichnet. Es ersetzte den alten Kooperationsvertrag aus dem Jahr 1977. In Kraft getreten ist der neue Vertrag jedoch erst am 1.5.2002. Bis dato erschien das Hauptaugenmerk vor allem der jordanischen Seite auf der wirtschaftlichen Kooperation mit erleichtertem Zugang zum europäischen Markt, höheren ausländischen Investitionen und einem umfangreichen Technologietransfer zu liegen.³ Dies entspricht Beobachtungen in anderen Ländern, wonach herrschende Eliten wirtschaftlichen Reformen eher zugeneigt sind als politischen. Zudem durchlief das Land in den 1990er Jahren von Weltbank und IWF initiierte Strukturanpassungsprogramme, in deren Zentrum ebenfalls eine ökonomische Liberalisierung stand. Gefördert wurde dies auch durch die Wahrnehmung der europäischen Bemühungen auf jordanischer Seite: Das EU-Engagement schien neben der Förderung des Friedensprozesses und der Zivilgesellschaft eindeutig den wirtschaftlichen Kooperationsaspekt in den Mittelpunkt zu stellen.⁴ Dabei hängen die drei Förderbereiche der EU eng zusammen, basieren sie doch auf der Annahme, dass der Zivilgesellschaft eine herausragende Rolle im Demokratisierungsprozess zukommt, der wiederum durch wirtschaftlichen Aufschwung gefestigt werden müsse und eines friedlichen Umfeldes bedürfe. Unter diesem Blickwinkel und unter Einbeziehung der Tatsache, dass in Jordanien bereits seit 1989 eine indigene politische Liberalisierung stattfand, erscheint die Schwerpunktsetzung der EU nachvollziehbar und sinnvoll.⁵

Seit Unterzeichnung des Assoziationsabkommens haben die beiderseitigen Bemühungen um die Institutionalisierung des politischen Reformprozesses an Intensität gewonnen. Dennoch respektiert die europäische Seite die starke Einflussnahme externer und interner, vor allem sozialer Faktoren auf die Politik des jordanischen Königs. Die einzelnen Teilschritte der EU-

Kooperation mit Jordanien sind dementsprechend Spiegel ihrer Zeit. So wurde das Länderstrategiepapier für die Jahre 2002 bis 2006 unter dem Eindruck und den Auswirkungen der zweiten Intifada in Palästina, dem sich zuspitzenden Konflikt um den Irak sowie den Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus erarbeitet. Im Ergebnis verweist es einerseits auf die erreichten positiven Fortschritte auf dem Gebiet regionaler und internationaler Integration. Andererseits werden die noch anstehenden Aufgaben benannt, die demnach vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich (Armutsbekämpfung, Humanressourcen und Wasserpolitik) liegen. Interessanterweise nehmen Aspekte der Demokratisierung keine zentrale Rolle in diesem Strategiepapier ein.⁶ Dies änderte sich sukzessive mit den Vereinbarungen, die im Zusammenhang mit den Sitzungen sowohl des Assoziationsrates als auch des Assoziationskomitees seit 2003 entstanden. Hervorzuheben ist zum Beispiel die Überarbeitung des Länderstrategiepapiers mit dem Ergebnis eines Nationalen Richtprogrammes für 2005-2006. Das Papier hebt die Schwerpunkte des zugrundeliegenden Programmes für die Jahre 2002-2006 (Wirtschafts- und Verwaltungsreformen) nicht auf, passt diese jedoch der aktuellen internen und externen Situation Jordaniens an. Gleichzeitig erfolgt eine Neuaufstellung der einzelnen Programmkomponenten mit den zugehörigen Fördermitteln. Zu dem Punkt „Demokratie, Menschenrechte und verantwortungsbewusste Regierungsführung“ wird explizit auf die Vorreiterrolle Jordaniens verwiesen und auf die herausragende Bedeutung, die von der EU diesen Aspekten beigemessen wird. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung bildet der zwischen der EU und Jordanien vereinbarte Aktionsplan im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), der am 1.6.2005 wirksam wurde. Hier stehen Demokratisierung und Menschenrechte im Vordergrund.⁷

2. Politische Reformen seit 1995

Jordanien ist eine parlamentarische Monarchie mit einer auf den König konzentrierten legislativen und exekutiven Machtfülle. Die Gewaltenteilung ist deshalb nur in Teilen gewährleistet.⁸ Durch die Nationalversammlung, die sich aus Abgeordnetenhaus und Senat zusammensetzt, wahrt das Land parlamentarische Grundlagen. Der Senat wird vom König eingesetzt. Wahlen zum Abgeordnetenhaus sollen alle vier Jahre geheim und frei stattfinden.⁹ Es existieren Quoten für ethnische und religiöse Minderheiten.

Wahlen

Die Wahlen stehen seit 1993 in der Kritik vor allem aufgrund der Modi zu Stimmabgabe und Wahlkreiseinteilung. Senat und Regierung hatten damals ohne Zustimmung des Abgeordnetenhauses ein temporäres Gesetz zum Einstimmenwahlrecht erlassen. 1997 passierte dieses auch das Parlament und verlor seinen befristeten Status. Beginnend mit den Wahlen 1993 kann jeder Wähler nur noch eine Stimme abgeben („one man, one vote“), was zu einer Dominanz loyaler, tribal-konservativer Abgeordneter bei allen seitherigen Wahlen geführt hat. Unterstützt wird dies durch den Zuschnitt und die Abgeordnetenzahl der einzelnen Wahlkreise. Hier werden klar die beduinischen und regimenahen Gebiete vor den städtischen, palästinensisch geprägten und politisch aktiveren Räumen bevorzugt.¹⁰ Als Reaktion und Protest boykottierten verschiedene Oppositionsparteien, u.a. die Islamic Action Front (IAF), der politische Arm der jordanischen Muslimbruderschaft, die Wahl 1997.¹¹ Turnusmäßig hätten 2001 Wahlen angestanden. Das Parlament wurde im Vorfeld auch traditionell vom König aufgelöst, aber dieser machte dann von seinem Recht Gebrauch, die Wahlen bei triftigem Grund zu verschieben – zuerst bis 2002 und danach nochmals bis 2003. Offizielle Begründung war die notwendige Modifikation von Wahlrecht und Wahlmodus, welche auch stattfand. Später wurde die schwierige regionale Lage, d.h. die zweite Intifada und die Situation im Irak angeführt.¹² Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass in der

parlamentslosen Zeit bis zu 211 temporäre Gesetze,¹³ die Reformen und spezielle gesellschaftliche Problembereiche betrafen, erlassen wurden.

Die gesetzlichen Veränderungen, die bis zum Wahlgang 2003 in Kraft traten, berücksichtigten jedoch keine der oppositionellen Forderungen, die z.B. Stimmenzahl und Wahlkreiseinteilung betrafen. Die Zahl der Sitze im Abgeordnetenhaus wurde von 104 auf 110 erhöht, um eine Quote von sechs Frauen einzuführen. Trotz der genannten fortbestehenden Mängel werden die eingeleiteten Maßnahmen auch von kritischen Stimmen als positive Entwicklung hin zu transparenteren Wahlen eingestuft.¹⁴ Die Opposition nahm wieder an den Wahlen teil. Anzumerken ist dennoch, dass seit 1993 die Vorwürfe der Wahlfälschung bzw. von Unregelmäßigkeiten nicht abrissen. Da internationale Wahlbeobachter nicht zugelassen waren, liegen keine unabhängigen Angaben zu den Wahlabläufen vor.

Die Wahlen 1995 und 1999 auf kommunaler Ebene verliefen weitestgehend frei. Allerdings wurde in Amman, dem größten Ballungszentrum, die personelle Besetzung der Hälfte der Stadtratssitze seitens des Ministerrates und entlang von ethnischen und religiösen Quoten sowie Vertretern verschiedener Behörden vorgenommen. 1999 konnte die IAF Siege in vielen Städten und Gemeinden erringen. Vor den Wahlen 2003 wurde die Gesetzgebung dahingehend geändert, dass es zu einer Neueinteilung der Wahlbezirke kam; zudem wurden in allen Ortschaften 50 Prozent der Ratssitze und die Bürgermeister von der Regierung ernannt.¹⁵ Beide Mechanismen waren von der parlamentarischen Ebene bekannt und zeigten auch im kommunalen Bereich ihre Wirkung. Allerdings darf nicht unerwähnt bleiben, dass in allen Räten ohne gewählte weibliche Kandidatin eine der vom Staat zu besetzenden Stellen an eine Frau vergeben werden musste.

Die zentralste demokratische Form der Mitbestimmung – Wahlen – ist somit in Jordanien formal gegeben, unterliegt allerdings Verzerrungen und wird durch die insgesamt geringe Stärke des Parlaments weiter geschwächt.

Positive Ausblicke erlauben jedoch Verlautbarungen, dass 2007 mit erneuten Modifikationen des Wahlrechts zu rechnen sei,¹⁶ sowie die geplante Dezentralisierung, mit der die Selbständigkeit der Gemeinden vergrößert werden soll.¹⁷

Politische Partizipation allgemein

Ähnlich gelagert ist das Bemühen, große gesellschaftliche Gruppen wie Jugendliche (über 40 Prozent der Bevölkerung sind jünger als 15 Jahre)¹⁸ und vor allem auch Frauen, die bisher unterrepräsentiert waren, stärker am politischen Leben zu beteiligen. Das schlägt sich beispielsweise in der Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre, in Frauenquoten, der Ernennung von Ministerinnen und Gemeinderätinnen sowie im Engagement der Staatsführung für entsprechende Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Stellung der Frau nieder.¹⁹ Dennoch sind Frauen in Jordanien weit von der gesetzlichen Gleichstellung entfernt. Bemühungen werden hier vor allem vom konservativ dominierten Parlament, das sich in diesem Punkt in Übereinstimmung mit den Islamisten befindet, konterkariert.

In den verschiedensten offiziellen Verlautbarungen werden der Reformwille und die zwingende Notwendigkeit zur Umsetzung politischer Liberalisierung betont. Es wird verwiesen auf institutionelle Veränderungen wie z.B. die Abschaffung des Informationsministeriums, die Errichtung des Nationalen Zentrums für Menschenrechte sowie des Ministeriums für politische Entwicklung und des Höheren Medienrates. Bedeutend länger ist die Liste der angestrebten Maßnahmen zur Modernisierung von Verwaltung und Rechtssystem. Eingesetzt wurden ebenfalls eine Vielzahl von Kommissionen und Foren zum Teil unter Einbeziehung breiter gesellschaftlicher Gruppen, die durchaus demokratiefördernde Empfehlungen aussprechen.²⁰ Hier reiht sich auch das kritische Bedauern des Monarchen zum fehlenden politischen Engagement der Bevölkerung und der starken Zersplitterung der Parteien ein.²¹

Nicht nur die bestehende Regelung der politischen Partizipation durch Wahlen und der Status der Gleichberechtigung, sondern auch der Blick auf andere Bereiche relativiert die Annahme, dass sich Jordanien auf dem Weg zur Demokratie befände.²² So kontrolliert der Staat in weiten Teilen die Zivilgesellschaft. Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Verbände dürfen sich nicht politisch und nur in einem spezifischen Arbeitsfeld engagieren. Ausländische Fördermittel müssen über das Ministerium für soziale Entwicklung fließen. Eine Ablehnung der notwendigen Registrierung kann nicht angefochten werden und persönliche Daten von Mitgliedern werden überprüft. Die Missachtung der Auflagen kann mit einem Verbot geahndet werden. Dies geschah 2002 sowohl bei der Jordanischen Gesellschaft für Bürgerrechte als auch dem gewichtigen Ingenieursverband.

Subtiler, aber ebenso wirksam als Kontrollmechanismus ist die Schaffung von Parallel- und damit Konkurrenzstrukturen: So genannte königliche (regimenah) Organisationen fallen nicht unter die genannten Auflagen. Trotzdem hat sich ein großes und breites Spektrum von NRO entwickelt, das nachhaltig Aufgaben vor allem im sozialen Sektor wahrnimmt.²³ Besonders die Berufsverbände waren und sind politisch nicht neutral und wollen die Beschränkung des politischen Engagements nicht hinnehmen. Die daraus resultierenden Auseinandersetzungen ähneln einem Tauziehen, das zumindest in erster Instanz die Regierung für sich entschieden hat. Gewerkschaften sind zugelassen, allerdings ist ausländischen Arbeitnehmern der Beitritt verboten. Dies ist insoweit heikel, da die Arbeitsbedingungen bestimmter Gastarbeitergruppen (z.B. Hausmädchen) häufig nicht den internationalen Standards entsprechen.

Seit der Wiederzulassung von Parteien hat sich ein breites Spektrum mit 31 Parteien gebildet. Diese lassen sich in vier Hauptströmungen gruppieren: islamistisch, links, arabisch-national und konservativ. Die stärkste bzw. am besten aufgestellte Opposition ist die islamistische, organisiert in der IAF.

Viele der anderen Parteien haben wenige Mitglieder und stehen im Ruf, durch interne Zerwürfnisse und Führungsprobleme aufgerieben zu werden und sich intransparent zu verhalten. Um der Fragmentierung und Schwäche der Parteien zu begegnen, erwägt derzeit König Abdallah, im Abgeordnetenhaus drei Blöcke, einen rechten, linken und mittleren, bilden zu lassen.²⁴ Die unzureichende gesellschaftliche Verankerung der Parteien spiegelt sich im Wahlverhalten wider, wo tribale Bindungen vor parteilicher Affinität rangieren. Das Wissen hierum erhöht die Brisanz des Einstimmenwahlrechts. Positiv kann jedoch der lose Zusammenschluss von 15 Parteien gewertet werden, die u.a. im Juni 2005 eine Reformagenda an die Regierung übergaben.²⁵

Die Gerichtsbarkeit ist, abgesehen vom weiterhin fehlenden Verfassungsgericht, umfassend, weitestgehend unabhängig und es besteht die Möglichkeit der Berufung. Über Richter entscheidet der Höhere Justizrat, der vom König ernannt wird, aber durch ein Gesetz von 2001 stärkere Unabhängigkeit erfahren soll. Mit der Verbesserung von Infrastruktur und Ausbildung wurden erste Schritte zur Reform der Justiz unternommen; weitere Maßnahmen sollen folgen. Kritischer ist das Staatssicherheitsgericht zu beurteilen. Hier kommen Fälle, die die nationale Sicherheit betreffen, zur Verhandlung. Die Verfahren entsprechen nicht internationalen rechtsstaatlichen Ansprüchen und aus der Untersuchungshaft werden regelmäßig Foltervorwürfe laut.

Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten

Jordanien hat das Statut des Internationalen Gerichtshofes sowie zahlreiche internationale Abkommen und die Konventionen zum Schutz von Menschen- und Bürgerrechten unterzeichnet. Ausgespart sind jedoch verschiedene Zusatzprotokolle u.a. zu Frauenrechten sowie die Konvention Nr. 87 zum Recht auf Versammlungsfreiheit und Zusammenschluss zu einer Vereinigung. Gleichzeitig betonen Regierung und König den hohen Stellen-

wert der Menschenrechte und die Bemühungen zu ihrer Einhaltung.²⁶ Betrachtet man jedoch verschiedene Artikel der Menschenrechtserklärung im Details, so werden nachfolgende Defizite für Jordanien deutlich.

Frauen werden vor dem Gesetz nicht in jeder Hinsicht gleich behandelt (vor allem Bestimmungen des Personalstatuts verstoßen gegen den Gleichheitsgrundsatz). Es kommt zu Verhaftungen aus politischen Gründen mit zum Teil unklarer Lage der Rechtsmittel. Die Todesstrafe existiert und wird angewendet. Zudem kommt es zu Folterungen. Festzuhalten ist hier aber, dass das neu geschaffene Nationale Zentrum für Menschenrechte schwerwiegende Vorwürfe von Folter untersucht, bestätigt und sogar weitere Fälle aufgedeckt hat.²⁷

Meinungs- und Pressefreiheit sind nicht im vollem Umfang gewährleistet und unterliegen einer häufig wechselnden Gesetzgebung. Das derzeit gültige Mediengesetz stammt aus dem Jahr 1998 und räumt dem Staat einen weiten Ermessensspielraum zur Lizenzvergabe, Straferhebung und Schließung ein. Eine wichtige Rolle spielt dabei, wie in anderen Gesetzen und Strategiepapieren auch, das nationale Wohl bzw. Interesse. Dieses Konzept bleibt in den meisten Fällen vage und bietet somit einen weiten Auslegungsspielraum. Hier wird es jedoch deutlich in Zusammenhang mit der königlichen Familie, dem Parlament und Inhabern öffentlicher Positionen gebracht. Dies erschwert die (politische) Berichterstattung erheblich. Die rechtliche Lage scheint sich an möglichen und tatsächlichen Krisensituationen zu orientieren. So kam es zu einer Verschärfung des Gesetzes im Umfeld des Friedensabkommens mit Israel 1994 sowie 1997 als Reaktion auf kritischen Journalismus und die Berichterstattung der Boulevardpresse.²⁸ 2001 und 2002 – also in einer Zeit, in der die zweite Intifada sich negativ auf die Fortsetzung des Nahostfriedensprozesses auswirkte und sich Jordanien mit einer wirtschaftlichen Krise und der sich zuspitzenden Irakkrise auseinander zu setzen hatte – kam es erneut zu empfindlichen Anhebungen

der Strafen und Auflagen für die Medien. 2003 wurden diese wieder aufgehoben. Trotzdem bleiben die Medien in ihrer Freiheit beschränkt – Ausdruck dessen ist die Zuweisung von Platz 121 von 167 im Worldwide Press Freedom Index.²⁹

Versammlungsfreiheit ist de jure gegeben, aber die Gesetzesänderung von 2001 verschärfte die Auflagen und beschränkte sie de facto. Neben der üblichen Anmeldung von Versammlungen muss die Genehmigung, welche schwierig zu erlangen ist, drei Tage vorab vorliegen; die Organisatoren haften persönlich für entstandenen Schaden. Positiver zeigt sich die Situation hinsichtlich der Religionsfreiheit. Jordanien ist zwar kein säkularer Staat (Staatsreligion ist der Islam), aber die meisten Glaubensrichtungen können frei praktiziert werden. Allerdings werden nicht alle Religionen und Gruppen offiziell anerkannt, was zu Beschränkungen z.B. hinsichtlich der religionseigenen Gerichtsbarkeit und Ausbildungstätigkeit führt. Missionierung von Muslimen ist verboten und die Zivilehe existiert nicht.³⁰ Die (anerkannten) ethnischen und religiösen Minoritäten genießen weitestgehend Toleranz. Es existiert eher ein Majoritätenproblem: Die Mehrheit³¹ der jordanischen Bevölkerung ist ihrem Ursprung nach palästinensisch. Diese Gruppe fühlt sich benachteiligt und es gibt neben nicht schriftlich gefassten Praktiken³² auch konkrete Anhaltspunkte für eine Diskriminierung. So erhalten Kinder von Jordanierinnen und Vätern aus den palästinensischen Gebieten nicht die jordanische Staatsbürgerschaft. Im umgekehrten Fall greift diese Regelung nicht, was erneut die Ungleichbehandlung der Geschlechter aufzeigt.³³

Die Bekämpfung von Korruption und der in Jordanien verbreiteten „Vermittlung“ („wasta“)³⁴ ist ins Zentrum politischer Aufmerksamkeit gerückt. Beide Formen führen zu hohen Transaktionskosten und beeinflussen Personalentscheidungen. Die Bemühungen sind zwar sehr zu begrüßen, aber

u.U. stärker auf die Schaffung von Investitionsanreizen gerichtet als auf Rechtsstaatlichkeit.³⁵

Die Entwicklungen der letzten zehn Jahre sind ein Wechselspiel von politischer Öffnung und der Rücknahme bürgerlicher Freiheiten. Beides stand jeweils in engem Zusammenhang mit internen und externen Ereignissen. Dies bedeutet zum einen, dass die Nachhaltigkeit des Prozesses nicht gesichert ist. Zum anderen wird jedoch deutlich, dass externer Einfluss möglich ist.

3. Begünstigende und hemmende Faktoren für politische Reformen

Seit Jahren wird öffentlich über „Demokratie“ diskutiert. Zugleich werden die in der jüngsten Vergangenheit erlangten Freiheiten von einer breiteren Öffentlichkeit positiv bewertet. Bürgerliche Rechte werden jedoch noch nicht als vollständig erreicht eingestuft und eine nennenswerte Zahl von Jordaniern fürchtet Nachteile, wenn einzelne grundlegende Bürgerrechte wie z.B. die Gleichstellung der Frau in Jordanien umgesetzt würden.³⁶ Trotz der nicht widerspruchsfreien Rolle des Königs im politischen Reformprozess muss sein Engagement für bestimmte Themen wie insbesondere die Verbesserung der rechtlichen Stellung und Partizipation von Frauen anerkannt werden.

Ambivalent wirken die Rentierstrukturen,³⁷ die das Land seit seiner Gründung prägen und gesellschaftliche Beziehungen zu einem komplexen Netzwerk verquicken, dessen herausragende Eigenschaften Patronage und Rent-seeking bilden. Gelingt es, ausreichend Mittel zur Verteilung im Inneren einzuwerben, wirkt das System durchaus stabilisierend. Ein nicht unerheblicher Teil der jordanischen Staatsausgaben wird durch diese vorrangig politischen Renten bestritten. Für den notorisch defizitären Haushalt eine wichtige Quelle, die entsprechend zu einer gewissen Abhängigkeit führt. Demnach könnte der politische Reformprozess auch als Anpassung an das

Geberverhalten interpretiert werden, um größtmögliche Renten zu generieren. Für diese Annahme spricht, dass Themen besetzt werden, die auch im Fokus der internationalen Geber stehen. Gegen diese Annahme spricht allerdings die Tatsache, dass Jordaniens Hauptförderer (USA, EU, Japan) – verglichen mit ihrer wirtschaftlichen und militärischen Unterstützung – für die politische Liberalisierung eher geringe Mittel aufbringen.³⁸ Dennoch tragen die politischen Reformbemühungen zur internationalen Reputation des Landes insgesamt bei und erleichtern so den Zugang zu anderen Renten. Wichtig ist festzuhalten, dass dieser Mechanismus einen Weg der Einflussnahme von außen darstellen kann. Die Rentierstrukturen sind aber nicht demokratiefördernd, da ein demokratisches Partizipationsverständnis weder mit dem klientelistischen System noch mit Kooptation, Repression und Postenrotation vereinbar ist. Hier zeigt sich ein erstes Spannungsfeld. Entscheidend wird es deshalb sein, dass für potentielle Verlierer eines politischen Reformprozesses in Richtung Demokratisierung der Wandel mit geringst möglichen Verlusten verbunden ist. Wie wichtig dies ist, zeigen periodisch wiederkehrende Unruhen vor allem im Süden des Landes. Dort lebt eine eigentlich regimetreue Bevölkerung, die aber durch Wirtschaftskrise und sinkende Renteneinnahmen überproportionale Einbußen erfahren hat.³⁹

Eine der größten Herausforderungen war, ist und bleibt für Jordanien der israelisch-palästinensische Konflikt. Durch seine exponierte Lage war Jordanien während der verschiedenen Kriege Hauptziel der palästinensischen Flüchtlinge, was zu dem hohen Bevölkerungsanteil von Palästinensern führte und alle Ereignisse jenseits des Jordans bis heute ihren Wiederhall im Königreich finden lässt. Unabhängig davon verfolgte Jordanien politische Ziele sowohl hinsichtlich seines Einflusses in den von Israel besetzten Gebieten als auch einen Frieden mit Israel betreffend. Beides führte zu regelmäßigen innenpolitischen Spannungen, wobei gegenwärtig nur mehr der Friedensprozess mit Israel eine Rolle spielt. Internationale Reputation,

Renten, wirtschaftlichen und politischen Aufschwung erhoffend, hatte die jordanische Staatsführung 1994 ein Friedensabkommen mit Israel unterzeichnet. Dieses wurde vom Großteil der Bevölkerung mit Unmut aufgenommen.⁴⁰ Renten und Reputation nach außen stellten sich ein, aber vor allem die dringend benötigten wirtschaftlichen Impulse blieben aus. Dies verschärfte erneut die ökonomische Krise, der Jordanien seit 1989 mit ebenfalls in der Bevölkerung heftig kritisierten und mit sozialen Belastungen verbundenen Strukturanpassungsprogrammen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds beikommen wollte. Arbeitslosigkeit und Armut stiegen weiter an. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte der innere Druck durch das massive militärische Vorgehen Israels in den Palästinensischen Autonomiegebieten, dem Ausbruch der zweiten Intifada sowie der Irak-krise. Die jordanische Staatsführung reagierte in alter Manier: Bürgerliche Freiheiten wurden beschränkt und der Volkszorn mit einer Distanzierung von Israel besänftigt.

Eine ähnliche Rolle spielt der Irak. Lange Jahre wirtschaftlicher und freundschaftlicher Beziehungen sowohl auf staatlicher als auch auf Ebene der Bevölkerung hatten zur neutralen Haltung im zweiten Golfkrieg 1990/1991 geführt. Hierfür erntete die Staatsführung zwar intern Anerkennung, nahm aber extern Schaden. Dies sollte um jeden Preis während der neuerlichen Krise 2002/2003 vermieden werden. Das Regime musste den überaus schmalen Pfad finden, der den Unwillen der Bevölkerung im Zaum hielt und vor allem die US-Regierung nicht erneut vor den Kopf stieß. Die Lösung zeigte sich einerseits in der Verhaftung besonders kritischer politischer Aktivisten (überwiegend Islamisten) und der Beibehaltung des verschärften Mediengesetzes, aber auch der partiellen Duldung von Antikriegsdemonstrationen. Auf der anderen Seite wurden die USA unterstützt und ihnen diskret die Stationierung von Truppen erlaubt. Das Ziel wurde erreicht: Unruhen blieben aus und materielle und immaterielle Renten flossen reichlich.⁴¹

Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt, der Reformen zur Modernisierung von Staat und Gesellschaft behindert, ist die konservative Haltung weiter Bevölkerungsteile, die sich vor allem in den Rollenbildern der Geschlechter widerspiegelt. Hier stellt sich die Frage, ob es sich darin neben verwurzelten Traditionen auch um Ängste vor Veränderungen und damit einhergehenden Verlusten handelt.

Zusammenfassend gilt somit, dass Hindernisse für politische Reformen neben der Bereitschaft der herrschenden Elite, gewährte demokratische Freiheiten zum Zweck der Machtsicherung willkürlich zu beschneiden, vor allem in den regionalen Konflikten mit Bezug zu Jordanien, den Wirtschaftskrisen, der steigenden Armut und der Dominanz traditioneller Werte liegen.

4. Haltung zur Kooperation mit der EU und zu externen Demokratisierungsforderungen

Hauptakteure der jordanischen Gesellschaft, die für eine formale politische Liberalisierung eintreten sind: die Staatsführung, die (islamistische) Opposition, Berufsverbände und Gewerkschaften sowie zahlreiche NRO. Jeder dieser Akteure verbindet allerdings andere Vorstellungen und Interessen mit einer politischen Liberalisierung oder den häufig benutzten Begriffen „Demokratie“, „Demokratisierung“ und „Reform“. In der Regel steht bei den meisten Akteuren die Erweiterung ihres politischen Handlungsspielraums im Zentrum ihres Engagements für politische Reformen und nicht eine Demokratisierung von Staat und Gesellschaft nach westlich-liberalen Vorstellungen.⁴²

So begrüßen Regierung und Königshaus externe Programme zur Unterstützung von politischen Reformen als Förderung ihrer eigenen Reformbemühungen. Sie betonen jedoch, der Reformprozess müsse von innen heraus kommen und von innen (bzw. von den Jordaniern) bestimmt werden. Ins-

gesamt ist die jordanische Staatsführung bemüht, den europäischen Vorstellungen formal entgegen zu kommen, sich als „Musterschüler“ zu präsentieren und dennoch die eigenen Interessen nicht aus den Augen zu verlieren.

Die Zivilgesellschaft insgesamt übt eine deutliche Kritik an US-geförderten Maßnahmen, denen sie ein ausgeprägtes Misstrauen entgegenbringt. Dies führt bis hin zum Boykott der Kooperation. Programme der EU stoßen zwar auch auf Skepsis, die allgemeine Haltung ist aber weitaus offener. Allerdings wird der EU auch ein geringerer Einfluss bescheinigt.

Die Parteien, allen voran die IAF, tragen die antiamerikanische und z.T. antibritische Rhetorik mit, befürworten jedoch eine politische Öffnung; sie sprechen sich in diesem Zusammenhang für „demokratische Reformen“ aus und hoffen auf eine erweiterte Zusammenarbeit mit europäischen Vertretern, um ihre politische Position im Staat auszubauen und zu festigen. Inhaltlich interpretieren die Islamisten jedoch „Demokratie“ nicht im westlich liberalen Sinn.

Berufsverbände gehören zu den einflussreichsten, mitgliederstärksten und aktivsten Organisationen der jordanischen Gesellschaft. Der Grund hierfür liegt zum einen darin, dass alle Angehörigen des jeweiligen Berufsstandes ihrem Verband angehören müssen. Zum anderen haben sie während der Zeit des Parteienverbotes indirekt deren Rolle übernommen und sind entsprechend gut landesweit aufgestellt und politisch versiert. Schlüsselpositionen in den Berufsverbänden werden heute vor allem von Islamisten besetzt. Die harsche Kritik an Israel, den USA und damit auch an der jordanischen Staatsführung wird vorrangig von den Berufsverbänden getragen. Die Hardliner in ihren Reihen lehnen jegliche westliche Unterstützung als Interessenspolitik ab.

Der politische Einfluss der Gewerkschaften ist im Vergleich dazu eher gering. Ihr Augenmerk richtet sich vor allem auf Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen. Internationale Zusammenarbeit wird in diesem Zusammenhang als wichtig sowie wertvoll eingestuft und deshalb angestrebt.

Die NRO, vor allem Menschenrechts- und Frauenorganisationen, die westlich-liberale Konzepte vertreten, befinden sich in einem Dilemma aus Abhängigkeit von ausländischen Finanzquellen und dem Einstimmen in den Chor der kritischen Stimmen gegen externe Förderprogramme. Zugleich sind sie durch Angriffe anderer gesellschaftlicher Gruppen am verwundbarsten, die ihnen vorwerfen, westliche Anliegen zu vertreten. Besonders Frauenorganisationen haben in dieser Hinsicht schlechte Erfahrungen machen müssen. Nicht zu vergessen ist die bereits an anderer Stelle beschriebene enge Kontrolle durch den Staat. Viele Organisationen lösen das Problem, indem sie mit ihren westlichen Partnern stillschweigend arbeiten. Im Unterschied dazu arbeiten die vom Königshaus als Gegengewicht gegründeten „königlichen NRO“ offensiv mit ausländischen Gebern zusammen. Unklar bleibt allerdings ihre genaue Rolle im politischen Reformprozess. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die meisten NRO bereit sind, mit europäischen Partnern zusammen zu arbeiten. Dennoch unterliegt das Verhältnis einer konstruktiven Kritik. Von den in einer Minderheit befindlichen liberal orientierten NRO werden Wünsche an die EU gerichtet: Die EU soll diesen Wünschen zufolge ihre Beziehungen zu undemokratischen Regimen und ihre Positionierung im Nahostkonflikt überdenken; sie soll partnerschaftliche Beziehungen aufbauen und die Zivilgesellschaft in den Vorbereitungsprozess von Abkommen einbeziehen; schließlich soll sie Staaten, die Menschenrechte und demokratische Regeln missachten, konsequent verfolgen.

5. Perspektiven für politische Reformen

Die Mehrzahl der relevanten Literatur zieht ein skeptisches Fazit zum Stand der politischen Reformen in Jordanien und zu den Chancen einer Demokratisierung des Landes. Auch die hier vorliegenden Ausführungen belegen die Diskontinuität des politischen Reformprozesses und die Tatsache, dass der Status quo nicht als demokratisches System zu bewerten ist. Was seit 1989, nach Einleitung des wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramms, an politischen Reformen stattfand sind – wie die politische Praxis der jordanischen Staatsführung deutlich zeigt – jederzeit rücknehmbare politische Liberalisierungsmaßnahmen.

Weniger klar ist zu beantworten, ob und inwieweit es sich bei den Äußerungen der politischen Hauptakteure Jordaniens zur politischen Liberalisierung einzig um Lippenbekenntnisse handelt. Fest steht allerdings, dass zumindest die Staatsführung nicht in der Lage ist, in Krisen den politischen Öffnungskurs beizubehalten und die gewährten politischen, bürgerlichen und Menschenrechte zu achten. Dies mag auf Ängste bezüglich drohenden Machtverlusts oder der Gefahr eines Bürgerkrieges zurückzuführen sein, offenbart aber vor allem auch die fehlende Internalisierung eines demokratischen Verständnisses. Als gravierendstes Ergebnis dieser Situation kommt es zu einem mangelnden Vertrauen seitens der Bevölkerung in die bisherigen Reformbemühungen der Führung. Die Erfahrung, dass z.B. bürgerliche Rechte – ohne externe Sanktionen auszulösen – beschnitten werden können, vergrößert zudem das Misstrauen insbesondere der liberal-reformerisch orientierten Jordanier in westliche Politik.

Zweifellos ist vor allem bei der jordanischen Bildungselite und den politisch Aktiven ein Streben nach mehr politischen Freiheiten vorhanden. Und auch die jordanische Staatsführung zeigt sich in ihrem Diskurs derzeit gegenüber der EU für weitere politische Reformschritte bereit. Dies bedeutet jedoch nicht, dass all jene, die einen politischen Reformdiskurs führen,

grundlegende Veränderungen von Staat und Gesellschaft anstreben, die in Richtung politischer Öffnung und (langfristig) in Richtung Demokratisierung gehen sollen. Es ist folglich zunächst von einer Fortführung der schwankenden politischen Liberalisierungspolitik auszugehen. Für den nachhaltigeren Erfolg einer politischen Liberalisierung wären externe Begleitmaßnahmen nötig, die dazu beitragen können, Transformationsverluste möglichst gering zu halten und mehr „Gewinner“ zu erzeugen. Um die Staatsführung in ihren Reformbemühungen zu unterstützen bzw. zu ermutigen, wäre es zudem wichtig, auf die Beendigung regionaler Konflikte hinzuwirken und die zunehmende Armut in Jordanien zu bekämpfen. Wenn die politische Liberalisierung weiter unter den bisherigen Rahmenbedingungen verläuft, muss fortgesetzt mit Rückschlägen und unter Umständen sogar mit einer Umkehr des Prozesses gerechnet werden.



Anmerkungen

- ¹ Vgl. Jordan Times, Amman, 24.5.1995 (Jordan demands direct EU role in peace process).
- ² Als Beispiel soll hier ein Fortbildungsprogramm für jordanische Lehrer aus dem Jahr 1996 dienen. Vgl. Jordan Times, Amman, 13.3.1996 (Jordan, EU to sign contract for JD 5.2m teacher education programme).
- ³ Vgl. Jordan Times, Amman, 29.5.1996 (Prince Hassan stresses need to rehabilitate regional economies in meeting with European delegation).
- ⁴ Foreign Ministry: Jordan and the European Union, Amman (www.mfa.gov.jo/pages.php?menu_id=119).
- ⁵ Allgemeine Informationen hierzu finden sich bei: Asseburg, Muriel: Die transatlantische Debatte über den „Broader Middle East“ und die Erfahrungen des Barcelona-Prozesses, Berlin 2004 (Stiftung Wissenschaft und Politik, FG6-AP Nr. 4).
- ⁶ Vgl. Jordan. Country Strategy Paper 2002-2006 & National Indicative Programme 2002-2004 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/jordan/csp/02-06_en.pdf).
- ⁷ A new agenda for Europe & Jordan, 23.6.2005 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/jordan/intro/230605.htm).

- ⁸ Dieterich, Renate: Gefährliche Gratwanderung: Jordaniens prekäre Lage angesichts von Wirtschaftskrise, Irakkonflikt und Palästina problem, Hamburg 2004 (DOI-Focus. 13), S. 5.
- ⁹ Wahlen zum Abgeordnetenhaus fanden bisher 1993, 1997 und 2003 statt; Kommunalwahlen wurden 1995, 1999 und 2003 abgehalten.
- ¹⁰ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Dieterich, Renate: Transformation oder Stagnation? Die jordanische Liberalisierungspolitik seit 1989, Hamburg 1999.
- ¹¹ Es gibt jedoch auch Vermutungen, dass sich die Opposition mit dem Boykott ihrer ohnmächtigen Rolle im Abgeordnetenhaus sowie der Mitverantwortung für den Frieden mit Israel entziehen wollte. Vgl. ebenda, S. 277.
- ¹² International Crisis Group: The challenge of political reform: Jordanian democratisation and regional instability, Amman/Brüssel 2003, S. 6 und Anm. 23.
- ¹³ Senat und Regierung können in Abwesenheit des Parlamentes nur temporäre Gesetze erlassen, über die später die Abgeordneten neu entscheiden müssen.
- ¹⁴ International Crisis Group 2003, a.a.O. (Anm. 12), S. 19, Anm. 108.
- ¹⁵ Vgl. die Länderbeiträge Jordanien in: Nahost-Jahrbuch 1995, 1999, 2003, Opladen 1996, 2000 bzw. Wiesbaden 2004 sowie Dieterich 2004, a.a.O. (Anm. 8), S. 19.
- ¹⁶ Saban Center for Middle East Policy (Hrsg.): Jordan's model of development, Washington D.C., 26.7.2005 (www.brookings.edu/fp/saban/events/20050726.htm). Es bleibt offen, ob die Hauptkritikpunkte der Opposition am Wahlrecht berücksichtigt werden. Bisher sollten diese erst nach Lösung des Palästina problems diskutiert werden.
- ¹⁷ Address by His Majesty King Abdullah II to the Nation, Amman, 26.1.2005 (<http://web2.nets.com.jo/>).
- ¹⁸ Maßnahmen sind z.B. neben der Überarbeitung (Modernisierung) der Lehrinhalte das Studentenprogramm des King Abdullah II Fund for Development und die Education Reform for the Knowledge Economy Program
- ¹⁹ So werden z.B. die sehr niedrigen Strafen bei so genannten „Ehrenmorden“ basierend auf Art. 98 und 340 des Strafgesetzbuches seit langem kontrovers diskutiert. Während der Abwesenheit des Parlaments wurde 2001 eine Änderung eingeführt (mehr Rechte für Frauen und Einengung des Auslegungsspielraums). Diese wurde ebenso wie andere temporäre Gesetze, die Frauen u.a. mehr Rechte bei Scheidungen eingeräumt und das Heiratsalter angehoben hatten, 2003 vom Parlament zurückgenommen. Einige Gesetze befinden sich derzeit in der Schwebe, da der Senat für die Änderungen gestimmt hat.
- ²⁰ Wie z.B. das Komitee zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Einbeziehung breiter Bevölkerungsschichten in (politische) Verantwortung. Vgl. auch Jordan's vision for the future: The reform agenda, Amman, Juni 2004.
- ²¹ Vgl. Carnegie Endowment for International Peace/FRIDE (Hrsg.): Jordan, Washington D.C./Madrid 2005, S. 16.

- ²² Zu beachten gilt es natürlich, dass Transformationsprozesse auf Jahre angelegt sind, da Veränderungen gesellschaftlich verhandelt und internalisiert werden müssen.
- ²³ Hermann, Katja: Jordan, in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Demokratisierung durch externen Druck?, Hamburg 2005, S. 342 f.
- ²⁴ Carnegie Endowment for International Peace/FRIDE 2005, a.a.O. (Anm. 21), S.14 ff.
- ²⁵ Prime Minister News, Amman, 20.6.2005.
- ²⁶ Vgl. Webseite des jordanischen Außenministeriums (www.mfa.gov.jo/pages.php?menu_id=120).
- ²⁷ Amnesty International: Länderbericht Jordanien, o.O., 2005 (www.amnesty.de).
- ²⁸ Kassay, Ali: The effects of external forces on Jordan's process of democratisation, in: Joffé, George (Hrsg.): Jordan in transition 1990-2000, London 2002, S. 57.
- ²⁹ Vgl. www.rsf.org/article.php3?id_article=11715.
- ³⁰ Vgl. Human Rights Watch: Jordan 2003 (www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27930.htm).
- ³¹ Mindestens 60 Prozent, offizielle Angaben liegen jedoch wesentlich niedriger.
- ³² Es hält sich die Annahme, dass im Staatswesen und bei den Sicherheitskräften Jordanier palästinensischer Herkunft weniger Chancen haben, angestellt bzw. aufgenommen zu werden.
- ³³ Vgl. Jordanien, in: Nahost-Jahrbuch 2004, Wiesbaden 2005, S.111. Viele Palästinenser sind hingegen im wirtschaftlichen Sektor aktiv und erfolgreich.
- ³⁴ „Wasta“ bzw. „Vermittlung“ ist als Aufbau, Pflege und Nutzung von Beziehungen zu beschreiben. Weitere Informationen z.B. in: Cunningham, Robert/Sarayrah, Yasin: Wasta: the hidden force in Middle Eastern society, Westport 1993.
- ³⁵ Transparency International ordnet Jordanien auf Platz 43 von 133 ein.
- ³⁶ Center for Strategic Studies: Democracy in Jordan – 2005, Amman 2005 (www.css-jordan.org/polls/democracy/DemocracyPoll2005-en.pdf).
- ³⁷ Jordanien gilt als Semi- bzw. Neo-Rentierstaat, da es nicht zu den Erdölstaaten (Rentiers) gehört und statt dessen auf externe Renten angewiesen ist. Diese externen Renten erreichen allerdings bei weitem nicht den Umfang wie in den Rentierstaaten. Vgl. hierzu u.a. Wunsch, Anja: Innenansichten ökonomischer Restrukturierung, Frankfurt a.M. 2001.
- ³⁸ Jordanien erhielt von den USA für das Jahr 2005 350 Mio. US-Dollar für wirtschaftliche Entwicklung (<http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/Apr/19-91344.html>). Ein Entwicklungsprojekt, das u.a. Demokratie fördern soll, beläuft sich auf 40 Mio. US-Dollar.
- ³⁹ Vgl. Dieterich 2004, a.a.O. (Anm. 8), S. 6.
- ⁴⁰ Herausragendstes Beispiel des Protests ist das Anti-Normalisierungskomitee (mit Israel), das u.a. Schwarze Listen von Unternehmen, die mit Israel Handel trieben, veröffentlichte. Das Komitee wurde 2002 verboten.

⁴¹ Dieterich 2004, a.a.O. (Anm. 8), S. 21 f. und International Crisis Group 2003, a.a.O. (Anm. 12), S. 11 ff.

⁴² Die Angaben in diesem Abschnitt beziehen sich weitestgehend auf Hermann 2005, a.a.O. (Anm. 23).

Schlussfolgerungen: Reformen zwischen gradueller Umsetzung und staatlicher Kontrolle

Sigrid Faath / Hanspeter Mattes

1. Hoffnungen und reale Entwicklungen

Mit dem Barcelonaprozess bzw. der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP), die als ökonomisches und politisches Projekt konzipiert wurde, war die Hoffnung verbunden, in den arabischen Partnerstaaten auch politische Reformen in Richtung Demokratisierung zu stimulieren. Diese Erwartungen wurden jedoch enttäuscht. Im Gegensatz zur wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation kam die politische Kooperation nur langsam voran, so dass die Bilanz nach zehn Jahren EMP zu recht lautet: „(...) progress towards democracy has fallen short of original expectations, and thus the

degree of political convergence on which integration is predicted has failed to materialise“.¹ Der im Herbst 2005 veröffentlichte „Bertelsmann Transformationsindex 2006“ bestätigt diese Einschätzung. In keinem der arabischen EMP-Länder war es bis 2005 zur Einleitung von demokratischen Reformprozessen gekommen. Der Index stuft alle arabischen Staaten nach wie vor als autoritär ein.

Wenn es auch in keinem EMP-Land seit 1995 zu Veränderungen der Systemstrukturen kam, die als demokratische Öffnung gelten können, so fanden – wie die Länderanalysen belegen – unabhängig von der politischen Reformagenda des Barcelonaprozesses dennoch politische Reformen statt. Mit diesen Reformen beabsichtigten die Staatsführungen der EMP-Länder allerdings nicht eine Demokratisierung herbeizuführen. Die Reformmaßnahmen brachten aber im Vergleich zur bisherigen Situation für einzelne Bevölkerungsgruppen durchaus rechtliche Verbesserungen mit sich. Zudem wurden Reformen eingeleitet, die den Grad an politischen Freiheiten und formalen politischen Partizipationsmöglichkeiten erhöhten. Diese Stärkung der formalen politischen Partizipation bedeutete indes nicht, dass der Einfluss einzelner Bevölkerungsgruppen auf die tatsächliche Entscheidungsfindung größer wurde.

In den fünf Länderbeispielen gingen die Autoren auf die Auslöser für politische Reformen ein und charakterisierten die politischen Reformeingriffe, die zeitgleich zum Barcelonaprozess in den arabischen EMP-Ländern umgesetzt wurden. Sie stellten ferner die wichtigsten Faktoren dar, die speziell politische Reformen in Richtung Demokratisierung hemmen. Im folgenden sollen die Ergebnisse zusammengefasst und die Chancen einer externen Förderung politischer Reformen beurteilt werden.

2. „Dosierte“ Reformen seit 1995:

Zu den Ergebnissen der Länderanalysen

Auslöser für politische Reformen, bei denen es sich um Zugeständnisse der Staatsführungen in den Bereichen politische Partizipation, bürgerliche Freiheiten und Menschenrechte handelte, waren Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre die sozioökonomischen Probleme, die zu wirtschaftlichen Strukturanpassungen zwangen, deren negative soziale Folgen für große Bevölkerungsteile durch politische „Zugeständnisse“ abgemildert werden sollten. Mittels einer politischen Öffnung sollte eine möglichst breite Bevölkerungsschicht gebunden und ihre Zustimmung zur Politik der Staatsführung sichergestellt werden, um den innenpolitischen Frieden zu wahren. Das Hauptinteresse der nordafrikanischen und nahöstlichen Staatsführungen an einer Kooperation im Barcelonaprozess war vor dem Hintergrund der ökonomischen Situation zu Beginn der 1990er Jahre eindeutig ein ökonomisches. Die Umsetzung der politischen Reformvorstellungen, wie sie die EMP formulierte, gehörte nicht zum prioritären Teil der Kooperationsagenda der nordafrikanischen und nahöstlichen Partnerländer.

Bei den seit Anfang der 1990er Jahre und seit 1995 unabhängig vom Barcelonaprozess ergriffenen Reformmaßnahmen in den EMP-Ländern handelt es sich durchgängig um Maßnahmen zur Liberalisierung der autoritären Systeme. Die politischen Reformen beinhalteten Maßnahmen, mit denen die individuellen Freiheiten und Rechte gestärkt wurden, die Lockerungen bei der Pressezensur, der Vereins- und Parteigründung und Zugeständnisse bei den Menschenrechten umfassten und zum Teil auch die Toleranzschwelle gegenüber legalen Oppositionsgruppen und öffentlicher Kritik erhöhten.² Die Liberalisierungen fielen (und fallen) in den einzelnen Staaten hinsichtlich des Umfangs, der Reichweite und der staatlicherseits geplanten „Vertiefung“ sehr unterschiedlich aus. Dass es sich in allen Staaten um politische Liberalisierungsmaßnahmen und nicht um Schritte zur sukzessiven Systemtransformation in Richtung einer demokratischen poli-

tischen Ordnung handelt, zeigt sich bei der Analyse der umgesetzten Maßnahmen und ihrer Auswirkungen auf die bestehenden Macht- und Entscheidungsstrukturen: In keinem Staat wurden die Macht- und Kontrollbefugnisse der Staatsführung geschmälert; ganz im Gegenteil, die umgesetzten institutionellen Modifikationen trugen sogar zur Stärkung der Position des Staatspräsidenten bzw. Monarchen bei. In Tunesien und Ägypten, in denen der Staatspräsident gleichzeitig Präsident der Regierungspartei bzw. dominanten Partei ist, wurde zudem die Monopolposition dieser Partei ausgebaut. Es wurden seit den 1990er Jahren keine Reformen eingeleitet, die das Potential gehabt hätten, die Machtverhältnisse zu verändern und die Transformation der politischen Ordnung in eine demokratische zu begünstigen.

Die Mehrzahl der seit 1995 umgesetzten politischen Reformen wurden und werden selektiv angewendet. Sie sind ferner äußerst „fragil“, d.h. es ist nicht ausgeschlossen, dass z.B. gewährte Rechte temporär wieder zurückgenommen oder beschnitten werden wie dies häufig bei der Pressefreiheit der Fall ist. Zugleich sind seit Beginn der 1990er Jahre starke Unterschiede in Bezug auf die Bereitschaft der Staatsführungen festzustellen, einzelne Rechte und Freiheiten zu gewähren oder qualitativ zu verbessern. Dementsprechend variiert auch das Engagement der Staatsführungen, um die Kluft zwischen Rechtsnorm und Rechtspraxis zu schließen und mit den Reformen sukzessive fortzufahren. Als ein positives Beispiel für das Engagement der Staatsführung zur Umsetzung und zur gesellschaftlichen Verankerung einer Reform können Tunesiens Gesetzesinitiativen im Bereich Frauengleichstellung und Frauenförderung im öffentlichen Leben gelten. Tunesien ist gleichzeitig aber auch ein Beispiel dafür, dass Reformbereitschaft in einem gesellschaftlich sensiblen und relevanten Bereich nicht automatisch auch eine vergleichbare Bereitschaft zur Durchsetzung von Reformen zur politischen Öffnung und zur generellen Stärkung des Menschenrechtsschutzes bedeutet. Im Vergleich zu den anderen arabischen EMP-Ländern

ist Tunesien jedoch im Bereich Frauengleichstellung und Frauenförderung am weitesten vorangeschritten. Es folgt Marokko, wo sich der marokkanische König seit 2004 persönlich für die Frauengleichstellung massiv engagiert und nach der Verabschiedung der entsprechenden Gesetzesmodifikation im Januar 2005 weitere Schritte ankündigte. In Tunesien wie in Marokko wird versucht, durch entsprechende Maßnahmen die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen im gesellschaftlichen Bewusstsein zu verankern und die Schritte im Bereich Frauenförderung und Frauengleichstellung unumkehrbar zu machen. In diesen beiden EMP-Ländern wurden damit Reformen umgesetzt bzw. eingeleitet, von denen langfristig tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen ausgehen dürften, wenn sie fortgesetzt werden. Die beiden Staaten stellen bislang jedoch eine Ausnahme dar. Im Vergleich zu den bereits erzielten praktischen Errungenschaften in Tunesien fielen die entsprechenden Gesetzesmodifikationen und der Einsatz der Staatsführungen zur Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz und des Umdenkens in Algerien, Ägypten und Jordanien weitaus geringer aus. In diesen Staaten ist der gesellschaftliche Widerstand größer und die Staatsführungen beugen sich diesem gesellschaftlichen Druck.

Qualitative Verbesserungen sind in einzelnen Staaten auch in Teilbereichen des Menschenrechtsschutzes festzustellen, wo Marokko seit 1999 beispielhaft vorangeht. Der marokkanische König brach Tabus und ließ öffentliche Auseinandersetzungen über die staatlichen Menschenrechtsvergehen seit der Unabhängigkeit des Landes bis zum Tode König Hassans 1999 zu. Dies ist ein Novum für die nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten. Das offene Bekenntnis zu diesen staatlichen Vergehen und die Entschädigung der Opfer sowie ihre Rehabilitierung sind wichtige Schritte zur gesellschaftlichen Verarbeitung dieser „schwarzen Epoche“, wenn auch für vergangene Vergehen kein Verantwortlicher mehr zur Rechenschaft gezogen wird. Das in Marokko geplante Gesetz, mit dem Folter durch Staatsbedienstete unter Strafe gestellt werden soll, und erste Diskussionen in den

Medien und Menschenrechtsvereinigungen über die Abschaffung der Todesstrafe sind Indizien für ein anhaltendes staatliches Engagement in diesem Bereich. Trotz dieser positiven Schritte kommt es in Marokko – dies gilt allerdings auch für die anderen EMP-Länder – nach wie vor zu massiven Menschenrechtsverletzungen, die vor allem im Zusammenhang mit der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und gewaltbereiter Opposition auftreten. Ungeachtet dessen sind die Anstrengungen Marokkos im Menschenrechtsbereich seit 1999 beispiellos im Vergleich der arabischen EMP-Länder, zumal sich der in Ägypten (seit 1981) und Algerien (seit 1992) ununterbrochen herrschende Notstand kontraproduktiv für eine transparente Menschenrechtspolitik und sukzessive Verbesserungen in Teilbereichen des Menschenrechtsschutzes auswirken.

Die Tatsache, dass sich in Tunesien die Staatsführung für die Frauengleichstellung und in Marokko der König für Verbesserungen im Menschenrechtsbereich und bei der Frauengleichstellung einsetzen und bereit sind, mit gesellschaftlichen Tabus zu brechen sowie liberale Normen zu postulieren, mit denen die religiös-geprägten Geschlechterbeziehungen und Weltbilder aufgebrochen werden, lässt auf eine Fortdauer und weitere Ausdehnung der ergriffenen Maßnahmen in den beiden Ländern schließen. Die staatlichen Bemühungen zur Schließung der Lücke zwischen Rechtsnorm und Rechtspraxis dürften sich auf die Verankerung dieser Reformen bzw. Normen gleichfalls positiv auswirken; insbesondere ist hier auf das staatliche Engagement hinzuweisen, durch Änderung u.a. der Lehrprogramme und Lehrinhalte das Bildungswesen zur Verbreitung eines modernen, liberalen Denkens zu nutzen. Die umgesetzten Reformen stellen traditionale Denk-, Beziehungs- und Handlungsmuster in Frage. Die politischen Auswirkungen dieser gesellschaftlichen Veränderungen können zwar noch nicht abgeschätzt werden; wenn die Staatsführungen Tunesiens und Marokkos jedoch weiterhin zu ihrem Wort stehen und mit den Maßnahmen fortfahren, werden langfristig die paternalistischen hierarchischen Bezie-

hungsstrukturen auf gesellschaftlicher Ebene aufgebrochen und innergesellschaftliche Toleranz gefördert.

3. Widerstände gegen externe Demokratisierungsforderungen

Unisono sprechen sich die Staatsführungen in Nordafrika und dem Nahen Osten, die Mehrzahl der Parteien, Vereinigungen und Gewerkschaften ungeachtet ihrer politischen Orientierung gegen externe Demokratisierungsforderungen aus. Sie bestehen auf dem jeweils eigenen Reformrhythmus und dem Recht, die Reformprioritäten selbst festzulegen. Die islamistischen Organisationen und die religiösen Würdenträger argumentieren am vehementesten gegen Demokratisierungsdruck von außen und damit einhergehenden Druck zur Anpassung an „westliche“ Normen. In Staaten mit einer sehr starken islamistischen Bewegung und einflussreichen, religiöskonservativen bis fundamentalistischen Predigern ist dementsprechend die Ablehnung externer Ordnungsvorstellungen und Normen eine grundsätzliche; das Beispiel Ägypten verdeutlicht dies. In allen Staaten wird mit dem Hinweis auf die nationale Souveränität eine Einmischung von außen in innere Angelegenheiten abgelehnt. Diese Argumentation besitzt Mobilisierungskraft, so dass auch jede Form von Konditionalität, um politische Reformen in Richtung (westlich-liberaler) Demokratie von außen zu erzwingen, zum Scheitern verurteilt ist. Oder die Staatsführungen gehen vermeintlich auf externe Forderungen zur politischen Öffnung ein, doch bei den umgesetzten Reformen handelt es sich um rein formale Schritte, die keine realen Auswirkungen auf die Funktionsweise und die Macht- und Entscheidungsstrukturen des Systems haben. Die Verfassungen, in denen u.a. die Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten festgeschrieben sind, stehen beispielhaft für die eklatante Diskrepanz zwischen Verfassungsnorm und politischer Praxis des neopatrimonialen Staates, in dem alleine der „gute Wille“ der Staatsführung über die Gewährung von Rechten und Freiheiten entscheidet.

Die Ablehnung externer Einmischung in Fragen der staatlichen (und gesellschaftlichen) Ordnung und der zeitlichen Umsetzung von Reformen sowie der Reformprioritäten kann in Bezug auf die arabischen Staaten als „verallgemeinert“ bezeichnet werden. Hinzu kommt, dass die strukturellen Gegebenheiten demokratische Reformen nicht begünstigen. Die zentralisierten, paternalistisch und klientelistisch funktionierenden Systeme sind widerstandsfähig und werden bislang durch die Bevölkerungsmehrheit getragen. Staat und Gesellschaft sind von diesen hierarchischen und klientelistischen Strukturen geprägt und tragen zum Fortbestand bei. Die Sozialisierung der Staatsbürger in dieser Rentenstaatsmentalität und ihrem Patronage-/Klientelsystem erhöht den Handlungsspielraum der Staatsführungen: Die Einbindung von politischer und gesellschaftlicher Opposition einerseits durch politische Zugeständnisse (z.B. erhöhte formale politische Partizipation), andererseits durch materielle oder immaterielle Belohnungen im Rahmen einer Liberalisierungspolitik dient auf diese Weise der innenpolitischen Stabilisierung. Äußerer Druck (z.B. durch Konditionalität) löst in der Regel eine mehrheitliche Solidarisierung mit der Staatsführung aus und ist für eine externe Unterstützung von politischen Reformen kontraproduktiv.

4. Perspektiven für eine konstruktive Reformförderung durch die EU

Die Hoffnung, von der Euro-Mediterranen Partnerschaft zur „Euro-Mediterranen Gemeinschaft demokratischer Staaten“³ voranzuschreiten, dürfte zumindest in der nächsten Dekade enttäuscht werden. Die politischen Entwicklungen in den arabischen EMP-Ländern deuten vielmehr in eine andere Richtung: Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme sowie die negativen sozioökonomischen Auswirkungen der fortgesetzt notwendigen wirtschaftlichen Umstrukturierungen auf der einen, die Gefahr wachsender gesellschaftlicher Unzufriedenheit und Protestbereitschaft auf der anderen Seite, mit der stets die Gefahr einhergeht, von politischer Opposition instrumentalisiert und manipuliert zu werden, führten zur Ausweitung

staatlicher Kontrollmaßnahmen. Alle Staatsführungen trafen entsprechende Vorkehrungen, um die Kontrolle über die Reformprozesse nicht zu verlieren. Kontrollsicherung heißt, dass sich die politische Liberalisierung der autoritären Strukturen wie bislang auf einige Teilbereiche beschränken wird; je nach Land kann der bevorzugte und besonders geförderte Reformbereich der Menschenrechtsschutz, die Frauenförderung und Frauengleichstellung oder der Bereich politische Partizipation sein und z.B. verbesserte staatliche Subventionen für Parteien, Erleichterungen bei der Zulassung von Parteien und Vereinigungen eines bestimmten politischen Spektrums, eine verbesserte Wahlüberwachung und Wählerregistrierung oder wie in Ägypten 2005 die Einführung formal-pluraler Präsidentschaftswahlen beinhalten. Weitere Liberalisierungsmaßnahmen, bei denen allerdings stets darauf geachtet wird, die Grundstrukturen des Systems und die Machtverteilung nicht zu gefährden, sind nur dann verstärkt zu erwarten, wenn sich in den nächsten Jahren in der Eigenwahrnehmung der Staatsführungen die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Reformagenda positiv entwickelt. Gerade dies ist jedoch in allen EMP-Ländern problematisch: Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind einige Staaten extrem verletzlich und die bisherigen Errungenschaften somit fragil (Tunesien, Marokko, Jordanien); unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten sind es die islamistischen Bewegungen und ein aktives oder latent gewaltbereites islamistisches Potential (z.T. mit Kontakten zu internationalen terroristischen Netzwerken) in Algerien, Ägypten, Marokko und Jordanien, die für eine anhaltend hohe Überwachungs- und Sicherheitsstruktur sorgen. Der Sicherheits- und Stabilitätsaspekt wird deshalb noch längere Zeit das Tempo und die Intensität der einzelnen Reformschritte bestimmen.

Vor diesem Hintergrund der Prioritäten in den EMP-Ländern werden weitere Maßnahmen zur politischen Liberalisierung auch in Zukunft nur in solchen Bereichen ergriffen werden, die für Sicherheit und Stabilität am unverfänglichsten sind. Dabei wird – wie bereits in der Vergangenheit –

auch darauf geachtet werden, dass die ergriffenen Reformen nach innen wie außen (als Sekundäreffekt) ein positives Bild der Staatsführung zeichnen und in der Lage sind, breite Unterstützung in der Bevölkerung zu sichern und Opposition zu binden.

Reformen werden in den arabischen EMP-Ländern dementsprechend künftig eher im Justiz- und Verwaltungsbereich stattfinden, gezielt Teilbereiche des Menschenrechtsschutzes einbeziehen und – in einigen Staaten – die Frauenförderung (inklusive Alphabetisierungskampagnen) vorantreiben. Diese Bereiche bieten sich auch für eine konstruktive Unterstützung von gesellschaftlich relevanten Reformen durch die EU an. Solche Reformen leiten zwar keine Demokratisierung an sich ein, stellen aber zentrale Reformbereiche dar, die langfristig Wirkung entfalten können, wenn die Staatsführungen – wie in einigen Staaten der Fall – diese Reformen weiterhin aktiv fördern.

Im politisch-institutionellen Reformbereich sind indes keine über formale Aspekte hinausgehenden Eingriffe zu erwarten. Weitere liberalisierende Reformschritte im politisch-institutionellen Bereich wären nur dann nicht auszuschließen, wenn der eingeschlagene wirtschaftliche Reformkurs zu positiven, nachhaltigen Ergebnissen führen und dadurch die innenpolitische Stabilität gefestigt würde. Das bedeutet, dass sich auch Unterstützung im Rahmen der EMP neben den o.g. eng begrenzten politischen Reformbereichen prioritär auf die Förderung des zentralen Reformbereichs „wirtschaftliche Umstrukturierung“ mit all seinen Facetten (wie u.a. die Reform des Bildungs- und Ausbildungswesens, die Alphabetisierung) konzentrieren sollte.

Wenn auf europäischer Seite 2015 bei einer Bilanzierung der politischen Kooperationsagenda mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens nicht erneut festgestellt werden soll, dass sie „enttäuschend“ ausgefallen ist, sollten deshalb nicht länger die Vorstellungen über die „wünschenswer-

te“ politische Transformation in diesen Staaten den Diskurs und die Förderprogramme prägen. Sowohl die politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten und Befindlichkeiten als auch die in den letzten Jahren in allen arabischen EMP-Ländern durchgeführten Eingriffe zur Stärkung der autoritären Kontroll- und Entscheidungsstrukturen lassen vielmehr die Grenzen für eine Demokratisierungsförderung im Rahmen des Barcelonaprozesses erkennen. Die Euro-mediterrane Partnerschaft wird deshalb auch auf absehbare Zeit eine eher unpolitische Partnerschaft bleiben.



Anmerkungen

- ¹ Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of democratic states. A EuroMeSCo Report, Lissabon, April 2005, S. 22.
- ² Vgl. Schmitter, Philippe C./Schneider, Carsten Q.: Conceptualizing and measuring the liberalization of autocracy and the consolidation of democracy across regions of the world and from different points of departure, Florenz 2002, S. 55.
- ³ Vgl. Barcelona Plus 2005, a.a.O. (Anm. 1).

Die Autoren

Sigrid Faath, Promotion und Habilitation in Politikwissenschaft; Privatdozentin am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg; wissenschaftliche Leiterin des Sonderforschungsprogramms des Deutschen Orient-Instituts „Menavision 2010“ (www.menavision2010.org) und Herausgeberin der Publikationen dieses Programms; zahlreiche Veröffentlichungen zur Innen- und Außenpolitik nordafrikanischer Staaten.

Henner Fürtig, Studium der Arabistik und Geschichte; Promotion und Habilitation; nach Tätigkeiten an der Universität Leipzig und im Nahen Osten Projektgruppenleiter am Zentrum Moderner Orient, Berlin; seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Orient-Institut, Hamburg; zahlreiche Veröffentlichungen zur neueren Geschichte und Politik des Nahen Ostens.

Andreas Jacobs, Studium der Politik- und Islamwissenschaft; Promotion zum Thema „Europäisch-arabische Beziehungen“; nach Tätigkeiten an der Universität zu Köln seit 2002 Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung; seit 2003 Koordinator für Nahostpolitik und Islam in der Hauptabteilung Politik und Beratung in Berlin. Lehrbeauftragter im Fach Islamwissenschaft an der Freien Universität Berlin; zahlreiche Veröffentlichungen zu nahostpolitischen Themen und zum Islam.

Hanspeter Mattes, Diplom-Volkswirt, Dr. phil (Politische Wissenschaft). Stellvertretender Direktor des Deutschen Orient-Instituts, Hamburg; Herausgeber des Nahost-Jahrbuches (seit 1987) und des DOI-Focus (online-Analysen); Mitherausgeber der wissenschaftlichen Reihe Wuqûf. Beiträge zur politischen und gesellschaftlichen Entwicklung der Staaten Nordafrikas sowie der Wuqûf-Kurzanalysen; zahlreiche Veröffentlichungen u.a. zur Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten und Soft-security-Problemen.

Anja Wünsch, Studium der Arabistik und Betriebswirtschaftslehre; Promotion zum Thema „Wirkungen und Wirksamkeit der Strukturanpassung in der Wirtschaft Jordaniens am Beispiel des Industrie- und Tourismussektors, 1989-1999“ (veröffentlicht unter dem Titel „Innenansichten ökonomischer Restrukturierung“, Frankfurt a.M. 2001); Studien- und Forschungsaufenthalte in Jordanien. Seit März 2005 Regionalverantwortliche für Nahost bei „Brot für die Welt“ in Stuttgart.

