



Die Demokratisierung der arabischen Welt **Nichtstaatliche Demokratieförderung der USA** Zoé Nautré¹

- Demokratieförderung in der arabischen Welt wurde nach dem 11. September 2001 von den USA oben auf die Agenda der nationalen Sicherheitsstrategie gesetzt. In der Folgezeit erhielten die in diesem Bereich arbeitenden US-amerikanischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erheblich mehr Mittel für ihre Programme.
- Der Enthusiasmus für Demokratieförderung nahm in den USA nach den Wahlgewinnen der Hamas in den palästinensischen Autonomiegebieten und der Muslimbrüder in Ägypten ab.
- International und auch in den USA häuften sich die Zweifel an dem nach dem 11. September proklamierten Ziel der Demokratieförderung durch die Verknüpfung mit dem *war on terror*. Außerdem litt die Glaubwürdigkeit der US-Demokratieförderung in Folge der Nichtanerkennung der gewählten Islamisten und der anhaltenden Probleme im Irak.
- Auch wenn viele Beobachter eine Rückkehr zur stabilitätsorientierten US-Realpolitik gegenüber der arabischen Welt erwarten, kommt diese für die US-Präsidentschaftskandidaten nicht in Frage. Die Notwendigkeit wirtschaftlicher und sozialer Reformen in der Region schließt eine Rückkehr zur früheren uneingeschränkten Unterstützung autoritärer Regime aus.
- Das Konzept der Demokratisierung bleibt aus Mangel an Alternativen auf der Agenda, auch wenn sich die Schwerpunkte der nächsten US-Regierung ändern werden. Die Arbeit der amerikanischen NGOs in der arabischen Welt wird daher weiterhin relevant bleiben.

Langfristige amerikanische Interessen in der arabischen Welt – ein Paradigmenwechsel?

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 hat sich die US-amerikanische Außenpolitik gegenüber der arabischen Welt gewandelt. Bis dato hatte die US-Regierung kein gesteigertes Interesse, Einfluss auf die

innere Verfassung der arabischen Staaten zu nehmen. Erst mit den Terroranschlägen von 2001 rückten der Nahe und Mittlere Osten aus nationalen sicherheitspolitischen Gründen in den Fokus Washingtons. Mit dem Ziel, politische Freiheiten und Demokratie zu verbreiten, sollte dem Terrorismus der Nährboden entzogen werden. Der Export demokratischer Werte und Ideale ins

Ausland ist kein neues Phänomen. US-amerikanische Nichtregierungsorganisationen, die sich zu weiten Teilen aus amerikanischen Steuergeldern finanzieren, agieren seit Jahrzehnten im Ausland, um auf die prekäre Menschenrechtssituation sowie mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in vielen Ländern aufmerksam zu machen. Für die breite Öffentlichkeit kaum sichtbar, werden seit Jahren Maßnahmen in arabischen Ländern gefördert, die vorsichtig auf eine demokratischere Regierungsführung abzielen. Unter der Clinton-Regierung, die großen Wert auf Demokratisierung legte, wurde der Nahe/Mittlere Osten von diesem Schwerpunkt größtenteils ausgeklammert. Zu bedeutend waren geostrategische Interessen und die Beilegung des arabisch-israelischen Konfliktes, bei der tatsächliche Demokratie – laut Martin Indyk, zu jener Zeit amerikanischer Botschafter in Israel und *Assistant Secretary of State* für den Nahen Osten – eher hinderlich gewesen wäre.²

Die Regierung Bush proklamierte in den ersten Monaten ihrer Amtszeit 2001 eine Rückkehr zu zentralen nationalen Interessen und die Abkehr von Themen wie Demokratisierung und *Nation-Building*. Die Prioritäten gegenüber der arabischen Welt wurden angesichts der neuen Bewertung der Sicherheitslage nach dem 11. September vom Weißen Haus jedoch neu definiert. Zuvor als sekundär gewertete entwicklungspolitische Ziele wie die Demokratisierung rückten mit der *National Security Strategy 2002* in den Fokus des nationalen Sicherheitsinteresses. Auch die Publikation des *UN Arab Human Development Report* im April 2002 und die nachträgliche Rechtfertigung für den Irakkrieg trugen zu dem innenpolitischen Konsens bei, die US-amerikanische Außenpolitik im Nahen/Mittleren Osten neu auszurichten. Dieser Ansatz zur Transformation der Region schlug sich auch in einem erheblichen Anstieg der finanziellen Mittel für die Programme von Nichtregierungsorganisationen im Nahen/Mittleren Osten nieder. Die NGOs hatten teilweise schon seit Jahren eine bessere Unterstützung ihrer Arbeit in der Region gefordert, nun erhielten sie

gemäß der neuen Strategie – aus Sicherheitsgründen – mehr Mittel.

Demokratie, US-amerikanische Werte und ihre Verbreitung in der Welt

Die acht wichtigsten US-amerikanischen NGOs im Bereich Demokratieförderung sind die vier Organisationen der *National Endowment for Democracy*-Gruppe (NED) sowie *Freedom House*, *Internews*, die *American Bar Association* und IFES (*International Foundation for Election Systems*), die heute im Rahmen ihrer weltweiten Programme auch in der arabischen Welt agieren. Diese NGOs gehören schon seit Jahren in den Bereichen Demokratieförderung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Pressefreiheit zu den aktivsten. Obwohl ihre Zielsetzung grundsätzlich ähnlich ist, unterscheiden sich ihre Aktivitäten, Themenschwerpunkte und Finanzierung erheblich voneinander. Das *National Endowment for Democracy* wurde von Ronald Reagan 1983 ins Leben gerufen. Es basiert auf dem von Republikanern und Demokraten unterstützten Konsens, dass der demokratische Wandel in anderen Ländern unabhängig von der Tagespolitik unterstützt werden sollte. Mit einer regierungsunabhängigen Institution sollten die Spannungen zwischen kurzfristigen und langfristigen Sicherheitsinteressen überwunden und auch solche Programme und Akteure der Zivilgesellschaft gefördert werden, die Washington nicht offiziell unterstützen konnte oder die sonst keine US-Mittel annehmen wollten. Das *NED* hat das deutsche Stiftungsmodell zum Vorbild und ist die Dachorganisation für das *National Democratic Institute* (NDI), das *International Republican Institute* (IRI), das *Center for International Private Enterprise* (CIPE) und das *American Center for International Labor Solidarity* (The Solidarity Center). Diese vier Institutionen erhalten knapp die Hälfte der *NED*-Mittel sowie Gelder von der *U.S. Agency for International Development* (USAID), dem *State Department*, aber auch von privaten Gebern und aus Drittländern. Die andere Hälfte der *NED*-Mittel geht an lokale Organisationen.

Das *National Democratic Institute* steht der Demokratischen Partei nahe und unterstützt die Etablierung demokratischer Werte, Praktiken und Institutionen in 65 Ländern. Es finanziert sich in ähnlicher Weise wie die anderen großen NGOs – 2007 zum Beispiel betrug sein Gesamtbudget 124,4 Millionen US-Dollar. Von US-amerikanischer Regierungsseite erhielt das *NDI* 91 Prozent seines Budgets, hauptsächlich von *USAID*, vom *State Department* und vom *NED*. Sieben Prozent kamen von Staaten wie Großbritannien, Norwegen, Schweden, der Schweiz sowie internationalen Organisationen wie der Weltbank und den Vereinten Nationen, weitere zwei Prozent aus privaten Spenden. Allein von 2006 bis 2007 stieg der Budgetanteil für den Nahen Osten um 38 Prozent.³

Der Republikanische US-Präsidentschaftskandidat John McCain ist auch Vorstandsvorsitzender des *International Republican Institute*, das seiner Partei nahe steht. Es unterstützt – bei einer konservativeren und teilweise wirtschaftsfreundlicheren Ausrichtung – ähnliche Ziele und Werte wie das *NDI*. Das *Center for International Private Enterprise* fördert die Arbeit der Handelskammern und wirkt an demokratischen, marktorientierten Reformen mit. Das *Solidarity Center* setzt sich für die Rechte der Arbeitnehmer und wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit ein. Zusätzlich zu den Mitteln von *NED*, *USAID* und dem *State-Department* erhält es Gelder vom Arbeitsministerium und von der Vereinigung der Arbeiterverbände. Die Mitglieder der *NED*-Gruppe verfolgen somit klar definierte und weitgehend voneinander abgrenzbare Ziele.

Zu den anderen wichtigen im Nahen Osten und weltweit tätigen NGOs gehört *Freedom House*, das insbesondere für den *Freedom in the World Index* bekannt ist, der den Grad ziviler und politischer Freiheiten in 194 Ländern misst. *Freedom House* unterstützt Menschenrechtsaktivisten, Journalisten und andere zivile Akteure im Ausland und ist besonders durch seine öffentliche Kritik von Menschenrechtsverletzungen bekannt. Es

finanziert sich ähnlich wie die *NED*-Organisationen, mit dem Unterschied, dass der Anteil von ausländischen und privaten Gebern mit 25% wesentlich höher ist. *Internews* kämpft weltweit für die Pressefreiheit und bildet zu diesem Zweck Journalisten und Verleger aus. Die Organisation finanziert sich aus US-amerikanischen Steuergeldern sowie aus privaten und internationalen Spenden. Die *American Bar Association* unterstützt durch ihre Expertise Reformprozesse im Justizsektor und finanziert sich hauptsächlich durch US-amerikanische Steuergelder und internationale Gelder. Die Organisation *IFES - Democracy at Large* hat sich auf die Administration von Wahlen spezialisiert und bietet Rat und technische Hilfe zur verbesserten Durchführung von Wahlen sowohl in etablierten Demokratien, als auch in Entwicklungsländern an. Sie finanziert sich durch Steuergelder, private Spenden und internationale Gelder.

Wettbewerb, Kooperation und der Druck, positive Resultate zu produzieren

Finanziell stehen diese und die vielen weiteren nicht genannten NGOs im Wettbewerb zueinander, denn sie bewerben sich um staatliche Zuwendungen, die von *USAID* und dem *State Department* ausgeschrieben werden. In der Praxis verläuft die Arbeitsteilung jedoch recht gut. Jede Institution hat ihre Nische. Die acht Schlüsselinstitutionen kooperieren sogar oft, um den Kongress und die zuständigen Ministerien auf grobe Menschenrechtsverletzungen und Demokratiedefizite in bestimmten Ländern hinzuweisen und um gemeinsame Lobbyarbeit für die Erhöhung ihrer Mittel zu betreiben.

In stärkerer Konkurrenz stehen diese Institutionen dagegen zu den zahllosen "for profit" Organisationen, die teilweise als effektiver gelten und die sich angesichts des zunehmenden Outsourcings bei *USAID* auf "demokratiefördernde Maßnahmen" spezialisiert haben. Intensive Lobbyarbeit für ihre Projekte betreiben beide. So sind so genannte *Earmarks* (Zuteilung von Geldern) im *Foreign Appropriations Bill* (jährlich verab-

schiedete Finanzbewilligung zur Arbeit des *State Department* und für die US-Entwicklungszusammenarbeit), die oft auf die Initiative eines bestimmten Kongressmitglieds zurückzuführen sind, häufig das direkte Resultat intensiver Lobbyarbeit.

Im Gegensatz zu manchen europäischen Institutionen stehen staatlich finanzierte NGOs in den USA unter großem Druck, Ergebnisse vorweisen zu müssen. Außerdem erhalten sie zunehmend mehr Zuwendungen vom *State Department* als von *USAID*, und das *State Department* verfolgt mit den Zuwendungen eher kurzfristige politische Ziele. Diese NGOs müssen ständig von ihren Durchbrüchen und Erfolgen im schwer messbaren Bereich der Demokratisierung berichten, um den Kongress von der Notwendigkeit und Effizienz ihrer Arbeit zu überzeugen und sich die Finanzierung für die nächsten Jahre zu sichern. Diese große staatliche Abhängigkeit und finanzielle Planungsunsicherheit birgt auch ein Risiko für die eigene Arbeit. So beobachtet Thomas Melia, Vize-Präsident von *Freedom House* und ein Veteran der Demokratisierungsszene, dass sich die Interaktion zwischen der Regierung und den verschiedenen NGOs in den letzten Jahren verändert hat. Bestimmten die NGOs vor einigen Jahren noch selbst die Tagesordnung und machten auf bestimmte Probleme aufmerksam, so ist ihre Haltung reaktiver geworden. Das macht sich zum Beispiel an der Einflussnahme des Kongress beim *NED* bemerkbar. Auch wenn das *NED* ursprünglich gegründet wurde, um unabhängig von der Tagespolitik zu arbeiten, so mischt sich der Kongress in den letzten Jahren zunehmend in seine Projekte ein. Obwohl viele Mitarbeiter wie Laith Kubba, Leiter der *NED*-Nahostabteilung, ihre Unabhängigkeit betonen, ist die Festlegung im *Foreign Appropriations Bill*, wie viel genau für jede Region ausgegeben werden soll, ein neues und für die Organisation beunruhigendes Zeichen.⁴

Ambitionen, Widerstände und ein schleichender Rückzug

Nach dem 11. September 2001 stiegen die finanziellen Mittel der genannten Institutionen für Programme und Initiativen im Nahen/Mittleren Osten um ein Vielfaches an. Vorherrschende Meinung unter den NGOs ist, dass die Bush-Administration durchaus ernsthafte Ambitionen hatte, die langjährige US-amerikanische Unterstützung für autoritäre Staaten zu überdenken und die Demokratieförderung im Nahen/Mittleren Osten voranzutreiben. Besonders aus dem Weißen Haus bekamen die NGOs bis dahin nicht erfahrene Unterstützung von höchster Ebene. Ob diese neue Strategie dann tatsächlich umgesetzt wurde, hing allerdings von dem jeweiligen US-Botschafter im Land, den Entscheidungsträgern im Außenministerium und ihrem Interesse an Demokratieförderung ab. Auf der anderen Seite wurde der neue Fokus auf Demokratieförderung von Anfang an von konkurrierenden Interessen gegenüber der Region und der Skepsis gegenüber Islamisten unterminiert. Kurzfristige operative Sicherheitsinteressen im Kampf gegen den Terrorismus wurden immer wieder als wichtiger gewertet. Zudem stieß diese Neuorientierung in der Region auch durch die Verknüpfung von *democracy promotion* mit dem *war on terror*, vor allem im US-Außenministerium, auf Ablehnung. Der Logik der Demokratisierung als Mittel zur Terrorismusbekämpfung wurde vielerorts in den USA von Anfang an wenig Glauben geschenkt und die Implementierung der neuen Politik wurde in verschiedenen Ministerien behindert. Die gängigen Gegenargumente lauten dabei bis heute, dass es keinen nachweisbaren kausalen Zusammenhang zwischen Unterentwicklung, Demokratiedefizit und Terrorismus gebe, dass Demokratisierung Instabilität hervorrufe, der Nahe/Mittlere Osten aus sozio-kulturellen und historischen Gründen nicht für die Demokratie geschaffen sei und dass Wahlen Islamisten an die Macht brächten, die eine anti-amerikanische Politik verfolgten. Viele dieser Fragen und Bedenken blieben bisher umstritten.

Skeptiker der neuen US-amerikanischen Strategie in der Region sehen den rhetorischen Rückzug nach den Wahlen der Muslimbrüder und der Hamas 2006 als klaren Indikator dafür, dass die Bush-Regierung es mit der Demokratisierung nicht ernst meint und einen Rückzieher macht, sobald die Resultate nicht amerikanischen Erwartungen entsprechen. In der Tat ist zu beobachten, dass die US-amerikanischen Drohgebärden seit 2006 deutlich nachließen. Der rhetorische und diplomatische Druck, der von vielen Beobachtern als das effektivste Mittel für den Wandel in der Region angesehen wurde, hat merklich nachgelassen. Zudem begrenzt die geostrategische Notwendigkeit, Allianzen mit den arabischen Staaten zu bilden, um den Einfluss Irans einzudämmen, den Spielraum der USA, auf diese Staaten Druck auszuüben. Viele Beobachter stellen jetzt bereits eine Rückkehr zur Realpolitik vor dem 11. September 2001 fest, in der die stabilitätsorientierte Balance, die während der letzten Jahre unterbrochen wurde, wieder hergestellt werden soll.

Außerdem ist zu beobachten, dass die *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENA), die 2004 öffentlichkeitswirksam lanciert wurde und als Forum für eine gemeinsame, von der G8 gelenkte, aber hauptsächlich transatlantische Nahost-Strategie fungieren sollte, von der Agenda verschwunden ist. Während von 2004 bis 2006 noch groß angekündigte jährliche Treffen stattfanden, findet die Tatsache, dass es 2007 kein Treffen mehr gab und die Initiative versandet ist, keine Beachtung. Das langsame Sterben von *BMENA* hat nicht nur mit den Wahlerfolgen der Hamas und der Muslimbrüder zu tun, sondern vor allem mit europäischen Bedenken, mit der neuen US-Demokratieförderung assoziiert zu werden sowie einem mangelnden Interesse in den arabischen Staaten. Es deutet jedoch auch darauf hin, dass der Wille, sichtbar für die Demokratisierung in der Region zu werben, nachlässt.

Was ist von der nächsten US-Administration zu erwarten?

Welche Aufmerksamkeit das Thema Demokratisierung in der nächsten US-Administration erhalten wird, ist schwer einzuschätzen. Schon jetzt positionieren sich die Think Tanks und die NGO-Community und sind sehr darum bemüht, dass Demokratieförderung im Nahen/Mittleren Osten überhaupt auf der Agenda bleibt. Der Irak-Krieg und die Diskrepanz zwischen Worten und Taten der Bush-Administration in dieser Hinsicht haben das Thema "Demokratisierung" stark diskreditiert. Es gibt bereits Überlegungen in Washington, den Begriff *democracy promotion* zu *democracy assistance* zu ändern, um negative Assoziationen zu vermeiden. Zudem ist zu erwarten, dass die neue US-Regierung sich von den Initiativen der Bush-Administration distanzieren und neue Initiativen ins Leben rufen wird. So ist beispielsweise auch das Überleben der *Middle East Partnership Initiative* (MEPI) von 2002 vorerst unklar. Schon in den letzten Jahren ist die Finanzierung von einst 120 Millionen US-Dollar auf nunmehr bloß 38 Millionen US-Dollar für 2008 gesunken.

Nicht nur unter den US-Präsidentschaftskandidaten herrscht Einigkeit, dass es kein Zurück gibt. Die Bush-Administration hat so viele Erwartungen und Hoffnungen geweckt, dass eine Rückkehr zur alten Politik der Unterstützung autoritärer Regime in der arabischen Welt kaum möglich scheint, ohne Frustration und Anti-Amerikanismus in der Region weiter zu schüren. Demokratieförderung in der arabischen Welt bleibt – alleine wegen der wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeit (steigende Bevölkerung, Verknappung der Ressourcen), als Mittel im Kampf gegen den Terrorismus und aufgrund der innerstaatlichen Erfordernisse für Reformen – ein wichtiges Thema. Das macht sich auch in der Unterstützung für die dort agierenden Institutionen bemerkbar.

So gibt zum Beispiel Les Campbell, Direktor des Nahostreferats im NDI, an, dass die Reaktion auf die Wahlen der Muslimbrüder und der Hamas zwar „hysterisch“ gewesen sei, dass sich dies aber nicht auf die Finanzierung des NDI ausgewirkt habe. Auch die Kooperation mit islamisch geprägten Parteien wird weiterhin unterstützt. Als Beweis weist Campbell darauf hin, dass die Finanzierung für den Bereich Nahost (ausgenommen Irak) 2007 ihren absoluten Höchststand erreicht habe. Trotz der Belastung durch den Irak-Krieg ist von den US-Präsidentschaftskandidaten also kein radikaler Richtungswechsel zu erwarten. Im Gegenteil, Präsidentschaftskandidat Senator John McCain betont „*the time has run out on the U.S. strategy of relying on autocrats to provide order and stability in the greater Middle East*“⁵. Der Vorstandsvorsitzende des IRI und Senator Barack Obama sind beide Ko-Sponsoren des *ADVANCE Democracy Act* von 2005, einem Gesetz, dessen tatsächlicher Wert zwar noch zu evaluieren ist, das aber zumindest darauf hinweist, dass beide dem Thema ein gesteigertes Interesse entgegenbringen. Auch Hillary Clinton wirft der Bush-Administration vor, sie habe viel über Demokratie geredet, mit ihrer Politik aber das Ansehen der Demokratie belastet. Sie verspricht, den Menschenrechten und der Demokratie wieder einen angemessenen Stellenwert in der US-Außenpolitik zu geben.⁶

Wenig Optimismus, alte Ängste und eine unklare Zukunft

Die Geister scheiden sich an der Frage, was die Verminderung des diplomatischen Drucks seit 2005/2006 bedeutet. Die einen, wie zum Beispiel Scott Carpenter, der frühere *Deputy Assistant Secretary of State* im *Bureau of Near Eastern Affairs*, plädieren für die weitere Finanzierung der Programme und vermuten, dass die besten Resultate erzielt werden, wenn die Erwartungen gedrosselt würden. Viele NGO-Aktivisten, deren Ziele unter der Verknüpfung von Demokratisierung und Terrorismusbekämpfung gelitten haben, erhoffen sich, dass das

Thema weniger Aufmerksamkeit erfährt, damit sie ihrer Arbeit ohne den negativen Beigeschmack aggressiver US-amerikanischer Transformationsziele nachgehen können. Die anderen sind bestürzt über den Rückgang des Regierungsinteresses an Demokratieförderung im Nahen/Mittleren Osten und argumentieren, dass Reformen und Demokratisierungsinitiativen nicht ohne diplomatische Unterstützung erfolgreich sein können und fürchten eine Rückkehr zur stabilitätsorientierten Realpolitik der früheren Jahre.

Es bleibt abzuwarten, welche Unterstützung dieses Thema durch die neue Regierung erhält. Der Optimismus, die Staaten in der Region kurzfristig zu funktionierenden Demokratien machen zu können, ist jedenfalls geschwunden; reflexartige Ängste gegenüber islamistischen Parteien bleiben bestehen. Es ist zu hoffen, dass das Thema auf der Agenda bleibt, die Diskrepanz zwischen Rhetorik und Taten mit der nächsten Administration geringer wird und dass bei der Abwägung zwischen operativen und strategischen Interessen langfristige Interessen wie Demokratieförderung öfter die Oberhand gewinnen werden.

Washington, DC – 22. Mai 2008

Die hier dargestellte Position der Autorin spiegelt nicht zwangsläufig die Position der FES wider.

¹ Zoé Nautré ist Gastwissenschaftlerin am Center for Contemporary Arab Studies an der School of Foreign Service, Georgetown University, und promoviert an der Freien Universität Berlin. Sie ist Stipendiatin der Friedrich-Ebert-Stiftung.

² Martin Indyk, „Back to the Bazaar“ in *Foreign Affairs*, January/February 2002 und Interviews mit NGOs.

³ National Democratic Institute, Treasurer’s Report for the Fiscal Year ending September 30, 2007.

⁴ Siehe: Consolidated Appropriations Act, 2008, H.R. 2764 / Public Law 110-161, Explanatory statement, Division J, page 2183.

<http://www.gpoaccess.gov/congress/house/appropriations/08/conapro.html>.

⁵ David Broder, „McCain’s Manifesto“ *Washington Post*, 30. März 2008.

⁶ Hillary Rodham Clinton, „Security and Opportunity for the Twenty-first Century“ in *Foreign Affairs*, November/December 2007.