



Diskussionspapier

Förderung von Good Governance in arabischen Staaten



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Abteilung Staat und Demokratie
Sektorvorhaben Good Governance und Demokratie

Diskussionspapier

Förderung von Good Governance in arabischen Staaten

Eschborn 2005

Autoren und Kontakte

Autor: Dr. Armin K. Nolting

Dr. Armin K. Nolting ist seit 2001 in der GTZ beschäftigt und seit 2003 Mitarbeiter im Sektorvorhaben „Good Governance und Demokratie“. Seine fachlichen Schwerpunkte sind die Förderung von Good Governance und Demokratie, Wahlen, lokale Demokratie und Governance in Nachkriegsgesellschaften. Er promovierte an der Ruhr-Universität Bochum mit einer Studie über die Demokratieförderung der Europäischen Union.

Kontakte in der GTZ:

Martha Gutiérrez

Projektleiterin des Sektorvorhabens „Good Governance und Demokratie“
E-Mail: martha.gutierrez@gtz.de

Christian Grünhagen

Projektmitarbeiter
E-Mail: christian.gruenhagen@gtz.de

Dr. Armin K. Nolting

Projektmitarbeiter
E-Mail: armin.nolting@gtz.de

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Im Auftrag des

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Kontakt: Kerstin Sieverdingbeck, Ref. 211
E-Mail: kerstin.sieverdingbeck@bmz.bund.de
Internet: <http://www.bmz.de>

Verantwortlich: Bernd Hoffmann, Abteilungsleiter Staat und Demokratie

Autor: Dr. Armin K. Nolting

Mitarbeit: Dr. Iris Glosemeyer, Dr. Michael Lüders

Beratung: Dr. Bernhard Trautner (BMZ), Dr. Andrea Berg (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg) sowie folgende GTZ-Kolleginnen und Kollegen: Bushra Barakat, Dr. Reinhard Bodemeyer, Elvira Ganter, Barbara Häming, Yasmeen Hamdan, Dr. Ingolf Vereno und Eva Weidnitzer.

Sektorvorhaben „Good Governance und Demokratie“

Layout:

Chrystel Yazdani, OE 6006

Eschborn, 2005

Vorwort

Die politische Kultur der arabischen Staaten befindet sich in einem umfassenden Reformprozess. Dieser geht teilweise mit der Suche nach einer kulturellen Identität einher, die auch in einer globalisierten Welt Bestand hat. Hierbei spielen islamistische Bewegungen eine besondere Rolle. Diese Bewegungen und die von den meisten Regierungen gegen sie verfolgte restriktive Politik prägen den politischen Prozess in vielen arabischen Staaten.

Die Entwicklungsberichte der Vereinten Nationen für die arabische Welt dokumentieren eindrücklich, dass die arabischen Staaten im Begriff sind, den Anschluss an globale Entwicklungen zu verlieren. Dies lässt sich am Pro-Kopf-Einkommen, der sinkenden Arbeitsproduktivität und den allgemein geringen individuellen Entwicklungsmöglichkeiten festmachen. In diesen Entwicklungsberichten wird auf die negativen Auswirkungen regionaler Konflikte und auf drei primär „hausgemachte“ Entwicklungshemmnisse arabischer Gesellschaften verwiesen: ein sehr geringer Grad bürgerlicher und politischer Freiheiten, die mangelnde Einbindung von Frauen in das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben, sowie unzureichende Bildungssysteme. Aus der Erfahrung der Entwicklungszusammenarbeit wissen wir, dass fehlende Bildungsangebote und Arbeitsmöglichkeiten die größten Sorgen junger Araberinnen und Araber sind.

Um den skizzierten negativen Trends entgegen zu wirken und die Rahmenbedingungen für Entwicklung zu verbessern, bedarf es neben der Unterstützung der Friedensprozesse in der Region in jedem Fall einer Stärkung von Good Governance. Viele gesellschaftliche Gruppen in arabischen Ländern zeigen eine starke Entschlossenheit zu Reformen. Wie aber können internationale Akteure – insbesondere die deutsche Entwicklungszusammenarbeit – die Reformbemühungen in diesen Ländern unterstützen? Das vorliegende Papier versteht sich als Beitrag zur Klärung dieser Frage. Es wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Auftrag gegeben und von der GTZ erarbeitet. Es soll in die Thematik einführen und Ansatzpunkte für eine wirkungsvolle Förderung von Good Governance in arabischen Staaten zur Diskussion stellen.

Unser Dank gilt dem Autor Dr. Armin K. Nolting sowie Dr. Iris Glosemeyer, Dr. Michael Lüders und Dr. Bernhard Trautner (BMZ), die zahlreiche wertvolle Anregungen für die Verbesserung der Studie gaben. Wir hoffen, dass dieses Diskussionspapier Sie in Ihrer Arbeit unterstützt, und wünschen eine anregende Lektüre.



Cornelia Richter
Bereichsleiterin Planung und Entwicklung



Dr. Christoph Beier
Bereichsleiter Mittelmeer, Europa,
Zentralasien

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iii
1. Einführung	1
2. Reformprozesse in arabischen Staaten	3
2.1 Politische und gesellschaftliche Merkmale arabischer Staaten	3
2.2 Relevante Akteure in Staat und Gesellschaft	7
2.3 Governance-Unterschiede zwischen arabischen Staaten	8
3. Förderung von Good Governance in arabischen Staaten	13
3.1 Die entwicklungspolitische Diskussion	13
3.2 Ansatzpunkte und Strategien für die Förderung von Good Governance	15
3.2.1 Förderung der <i>Voraussetzungen</i> von Good Governance	16
3.2.2 Förderung von Good Governance <i>innerhalb</i> der bestehenden politischen Rahmenbedingungen	17
3.2.3 Förderung von Good Governance durch <i>Veränderung</i> der politischen Rahmenbedingungen	21
4. Ausblick	25
5. Literatur- und Materialienverzeichnis	29
Anhang: Projektbeispiele	31

Abkürzungsverzeichnis

AHDR	Arab Human Development Report
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
MEDA	Measures d'accompagnement financières et techniques à la reforme des structures économiques et social
MPIC	Ministerium für Planung und Internationale Zusammenarbeit (Jemen)
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
PRS	Poverty Reduction Strategy
UNDP	United Nations Development Program

1. Einführung

Die Diskussion über gutes Regieren in der arabischen Region¹ ist wesentlich vom Islam geprägt und reicht weit in die islamische Geschichte zurück. Auch in den letzten Jahrzehnten haben politische Aktivisten der verschiedenen Ausrichtungen, dabei vor allem islamische und islamistische Gruppen², Bezug auf religiöse Quellen genommen, um beispielsweise ihre Forderungen nach Transparenz und Rechtsstaatlichkeit zu untermauern. Auch wenn viele arabische Staaten in den vergangenen Jahren erhebliche Reformen initiiert haben, sind auf dem Weg zu Good Governance noch einige Hürden zu bewältigen.

Diese Hürden sind die Konsequenzen von Jahrzehnten autoritärer Herrschaft und den in vielen Ländern der Region vorherrschenden Rentenökonomien: Staatliche Institutionen sind uneinheitlich ausgeprägt und werden in vielen Fällen von klientelistischen Strukturen überlagert. Das nationale Selbstverständnis vieler Araberinnen und Araber wird von konkurrierenden Identifikationsrahmen eingeschränkt; Religion, Stamm, Clan, Familie oder Geschlecht prägen maßgeblich die individuelle und kollektive Selbstwahrnehmung und mit ihr die persönlichen Loyalitäten. Die in vielen Ländern nur unvollkommene nationale Integration ethnischer und religiöser Minderheiten lässt politischen Pluralismus und die offene Diskussion von divergierenden Interessen als potenziell gefährlich für die nationale Einheit erscheinen. Nationalistische Propaganda musste entsprechend lange den Schein gesellschaftlichen Zusammenhalts aufrechterhalten.

Der Publikation des ersten Entwicklungsberichtes für die arabische Welt (Arab Human Development Report, AHDR) folgte eine öffentliche Diskussion in der Region selbst. Im Frühjahr 2003 wurde die durch den AHDR entfachte Reformdiskussion durch die westliche Militärintervention im Irak aus der öffentlichen Wahrnehmung verdrängt. Zugleich intensivierten viele arabische Regierungen ihre Reformanstrengungen, was vor allem bei den konservativen Golfmonarchien deutlich wurde. Ab Anfang 2004 und unterstützt durch die Veröffentlichung des zweiten AHDR wurden gesellschaftliche Reformen in arabischen Staaten erneut intensiv und kontrovers diskutiert. Einen wichtigen Beitrag leisteten dabei arabische Satellitensender wie *al-Jazeera*. Der dritte AHDR fokussiert die Debatte auf Freiheitsrechte in der arabischen Welt und deren Bedeutung für die Entwicklung der Region.

¹ Das vorliegende Diskussionspapier konzentriert sich auf arabische Staaten, also mit Ausnahme des Sudans und Djiboutis auf jene Länder, die im Entwicklungsbericht für die arabische Welt (AHDR) berücksichtigt werden. All diese Staaten sind islamisch geprägt. Für islamisch geprägte Staaten in anderen Regionen gelten die hier getroffenen Feststellungen und Empfehlungen nur eingeschränkt. Dennoch lassen sich verschiedene der hier festgestellten Governance-Herausforderungen auch in anderen Regionen identifizieren.

² Zur verwendeten Terminologie ist folgendes anzumerken: „Islamistisch“ bezeichnet eine Form des islamischen Glaubens, die eine Orientierung des öffentlichen Lebens an islamischer Moral und Rechtsprechung befürwortet. Der Begriff „Fundamentalisten“ bezeichnet Islamisten, die darüber hinaus eine zeitbezogene Interpretation von Koran und islamischem Recht ablehnen. Als „extremistisch“ werden nur Gruppierungen bezeichnet, die Gewalt oder deren Androhung als Mittel zur Durchsetzung ihrer gesellschaftlichen Ziele akzeptieren und anwenden.

An verschiedenen Orten fanden Konferenzen unter aktiver Beteiligung von arabischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Geschäftsleuten statt. Im Januar 2004 kamen beispielsweise in der jemenitischen Hauptstadt Sanaa 820 Parlamentarier, Vertreter von Regierungen und NRO aus 52 arabischen, afrikanischen und asiatischen Staaten zu einer Konferenz über Demokratie, Menschenrechte und die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs zusammen.³ Diese und andere Initiativen und Veranstaltungen wurden von arabischen Regierungen zumindest geduldet, teilweise sogar aktiv unterstützt.

Diese Entwicklungen erfordern ein neues Nachdenken über die Position der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der arabischen Region. Dieses Papier stellt deshalb einige Überlegungen über die Governance-Situation in arabischen Ländern vor und erläutert Optionen für die strategische Intervention der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Entsprechend enthält es keine Hinweise für die Operationalisierung von Strategien in einzelnen Ländern. Hierfür bedarf es einer aktuellen und länderspezifischen Analyse und einer gemeinsamen Priorisierung mit den Partnern in der Region.

Vor diesem Hintergrund werden im nächsten Kapitel politische und gesellschaftliche Merkmale arabischer Staaten dargestellt, die im engen Zusammenhang zu Fragen der Governance stehen.⁴ Darunter lassen sich die begrenzten politischen Freiheiten, die Benachteiligung von Frauen, die rentenökonomischen Strukturen, der religiöse Fundamentalismus sowie die Spannungen zwischen „traditionellen“ und „modernen“ Strukturen subsumieren. Dabei werden auch die wichtigsten Akteursgruppen in der Region kurz cursorisch vorgestellt und eine Differenzierung zwischen den politischen und gesellschaftlichen Systemen arabischer Staaten vorgenommen.

Auf diese knappe Darstellung aufbauend werden in Kapitel drei Grundlinien der Diskussion um Good Governance in arabischen Staaten nachgezeichnet und Ansatzpunkte für deren Förderung herausgearbeitet. Dabei wird differenziert zwischen erstens der Förderung der gesellschaftlichen und staatlichen *Voraussetzungen* für Good Governance, zweitens der Förderung von Governance *innerhalb* der bestehenden politischen Rahmenbedingungen und drittens der Förderung von Governance durch *Veränderung* der politischen Rahmenbedingungen.

In den Anhängen wird anhand verschiedener Projektbeispiele gezeigt, wie sich die Entwicklungszusammenarbeit auf die speziellen Herausforderungen in arabischen Staaten einstellt.

³ Die Veranstaltung wurde von der NRO „No Peace without Justice“ und der jemenitischen Regierung organisiert und von der EU unterstützt (<http://www.npwj.org>). Weitere Beispiele für reformorientierte Initiativen des Jahres 2004 sind das Statement des Arab Business Council (vgl. Website des World Economic Forum: <http://www.weforum.org>) und die Konferenz arabischer NRO in der Bibliothek von Alexandria (vgl. Alexandria-Deklaration). Der Kongress der Demokraten aus der islamischen Welt veröffentlichte am 14.4.2004 in Istanbul die Platform for Democratic Governance in the Islamic World.

⁴ Das Diskussionspapier orientiert sich in seinem Verständnis von Good Governance am BMZ Positionspapier „Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Entsprechend bezeichnet Governance die Gesamtheit aller „Entscheidungsprozesse und Strukturen innerhalb des öffentlichen Sektors, die ‚Spielregeln‘, mit denen der Staat die Entfaltungsmöglichkeiten in Gesellschaft und Privatwirtschaft vorstrukturiert, und das Verhältnis zwischen Regierung und Regierten“ (vgl. auch 2.1).

2. Reformprozesse in arabischen Staaten

Nachfolgende Ausführungen basieren auf einer europäischen, entwicklungspolitischen Sichtweise. Diese wird in arabischen Partnerländern nicht immer geteilt. Bei der Diskussion über Merkmale arabischer Staaten, der Einschätzung von Akteuren und potenziellen Veränderungsallianzen sind die Wahrnehmungs- und Perspektivenunterschiede daher stets zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist entscheidend, wie sich die relevanten Akteure in Staat und Gesellschaft innerhalb einzelner Staaten gegenseitig wahrnehmen.

2.1 Politische und gesellschaftliche Merkmale arabischer Staaten

Good Governance ist ein mehrdimensionales und anspruchsvolles Ziel. Es schließt, entsprechend der fünf Kriterien deutscher EZ (Entwicklungszusammenarbeit) demokratische Grundprinzipien, die Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, eine marktorientierte soziale Wirtschaftsordnung und eine klare Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns ein.⁵ Im Folgenden werden einige politische und gesellschaftliche Gemeinsamkeiten arabischer Staaten ausgeführt, wobei soweit möglich unterschiedliche Sichtweisen berücksichtigt werden. Darauf folgt eine Kurzdarstellung wichtiger Akteursgruppen. In Abschnitt 2.3 schließlich werden notwendige Differenzierungen innerhalb dieser Ländergruppe vollzogen.

Geringes Maß politischer Freiheiten und bürgerlicher Rechte

Im globalen Vergleich schneidet die arabische Welt hinsichtlich politischer Freiheiten und bürgerlicher Rechte sowie der Qualität der Regierungsführung laut AHDR 2002 schlechter ab als alle anderen Weltregionen.⁶ Die restriktive Gesetzgebung für die Zulassung und Arbeit nichtstaatlicher Organisationen und Parteien sowie die begrenzte Pressefreiheit und weitgehende Kontrolle und/oder Monopolisierung elektronischer Medien schränken die politischen Freiheiten der Araberinnen und Araber stark ein. Damit wird der menschlichen Entwicklung ein kaum zu überwindendes Hindernis in den Weg gelegt, denn die geringen Freiheiten lassen zivilgesellschaftlicher Aktivität nur geringen Raum und können im schlimmsten Fall jegliche Eigeninitiative lähmen. Möglich wird diese Einschränkung des politischen Raumes vor allem durch die restriktive Gesetzgebung und durch fehlende Gewaltenteilung, insbesondere die Dominanz der Exekutiven im politischen Prozess, die in unterschiedlichem Grad für die gesamte Region gilt. Während in Staaten wie Jordanien oder Kuwait zumindest ansatzweise eine Kontrolle der Exekutive durch das Parlament vorgesehen ist, kontrollieren sich in Saudi-Arabien die Mitglieder der Exekutive bestenfalls gegenseitig.

Im engen Zusammenhang hiermit haben Wahlen und andere Formen staatsbürgerlicher Partizipation nur nachgeordnete Bedeutung. Aktuelle Wahlrechtsbestimmungen bevorzugen zumeist gegenwärtige Amtsinhaber und sichern deren Macht ab. Die Wahlergebnisse sind daher nicht immer adäquater Ausdruck der Prioritäten der Bevölkerung. Eine Reaktion der Wählerinnen und Wähler ist Wahlenthaltung. Selbst in Ländern, in

⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002), S. 8.

⁶ UNDP (2002), S. 27.

denen bei Parlamentswahlen Alternativen bestehen (bspw. Ägypten, Jordanien, Libanon), liegt die Wahlbeteiligung unter 50%. Höhere Werte politischer Beteiligung lassen sich vor allem in Staaten beobachten, deren Regierungen auf der Mobilisierung von Massen basieren. Dort existieren bei Wahlen jedoch nur selten wirkliche personelle oder programmatische Alternativen. Zu deren Entwicklung hätte es politischer Freiheiten bedurft, die die Regime nicht zulassen. Immerhin ist zu konstatieren, dass in den Staaten, in denen staatliche Organe gewählt werden (noch mit Ausnahme von Saudi-Arabien) zumindest das Gebot gleicher Beteiligungsrechte für Männer und Frauen eingehalten wird.

Dies gilt nur bedingt für tatsächliche Gleichbehandlung. Zwar sehen sich auch ethnische und religiöse Minderheiten (Kurden, Berber, Schiiten etc.) in vielen Staaten benachteiligt, aber anders als im Falle muslimischer Frauen geschieht dies selten auf der Grundlage geltender Gesetze. Insbesondere für Frauen wird der öffentliche Raum jedoch zusätzlich durch gesellschaftliche Einschränkungen verengt, die sich zum Teil auch in Gesetzen niedergeschlagen haben. Leitbild dieser (nicht nur) aus westlicher Sicht als diskriminierend angesehenen Gesetzgebung ist der Anspruch, das gesellschaftliche Leben – und hier ganz vordergründig das Familienleben – am Islam zu orientieren. In der Islamwissenschaft und den regional ausgerichteten Sozialwissenschaften besteht allerdings weitgehender Konsens darüber, dass diese Einschränkungen nur zum Teil auf religiöse Quellen wie den Koran oder die *Hadithe* (überlieferte Aussprüche und Handlungen des Propheten) zurückzuführen sind. In vielen Fällen sind es den *Status quo* absichernde Verhaltensregeln patriarchalisch geprägter traditioneller Gesellschaftsformen, die die Frauen aus dem öffentlichen Leben und von der Übernahme verantwortlicher Positionen ausschließen. Frauen in ihrer Rolle als Mütter und Bewahrerinnen gelten als das zu schützende Symbol der intakten Familie, die in der arabischen Welt als tragende Säule der Gesellschaft gesehen wird.

Allerdings ist auch in diesem Bereich Bewegung zu erkennen. Nach Angaben der Interparlamentarischen Union hat sich zwischen 2000 und 2005 der Anteil der Parlamentarierinnen von 3,5% auf 6,5% nahezu verdoppelt,⁷ und in einigen Ländern wurde das Personenstandsrecht in den letzten Jahren modernisiert. In den meisten arabischen Staaten gilt jedoch unverändert ein Personenstandsrecht, das es Frauen oftmals erschwert, eigenständig Rechtsakte zu vollziehen und sie in Erbfragen, bei Eheschließung und Scheidung (bspw. Sorgerecht für Kinder) benachteiligt. Zudem schränken geltende Gesetze teilweise die Freizügigkeit und damit die Möglichkeit eigener Erwerbstätigkeit ein.

Rentenökonomien und deren soziale Implikationen

Die reichen Vorkommen fossiler Brennstoffe in der Region, insbesondere auf der arabischen Halbinsel, aber auch in Syrien und Algerien, Libyen und dem Irak haben Wirtschaftsstrukturen gefördert, die man zusammenfassend als Rentenökonomien bezeichnen kann. Es handelt sich um Volkswirtschaften, die zum größten Teil auf regelmäßigen Einnahmen aus dem Ausland basieren, für die keine oder nur geringe eigene Investitionen notwendig sind. Dies ist möglich durch den Verkauf von Rohstoffen, Förderlizenzen

⁷ Presseerklärung 202 vom 3.3.2005 (<http://www.ipu.org/press-e/gen202.htm>).

oder die Verpachtung von Teilen des Staatsgebietes. In vielen Staaten kritisieren Opposition und Parlamente mangelnde Transparenz sowohl bei Entscheidungen über Konzessionsvergaben als auch bei den staatlichen Finanzen. Auch Länder, die keine oder nur geringe Mengen fossiler Brennstoffe besitzen, haben sich zu Rentenökonomien entwickelt, denn weitere Formen der Renten sind internationale Finanzzuweisungen durch die Entwicklungspolitik oder öltreiche Nachbarn. Die ebenfalls signifikanten Rücküberweisungen der innerarabischen Arbeitsmigranten an ihre Familien verbesserten zwar deren individuellen Lebensstandard, stabilisierten zugleich aber die wenig diversifizierte Struktur der heimischen Volkswirtschaften.

Mit den Renten wurden unter anderem enorme Leistungen bei der Bekämpfung des Analphabetentums finanziert. In vielen arabischen Ländern führten die regelmäßigen Einnahmen aber auch zur Vernachlässigung eines diversifizierten Bildungs- und Ausbildungssystems. Schließlich schien die Heranbildung einer ausgebildeten und produktiven Bevölkerung zur Sicherung des Volkseinkommens nicht notwendig. Auch die Ausgrenzung von Frauen aus dem urbanen Wirtschaftsleben und somit der Verzicht auf deren bezahlte und dadurch anerkannte Produktivkraft war nur durch Renteneinnahmen so lange für die Gesellschaften tragbar. Die Staaten bauten mit Hilfe dieser Einnahmen überdimensionierte Bürokratien auf, in die arbeitsfähige Bürger integriert werden konnten. Eine leistungsorientierte Mittelschicht entstand nur in Ansätzen. Gerade diese Bevölkerungsgruppe war und ist jedoch in anderen Regionen für politische Reformen und die Modernisierung von Gesellschaften entscheidend.

Schon seit langem ist deutlich, dass das Bevölkerungswachstum die Absorptionskapazitäten der aus Renten aufgebauten Bürokratien übersteigt. Inzwischen finden Jugendliche in vielen arabischen Ländern auch keine Beschäftigung mehr. Diese wirtschaftliche Perspektivlosigkeit hat schwerwiegende soziale Implikationen, denn die Jugendlichen finden keinen Platz in der Gesellschaft und können darüber hinaus aufgrund fehlender Mittel keine Familien gründen. Vor allem junge Männer sind angesichts der als ungerecht empfundenen Verteilungsmechanismen – ohne Beziehungen zur herrschenden Schicht bzw. Gruppierung haben sie kaum eine Chance – relativ schnell von radikalen Kräften zu rekrutieren, die ihnen den Sturz des „korrupten Regimes“ in Aussicht stellen.

Islamismus und staatliche Reaktionen

In den vergangenen beiden Jahrzehnten hatten islamistische Organisationen in arabischen Ländern starken Zulauf. Entscheidend aus der Governance-Perspektive ist das Bestreben islamistischer Gruppen, gesellschaftliche und politische Veränderungen herbeizuführen. Entscheidend ist ebenfalls, dass sie in den meisten Ländern der Region die stärkste oppositionelle Kraft sind. Islamistische Kräfte engagieren sich in der Regel friedlich und konstruktiv und leisten durch wohlthätige Einrichtungen gesellschaftliche Beiträge (vgl. 2.2). In Ägypten sind hierunter bspw. Teile der Moslembroderschaft und deren liberalere Abspaltung *Al-Wasaf* zu zählen. Daneben existieren extremistische Gruppierungen, die Gewalt als legitimes Mittel zur Durchsetzung ihrer religiösen und politischen Auffassungen betrachten. Zu diesen gehören die *Salafi Group for Call and Combat* in Algerien, *Gama'a Islamiyya* in Ägypten sowie die irakische *Ansar al-Islam*. Unabhängig von den bevorzugten Mitteln verfolgen islamistische Gruppen jedoch gemeinsam das Ziel, Staat

und Gesellschaft ihren religiösen Vorstellungen anzupassen. Diese unterscheiden sich zumeist deutlich vom in Europa dominierenden Verständnis von Good Governance. Dies gilt nicht zuletzt für Fragen der Religionsfreiheit oder der Definition von Menschenrechten.

Zur Zuspitzung gesellschaftlicher Konflikte tragen zumeist auch die Regierungen bei, die versuchen, Islamisten zu unterdrücken und auszugrenzen. Die Muslimbruderschaft in Ägypten hat beispielsweise nur minimale Handlungsräume. Algerien blickt auf eine mehr als zwanzigjährige Geschichte organisierter islamistisch motivierter Gewalt zurück. Als sich 1992 im Verlauf einer von der Regierung kontrollierten Öffnung ein Wahlsieg der ‚Islamischen Heilsfront‘ abzeichnete, brach die Armee die Wahlen ab und begann ihrerseits mit einer massiven Kampagne gegen Islamisten. Dies führte zu einem Bürgerkrieg, der über hunderttausend Tote forderte.

Es gibt Anzeichen dafür, dass eine Einbindung islamistischer Kräfte in den politischen Prozess einer weiteren Radikalisierung vorbeugen kann, da an der Macht beteiligte Islamisten ihre Visionen in praktikable Lösungen übersetzen müssen. In Jordanien etwa ist die ‚Islamische Aktionsfront‘ seit 1989 im Parlament vertreten und hatte schon nach einer Wahlperiode mehr als zwei Drittel ihrer Sitze wieder verloren. Ähnlich erging es der konservativ-islamistischen Reform-Partei im Jemen, die 1997 ihre Regierungsbeteiligung nach vier Jahren wieder verlor und sich seither als größte Oppositionspartei profiliert. Selbst Islamisten im kuwaitischen Parlament sind inzwischen bereit, dem Frauenwahlrecht zuzustimmen: Um im politischen Geschäft erfolgreich zu sein, sind ideologische Abstriche und Mäßigung geboten. Die politische Einbindung islamistischer Gruppen ermöglicht es deren Anhängerschaft zugleich, sich wieder als Bürgerinnen und Bürger ihres Staates zu begreifen und nicht nur als Anhänger einer religiösen Fraktion. Zugleich werden gewaltlose islamistische Oppositionsgruppen so gegenüber gewaltbereiten Splittergruppen gestärkt.

Spannungen zwischen „Tradition“ und „Moderne“

In zahlreichen Staaten existieren politische Strukturen, die Ansätze gesellschaftlicher Repräsentation und einer beginnenden Gewaltenteilung erkennen lassen. Scheinbar unvereinbar damit sind die politischen Strukturen und Prozesse zugleich noch von religiösen, tribalen, und feudalen Traditionen geprägt. Insbesondere in ländlichen Regionen haben über Jahrhunderte gewachsene Netzwerke einen starken Einfluss auf die Lebensrealitäten und Entwicklungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Einst als Mittel befördert, die Herrschaft des Zentralstaates auf dem Land durchzusetzen, erschweren sie heute teilweise dessen Politik oder stellen sich gar in Opposition zu Teilen des formal legitimierten Regierungs- und Rechtssystems. Viele arabische Länder stehen vor der schwierigen Aufgabe, das Potenzial dieser traditionellen Strukturen für die Entwicklung der Bevölkerung zu nutzen und zugleich darauf hin zu wirken, dass diese nicht die Entscheidungen legitimer Gremien konterkarieren. Auch lässt sich häufig beobachten, dass sich traditionelle nichtstaatliche und moderne staatliche Strukturen gegenseitig durchdringen. In diesen Fällen kommt es darauf an, Zuständigkeitsbereiche entweder klarer als bisher abzugrenzen, um die Erwartungssicherheit der Bevölkerung zu erhöhen oder mögliche Synergien dieses Nebeneinanders zu erkennen und für Staat und Bevölkerung nutzbar zu machen.

2.2 Relevante Akteure in Staat und Gesellschaft

In den vorstehenden Abschnitten hat sich bereits angedeutet, dass in arabischen Staaten spezifische Akteurskonstellationen vorliegen, die bei der Förderung von Good Governance berücksichtigt werden müssen. Nachfolgend werden daher zunächst wichtige Akteursgruppen in Staat und Gesellschaft verallgemeinernd charakterisiert.

Die wichtigsten Akteure sind die jeweiligen **Regierungen**, von denen viele nur zu eingeschränkter Öffnung ihrer Gesellschaften und politischen Systeme bereit sind. Eine gegen ihren Widerstand erfolgende Förderung von Good Governance verspricht wenig nachhaltigen Erfolg und steht ohnehin im Widerspruch zum Partnerschaftsprinzip deutscher Entwicklungspolitik. In der Kooperation mit Regierungen gilt es, reformorientierte Strömungen als Partner zu identifizieren und im Rahmen der staatlichen Reformbereitschaft attraktive Angebote zu formulieren.

Eine höhere Reformbereitschaft als Regierungen besitzen häufig **berufsständische Organisationen, Lobby-Gruppen** oder **NRO**. Als Beispiele sind Gewerkschaften und die teils sehr aktiven Frauen-NRO zu nennen. Deren Reichweite konzentriert sich jedoch auf die städtischen Zentren. Gleiches gilt für Universitäten und andere Forschungseinrichtungen, zum Teil auch für Medien. Zugleich müssen Nichtregierungsorganisationen kritisch danach befragt werden, ob sie durch breite gesellschaftliche Verankerung tatsächlich konstruktive Beiträge zu Reformprozessen leisten können oder primär zur Durchsetzung von Partikularinteressen gegründet wurden. Ebenfalls ist zu überprüfen, ob es sich um eigenständige Organisationen handelt, die sich als komplementär zum Staat betrachten oder es vielmehr vom Staat kooptierte oder initiierte Organisationen sind.

Das **Militär** ist in zahlreichen Ländern der Region ein entscheidendes Machtzentrum, das in vielen Fällen hohes gesellschaftliches Ansehen genießt. Dies ist in den Nachbarstaaten Israels im Zusammenhang mit der andauernd empfundenen Bedrohung zu sehen. Das Militär wird dort als Garant für das staatliche Überleben begriffen. In anderen Ländern stehen die Aufgaben des Militärs für die innere Sicherheit im Mittelpunkt. Als offenkundiges Beispiel lässt sich in diesem Zusammenhang Algerien nennen.

Wichtige Gestalter oder Blockierer gesellschaftlicher oder politischer Reformen in der Region sind **islamische und islamistische Organisationen** sowie **religiöse Führer**. Der Islam ist für die Lebensrealität der meisten Araberinnen und Araber sehr viel prägender als das christliche Bekenntnis in den meisten westlichen Ländern. Entsprechend einflussreich sind Handlungsempfehlungen islamischer Theologen, aber auch islamischer Organisationen, deren Wohlfahrtsarbeit und Anstrengungen der religiösen Festigung miteinander einhergehen. Entscheidend für das Handlungspotenzial dieser Organisationen ist ihr Verhältnis zum Staat (vgl. 2.1), denn der politische Islam (Islamismus) kann sowohl der Legitimation staatlicher Herrschaft als auch der Legitimation von Opposition dienen. Beide Formen ko-existieren oft in der Praxis. Grundsätzlich ist dabei zwischen folgenden Formen religiöser Gruppen zu unterscheiden:

- Träger der Religion, die den Staat beraten und Regierungen eine religiöse Legitimation verleihen (al-Azhar Universität oder religiöse Räte).

- Staatliche islamische Einrichtungen, z. B. Ministerien für religiöse Stiftungen (zur Aufsicht über Moscheen, Koranschulen, Stiftungen).
- Legale Nichtregierungsorganisationen wie islamische Stiftungen oder Selbsthilfegruppen, die zum Teil in staatlichem Auftrag handeln.
- Konservativ-islamistische „Mainstream“-Organisationen, z. B. die Moslebruderschaft in Ägypten, die zwar als Partei nicht zugelassen ist, aber die Parteienlandschaft und berufsständische Verbände weit durchdrungen hat.
- Moderat-islamistische Gruppen, z. B. die *Al-Wasat* in Ägypten, die sich vom konservativen „Mainstream“ abgespalten hat. Sie vertreten liberale Grundprinzipien des modernen Staats (Gewaltenteilung, Rechte für Frauen und religiöse Minderheiten).
- Fundamentalisten, die eine zeitbezogene Interpretation der Scharia ablehnen, aber nicht prinzipiell gewaltbereit sind. Da sie zumeist in Opposition zum Staat stehen, versuchen sie, staatliches Handeln zu delegitimieren.
- Extremistische Gruppen, wie die *Gama'a Islamiyya* in Ägypten, zu deren Mitteln auch der bewaffnete Kampf gehört.

Hinsichtlich der Reformorientierung unterschiedlicher Akteure und Akteursgruppen lassen sich keine pauschalen Aussagen machen. Gerade in Reformprozessen, die häufig von Erwartungsunsicherheit und Misstrauen geprägt sind, ist bei der Auswahl von Partnerstrukturen zweierlei zu berücksichtigen: Einerseits, wie sich die Akteure untereinander wahrnehmen. Gegenseitige Wahrnehmungen sind für die Herausbildung von Reformbündnissen ebenso wichtig wie tatsächliche Orientierungen. Andererseits kommt auch den vielfältigen Verbindungen zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen durch Netzwerke oder Einzelpersonen eine hohe Bedeutung zu.

2.3 Governance-Unterschiede zwischen arabischen Staaten

Folgt man internationalen Indizes für Demokratie und Governance, so ist nur wenig Streuung zwischen arabischen Ländern erkennbar.⁸ Die Zuverlässigkeit solcher Indizes ist nicht unumstritten. Auffällig ist jedoch, dass arabische Staaten, vor allem die Republiken, bei politischen Freiheiten und bürgerlichen Rechten konsequent hintere Plätze belegen. Auffällig ist weiter, dass die Index-Werte für Governance in arabischen Staaten, anders als in anderen Regionen zu beobachten, nicht mit dem Entwicklungsstand der Gesellschaften korrelieren. Reichtum scheint dort also nicht zu politischen Öffnungsprozessen zu führen. Eine sinnvolle qualitative Differenzierung innerhalb der arabischen Staaten ist die zwischen den vorherrschenden Legitimationsformen staatlicher Herrschaft, zwischen Monarchien und Republiken.

Die arabischen Monarchien

In den acht Monarchien der Region, also in Jordanien, Marokko und den sechs Golfmonarchien, ist die Machtfrage durch Abstammung und Vererbung geregelt. In Marokko und Jordanien, wo sich das Königshaus als direkte Nachkommenschaft des Propheten

⁸ Beispielsweise gilt kein arabischer Staat im Freedom House Index 2004 als „frei“, einige (darunter Kuwait, Bahrain, Jordanien, Marokko und Jemen) gelten als „teilweise frei“, die große Mehrheit jedoch als „unfrei“. Libyen, Saudi-Arabien und Syrien rangieren dabei noch hinter China und Nordkorea (<http://www.freedomhouse.org>).

Mohammed betrachtet, tritt zur dynastischen Legitimation noch eine religiöse hinzu. Auch der saudische Herrscher, der sich selbst als „Hüter der Heiligen Stätten“ (Mekka und Medina) bezeichnet, zieht den Islam zu Legitimationszwecken heran. Viele Monarchien lassen sich historisch auf einflussreiche Stammesverbände und Händlerfamilien zurückführen. Die Gestaltung der Politik obliegt meist informellen Netzwerken, an deren Spitze der König bzw. Emir steht. Die in verschiedenen Monarchien seit geraumer Zeit bestehenden Parteien sind in ihrer Handlungsfreiheit meist stark eingeschränkt; Parlamente, auf deren Zusammensetzung die Regierenden starken Einfluss nehmen, haben oft höchstens beratende Funktion. Mit Ausnahme Marokkos sind die Volkswirtschaften der arabischen Monarchien als nahezu idealtypische – allerdings nicht notwendigerweise reiche – Rentenökonomien zu bezeichnen. Die regelmäßigen Einkünfte und die Abhängigkeit der Industriestaaten von Rohöl machten einige zu verhältnismäßig unabhängigen, vereinzelt sogar einflussreichen regionalen Akteuren.

Dennoch können sich auch konservative Monarchien nicht gänzlich gegen Veränderungen abschotten. Um den komplexeren Anforderungen moderner Verwaltungen und zunehmend wichtigen internationalen Prozessen gerecht zu werden, fördern die Herrscher junge, gut ausgebildete Spezialisten im Staatsapparat. Obgleich dies noch nicht als vollständige Orientierung am Leistungsprinzip verstanden werden kann, verlieren traditionelle Stammesführer und informelle Netzwerke damit schrittweise an politischem Einfluss. Die Reformanstrengungen insbesondere der Golfstaaten sind dabei nicht zuletzt eine Reaktion auf neue Medien wie das Internet und Satellitensender wie *al-Jazeera*.

In den vergangenen Jahren mehren sich daher die Zeichen politischer Reformprozesse, die meist von den Monarchen selbst initiiert und dominiert werden. Die Ambivalenz dieser Prozesse soll durch einige Beispiele verdeutlicht werden.

Der Herrscher von Katar gründete 1996 den Satellitensender *al-Jazeera* und finanziert diesen unverändert zu großen Teilen. *Al-Jazeera* setzte die gelenkten staatlichen Medien anderer arabischer Länder unter Druck, sich seinen vergleichsweise hohen professionellen Standards anzupassen und befördert mit seinen Diskussions- und Debattensendungen, vielfach mit telefonischer Zuschauerbeteiligung, eine Kultur der offenen politischen Auseinandersetzung. Allerdings sollte nicht verschwiegen werden, dass die kritische Berichterstattung nicht die Regierung von Katar selbst einschließt. Proteste der benachbarten Regierungen und der Vorwurf der US-Regierung, *al-Jazeera* trage zur Radikalisierung der arabischen Öffentlichkeit bei, hat den Herrscher von Katar inzwischen veranlasst, sich nach einem Käufer für *al-Jazeera* umzusehen. Dass durch *al-Jazeera* eine Pluralisierung der arabischen Medienlandschaft angeregt wurde, lässt sich u. a. am Erfolg von *al-Arabiyya* ablesen. Dieser moderatere Sender wird u. a. von reformfreudigen saudischen Geschäftsleuten finanziert. Ebenfalls in Katar haben seit 1999 zweimal Kommunalwahlen stattgefunden, und in Bahrain hat sich in den letzten Jahren eine vielfältige Parteienszene entwickelt, selbst wenn der Begriff „politische Partei“ nach wie vor vermieden wird und die innenpolitische Situation von Konflikten geprägt ist. In Oman fanden Anfang Oktober 2003 Wahlen zum Konsultativrat *Madjlis al-Schura* statt. Erstmals hatte die gesamte Bevölkerung ab einem Alter von 21 Jahren aktives Wahlrecht. Die Ausweitung des Wahlrechts darf jedoch nicht davon ablenken, dass das *Madjlis al-Schura* nur

sehr eingeschränkte Befugnisse hat und nicht als Legislativorgan im strengen Sinne betrachtet werden kann.

In Kuwait wurde die Einführung des Frauenwahlrechts lange durch das kuwaitische Parlament verhindert. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass gewählte Volksvertreter nicht notwendigerweise im westlichen Sinne progressiv sind. Selbst das konservative Saudi-Arabien konnte sich dem regionalen Trend zu mehr Partizipation und Transparenz nicht entziehen: Der Aufruf einer kleinen, aber vielgestaltigen zivilgesellschaftlichen Reformbewegung zu politischen Reformen im September 2003 wurde von den Herrschern toleriert und in einzelnen Punkten sogar umgesetzt: So finden regelmäßige „Nationale Dialoge“ statt, in denen auch die Rechte von Minderheiten und Frauen thematisiert werden. Darüber hinaus wurden im Februar 2005 erstmals Wahlen für die Hälfte der Sitze in den Lokalräten des Landes abgehalten. In letzter Minute wurde Frauen zwar doch das Wahlrecht vorenthalten, und auch die Kompetenzen dieser Räte sind nicht klar geregelt. Es besteht jedoch die Chance, dass dieser Schritt die Transparenz politischer Entscheidungen auf lokaler Ebene verbessert.

In Marokko prägen umfassende familienrechtliche Reformen den vom Königshaus gestützten Wandlungsprozess. Im Oktober 2003 legte König Mohamed VI ein Programm vor, das im Laufe weniger Wochen vom Parlament diskutiert und verabschiedet wurde. Durch diese Veränderungen haben Frauen und Männer gleiche Rechte im Zusammenhang mit Eheschließung, Erziehung der Kinder, Sorgerecht und Scheidung erhalten. Erste Erfahrungen seit Veränderung der Rechtslage zeigen aber, wie schwer es ist, diese Reformen umzusetzen. So fällt es Richtern weiterhin schwer, das neue Recht zu interpretieren und anzuwenden. Zugleich zeigen die staatlichen Aufklärungsprogramme angesichts der niedrigen Alphabetisierung marokkanischer Frauen nur langsam Wirkung.

In Jordanien versuchen König Abdullah und seine Frau Königin Rania ebenfalls, die Rechte von Frauen zu stärken (Recht der Frauen, sich scheiden zu lassen; ein höheres Strafmaß für so genannte „Ehrenmorde“ an Frauen). Hierbei stießen sie teilweise auf den Widerstand des gewählten Unterhauses, da die Initiativen des Königs aus Sicht der dortigen Mehrheit den traditionellen Normen Jordaniens widersprächen. Dennoch sind weitere Reformen in Vorbereitung: Ein königlicher Ausschuss bereitet Veränderungen der Parteien- und Wahlgesetzgebung vor. Des Weiteren sind Lockerungen der Medienkontrolle und eine Verbesserung des Rechtssystems vorgesehen.

Angesichts der verschiedenen Reformansätze darf nicht übersehen werden, dass die meisten Reformen zwar von Autokraten initiiert werden, von diesen jedoch auch jederzeit wieder rückgängig gemacht werden können. Insbesondere die Monarchen verfügen unverändert über kaum begrenzte Macht in ihren Staaten. Es lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob die politischen Öffnungsprozesse, oppositionelle Kräfte und kritische Medien bereits die Stärke haben, um auch gegen zunehmenden Druck seitens der Regierungen zu bestehen.

Die arabischen Republiken⁹

In den meisten anderen arabischen Ländern wird der politische Prozess von Regierungen dominiert, die sich auf nationalistische Parteien oder revolutionäre Bewegungen stützen. In verschiedenen Ländern bestehen enge Verflechtungen zwischen der zivilen Regierung und dem Militär, wie in Algerien, Syrien oder Jemen. Die Parteien und Regierungen legitimieren sich häufig durch ihre Rolle im antikolonialen Befreiungskampf gegen die osmanischen Herrscher und/oder die späteren europäischen Kolonialmächte. Auch in den Republiken lassen sich Ansätze gesellschaftlicher Reformprozesse beobachten. Die Regierungen und die häufig sehr mächtige Bürokratie sind jedoch in den meisten Fällen darauf bedacht, mit der Aufgabe ihrer absoluten Dominanz nicht ihre Macht einzubüßen. So öffnen sich Einparteiensysteme durchaus konkurrierenden Parteien, die Regierungspartei dominiert jedoch den politischen Willensbildungsprozess weiter, häufig abgesichert von kontrollierten Massenmedien und einen die Gesellschaft durchdringenden Sicherheitsapparat.

Einige Beispiele illustrieren diese von zahlreichen Widersprüchlichkeiten charakterisierten Prozesse. So gehört die Neudefinition der Rolle der Baath-Partei in Syrien zu den Zeichen einer Veränderung. Die Parteimitgliedschaft soll künftig weniger bedeutsam für die Besetzung von Regierungsämtern sein. Zugleich wird jedoch die in der Verfassung festgelegte Dominanz der Partei in Staat und Gesellschaft nicht angetastet.

Auch in Ägypten sind vorsichtige Veränderungen zu beobachten. Auf dem Parteitag der regierenden National Democratic Party im September 2003 ging eine Verjüngung der Partei mit offenen Debatten zwischen Parteigrößen und oppositionellen Repräsentanten der ägyptischen Zivilgesellschaft einher. Reformen sind auch im Personenstandsrecht angekündigt. Das bereits erwähnte Treffen von NRO in der Bibliothek von Alexandria im März 2004 endete mit einem Aufruf zu politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Reform.¹⁰ Die Veranstaltung wurde vom Regime nicht nur geduldet, sondern auch zur Demonstration seiner eigenen Reformbereitschaft genutzt. Anfang 2005 kündigte der ägyptische Präsident eine Änderung der Verfassung an, die dazu führte, dass er im Herbst des Jahres gegen andere Kandidaten antreten musste, anstatt sich vom Volk lediglich im Amt bestätigen zu lassen. Umstritten bleibt, ob es sich um ernst gemeinte Versuche handelt, Ägypten zu reformieren oder um eine Strategie, gesellschaftlichen Druck abzufedern. Diese Skepsis erscheint auch durch die Tatsache berechtigt, dass der Ausnahmezustand erst kürzlich bis ins Jahr 2006 verlängert wurde und die autoritäre Führung des Landes damit gesichert und legalisiert bleibt.

Im Jemen gibt es seit 2003 eine Menschenrechtsministerin, und Nichtregierungsorganisationen wurden an der Formulierung des NRO-Gesetzes beteiligt – gleichzeitig bleibt die Pressefreiheit eingeschränkt und die Regierung bemüht sich, die Zivilgesellschaft unter Kontrolle zu halten. Die Entwicklungen in den palästinensischen Gebieten nach dem Tod Arafats und im Irak nach dem Sturz Saddam Husseins ermöglichen eine umfassende

⁹ Das Diskussionspapier folgt hier der Selbstdefinition der arabischen Länder, auch wenn der Wortsinn von Republik in verschiedenen Ländern nicht erfüllt wird.

¹⁰ Vgl. hierzu den Text der Alexandria-Deklaration.

Reform der jeweiligen politischen Systeme, zugleich sind beide Länder jedoch mit enormen, spezifischen, Herausforderungen konfrontiert.

Auf den ersten Blick wirken die Reformprozesse in Monarchien dynamischer. Die Bereitschaft, mehr Bürgerbeteiligung zu wagen, ist nicht überraschend dort höher, wo sich die höchsten Positionen im Staat der Mitbestimmung durch das Volk ohnehin entziehen. Für gewählte Präsidenten in Staaten, die sich entsprechend ihrer Tradition stärker über Massenbewegungen und die zumindest stillschweigende Akzeptanz der Bevölkerung definieren, bergen gesellschaftliche Öffnungsprozesse größere Risiken. In den Monarchien werden derzeit Rechte gewährt, die in den Republiken schon lange zum – formalen – Standard gehören. Dieser Logik entspricht auch die Feststellung, dass Wahlen in den Golfmonarchien weniger manipuliert werden als in anderen arabischen Staaten – die gewählten Gremien haben oft so wenig Einfluss, dass sie für die autokratischen Herrscher keine unmittelbare Gefahr darstellen.

Die oben zitierten Beispiele zeigen deutlich, dass auch in Zukunft keine linearen Reformprozesse zu erwarten sind. In den meisten arabischen Ländern sind jedoch zunehmend selbstbewusste Reformbewegungen zu verzeichnen, und die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen lässt sich nicht mehr aus der Welt schaffen. Auch die Bereitschaft zu politischem Dialog mit Organisationen der internationalen Zusammenarbeit ist insgesamt gestiegen. Sie korreliert jedoch mit steigender Abhängigkeit von internationalen Transferzahlungen. Der Reformdiskurs in Marokko ist gegenüber Beiträgen von internationalen Partnern offener als jener in den Vereinigten Arabischen Emiraten; einzelne Regierungen (bspw. Libyen) reagieren auf Dialogangebote zu Governance-Fragen unverändert mit ausdrücklicher Ablehnung.

3. Förderung von Good Governance in arabischen Staaten

3.1 Die entwicklungspolitische Diskussion

Die Förderung von Good Governance entwickelte sich in den 90er Jahren zu einem der programmatischen Eckpfeiler der Entwicklungszusammenarbeit. In ihr artikulieren sich Anspruch und Ziel, transparente und leistungsfähige öffentliche Strukturen und Entscheidungsprozesse zu schaffen und zu erhalten, die eine Gestaltung des Entwicklungsprozesses unter Berücksichtigung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und breiter Partizipation ermöglichen.

Während der Begriff der Demokratie von konservativen Regierungen und Fundamentalisten in arabischen Staaten oft als angeblich westliches Konzept diskreditiert wird, das den Willen der Mehrheit über Gottes Gebote stelle,¹¹ ist das offenere und teilweise technischere Konzept von Good Governance eher akzeptabel. Dies ist unter anderem daran zu erkennen, dass einzelne Elemente von Good Governance, wie Partizipation, Kontrolle des Herrschers und Transparenz in arabischen politischen Diskursen seit langem eine wichtige Rolle spielen.

Reformprozesse in verschiedenen Weltregionen haben gezeigt, wie Good Governance in einzelnen Ländern ausgestaltet werden kann. Die arabische Ländergruppe ist dabei bisher noch eine Ausnahme. Dort kam es in den vergangenen 15 Jahren nur zu verhaltenen und oft revidierten Liberalisierungsprozessen. Entsprechend bieten sich den internationalen Partnern nur wenige Anknüpfungspunkte für die Förderung von Good Governance. Dies hat auch damit zu tun, dass verschiedene arabische Staaten, nicht zuletzt durch den Export von Rohstoffen, eine beachtliche eigene finanzielle Grundlage haben. Diese macht sie im Vergleich zu anderen Regionen weniger abhängig von Geberpolitiken und den Konditionen internationaler Finanzinstitutionen.

Aus der „Demokratieresistenz“ der Region wird oft die grundsätzliche Frage nach der Vereinbarkeit von islamischer Religion und demokratischem Regierungssystem abgeleitet. Viele westliche Politiker und Kommentatoren sehen den Islam von seiner fundamentalistischen Spielart dominiert und behaupten auf dieser Grundlage, Islam und Demokratie seien unvereinbar. Sie erklären so die politische Stagnation der Region, ohne regionale Konflikte oder das Interesse der Industriestaaten am Erhalt des Status quo zu berücksichtigen. Mit einer sehr verwandten Argumentation wehren islamische Fundamentalisten in arabischen Staaten ihrerseits Liberalisierungs- und Demokratisierungsbestrebungen ab und leisten so autoritären Regimen häufig unbeabsichtigt ideologische Schützenhilfe.

Wie renommierte Islam- und Regionalwissenschaftler und Politiker mit entsprechender Regionalerfahrung immer wieder betonen, stehen dieser Perspektive verschiedene säkulare und islamistische Strömungen gegenüber, die sich in Regierungskreisen ebenso wieder finden wie in der Opposition. Ihnen gemeinsam ist die Überzeugung, dass die

¹¹ Vgl. hierzu die aktuellen Aussagen fundamentalistischer Gelehrter zum Verhältnis von Glauben und Demokratie auf <http://www.islamtoday.com>. Grundsätzlich zu dieser Thematik: Esposito, John L. und James P. Piscatori (1991); Brynen, Rex/Korany, Bahgat/Noble, Paul (1995).

Ausübung des islamischen Glaubens und der gleichzeitige Aufbau und Erhalt eines demokratischen Rechtsstaats sowohl für Bürger als auch für Amtsträger möglich ist.

Es besteht auf der Seite internationaler Entwicklungsagenturen Einvernehmen darüber, die kulturellen und institutionellen Gegebenheiten einer Region bzw. einzelner Partnerländer konstruktiv in die Förderung von Good Governance einzubeziehen. Dies bedeutet zwar, dass Zielformulierungen und Lösungsansätze nicht in jedem Fall einem anspruchsvollen Verständnis von Good Governance entsprechen. Diese Vorgehensweise sichert aber die lokale Anschlussfähigkeit der Strategien, ohne die langfristige Wirkungen nicht möglich sind.

Diese Überlegungen liegen bereits etlichen Initiativen zur Förderung von Good Governance in der arabischen Welt zugrunde. Zwei dieser umfassenden Initiativen sollen hier erwähnt werden, da sie den entwicklungspolitischen Diskurs im Bereich Governance stark mitprägen: Das MEDA-Programm (*Mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales*) zwischen der Europäischen Union und den meisten ihrer südlichen und südöstlichen Nachbarn sowie die *Middle East Partnership Initiative* der Vereinigten Staaten von Amerika.

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Entwicklung des südlichen Mittelmeerraumes europäische Sicherheitsinteressen betrifft, versucht die EU seit 1995 im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP, auch Barcelona Prozess genannt) unter anderem die demokratische Entwicklung ihrer arabischen Nachbarn zu fördern.¹² Das wesentliche finanzielle und technische Instrument der EU, das MEDA-Programm, wurde 1995 eingerichtet und im November 2000 für fünf Jahre verlängert. Neben einem intensiven politischen Dialog über alle involvierten Themen wurde bereits 1996 das *MEDA Democracy Programme* eingerichtet. In dessen Rahmen werden öffentliche und private *not-for-profit*-Institutionen bei der Umsetzung von Aktivitäten unterstützt, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Bürgerrechte und politische Freiheiten fördern und zum gesellschaftlichen Bewusstsein über soziale und wirtschaftliche Rechte sowie zur friedlichen Konfliktbearbeitung beitragen.

Die 2002 lancierte *Middle East Partnership Initiative* der USA bündelt ihre Unterstützung für politische Reformen ebenfalls in ein breiteres Kooperationsangebot ein. Die Initiative gliedert sich in vier Aktionsfelder (Wirtschaft, Politik, Frauen, Erziehung). Unter der Überschrift *Expanding Political Opportunity* werden insbesondere die Reform des Mediensektors, die Kapazitäten politischer Kandidaten für den Wettbewerb, der Aufbau der Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz und Verantwortlichkeit in Wirtschaft und Politik gefördert.¹³

¹² Siehe http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm für Hintergrundinformationen und Dokumente. Die arabischen Teilnehmer der EMP sind: Algerien, Ägypten, Jordanien, Libanon, die Palästinensische Autorität, Marokko, Syrien und Tunesien. Libyen hat seit 1999 Beobachterstatus. Auch Israel und die Türkei sind Mitglieder der EMP.

¹³ Für weitergehende Informationen siehe <http://mepi.state.gov> und <http://usinfo.state.gov/regional/nea/summit/text2003/0613pofls.htm>.

3.2 Ansatzpunkte und Strategien für die Förderung von Good Governance

Die systematische Förderung von Good Governance in und mit arabischen Ländern steht gegenwärtig noch am Anfang. Daher lassen sich nur allgemeine Aussagen dazu treffen, wo diese Förderung ansetzen und wie sie erfolgen kann.

Zunächst ist hervorzuheben, dass verschiedene arabische Länder über beträchtliche eigene Mittel verfügen und die Region bereits Empfänger umfassender internationaler Finanztransfers ist. Entsprechend bedarf Governance-Förderung in der Region keiner nennenswerten zusätzlichen Finanzmittel. Es gilt vielmehr, einen langfristigen politischen Willen für Reformen zu stärken sowie dauerhafte und von Rückschlägen begleitete Veränderungsprozesse zu gestalten.

Die folgenden Absätze identifizieren Ansatzpunkte für die Förderung von Good Governance, die im arabischen Raum Erfolg versprechen. Dabei handelt es sich nicht um eine vollständige Aufzählung. Governance lässt sich bei entsprechender Schwerpunktsetzung auch in anderen, hier nicht behandelten Förderbereichen stärken. In der Operationalisierung müssen das Regierungssystem, innenpolitische Besonderheiten und sozioökonomische Merkmale des Partnerlandes und insbesondere dessen eigene Entwicklungs- und Reformagenda berücksichtigt werden. Beispiele, wie dies gelingen kann, lassen sich den Projektbeispielen im Anhang und der Publikation „Entwicklungszusammenarbeit in islamisch geprägten Ländern“ entnehmen.¹⁴

In den nachfolgenden Abschnitten wird unterschieden zwischen

- Förderung der *Voraussetzungen* von Good Governance (3.2.1), also der Unterstützung von Veränderungsprozessen, die langfristig zu einer Verbesserung der Governance beitragen können.
- Förderung von Good Governance *innerhalb* der bestehenden politischen Rahmenbedingungen (3.2.2). Hierunter sind Maßnahmen zu verstehen, die, ohne die im Partnerland geltenden Regeln zu hinterfragen, zur Verbesserung von Governance beitragen.
- Förderung von Good Governance durch *Veränderung* der politischen Rahmenbedingungen (3.2.3). Dabei werden gemeinsam mit den Partnern Eingriffe in die rechtliche und politische Ordnung des Partnerlandes vorgenommen.

Diese Unterscheidung richtet sich nach der unmittelbaren Zielorientierung der Ansätze. Die Übergänge zwischen den einzelnen Herangehensweisen sind selbstverständlich fließend und die Förderung von Good Governance *innerhalb* der bestehenden politischen Rahmenbedingungen kann langfristig auch zu deren *Veränderung* beitragen. Die nachfolgend näher beschriebenen Ansätze lassen sich modellhaft als Sequenz verstehen. In der entwicklungspolitischen Praxis werden diese Ansätze jedoch häufig auch nebeneinander verfolgt.

¹⁴ GTZ - Ganter (2005).

3.2.1 Förderung der *Voraussetzungen* von Good Governance

Ohne einen abschließenden Katalog von Voraussetzungen für Good Governance anzustreben, lassen sich verschiedene gesellschaftliche Merkmale identifizieren, die politische Reformen im Sinne besserer Regierungsführung wahrscheinlicher machen. Dies sind u. a. eine freie und diversifizierte Volkswirtschaft und ein hoher durchschnittlicher Bildungsstand der Bevölkerung. Beide Bereiche sind aufgrund der weiter bestehenden Entwicklungsdefizite in zahlreichen arabischen Ländern ohnehin sinnvolle Förderungsschwerpunkte. Darüber hinaus werden diese Förderbereiche als indirekte Beiträge zu gesellschaftlicher Öffnung und besserer Regierungsführung verstanden. Daraus abgeleitet erscheinen für arabische Länder Wirtschaftsförderung und die Unterstützung des Bildungssystems als in doppeltem Sinne viel versprechend.

Dies gilt insbesondere für die **Förderung des Bildungswesens**. Das staatliche Bildungswesen der meisten arabischen Länder befindet sich angefangen bei den Grundschulen bis hin zu den Universitäten in einem kritischen Zustand. Selbstständiges Denken wird nicht gefördert¹⁵ und zeitgemäße und an die Anforderungen der Globalisierung angepasste Bildungsangebote sind selten und teuer. Der Besuch von Privatschulen von teilweise ebenfalls zweifelhafter Qualität oder die Ausbildung im Ausland sind nur Privilegierten möglich. Eine Alternative zum staatlichen Bildungssystem – mancherorts angesichts fehlender staatlicher Schulen auch die einzige Option – bieten die zahlreichen religiösen Schulen, die durch Spenden aus dem In- und Ausland finanziert werden. Dort erhalten Kinder allerdings einen Unterricht, der sie nicht in erster Linie auf eine spätere Erwerbstätigkeit vorbereitet. Oft steht die Vermittlung konservativer oder fundamentalistischer Werte im Mittelpunkt. Daher ist es wichtig, dass die Staaten auch ärmeren Familien relevante und attraktive Bildungsangebote machen und den Koranschulen nicht die kulturelle Hoheit über die Jugendlichen überlassen.

Handlungsbereiche für die Förderung des Bildungswesens sind vor allem:

- Reform von Lehrplänen
- Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften

Wie die Förderung des Bildungswesens das wirtschaftliche Potenzial arabischer Gesellschaften erhöht, so ist dessen Aktivierung durch **wirtschaftliche Reformen und Privatwirtschaftsförderung** ein weiteres eigenständiges Themenfeld. So werden wirtschaftliche und gesellschaftliche Räume eröffnet, in denen die besser ausgebildeten Bürgerinnen und Bürger ihre Fähigkeiten einbringen können. Das Unternehmertum in arabischen Staaten und ausländische Investitionen werden durch bürokratische Hürden und unsichere rechtliche Regelungen erschwert. Zudem stellt Korruption einen Unsicherheitsfaktor für unternehmerisches Handeln dar.

Wichtige Reformschritte, die durch internationale Partner gefördert und beraten werden können, sind:

- Bekämpfung von Korruption
- Abbau von Beschränkungen für die Wirtschaftstätigkeit

¹⁵ Siehe am Beispiel Saudi-Arabien: Prokop (2003).

Sinnvolle Ansatzpunkte und Durchführungspartner sind hierbei neben den Wirtschafts- und Finanzministerien und deren nachgeordneten Behörden auch Gewerkschaften sowie Berufs- und Unternehmensverbände.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Förderung des Bildungssystems sowie der Privatwirtschaft nachhaltige Voraussetzungen für politische Reforminitiativen schaffen. Insbesondere Wirtschaftsförderung ist auch unter schwierigen Rahmenbedingungen möglich, z. B. in der Zusammenarbeit mit Partnerregierungen, die zu keiner Öffnung ihrer politischen Strukturen und Prozesse bereit sind. In all diesen Bereichen, wie auch bei der Unterstützung sozialer Sicherungssysteme und der Umweltpolitikberatung, können zugleich die Artikulations- und Partizipationschancen der Bevölkerung unterstützt werden. Zugleich trägt Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, gemeinsam mit der Stärkung des Bildungsbereichs, zur „Entradikalisierung“ insbesondere männlicher Jugendlicher und junger Erwachsener bei. Diese oft schlecht ausgebildeten, beschäftigungs- und perspektivlosen Jugendlichen in Armutsvierteln sind ein wichtiger Teil der gesellschaftlichen Verankerung extremistischer Bewegungen, auch wenn deren Führung zumeist aus der Mittelschicht stammt.

3.2.2 Förderung von Good Governance *innerhalb* der bestehenden politischen Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt werden Leistungen zusammengefasst, die auf Grundlage des gegebenen Governance-Systems zur Verbesserung der Regierungsführung beitragen. Fragen der Machtverteilung und -absicherung politischer Akteure werden dabei nicht direkt berührt.

Parlamentsförderung: Die Stärkung der zumeist bereits existierenden „legislativen“ Organe ermöglicht diesen, ihre Aufgaben effektiver wahrzunehmen. Dies ist auch dann sinnvoll, wenn sich die Aufgaben des Parlamentes auf die Beratung der Regierung beschränken. Viele Parlamente der Region werden zu großen Teilen von der Exekutive ernannt, nicht von der Bevölkerung gewählt. Dies beeinflusst die Loyalität der Abgeordneten, sie werden Repräsentation anders verstehen als gewählte Abgeordnete. In jedem Fall können aber gut informierte und ausgebildete Abgeordnete dazu beitragen, die Parlamente der Region zu stärken und ihnen ein größeres Gewicht im politischen Prozess zu geben.¹⁶

Darüber hinaus haben Parlamente in der Region nur eingeschränkte Möglichkeiten, tatsächlich Recht zu setzen. Insbesondere in den meisten Golfstaaten orientieren sich die Parlamente am traditionellen und im Koran verankerten Prinzip der *Schura* und haben nur beratende und kommentierende Funktion. Im Rahmen ihrer beratenden Funktion können diese Versammlungen die Verfassungsgemäßheit der Gesetzgebung und Rechtsanwendung prüfen und so Hinweise zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit geben. Parlamenten, die Gesetze verabschieden können, steht oft eine konkurrierende Gesetzgebungsfunktion des Staatsoberhauptes gegenüber (Jordanien, Ägypten).

¹⁶ Siehe Projektbeispiel Mauretanien im Anhang.

Die verbesserte Aufgabenerfüllung der Parlamente kann die Entwicklungszusammenarbeit wie folgt fördern:

- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Abgeordnete
- Beratungsleistungen sowie technische Unterstützung (Recherche, Dokumentation)

Die Sensibilisierung der Ratsangehörigen und somit der langfristige Wandel in den politischen Eliten kann unterstützt werden durch:

- Angebote zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Angehörigen der Versammlungen und der Bevölkerung sowie nichtstaatlichen Organisationen
- Organisation von Dialogveranstaltungen und öffentlichen Debatten
- Unterstützung des Austauschs zwischen Abgeordneten unterschiedlicher Nationalitäten und politischer Traditionen innerhalb der Region oder darüber hinaus

Unterstützung subnationaler Verwaltungsstrukturen: Die Förderung kommunaler und regionaler politischer Prozesse und Institutionen stärkt die Anbindung der Bevölkerung an die Politik. Zugleich bildet die kommunale politische Sphäre alternative politische Eliten heran und kann so zur Entstehung alternativer Sichtweisen in der politischen Klasse beitragen.

Dazu bieten sich zwei komplementäre Förderstrategien an:

- Unterstützung bei der Kapazitätsentwicklung auf lokaler Ebene, um die verantwortlichen Personen zu befähigen, ihre Arbeit im Interesse der örtlichen Gemeinschaften zu verrichten
- Förderung des Austauschs von Interessen und Positionen dezentraler Gebietskörperschaften untereinander und mit der nationalen Ebene, um eventuelle ethnisch oder religiös motivierte Regionalismen zu überbrücken

Ein von der Zentralregierung möglichst unabhängiger Kommunalverband o. ä. vermag beides zu leisten und ist ein viel versprechender institutioneller Ansatzpunkt der Förderung.

Ein weiterer Bereich ist die **Förderung formaler Rechtsstaatlichkeit** (z. B. Einheitlichkeit und Gleichheit gerichtlicher Praxis) und die Bekämpfung von Korruption. Für beide Bereiche liegen rechtliche Regelungen in den meisten Ländern vor und es kommt darauf an, die Rechtsrealität an die Gesetze anzunähern. Rechtsstaatlichkeit kann vor allem durch eine professionelle und regelgebundene Justiz gestärkt werden. Die deutsche EZ hat bereits reiche Erfahrung in der Aus- und Weiterbildung von justiziellem Personal, in der institutionellen Förderung und der Justizreform. In der Kooperation mit arabischen Ländern wird der Erfolg der Maßnahmen davon abhängen, wie die regionalen und kulturellen Besonderheiten in den Beratungsangeboten berücksichtigt und lokale Kapazitäten gestärkt werden. Diese Besonderheiten sind einerseits die Ableitung der Rechtssysteme aus osmanischen und französischen bzw. britischen Traditionen sowie islamischen Rechtsmodellen und andererseits das in ländlichen Gebieten fortbestehende traditionelle (Stammes-)Recht. Dieser Rechtspluralismus lässt sich nicht einfach per Dekret unterbinden. Traditionelle Rechtsverständnisse gelten gerade in ländlichen Regionen oft alternativlos als Ordnungsrahmen, da das staatliche Recht hier nicht durchgesetzt wird. Ins-

gesamt leiden große Teile der Bevölkerung unter einem Mangel an Erwartungs- und Rechtssicherheit, der ihren Alltag erschwert.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind daher Maßnahmen mit folgenden Zielen sinnvoll:

- Angleichung verschiedener bisher inkompatibler Ausrichtungen im Rechtssystem
- Engagement der traditionellen Instanzen in freiwilligen außergerichtlichen Schlichtungsverfahren
- Förderung der Einhaltung von Mindeststandards in formalen und traditionellen Rechtswesen

Bei alledem ist darauf zu achten, dass Frauen den gleichen Zugang zum Rechtssystem erhalten wie Männer. Dies ist wichtig, um zu vermeiden, dass unter dem Deckmantel der Traditionen interessensgeleitete Diskriminierung stattfinden kann.

Beratungsangebote zur **Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungsarbeit** zielen darauf, dass die übermächtigen Exekutiven regelorientierter handeln und in den meist überproportionalen und teuren Verwaltungsstrukturen Einsparmechanismen greifen können. Das Projektbeispiel aus dem Jemen (siehe Anhang) zeigt, wie EZ dazu beitragen kann, Regierungsarbeit und Armutsbekämpfung effektiver zu gestalten.

Viel versprechend für die Unterstützung von Reformen in diesem Bereich erscheint die:

- Themenbezogene Zusammenarbeit mit jungen Technokraten sowie deren Weiterbildung. Diese häufig im Ausland ausgebildeten Spezialisten sind mit der Verwaltung von Missständen selten zufrieden und stehen Reformvorhaben daher in der Regel aufgeschlossen gegenüber.

Bei der **Stärkung von Frauen und ihren Rechten** ist zu berücksichtigen, dass sich in vielen arabischen Ländern bereits Frauenverbände gegründet haben. Diese werden von den Regierungen zumeist geduldet und gehören in manchen Ländern (Marokko) zu den politisch aktivsten Gruppen der Gesellschaft. Frauenverbände setzen sich vorwiegend für Frauenrechte ein, die sie allerdings nicht immer im europäischen Sinne definieren. Sie engagieren sich in sozialen Belangen, bieten Alphabetisierungsprogramme an und stellen sich – auch wenn sie ein stark vom Islam geprägtes Selbstverständnis haben – vehement gegen extremistische Gruppierungen. Sie sind, gerade aufgrund ihrer Vernetzung in Städten wie auch in ländlichen Regionen, ein Ansprechpartner für die Förderung von Good Governance. Trotz ihrer Anerkennung in Staat und Gesellschaft arbeiten Frauenorganisationen unverändert im Zustand der Duldung, in einzelnen Fällen (Jemen) gibt es aber auch halbstaatliche Einrichtungen, die unter dem direkten Schutz der Regierung stehen.¹⁷

Um die Gestaltungsmöglichkeiten und die Sicherheit dieser Organisationen zu stärken, können sie in folgenden Bereichen durch Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden:

- Kapazitätsentwicklung durch Beratung zur Organisationsentwicklung

¹⁷ Das Projektbeispiel aus Marokko (Anhang) verdeutlicht, wie EZ die Verankerung von Genderaspekten in Sektorpolitiken unterstützen kann.

- Internationale Einbindung
- Förderung einer gesellschaftlichen Diskussion über Rolle und Rechte der Frauen

Grundsätzlich Erfolg versprechend erscheint, die oben erläuterten Maßnahmen zu Governance-Aspekten wie Transparenz, Menschenrechten, Pluralismus, Genderfragen und politische Partizipation als **Querschnittsthemen** in die Arbeit anderer Sektoren zu integrieren. Dabei bieten sich insbesondere die in der Region wichtigen Fragen des Wasserressourcenmanagements aber auch gemeinsame Anstrengungen im Gesundheitsbereich an. Wie dies funktioniert, soll am Beispiel der nachhaltigen **Bewirtschaftung von Wasserressourcen** ausgeführt werden. Es handelt sich dabei um eine scheinbar technische Aufgabe, in erster Linie ist es jedoch eine Herausforderung für Politik und Verwaltung. Unzureichende institutionelle Rahmenbedingungen und staatliche Misswirtschaft führen dazu, dass Wasserressourcen übernutzt sowie ineffektiv und ineffizient eingesetzt werden. Folge davon ist, dass insbesondere arme Bevölkerungsschichten nicht ausreichend Zugang zu Trinkwasser und Basisanitärversorgung haben.

Bei der Unterstützung von Good Governance im Wassersektor geht es darum, Reformprozesse und leistungsfähige staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Strukturen zu fördern. Diese ermöglichen auf der Grundlage transparenter und demokratisch legitimer Entscheidungsprozesse die stärkere Armuts- und Umweltorientierung der Wasserpolitik sowie eine dezentrale Bewirtschaftung und Nutzung der Wasserressourcen nach dem Subsidiaritätsprinzip. Auf regionaler und lokaler Ebene erfolgt diese Bewirtschaftung unter Beteiligung von Wassernutzergruppen, Einzugsgebietskomitees oder Wasserparlamenten. Hierbei kommt Genderaspekten eine besondere Bedeutung zu, da Frauen eine zentrale Rolle bei der Wasserbeschaffung und Wassernutzung spielen. Daneben werden kommerzielle Perspektiven gestärkt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Wasser auch ein ökonomisches Gut ist. Dabei geht es im Kern darum, die Bereitstellung von Wasser auf eine nachhaltige finanzielle Grundlage zu stellen. Dies kann über ein Abgabensystem geschehen, das jedoch sozial ausgewogen sein muss, um auch armen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu Trinkwasser zu ermöglichen oder zu erhalten. Dies ist insofern von besonderer Relevanz, als Wasser nach islamischem Recht als von Gott gegebenes Gut, also als Gemeingut betrachtet wird und deshalb nicht ohne weiteres marktwirtschaftlichen Regeln unterworfen werden kann. Aber auch hier ist die Praxis in den einzelnen arabischen Ländern recht unterschiedlich, und zumindest mit Hinweis auf Verwaltungs- und Transportkosten sollte Gebührenerhebung möglich sein. Darüber hinaus könnte ein Verweis auf das Gemeinwohl (maslaha) weiterhelfen, da mit den Gebühren die allgemeine und langfristige Wasserversorgung sichergestellt wird.

Diese exemplarisch dargestellte Förderung von Good Governance in vermeintlich technischen Sektoren geht Grundsatzdebatten und Abwehrreaktionen seitens der Regierungen aus dem Weg. Dennoch können im Alltag der Zusammenarbeit wichtige Beiträge zu einer an Regeln und den Bedürfnissen der Zielgruppen orientierten Regierungsführung geleistet werden.¹⁸ Alle in diesem Abschnitt genannten Ansätze tragen dazu bei, dass Akteure den gegebenen Rahmen im Sinne von Good Governance ausgestalten. Mittel- und langfristig

¹⁸ Vgl. hierzu auch das Projektbeispiel Tunesien im Anhang.

werden so Akteure und Prozesse gestärkt, die tiefgreifende Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen ermöglichen oder erleichtern.

3.2.3 Förderung von Good Governance durch *Veränderung* der politischen Rahmenbedingungen

Über die oben dargestellten indirekten Fördermöglichkeiten hinaus, werden nun Möglichkeiten aufgezeichnet, eine Veränderung der Rahmenbedingungen in Partnerländern mitzugestalten und so weiterreichende Verbesserungen der Governance zu ermöglichen. Die dabei angestrebten Reformen greifen oftmals tief in die politischen und gesellschaftlichen Machtverhältnisse ein. Dabei werden ggf. auch bisher genossene Privilegien in Frage gestellt.

Dezentralisierungsförderung, verstanden als Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf subnationale Ebenen, kann in doppeltem Sinne zu Good Governance beitragen. Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass näher an den Herausforderungen und an den Begünstigten getroffene Entscheidungen effektivere Lösungen hervorbringen, also den Output der Politik verbessern. Zugleich erlaubt diese Nähe auch eine stärkere Einbindung der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse. Dies kann formalisiert durch Kommunalparlamente und Runde Tische oder aber informell geschehen. Die Kommunikation zwischen Bevölkerung und Beschluss- wie Umsetzungsorganen ist auf der Provinz- oder Distriktebene sicherlich leichter als auf nationaler Ebene, auf der die politischen Vorgänge für große Teile, v. a. der ländlichen Bevölkerung kaum nachvollziehbar sind. Da es hier um die Einrichtung neuer Gebietskörperschaften bzw. deren Ausstattung mit umfassenderen Entscheidungsbefugnissen geht, werden politische und gesellschaftliche Machtverhältnisse unmittelbar berührt. Abhängig von den Kompetenzen und der Verfügungsgewalt über finanzielle Ressourcen kann so ein ernst zu nehmendes Gegengewicht zur Zentralregierung entstehen. Bei der Verlagerung von Kompetenzen auf die lokale Ebene ist jedoch darauf zu achten, dass die mit zusätzlicher Macht versehenen Gremien über ein Mindestmaß demokratischer Legitimation verfügen bzw. von der Bevölkerung als Interessenvertreter anerkannt werden. Eine einfache Verschiebung von Entscheidungsbefugnissen auf traditionelle lokale Strukturen führt, wenn diese von großen Teilen der Bevölkerung nicht anerkannt werden, nur zu einem Pluralismus autoritärer Strukturen.

Gerade bei der komplexen Ausgestaltung von Dezentralisierungsprozessen können arabische Staaten von den Erfahrungen ihrer internationalen Partner profitieren. Konkrete Unterstützung ist in folgenden Bereichen möglich:

- Konzeption und Umsetzung von Dezentralisierungspolitiken
- Beratung zur Gestaltung und Reform der Gebietskörperschaften
- Kommunalrechtliche Beratung
- Unterstützung bei der Ausgestaltung der Fiskaldezentralisierung
- Stärkung des Reformmanagements und von Reformallianzen

Auf nationalstaatlicher Ebene kann ebenfalls auf die **Erweiterung gesellschaftlicher Pluralität** hingewirkt werden. Das insbesondere vom AHDR 2004 festgestellte Defizit politischer Freiheiten in arabischen Staaten kann durch Rechtsreformen im Sinne von Garantien für freie Meinungsäußerung nur teilweise behoben werden. Zusätzlich ist es

wichtig, durch Unterstützung einer offenen politischen Kultur dazu beizutragen, dass die zugestandenen Freiheiten auch genutzt werden.

Ein Förderbereich, in dem bereits in anderen Regionen breite Erfahrungen gesammelt werden konnte, ist in diesem Zusammenhang die

- Förderung einer freien Presse- und Medienlandschaft
Als erster wichtiger Schritt sind hierbei die gesetzlichen Vorgaben der journalistischen Arbeit im jeweiligen Land zu untersuchen.

Entscheidend für Good Governance sind auch die **Trennung ziviler und militärischer Zuständigkeiten** sowie die Unterordnung des Militärs unter zivile Kontrolle. Da die Militärs in vielen Staaten die Regierungsgeschäfte mitbestimmen, kann seitens der zivilen Regierungen sogar ein eigenes Interesse an diesen Veränderungen bestehen.

Solche Eingriffe in das politische System von Partnerländern können und sollen durch entwicklungspolitische Maßnahmen nicht bewirkt werden. Entwicklungszusammenarbeit kann jedoch auf verschiedene Arten zum Erfolg solcher Veränderungsprozesse beitragen:

- Beratung von Reformen des Sicherheitssektors
- Vermittlung von Erfahrungen mit der Trennung von militärischen und zivilen Zuständigkeiten
- Kapazitätsentwicklung für zuständige Institutionen wie Parlamentsausschüsse

Wurde in 3.2.2 die Einhaltung bestehender Rechtsnormen thematisiert, steht im Rahmen der nun anspruchsvolleren Perspektive die Unterstützung der **materiellen Veränderung der Rechtsstaatlichkeit** im Zentrum. Diese orientiert sich häufig an den Vorgaben internationaler Konventionen und entspricht somit zugleich den Prinzipien deutscher Entwicklungspolitik. Dazu gehört in erster Linie die Durchsetzung von Menschen- und Bürgerrechten. Nur auf deren Grundlage kann sich in der Öffentlichkeit der Wettbewerb zwischen den Meinungen, im politischen Prozess der Wettbewerb zwischen Programmen, Organisationen und Personen frei entfalten. Der Pluralismus muss jedoch insofern geordnet werden, dass alle Beteiligten vereinbarte Regeln anerkennen und sich einer unparteiischen Schiedsinstanz (z. B. einer Wahlkommission) unterwerfen. Auch die Reform des staatlichen Gesetzeswerks und die Schließung von Regelungslücken sind hierunter zu fassen.

Internationale Partner können die arabischen Länder unterstützen, indem sie sich in einem der nachstehenden Bereiche engagieren:

- Beratung bei Rechts- und Justizreformen
- Unterstützung des staatlichen Rechtssetzungsprozesses
- Stärkung zivilgesellschaftlicher Kapazitäten zur ergebnisorientierten Beteiligung
- Förderung von Institutionen (z. B. der Ombudsperson), die die Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte zum Ziel haben

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Grad wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Integration in der Region noch verhältnismäßig gering ist. Der Aufbau bzw. die **Stärkung von Regionalinstitutionen** birgt jedoch ein hohes Potenzial, Governance in arabischen Staaten zu verbessern. Dabei bedeutet jede auch nur geringfügige Abgabe

von Kompetenzen an zwischen- oder übernationale Organisationen zusätzliche Kontrolle über die oft wenig eingeschränkten Exekutiven. Dies gilt umso mehr, wenn die regionale Integration zwischen Staaten gleichzeitig den gesellschaftlichen Austausch fördert, da dies eine bessere Vernetzung arabischer NRO erleichtert.

Zu den Bereichen, in denen die Entwicklungszusammenarbeit Beiträge zur Stärkung regionaler Institutionen leisten kann, gehören:

- Unterstützung eines Erfahrungsaustausches zwischen verschiedenen politischen Institutionen der Region
- Förderung funktionierender regionaler Einrichtungen durch Organisationsentwicklung

Abschließend ist festzuhalten: Je stärker die Förderung von Good Governance zur grundlegenden Veränderung gesellschaftlicher und politischer Prozesse beiträgt, desto politisch sensibler ist sie. Eine eng an den Agenden der Partnerregierungen orientierte Beratungsarbeit (*alignment*) ist unverzichtbar und muss auf deren nachvollziehbares Interesse am eigenen Machterhalt Rücksicht nehmen. Konkrete Veränderungen brauchen Zeit und werden wahrscheinlicher, wenn die Reformagenda bzw. die erwarteten Wirkungen der Förderung nicht zu anspruchsvoll formuliert werden. Entsprechend kann es sich anbieten, nicht Reformen um ihrer Selbst Willen anzustreben, sondern Reformen im Rahmen konkreter Themen, wie etwa der oben erwähnten Wasserpolitik oder der Umweltgesetzgebung zu unterstützen.

Hierbei sind genaue Kenntnisse des Partnerlandes nötig, um nicht gegen soziokulturelle Besonderheiten zu arbeiten, sondern diese oft informellen Prozesse und Strukturen in Reformprozesse einzubinden und zu nutzen.

Tabelle 1: Überblick der Förderstrategien

Herangehensweise	Strategien
Förderung der Voraussetzungen von Good Governance	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung des Bildungswesens - wirtschaftliche Reformen und Privatwirtschaftsförderung
Förderung von Good Governance <i>innerhalb</i> der bestehenden politischen Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamentsförderung - Unterstützung subnationaler Verwaltungsstrukturen - Förderung formaler Rechtsstaatlichkeit - Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungsarbeit - Stärkung von Frauen und ihren Rechten - Integration von Governance-Aspekten als Querschnittsthemen
Förderung von Good Governance durch <i>Veränderung</i> der politischen Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> - Dezentralisierungsförderung - Erweiterung gesellschaftlicher Pluralität - Trennung ziviler und militärischer Zuständigkeiten - materielle Veränderung der Rechtsstaatlichkeit - Stärkung von Regionalinstitutionen

4. Ausblick

Die Förderung von Good Governance in arabischen Staaten unterscheidet sich maßgeblich von vergleichbaren entwicklungspolitischen Anstrengungen in anderen Regionen. Die grundsätzlich verschiedene Ausgangssituation hat Auswirkungen auf die Wahl von Partnern und die sinnvolle Sequenzierung von Förderaktivitäten. In diesem abschließenden Kapitel werden grundsätzliche Aussagen zusammengefasst und Herausforderungen thematisiert. Die Annahme dieser Herausforderungen ist für die zukünftige Förderung von Good Governance in arabischen Staaten unverzichtbar.

Ausgangssituation

Die Förderung von Good Governance muss in zahlreichen arabischen Staaten von der besonders schwierigen Ausgangsposition minimaler gesellschaftlicher Partizipation und hoher Machtkonzentration ausgehen. Entwicklungszusammenarbeit kann lediglich Kapazitäten fördern und Entscheidungsträger bei der Erreichung ihrer Ziele sowie der Gestaltung des angemessenen Weges dorthin beraten. Die Reformbereitschaft selbst kann nur indirekt gefördert werden. Dies wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass der Entwicklungspolitik westlicher Staaten oder Organisationen in arabischen Staaten häufig mit ausgeprägtem Misstrauen begegnet wird. Entwicklungspolitische Initiativen können leicht als Teil einer aufgezwungenen Neuordnung missverstanden werden.

Aus diesem Grund sind Versuche, entwicklungspolitische Unterstützung an Bedingungen zu knüpfen (Konditionalität), in dieser ohnehin vergleichsweise ressourcenreichen Region noch weniger Erfolg versprechend als in anderen Regionen.

Insgesamt mangelt es noch immer an einem hinreichenden Verständnis der politischen und kulturellen Grundlagen für die Governance in arabischen Staaten. Die Förderung von Good Governance in arabischen Staaten kann ohne ein entwickeltes Bewusstsein für die Risiken gesellschaftlichen Wandels in der Region kaum erfolgreich sein. Die Unterstützung der politischen Öffnung und der stärkeren Kontrolle des Sicherheitssektors muss in einer Situation prekärer innerer Sicherheit vorsichtig angegangen werden. Die Frage, welchen Wert der öffentliche Raum hat, wenn dieser von antidemokratischen Organisationen besetzt wird, verlangt ebenso nach einer ausgewogenen Vorgehensweise. Die differenzierte Analyse von Politik und Gesellschaft sowie gesellschaftlicher Subsysteme wird die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit weiter verbessern helfen.

Partner

Aufgrund der besonderen Ausgangssituation, insbesondere dem fortbestehenden Misstrauen, ist eine ausgewogene Auswahl der Partnerorganisationen entscheidend. Neben der Unterstützung säkularer Partner gilt es verstärkt, islamische und gemäßigte islamistische Organisationen für die Zusammenarbeit zu gewinnen. Diese sind in den Augen der Bevölkerungsmehrheiten glaubwürdige Träger gesellschaftlichen Wandels. In der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit religiösen Organisationen lassen sich die entwicklungsorientierten Aspekte des Islam und der durch ihn geprägten Kultur besser verstehen und für politische Reformprozesse in Wert setzen. Zugleich bedeutet deren Einbindung in Reformdiskussionen ein liberales Gegengewicht zu fundamentalistischen Strömungen, die den politischen Diskurs häufig dominieren.

Für die Zusammenarbeit mit islamistischen Gruppen sollten jedoch klare Mindeststandards vereinbart werden. Diese betreffen insbesondere die Rechte von Frauen und religiösen Minderheiten sowie die Möglichkeiten einfacher Mitglieder, sich an innerorganisatorischen Prozessen zu beteiligen. Die konkrete Zusammenarbeit mit religiös begründeten Gruppen wird anspruchsvoll bleiben und beide Seiten vor die Herausforderung stellen, sich ernsthaft aufeinander einzulassen. Dabei sind beträchtliche Unterschiede zu überbrücken: In Europa hat sich in den vergangenen Jahrhunderten die weitgehende Trennung weltlicher und religiöser Macht etabliert. Der Islam trennt nicht scharf zwischen weltlicher und religiöser Gemeinschaft. In vielen arabischen Staaten bestehen enge Verflechtungen zwischen gesellschaftlichen und politischen Organisationen und religiösen Autoritäten. Werden diese und andere kulturelle Unterschiede nicht frühzeitig und konstruktiv thematisiert, können daraus ernste Herausforderungen für Entwicklungspartnerschaften erwachsen.

Wichtigste Partner der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind und bleiben Regierungen. Die von diesen und anderen staatlichen Stellen eingeleiteten Reformen sind ernstzunehmende Ansatzpunkte und sollten nicht als Fassadenreformen abgetan werden. Zur Förderung von Good Governance sollte die EZ solche staatlich gesteuerten Initiativen ernst nehmen und entsprechend den eigenen Standards überprüfen. Fortschritte können nur dort gefördert werden, wo sie bereits stattfinden. Es ist daher sinnvoll, sich zunächst auf jene Partnerländer zu konzentrieren, deren Selbstverpflichtung zu Good Governance gemeinsame Erfolge wahrscheinlich machen. Dies ist gegenwärtig eher in einigen arabischen Monarchien zu beobachten (Marokko, Jordanien). Die Auswahl muss jedoch im Einzelfall auf Grundlage detaillierter Studien, vor allem jedoch intensiver Konsultationen mit den Regierungen erfolgen.

Zugleich kann es auch sinnvoll sein, eine begrenzte Zusammenarbeit mit Regierungen einzugehen, deren soziale und politische Ordnung den europäischen Erwartungen hinsichtlich Menschenrechten und Pluralismus noch nicht entspricht. Hierbei ist ein politischer Dialog nötig, der zwar von Werten geleitet ist, zugleich aber Raum für unterschiedliche Wahrnehmungen lässt. So kann auch in „schwierigen Partnerschaften“ ein Lernen über-, von- und miteinander beginnen.

Sequenzierung

In Kapitel drei wurde bereits eine Sequenzierung von Fördermaßnahmen angedeutet. Gemeint ist ein gestuftes Vorgehen, bei dem die Governance-Förderung an die Verfasstheit der Regime und deren Reformbereitschaft angepasst wird. Diese Verfahrensweise beginnt idealtypisch mit der Förderung der Voraussetzungen von Good Governance. Bei der Förderung des Bildungssystems und des privatwirtschaftlichen Sektors (wie auch im Wasserbereich) werden konkrete sozioökonomische Herausforderungen der arabischen Gesellschaften bearbeitet. Im unmittelbaren Kontext der geförderten Maßnahmen lassen sich darüber hinaus mehr Transparenz, Diskussion und Beteiligung anregen und erproben. Governance wird als Querschnittsaufgabe begriffen. Die Reformbereitschaft der Partnerregierung und anderer potenzieller Partner, die hinsichtlich einer offen politischen Kooperation evtl. noch Zurückhaltung signalisieren, kann so getestet und ermutigt werden.

Liegt diese Reformbereitschaft vor, so lassen sich auf Grundlage der gewonnenen Erfahrungen Aktivitäten der Governance-Förderung innerhalb der bestehenden politischen Rahmenbedingungen vereinbaren. Die Zusammenarbeit erweitert sich somit auf den im engen Sinne politischen Bereich, wobei das politische System des Partnerlandes der Orientierungsrahmen bleibt. Innerhalb dieses Rahmens werden gemeinsam Widersprüchlichkeiten gemindert, Effizienzen sowie die allgemeine Informiertheit über politische Prozesse und Strukturen erhöht.

Im Falle entsprechender Nachfrage nach konkreter Beratung politischer Reformprozesse aus dem Partnerland kann Entwicklungszusammenarbeit auch an der Veränderung politischer Rahmenbedingungen mitwirken. Dies kann im Einzelfall auch sensible Fragen wie Machtverteilung und Verfahren politischer Entscheidungsfindung einschließen. Im Sinne der beschriebenen Sequenzierung profitiert diese sehr politische Form der Entwicklungszusammenarbeit von den mittel- bis langfristig entstandenen Vertrauensverhältnissen, die bei der gemeinsamen Veränderung der politischen Rahmenbedingungen in Wert gesetzt werden können.

Die hier vorgeschlagene Sequenzierung ist als idealtypisch zu verstehen. In Einzelfällen werden, um Wirkungen zu erzielen, abweichende Prioritäten vereinbart werden. In der Praxis werden verschiedene Ansätze auch gleichzeitig verfolgt.

Methoden und Instrumente

Für die sehr langsamen politischen und gesellschaftlichen Reformen hin zu besserer Governance sind auch in arabischen Staaten eher Jahrzehnte als Jahre zu veranschlagen. Die zielgerichtete Begleitung von derart langfristigen Prozessen, ist mit der an Geschäftsjahren und Legislaturperioden orientierten entwicklungspolitischen Praxis nur schwer zu leisten. Entsprechend wichtig ist es, Strategien zu verfolgen, die langfristig angelegt und somit für Partnerorganisationen berechenbar und verlässlich sind. Bei aller Langsamkeit der hier zur Diskussion stehenden Reformprozesse sollten häufig auftretende kurzfristige Dynamiken jedoch nicht ignoriert werden. Um diese *windows of opportunity* (politische Generationenwechsel, Friedensschlüsse, Wahlen) zu nutzen ist eine weitere Flexibilisierung und Dynamisierung entwicklungspolitischer Instrumente anzustreben. Flexible Regionalfonds könnten beide Anforderungen verbinden.

5. Literatur- und Materialienverzeichnis

- Alexandria-Deklaration (<http://www.arabreformforum.com/English/Document.htm>).
- Aliboni, Robert (2004): Promoting Democracy in the EMP, Which Political Strategy? EuroMeSCo reports, Working Group I, Third Year Report, Lissabon.
- Baaklini, Adbo/Denoëux, Guilain/Springborg, Robert (1999): Legislative Politics in the Arab World: The Resurgence of Democratic Institutions, London.
- Brynen, Rex/Korany, Bahgat/Noble, Paul (Hg.) (1995): Political Liberalization & Democratization in the Arab World, Bd. 1: Theoretical Perspectives, Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002): Positionspapier „Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Positionspapier des BMZ“ (BMZ Spezial 44), Bonn.
- Carothers, Thomas (2003): Is Gradualism Possible? Choosing a Strategy for Promoting Democracy in the Middle East, Carnegie Endowment, Middle East Series, Washington.
- Esposito, John L. und James P. Piscatori (1991): „Democratization and Islam“, in: The Middle East Journal, Vol. 45, Nr. 3.
- GTZ – Würth, Anna (2004): Frauenrechte in der arabischen Welt. Eschborn.
- GTZ – Ganter, Elvira (2005): Entwicklungszusammenarbeit in islamisch geprägten Ländern. Beispiele aus der Arbeit der GTZ. Eschborn.
- Hanf, Theodor (2002): Konflikträchtigkeit von Kulturen und Religionen: „Lessons learned“ und offene Fragen, in: Entwicklungspolitik, 21/2002, November, S. 26-30.
- Hawthorne, Amy (Januar 2003): Can the United States Promote Democracy in the Middle East?, Carnegie Endowment, Washington.
- Huber, Bettina (2004): Governance, Civil Society and Security in the Euro-Mediterranean Partnership: Lessons for a More Effective Partnership. EuroMeSCo papers 39, Lissabon.
- International IDEA (2000): Democracy in the Arab World: Challenges, Achievements and Prospects, Stockholm.
- International IDEA (2004): Democracy in the Arab World. An overview of the international IDEA project, Stockholm.
- Karkutli, Nadim/Bützler, Dirk (1999): Final Report: Evaluation of the MEDA Democracy Programme 1996-1998, Brüssel, (<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/med/951460.pdf>).

- Khair ad-Din Hassib (1988): *Mustaqbal al-Umma al-Arabiyya: At-Tahaddiyat wa-l-Khayrat*, Beirut.
- Kienle, Eberhard (2003): Politische Systeme im Wandel: Globalisierung und Demokratisierung in der arabischen Welt, in: *Der Bürger im Staat: Islam und Globalisierung*, 53. Jg., Heft 2/3, S. 96-103.
- Kneissl, Karin (2002): Legitimer Widerstand oder Terrororganisation: Widersprüchliche Einschätzungen der islamistischen Hisbollah im Libanon, in: *Entwicklungspolitik*, 21/2002, November, S. 39-41.
- Nasr Hamid Abu Zayd (2003): Spricht Gott nur Arabisch?, in: *Die Zeit*, 05/2003.
- Ottaway, Marina (2003): Thinking Big: Democratizing the Middle East, in: *Boston Globe*, January 5, 2003.
- Ottaway, Marina/Carothers, Thomas/Hawthorne, Amy/Brumberg, Daniel (2002): Democratic Mirage in the Middle East, Policy Brief 20, Carnegie Endowment, Washington.
- Platform for Democratic Governance in the Islamic World (<http://www.ndi.org/cdiw/pages/platform.html>).
- Prokop, Michaela (2003): Saudi Arabia: The Politics of Education, in: *International Affairs* 79.1, S. 77-89.
- Sanaa-Deklaration, Website von No Peace without Justice (<http://www.npwj.org>).
- Statement des Arab Business Council, auf der Website des World Economic Forum (<http://www.weforum.org>).
- UNDP (2002): Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations, New York.
- UNDP (2003): Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society, New York.
- UNDP (2005): Arab Human Development Report 2004. Towards Freedom in the Arab World, New York.
- U.S. Department of State (18.06.2003): Fact Sheet: The U.S.-Middle East Partnership Initiative: Expanding Political Opportunity (<http://www.state.gov/p/nea/rls/22251pf.htm>).
- World Bank (September 2003): Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability, Mena Development Report, Washington.

Anhang: Projektbeispiele

Projektbeispiel Tunesien

Hintergrund

Nach der Unterzeichnung der Beitrittserklärung zum Freihandelsabkommen mit der EU, das 2012 in Kraft treten soll, hat die tunesische Regierung ein Programm zur Anpassung der tunesischen Wirtschaft an europäische Wirtschaftsbedingungen gestartet. Im Zuge dieser Anpassung kommt der Stärkung von Verbänden und anderen Organen der Interessenvertretung und der Dienstleistungserbringung für kleinere und mittlere Landwirtschaftsbetriebe große Bedeutung zu. Ihre Entwicklung und Förderung ist notwendig, da es nur wenige effektive Verbände in Tunesien und der Region insgesamt gibt. Die Unterstützung dieses Prozesses kann dazu beitragen, dass Interessenvertretungen im Dialog mit staatlichen Stellen auf die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen im Sinne einer guten und verantwortungsvollen Regierungsführung hinarbeiten.

Das Vorhaben

Das Vorhaben „Förderung ländlicher Institutionen“ trägt dazu bei, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Institutionen in Tunesien zu verbessern. Den Landwirten und Fischern sollen die für eine effiziente Produktion erforderlichen Dienstleistungen zeitgerecht, in guter Qualität und zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung stehen.

Es handelt sich um ein Vorhaben zur Institutionenentwicklung mit einer starken Politikberatungskomponente. Es wurden grundlegende Fragestellungen der Entwicklung ländlicher Institutionen bearbeitet und für die dringendsten Probleme Lösungsvorschläge mit Modellcharakter erprobt.

In dem Projekt werden eine Vielzahl von Handbüchern, Leitfäden und Ausbildungsbroschüren erstellt, die zum einen im Rahmen von Seminaren und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen als didaktisches Material verwendet werden und zum anderen so verfasst wurden, dass sie auch selbsttragend als Nachschlagwerke in den Institutionen verwendet werden können. Zudem wurde seitens des Projektes eine Textsammlung aller Gesetze, Erlasse und Verordnungen bezüglich ländlicher Institutionen zusammengestellt und landesweit verteilt, um die Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen.

Im Dialog mit den relevanten Organisationen und betreffenden Institutionen wurde ein agrar- und institutionenpolitisches Konzept für eine Restrukturierung des Agrarsektors erarbeitet. In Seminaren und Informationsveranstaltungen wurde zudem das kommunale und regionale Umfeld der berufsständischen Selbsthilfeorganisationen über deren veränderte Rollen informiert.

Projektbeispiel Mauretanien

Hintergrund

Mit Inkrafttreten der Verfassung von Juli 1991 begann eine umfassende Demokratisierung der mauretanischen Gesellschaft. In Mauretanien werden die Bemühungen um gute Regierungsführung als Grundpfeiler der Anstrengungen zur Armutsreduzierung angesehen.

Das nationale Programm zur guten Regierungsführung vom Dezember 1999 betont in seinem Ansatz zur Herstellung demokratischer Strukturen die zentrale Bedeutung des Parlaments für die Kontrolle der Exekutive, die Gesetzgebung und die repräsentative Beteiligung der Bevölkerung an den politischen Entscheidungsprozessen.

Das Vorhaben

Das Projekt „Unterstützung der mauretanischen Nationalversammlung“ soll das Parlament dabei unterstützen, seine verfassungsgemäße Rolle bei der Gesetzgebung und bei der Kontrolle der Exekutive verstärkt wahrzunehmen.

Das Projekt hat eine große Politikberatungskomponente. Die Abgeordneten und das Verwaltungs- und Parlamentspersonal werden in Informations- und Fortbildungsveranstaltungen notwendige Fachkenntnisse vermittelt bekommen. Sie erarbeiten konkrete Vorschläge, um effektivere Verfahren der Parlamentsarbeit zu etablieren, und erhöhen dadurch die bisher noch nicht ausreichende Leistungsfähigkeit von Verwaltungs- und Parlamentsdiensten. Die Installierung notwendiger technischer Ausstattung (z. B. Intra- und Internet, IT-gestütztes Abstimmungssystem) eröffnet den Abgeordneten und dem Verwaltungspersonal zusätzlich neue Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten. Mit einem Dokumentationszentrum sollen Texte und Berichte rasch verfügbar gemacht werden, um eine kontinuierliche und ausreichende Information des Parlaments durch die Regierung sicherzustellen.

Durch die Erstellung eines Bürgerleitfadens, mit Informationssendungen in Rundfunk und Fernsehen sowie öffentlichen Beratungsveranstaltungen soll die Wahrnehmung der Nationalversammlung in der Öffentlichkeit verstärkt werden. So können die Beteiligung der Zivilgesellschaft und die Anteilnahme der gesellschaftlichen Gruppen an der parlamentarischen Arbeit zu einer Anerkennung des Parlaments im demokratischen Gemeinwesen führen.

Projektbeispiel Marokko

Hintergrund

Traditionelle patriarchalische Verhaltensmuster und religiöse Normen gestehen den marokkanischen Frauen eine schwache gesellschaftliche Position zu. Die Verminderung der Disparitäten zwischen den Geschlechtern entspricht wichtigen entwicklungspolitischen Prioritäten der marokkanischen Regierung. Sowohl der seit 1999 amtierende marokkanische König Mohammed VI als auch der seit 1998 regierende Premierminister Youssoufi haben sich öffentlich für eine Stärkung der Rechte von Frauen ausgesprochen. Das Parlament hat die in Gesetzesform überführten Reformvorschläge mittlerweile gebilligt.

Die unverändert zu beobachtende Benachteiligung von Frauen im öffentlichen Leben Marokkos ist ein wichtiger Interventionsbereich für die deutsch-marokkanische Entwicklungszusammenarbeit.

Das Vorhaben

Der methodische Ansatz des Vorhabens „Integration des Gender-Ansatzes in die marokkanische Wirtschafts- und Sozialpolitik“ enthält die Verankerung des Gender-Ansatzes als Querschnittsaufgabe in der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie vorbereitende Maßnahmen zu dessen Einführung in die Privatwirtschaft. Die Aktivitäten setzen auf Makroebene (Politikberatung), Mesoebene (Institutionenberatung) und auf Mikroebene (Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft) an.

Durch Fortbildungsmaßnahmen für Personen aus staatlichen und para-staatlichen Institutionen, dem Privatsektor und aus NRO werden die Kapazitäten hinsichtlich Strategieentwicklung und methodischer Ansätze gestärkt. Zudem soll eine Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Gender und Armutsbekämpfung erarbeitet und umgesetzt werden. Dazu gehören die Veröffentlichung von Jahresberichten über die geschlechterdifferenzierte Armutssituation und ein Internetangebot des Frauenministeriums. Um den Erfahrungsaustausch und die Netzworkebildung zu unterstützen, werden Runde Tische, Workshops und Seminare organisiert.

Durch die Erarbeitung von Instrumenten und Normen wird eine Institutionalisierung des Gender-Ansatzes bei der Planung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken sowie von Entwicklungsprogrammen auf nationaler und regionaler Ebene erleichtert. Um eine schnelle bzw. weit reichende Akzeptanz des Gender-Ansatzes bei wichtigen Entscheidungsträgern sicherzustellen, wird die ökonomische Relevanz der Planung und Durchführung von geschlechterdifferenzierten Maßnahmen deutlich herausgestellt.

Um den armen Bevölkerungsgruppen die Einbringung ihrer Interessen in den politischen Prozess zu ermöglichen, werden Nichtregierungsorganisationen gefördert. Zugleich werden Politiken des öffentlichen Sektors durch die öffentliche Diskussion und die Etablierung entsprechender Monitoring-Systeme transparenter und nachprüfbarer, womit ein wichtiger Beitrag zugunsten einer guten Regierungsführung geleistet wird. Insgesamt reagiert das Vorhaben auf die neuen positiveren Rahmenbedingungen und bietet entsprechende Trainings und Sensibilisierungsmaßnahmen an.

Projektbeispiel Jemen

Hintergrund

Die Republik Jemen zählt zu den ärmsten Ländern der Welt. Seit Mitte der 90er Jahre hat die Regierung umfangreiche wirtschaftliche und soziale Reformprogramme eingeleitet, deren erste gesamtwirtschaftliche Erfolge zu einer gewissen makroökonomischen Stabilisierung führten. Sie konnten jedoch nicht verhindern bzw. hatten selbst zur Folge, dass die Armut eines großen Teils der Bevölkerung weiter zugenommen hat. Auch die eingeleiteten „Abfederungsprogramme“ haben bisher nur begrenzte Wirkung gezeigt.

Vor diesem Hintergrund wurde die Armutsminderungsstrategie (Poverty Reduction Strategy, PRS) entwickelt. Das Ministerium für Planung und Internationale Zusammenarbeit

(Ministry of Planning and International Cooperation, MPIC) hat im Prozess der Erarbeitung, der Koordinierung der Umsetzung, dem Monitoring und der Fortschreibung der Strategie eine zentrale Rolle übernommen.

Die komplexen Aufgaben im Rahmen des PRS-Prozesses stellen für das Ministerium einen neuen Aufgabenbereich dar, in dem es nur unzureichende Qualifikation und Erfahrung besitzt.

Das Vorhaben

Das Vorhaben „Institutionelle Kapazitätsentwicklung des MPIC“ ist darauf angelegt, die entwicklungspolitische Orientierung staatlichen Handelns, insbesondere hinsichtlich eines stärkeren Armutsbezugs der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, zu fördern. Es unterstützt zentrale Bereiche der nationalen Entwicklungsstrategie, ihre Ausarbeitung und Umsetzung durch eine stärkere Partizipation der Zivilgesellschaft und Dezentralisierung. Als Beratungsprojekt richtet sich das Vorhaben zunächst an die Fach- und Führungskräfte der jemenitischen Verwaltung, die als Mittler agieren. Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen des „Capacity Development“ zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des MPIC hinsichtlich seiner PRS-bezogenen Aufgaben. Auf der Grundlage von Beratungsleistungen und Fortbildungsmaßnahmen soll die analytische Kapazität verbessert und das Ministerium in die Lage versetzt werden, seine Aufgaben bei der Erarbeitung (und dem Monitoring der Umsetzung) von Strategien und Politiken für eine auf Armutsbekämpfung ausgerichtete sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung und die Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen für eine verbesserte Nutzung öffentlicher Ressourcen effizient wahrzunehmen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei Maßnahmen zur Unterstützung einer partizipativen (Zivilgesellschaft und Privatsektor einschließenden) dezentralen Planung und Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie, der Qualifizierung der Mitarbeiter in Fragen der Gestaltung von armutsorientierten Politiken und Entwicklungsprojekten sowie der Entwicklung eines nationalen computergestützten Systems zum Monitoring der Umsetzung von PRS, der Millennium Entwicklungsziele und von Entwicklungsplänen geschenkt.

Projektbeispiel Ägypten

Hintergrund

Nach dem AHDR 2002 ist die gesellschaftliche und wirtschaftliche Ausgrenzung von Frauen eines der drei Kernhindernisse für die Entwicklung der arabischen Gesellschaften. Indem die Gleichstellung von Frauen gefördert wird, werden nicht nur die bisher zuwenig ausgeschöpften Ressourcen von Frauen für den Entwicklungsprozess genutzt. Es ist zugleich ein Beitrag zu einem breiteren gesellschaftlichen und politischen Prozess. In Ägypten lässt sich das Problem am Personenstandsrecht veranschaulichen. Frauen werden meistens zunächst im Ausweis ihres Vaters und dann in dem des Ehemannes geführt. Ohne eigene Papiere sind Frauen jedoch im juristischen Sinne nicht existent und haben daher nur schwer Zugang zu sozialen Diensten, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Kreditaufnahme oder Wahlen. Obwohl Frauen in Ägypten einen eigenen Personalausweis beantragen dürfen, nehmen viele von ihnen dieses Recht aufgrund des komplizierten, langwierigen und oftmals einschüchternden Ausstellungsprozesses nicht wahr.

Das Vorhaben

Die deutsche Technische Zusammenarbeit unterstützt in Ägypten die Projektkomponente „Personalausweise für Frauen“ des Sektorvorhabens „Frauenrechte stärken“ über die Nichtregierungsorganisation Association for the Development and Enhancement of Women. Ziel des Vorhabens ist es, Frauen den Zugang zu offiziellen Dokumenten und Personalausweisen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Das Projekt organisierte eine Konferenz, um die Probleme von betroffenen Frauen in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und die Unterstützung durch Politik und Zivilgesellschaft für eine Änderung des Ausstellungsverfahrens zu gewinnen. Diese öffentliche Problemdiskussion mit Aussagen von betroffenen Frauen soll eine generelle Bewusstseinsänderung in der Bevölkerung über Frauenrechte einleiten. Ergebnis der Konferenz waren für die Weiterleitung an das Parlament bestimmte Empfehlungen für eine Verfahrensvereinfachung. Als Vorbereitung für die Konferenz wurden aus Vertreterinnen und Vertretern von Regierung und Zivilgesellschaft Teams gebildet, die auf Provinz- und Landesebene das Projekt vorstellten und eine öffentliche Debatte anregten. Zudem wurde ein Medien- und Kommunikationskomitee gegründet, um die Vor- und Nachbereitung der Konferenz zu begleiten und eine kontinuierliche Berichterstattung zu garantieren. Mit der Verbreitung einer Vielzahl von Informations- und Beratungsmaterialien, die die Schwierigkeiten von Frauen detailliert aufzeigen und an alle relevanten Personen im National Council of Women, den Ministerien sowie zahlreiche Medienvertreter versandt wurden, soll das Thema im öffentlichen Bewusstsein gehalten werden.



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80
65726 Eschborn

Telefon: ++49 (0) 61 96 79-0
Telefax: ++49 (0) 61 96 79-11 15
Internet: <http://www.gtz.de>

