

Demokratisierung in der arabischen Welt: Von Transformationserfahrungen in anderen Regionen lernen

Die gesellschaftspolitischen Umbrüche in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens lassen auf einen arabischen Frühling hoffen und müssen hinsichtlich ihrer Tragweite den Vergleich mit den Demokratisierungsprozessen in Osteuropa nicht scheuen. Nach 1989 kann 2011 das nächste historische Datum werden, verbunden mit der Aussicht auf demokratische Nachbarschaft an der Südseite des Mittelmeers. In beiden Fällen wurden Experten, Journalisten und Politiker von der Geschwindigkeit und Intensität der gesellschaftlichen Umbrüche überrascht. Gerade mit Blick auf die arabische Welt hatte kaum jemand damit gerechnet, dass der Wunsch nach Demokratie und Mitbestimmung die Bürger zum Widerstand gegen ihre autoritären Herrscher einen und mobilisieren könnte. Jahrzehnte hatte die Außenpolitik der westlichen Staaten aus geostrategischen und machtpolitischen Erwägungen auf diese repressiven Regime gesetzt, da sie im Gegensatz zur einzigen vermuteten Alternative – dem religiösen Fundamentalismus – verlässlich und stabil zu sein schienen.

Der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung (BTI), der für 128 Entwicklungs- und Transformationsländer die Fortschritte in Richtung rechtsstaatliche Demokratie und sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft und die damit verbundenen Regierungsleistungen analysiert und bewertet, hat auch eingedenk der osteuropäischen Erfahrungen einen normativen Bezugsrahmen gesetzt, der prinzipiell allen Weltregionen und Kulturkreisen ein ähnliches Streben nach Freiheit, politischer und wirtschaftlicher Mitbestimmung, Wohlstand und gerechten Einkommensverhältnissen unterstellt. Diese Untersuchungsprämisse sieht sich angesichts der Umbrüche in der arabischen Welt klar bestätigt. Die Demokratieagenda der Demonstranten in Tunis und Kairo, aber nunmehr auch in Manama und Damaskus, hat in beeindruckender Weise verdeutlicht, dass es auch im arabischen Raum mehr politische Alternativen gibt, als zwischen repressiver Herrschaft und fundamentalistischem Gottesstaat zu wählen.

Die Unterstützung von vermeintlich stabilen Autokratien untergräbt nicht nur die Glaubwürdigkeit des Westens als Verfechter von Demokratie und Menschenrechten. Sie wird vor allem den Hoffnungen und Zielen der Menschen in Entwicklungs- und Transformationsländern nicht gerecht. Der vorgebliche Dualismus von sicherheitspolitischer Realpolitik und demokratieförderndem Idealismus sollte der Einsicht weichen, dass gute Regierungsführung und langfristige Stabilität nicht ohne umfassende politische und wirtschaftliche Beteiligung, nicht ohne rechtsstaatliche Demokratie und sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft zu erreichen sind – wie in Osteuropa vor gut zwanzig Jahren nun auch in Nordafrika und dem Nahen Osten.

Von anderen Transformationserfahrungen lernen

Die in ihrer potentiellen Tragweite mit der osteuropäischen Demokratisierung vergleichbaren Umbrüche in der arabischen Welt bringen die Versuchung mit sich, nunmehr europäische Erfahrungen bei der schwierigen und vermutlich langwierigen Transformation der südlichen Nachbarn ins Spiel zu bringen. Tatsächlich haben die arabischen Reformbewegungen ihre diesbezügliche Eigeninitiative und Lernfähigkeit bereits eindrucksvoll unter Beweis gestellt, indem sie Erfahrungen Anderer mit zivilgesellschaftlichem Widerstand gegen Autokraten –

wie sie beispielsweise die serbische Organisation *Otpor!* praktiziert und weitervermittelt hat – gründlich studiert und erfolgreich für sich selbst nutzbar gemacht haben. In der hoffentlich anstehenden Konsolidierungsphase junger Demokratien in Nordafrika werden sich noch weitere Erfahrungen Osteuropas hilfreich einbringen lassen – die Notwendigkeit einer frühzeitigen rechtsstaatlichen Verankerung demokratischer Gewinne, der langfristige Vorteil einer nachhaltigen Konsultation zivilgesellschaftlicher Kräfte anstelle von informellen Elitenabsprachen, die genaue Abwägung geeigneter Wahltermine zur Vermeidung frühzeitiger ethnischer Zerklüftung. Allerdings wird es nicht um den Export von Blaupausen gehen, da sich die Situation in der arabischen Welt in einigen wesentlichen Punkten von den Rahmenbedingungen osteuropäischer Transformationsprozesse unterscheidet. Doch auch aus den Unterschieden ist zu lernen:

Erstens hatten die osteuropäischen Länder einen doppelten Transformationsprozess zu bewältigen und mussten neben der einsetzenden Demokratisierung zudem den Übergang von einer planwirtschaftlichen Staatswirtschaft zu einer Marktwirtschaft bewältigen. Wie sich aus den euphorischen Berichten von Weltbank oder World Economic Forum ablesen lässt, stellt sich diese Notwendigkeit in zahlreichen arabischen Ländern nicht. Anders als diese Berichte, die die Wirtschaftsentwicklung in Ländern wie Ägypten oder Tunesien zuletzt in den höchsten Tönen lobten, mahnt der an dieser Stelle skeptischere Blick der BTI-Ländergutachten jedoch auch eine Berücksichtigung der Kosten von Liberalisierung an (Jugendarbeitslosigkeit, Stadt-Land-Gefälle, ausgeprägte soziale Ungleichheit), die in diesen Ländern erst noch bewältigt werden müssen. Das im BTI postulierte Attribut einer „sozialpolitisch flankierten“ Marktwirtschaft braucht im arabischen Raum mehr Geltung, und deshalb muss neben der Beseitigung von Vetternwirtschaft und Korruption der gezielte Auf- und Ausbau einer tragfähigen und inklusiven Sozialordnung im Vordergrund stehen. Dieser Fokus wurde in den osteuropäischen Transformationsprozessen vielerorts erst (zu) spät gesetzt, so dass Populismus und Vergangenheitsverklärung die politischen Debatten zwischenzeitlich bestimmen konnten. Diese restaurativ-populistische Phase Osteuropas sollten sich die heutigen arabischen Reformer vergegenwärtigen und die soziale Komponente wirtschaftlichen Wandels nicht außer Acht lassen.

Zweitens waren die Startbedingungen hinsichtlich des Bildungsgrades und der Verwaltungsstruktur für die Länder des ehemaligen Ostblocks ungleich günstiger. Ein vom Transformation Index wiederholtes identifiziertes Kernproblem vieler arabischer Länder ist das erschreckend niedrige Bildungsniveau und ein damit einhergehender Mangel an Fachkräften. Hinzu kommt ein häufig ineffizienter, korrupter und unzureichend entwickelter Verwaltungsapparat, der die Aussichten auf einen stabilen Transformationsprozess trübt. Die Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen hatte im osteuropäischen Raum ungleich bessere Voraussetzungen als in der arabischen Welt. Vor einer tiefen Beratung beim Aufbau einer demokratischen und responsiven Verwaltung, wie sie im Rahmen der Twinning-Projekte zwischen West- und Osteuropa stattgefunden hat, ist deshalb Grundlagenarbeit zu leisten. Hier lehrt der Blick nach Osteuropa die Bedeutung von deutlich verstärkten Anstrengungen im Bildungsbereich.

Drittens fehlt den arabischen Ländern eine externe Stabilisierung, wie sie die Beitrittsperspektive für viele Länder in Ostmittel- und Südosteuropa geboten hat. Hier wird sich die EU im Rahmen von Marktzugängen, Handelserleichterungen und wirtschaftlicher Kooperation eingehender Gedanken machen müssen, wie eine letztlich für alle Seiten nützliche und stabilisierende Kooperation ausgestaltet werden kann. Die in wenigen Tagen

stattfindende Kronberg-Konferenz, die die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit dem marokkanischen Außenministerium ausrichtet, wird erste Anhaltspunkte dafür aufzeigen.

Schließlich bieten die in Ostmittel- und Südosteuropa gemachten Erfahrungen ein reichhaltiges Arsenal an Beispielen für gute Regierungsführung und strategische Politikgestaltung. So lohnt sich ein Blick nach Mazedonien, das aufgrund seiner ethnischen Vielfalt im Ohrid-Abkommen von 2001 eine Reihe von innovativen Vereinbarungen getroffen hat, um eine angemessene Repräsentanz auch der albanischen Minderheit in Politik und Verwaltung zu gewährleisten. Neben der Dezentralisierung der Verwaltung und der gleichberechtigten Berücksichtigung der albanischen Sprache geschah dies vor allem durch das Prinzip der doppelten Mehrheit, so dass Parlamentsbeschlüsse neben der Mehrheit aller Abgeordneten auch die Mehrheit innerhalb der ethnisch-albanischen Minderheitsfraktion benötigen. Für arabische Länder mit einer heterogenen Bevölkerungsstruktur (religiöse Konflikte in Bahrain oder konkurrierende Stämme in Libyen) kann dies ein Beispiel sein, wie sich Demokratisierung und Integration verbinden lassen.

Um aus gelungenen Transformationsprozessen zu lernen, empfiehlt es sich aber, sich nicht alleine auf europäische Erfahrungen zu beziehen. Um Vergleiche zwischen allen Weltregionen zu ermöglichen, erstellt der BTI, der als einziger Index weltweit auf der Basis von Expertenbewertungen eine qualitative Analyse von Regierungsleistungen bietet, detaillierte Ländergutachten zu 128 Entwicklungs- und Transformationsländern. Folgende Beispiele von Good Governance verdienen unserer Ansicht nach besondere Aufmerksamkeit:

Das erste naheliegende Beispiel sind islamisch geprägte Staaten, die ein vom Militär dominiertes politisches System unter zivile Kontrolle gestellt und gleichzeitig erreicht haben, dass religiös motivierter Extremismus keine herausragende, den Transformationsprozess unterminierende Rolle erlangen konnte. Eine Erfolgsgeschichte ist – unter Berücksichtigung einer längeren fragilen Übergangszeit – das größte muslimisch geprägte Land der Welt: Indonesien. Gerade der vom ehemaligen Suharto-Vertrauten Jusuf Habibie geleitete Übergang zu einer Zivilregierung nach dem Sturz des Diktators sollte eingehender auf Lernerfahrungen untersucht werden. Zudem gilt die Türkei vielen arabischen Ländern schon heute als Musterbeispiel dafür, wie sich islamisch beeinflusste Politik, politische Mäßigung und regionale Glaubwürdigkeit unter steter Zurückdrängung des Militärs als innenpolitischer Vetomacht miteinander verbinden lassen. Seit der Erstveröffentlichung des BTI im Frühjahr 2004 haben sich die Demokratie- und Marktwirtschaftswerte für die Türkei kontinuierlich verbessert.

Ein weiteres Beispiel ist der strategisch kluge und nachhaltige Umgang mit verfügbaren Ressourcen, wie ihn seit vielen Jahren die Regierungen von Botswana und Chile praktizieren. Botswana verwendet den primär aus Diamantenabbau herrührenden Reichtum seit der Unabhängigkeit des Landes zur Finanzierung der in nationalen Entwicklungsplänen gesetzten Ziele, die insbesondere den Bildungs- und Gesundheitsbereich betreffen. Chile baut mit den kontinuierlich gestiegenen Erlösen aus dem Kupferbergbau seine Stabilisierungsfonds und Währungsreserven aus und konnte jüngst in Reaktion auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise die antizyklischen Konjunkturprogramme primär aus diesen Rücklagen bestreiten. Für viele der rohstoffreichen arabischen Länder dürfte der strategische und effiziente Umgang mit verfügbaren Ressourcen anderer Entwicklungs- und Schwellenländer gute Beispiele für die eigene Politikgestaltung bereithalten.

Gerade die rohstoffreichen Golfstaaten, in erster Linie Katar, Bahrain und die Vereinigten Arabischen Emirate, setzen ihre Ressourcen besonders intensiv im Bildungssektor ein. Dies resultiert auch aus der Erkenntnis, dass die Rohstoffressourcen endlich sind und die Abhängigkeit vom Öl auf längere Sicht reduziert werden muss, so dass der Dienstleistungssektor ausgebaut werden sollte, was ein gewisses Bildungsniveau bedingt. Die dort gemachten Erfahrungen sollten auch in den rohstoffreichen Ländern Nordafrikas Beachtung finden.

Schließlich lässt sich von Brasilien lernen, wie die Einbindung von sozialen und zivilgesellschaftlichen Gruppen in politische Entscheidungsprozesse praktiziert werden kann, ohne zum Lippenbekenntnis zu verkommen. Schon die Regierung Lula hat zivilgesellschaftliche Organisationen aus allen Bereichen – Gewerkschaften, Frauenorganisationen, Landlosenbewegung, Umweltverbände, Verbraucherschutzorganisationen, Unternehmerverbände – dezidiert in ihre Politik einbezogen. Ein Beispiel ist der von Präsident Lula geschaffene „Rat für wirtschaftliche und soziale Entwicklung“, der eingerichtet wurde, um mit der Bevölkerung in einen sozialen Dialog über Herausforderungen und Zukunft des Landes einzutreten. Mit der „Nationalen Entwicklungsagenda“ legte der aus einfachen Bürgern und zivilgesellschaftlichen Repräsentanten besetzte Rat einen Pakt für nachhaltiges Wachstum mit sozialer Inklusion, Beschäftigung und gerechter Einkommensverteilung vor, dessen Ergebnisse nicht nur in präsidiale Entscheidungsprozesse Eingang fanden, sondern dessen Umsetzung kontinuierlich überprüft wurde. Es ist kein Zufall, dass der Gewinner des diesjährigen Reinhard-Mohn-Preises der Bertelsmann Stiftung – der Bürgerhaushalt der brasilianischen Stadt Recife – ebenfalls aus diesem Land mit hoher Beteiligungskultur kommt. Angesichts der jüngsten Erfahrungen mit der Mobilisierungsgeschwindigkeit und Durchsetzungsstärke der zivilgesellschaftlichen Kräfte in Nordafrika wären die dortigen Regierungen gut beraten, sich am brasilianischen Beispiel zu orientieren.

Diese wenigen Beispiele zeigen: Ein Blick auf die vielfältigen Transformationsprozesse weltweit hilft, von den Stärken und Erfolgen anderer Länder und Regierungen zu lernen. Der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung stellt dafür ein wesentliches Instrument zur Verfügung.

Über den Transformation Index (BTI):

Der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung analysiert und bewertet die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und politischem Management in 128 Entwicklungs- und Transformationsländern. Gemessen werden Erfolge und Rückschritte auf dem Weg zu rechtsstaatlicher Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft. Detaillierte Ländergutachten sind die Grundlage für die Bewertung des Entwicklungsstandes und der Problemlagen sowie der Fähigkeit politischer Akteure, Reformen konsequent und zielsicher umzusetzen. Der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung ist damit der erste international vergleichende Index, der die Qualität von Governance mit selbst erhobenen Daten misst und eine umfassende Analyse von politischen Gestaltungsleistungen in Transformationsprozessen bietet.