Nichtregierungsorganisationen, Staat und Zivilgesellschaft in arabischen Ländern

Autor(en): **Ben Néfissa, Sarah**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **28 (2008)**

Heft 55

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-652623

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Sarah Ben Néfissa

Nichtregierungsorganisationen, Staat und Zivilgesellschaft in arabischen Ländern

Im Folgenden* untersuche ich die Beziehung zwischen NGOs und Gouvernementalität in den arabischen Ländern unter zwei grundsätzlichen Fragen. Erstens: Tragen die arabischen NGOs zur Demokratisierung eines politischen Systems bei, das für seine demokratischen Defizite bekannt ist, indem sie Experimentierräume für die Teilhabe der BürgerInnen bereitstellen und/oder neue Räume kreieren, die sich an der Ausarbeitung und der Förderung des öffentlichen Wohls beteiligen? Zweitens: Tragen die arabischen NGOs zur Bildung und Belebung von Zivilgesellschaften bei, die diesen Namen verdienen, das heisst, die fähig sind, als Gegengewicht, als Puffer und als Vermittler zwischen den im Umbruch befindlichen Gesellschaften und den staatlichen Behörden aufzutreten, welche nur noch auf ihren herkömmlichen autoritären Gewohnheiten beruhen und kaum bereit sind, die Forderungen im Kampf gegen die Armut und die Arbeitslosigkeit, für geistige und politische Freiheit und zur Verteidigung bestimmter Interessen zu erfüllen? Oder, so eine weitere Frage, ist es gegenwärtig nicht eher die Demokratisierung „von oben", also durch die arabischen Staaten, die eine wahrhaftige Ausdehnung ihrer Zivilgesellschaften und eine Wiederherstellung verschiedener Formen sozialer und politischer Teilhabe ermöglicht?

Ein Blick auf die arabischen NGOs: zwischen anwaltschaftlichen NGOs und Dienstleistungs-NGOs

Man muss endlich einen klaren Blick auf die arabischen NGOs werfen, die sich zwischen zwei Polen aufspannen: NGOs, die der Bevölkerung zu helfen und sie zu unterstützen suchen, und NGOs, die eine soziale Mobilisierung durch Themen versuchen und die Ordnung der Dinge zu verändern suchen, indem sie sich als kritische Instanz für Antriebe und Vorschläge verstehen. Dabei handelt es sich offensichtlich um eine analytische Unterscheidung, und es existiert, und zwar zunehmend, eine „neue Generation von NGOs" (Denoeux 2002), die beides miteinander verbinden.

Die NGOs der Dienstleistungen, der Wohltätigkeit und der Nächstenliebe haben sich unter dem Einfluss zweier Faktoren erneuert und dynamisiert: durch die verminderten Distributionsmöglichkeiten des Staates und durch die akuten Krisen – wie Bürgerkriege oder Befreiungskriege –, die ein Schrumpfen der staatlichen Apparate zur Folge hatten. Diese NGOs übernehmen soziale und gesundheitliche Kosten, sei es der verarmten städtischen Mittelklassen wie in Ägypten, sei es der gesamten Bevölkerung wie in Palästina. Sie vollziehen gleichermassen eine Rationalisierung und

eine Modernisierung ihrer Verwaltung und ihrer Finanzierung. Trotz ihren Erfahrungen ist ihr Ertrag hinsichtlich der öffentlichen Sozial- und Gesundheitspolitiken stark beschränkt. In Ägypten ist ihr Beitrag zur umfassenden Reform des Gesundheitswesens, wie sie durch die ägyptische Regierung und die Weltbank begonnen wurde, praktisch null, und zwar weil die Behörden die Aufgaben des gemeinschaftlich organisierten Gesundheitswesens kaum kennen, und weil letzteres nicht etwa die Fehler des öffentlichen Gesundheitswesen korrigiert, sondern diese reproduziert: nämlich Konzentration aufs städtische Milieu, Schwergewicht aufs Heilen statt aufs Vorbeugen, Tendenz, sich mehr auf Spezialisten statt auf Generalisten zu verlassen (Chiffoleau 1998). So haben sich zum Beispiel die jemenitischen Organisationen zur Bekämpfung der Armut, weil sie von internationalen Spendern abhängig sind und weil ihre politischen Möglichkeiten durch den Staat eng begrenzt werden, darauf konzentriert, „Zulieferdienste" zu leisten und keine eigenständigen Vorstellungen zur Armutsbekämpfung zu entwickeln (Destremau 2000).

Das trifft für die palästinensischen NGOs in diesem Bereich nicht zu. Bei ihnen finden sich die Merkmale der neuen sozialen Bewegungen wie politische Richtung und politische Einflussnahme (Craissati 2006). So formulieren die palästinensischen NGOs neue Zielorientierungen für die Gesundheitspolitik, die der traditionellen, hierarchischen und zentralisierten Vorstellung entgegengesetzt sind. Sie verlangen neue Beziehungen zwischen Arzt, Sanitäter, Gesundheitsarbeiter, Patient und Gemeinschaft. Diese Entwicklung ist durch die Abwesenheit des Staates erleichtert worden. Die Schaffung der palästinensischen Autonomiebehörde hat die Karten neu verteilt, und zwar durch einen missbräuchlichen Interventionismus. Das bestätigt die Analyse von Salma Chawa. Sie zeigt, dass die stillen Teilhaber wie die palästinensische Autonomiebehörde versucht haben, die palästinensischen NGOs zu entpolitisieren und daran zu hindern, aktiv bei der Gestaltung der öffentlichen Politik mitzumachen.

Die religiösen arabischen NGOs, seien sie islamisch oder christlich, sind in der öffentlichen Wahrnehmung führend im Bereich der Dienstleistungen. Die islamischen NGOs ziehen mehr Aufmerksamkeit auf sich, weil ihre Arbeit von Strömungen des politischen Islamismus getragen wird. Hinsichtlich ihrer demokratischen Ausrichtung schwanken die Einschätzungen zwischen dem negativen Urteil von `Abd al-Ghafâr Shukr und der positiven Einschätzung von Mona Fawâz. Ersterer, welcher zwanzig islamische Vereinigungen in Ägypten untersucht hat, schätzt, dass diese trotz ihrer sozialen Wirkung nicht als demokratische Spielräume betrachtet werden können, weil sie sehr wenige Mitglieder haben. Sie setzen mehr auf Angestellte als auf Freiwillige, die Entscheidungsgewalt liegt bei ein oder zwei Personen, und schliesslich wollen die Mitglieder dieser Vereinigungen die Frauen entschieden auf ihren Platz am Herd beschränkt sehen. Mona Fawâz hält im Gegenteil fest, dass die Vereinigungen im Südlibanon,

die mit der Hizbollah verbunden sind, Aktions- und Eingriffsformen entwickeln, die ihnen eine grosse Nähe zur Bevölkerung erlauben, denen ihre Dienstleistungen zugute kommen: dezentralisierte Strukturen, Flexibilität, einfacher Zugang, Freiwilligkeit und eine Beziehung des Vertrauens und der Zusammenarbeit.

Die Bilanz der arabischen NGOs hinsichtlich ihres demokratisierenden Einflusses scheint, alles in allem, eher dürftig oder zumindest ungenügend, verglichen mit den Hoffnungen auf die magischen Tugenden der Zivilgesellschaft, die in den letzten dreissig Jahren gelegentlich nicht ohne Hintergedanken geäussert worden sind.[1] Eine solche Enttäuschung macht jedoch eines klar, dass die Zivilgesellschaften und insbesondere die NGOs von sich aus die Demokratisierung des ganzen politischen und sozialen Systems nicht erreichen können – aus dem einfachen Grund, weil das nicht ihre ursprüngliche Aufgabe ist. Selbst im vorherrschenden Modell der Zivilgesellschaft, nämlich dem westlichen, kann letztere zwar Druck auf die Machtapparate ausüben, indem sie Freiwillige und besondere Interessen organisiert, aber der Übergang zur Demokratie setzt eine politische Gesellschaft voraus, das heisst politische Parteien, Wahlen, eine politische Führung usw. Daran erinnert Christophe Jaffrelot (2000) zurecht. Diese Einsicht ist den westlichen stillen Teilhabern, insbesondere den amerikanischen, nicht verschlossen geblieben, welche die Demokratie in den arabischen Staaten fördern wollen. Darauf weist Guilain Denoeux hin, der zeigt, dass die stillen Teilhaber die Schlussfolgerung gezogen haben: Um die Demokratisierung in den arabischen Staaten zu fördern, sei die Unterstützung allein der Zivilgesellschaft nicht unbedingt die beste Lösung, umso mehr als man sich jeder romantischen Vorstellung von letzteren entledigen muss. Von der Feststellung ausgehend, wonach die Existenz einer starken Zivilgesellschaft nicht unbedingt den Fortschritt der Demokratie fördert, bemerkt Guilain Denoeux, dass in all jenen arabischen Ländern, in denen die Demokratisierung Fortschritte macht, der Prozess auf Anregung der Regierung und nicht auf Druck der Zivilgesellschaft begann. Dementsprechend sollte man eher die demokratischen Angebote der arabischen Regierungen bevorzugen und die demokratische Reform der staatlichen Institutionen finanzieren.

Als zweite Feststellung folgt aus dieser unterschiedlichen Einschätzung der arabischen NGOs: Im Rahmen eines sozialen, erzieherischen, familiären, religiösen, politischen Systems, das durch hierarchische und autoritäre Beziehungen gekennzeichnet ist, kann eine demokratische Zivilgesellschaft mit demokratischen Werten nur schwer entstehen. Das ist übrigens eines der Hauptargumente, das Muhamad Sayid Sa`îd zu seiner pessimistischen Einschätzung der Beziehung zwischen dem Zivilen und dem Politischen in der arabischen Welt veranlasst: Einer von vier strukturellen Fehler der Zivilgesellschaft in der arabischen Welt ist die Absenz einer politischen Kultur zur friedlichen Lösung von Konflikten, was zahlreiche

Spannungen im Zentrum der Organisationen auslöst, diese lähmt und den politischen Druck des Staats erleichtert, der sich die internen Spaltungen zunutze macht.

Allerdings wird die radikale These, dass eine Zivilgesellschaft in den arabischen Ländern gar nicht aufkommen kann, seit etlicher Zeit durch die Arbeiten von Politologen über die soziale und politische Realität der Länder des Südens widerlegt, und zwar angesichts der grundsätzlichen Dynamik, welche in den Ländern des Südens im Gange ist, sowie in Anbetracht der realen Eigenschaften und Möglichkeiten des Staates in den sich entwickelnden Ländern. Diese Gesellschaften zeigen nicht nur, dass sie fähig sind, sich selber zu organisieren und sich vom Staat unabhängig zu halten, sondern auch der Staat selber ist, trotz seines offensichtlichen Autoritarismus, ein „weicher" Staat, weil er keine ideologischen, politischen, administrativen oder gar zwangsmässigen Ressourcen einsetzt, um seine Hegemonie zu perfektionieren. Diese Analyse von René Otayek (2000) über die politischen und sozialen Realitäten in Afrika scheint uns auch für die gegenwärtigen arabischen Länder zuzutreffen. Es ist sogar möglich zu sagen, dass die arabischen Zivilgesellschaften existieren, obwohl sie nicht alle Merkmale der ‚vorbildlichen' westlichen Zivilgesellschaft aufweisen.

Der halb-behördliche Charakter der meisten arabischen NGOs

Gerade in bezug auf die Selbstorganisierung zeigt sich allerdings die Spezifik der arabischen Zivilgesellschaft. Tatsächlich ist die arabische NGO in erster Linie eine „halb-behördliche" Organisation. Offensichtlich und glücklicherweise gibt es Ausnahmen. Dabei handelt es sich um anwaltschaftliche Organisationen, die, obwohl an der sozialen Basis nicht sehr verankert, wichtige Erfolge erzielt haben. Der unbestreitbarste Erfolg besteht darin, dass sie in den arabischen Ländern die Menschenrechte unumkehrbar in die politische Debatte eingebracht haben. Aber dieser Organisationstypus kann nicht vergessen machen, dass das wesentliche Merkmal der arabischen zivilgesellschaftlichen Organisationen ihr halböffentlicher Charakter ist. Um das zu verstehen, dürfen sich Forscher und auswärtige Beobachter nicht von der öffentlichen Präsenz der anwaltschaftlichen Organisationen täuschen lassen, die international aktiver sind und auch mehr untersucht werden, weil sie leichteren Zugang für die Forschung ermöglichen. Zudem teilen sie den international vorherrschenden Diskurs. Die hier erwähnten Studien sind dieser Täuschung allerdings nicht erlegen.

Manchmal beginnen einzelne dieser Organisationen damit, autonom zu werden oder sogar Konflikte mit den Behörden einzugehen; sie werden durch wichtige soziale Bewegungen getragen, da sie gemeinsame Interessen verschiedener sozialer Schichten bündeln oder dann von wichtigen

politischen Kräften wie den Islamisten unterstützt werden.[1] Diese Netze von Hilfsvereinigungen des Staatsapparats auf zentraler und lokaler Ebene sind die wichtigsten, nicht nur zahlenmässig, sondern auch wegen ihrer sozialen Wirksamkeit. Indem sie sich in der Schnittstelle zwischen den Bevölkerungen und den Behörden situieren, dienen sie als Vermittler zwischen den Forderungen der Bevölkerung und den Angeboten der Verwaltung, und deshalb „haften sie am Gelände", auch wenn ihre Behandlung der Forderungen von unten zerstückelt, personalisiert und durch persönliche Abhängigkeiten erfolgt. Und es ist diese soziale Nähe, die den anwaltschaftlichen NGOs fehlt, die auf ganz andere Art und Weise wirken.

Die arabischen NGOs kennen die Grenzen ihrer Autonomie sehr genau. Sie begnügen sich nicht damit, die Klientel-Beziehung aufrechtzuerhalten, die sie an die Behörden bindet, sondern suchen diese sogar in gewisser Weise. Im Allgemeinen kritisieren sie den Staat und die Verwaltung nicht, weil sie diese brauchen, um menschliche und finanzielle Ressourcen zu bekommen; im Gegensatz zu den anwaltschaftlichen NGOs, die, entsprechend den sozialen Eigenschaften ihrer Gründer (Angehörige der oberen sozialen Schichten und der städtischen Eliten) in Kontakt mit dem Ausland stehen und zuweilen von dort Geld erhalten.[2] Die letzteren NGOs müssen sich ans Ausland wenden, um finanzielle Unterstützung zu erhalten, denn sie leiden einerseits unter dem Verdacht der Behörden und haben andererseits ein Kommunikationsproblem mit ihrer eigenen Gesellschaft, da die Hauptanliegen der Bevölkerung materielle sind und deren Überleben betreffen. Die Finanzierung von aussen steigert ihrerseits das Misstrauen der Behörden und gelegentlich auch das der von nationalistischen und/oder islamistischen Ideologen beeinflussten Bevölkerung. Die anderen NGOs müssen durch die staatliche und behördliche Vermittlung hindurch, um an Ressourcen zu gelangen. In bestimmten Ländern sind die Angestellten dieser Organisationen in der Mehrzahl vom Staat abgeordnete Vertreter. Selbst wenn bestimmte Vereinigungen finanziell unabhängig sind, so suchen sie doch aus verschiedenen Gründen die behördliche Absicherung. Die Beispiele der regionalen Ligen in Ägypten oder der städtischen NGOs zur Verwaltung der informellen Stadtquartiere in Marokko belegen das.

Genereller gesprochen ist im Rahmen eines internen Privatsektors, der seinerseits in einer Klientel-Beziehung mit dem Staatsapparat steckt, eine autonome Finanzierung von Organisationen des Dienstleistungssektors nur schwer vorstellbar. Der Privatsektor dieser Länder finanziert die vom Regime anerkannten „gut angesehenen" Organisationen und zudem jene, die präsent und sozial tätig sind. Der Übergang zum wirtschaftlichen Liberalismus hat den neuen sozialen Typus des „Geschäftsmanns" geschaffen, welcher die Grundlage eines neuen politischen und sozialen Vertrags in den arabischen Ländern bildet und, wie Muhammad Sayid Sa`îd gezeigt hat, sich im Sektor der Vereinigungen wieder findet. Die Behörden ermutigen letztere und schliessen die Augen vor gelegentlichen Veruntreuungen,

wenn diese Leute den öffentlichen Instanzen helfen, die soziale Frage zu entschärfen, indem sie wohltätige Werke oder infrastrukturelle Aufgaben (Schulen, Strassen) finanzieren. Deshalb sind zahlreiche Parlamentsabgeordnete in Ägypten gleichzeitig Geschäftsleute, die NGOs leiten oder finanzieren.

Diese letzteren Entwicklungen zeigen, wie die sogenannten Nicht-Regierungs-Organisationen in arabischen Ländern gleichzeitig von der Gesellschaft und den Behörden in Besitz genommen sind. Das betrifft die Mehrheit der zivilen Organisationen in der arabischen Welt. Durch die engen Verbindungen dieser NGOs mit den Behörden, auf nationaler wie lokaler Ebene, haben diese Organisationen mehr einen „halb-öffentlichen" als einen wirklich „zivilen" Charakter. Sie bilden zusätzliche Instrumente für die öffentliche Intervention und spezifische Räume zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat: ein Kommunikationskanal zwischen der Verwaltung und der Gesellschaft, ein Raum, um soziale und politische Persönlichkeiten und eine entsprechende Wähler-Basis zu schaffen.

Diese Nähe der arabischen NGOs zu den Behörden bedeutet allerdings nicht, dass die arabischen Gesellschaften komplett vom Staat abhängig und ihm untergeordnet sind. Sie zeigen durchaus eine Fähigkeit zur Selbstorganisierung und eine aussergewöhnliche Überlebensfähigkeit, und dies im Rahmen einer wirtschaftlichen Situation, die durch Armut, Arbeitslosigkeit, Elend und gelegentlich durch Bürgerkriege oder einen Befreiungskrieg wie in Palästina gekennzeichnet ist. Die Vereinigungen im Libanon und in Palästina machen das deutlich. Allerdings behindert insbesondere der Autoritarismus der arabischen Behörden die institutionelle Entwicklung der sozialen Bewegungen, da aus offensichtlichen Gründen vorgezogen wird, dass sich diese Bewegungen sporadisch, vereinzelt, wenig organisiert, anarchisch äussern – wie wir das in den Hungerrevolten in den 1980er Jahren in Tunesien und Ägypten gesehen haben, oder den Unruhen in Ägypten in den 1990er Jahren, mit Aufständen von Sicherheitskräften, Streiks im Transportwesen und Bauernbewegungen gegen die Veränderung der Pachtverträge. Indem sie die verschiedenen sozialen Schichten daran hindern, sich in autonomen Institutionen zu organisieren, können die herrschenden Eliten soziale Probleme allerdings auch nicht im voraus erkennen. Deshalb manifestieren sich die sozialen Probleme weiterhin meist informell, oder, genauer, in den elementaren Gruppen der Familie, der verschiedenen ethnischen oder religiösen Gemeinschaften und in den gemeinschaftlichen Räumen wie in den Stadtquartieren oder Dörfern. In diesen Gruppen findet das Individuum seinen letzten Schutz, trotz der ungleichen und abhängigen Beziehungen in den Gruppen. Dies bestätigt Muhammad Sayid Sa`îd, wenn er erklärt, dass die grundsätzliche Loyalität der Menschen in der arabischen Welt kommunitär ist und dass das „arabische Individuum" akzeptiert, sich freiwillig im Inneren dieser Gruppen einzuordnen. Diese Loyalität hat nichts unmittelbar emotionales, im Ge-

genteil, es handelt sich um eine vernunftgemässe Bindung, aufgrund gegenseitiger Vorteile.

Diese verschiedenen elementaren Gruppen, die nicht geschlossen und starr sind, haben die Tendenz, sich den arabischen NGOs gegenüber auszudrücken – und zwar den behördlichen wie den Dienstleistungs-NGOs, religiös oder nicht religiös –, weil die letzteren Vorteile und Ressourcen zu verteilen haben: Kontakte, Informationen, Materialien, Dienste, verbunden mit Persönlichkeiten – Patrons –, die über Einfluss verfügen. Deshalb die Tatsache, dass solche Organisationen „am Gelände haften", indem sie Beziehungen mit dem sozialen Umfeld entwickeln und den Führern und Leitern verschiedene Klientel-Netzwerke zur Verfügung stellen. In gleicher Weise drücken sich im Innersten dieser Organisationen die verschiedenen Formen der sozialen Teilhabe von unten aus: Geld sammeln für Arbeiten im gemeinschaftlichen Interesse (Strassen, Brücken, städtische und ländliche Infrastruktur, Moscheen, Schulen), Regelung von Konflikten undsoweiter. Und dies ist das wichtigste ursprüngliche – und zwar ein widersprüchliches – Merkmal der Mehrheit der arabischen Vereinigungen und NGOs: Was im Angelsächsischen Grassroot-Bewegung heisst, steht in der arabischen Welt in direktem Kontakt mit der Verwaltung und den Behörden auf lokaler Ebene. In diesem Rahmen muss man die Frage nach der Demokratisierung des politischen Systems im arabischen Raum und des Beitrags der NGOs zu diesem Prozess stellen.

Die notwendige Demokratisierung der arabischen Staaten

Die erste Schlussfolgerung aus dem oben Gesagten ist die Notwendigkeit von Reformen der Staatsapparate, um schwerwiegende Probleme angehen zu können, die sich ihren Gesellschaften stellen. Die NGOs alleine können diese Probleme nicht lösen, weil gewisse Fragen wie die Unterentwicklung der Wirtschaft, das Fehlen oder das Ungenügen grundsätzlicher Infrastrukturen, die Organisation des Justizsystems, die öffentliche Sicherheit undsoweiter im Gegenteil danach verlangen, eine behördliche und zentralstaatliche Struktur zu verstärken, kräftig genug und fähig, eine übergreifende Vision der verschiedenen Problemlösungen vorzuschlagen. Und das betrifft nicht nur die arabischen Staaten oder die sich entwickelnden Länder, sondern auch die Länder des Nordens (Castel 1999). Entsprechend können die arabischen NGOs, wenn sie allein diese Probleme nicht bewältigen können, auch nicht alleine eine Demokratie schaffen. Das ist eine grundsätzliche Schlussfolgerung der Politologen, die über die Zivilgesellschaften im Süden arbeiten. Es kann keine glaubwürdige Zivilgesellschaft ohne glaubwürdigen Staat geben, der das Aufblühen der ersteren garantiert.

Diese Notwendigkeit einer Demokratisierung von oben bekommt in den arabischen Ländern eine besondere Form, weil man bei jenen zuerst die Frage nach der Demokratisierung untersuchen muss, und zwar aus zwei

zentralen Gründen. Der erste Grund besteht in den ambivalenten Wirkungen der arabischen Zivilgesellschaften auf die Demokratisierungsprozesse, welche in diesen Ländern seit den 1970er Jahren eingesetzt haben. Weit davon entfernt, die schon bestehenden demokratischen Prozesse zu verstärken, haben die arabischen Zivilgesellschaften dazu tendiert, diese zu ersetzen und nicht zu dynamisieren, und zwar auf verschiedene Weisen. Durch ihre bewusste und/oder unbewusste Instrumentalisierung durch die Behörden haben sie sich im Schoss des Staates eingerichtet; sie haben ihnen neue Räume zur Inkorporierung politischer Persönlichkeiten angeboten, ohne den Umweg über demokratische Prozesse zu machen[3], und haben Institutionen ersetzt, die pro forma die Bevölkerung vertreten haben, wie etwa die verschiedenen gewählten Vertreter in lokalen und nationalen Behörden, haben die sich in Auflösung befindliche politische Parteien ersetzt und dabei diesen Prozess weiter vorangetrieben. Und dabei handelt es sich nicht nur um die anwaltschaftlichen NGOs. Die typische arabische NGOs halb-behördlichen Charakters ist davon auch betroffen. Abgesehen davon, dass sie die Defizite der staatlichen Bürokratien kaschiert und internationale Gelder durch das Label NGO an sich zieht, übernimmt sie ebenfalls politische Funktionen und vergrössert so die politischen Räume, die von den herrschenden Parteien kontrolliert werden. Schliesslich erlauben es die Dienste, die wohltätige NGOs der Bevölkerung anbieten, durch ihre ausserordentlich positive Wirkung den Rückzug des staatlichen Apparats von sozialen Aufgaben zu verschleiern.

Wenn in Europa das demokratische Wahlritual um die staatlichen Institutionen nicht mehr genügt (Rosanvallon 2000), dann befinden sich die avanciertesten arabischen Länder gegenwärtig in einer Situation, die an den Beginn des allgemeinen Wahlrechts im Europa des 19. Jahrhunderts erinnert (Ben Néfissa 2001). Bei diesem Wahlrecht handelt es sich um eine Notwendigkeit, denn es wäre falsch, zu glauben, die arabischen Bürger wären für die repräsentative Demokratie nicht bereit, genauer dafür, ihr Recht auszuüben, frei zu wählen, wer sie regieren und repräsentieren soll. Die arabischen Gesellschaften haben sich unter der kumulierten Wirkung von erweiterter Bildung, Urbanisierung, des Zugangs zu Medien, der Propagierung von Kultur und jüngst vor allem der Revolution der Kommunikationsmittel gewandelt. In gewisser Weise kann man sogar sagen, dass die Behörden im arabischen Raum nicht vermögen, den Veränderungen Rechnung zu tragen, die in ihren Gesellschaften im Gange sind.

Der zweite Grund, der diese notwendige Demokratisierung von oben bestätigt, ist mit den Folgen dieser Demokratisierung für die arabischen Zivilgesellschaften verknüpft. Die Zivilgesellschaften, oder genauer: die arabischen NGOs, stimmen tatsächlich mit dem überein, was man die „offizielle Zivilgesellschaft" der arabischen Welt nennen könnte, und sind weit davon entfernt, dem zu entsprechen, was man die „virtuelle Zivilgesellschaft" nennen könnte. Tatsächlich handelt es sich um Organisationen,

die sich um die behördliche Genehmigung zum Existieren und Funktionieren bemüht haben. Letzteres ist allerdings nicht einfach zu erreichen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass in den meisten arabischen Ländern die Frage des Gesetzes hinsichtlich Vereinigungen und NGOs einen grundsätzlichen politischen Einsatz und eine wichtige Mobilisierung der anwaltschaftlichen NGOs darstellt. Es handelt sich hier um eine zentrale Frage. Welche Organisationsformen – und mit welchen Zielen und Aktivitäten – würden die arabischen BürgerInnen heute wählen, wenn sie vollkommen frei wählen könnten? Die erste Reform bestünde darin, die Last des Staates und der Verwaltung auf dem zivilen Sektor zu erleichtern, indem die Vereinigungen und NGOs nicht mehr eine Bewilligung bräuchten, sondern eine Selbstdeklaration genügen würde.[4] Diese Reform würde ermöglichen, dass die staatliche Kontrolle, immer notwendig, um Rechtsüberschreitungen und Veruntreuungen zu vermeiden, nachträglich und nicht von Beginn an vorgenommen würde. Diese juristische Reform hätte als weiteren positiven Aspekt, dass damit die wirklichen Absichten der arabischen Zivilgesellschaft sichtbar würden und nicht eine voreingenommene Sichtweise der Behörden.

Aber eine solche Reform könnte noch grundsätzlichere Konsequenzen haben, was das Zögern der arabischen Staaten erklärt, ihre Bevormundung über den Sektor der Vereinigungen aufzugeben. Sie könnte die Klientel-Beziehung zwischen den Vereinigungen und dem behördlichen und staatlichen Sektor verringern oder gar kappen und dazu beitragen, die zivilen Organisationen der arabischen Welt hin zu den arabischen Gesellschaften in ihrer ganzen Vielfalt und nicht nur hin zu den Behörden auszurichten. Dabei würde es sich um eine bedeutsame Revolution handeln, weil eine Reform den halb-behördlichen Charakter der arabischen NGOs infragestellen und sie den vielfältigen Formen der sozialen Teilhabe von unten öffnen würde, um so alle Möglichkeiten auszuloten. Im Rahmen der Interaktion mit ihrem sozialen Umfeld könnten die NGOs und Vereinigungen der arabischen Welt sich als Spielräume für alternative Formen der Bürgerschaft und für die Ausarbeitung und Propagierung des öffentlichen Wohls erweisen. Dieser Austausch zwischen den NGOs und den sozialen Schichten, die ihren jeweiligen Aufgaben entsprechen, könnte ebenfalls die Mängel ihres internen Funktionierens korrigieren, insbesondere deren mangelnde Demokratie. Zudem könnte so die Trennung zwischen anwaltschaftlichen NGOs und Dienstleistungs-NGOs aufgeweicht werden. Trotz der Schwerfälligkeit der Behörden würde so allmählich eine neue Generation von arabischen NGOs entstehen, die beide Modelle vereinigen.

Man kann die Beispiele von NGOs anführen, die für die Rechte von Frauen kämpfen, indem sie grundlegende Dienstleistungen wie die juristische Beratung für Alltagsprobleme bestimmter Frauengruppen anbieten. Diese NGOs passen, indem sie sich mit bestimmten Sektoren der Gesellschaft verknüpfen, ihre Diskurse und Praktiken den sozialen Gegebenheiten

an, denen sie begegnen, und beginnen deshalb, mit Mobilisierungsformen zu experimentieren, die man bürgernahe nennen könnte. Anführen kann man auch das Beispiel bestimmter NGOs, die durch die islamistische Bewegung dynamisiert werden, und die, weil sie mit bestimmten sozialen Schichten verbunden sind, neue Formen von Bürger-Aktivitäten entwickelt haben (Ben Néfissa 2000).

Wenn die europäischen Gesellschaften damit experimentieren, gewisse Formen von Bürger- Aktivitäten zu rehabilitieren und diese nicht mehr auf die politische Aktivität im engeren Sinn zu beschränken suchen, warum sollte man dann nicht auch in den arabischen Ländern, ja, in allen sich entwickelnden Ländern, die verschiedenen Formen der sozialen und politischen Teilhabe von unten, die bereits bestehen, positiver betrachten?[5] Zu dieser Schlussfolgerung gelangen jedenfalls verschiedene politologische Studien zur Demokratisierung in Lateinamerika und in einigen Ländern Afrikas (Briquet/Sawicki 1998). Diese Arbeiten zeigen, dass einige Phänomene, die man vorschnell als Klientelismus, Kommunitarismus etc. bezeichnet, nicht unbedingt der Demokratisierung und der „politischen Modernität" entgegenstehen. Von Nahem betrachtet, können diese Phänomene, die auch theoretisch neu definiert werden müssen, auf offensichtlich paradoxe Art sowohl Kräfte zur politischen Demokratisierung und zu mehr Bürgernähe als auch interne Momente beim Übergang zur Demokratie darstellen. Aber vergessen wir nicht: Die untersuchten Fälle betreffen Länder, in denen der Staat eine demokratische Öffnung durchgeführt und ein pluralistisches Politikangebot gemacht hat.

* Gekürzte Fassung des Artikels „Monde arabe. ONG et gouvernance", erschienen beim Centre Tricontinental, 30. Juni 2008. Aus dem Französischen von Stefan Howald.

Anmerkungen

1 · Der Begriff Zivilgesellschaft ist in den arabischen Ländern in den 1980er Jahren aufgetaucht. Er hat in den politischen und intellektuellen Eliten sogleich einen durchschlagenden Erfolg erzielt. Für die politisch Führenden hat die Existenz von Organisationen der Zivilgesellschaft eine gewisse internationale Anerkennung hinsichtlich der Demokratie ermöglicht (ohne das Risiko zu laufen, politische Organisationen wie Parteien zu sanktionieren, die direkt die Macht anstreben) und hat ihnen erlaubt, eine Randbewegung der Opposition mit Ballast zu versehen. Die Dienstleistungs-NGOs haben es ihnen erlaubt, die sozialen Ansprüche, die sie nicht erfüllen konnten, zu vermindern. Für die politischen Oppositionellen hat die Investition im Zentrum der Zivilgesellschaft es ermöglicht, Zugang zum öffentlichen und politischen Bereich zu bekommen und politische Aufgaben zu erfüllen, welche die Grenzen des formellen politischen Angebots bislang verhinderten.

2 Das gilt für gewisse gewerkschaftliche Bewegungen wie die tunesische Gewerkschaftsunion, die sich in den 1970er Jahren dem Regime von Bourguiba widersetzt hat. Auch das Beispiel von Gam`yia Shar`yia in Ägypten ist aufschlussreich. Die Muslim-Brüderschaft in Ägypten hat sich festgesetzt, indem sie sich mit zahlreichen lokalen Persönlichkeiten in den Stadtquartieren und den Dörfern verbunden hat, damit diese wichtigen wohltätigen islamischen Organisationen erobert und sie dem Zugriff der Behörden entrissen hat. Aber es bleibt eine Tatsache, dass solche Bewegungen nicht lange existieren. Sie

werden schnell durch die Behörden unterdrückt. Das galt für die Gewerkschaften in Tunesien in den 1970er Jahren wie für die tunesische Liga der Menschenrechte in den 1990er Jahren, ebenso wie für die Gewerkschaften, die von der islamistischen Bewegung kontrolliert wurden, in Ägypten in den 1980er und 1990er Jahren, oder für die Gam`iya Shar`iya der selben Periode.

3 Ein karikaturhaftes Beispiel hat sich während der Diskussion um das Gesetz über die Vereinigungen in Ägypten ergeben. Unter dem Druck der anwaltschaftlichen NGOs und mit dem internationalen Blick auf Ägypten, welches die globale Konferenz zur Bevölkerung und Entwicklung beherbergte, setzte das ägyptische Regime gewisse Passagen des Gesetzes in Kraft, welche es Funktionären erlaubte, Einsitz im Aufsichtsrat von Vereinigungen zu nehmen, die sie kontrollieren sollten. Die Diskussion im Parlament zeigte, dass gewisse Abgeordnete, unter dem Druck von basisnahen NGOs, eine entsprechende Reform als positiv für das gute Funktionieren der Vereinigungen einschätzten. Tatsächlich haben die Vereinigungen diese Funktionäre nötig, um ihre Beziehungen und die Informationen zu benützen, die sie über die von ihnen kontrollierten Ressourcen verfügen.

4 Das eindrücklichste Beispiel dafür ist zweifellos, was sich in Tunesien nach dem politischen Wechsel vom 7. November 1987 abgespielt hat. Praktisch alle Kader der tunesischen Zivilgesellschaft der 1970er und 1980er Jahre sind auf politische Posten kooptiert worden.

5 Das heisst, die Gründer von Vereinigungen müssten die Behörden nur noch über die Zwecke, den offiziellen Sitz, die Finanzierung usw. orientieren.

6 Pierre Rosanvallon meint, dass die abnehmende Bedeutung des Staates im Rahmen der Globalisierung eine Enttäuschung im Westen hinsichtlich der repräsentativen Demokratie hervorgerufen hat. Er spricht von einem Übergang zu einem „gewöhnlichen Zeitalter der Politik" und einer sozialen Notwendigkeit zu einer bürgerrechtlichen Teilhabe auf vielen Ebenen (wirtschaftlich, sozial usw.), zumindest aber einer Nähe dazu.

Literatur

Ben Néfissa, Sarah, 2000: Citoyenneté et participation en Égypte: l'action vertueuse selon la Gam`ia Shar`ia. Maghreb-Machrek (167), 14-24

Ben Néfissa, Sarah, 2001: Processo de democratizaçao no Egito, eleiçoes legislativas de 2000 e relaçoes de força entre as differentes tendências. In: Milani, C./Arturi, C./ Solinis, G (ed) : Democracia e Governança Mundial. Que regulaçoes para o século XXI? Porto Alegre

Ben Néfissa, Sarah et al. (Editors), 2005: NGOs and Governance in the Arab World. Cairo

Briquet, Jean-Louis/ Sawicki, Frédéric (ed), 1998 : Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines. Paris

Castel, Robert, 1999: Les métamorphoses de la qustion sociale. Paris

Chiffoleau, Sylvia, 1998: Médecines et médecins en Egypte. Construction d'une identité professionnelle et projet médical. Paris

Craissati, Dina, 2006 : New Social Movement and Democracy in Palestine. Münster/London

Denoeux, Guilan, 2002 : The Forgotten Swamp: Navigating Political Islam. Oxford

Destremau, Blandine, 2000: Formes et mutations des économies rentières au Moyen-Orient: Egypte, Jordanie, Palestine, Yémen

Jaffrelot, Christophe, 2000: Démocraties d'ailleurs. Paris

Otayik, René, 2000: Identité et démocratie dans un monde global. Presses de Sciences Po, Paris 121-129

Rosanvallon, Pierre, 2000: La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France. Paris