

**Partner auf dem Weg zur Demokratie?
Die internationale Förderung von Demokratie-
und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten**

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Philosophie
der Fakultät für Kulturwissenschaften
der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von
Irmtraud Seebold aus Köln
2006

Gedruckt mit Genehmigung der Fakultät für Kulturwissenschaften
der Eberhard Karls Universität Tübingen

Gutachter:

Prof. Dr. Lutz Richter-Bernburg
Prof. Dr. Peter Pawelka

Tag der mündlichen Prüfung: 16. Oktober 2006
Dekan: Prof. Dr. Thomas Schäfer

Danksagung

Die vorliegende Dissertation wurde im Jahr 2006 von der Fakultät für Kulturwissenschaften der Eberhard Karls Universität Tübingen angenommen. Sie ist im Rahmen des interdisziplinären Graduiertenkollegs „Globale Herausforderungen – transnationale und transkulturelle Lösungswege“ entstanden und wurde mit einem Doktorandenstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert. Den Professoren und den Kollegiatinnen und Kollegiaten des Graduiertenkollegs, sowie der Koordinatorin Dr. Brigitte Höhenrieder, sei hiermit mein Dank für die anregende Zusammenarbeit ausgesprochen.

Danken möchte ich auch meinem Doktorvater Prof. Dr. Lutz Richter-Bernburg (Islamwissenschaft) und dem zweiten Gutachter Prof. Dr. Peter Pawelka (Politikwissenschaft), die die Arbeit beide so wohlwollend wie möglich und so kritisch wie nötig begleitet haben.

In den Jahren 2003 und 2004 habe ich (im Jahr 2004 mit Hilfe eines Stipendiums des Deutschen Akademischen Austausch Dienstes (DAAD)) in Ägypten die empirischen Forschungen durchgeführt, die den wichtigsten Teil der Arbeit bilden. Diese Forschungen wären ohne die Unterstützung zahlreicher Personen in Ägypten nicht denkbar gewesen. Mein Dank gebührt zuallererst meinen Interviewpartnerinnen und -partnern in den Nichtregierungsorganisationen und anderen ägyptischen Institutionen, die mir äußerst großzügig ihre Zeit und umfangreiches Material zur Verfügung gestellt haben. Daneben danke ich den Vertretern europäischer und US-amerikanischer Botschaften und Stiftungen, die mir nützliche Kontakte verschafft und Einblick in ihre Arbeit gewährt haben.

Am wichtigsten waren mir jedoch der wertvolle Rat, die seelische Unterstützung und die unermüdliche Geduld, mit der mein Lebensgefährte Christian Buck mir im Verlauf der Arbeit an der Dissertation zur Seite stand. Dafür danke ich ihm mehr als ich in Worten auszudrücken vermag.

Irmtraud Seebold
Oktober 2006

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	xi
Umschrift arabischer Wörter	xv
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund	1
1.2 Fragestellung	4
1.3 Forschungsstand	6
1.4 Quellen und Methoden	8
1.5 Aufbau der Arbeit	12
2 Die Politik der Demokratieförderung	15
2.1 Literaturüberblick	15
2.2 Definition von Demokratieförderung	28
2.3 Normative Grundlagen	32
2.4 Gute Regierungsführung oder Demokratie?	36
2.5 Formen der Demokratieförderung	38
2.5.1 Kategorisierung von Maßnahmen	38
2.5.2 Orientierung am politischen System des Ziellandes	43
2.5.3 Förderung nichtstaatlicher Organisationen	44
2.6 Zielkonflikte und Widersprüche	49
3 Der nichtstaatliche Sektor im politischen System Ägyptens	53
3.1 NGOs als Akteure in der Entwicklungspolitik	56
3.1.1 Definition von NGO	64
3.1.2 Ausdifferenzierungen des NGO-Begriffs	72
3.2 Das politische System Ägyptens	74
3.2.1 Die Frage nach Demokratisierung und Wandel	75
3.2.2 Der autoritäre Charakter des ägyptischen Systems	78
3.2.3 Die Anpassungsfähigkeit autoritärer Systeme	94
3.3 NGOs im ägyptischen politischen System	97

4	Die ägyptischen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs	105
4.1	Empirische NGO-Forschung in Ägypten	105
4.2	Auswahl der analysierten Organisationen	120
4.2.1	Kriterien für die Auswahl der NGOs	121
4.2.2	Vorgehen bei der Suche nach geeigneten NGOs	124
4.2.3	Einzelne Probleme bei der Auswahl der NGOs	130
4.3	Interviewmethode	132
4.3.1	Strukturierung der Interviews	132
4.3.2	Verzerrung durch Interviewer und Befragten	135
4.3.3	Dokumentation der Befragung	136
4.3.4	Anonymität der Aussagen	137
4.3.5	Interviews als Datengrundlage?	138
4.4	Demokratie- und Menschenrechts-NGOs	139
4.4.1	Entstehungsgeschichte	139
4.4.2	Registrierungsarten	149
4.4.3	Einkommensquellen	154
4.4.4	Interne Strukturen	156
4.4.5	Koordination und Vernetzung	158
5	Die Geberorganisationen der NGO-Förderung in Ägypten	165
5.1	Internationale Organisationen	171
5.1.1	Vereinte Nationen	171
5.1.2	Europäische Union	179
5.2	Nationalstaatliche Geberorganisationen	186
5.2.1	USA	186
5.2.2	Kanada	191
5.2.3	Nordische Länder und Niederlande	193
5.2.4	Deutschland	199
5.2.5	Großbritannien und Irland	202
5.2.6	Schweiz und Japan	205
5.3	Politische Stiftungen	206
5.3.1	Deutsche politische Stiftungen	207
5.3.2	US-Stiftungen	219
5.3.3	Westminster Foundation	222
5.3.4	Rights & Democracy	223
5.3.5	Skandinavische Menschenrechtsfonds	224
5.4	Nichtstaatliche Geberorganisationen	227
5.4.1	Private Stiftungen	228
5.4.2	Geber-NGOs mit religiösem Hintergrund	231
5.4.3	Weitere Geber-NGOs	233
5.5	Unterschiede und Gemeinsamkeiten	240

6	Die Kooperation zwischen Geber- und Nehmerorganisationen	247
6.1	Quantitative Dimensionen der Förderung	251
6.1.1	Zahlen zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung	251
6.1.2	Zahlen zur Förderung ägyptischer NGOs	256
6.1.3	NGO-Förderung vs. Förderung staatlicher Stellen	262
6.1.4	Fördersummen im ägyptischen Kontext	264
6.2	Verfahren der Förderung	266
6.2.1	Zugang zu Geberorganisationen	266
6.2.2	Bewertung der Geberorganisationen durch die NGOs	273
6.2.3	Antragstellung	276
6.2.4	Projektförderung vs. strukturelle Förderung	280
6.3	Asymmetrien und Differenzen	286
6.3.1	Betonung der lokalen Trägerschaft	286
6.3.2	Vorwurf der Entwurzelung der NGOs	290
6.3.3	Stellungnahmen der geförderten NGOs	292
6.3.4	Wer bestimmt die Agenda?	296
6.3.5	Positionen zum israelisch-palästinensischen Konflikt	305
6.3.6	Dominanz der englischen Sprache	312
6.4	Ergebnisse der NGO-Förderung	318
7	Die autoritären Strategien der ägyptischen Regierung	323
7.1	Reformrhetorik	323
7.2	Kampagnen gegen die externe NGO-Förderung	331
7.3	Schaffung imitativer Institutionen	343
7.3.1	Der Nationale Rat für Menschenrechte	344
7.3.2	Der offizielle NGO-Verband	358
7.3.3	Das NGO Service Center	362
7.4	Das Gesetz Nr. 84/2002	367
7.4.1	Auseinandersetzung um das Gesetz	371
7.4.2	Regelung der externen Förderung	378
7.4.3	Die Rolle der Geber	383
7.5	Repression	388
8	Schluss	395

Tabellenverzeichnis

3.1	NGO-Bezeichnungen und -Kategorisierungen aus der Literatur	73
4.1	Gründungsdaten ägyptischer Menschenrechts- und Demokratie-NGOs	144
4.2	Ägyptische Menschenrechts- und Demokratie-NGOs	164
5.1	Geberorganisationen, die ägyptische Menschenrechts- und Demokratie-NGOs fördern	245

Abkürzungsverzeichnis

ACIJLP	Arab Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession
ADF	America's Development Foundation
AGFUND	Arab Gulf Programme for United Nations Development Organizations
AHRLA	Association for Human Rights Legal Aid
ANDD	Arab Network for Democratic Development
ANGON	Arab NGOs Network
ANHRI	Arabic Network for Human Rights Information
AOHR	Arab Organization for Human Rights
APHRA	Arab Program for Human Rights Activists
AWSA	Arab Women Solidarity Association
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIA	Central Intelligence Agency
CIDA	Canadian International Development Agency
CIHRS	Cairo Institute for Human Rights Studies
CIPE	Center for International Private Enterprise
COHR	Civil Observatory for Human Rights
DAC	Donor Assistance Committee (der OECD)
DAG	Donor Assistance Group (in Kairo)
DANIDA	Danish International Development Agency
DCI	Development Cooperation Ireland
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFID	Department for International Development

ECRC	Egyptian Center for the Rights of the Child
ECWR	Egyptian Center for Women's Rights
ECHR	Egyptian Center for Housing Rights
EGP	Egyptian Pound
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
EMHRF	Euro-Mediterranean Foundation of Support to Human Rights Defenders
EMHRN	Euro-Mediterranean Human Rights Network
EOHR	Egyptian Organization for Human Rights
EU	Europäische Union
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FF	Ford Foundation
FIDH	International Federation for Human Rights
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
GDD	Group for Democratic Development
GFW	Global Fund for Women
GOF	Global Opportunity Fund
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HMLC	Hisham Mubarak Law Center
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
IIE	Institute of International Education
IRI	International Republican Institute
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KIOS	Finnish NGO Foundation for Human Rights
LCHR	Land Center for Human Rights
LRRC	Legal Research and Resource Center for Human Rights
NDI	National Democratic Institute for International Affairs
NDP	National Democratic Party
NED	National Endowment for Democracy
NGO	Non-Governmental Organization
NHRF	Norwegian Human Rights Fund
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation

NWRC	New Woman Research Center
OSI	Open Society Institute
POGAR	Programme on Governance in the Arab Region
SCHR	South Center for Human Rights
SFHR	Swedish NGO Foundation for Human Rights
SIDA	Swedish International Development Agency
WMF	Westminster Foundation
USD	US-Dollar

Umschrift arabischer Wörter

Die Transliteration arabischer Wörter folgt dem System der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft (DMG). Von der DMG offen gelassene Punkte werden in der vorliegenden Arbeit wie folgt behandelt: Alle arabischen Begriffe werden klein geschrieben, mit Ausnahme von Wörtern nach den Satzzeichen, denen im Deutschen Großschreibung folgt. Eigennamen werden, ebenfalls der deutschen Konvention folgend, groß geschrieben. Dies gilt auch für Namen von Zeitschriften, Institutionen u.ä. Hamza wird am Wortanfang ausschließlich durch den auf das Hamza folgenden Vokal wiedergegeben. Ein *hamzat waṣl* am Wortanfang fällt bei vorausgehendem Vokal ersatzlos weg. Auf die Umschrift von Begriffen, für die eine im Deutschen gebräuchliche latinisierte Form vorliegt (z.B. Koran), wird verzichtet.

Zu arabischen Eigennamen liegen meist nichtwissenschaftliche Transliterationen vor, die von den Personen selbst oder in Publikationen verwendet werden. Diese Schreibweisen werden hier übernommen. Die wissenschaftliche Umschrift der Namen wird bei der ersten Nennung in Klammern hinzugefügt. Die Umschrift arabischer Namen von Autoren englisch-, französisch- oder deutschsprachiger Publikationen wird ausschließlich in der Form verwendet, in der sie dort angegeben ist, ohne eine eigene wissenschaftliche Transliteration hinzuzufügen. Hier wird dem Gebot der Zitiertreue Vorrang vor dem Gebot der Einheitlichkeit gegeben. Dies hat bei einigen Namen eine uneinheitliche Verwendung zur Folge, wenn es sich beispielsweise bei dem Autor um eine Person handelt, zu der unterschiedliche Umschriften vorliegen (z.B. Abdelrahman und Abdel Rahman, Qandil und Kandil).

Kapitel 1

Einleitung

1.1 Hintergrund

In den letzten fünfzehn bis zwanzig Jahren hat sich die Demokratie- und Menschenrechtsförderung zu einem der wichtigsten Trends in der Entwicklungspolitik entwickelt. Zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Akteure aus Politik und Wissenschaft bemühen sich um die Formulierung normativer Grundlagen, die Schaffung von Institutionen und die Verbreitung von Standards, die die weltweite Durchsetzung demokratischer Regierungsformen ermöglichen sollen. Carapico spricht von einem „internationalen Demokratie-Regime“, das sich insbesondere durch unzählige Publikationen konstituiert.¹ Die beteiligten Akteure publizieren Deklarationen, Handbücher, Leitfäden, Lehrmaterial und Berichte aller Art. Diese befassen sich mit allen Aspekten einer demokratischen Ordnung und der Umsetzung von Menschenrechtsstandards. Die Inhalte werden über zahllose Entwicklungshilfeprojekte weltweit verbreitet, die in erster Linie aus Vorträgen, Seminaren und Konferenzen bestehen. So ist ein globales Netzwerk von Demokratieförderern entstanden, die auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene, in demokratischen und nichtdemokratischen Ländern, auf die Einhaltung oder die Erreichung demokratischer und menschenrechtlicher Standards hinarbeiten. Die internationalen Geberorganisationen, die in der Demokratieförderung aktiv sind, stellen Material, Personal und finanzielle Mittel dazu bereit, den Demokratisierungsdiskurs und seine institutionelle Umsetzung zu finanzieren.

Insbesondere die arabische Welt ist dabei seit einigen Jahren ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Im Verlauf der Arbeit an der vorliegenden Dissertation hat das Thema der Demokratieförderung in der arabischen Welt

¹Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 30-31.

einen Aufschwung erlebt und eine Beachtung gefunden, die zu Beginn der Arbeit nicht absehbar war. Begründet ist diese Aufmerksamkeit in den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und der darauf folgenden Politik der US-Regierung, in der arabischen Welt demokratische Systeme durchsetzen zu wollen, notfalls auch gewaltsam. Die Demokratisierung der arabischen Welt wird in diesem Zusammenhang als eine Strategie zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus betrachtet.

Die Konzentration auf die US-Politik und den Irak verstellt jedoch den Blick dafür, dass die Demokratieförderung keine neue Politik darstellt, sondern sich bereits seit den 1980er Jahren entwickelt hat. Neben den USA haben sich im Verlauf der letzten zwanzig Jahre die Vereinten Nationen, Europa und weitere Länder an dem Versuch beteiligt, weltweit demokratische politische Systeme durchzusetzen. Die tatsächliche, empirisch feststellbare Ausgestaltung der Politik der Demokratieförderung hat sich durch die Entwicklungen seit den Angriffen vom 11. September 2001 nicht wesentlich geändert. Allenfalls haben die USA größere Summen für die Durchführung dieser Politik bereitgestellt und werben offener dafür. Seit Initiierung der *Middle East Partnership Initiative* im Jahr 2002 wird die Demokratie- und Menschenrechtsförderung in offiziellen Verlautbarungen der US-Regierung gar als „zentrale Säule“ der US-Außenpolitik im Nahen Osten bezeichnet.² Die konkreten Programme, die daraus resultieren, unterscheiden sich bisher jedoch kaum von denjenigen, die seitens der USA und anderer Geberländer seit Jahren durchgeführt werden.

Die USA sind auch nicht Vorreiter und Initiator der Politik der Demokratieförderung, wie verschiedene Autoren meinen.³ Eher ist eine wechselseitige Verstärkung dieser Politik bei verschiedenen Akteuren zu beobachten, die sich auf nationaler, internationaler und transnationaler Ebene abspielt. Besonders aus den europäischen Ländern kommen in den 1990er Jahren vielfältige Impulse und eine Politik, die auf eine Förderung von Menschenrechten und Demokratie abzielt, während dieses Thema in den USA zu dieser Zeit eine eher untergeordnete Rolle spielt. Auch internationale Organisationen wie die UN und die EU sind treibende Kräfte bei der Herausbildung dieses neuen Paradigmas der Entwicklungspolitik.

Kristallisationspunkt dieser Politik der Demokratieförderung und Auslöser für ihre massenhafte Verbreitung ist der Zusammenbruch der Sowjetunion. War zuvor das externe Hinwirken auf eine „Befreiung“ (im

²So z.B. in der Einleitung zum Kapitel zum Nahen Osten im Jahresbericht über die Menschenrechts- und Demokratieförderung der USA: United States Department of State (Hrsg.) (2004) *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2003 – 2004*, Washington, D.C.: United States Department of State, S. 167.

³Z.B. Carothers, Thomas (2004) *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 227.

Sinne einer Demokratisierung der politischen Ordnung und Liberalisierung der Märkte nach westlichem Muster) des kommunistischen Teils der Welt überwiegend im Verborgenen geschehen, setzt sich mit dem Fall der Berliner Mauer eine Politik der Demokratieförderung durch, die ganz offen diejenigen Akteure finanziell, technisch und moralisch unterstützt, die das gewünschte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Modell vertreten. Die historischen Ereignisse werden dabei gleichzeitig seitens der Wissenschaft und Politik als empirische Grundlage herangezogen, um diese Politik zu legitimieren. Die weltweiten „Wellen der Demokratisierung“ gelten als Beleg für die Durchsetzungskraft des Modells des demokratischen, kapitalistischen Systems, dessen globalen Erfolg es durch gezielte Förderung nur ein wenig zu unterstützen gilt.

In den 1990er Jahren entwickelt sich auf dieser Grundlage ein regelrechter Boom der Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Auch wenn häufig die dazugehörige Rhetorik die tatsächlich umgesetzte Politik bei weitem übertrifft, lässt sich dieser Boom doch ganz konkret an einem exponentiellen Anstieg derartiger Programme und an deren gestiegenen Budgets festmachen. Mittlerweile ist die Politik, die auf diesem Paradigma beruht, etabliert und auf oberster Ebene in den internationalen Organisationen angekommen. Der UNDP-Bericht zur menschlichen Entwicklung aus dem Jahr 2002 trägt den Titel „Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt“ und rückt damit das Thema Demokratieförderung in den Mittelpunkt.⁴ Das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte stellt auf einer Internetseite eine Anzahl relevanter Dokumente zwischenstaatlicher, suprastaatlicher und regionaler Organisationen zusammen, die auf die weltweite Förderung und Stärkung der Demokratie abzielen. 73 Dokumente sind in der Zusammenstellung enthalten. Dabei handelt es sich um Deklarationen und Abkommen, Verträge und Protokolle, Richtlinien und Aktionspläne, von UN-Suborganisationen ebenso wie von nationalstaatlichen Regierungen oder nichtstaatlichen Akteuren. Die verschiedenen Menschenrechtserklärungen sind dort ebenso zu finden wie beispielsweise die *Universal Declaration on Democracy* der globalen interparlamentarischen Union.⁵ Alleine die Anzahl der Dokumente weist auf die Verbreitung der Politik der Demokratieförderung hin, und dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich bei diesen nur um die bekanntesten und

⁴United Nations Development Programme (Hrsg.) (2002) *UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2002: Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt*, Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

⁵United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2003a) *Compilation of Documents or Texts Adopted and Used by Various Intergovernmental, International, Regional and Subregional Organizations Aimed at Promoting and Consolidating Democracy*, Genf: UNHCHR (http://www.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/index.htm), abgerufen am 12.05.2005.

international profiliertesten aus einer unübersehbaren Menge von weiteren Publikationen handelt, die zusammen Ausdruck der Bemühungen um die Durchsetzung demokratischer Standards darstellen.

Eine prominente Zielgruppe der Politik der Demokratieförderung sind von Beginn an nichtstaatliche Organisationen. Parteien, Medien, Gewerkschaften und v.a. die sogenannten NGOs (*non-governmental organizations*) erhalten finanzielle und technische Unterstützung durch die Geberorganisationen, damit sie die demokratische Entwicklung in ihren Ländern einfordern und vorantreiben können. Die viel beschworene Zivilgesellschaft, als deren herausragende Repräsentanten die NGOs gesehen werden, soll für eine Durchsetzung und Konsolidierung demokratischer Strukturen sorgen. Um sie dazu in die Lage zu versetzen, wird sie von den Gebern gefördert und unterstützt. Nach dieser Logik etabliert sich mit den Jahren ein komplexes Netzwerk von Förderorganisationen und -programmen für NGOs und andere nichtstaatliche Akteure. Zahlreiche Geber stehen bereit, Mittel an NGOs zu vergeben, die sich Demokratie und Menschenrechte zum Anliegen gemacht haben.

Auch in arabischen Ländern beginnt die internationale Gebergemeinschaft, auf eine Demokratisierung hinzuwirken. In diesem Rahmen werden dort auch NGOs gefördert, die als interne Träger der Demokratisierungsbemühungen gesehen werden. Die arabische Welt wird dabei lange als „Nachzügler“ oder „Ausnahme“ der globalen Welle der Demokratisierungen betrachtet. Anders als in Osteuropa kommt es hier nicht zu „friedlichen Revolutionen“, die eine Transition zu demokratischen Systemen anstoßen. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass sich die dortigen autoritären Regime als dauerhaft und stabil erweisen, während die langjährige Politik der Demokratieförderung hier bisher erfolglos bleibt.⁶

1.2 Fragestellung

An diesem Punkt setzt die Fragestellung der vorliegenden Arbeit an. Wie kommt es zu dieser Erfolglosigkeit der externen Förderung? Was geschieht mit den Fördermitteln und Förderprogrammen in diesen Ländern, dass sie derart erfolglos verpuffen? In der Transitionstheorie wird externen Faktoren nur eine geringe Bedeutung hinsichtlich möglicher Systemtransformationen zugeschrieben, sofern sie überhaupt Beachtung finden. Die Literatur jedoch, die sich empirisch mit Ägypten auseinandersetzt, geht von einem starken Einfluss externer Faktoren auf die politischen Entwicklungen Ägyptens aus. Dieser Widerspruch wird meist mit dem Hinweis gelöst, die externen Akteure zielten

⁶Vgl. Pawelka, Peter (2002) *Der Staat im Vorderen Orient: über die Demokratie-Resistenz in einer globalisierten Welt*, in: Leviathan, Dezember 2002, Nr. 4, S. 431–454.

eigentlich gar nicht auf eine Demokratisierung ab. Wie in Abschnitt 2.6 dargestellt, hat dieses Argument seine Berechtigung und soll hier nicht widerlegt werden. Vielmehr richtet die vorliegende Arbeit ihr Augenmerk ergänzend auf den Anteil interner Faktoren, die zu dem Misserfolg der Demokratisierung beitragen. Will man verstehen, wieso externen Akteuren in Ägypten zwar eine große Wirkmacht zugeschrieben wird, diese Wirkung aber (gemessen an den formulierten Zielen) bisher offensichtlich nicht eingetreten ist, ist ein Blick auf den autoritären Charakter des ägyptischen Herrschaftssystems erhellend.

In der Literatur zur Demokratieförderung wird häufig darauf hingewiesen, der politische Kontext des Ziellandes möge in die Analyse einbezogen werden. Der Erfolg oder Misserfolg der Bemühungen hänge stark von diesem ab.⁷ Dennoch wird der politische Kontext in den Zielländern nur selten in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Nur wenige Arbeiten analysieren die Förderung tatsächlich auf einen bestimmten politischen Kontext bezogen.⁸ Dies soll nun in der vorliegenden Arbeit geschehen. Ausgehend vom autoritären Kontext in Ägypten wird die Frage gestellt, welche Folgen die Förderung von Menschenrechts- und Demokratie-NGOs in einem solchen autoritären Umfeld hat.

Schmitter weist darauf hin, dass die Theorien der internationalen Beziehungen vergleichsweise gut die Beziehungen von Nationalstaaten erklären, jedoch angesichts der Entwicklungen im nichtstaatlichen und suprastaatlichen Bereich eher hilflos sind. Insbesondere im Bereich der internationalen Demokratieförderung müssten die nichtstaatlichen Akteure stärker berücksichtigt werden.⁹ Diese Forderung wird in der vorliegenden Arbeit verbunden mit dem o.g. Argument, der politische Kontext sei bei der Demokratieförderung zu berücksichtigen.

In der vorliegenden Arbeit wird ein bestimmter Bereich der Politik der Demokratieförderung in den Mittelpunkt gerückt, die Förderung von NGOs. Dabei soll eine bestimmte Gruppe von NGOs analysiert werden, die im Zentrum der Förderbemühungen stehen, nämlich Menschenrechts- und Demokratie-

⁷So beispielsweise Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht. Auf Ägypten bezogen argumentiert Sayyid, dass der politische Kontext berücksichtigt werden muss, um die Aktivitäten der Zivilgesellschaftsförderung bewerten zu können. Vgl. Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, hier: S. 66.

⁸Auf diese wird in einem ausführlichen Literaturüberblick in Abschnitt 2.1 eingegangen.

⁹Schmitter, Philippe C. (2001) *The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.) *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, S. 26–54, hier: S. 28-29.

NGOs. Deren externe Förderung durch die internationale Gebergemeinschaft wird bezogen auf ein bestimmtes Zielland analysiert. Die Wahl ist hier auf Ägypten gefallen, für andere arabische Länder wie Jordanien oder Jemen hätte die Fragestellung jedoch ähnlich gelautet. Es geht hier darum, anhand eines Fallbeispiels die externe NGO-Förderung mit dem Ziel der Demokratisierung aus der Perspektive eines nichtdemokratischen Ziellandes zu analysieren. Somit ist die zentrale Frage, mit der sich die vorliegende Arbeit beschäftigt, die Frage nach der Wirkung externer Förderung nichtstaatlicher Akteure in einem nichtdemokratischen politischen Kontext. Auf der Grundlage von theoretischen Annahmen zu nichtstaatlichen Akteuren in autoritären politischen Systemen wird gefragt, wie sich diese Strukturen im Bereich der NGO-Förderung auswirken. Wie sieht der politische Kontext aus, in dem sich die ägyptischen Menschenrechts- und Demokratie-NGOs bewegen? Können darin Hinweise darauf gefunden werden, wie dieser Kontext die NGO-Förderung konkret beeinflusst? Können die ägyptischen Menschenrechts- und Demokratie-NGOs, die im Rahmen der Demokratieförderung unterstützt werden, die ihnen zuge dachte Rolle einnehmen? Welche Rolle spielen die Geberorganisationen dabei?

1.3 Forschungsstand

Will man sich mit der Politik der Demokratieförderung und der externen Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren auseinandersetzen, bemerkt man schnell, dass eine wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema interdisziplinär angelegt sein muss. Das Thema befindet sich an einer Schnittstelle zwischen verschiedenen Fächern, deren Erkenntnisse jeweils berücksichtigt werden müssen.

Aus der Forschung zur Entwicklungspolitik und Entwicklungstheorie kommt der größte Teil der Arbeiten, die sich mit dem Thema auseinandersetzen. Sie befassen sich mit der Rolle nichtstaatlicher Organisationen in den internationalen Beziehungen und beschäftigen sich v.a. mit praxisrelevanten Fragen wie den Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit.

Aus der Politologie sind Arbeiten der vergleichenden Systemforschung zu nennen, in welcher in den 1990er Jahren Fragen nach Beschleunigung und Verzögerung, Hindernissen und unterstützenden Faktoren von Demokratisierungsprozessen starke Beachtung finden. Daran knüpft die Transitionsforschung an, die für die vorliegende Arbeit insofern eine Rolle spielt, als dass sie den Hintergrund und den Begründungszusammenhang für den Aufschwung der Demokratieförderung in den 1990er Jahren liefert. Die meisten politologischen Texte aus den 1990er Jahren gehen davon aus, dass eine Entwicklung von nichtdemokratischen Staaten hin zu mehr Demokratie unausweichlich

ist. Gerne wird in diesem Zusammenhang Huntington mit seiner These von den „drei Wellen der Demokratisierung“ zitiert. Die schlichte Tatsache, dass es heute weltweit mehr demokratische Systeme gibt als zu Beginn des 19. Jahrhunderts, wird von Huntington und seinen Anhängern als Beleg dafür angesehen, dass es in den nächsten Jahrzehnten ebenfalls immer mehr demokratische Systeme geben müsse. Umgekehrte Fälle, also die Transformation eines politischen Systems von einer Demokratie in eine Autokratie o.ä. werden als „Rückfälle“ bezeichnet. Gegen Ende des 20. Jhdts. wird jedoch zunehmend Kritik an der These der globalen Demokratisierung formuliert. Die ihr zugrundeliegende teleologische Annahme einer „natürlichen“ Entwicklung hin zur globalen Demokratie sei falsch. Ein demokratisches System könne zu jeder Zeit undemokratisch werden, seine Qualität und Stabilität seien niemals garantiert.¹⁰

Die Forschung zur Demokratieförderung kann als ein neuer Zweig der Transitionsforschung betrachtet werden, der sich den externen Einflüssen auf die Transitionen widmet, die lange wenig Berücksichtigung gefunden hatten. Er nährt sich zusätzlich aus anderen Quellen und Forschungszweigen, darunter die Entwicklungsforschung und die Regionalwissenschaften. Als eigenständiges Forschungsthema hat sich die Demokratieförderung erst in den letzten Jahren herauskristallisiert, wie in Kapitel 2 ausführlich dargestellt wird.

Die umfangreiche Literatur zu NGOs allgemein spielt für die vorliegende Arbeit ebenfalls eine Rolle. Diese Literatur stammt aus den Sozialwissenschaften (Soziologie und Politologie) und wird häufig unter der Bezeichnung „Dritter-Sektor-Forschung“ zusammengefasst. Diese Literatur wird für die vorliegende Arbeit in Bezug auf ihre Analysemodelle und Theorien zu NGOs ausgewertet. Sie liefert die Vorstellungen, auf denen die Praxis der NGO-Förderung teilweise beruht oder womit sie gerechtfertigt wird. Die Verbindung dieser Literatur mit einem theoretischen Ansatz aus der vergleichenden Systemforschung zu autoritären politischen Systemen ermöglicht es, die Funktionen der NGOs in Ägypten zu verstehen und liefert damit den theoretischen Rahmen für die Analyse ihrer externen Förderung.

Soll ein bestimmtes Zielland im Zentrum der Forschung stehen, wie in der vorliegenden Arbeit, ist neben den genannten Fächern die Arbeit von Regionalwissenschaftlern zu berücksichtigen, die sich mit NGOs in verschiedenen Ländern befassen und dazu empirisches Material liefern. Insbesondere die Sprach- und Landeskenntnisse aus diesen Fächern stellen eine wichtige Ergänzung zu den theoretischen Modellen und den systemübergreifenden

¹⁰So z.B. Diamond, zuvor selbst Vertreter der Demokratisierungsthese: Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore / London: John Hopkins University Press, S. 273.

Fragestellungen der Politologie und Entwicklungsforschung dar, die nur selten auf die konkrete Situation in einzelnen Zielländern und -regionen eingehen.

Die Regionalwissenschaften machen sich in den 1990er Jahren die Vorstellungen der Transitionsforschung zu eigen und übertragen sie auf die arabische Welt. In der gegenwartsbezogenen Islamwissenschaft sind ebenfalls zahlreiche Werke zu finden, die der Frage nach einer Demokratisierung der arabischen Länder nachgehen. Ihnen ist verschiedentlich der Vorwurf gemacht worden, sie hätten blauäugig eine Demokratisierung der arabischen Welt angenommen, statt sich mit den Konfliktpotenzialen dieser Region und ihrer Widerständigkeit gegenüber Demokratisierungsversuchen auseinanderzusetzen. Heydemann hält dem entgegen, dass es gute Gründe gegeben habe, sich mit der Zivilgesellschaft und Möglichkeiten zu einer Systemtransformation in der arabischen Welt zu beschäftigen. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion sei es naheliegend gewesen, dass sich die Wissenschaft mit diesen Entwicklungen auseinander setzte und untersuchen wollte, ob solche Entwicklungen auch im Nahen Osten möglich sein könnten.¹¹ Der größte Teil der Arbeiten in den 1990er Jahren habe zudem die Entwicklungen richtig eingeschätzt und habe Skepsis gegenüber den Demokratisierungsvorstellungen geäußert. Tatsächlich betonen die Arbeiten, die sich empirisch mit der arabischen Welt und Ägypten beschäftigen, dass von einer Demokratisierung nicht die Rede sein kann, wie in Kapitel 3 am Beispiel Ägyptens ausführlich dargestellt wird.

Das Thema der vorliegenden Arbeit ist also an einer Schnittstelle zwischen Entwicklungsforschung, vergleichender Systemforschung, Dritter-Sektor-Forschung und Regionalwissenschaft (in diesem Fall Islamwissenschaft) angesiedelt. Dies hat negative und positive Aspekte. Der Nachteil einer solchen interdisziplinären Fragestellung ist, dass die einzelnen davon berührten Disziplinen nicht in der Tiefe zur Geltung kommen, die aus der jeweiligen Fachperspektive wünschenswert erscheint. Die interdisziplinäre Gestaltung der Arbeit bietet jedoch den Vorteil, dass die für die Fragestellung relevanten Erkenntnisse aus den verschiedenen Fächern in die Arbeit einfließen können und damit eine „Fachblindheit“ vermieden wird.

1.4 Quellen und Methoden

Die externe Unterstützung von NGOs wird in der Literatur zwar häufig erwähnt, jedoch selten selbst zum Thema gemacht. Dabei ist die Darstellung insbesondere der finanziellen Unterstützung häufig extrem negativ, wie in Kapitel 6 geschildert wird. Die Aussagen zum Thema sind meist vage

¹¹Heydemann, Steve (2002) *Defending the Discipline*, in: Journal of Democracy, 13, Nr. 3, S. 102–108.

formuliert und geben keine Belege. Anekdotisches Material ersetzt häufig eine systematische Darstellung. Daten zur externen Förderung sind kaum veröffentlicht. Meist beruhen Aussagen dazu auf eigener Erfahrung der Autoren, die meisten Informationen stammen von Beteiligten selbst, auf der Geber- wie auf der Empfängerseite. Dies hat Vor- und Nachteile: Die Beteiligten haben einen guten Zugang zu den Daten und sitzen damit an der Quelle. Allerdings ist ihr Wissen meist auf eine oder wenige Quellen beschränkt, es fehlt ihnen häufig der systematische Überblick. Darüber hinaus vertreten sie eigene Interessen bei der Darstellung der Situation.

Den wenigen Arbeiten zum Thema Zivilgesellschaftsförderung in der arabischen Welt und speziell Ägypten fehlt bis auf wenige Ausnahmen eine empirische Grundlage. An vielen Stellen werden Aussagen über die Förderung von NGOs ohne jede Datengrundlage gemacht. So stützt beispielsweise Sayyid seine Aussagen über die Schwerpunkte der Zivilgesellschaftsförderung in Ägypten auf „eine Aussage bei einem öffentlichen Vortrag“.¹² Die Daten und Zahlen, die in der Literatur vorgelegt werden, beziehen sich meist auf eine oder wenige Geberorganisationen und stammen auch von diesen. Dabei handelt es sich überwiegend um USAID oder andere staatliche US-Geberorganisationen. Es gibt jedoch daneben eine Vielzahl andere Geberorganisationen, die in Ägypten aktiv sind und auf die die Aussagen zu den US-Gebern nicht ohne Weiteres übertragen werden können. Dies wird häufig ignoriert, und die Erkenntnisse über die US-Geber werden auf alle Geber übertragen. Darüber hinaus lässt die Beschränkung auf wenige Geberorganisationen keine Einschätzung über die quantitative Dimension der Förderung zu. Zahlen zur Zivilgesellschaftsförderung – auf das Zielland Ägypten bezogen – gibt es damit so gut wie keine. Schon die Grundlage für eine solche Schätzung, die schlichte Information darüber, wer wen wie fördert oder gefördert hat, ist in der Literatur nicht zu finden.

Es ist ein Anliegen der vorliegenden Arbeit, dieses Defizit an Informationen für einen bestimmten Bereich der Förderung auszugleichen. Es werden systematisch Daten und Zahlen zusammengetragen, die zur externen Förderung der ägyptischen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs existieren. Diese stammen zu einem großen Teil aus der sogenannten grauen Literatur, in unserem Fall überwiegend Material von geförderten NGOs und Geberorganisationen. Zudem wurde aufgrund der schlechten Datenlage eine eigene empirische Studie durchgeführt, die für eine eingegrenzte Gruppe von NGOs Daten zu deren Förderung durch Geberorganisationen erhebt. Neben

¹²Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, S. 64.

den „harten“ Fakten zur Förderung werden darin auch „weiche“ Informationen erhoben, insbesondere die Positionen der geförderten NGOs zu ihrer externen Förderung. Im Rahmen von zwei Forschungsaufenthalten in Kairo im April 2003 und von Mai bis September 2004 wurden zu diesem Zweck eine Reihe von Interviews geführt und Material zu denjenigen NGOs gesammelt, die nach bestimmten Kriterien (die in den einleitenden Abschnitten zu Kapitel 4 erläutert werden) für die Studie ausgewählt wurden.

Ein Teil der Quellen, auf die sich die Arbeit stützt, besteht damit aus Interviewtranskripten. Auf das methodische Vorgehen bei der Durchführung der Interviews, sowie auf die Schwächen und Stärken solcher Interviews als Datengrundlage für eine wissenschaftliche Arbeit wird in Kapitel 4 näher eingegangen. An dieser Stelle soll nur kurz darauf hingewiesen werden, dass sie in der vorliegenden Arbeit bei allen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten als die meist einzige zugängliche Quelle dienen. Sie bieten sicherlich einen geringeren Grad an Verlässlichkeit und intersubjektiver Nachvollziehbarkeit als andere Daten. Bei methodischem Vorgehen sind sie jedoch eine angemessene Quelle, und erlauben einen recht differenzierten Blick auf die Situation.

Im Zuge der Forschungen hat sich herausgestellt, dass die Zahl der Geberorganisationen, die die ausgewählten NGOs fördern, weit höher liegt als zunächst angenommen und aus der Literatur ersichtlich. Diese werden daher in einem eigenen Kapitel behandelt. Für diese Darstellung werden – neben den Angaben aus der Literatur, die besonders zu den großen staatlichen und zwischenstaatlichen Gebern erhältlich sind – größtenteils deren Selbstdarstellungen herangezogen. Hierfür wurden insbesondere Aktivitätenberichte ausgewertet. Zudem hat sich erwiesen, dass häufig die aktuellsten und ausführlichsten Informationen auf den Internetseiten der Geberorganisationen erhältlich waren. Auch für die Suche nach geeigneten NGOs und von ihnen erhältliches Material haben sich einige Internetseiten als gute (weil aktuelle und umfassende) Quelle erwiesen. Daher bilden Internetseiten besonders in Kapitel 4 und 5 eine wichtige Datengrundlage für die Arbeit.

Die Verwendung von Aussagen von Internetseiten wirft einige Probleme auf. Problematisch ist zum einen die Flüchtigkeit der Darstellung. Bei Aktualisierungen der Seiten werden Darstellungen überarbeitet und verändert, ohne dass dies nachvollziehbar ist. Historische Tiefe (z.B. die Nachvollziehung von Veränderungen in Bezug zu politischen Entwicklungen) könnte nur dann erreicht werden, wenn über einen längeren Zeitraum hinweg systematisch die gleichen Seiten aufgerufen und ggf. gespeichert werden. Dies war für die vorliegende Arbeit nicht möglich. Zum anderen ist es für Interessierte nicht immer möglich, die Darstellungen nachzuvollziehen, da sich die Adressen der Seiten häufig ändern, Informationen innerhalb der Seiten verschoben werden,

usw. Diese Schwächen müssen bei den Aussagen berücksichtigt werden, die aus dieser Quelle stammen, werden jedoch aufgrund der genannten Vorteile in Kauf genommen.

Eine weitere Quelle für den empirischen Teil der vorliegende Arbeit stellen Medienberichte aus Ägypten dar. Insbesondere für die Darstellung der „veröffentlichten Meinung“ über NGOs und ihre ausländische Finanzierung in den Kapiteln 6 und 7 sind Medienberichte die Hauptquelle. Zur Medienauswertung ist anzumerken, dass sich ein systematisches Vorgehen hier schwierig gestaltet. Die Archivierung von Medienberichten in Bibliotheken und Instituten geschieht in Ägypten nur unsystematisch oder unvollständig. Die sehr gut ausgestattete Bibliothek der *American University in Cairo* (AUC) beispielsweise hält zwar die aktuellen Ausgaben zahlreicher Zeitungen vor, nur wenige werden jedoch archiviert. Das französische *Centre d'étude et documentation économiques, juridiques et sociales* (CEDEJ) in Kairo unterhält eine umfangreiche und sehr systematisch und differenziert kategorisierte Presseauschnittsammlung. Eine erste Zusammenstellung an Medienberichten über NGOs und deren externe Unterstützung stammt aus dieser Quelle. Die Anzahl der Artikel aus den Akten des CEDEJ ist jedoch gering.

Als erfolgreicher hat sich die schrittweise Sammlung von Pressematerial in den NGOs selbst herausgestellt. Einige der NGOs sammeln Medienberichte zu ihrer Aktivität, diese wurden mir teilweise zur Verfügung gestellt. Der größte und systematischste Teil der für die vorliegende Arbeit ausgewerteten Sammlung von Medienberichten stammt jedoch aus einer Datenbank der Firma *Mahrosa* (*Mahrūsa*). Sie wertet seit 1986 ägyptische Zeitungen aus und erfasst sie in einer digitalisierten Datenbank. Dort können Recherchen in Auftrag gegeben werden, was die Presserecherche erheblich vereinfacht und beschleunigt. Ich habe von der Firma Mahrosa eine Akte mit 261 Artikeln zum Thema „Die Bürgervereinigungen und die ausländische Finanzierung“ erhalten. Die Artikel decken den Zeitraum von 1996 bis zum Mai 2004 ab. Darin sind Artikel aus ägyptischen und nicht-ägyptischen arabischen Zeitungen enthalten, unter den letzteren stammen die meisten aus *al-Ḥayāt*. Die überwiegende Mehrheit der Artikel sind jedoch aus ägyptischen Zeitungen wie *al-Ahrām*, *al-Aḥrār*, *al-Uṣbūʿ*, *al-Wafd*, *al-Aḥālī* und *al-Ġumhūrīya*. Ganz systematisch sind sie offensichtlich nicht gesammelt, da ich in den genannten anderen Quellen auf einige Artikel stieß, die sich direkt mit dem Thema befassen, aber in der Mahrosa-Akte nicht auftauchen. Die Akte bietet jedoch eine ziemlich breite Grundlage und sicherlich einen annähernd systematischen Überblick über die Berichterstattung zum Thema ausländische Finanzierung von NGOs.

1.5 Aufbau der Arbeit

Im nun folgenden Kapitel 2 wird zunächst die Politik der Demokratieförderung dargestellt, wie sie hier in der Einleitung bereits angerissen wurde. Es wird definiert, was darunter fällt und was nicht. Das Spektrum an Maßnahmen und unterschiedliche Möglichkeiten zur Kategorisierung derselben werden dargestellt. In dieses Spektrum wird dann die Förderung von NGOs eingeordnet. Auch Zielkonflikte und Widersprüche in der Politik der Demokratieförderung werden angesprochen.

Die empirische Forschung zum Thema der externen Förderung wird in der vorliegenden Arbeit in einen theoretischen Rahmen eingebettet, der an der o.g. Frage nach dem politischen Kontext ansetzt. Die in der Literatur aufgestellte Forderung, die NGO-Förderung müsse auf die Situation im Zielland bezogen sein, wird in die Forschungsfrage umgesetzt, wie dieser Kontext in Ägypten aussieht und wie Erkenntnisse über seine Merkmale auf die externe Förderung bezogen werden können. In Kapitel 3 wird daher ein theoretischer Rahmen entworfen, der zunächst auf NGOs als Akteure der Entwicklungspolitik und ihre Definition eingeht. In einem zweiten Schritt werden die Merkmale des ägyptischen autoritären politischen Systems erläutert. Schließlich werden beide Abschnitte zusammengeführt in einer theoretischen Erläuterung der Funktion und Rolle von NGOs in einem solchen politischen System.

Im einleitenden Abschnitt zum empirischen Teil der Arbeit in Kapitel 4 wird die Auswahl der NGOs dargestellt, die in die Analyse der vorliegenden Arbeit aufgenommen werden. Anhand des Vorgehens bei der Auswahl wird ausführlich zur Methodik der empirischen Sozialforschung im Fall einer Einzelforschung in einem autoritären System Stellung genommen. Grenzen und Möglichkeiten einer solchen Vorgehensweise werden dort diskutiert. (Die Arbeit ist damit auch ein Beitrag zur Diskussion von Methoden der empirischen Sozialforschung unter bestimmten Bedingungen.) Die 44 NGOs, die anhand der dargestellten Kriterien in die empirische Studie aufgenommen werden, werden in den folgenden Abschnitten in Kapitel 4 zunächst allgemein beschrieben.

In Kapitel 5 folgt die Darstellung der Geberorganisationen, die diese NGOs fördern oder gefördert haben, bevor in Kapitel 6 die beiden Akteursbereiche zusammengeführt und auf die externe Förderung selbst eingegangen wird. Dabei wird zunächst eine Schätzung der quantitativen Dimensionen der NGO-Förderung vorgenommen, die sich auf die zu den 44 in die Analyse einbezogene NGOs erhobenen Daten stützt. Die Erkenntnisse aus der Schätzung werden dann in ein Verhältnis zur Förderung staatlicher Stellen im Zusammenhang der Demokratieförderung gesetzt. Es werden übliche Verfahrens-

weisen der Förderung dargestellt, sowie die wichtigsten Fragen bearbeitet, die im Zusammenhang mit der Förderung auftauchen.

In Kapitel 7 wird schließlich gezeigt, welche Strategien die ägyptische Regierung im Fall der externen NGO-Förderung verfolgt. Die theoretischen Erläuterungen zum politischen System in Ägypten werden auf konkrete Entwicklungen im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung bezogen. Anhand einiger Beispiele wird dargestellt, wie sich das autoritäre Vorgehen der Regierung auf die externe NGO-Förderung beziehen lässt.

Der Zeitraum, auf den sich die vorliegende Arbeit bezieht, beginnt mit der Gründung der ersten Organisationen, die mit den genannten Programmen gefördert werden, ungefähr in der Mitte der 1980er Jahre. 1983 und 1985 werden die beiden ersten nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen in Ägypten gegründet. Das genaue Jahr spielt jedoch keine besonders große Rolle. Die Anfänge der Geschichte der Menschenrechts- und Demokratieorganisationen ziehen sich über mehrere Jahre hin, der eigentliche Aufschwung beginnt erst in den 1990er Jahren. Mit der Entstehung dieser Organisationen ist sozusagen ein natürlicher (wenn auch nicht exakter) Anfangspunkt für den in der Arbeit behandelten Zeitraum gesetzt. Der Endpunkt des Zeitraums wird dagegen eher von forschungspraktischen Einschränkungen gesetzt: Ereignisse und Entwicklungen, die nach Ende des Jahres 2004 stattgefunden haben, werden nicht mehr berücksichtigt.

Kapitel 2

Die Politik der Demokratieförderung

2.1 Literaturüberblick

Im Verlauf der Arbeit an der vorliegenden Studie sind zahlreiche Publikationen zum Thema internationale Demokratieförderung erschienen, und die Beliebtheit des Themas hält nach wie vor an. In den Jahren 2002 bis 2005 hat das Thema einen Aufschwung erlebt und eine Beachtung gefunden, die zu Beginn der Arbeit noch nicht absehbar war. In zahllosen *think tanks* werden zahllose *policy papers* verfasst, die sich damit beschäftigen, wie eine weltweite Demokratisierung durch externe Einflussnahmen am besten zu unterstützen oder herbeizuführen sei. Die arabische Welt ist dabei in den Jahren nach den Angriffen vom 11. September 2001 auf das *World Trade Center* in New York zur neuen Trendregion avanciert, nachdem zuvor v.a. Osteuropa Beachtung gefunden hatte.

Die weitaus meisten Arbeiten zum Thema Demokratieförderung stammen dabei nicht aus der Wissenschaft, sondern von den beteiligten Akteuren selbst sowie aus politiknahen Forschungsinstituten. Eine klare Grenze zwischen wissenschaftlicher und nichtwissenschaftlicher Literatur kann dabei nicht gezogen werden. Viele Wissenschaftler schreiben Studien für Geberorganisationen und beziehen sich auf Informationen, die die Geberorganisationen zur Verfügung stellen. Häufig sind letztere besser informiert über die Situation in den Ländern, in denen sie aktiv sind, als die Wissenschaftler. Umgekehrt veröffentlichen Mitarbeiter der Geberorganisationen in wissenschaftlichen Zeitschriften und haben überwiegend einen akademischen Hintergrund. Zur internationalen Arbeit der deutschen politischen Stiftungen beispielsweise sind fast ausschließlich Arbeiten zu finden, die aus dem Stiftungsumfeld selbst kommen.

Das Thema Demokratieförderung bringt es mit sich, dass in dem Bereich überwiegend Sozialwissenschaftler tätig sind – in der traditionellen Entwicklungshilfe war noch überwiegend Personal aus technischen, medizinischen und anderen praktischen Berufen beschäftigt. Die Demokratieförderung besteht demgegenüber zu einem großen Teil aus intellektueller Produktion. So wird denn nicht nur die Reflexion über die eigene Arbeit von den Geberorganisationen selbst geleistet, sie liefern auch einen großen Teil der theoretischen Arbeiten zum Thema. Dies führt dazu, dass die Politik der Demokratieförderung selten grundsätzlich in Frage gestellt wird. Welche Gründe sie hat, und ob diese zur Legitimierung dieser Politik ausreichen, wird meist nicht thematisiert. Der Fokus der Arbeiten liegt vielmehr darauf, praxisnahe Handlungsempfehlungen zur Optimierung dieser Politik auszusprechen.

Antworten auf die Frage nach der Begründung der Politik der Demokratieförderung finden sich in der wissenschaftlichen Literatur eher in Bereichen, die sich nicht direkt mit dem Thema der externen Förderung der Demokratie befassen. In der Politologie sind in der vergleichenden Systemforschung und Demokratieforschung zahlreiche Arbeiten zu finden, die sich mit Gestaltung und Funktionsweise demokratischer Systeme auseinandersetzen. Diejenigen, die dem Thema der externen Demokratieförderung näher sind, münden meist in ihrer Rechtfertigung, indem die Vorzüge demokratischer Systeme dargestellt werden. Berg-Schlosser vollzieht beispielsweise einen „Leistungsvergleich“ demokratischer mit nichtdemokratischen politischen Systemen.¹ Meist werden in diesen Arbeiten zwei Thesen aufgegriffen: erstens die These, dass demokratische Länder keine Kriege gegeneinander führen und damit der Einsatz für demokratische Systeme zur globalen Friedenssicherung beiträgt, und zweitens die These, dass demokratische Systeme eng mit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung verknüpft sind und auf diese Weise den Wohlstand ihrer Bevölkerungen sicherstellen. Diese Begründungszusammenhänge finden sich in der Praxis der Geberorganisationen auf verschiedene Weise wieder, sie bilden eine Art geistiges Fundament der Politik der Demokratieförderung.²

Ein anderer Zugang zu theoretischen Überlegungen zur Politik der Demokratieförderung stammt aus der Entwicklungspolitik und -forschung. Im Zentrum steht dabei die Frage nach den Gründen für den bisherigen Misser-

¹Berg-Schlosser, Dirk (1997) *Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritärer Regime*, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 93–143, oder Berg-Schlosser, Dirk (1999) *Empirische Demokratieforschung. Exemplarische Analysen*, Frankfurt/New York: Campus.

²Eine Diskussion dieser Thesen findet sich in Erdmann, Gero (1996) *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz.

folg der traditionellen Entwicklungspolitik, die auf wirtschaftliche Entwicklung und infrastrukturelle Maßnahmen abzielt. Ein Grund dafür wird im politischen Kontext gesehen, insbesondere in undemokratischen Staaten. Dieser, so die Überlegung, behindere den Erfolg der Entwicklungspolitik. Die undemokratischen Regierungen der Zielländer machten alle Bemühungen der Geber wieder zunichte. Daraus entstehen in der Literatur Überlegungen, wie eine Entwicklungspolitik aussehen könnte, die diese politischen Rahmenbedingungen verändert, auch unterstützt durch die historische Entwicklung, die die politische Rücksichtnahmen des Kalten Krieges nicht mehr erforderlich machten. Aus dem Umfeld der Entwicklungspolitik erscheinen in diesem thematischen Zusammenhang zahlreiche Publikationen, die dem Thema der externen Förderung von Demokratie und Menschenrechten gewidmet sind.³

Aus der Transitionsforschung stammen nur wenige Arbeiten, die für das Thema externe Demokratieförderung unmittelbar interessant sind. Zwar wären gerade von diesem Forschungszweig etwa Analysen externer vs. interner Einflussaktoren auf Systemtransitionen zu erwarten. Generell liegt in dieser Literatur jedoch die Betonung auf innenpolitischen Vorgängen. Die Transitionsforschung interessiert sich bisher wenig für die externen Einflüsse auf Systemtransformationen, wie Sandschneider bemerkt. Weder sei besonders viel dazu veröffentlicht worden noch seien theoretische Grundlagen erarbeitet worden.⁴

Ausnahmen sind in diesem Zusammenhang Diamond und Whitehead, die sich beide im Rahmen der Transitionsforschung mit internationalen Einflüssen

³Dazu zählen Heinz, Wolfgang (1994) *Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; Lingnau, Hildegard, Heinz, Wolfgang und Waller, Peter (1995) *Evaluation of EC Positive Measures in Favour of Human Rights and Democracy*, Berlin: German Development Institute; Erdmann, Gero (1996) *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz; und Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz. Aus einem anderen Blickwinkel beschäftigt sich ein Papier der Weltbank-Forschungsgruppe mit der Förderung von Demokratie im Zusammenhang mit der herkömmlichen Entwicklungshilfe. Darin wird gefragt, inwiefern Entwicklungshilfe allgemein zur Förderung von Demokratie beiträgt, ohne explizit darauf ausgerichtet zu sein. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass – mindestens bis zum Jahr 1996 – keinerlei Beleg für einen positiven Einfluss der Entwicklungshilfe auf mögliche Demokratisierungsprozesse festgestellt werden kann. Vgl. Knack, Stephen (2000) *Does Foreign Aid Promote Democracy?* Maryland: IRIS Center at the University of Maryland.

⁴Sandschneider, Eberhard (2003) *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, Berlin: Centrum für angewandte Politikforschung (http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf), abgerufen am 20.11.2003, S. 5.

auf Demokratisierungsprozesse beschäftigen. Diamond, der neben seiner wissenschaftlichen Tätigkeit für die US-Stiftung *National Endowment for Democracy* tätig und Herausgeber des *Journal of Democracy* ist (ein weiteres Beispiel für die enge Verbindung von Praxis und Wissenschaft in diesem Bereich), hat neben zahlreichen Werken zur Transformation nichtdemokratischer Systeme und zur Konsolidierung neuer Demokratien bereits 1995 eine Studie zur externen Förderung von Demokratie vorgelegt.⁵ Der Schwerpunkt dieser überwiegend deskriptiven Studie liegt auf den damals neuen Demokratien, insbesondere Osteuropa. Diamond argumentiert darin v.a. praktisch und spricht Handlungsempfehlungen für die Geberorganisationen aus.

Whitehead beschäftigt sich als einer der wenigen Wissenschaftler theoretisch mit den externen Einflussfaktoren auf Demokratisierungsprozesse. Die erste Auflage des von ihm zum Thema herausgegebenen Sammelbandes erscheint 1994, inzwischen sind zwei weitere Auflagen erschienen.⁶ Die regionalen Schwerpunkte des Buches liegen wiederum auf Lateinamerika und Europa. Whitehead vertritt die These, dass der größere Teil der demokratischen Systeme, die zu Beginn der 1990er Jahre als solche bezeichnet werden könnten, im Zusammenhang mit externen Einflussnahmen entstanden sei. Dabei sei eine Art Ansteckungseffekt festzustellen: Länder würden den demokratischen Weg einschlagen, wenn ihre Nachbarn demokratisch seien. Beim Übergang zur Demokratie spiele die Machtpolitik externer Akteure zudem stets eine Rolle, so Whitehead, und es sei verzerrend, diese zu ignorieren. Schmitter ordnet in seinem Beitrag im selben Sammelband die verschiedenen Dimensionen internationaler Einflussnahme verschiedenen Akteursebenen zu: So seien Kontrolle und Konditionierung von Entwicklungshilfe staatliche Instrumente des externen Einflusses, während Einflussnahmen wie Ansteckung und Überzeugung eher von nichtstaatlichen Akteuren betrieben würden.⁷

Um die Jahrtausendwende erscheinen weitere Sammelbände zum Thema: Hanisch stellt 1997 sowohl empirische als auch theoretische Beiträge zum Thema Demokratieförderung in einem Band zusammen; der Schwerpunkt liegt dabei auf der Darstellung des Vorgehens verschiedener Geberländer und

⁵Diamond, Larry (1995) *Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments and Issues*, New York: Carnegie Corporation (<http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/di/fr.htm>), abgerufen am 18.08.2005.

⁶Whitehead, Laurence (Hrsg.) (2001) *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press.

⁷Schmitter, Philippe C. (2001) *The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.) *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, S. 26–54, S. 29.

-organisationen.⁸ In Burnells Band aus dem Jahr 2000 werden zahlreiche recht unterschiedliche Aspekte des Themas behandelt: Ein Teil der Beiträge geht auf die Demokratieförderung einzelner Geberorganisationen ein, andere befassen sich mit Teilbereichen wie Wahlhilfe, Justizreform oder Dezentralisierung von Verwaltungen. Wieder andere beschäftigen sich mit der Demokratieförderung in einzelnen Zielregionen, entweder auf einer sehr allgemeinen Ebene oder anhand einzelner Vorgehensweisen der Geber.⁹ Ähnlich Schraeder, der jedoch einen deutlicheren Schwerpunkt auf die verschiedenen Geberländer und -organisationen legt und die Zielländer gar nicht berücksichtigt. Er stellt in seinem Sammelband Beiträge insbesondere zu den Strategien verschiedener Staaten zur Demokratieförderung zusammen, und ergänzt diese um die Darstellung von vier Akteuren bzw. Akteursbereichen: Die Demokratieförderung der EU, der UN, der Weltbank und der politischen Stiftungen. Schraeder widmet den Begründungszusammenhängen der Demokratieförderung ein eigenes Kapitel. Zwei Beiträge befassen sich mit dem „Streben nach Frieden und Wohlstand“ der Geberländer, das damit als *raison d'être* der Demokratieförderung festgelegt wird.¹⁰

Neben diesen Sammelbänden, die als Grundlagen- und Einführungswerke angesehen werden können, existieren weitere einzelne Arbeiten, die das Thema Demokratieförderung in den Mittelpunkt stellen. So setzt sich Adam (Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung) vergleichsweise kritisch mit den bisherigen Erfahrungen der Politik der Demokratieförderung auseinander.¹¹ Erdmann legt bereits 1996 einen Überblick zum Thema Demokratieförderung in der Dritten Welt vor.¹² Als weitere einschlägige Arbeit ist Sandschneider zu nennen. Er legt im Jahr 2003 ein Gutachten für das *Centrum für angewandte Politikforschung* vor, in dem er einige theoretische Überlegungen zum Thema anstellt. Die Studie ist dennoch in erster Linie mit Blick auf die Praxis verfasst. Sandschneider bezieht sich dabei ausdrücklich nur auf Länder, die sich in einem Prozess der Demokratisierung befinden oder bereits demokratisch

⁸Hanisch, Rolf (Hrsg.) (1997) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.

⁹Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass.

¹⁰Schraeder, Peter (Hrsg.) (2002) *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

¹¹Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Das mühsame Geschäft der Demokratisierung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/fulltext/iez/01385toc.htm>), abgerufen am 09.05.2005.

¹²Erdmann, Gero (1996) *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz.

sind, und nicht auf eine Förderung der Demokratie in nichtdemokratischen Ländern.¹³

Zu den aktivsten Autoren, die sich gegenwärtig mit dem Thema externe Demokratieförderung beschäftigen, zählen Carothers und Ottaway vom *Carnegie Endowment for International Peace*, einem politikberatenden Institut in Washington, D.C. In der Publikationsliste des Instituts finden sich zahlreiche Arbeiten zur Demokratieförderung und zu verwandten Themen. Sie bieten eine Mischung aus wissenschaftlicher Forschung und praktischen Handlungsempfehlungen. Die meisten stammen aus der Feder von Carothers und Ottaway; oder die beiden agieren als Herausgeber von Sammelbänden und Zeitschriften-Sonderausgaben. Eine Sonderausgabe des *Journal of Democracy*, die unter ihrer Ägide erscheint, ist der externen Demokratieförderung gewidmet.¹⁴ Gemeinsam legen Carothers und Ottaway die bisher einzige Studie vor, die sich speziell mit der weltweiten Zivilgesellschaftsförderung als Teilbereich der Demokratieförderung befasst, auf die unten noch einzugehen sein wird.¹⁵

Ottaway fokussiert ihre Arbeit auf die Zielländer der Demokratieförderung, insbesondere Afrika und später den Nahen Osten. Dabei liegen ihre Arbeiten an der Schnittstelle zwischen vergleichender Systemforschung und Forschung zur externen Einflussnahme. 2003 entwirft sie den Systemtyp der „semi-autoritären Systeme“, zu denen sie u.a. Ägypten zählt.¹⁶

Carothers wird besonders durch seine Kritik des „Transitionsparadigmas“ bekannt, die er im *Journal of Democracy* äußert.¹⁷ Die teleologische Annahme eines linearen Fortschritts in Richtung einer globalen Demokratisierung als geltendes Paradigma der Transitionsforschung sei naiv und müsse durch unvoreingenommene Forschung abgelöst werden. Mit seinem Buch *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*¹⁸ gilt Carothers als der Erste, der sich mit einer

¹³Sandschneider, Eberhard (2003) *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, Berlin: Centrum für angewandte Politikforschung (http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf), abgerufen am 20.11.2003.

¹⁴Ottaway, Marina und Chung, Theresa (1999) *Toward a New Paradigm*, in: *Journal of Democracy*, 10, Nr. 4, S. 99–113; Clark, Elizabeth Spiro (1999) *A Tune-Up, Not an Overhaul*, in: *Journal of Democracy*, 10, Nr. 4, S. 114–118; Gyimah-Boadi, E. (1999) *The Cost of Doing Nothing*, in: *Journal of Democracy*, 10, Nr. 4, S. 119–124.

¹⁵Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) (2000) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Books.

¹⁶Ottaway, Marina (2003) *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

¹⁷Carothers, Thomas (2002a) *The End of the Transition Paradigm*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 1, S. 5–21; Carothers, Thomas (2002b) *A Reply to my Critics*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 3, S. 33–38.

¹⁸Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace

Monographie speziell diesem Thema widmet. Nicht mehr die mögliche oder unmögliche weltweite Demokratisierung stehen hier im Mittelpunkt, sondern die Politik, die ihre Förderer verfolgen. Vor Veröffentlichung dieser Monographie behandelt Carothers über mehrere Jahre hinweg das Thema aus unterschiedlichen Blickwinkeln, wobei sich erst nach und nach der Blick auf die Institutionalisierung der Demokratieförderung herausbildet.¹⁹

Ein großer Teil der Literatur zur Demokratieförderung beschäftigt sich mit einzelnen Geberorganisationen und -ländern, wie aus dem bisher Gesagten bereits deutlich geworden ist. Die Perspektive ist nahezu ausschließlich diejenige der Geber. Ihr Verhalten und ihre Wünsche werden untersucht, die Handlungsempfehlungen richten sich an ihre Adresse. Große Teile der erwähnten Sammelbände beziehen sich ausschließlich auf die Geberländer und -organisationen.²⁰

¹⁹Im Jahr 2004 erscheint eine Zusammenstellung verschiedener Artikel von Carothers zum Thema. An ihren Fragestellungen kann die Herausbildung des Themas und die Veränderung der Fragestellung beobachtet werden: Zunächst stehen abstrakte Fragen im Vordergrund, so behandelt der erste Artikel aus dem Jahr 1994 die Frage, inwieweit Demokratie und Menschenrechte zusammenhängen. Bald danach beginnt die Darstellung der konkreten US-Außenpolitik zu diesem Thema, zunächst der Clinton-Regierung, dann der Bush-Regierung. Schließlich rückt die Demokratieförderung selbst in den Mittelpunkt. Innerhalb des Themas Demokratieförderung findet ein Wandel von der Beschäftigung mit prozeduralen Demokratieelementen (Wahlbeobachtung) hin zur Beschäftigung mit kontextuellen Demokratieelementen (Zivilgesellschaft) statt. Regional beschäftigen sich die Artikel zunächst mit Osteuropa, später mit dem Nahen Osten. Die Artikel sind in einem eigenen Sammelband zusammengestellt: Carothers, Thomas (2004) *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

²⁰Zu nennen sind hier insbesondere White, Nigel (2000) *The United Nations and Democracy Assistance: Developing Practice Within a Constitutional Framework*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London/Portland, OR: Frank Cass, S. 67–89; Mair, Stefan (2000) *Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London/Portland, OR: Frank Cass, S. 128–149; Crawford, Gordon (2000) *European Union Development Co-operation and the Promotion of Democracy*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London/Portland, OR: Frank Cass, S. 90–127; Laakso, Liisa (2002) *Promoting a Special Brand of Democracy: Denmark, Finland, Norway and Sweden*, in: Schraeder, Peter J. (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder / London: Lynne Rienner, S. 55–71; Rüländ, Jürgen und Werz, Nikolaus (2002) *Germany's Hesitant Role in Promoting Democracy*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder, Colorado / London: Lynne Rienner, S. 73–88; Hibou, Beatrice (2002) *The World Bank: Missionary Deeds (and Misdeeds)*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, S. 173–191; Olsen, Gorm Rye (2002) *The European Union: An Ad Hoc Policy with a Low Priority*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, S. 131–145; Joyner, Christopher C. (2002) *The United Nations: Strengthening an International Norm*, in: Schraeder, Peter J. (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 147–172; Scott, James M. (2002) *Political Founda-*

Youngs beschäftigt sich in einer Monographie mit der Demokratieförderung der EU.²¹ In jeweils eigenen Kapiteln behandelt er das Vorgehen der EU in den Mittelmeerländern, Ostasien und China. Er stellt die Frage nach der Kohärenz der europäischen Politik in den Vordergrund, die seiner Ansicht nach das zentrale Problem der europäischen Demokratieförderung darstellt. Youngs beschreibt ausführlich verschiedenen Maßnahmen und Instrumente der EU, die zur Demokratieförderung eingesetzt wurden und werden, sowie die interne Dynamik der verschiedenen Gremien und Abteilungen. Olsen behandelt ebenfalls die Politik der Demokratieförderung in der EU.²² Sein Schwerpunkt liegt auf bilateraler nationalstaatlicher Politik und Konditionierung der Entwicklungshilfe. Neben der Behandlung der Geberseite bezieht er fünf Zielländer als Fallbeispiele in seine Analyse ein: Russland, Südafrika, Kenia, Niger und Algerien. Auch Nolting stellt die Aktivitäten der EU-Demokratieförderung ins Zentrum seiner Analyse. Am Fallbeispiel Südafrika erläutert er die unterschiedlichen Instrumente, die der EU für die Förderung demokratischer Strukturen zur Verfügung stehen. Auch er kommt zu dem Schluss, dass fehlende Kohärenz das zentrale Problem der europäischen Demokratieförderung sei, sowohl was die Koordination zwischen einzelnen Ländern und Abteilungen angehe, als auch was die Abstimmung der unterschiedlichen Maßnahmen angehe.²³

Nur wenige Arbeiten zur Demokratieförderung konzentrieren sich auf bestimmte Zielländer oder -regionen der Demokratieförderung. In ihnen wird dargestellt, was diese Politik bewirkt oder bewirken kann, oder es wird schlicht beschrieben, was im Rahmen dieser Politik in einem bestimmten Land geschieht. Besondere Beachtung hat in diesem Zusammenhang Osteuropa gefunden, sowie andere Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Die meisten Arbeiten zum Thema Demokratieförderung, die sich auf bestimmte Zielländer und -regionen konzentrieren, wählen Osteuropa und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion zum Thema.²⁴ Lateinamerika ist ein weiteres beliebtes Thema solcher Arbeiten. Der oben erwähnte Sammelband von

tions and Think Tanks, in: Schraeder, Peter (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 193–213.

²¹Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press.

²²Olsen, Gorm Rye (2000) *Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of Europe: Limits to International Idealism*, in: *Democratization*, 7, Nr. 2, S. 142–167.

²³Nolting, Armin K. (1999) *External Actors in Democratisation Processes: The European Union and its Activities in Southern Africa*, Mannheim: unveröff. Vortrag für das *European Consortium for Political Research* (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w3/nolting.pdf>), abgerufen am 19.11.2003.

²⁴Hier ist beispielsweise Pridham mit zahlreichen Werken vertreten, u.a. Pridham, Geoffrey et al. (Hrsg.) (1997) *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, London: Leicester University Press und Pridham, Geoffrey (2005) *Designing De-*

Burnell enthält ebenfalls Beiträge, die sich auf bestimmte Regionen beziehen, hier sind es Afrika, Südostasien, Russland und Lateinamerika.²⁵ Diese Arbeiten sind nicht einheitlich, was ihre konzeptionelle Grundlage angeht (was angesichts der dürftigen theoretischen Literatur auch nicht zu erwarten ist). Verschiedene Gesichtspunkte der Demokratieförderung werden darin unter verschiedenen Bezeichnungen thematisiert. Teilweise beziehen sie sich allgemein auf Demokratieförderung, teilweise auf Zivilgesellschaftsförderung, teilweise auf bestimmte Teilbereiche wie Justizreform.

Obwohl diese Literatur explizit auf die Zielländer Bezug nimmt, legt sie insgesamt ihren Schwerpunkt auf die Geberorganisationen. So stellt beispielsweise Freise in seiner Studie zur externen Demokratieförderung in Tschechien v.a. die Konzepte und Grundannahmen verschiedener Geberorganisationen dar, die dort tätig sind. Die geförderten Organisationen selbst bleiben weitgehend im Dunkeln.²⁶ Dies mag seinen Grund darin haben, dass die Geberaktivitäten meist besser dokumentiert sind und die Dokumentationen für den westlichen Wissenschaftler leichter zugänglich sind, als dies bei den Empfängerorganisationen der Fall ist.

Nur wenige Arbeiten richten ihren Fokus auf die Situation in den Zielländern und nehmen die dortigen Verhältnisse zum Ausgangspunkt einer Bewertung der Fördertätigkeit, wie dies in der vorliegenden Arbeit geschieht. Für unseren Zusammenhang ist dabei insbesondere die Literatur zur Zivilgesellschaftsförderung interessant. Ähnlich wie die Literatur zur

mocracy : EU Enlargement and Regime Change in Post-communist Europe, Houndmills: Palgrave Macmillan.

²⁵Hearn, Julie und Robinson, Mark (2000) *Civil Society and Democracy Assistance in Africa*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 241–262; Quigley, Kevin F. F. (2000) *Democracy Assistance in South-East Asia: Long History/Unfinished Business*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 263–287; Sakwa, Richard (2000) *Democracy Assistance: Russia's Experience as Recipient*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 288–314; McEldowney, John (2000) *Judicial Reform and Legal Technical Assistance in Latin America*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 315–336.

²⁶Freise, Matthias (2004) *Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten*, Münster [u.a.]: LIT. Ähnlich gehen Jenkins und Challand vor, die aus den Programmen von Geberorganisationen jeweils die Zivilgesellschaftskonzepte aus den Programmen von Geberorganisationen analysieren. Jenkins analysiert das Konzept der Weltbank und dasjenige der großen US-Geber, Challand analysiert bezogen auf Palästina die verschiedenen Auffassungen der Geber, was eine Zivilgesellschaft dort ausmache. Vgl. Jenkins, Rob (2001) *Mistaking 'Governance' for 'Politics': Foreign Aid, Democracy, and the Construction of Civil Society*, in: Kaviraj, Sudipta und Khilnani, Sunil (Hrsg.) *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 250–268; Challand, Benoit (2005) *The Exclusionary Power of Civil Society: International Aid to Palestinian NGOs*, Florenz: European University Institute.

Demokratieförderung nach der Forschung zu Demokratisierungsprozessen entstanden ist, hat sich die Literatur zur Zivilgesellschaftsförderung aus der Forschung zur Zivilgesellschaft selbst entwickelt. Einerseits stellt sie einen Teilbereich der Demokratieförderung dar und wird in Arbeiten zur Demokratieförderung auch behandelt. Andererseits hat sie aufgrund ihrer parallelen Herkunft aus der Dritten-Sektor-Forschung auch einen eigenen Stellenwert, der darüber hinausgeht und Aspekte integriert, die in der allgemeinen Literatur zur Demokratieförderung nicht behandelt werden.

Als eigenes Thema der Wissenschaft hat sich die Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure in Folge der konkreten Politik dieser Förderung etabliert. Der Tenor der Arbeiten ist dabei überwiegend kritisch. So vertritt Adamson, die die Zivilgesellschaftsförderung in Usbekistan und Kirgistan untersucht hat, die Ansicht, dass bisher keinerlei positiven Ergebnisse dieser Förderung zu verzeichnen seien. Die beiden Länder tendierten dazu, noch autoritärer zu werden, anstatt demokratischer. Widerstand gegen die autoritären Regime komme nicht von der aus dem Westen unterstützten Zivilgesellschaft, sondern von den islamistischen Bewegungen.²⁷ Adamson kommt zu dem Schluss, dass die Zivilgesellschaftsförderung in der Region, die durch autoritäre Regierungen geprägt sei, in erster Linie einen extern finanzierten Dritten Sektor geschaffen, aber sicher nicht zu einem politischen Wandel beigetragen habe.²⁸ Richter, der im selben Sammelband wie Adamson eine Studie zur externen Förderung russischer Frauenorganisationen vorlegt, hält diese Hilfe ebenfalls eher für schädlich als für nützlich. Die Finanzierung einzelner professioneller, westlich orientierter Organisationen habe nichts mit einer Stärkung der Zivilgesellschaft zu tun.²⁹ Hearn hat für den Fall Südafrika die Förderung von NGOs durch westliche Geber untersucht. Auch sie bewertet diese Förderung kritisch. Die Geber würden eine bestimmte Art von Aktivitäten von bestimmten Organisationen als demokratiefördernd ansehen, die jedoch nach Hearn's Ansicht kein „emanzipatorisches Potenzial“ hätten. Diese würden mit der Zivilgesellschaft gleichgesetzt, was die Aktivitäten der Geber erheblich einschränke. Es würde auf diese Weise ein enges Verständnis von Demokratie gefördert, das bestimmten marktliberalen Vorstellungen entspreche. Gruppen, die andere Vorstellungen propagierten, würden nicht

²⁷Adamson, Fiona B. (2002b) *International Democracy Assistance in Uzbekistan and Kyrgyzstan: Building Civil Society from the Outside?* in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.) *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 177–206.

²⁸a. a. O., hier: S. 179 und 199.

²⁹Richter, James (2002) *Evaluating Western Assistance to Russian Women's Organizations*, in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.) *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 54–90, hier: S. 55.

gefördert. Die vollständige Abhängigkeit der geförderten Organisationen von ihren westlichen Gebern dagegen werfe Fragen der Legitimität auf, die durch die Geber nicht beantwortet würden.³⁰ Reinhard vertritt etwas milder die Ansicht, die externe Förderung könne immerhin als Vernetzung mit befreundeten Akteuren in den Zielländern gesehen werden, wenn sie auch nicht ihrem eigentlichen erklärten Ziel der Zivilgesellschaftsförderung diene.³¹

Für die vorliegende Arbeit ist der oben erwähnte Sammelband zur Zivilgesellschaftsförderung von Carothers und Ottaway besonders interessant. In jeweils zwei Kapiteln, geschrieben von jeweils einem westlichen Wissenschaftler und einem Wissenschaftler oder Aktivisten aus dem jeweiligen Empfängerland, analysieren sie das erste Jahrzehnt der Zivilgesellschaftsförderung in fünf Weltregionen. Als erste Arbeit schließt ihre Darstellung auch die arabische Welt mit ein. Dabei liegt der Fokus ihres Sammelbands leider wiederum auf den staatlichen Geberorganisationen der USA, in erste Linie USAID. Dies ist an der empirischen Grundlage der meisten Beiträge und in vielen Ergebnissen zu bemerken, auch wenn diese häufig als für die Programme der Zivilgesellschaftsförderung weltweit allgemeingültig dargestellt werden.

Carothers und Ottaway äußern sich in ihrer Zusammenschau der Beiträge für ihren Band ebenfalls kritisch zur Politik der Zivilgesellschaftsförderung. Sie begründen ihre Kritik zunächst damit, dass die Strategien der Geber bezüglich der Zivilgesellschaftsförderung sich grundsätzlich gleichen würden, während die Zivilgesellschaften der Zielregionen sehr unterschiedlich seien. Diese müssten die Geber sorgfältiger analysieren, bevor sie tätig würden. Die Annahme, eine Zivilgesellschaft bestehe aus NGOs, wie sie aus den westlichen Demokratien bekannt seien, sei ein Fehlschluss. Häufig existierten in den Zielländern andere zivilgesellschaftliche Gruppen, die relevanter seien. Zivilgesellschaftsförderung stehe auch vor dem Dilemma, dass die Gruppen, die durch sie gefördert würden, durch diese Förderung häufig in eine prekäre Position in ihrer Gesellschaft gerieten. Darüber hinaus gebe es die der Zivilgesellschaftsförderung inhärente Schwierigkeit, sich in Länder einzumischen, die die Geber nur teilweise verstehen, und dort die gesellschaftlichen Muster und die politischen Strukturen verändern zu wollen.

³⁰Hearn, Julie (2000) *Aiding Democracy? Donors and Civil Society in South Africa*, in: Third World Quarterly, 21, Nr. 5, S. 815–830; Hearn, Julie und Robinson, Mark (2000) *Civil Society and Democracy Assistance in Africa*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 241–262.

³¹Reinhardt, Ulrike Julia (2002) *Civil Society Co-operation in the EMP: from Declarations to Practice*, Lissabon: EuroMeSCo.

Und schließlich äußern die beiden Skepsis gegenüber der Vorstellung, dass nicht gewählte Akteure dazu legitimiert seien, die Politik zu beeinflussen.³²

Wie gesagt beziehen Carothers und Ottaway in ihre Arbeit die arabische Welt mit ein. Ähnlich wie auf andere Weltregionen bezogen, gibt es auch zur arabischen Welt eine Reihe von Publikationen, die sich mit einer möglichen Demokratisierung auseinandersetzen und parallel dazu eine Vielzahl von Arbeiten zum Dritten Sektor bzw. zur Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Akteuren in dieser Region. Die Politik der direkten externen Einflussnahme auf diese Prozesse und Gesellschaftsbereiche bleibt jedoch weitgehend unbeachtet oder wird nur am Rande erwähnt. Nur wenige Arbeiten widmen sich explizit diesem Thema. Neben der erwähnten Studie zur weltweiten Zivilgesellschaftsförderung haben Carothers und Ottaway in jüngster Zeit auch einen Sammelband zur Demokratieförderung im Nahen Osten vorgelegt, der sich u.a. mit Zivilgesellschaftsförderung auseinandersetzt. Hawthorne diskutiert in ihrem Beitrag die US-Zivilgesellschaftsförderung in der arabischen Welt. Auch sie beschränkt sich auf die Aktivitäten von USAID und kommt zu dem Schluss, dass diese sich viel mehr auf die lokalen Gegebenheiten einlassen müsse, um erfolgreich zu sein. Auch sei von einer solchen Förderung angesichts der schwierigen Lage in den meisten arabischen Ländern nicht allzuviel zu erwarten.³³

Eine der wenigen Arbeiten, die sich direkt auf das Thema der Zivilgesellschaftsförderung in der arabischen Welt beziehen und darüber hinaus eine eigene empirische Datengrundlage zum Thema vorlegen, ist ein Aufsatz von Carapico aus dem Jahr 2002. Sie präsentiert Erkenntnisse aus einer Datensammlung zu 600 Projekten der Demokratieförderung in der arabischen Welt. Die konzeptionelle Grundlage ihrer Daten ist leider etwas schwach, so werden Projekte aufgenommen, bei denen unklar bleibt, weshalb sie zur Demokratieförderung gezählt werden. Der allgemeine Schluss, den Carapico aus ihren Studien zieht, ist, dass die politische Hilfe in der arabischen Welt nicht auf eine tatsächliche Demokratisierung abziele, sondern in erster Linie den „kollektiven Interessen der Marktdemokratien“ diene. Sie solle den Unmut arabischer Eliten dämpfen und den dortigen öffentlichen Diskurs beeinflussen. Die Geber würden sich Wahlen, Menschenrechte und Zivilgesellschaft „auf eine opportunistische Weise“ zu Eigen machen, anstatt sie prinzipiell zu fördern.³⁴

³²Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) (2000) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Books, S. 14-15 und S. 295-296.

³³Hawthorne, Amy (2005) *Is Civil Society the Answer?* in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 81-113.

³⁴Carapico, Sheila (2002) *Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World*, in: *Middle East Journal*, 56, Nr. 3, S. 379-395. In einem aktuellen Vortrag greift sie diese Thesen auf

Carapico bezieht die gesamte arabische Welt in ihre Studie ein, Arbeiten zu einzelnen arabischen Ländern sind selten. Das am besten untersuchte arabische Land in Bezug auf ausländische Förderung ist dabei Palästina, das wohl auch das meistgeförderte Land ist. In einem Sammelband von Said sind einige Studien zu verschiedenen Aspekten der dortigen Förderung zusammengestellt.³⁵ Hanafi setzt sich ebenfalls mit der externen Förderung palästinensischer NGOs auseinander.³⁶

Ägypten als Zielland externer Demokratie- und Zivilgesellschaftsförderung findet sich als Thema nur in dem Sammelband von Carothers und Ottaway. Brouwer befasst sich darin mit der externen Zivilgesellschaftsförderung in Ägypten und Palästina. Er kritisiert, dass die Geberorganisationen, auch die großen, sich zu wenig um kohärente Strategien bemühen, die auf Analysen der Situation vor Ort beruhen. Die Ergebnisse der Förderung seien kläglich. Die geförderten zivilgesellschaftlichen Organisationen seien nicht dazu in der Lage, einen Regimewechsel herbeizuführen.³⁷ Im zweiten Beitrag zu Ägypten setzt sich Sayyid mit der US-Demokratieförderung in Ägypten auseinander. Darin kritisiert er die Bemühungen der USA, die Zivilgesellschaft in Ägypten zu fördern (er bezieht sich dabei allerdings nur auf USAID, nicht auf andere US-amerikanische Geber) und bezeichnet sie als unzulässige Einmischung in die nationale Souveränität Ägyptens. Sayyid plädiert dafür, die westlichen Unterstützung der ägyptischen Zivilgesellschaft mindestens nicht zu steigern. Er begründet dies hauptsächlich damit, dass es nicht glaubwürdig sei, dass die USA wirklich eine Demokratisierung wollten oder die arabischen Interessen berücksichtigten. Auch gebe es von nationalistischer und islamistischer Seite immer wieder Kampagnen gegen die ausländische Finanzierung. Unter diesen Bedingungen sei die Wirkung ausländischer Hilfe eher eine Diskreditierung der betroffenen Organisationen als eine Unterstützung. Umgekehrt sieht es Sayyid jedoch auch als falsch

und erweitert sie: Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004.

³⁵Said, Nader Izzat und Nassif, Noran (Hrsg.) (1998) *Funding Palestinian Development*, Ramallah: Birzeit University.

³⁶Hanafi, Sari (2002) *ONG palestiniennes et bailleurs de fonds: la formation d'un agenda*, in: Ben Néfissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans la monde Arabe*, Paris: CNRS Editions, S. 125–146.

³⁷Brouwer, Imco (2000b) *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48, S. 28–29. Bei dem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete Version von Brouwer, Imco (2000a) *US Civil Society Assistance to the Arab World: The Cases of Egypt and Palestine*, Florenz: European University Institute, European University Institute Working Paper.

an, jedes Engagement aufzugeben. Eine unauffällige weitere Förderung sei durchaus zu begrüßen.³⁸

In einer Studie von Antonius (die im Auftrag einer Geberorganisation erstellt wurde), die sich mit dem Thema einer möglichen demokratischen Entwicklung im Nahen Osten und in Nordafrika allgemein befasst, werden auch einige Anmerkungen zur Zivilgesellschaftsförderung in Ägypten gemacht. Antonius kommt darin zu dem Schluss, dass die Geber in Ägypten ausschließlich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen arbeiten sollten, um die Kontrollen der Regierung zu umgehen. Die bisherigen Ergebnisse der Zivilgesellschaftsförderung seien allerdings negativ.³⁹ Zunehmend wird die Förderung ägyptischer NGOs auch in Publikationen behandelt, die sich allgemein mit dem Dritten Sektor in Ägypten befassen. Dort wird sie jedoch meist nur am Rande erwähnt. Diese Arbeiten werden in Kapitel 4 näher dargestellt, und mit diesem Hinweis soll der Literaturüberblick zum Thema Politik der externen Demokratieförderung beendet werden. Er hat uns schon weit in das Thema hinein und bereits nach Ägypten geführt – im Folgenden soll jedoch noch einmal grundsätzlich zum Thema Demokratieförderung zurückgekehrt und die konzeptionelle Grundlage für die vorliegende Arbeit dargestellt werden. Zunächst ist zu klären, was eigentlich unter „Demokratieförderung“ gefasst werden kann und was nicht.

2.2 Definition von Demokratieförderung

Eines der zentralen Probleme der Forschung zur Demokratieförderung ist die Unbestimmtheit des Konzepts. Sie hängt zunächst mit der Unschärfe des Begriffs Demokratie selbst zusammen. Was Kern, Sinn und Bedingungen für eine Demokratie sind, wie sie entsteht und untergeht, über diese Fragen wird seit Jahrhunderten debattiert, ohne dass über ihre Beantwortung Konsens besteht. Hier soll dennoch der Begriff Demokratieförderung auf eine Weise konzeptionell gefasst werden, dass für die vorliegende Arbeit geklärt ist, welche Aktivitäten darunter fallen und welche nicht. Eine solche Festlegung beinhaltet zwangsläufig auch eine Aussage darüber, was Demokratie ausmacht. Diese Festlegung folgt hier jedoch eher dem Erfordernis einer klaren Abgren-

³⁸Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, hier: S. 50 und 70. Die letzte Empfehlung liegt durchaus auch in seinem eigenen Interesse – auch die politologische Fakultät der *Cairo University*, an der sein Lehrstuhl angesiedelt ist, profitiert erheblich von ausländischen Fördermitteln.

³⁹Antonius, Rachad (2002) *Democratic Development in the Middle East and North Africa*, Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development, S.i und 29

zung des Feldes als dass damit die gesamte Breite der demokratietheoretischen Debatten berücksichtigt wird. Dieser Arbeit wird eine Definition von Demokratieförderung zugrunde gelegt, die stärker auf eine deutlich definierte Einschränkung des Gebiets abzielt, unter Herausarbeitung der besonderen Merkmale, als auf eine Inklusion aller nur denkbaren Demokratiemodelle.

Zwar hat sich die Entwicklungspolitik allgemein der Demokratieförderung zugewandt, und viele Programme beinhalten die Förderung demokratischer Strukturen als Querschnittsaufgabe. Es ist ohne weiteres vorstellbar, diese unter die Rubrik Demokratieförderung zu fassen. Aus dieser empirischen Feststellung könnte der Schluss resultieren, dass die Demokratieförderung gar nicht als eigenständiges Phänomen der Entwicklungspolitik gefasst werden sollte, sondern eher als allgemeiner neuer Trend, der sich auf das gesamte Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit erstreckt. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, müsste eine sehr allgemeine, offene Definition entwickelt werden, die eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten einschließt. Im Grunde wäre dies jedoch eine Umbenennung der allgemeinen Entwicklungspolitik in Demokratieförderung. Es besteht hier erstens die Gefahr, mit neuen Begriffen längst bekannte und untersuchte Sachverhalte zu bezeichnen. Zweitens öffnet ein solches Verständnis von Demokratieförderung ein sehr weites Feld, das zu untersuchen wäre. Nahezu alle Aktivitäten der Entwicklungspolitik können mit gutem Grund als Demokratieförderung bezeichnet werden, sei es Wirtschaftsförderung oder Armutsbekämpfung. Dies hat mit der bereits erwähnten Vielfalt demokratietheoretischer Annahmen zu tun – wenn beispielsweise ein gewisser Wohlstand als Voraussetzung für die Entwicklung eines demokratischen Systems gesehen wird, können alle Aktivitäten, die auf wirtschaftliche Entwicklung abzielen, unter Demokratieförderung gefasst werden.

In dieser Arbeit soll es jedoch darum gehen, die neuen, besonderen Formen der Entwicklungshilfe zu untersuchen, die sich unter der Bezeichnung Demokratieförderung herausgebildet haben. Ohne dass bestritten werden soll, dass Armutsbekämpfung durchaus zu einer Förderung eines demokratiefreundlichen Umfelds beitragen kann, soll es hier nur um die Formen der Förderung gehen, die unmittelbar auf die Unterstützung der Demokratie abzielen, die speziell und gezielt dazu geschaffen sind, demokratische Strukturen zu etablieren. Wie können diese Programme definiert werden?

In der Literatur fehlt meist eine Definition zum Begriff Demokratieförderung. Dies führt dazu, dass Arbeiten zum Thema bisweilen recht ungenau argumentieren. Nicht immer kann nachvollzogen werden, ob es um Demokratieförderung geht oder um Entwicklungspolitik allgemein. Viele Arbeiten orientieren sich in ihren Ausführungen an den empirischen Gegebenheiten, was meist eine Übernahme von Geberkonzepten bedeutet. Von

diesen gibt es jedoch viele unterschiedliche, und so werden in der Literatur bisweilen Dinge miteinander verglichen, die auf völlig unterschiedlichen Konzepten aufbauen.

Eine der seltenen Definitionen ist bei Sandschneider zu finden, der schreibt, Demokratieförderung sei „die Summe aller Versuche externer Akteure [...], die darauf abzielen, in einem angebbaren Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, daß sie mindestens den Minimalkriterien demokratischer Ordnungen entsprechen. Als externe Akteure werden alle individuellen oder kollektiven Akteure aufgefaßt, die auf Demokratisierungsprozesse in einem Zielland von einem außerhalb dieses Ziellandes gelegenen Entscheidungszentrum direkt oder indirekt mit Mitteln ihrer Wahl Einfluß zu nehmen versuchen, unbesehen der genauen Wirkung dieses Einflusses“.⁴⁰ Über die Minimalkriterien einer Demokratie gebe es einen internationalen Konsens. Kern dieser Übereinstimmung bildeten die Wahrung grundlegender Freiheitsrechte für das Individuum, die Wahrung von Menschenrechten und die Gewährleistung von Grund- und Bürgerrechten sowie die prinzipielle Anerkennung pluralistischen Wettbewerbs von Ideen. Sandschneider führt weiter Rechtstaatlichkeit und Rechenschaftspflicht der politischen Mandatsträger an; diese stellten den Rahmen dar, der die Einhaltung der genannten Werte sicherstelle.⁴¹

Betz spricht bei seinen Erläuterungen zum Thema „Demokratieexport“, wie er es bezeichnet, von „direkt demokratiebezogenen“ Aktivitäten und fasst darunter Aktivitäten, die „unmittelbar auf die Menschenrechtslage, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen sowie auf die Schaffung von rechtsstaatlichen Strukturen und Institutionen gerichtet sind“⁴².

Burnell definiert Demokratieförderung nach drei Gesichtspunkten: erstens müsse demokratischer Fortschritt mindestens *ein* Ziel solcher Förderung sein, zweitens müssten die Methoden dieser Förderung gewaltfrei sein (was die gegenwärtigen Kriege der USA ausschließen würde) und drittens müsste die Förderung ein konzessionäres Element enthalten. Die Förderung sei keine

⁴⁰Sandschneider, Eberhard (2003) *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, Berlin: Centrum für angewandte Politikforschung (http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf), abgerufen am 20.11.2003, S. 3.

⁴¹a. a. O., S. 17.

⁴²Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Harnisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203–230, hier: S. 208. Betz zitiert diese Definition selbst aus einem Papier des BMZ aus dem Jahr 1992, sie stammt also aus der etwas älteren entwicklungspolitischen Praxis.

kommerzielle Transaktion, sondern die Förderer zielten darauf ab, dass ihr Angebot akzeptiert würde.⁴³

Ergänzend soll hier noch ein Beispiel aus der politischen Praxis angeführt werden. Die Europäische Kommission legt in einer Richtlinie aus dem Jahr 1999 fest, was sie unter Menschenrechts- und Demokratieförderung versteht. In drei Feldern soll danach die EU finanzielle und technische Hilfe bereitstellen: bei der Propagierung der „Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten, die in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den anderen internationalen Instrumenten, die die Entwicklung und Konsolidierung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit betreffen, dargestellt sind“, bei der „Unterstützung der Demokratisierung“ und bei der „Unterstützung von konfliktvermeidenden und -lösenden Maßnahmen“.⁴⁴

An diesen Beispielen wird deutlich, dass auch eine Beschränkung auf „Minimalkriterien“ ein sehr weites Feld eröffnet. Besonders die Bereiche der Menschenrechtsförderung und die Anerkennung des pluralistischen Wettbewerbs werfen die Frage auf, wie weit eine Förderung in diesen Bereichen gehen kann, um noch als Demokratieförderung bezeichnet werden zu können. Berücksichtigt man beispielsweise alle in den internationalen Menschenrechts-erklärungen enthaltenen Rechte, muss die Unterstützung von ganz unterschiedlichen Lebensbereichen mit aufgenommen werden. Die Definition der Inhalte der Demokratieförderung leidet stets darunter, dass die unterschiedlichsten Aktivitäten mit dem allgemeinen Ziel des demokratischen Fortschritts in Verbindung gebracht werden können. Um diesem Ziel der Politik der Demokratieförderung gerecht zu werden, scheint eine gewisse Allgemeinheit in der Formulierung einer Definition auch erforderlich zu sein. Diese muss jedoch gleichzeitig den besonderen Merkmalen Rechnung tragen, die die Demokratieförderung von anderen Formen externer Förderung abhebt.

⁴³Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 5.

⁴⁴European Commission (1999b) *Council Regulation (EC) No. 976 / 1999 of 29 April 1999*, in: Official Journal of the European Communities, 08.05.1999, S. 8–14, S. 11. Bereits im Jahr 1991 hatte es eine Resolution der Europäischen Kommission gegeben, die die folgenden fünf Punkte als Menschenrechts- und Demokratieförderung bezeichnet hatte: Die aktive Unterstützung von Wahlen, der Errichtung neuer demokratischer Institutionen und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit; die aktive Unterstützung der Stärkung der Justiz und der Justizverwaltung, Verbrechensvermeidung und des Umgangs mit Verurteilten; die Propagierung der Rolle von Nichtregierungsorganisationen und anderer Institutionen, die für eine pluralistische Gesellschaft nötig sind; eine dezentralen Herangehensweise an die Zusammenarbeit und schließlich die Sicherstellung von Chancengleichheit. Vgl. European Commission (Hrsg.) (1991) *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm), abgerufen am 12.04.2005, S. 2. Zu weiteren Details zur Menschenrechts- und Demokratieförderung der EU vgl. Kapitel 6.

Hier wird unter Rückgriff auf die oben angeführten Beispiele eine zusammenfassende Definition der Demokratieförderung erstellt, die dieser Arbeit zugrundeliegt. Demokratieförderung beinhaltet danach solche Aktivitäten externer Akteure, die darauf abzielen, in einem bestimmten Zielland oder einer bestimmten Zielregion Strukturen politischer Entscheidungsfindung und Ordnung auf eine direkt demokratiebezogene Weise zu verändern. Ungeachtet der tatsächlichen Wirkung dieser Maßnahmen werden unter direkt demokratiebezogen alle Aktivitäten verstanden, die auf die Wahrung der Menschenrechte, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen (insbesondere durch Wahlen), die prinzipielle Anerkennung pluralistischen Wettbewerbs von Ideen und Personen, die Schaffung von rechtsstaatlichen Strukturen und Institutionen sowie auf die Rechenschaftspflicht der politischen Mandatsträger (insbesondere durch Gewaltenteilung) abzielen.

Auf diese Definition beziehen sich alle folgenden Ausführungen zur Demokratieförderung. Insbesondere wird im empirischen Teil bei der Auswahl der zu analysierenden NGOs darauf zurückgegriffen.

2.3 Normative Grundlagen

Die Politik der Demokratieförderung wird auf verschiedene Art und Weise begründet, es liegen ihr ganz unterschiedliche theoretische oder auch ideologische Auffassungen zugrunde, die sich alle in ihrer Praxis zeigen. Zudem existieren ähnliche Konzepte wie beispielsweise die Förderung von *good governance*, die einen gewissen Einfluss auf die Politik der Demokratieförderung haben oder sich mit ihr überschneiden. Dabei ergibt sich ein Konglomerat aus Begründungen, normativen Setzungen und politischen Rücksichtnahmen, das kaum auseinander zu dividieren ist. Es entstehen Begründungszusammenhänge, die die Notwendigkeit dieser Politik nahelegen. Dabei wird die Frage nach der Universalität oder Relativität demokratischer Normen so gut wie nie gestellt, obwohl dies nach den langjährigen Auseinandersetzungen um die universelle Gültigkeit der Menschenrechte eigentlich zu erwarten wäre. Nur wenige gehen auf diese Frage ein, wie beispielsweise Sen, der von Demokratie als einem universellen Wert spricht.⁴⁵ Wie oben kurz angedeutet wird, sind die normativen Grundlagen der Demokratieförderung eng mit Vorstellungen darüber verknüpft, was genau unter einer Demokratie zu verstehen sei. Darüber existieren bestimmte Annahmen, die einzeln oder zusammen genommen das normative Fundament der Demokratieförderung bilden. Diese Annahmen sollen hier kurz dargestellt werden. Inwiefern

⁴⁵Sen, Amartya (1999) *Democracy as a Universal Value*, in: Journal of Democracy, 10, Nr. 3, S. 3–17.

sie berechtigt sind oder nicht, kann dabei nicht beantwortet werden. Eine komplexe und fortgesetzte Diskussion auf wissenschaftlicher und politischer Ebene umgibt diese Fragen, sie können nicht in wenigen Worten beantwortet werden. Ein kurzer Blick auf die Grundannahmen der Demokratieförderung ist hier jedoch erforderlich, da sie die Praxis erheblich beeinflussen.

Eine der am häufigsten anzutreffenden Annahmen ist diejenige einer engen Verbindung zwischen Demokratie und freier Marktwirtschaft. Es wird angenommen, nur in einem demokratischen System könne ein freier Markt existieren und nur ein freier Markt könne umgekehrt die demokratischen Grundlagen sicherstellen. Zu diesem Argumentationskontext gehört auch die Annahme, dass Demokratie auf Wohlstand angewiesen sei, der wiederum nur durch ein kapitalistisches System sichergestellt werden könne. Nach dieser Logik muss zunächst eine wirtschaftliche Entwicklung und eine Erhöhung des Lebensstandards stattfinden, bevor über demokratische Strukturen nachgedacht werden kann.

Diese Argumentation gehört einerseits in die Kategorie der „Leistungsvergleiche“ demokratischer Systeme mit anderen politischen Systemen, die im Literaturüberblick angesprochen wird. Da demokratische Systeme ihren Bürgern mehr Wohlstand ermöglichen, sind sie anderen Systemen vorzuziehen. Damit wird einerseits eine normative Begründung für die Politik der Demokratieförderung geliefert. Andererseits hat diese Annahme auch konkrete Auswirkungen in der Praxis der Demokratieförderung. Sie ist Grundlage solcher Programme, die über die Unterstützung einer freien Marktwirtschaft die Demokratie fördern wollen, oder die umgekehrt über demokratische Strukturen die wirtschaftliche Entwicklung fördern wollen. Viele Geberorganisationen vertreten die Annahme, dass ein enger Zusammenhang zwischen marktwirtschaftlicher und demokratischer Ordnung bestehe. Die Weltbank, bis dahin eher Verfechterin eines streng ökonomischen Entwicklungsansatzes unter Ignorierung des politischen Kontextes, spricht seit Ende der 1990er Jahre von der Bedeutung demokratischer Systeme für eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Der Entwicklungsausschuß der OECD stellt 1995 einem Handbuch für die Geberorganisationen die Formulierung an den Anfang:

„It has become increasingly apparent that there is a vital connection between open, democratic and accountable systems of governance and respect for human rights, and the ability to achieve sustained economic and social development. Although these links are neither simple nor uniform, varying greatly from case to case and with respect to both time and place, DAC Members believe that sustainable development requires a positive interaction between economic and political progress. This connection is so fundamental that par-

participatory development and good governance must be central concerns in the allocation and design of development assistance.“⁴⁶

Nach dieser Logik werden unter der Rubrik Demokratieförderung beispielsweise Wirtschaftsverbände gefördert und Vereinigungen von Geschäftsleuten. In diesen Kontext gehören auch die Vergabe von Mikrokrediten an Einzelpersonen oder die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, die sich im Verlauf der 1990er Jahre großer Beliebtheit erfreuen. Nur ein Teil dieser Programme läuft unter der Rubrik Demokratieförderung, teilweise sind sie auch von der Überzeugung geprägt, dass ausschließlich im wirtschaftlichen Bereich überhaupt eine Förderung möglich und erlaubt sei, während der politische Bereich ausgespart bleiben müsse. Andere wiederum gehen davon aus, dass eine prosperierende Wirtschaft quasi automatisch die Forderung nach mehr Demokratie nach sich zieht und diese daher nicht ausdrücklich selbst gefördert werden müsse.

Besonders ausgeprägt ist die Annahme des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlichem Erfolg (der meist mit der Etablierung einer freien Marktwirtschaft gleichgesetzt wird) in den staatlichen Geberorganisationen der USA, wie im Kapitel zu den Geberorganisationen dargestellt wird. Auch die EU kombiniert Bemühungen um wirtschaftliche mit solchen um politische Reformen, wie beispielsweise in der euro-mediterranen Partnerschaft. Hier wird die Öffnung der Märkte ebenso als Ziel formuliert wie demokratische Reformen, in der Annahme, dass beide Bereiche sich gegenseitig verstärken.⁴⁷

Eine zweite weit verbreitete Annahme ist die Theorie des demokratischen Friedens. Sie besagt, dass Demokratien untereinander keine Kriege führen, weshalb eine globale Demokratisierung als Mittel zum Zweck der Befriedung der Welt angesehen wird. Diese Argumentation bildet einen zweiten wichtigen Zweig der normativen Grundlagen der Demokratieförderung. Wie der Zusammenhang zwischen Krieg, Frieden und politischem System genau aussieht, bleibt dabei unbeantwortet. Ob ein demokratisches System den Frieden fördert, oder umgekehrt nur Systeme demokratisch sein oder werden können, die ihre Konflikte friedlich lösen, bleibt ungeklärt und kann wohl auch nicht beantwortet werden. Auch ist die empirische Grundlage dieser Argumentation nicht ausreichend, so gibt es zahlreiche Gegenbeispiele und Ausnahmen.

⁴⁶Donor Assistance Committee der OECD (Hrsg.) (1995): *DAC orientations on participatory development and good governance, Development Co-Operation Guidelines Series*, Paris: OECD, S. 5, zitiert nach Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht.

⁴⁷Vgl. dazu die Darstellung von Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 64-73. Er kommt zu dem Schluss, dass diese Hoffnungen bisher nicht erfüllt wurden und eher umgekehrt eine negative Verstärkung stattgefunden habe.

Diese Annahme ist in erster Linie eine grundsätzliche Rechtfertigung dafür, überhaupt Demokratieförderung zu betreiben, egal in welcher Form und in welchem Gesellschaftssegment. Auf die Praxis übertragen, kann sie als Hintergrund für solche Programme gesehen werden, die sich um zivile Konfliktlösungen und um ein friedliches Zusammenleben nach Konflikten bemühen. Solche Programme sind teilweise in der entwicklungspolitischen Praxis auch unter der Rubrik der Demokratieförderung zu finden. So ist in der Resolution der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1991 zum Thema Menschenrechts- und Demokratieförderung ein langer Abschnitt der Begrenzung der Ausgaben für militärische Zwecke gewidmet. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten darauf achten, sich beim Verkauf konventioneller Waffen in Entwicklungsländer zurückzuhalten und Transparenz zu schaffen.⁴⁸

Eine weitere Annahme ist die eines Zusammenhangs zwischen Demokratie und Menschenrechten. Inwiefern die Menschenrechte Voraussetzung für demokratische Systeme sind oder umgekehrt demokratische Systeme Bedingung für die Einhaltung der Menschenrechte – oder ob beide gar nicht in einem theoretischen Zusammenhang gesehen werden können, ist Gegenstand breiter Diskussionen.

Demokratieförderung kann als Teil einer Menschenrechtspolitik betrachtet werden, wenn man etwa Artikel 21 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zugrundelegt, in dem das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken und das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern festgelegt wird, sowie die Erklärung, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt bildet. Hanisch stellt fest, dass alleine die Tatsache, dass „[...] die politischen Freiheits- und politischen Partizipationsrechte für die einzelnen Bürger, allgemein ihre Menschenwürde und ihre Menschenrechte im weitesten Sinn, in demokratischen Systemen potentiell und auch aktuell besser verwirklicht und gewährleistet [werden] als in anderen Systemen“ genüge, um für eine Demokratieförderung zu plädieren.⁴⁹ Bei einer solchen Vorgehensweise wird argumentiert, dass der Einsatz für eine Demokratisierung auf die Einhaltung der Menschenrechte abzielt. Die Menschenrechte werden dann als das universale Gut gesehen, das in demokratischen Systemen besser geschützt werden kann. Demokratische Strukturen sind hier nötig,

⁴⁸European Commission (Hrsg.) (1991) *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91.en.htm), abgerufen am 12.04.2005, S. 3.

⁴⁹Hanisch, Rolf (Hrsg.) (1997) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 27.

um die Einhaltung der Menschenrechte zu gewährleisten, Demokratie ist ein Mittel zum Zweck und nicht ein Ziel an sich.

In anderen Darstellungen steht das demokratische System im Vordergrund, als dessen Element die Menschenrechtspolitik gesehen wird. Teilweise werden die Kernmerkmale eines demokratischen Systems sogar ausschließlich über die Einhaltung bestimmter Menschenrechte definiert. Lingnau bezeichnet die Einhaltung der politischen und bürgerlichen Rechte als einen „Minimalkonsens zur Definition von Demokratie“.⁵⁰ Hier sind also die Menschenrechte eigentliche Ursache und Grundlegung für demokratische Systeme, beides kann nach einer solchen Konzeption nicht getrennt gedacht werden. Menschenrechtspolitik kann nach einer solchen Sichtweise als Bestandteil der Demokratieförderung gesehen werden, letztere würde dann das übergeordnete Ziel darstellen. Die Annahme dahinter wäre, dass in einem demokratischen System die Menschenrechte eingehalten werden müssen, es jedoch weitere Bedingungen dafür gibt, die durch die Menschenrechtserklärungen nicht abgedeckt sind.

In der Praxis ist die Vorstellung von der engen Verbindung von Demokratie und Menschenrechten ubiquitär. Auf der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien wird der „Zusammenhang zwischen Demokratie, Entwicklung und der Achtung der Menschenrechte“ durch die internationale Staatengemeinschaft hervorgehoben. Die europäische Kommission behandelt Demokratieförderung stets gemeinsam mit Menschenrechtsförderung, diese beiden Bereiche scheinen in ihrer Politik untrennbar zusammen zu gehören. Nachdem in den 1980er Jahren noch die Menschenrechtsförderung alleine in den Dokumenten der EU zu finden ist, ist mittlerweile die „Demokratie- und Menschenrechtsförderung“ (oder umgekehrt) zu einem stehenden Begriff geworden.

Auch in der vorliegenden Arbeit wird diese Verknüpfung vorgenommen. Hier sind die Darstellungen sowohl der Geber- als auch der Nehmerseite ausschlaggebend: Menschenrechte und Demokratie werden fast immer als eng verbunden dargestellt. Hier wäre es sinnlos, theoretisch zu trennen, was in der Realität stets verbunden wird, auch wenn dies auf Kosten theoretischer Schärfe geht.

2.4 Gute Regierungsführung oder Demokratie?

Ein Exkurs soll an dieser Stelle kurz gemacht werden, um die Demokratieförderung von Maßnahmen abzugrenzen, die auf die sogenannte *good governance* abzielen. In der Entwicklungspolitik werden häufig neue Begriffe

⁵⁰Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht.

geprägt und neue Konzepte eingeführt, die die alten teilweise aufnehmen, aber doch neue Schwerpunkte setzen und neue Aspekte hervorheben. Dabei spielen immer auch politische Rücksichtnahmen eine Rolle und der Blick auf die Möglichkeiten der praktischen Umsetzung. Dem Bereich der Demokratieförderung kommt dabei das Konzept der Förderung von *good governance* recht nahe. Einerseits ist die Unterstützung einer guten Regierungsführung⁵¹ Teil der Politik der Demokratieförderung und reicht alleine nicht aus, ein demokratisches System sicherzustellen. Andererseits stellt sie einfach eine andere Herangehensweise dar als die Demokratieförderung, betrifft auch beispielsweise Bereiche wie die Wirtschaftspolitik und geht damit über die Demokratieförderung hinaus.

Das Schlagwort *good governance* wird häufig im Zusammenhang mit politischen Reformen genannt, die auf eine Demokratisierung abzielen, auch wenn das Wort Demokratie nicht darin vorkommt. Beispielsweise wird in diesem Zusammenhang häufig von Transparenz, Partizipation und der Pflicht zur Rechenschaft gesprochen. Viele der Programme und Projekte, die in der vorliegenden Arbeit dargestellt werden, werden von ihren Schöpfern unter der Rubrik *good governance* gefasst und von mir der Demokratieförderung zugeordnet. Teilweise sind *good governance*-Programme m.E. auch als eine Art verdeckte Demokratieförderung anzusehen. Wohl aus politischer Rücksichtnahme auf undemokratische Herrscher und auf kulturelle Empfindlichkeiten (oder Machtpolitik im Namen der kulturellen Besonderheit) soll das Ganze nicht Demokratie genannt werden, mindestens nicht in den großen Organisationen der internationalen Politik.

Gute Regierungsführung ist jedoch nicht nur als Substitut für den Begriff Demokratie zu verstehen, sondern hat eine eigene Substanz. Ohne streng davon getrennt werden zu können, bezeichnet und betont der Begriff eher den verwaltungstechnischen Aspekt der Führung, er rückt Prozesse und Abläufe in den Vordergrund, die verbessert werden sollen. Mit seiner Forderung nach Transparenz und Rechenschaftsablegung berührt es indes den Aspekt der Legitimität, der bei dem Begriff Demokratie im Vordergrund steht.

Die Bemühungen um *good governance* können auch dahingehend interpretiert werden, dass damit das Ziel einer freien Marktwirtschaft gegenüber der

⁵¹So die hier verwendete Übersetzung von *good governance*. Der Begriff *governance* bezieht sich nicht nur auf Regierungshandeln, sondern wird häufig auch im Zusammenhang mit Unternehmensführung verwendet (*corporate governance*). Grundsätzlich kann er die (zu optimierende) Verwaltung jeglichen Lebensbereichs bezeichnen. Er suggeriert, dass es sich bei dieser Verwaltung um neutrales, technisches Handeln handelt, das dem technisch, rational und wissenschaftlich zu bestimmenden Wohl des Ganzen dient. Das Wohl der Allgemeinheit ist sozusagen, wenn sie möglichst effizient verwaltet wird. Die hier verwendete Übersetzung mit „gute Regierungsführung“ bringt zum Ausdruck, dass in der vorliegenden Arbeit nur derjenige Aspekt von *good governance* interessant ist, der sich auf Regierungsführung bezieht.

Durchsetzung politischer Rechte betont wird, die die Demokratieförderung beide umfasst. In der Praxis sind zahlreiche Beispiele zu finden, die die *good governance*-Politik in unmittelbare Nähe zu ökonomischem Management rücken. Häufig sind an der Umsetzung solcher Programme ökonomische Institute und Unternehmen beteiligt. Die US-amerikanische Geberorganisation *National Endowment for Democracy* (NED) unterhält im Rahmen ihres Demokratisierungsprogramms der islamischen Welt auch ein Programm zur Förderung von *good governance*. Dieses liegt in den Händen eines Instituts, dessen Daseinszweck und einziges Ziel darin besteht, sich für eine freie Marktwirtschaft einzusetzen.⁵² Ein weiteres Beispiel ist das mehrjährige Projekt *Bunian* der Friedrich-Naumann-Stiftung, dessen Zielsetzung u.a. die Förderung von *good governance* in der arabischen Welt ist. An seiner Implementierung ist ein libanesisches Management-Institut beteiligt.⁵³

Es kann also insgesamt festgehalten werden, dass sich die Förderung von *good governance* teilweise mit der Politik der Demokratieförderung überschneidet, aber auch eigene Aspekte beinhaltet, die darüber hinausgehen. Dabei spielt v.a. die Optimierung von Wirtschafts- und Verwaltungsabläufen eine Rolle, mit einer starken Orientierung am Modell einer freien Marktwirtschaft. Der Begriff *good governance* berührt damit das Thema der vorliegenden Arbeit, ohne jedoch zentral dafür zu sein.

2.5 Formen der Demokratieförderung

2.5.1 Kategorisierung von Maßnahmen

Welche Programme resultieren nun konkret aus der Politik der Demokratieförderung? Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diese Programme zu kategorisieren. Diamond unterteilt die Demokratieförderung (oder : die *political assistance*, wie er es nennt) in drei Bereiche: erstens die Entwicklung politischer

⁵²Dabei handelt es sich um das vom NED finanzierte *Center for International Private Enterprise*, dessen Aktivitäten und aktuelle Programme jeweils auf seiner Website <http://www.cipe.org> aufgeführt sind.

⁵³Dieses hat im Rahmen des Projekts u.a. eine Studie zur *good governance* in arabischen NGOs vorgelegt. Dort ist dann beispielsweise von *benchmarking* die Rede, einem Begriff aus dem Management, der für Methoden zum Leistungsvergleich verschiedener Lieferanten verwendet wird. Das Institut überträgt diesen Begriff wie auch andere Begriffe aus dem Management auf NGOs, die dann nach diesen Methoden ihre Leistung einschätzen sollen. Vgl. o.A. (2002) *Good Governance in the Arab World. The Role of Civil Society Organisations and Means to Measure Good Governance*, (http://www.bunian.net/english/ziad_spaper.pdf), abgerufen am 26.07.2005.

Institutionen, zweitens die Wahlhilfe und drittens die Zivilgesellschaftshilfe.⁵⁴ Mair unterscheidet zwischen der Förderung demokratischer Institutionen und der Förderung des demokratischen Prozesses.⁵⁵ Sandschneider unterscheidet „externe Einflüsse“ von „gezielten und direkten Einflüssen“⁵⁶. Nolting spricht von restriktiven bzw. passiven versus positiven bzw. kreativen Maßnahmen.⁵⁷ Die vorliegende Darstellung beginnt mit einer weit verbreiteten grundlegenden Kategorisierung in negative und positive Maßnahmen, die in den genannten Kategorisierungen unter verschiedenen Bezeichnungen auftauchen.

Negativmaßnahmen bestehen in der Konditionierung von Entwicklungshilfe nach politischen Kriterien und der Verhängung von Sanktionen. Bei einem solchen Vorgehen werden diejenigen Staaten negativ sanktioniert (indem beispielsweise Entwicklungshilfegelder entzogen werden oder der Zugang zu internationalen Organisationen verwehrt wird), die bestimmte Kriterien eines demokratischen Systems oder der Einhaltung von Menschenrechten nicht erfüllen.⁵⁸ Die negativen Maßnahmen spielen in der vorliegenden Arbeit keine Rolle und werden daher auch nicht näher erläutert.⁵⁹

Unter Positivmaßnahmen werden Programme und Projekte verstanden, die aufgrund eines aktiven Vorgehens direkt im Zielland durchgeführt werden. Ob sie nun positiv, kreativ, aktiv oder direkt genannt werden, der Charak-

⁵⁴Diamond, Larry (1995) *Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments and Issues*, New York: Carnegie Corporation (<http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/di/fr.htm>), abgerufen am 18.08.2005 unter 4. Instruments.

⁵⁵Mair, Stefan (1997) *Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 30, zitiert nach Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 82.

⁵⁶Sandschneider, Eberhard (2003) *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, Berlin: Centrum für angewandte Politikforschung (http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf), abgerufen am 20.11.2003, S. 2-3 und S. 47.

⁵⁷Nolting, Armin K. (1999) *External Actors in Democratisation Processes: The European Union and its Activities in Southern Africa*, Mannheim: unveröff. Vortrag für das *European Consortium for Political Research* (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w3/nolting.pdf>), abgerufen am 19.11.2003, S. 4.

⁵⁸Vgl. Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203–230, S. 204 ff.

⁵⁹Arbeiten, die sich mit der Konditionierung als Mittel zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten näher befassen, sind Santiso, Carlos (2002) *Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2002, Nr. 3, S. 107–133; Smith, Karen (1998) *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?* in: *European Foreign Affairs Review* 3, Nr. 2; Nelson, Joan (1996) *Promoting Policy Reforms: the Twilight of Conditionality?* in: *World Development* 24, Nr. 9.

ter dieser Maßnahmen besteht darin, dass die Länder und Organisationen, die sie durchführen, nicht reagieren, sondern von sich aus agieren. Auf der Grundlage ihrer Vorstellungen, wie eine Demokratie auszusehen habe, werden Programme aufgelegt, die in dem Zielland umgesetzt werden. Positivmaßnahmen werden in den letzten fünfzehn bis zwanzig Jahren zunehmend eingesetzt. Betz weist darauf hin, dass positive Maßnahmen (im Vergleich beispielsweise zur Konditionalisierung von Entwicklungshilfe) weniger mit anderen Gebern abgestimmt werden müssten. Sanktionen wie der Entzug von Entwicklungshilfe bedürften einer Abstimmung unter den Geberländern (und innerhalb der Geberländer), da sie ansonsten wirkungslos blieben. Dieser aufwändige Abstimmungsbedarf entfalle zunächst beim Einsatz von Positivmaßnahmen. Diese verlangten, so Betz, „lediglich die Nachfrage oder Hinnahmefähigkeit der Empfänger“.⁶⁰

Positive Maßnahmen können auf den staatlichen oder nichtstaatlichen Bereich abzielen. Nach einem Raster von Lingnau umfasst die Förderung im staatlichen Bereich die Legislative, die Exekutive und die Judikative. Sie führt als Beispiele für Fördermaßnahmen u.a. an: Wahlhilfe (z.B. Ausbildung und Entsendung von Wahlbeobachtern), Parlamentshilfe, Sensibilisierung von Staatsangestellten (z.B. Polizei, Militär, Richter) für Menschenrechts- und Demokratiebelange über Fortbildungen und Austauschprogramme. Im nichtstaatlichen Bereich nennt Lingnau Menschenrechts- und Demokratie-NGOs, einen unabhängigen Journalismus und „besonders gefährdete Gruppen“ als drei Zielbereiche von Positivmaßnahmen. Die Förderung „professioneller NGOs“ taucht dabei in verschiedenen Bereichen zusätzlich auf.⁶¹

Betz nennt ebenfalls den Aufbau bzw. die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen als Positivmaßnahmen der Demokratieförderung. Weitere Beispiele seien Maßnahmen zur Verfassungs- und Rechtsberatung, zum Aufbau von Menschenrechtsinstitutionen, zur Demobilisierung und Reintegration von Söldnern und Soldaten, zur Dezentralisierung und zum Aufbau föderaler Strukturen sowie zur Wahlhilfe und Wahlbeobachtung.⁶²

⁶⁰Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Harnisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203–230, S. 205.

⁶¹Lingnau, Hildegard (1994) *Überblick über Positivmaßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklung, zitiert nach Erdmann, Gero (1996) *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 131.

⁶²Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Harnisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203–230, S. 208.

Nach Adamson können Maßnahmen, die auf den nichtstaatlichen Sektor abzielen, sechs übergeordneten Strategien zugeordnet werden: unabhängige *advocacy*-Gruppen schaffen; die Entwicklung eines lokalen NGO-Sektors unterstützen; Eliten mit westlichen Ideen und demokratischen Verfahren vertraut machen; den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und Ideen erhöhen; den institutionellen Rahmen verändern, innerhalb dessen zivilgesellschaftliche Organisationen operieren; die politische Kultur in der Gesellschaft verändern und schließlich Kommunenentwicklung auf lokaler Ebene fördern.⁶³

An diesen Aufzählungen wird ein konzeptionelles Problem deutlich, das sich bei der analytischen Darstellung der Maßnahmen ergibt: Zielgruppen werden mit thematischen Unterteilungen oder Förderformen gemischt, wodurch sich Überschneidungen und Unklarheiten ergeben. Einerseits können Positivmaßnahmen anhand ihrer Zielgruppen unterschieden werden, andererseits anhand der Strategien und Ziele, die damit verfolgt werden. Beides mischt sich, wenn die Unterstützung der Zielgruppen das Ziel selbst ist, wie bei der Förderung der Zivilgesellschaft. Besonders deutlich wird dies an der Unterstützung von NGOs. Ein Grund ist, dass NGOs einerseits als Implementierer der Programme auftreten: sie bieten beispielsweise die Fortbildungskurse für Polizisten an, die auf den staatlichen Sektor zielen. Sie beobachten Menschenrechtsverletzungen wie beispielsweise die Einschränkung der Meinungsfreiheit, die unter den Zielbereich „unabhängiger Journalismus“ fallen. Sie vertreten „besonders gefährdete Gruppen“, indem sie Rechtsberatung anbieten oder Lobbyarbeit verrichten. Sie sind zugleich Vertreter und Bestandteil der Zivilgesellschaft, die gefördert werden soll, und damit auch unabhängig von ihrer Tätigkeit als Empfänger von Förderung interessant. So kann die Unterstützung von NGOs, die soziale Dienste anbieten, ebenso unter die Zivilgesellschaftsförderung gefasst werden wie die Unterstützung von Menschenrechtsgruppen.

Ein weiteres Problem ist, dass einzelne Maßnahmen verschiedenen Tätigkeitsbereichen und Zielen zugeordnet werden können. Erdmann verweist auf dieses Problem anhand des Beispiels der Unterstützung einer Journalistenvereinigung. Sie sei zugleich politische Bildung, Medienunterstützung, Unterstützung von Interessengruppen und Politikberatung.⁶⁴ Diese Probleme ergeben eine dem Konzept inhärente Unschärfe, die sich nicht

⁶³Adamson, Fiona B. (2002a) *Building Civil Society in Central Asia: Strategies, Methods and Actors*, in: Glenn, John K. und Mendelson, Sarah E. (Hrsg.) *The Power and Limits of NGOs*, New York: Columbia University Press, S. 191–192.

⁶⁴Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 83.

auflösen, sondern allenfalls konstatieren lässt. Sie findet sich wieder in den Zuordnungssystematiken der Geberorganisationen, die nicht frei von „gewissen Willkürlichkeiten“ sind, wie Erdmann anmerkt, und konzeptionelle Ungereimtheiten aufweisen.

Burnell weist ebenfalls auf das Problem der Kategorisierung hin. Er schlägt verschiedene Kategorisierungen vor. Die Zielbereiche der Demokratieförderung könnten nach Angebots- und Nachfrageseite der Demokratie unterschieden werden. Die Angebotsseite würde dann die demokratischen Institutionen wie Verfassung, Regierungsapparat und den gesetzlichen Rahmen umfassen. Die Nachfrageseite würde aus Interessengruppen bestehen, die sich für die Einhaltung demokratischer Regeln einsetzen. Als alternative Kategorisierungsmöglichkeit nennt er die nach *input* in den demokratischen Prozess (worunter z.B. die Förderung politischer Parteien fallen würde), *output* (worunter z.B. die Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten fallen würde) und die Konzentration auf den Prozess selbst (worunter z.B. Fragen der Legitimität und der Inklusivität fallen würden). Als weitere Möglichkeit könne auch ein Schema angelegt werden, das nach Werten und Normen wie Partizipation, Rechenschaftspflicht, Transparenz usw. aufteilt. Diesen könnten dann Maßnahmen und Akteure zugeordnet werden. Ein einfacheres Schema würde nach Zielgruppen oder Sektoren sortieren, die von den Maßnahmen profitieren.⁶⁵

Burnell selbst nimmt eine solche Kategorisierung jedoch nicht vor, sondern liefert eine schlichte Aufzählung einiger Bereiche der Demokratieförderung, die er als „fairly typical“ bezeichnet. In einer Mischung aus Zielbereichen und Adressaten nennt er zentrale Regierung (Verfassung, Wahlsystem, Gesetze und Rechtssystem, Militär), lokale Regierung (Partizipation auf Gemeindeebene, Dezentralisierung), Menschenrechtsgruppen, andere pro-demokratische Gruppen (inkl. Parteien und Medien), Interessengruppen (Gewerkschaften, Minderheitenvertretungen) und Ausbildungsinstitutionen.⁶⁶

Es bleibt festzuhalten, dass eine klare Kategorisierung lediglich bezüglich der Aufteilung in positive und negative Maßnahmen vorgenommen werden kann. Innerhalb der Kategorie der Positivmaßnahmen entfaltet sich eine große Zahl von Zielgruppen, Maßnahmen und Strategien, wie an den aufgeführten Beispielen hinreichend deutlich wird. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit einem bestimmten Bereich der Positivmaßnahmen, nämlich der aktiven Förderung einer bestimmten Zielgruppe (NGOs) in einem bestimmten politischen Umfeld (autoritäres System), der im folgenden näher beleuchtet wird.

⁶⁵ Alle genannten Kategorisierungsalternativen nach: Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 57.

⁶⁶ a. a. O., S. 57-58.

2.5.2 Orientierung am politischen System des Ziellandes

Positivmaßnahmen sind stärker als andere Maßnahmen von dem Umfeld abhängig, in dem sie eingesetzt werden. Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen Demokratieförderung innerhalb eines bestehenden demokratischen Systems⁶⁷, in einem entstehenden demokratischen System (dieser Status müsste transitionstheoretisch begründet werden) und in einem nicht-demokratischen System.

Dass die Art des politischen Systems des Ziellandes eine Rolle für das Ergebnis der externen Demokratieförderung spielt, wird in zahlreichen Arbeiten betont. Lingnau stellt fest, dass eine erfolgversprechende Demokratieförderung auf die Situation im jeweiligen Zielland abgestimmt sein muss:

„The most important conclusion is that the success of democratisation assistance depends to a considerable degree on the political situation of the individual country concerned. It is therefore important to distinguish between different types of political systems [...] and to adapt country programmes and instruments to the given situation.“⁶⁸

Sandschneider betont, dass eine universelle Strategie der Demokratieförderung gar nicht denkbar ist, die Maßnahmen müssten auf die spezifische Situation eines Ziellandes abgestimmt werden.⁶⁹ Erdmann verlangt ebenfalls eingehende länderspezifische Untersuchungen, um sinnvolle Strategien zur Demokratieförderung entwickeln zu können. Carothers und Ottaway weisen darauf hin, dass die Bemühungen um eine Förderung der Demokratie in der arabischen Welt die dortigen politischen Systeme berücksichtigen muss.⁷⁰

Um dieser Forderung gerecht zu werden, muss die Forschung zur Demokratieförderung die Erkenntnisse aus der vergleichenden Systemforschung

⁶⁷Dieser Bereich wird in der Literatur zum Thema Demokratieförderung meist ausgeblendet, stellt jedoch ein weites Feld dar. Zahlreiche Beispiele sind in den Aktivitäten der politischen Stiftungen in Deutschland zu finden. Auch die Bundesregierung fördert die Demokratie innerhalb Deutschlands, ein Beispiel ist das gegenwärtig geförderte „Projekt P“, das auf eine Erhöhung der politischen Partizipation von Jugendlichen abzielt.

⁶⁸Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht.

⁶⁹Sandschneider, Eberhard (2003) *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, Berlin: Centrum für angewandte Politikforschung (http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf), abgerufen am 20.11.2003, S. 48.

⁷⁰Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) (2005) *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 251.

und der Transitionsforschung berücksichtigen. Nur aus dieser Forschung kann die Grundlage für die Kategorisierung der Zielländer gewonnen werden. Die vorliegende Arbeit bezieht sich auf die Durchführung von Positivmaßnahmen der Demokratieförderung in nichtdemokratischen Systemen, genauer: in einem autoritären System. Sie berücksichtigt die Forderung nach Einbeziehung des politischen Systems des Ziellandes, indem sie die Förderung aus der Perspektive des Ziellandes darstellt und die Situation vor Ort zum Ausgangspunkt der Analyse macht.

2.5.3 Förderung nichtstaatlicher Organisationen

Die Förderung von NGOs, die in der vorliegenden Arbeit behandelt wird, ist wiederum nur ein Teilbereich innerhalb der positiven Maßnahmen zur Demokratieförderung. Sie fällt in einen Teilbereich der Demokratieförderung, der meist mit „Zivilgesellschaftsförderung“ bezeichnet wird. Wie gezeigt, kann Zivilgesellschaftsförderung Bestandteil der Demokratieförderung sein, aber nicht jede Demokratieförderung ist Zivilgesellschaftsförderung. Umgekehrt wird nicht jede Zivilgesellschaftsförderung unter der Rubrik Demokratieförderung gefasst. In der Zivilgesellschaftsförderung spiegeln sich verschiedene Ziele und Grundannahmen. Einerseits soll sie die Grundlage für eine demokratische Kultur schaffen und sozusagen das Fleisch liefern, um die Gräten demokratischer Prozeduren zu füllen. Andererseits spiegelt die Förderung der Zivilgesellschaft auch die Strategie der ökonomischen Privatisierung und Liberalisierung: die nichtstaatlichen Akteure sollen Aufgaben übernehmen, für die ehemals der Staat zuständig war, beispielsweise im Gesundheitswesen. Zivilgesellschaftsförderung ist nicht einheitlich, da sie verschiedene Ziele in sich vereint und einen Sektor fördert, der sich durch eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure auszeichnet.

Jenkins beschreibt die Grundannahmen, die in den Programmen zur Zivilgesellschaftsförderung nach seiner Analyse zu finden sind. Die Argumentation beginne mit der allgemeinen Annahme, dass Entwicklung von einer guten Politik und unparteiischer Implementierung abhängig sei. Solche Politik könne nur durch Regierungen durchgeführt werden, die ihren Bevölkerungen Rechenschaft schuldig seien. Diese sei jedoch abhängig von starken unabhängigen Gruppen, die sie einfordern und die Politik überwachen könnten. Hier komme das Konzept der Zivilgesellschaft ins Spiel: aus ihr stammten einerseits solche Gruppen und andererseits stelle sie das Umfeld dar, in dem solche Gruppen agieren könnten. Daher müsse politische Hilfe, die auf die Unterstützung dieses Sektors abzielt, sowohl die Gruppen selbst fördern als auch ein Umfeld, das ihre Aktivität begünstige. Damit solle ein „virtuous cycle“ in Gang gesetzt werden: die geförderten

Gruppen und Organisationen sollten für das Recht auf Versammlungsfreiheit eintreten und erreichen, dass die diesbezügliche Gesetzgebung verbessert werde. Die bessere Gesetzgebung führe allgemein zu einer besseren Politik und zu einem Umfeld, das die individuelle Freiheit schütze. Damit werde letzten Endes Entwicklung gefördert. Mehr oder weniger, so Jenkins, sei diese Argumentation in allen bilateralen und multilateralen Geberorganisationen zu finden, die in diesem Bereich aktiv seien.⁷¹

Die Zivilgesellschaft wird von den Gebern als Voraussetzung und Folge einer funktionierenden Demokratie zugleich angesehen. Angesichts des politischen Wandels in Osteuropa zu Beginn der 1990er Jahre wird gefolgert, dass zivilgesellschaftliche Kräfte die ausschlaggebenden Faktoren für eine Demokratisierung seien. Dies ist die Vorstellung, die zu dem Aufschwung der Programme geführt hat, die in der vorliegenden Arbeit besprochen werden. Sie ist auch die Argumentation, die in den 1990er Jahren am erfolgreichsten Rhetorik und Praxis der Geberorganisationen beeinflusst hat. Wenn die Zivilgesellschaft erst stark genug sei, würde sie eine Demokratisierung auch in Ländern erzwingen, die nicht demokratisch seien. Die Frage, ob Demokratie eine starke Zivilgesellschaft ermöglicht oder umgekehrt eine starke Zivilgesellschaft erst eine Demokratie herbeiführt oder vollständig macht, bleibt dabei unbeantwortet. Ferrié beispielsweise argumentiert, dass zuerst demokratische Institutionen vorhanden sein müssten, die dann eine politische Kultur schaffen und Menschen heranziehen würden, die sie dann später verteidigten.⁷²

Lingnau nennt es als eine Voraussetzung für den Erfolg von Demokratieförderung, dass Akteure existieren, die an einer Demokratisierung interessiert seien, ob dies politische Parteien oder andere Akteure seien. Die Initiativen und Prozesse der Demokratisierung müssten in der Hand dieser Akteure liegen, die Bevölkerung des betreffenden Landes sollte die sogenannte „ownership“ haben. Das bedeute, so Lingnau, dass lokale Gruppen direkt in die Prozesse involviert sein müssten und ihm verpflichtet sein müssten, so dass nicht externer Druck, sondern internes Engagement zu einer Demokratisierung führte.⁷³ Als besonders erfolgreich hätten sich Kooperationen erwiesen, die sowohl Akteure der Regierung als auch Akteure der Zivilgesellschaft eingeschlossen hätten.⁷⁴

⁷¹Jenkins, Rob (2001) *Mistaking 'Governance' for 'Politics': Foreign Aid, Democracy, and the Construction of Civil Society*, in: Kaviraj, Sudipta und Khilnani, Sunil (Hrsg.) *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 250–268, S. 252.

⁷²Ferrié, Jean Noel (2003) *La Démocratisation limitée en Afrique du Nord*, Kairo: Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales, S. 4.

⁷³Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht.

⁷⁴a. a. O..

Hanisch folgt Huntington in seiner Annahme, dass es sich bei Akteuren, die an einem Regime-Wechsel interessiert sind bzw. darauf hinwirken, einerseits um „moderate Demokraten“ und andererseits um „revolutionäre Extremisten“ handelt. Eine Förderung der letzteren sei nicht sinnvoll. Auch bei den moderaten Demokraten könne man nicht sicher sein, dass ihr Ziel tatsächlich ein demokratisches politisches System sei. Dennoch müsse sich die externe Förderung konzentrieren auf diese „kleinere[n] politikfähige[n] soziale[n] Gruppen, die von Demokraten, Schein-Demokraten und Noch-Nicht-Demokraten angeführt werden, die klientelistisch oder kommunalistisch eingestellte Volksbewegungen zu mobilisieren vermögen, gleichwohl nur ein sehr begrenztes Spektrum der Bevölkerung ansprechen, das zudem noch seinen Schwerpunkt in der Hauptstadt hat“. Hanisch geht davon aus, dass aus der Förderung der Elite eine Art Eliten- oder Mittelschichts-Demokratie entsteht, dass diese jedoch auch die Partizipationschancen für die gesamte Gesellschaft erhöhe.⁷⁵

Die Unterstützung nichtstaatlicher Akteure steht im Vordergrund der Zivilgesellschaftsförderung, und der Begriff suggeriert, dass ausschließlich diese in den Genuss der Förderung kommen. Im Rahmen der Zivilgesellschaftsförderung wird jedoch ebenso oder in manchen Fällen sogar überwiegend mit staatlichen Akteuren kooperiert, wie sich für den Fall Ägypten im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit noch zeigen wird. Die Unterscheidung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ist noch bedeutender in nichtdemokratischen Systemen, da hier Nichtstaatlichkeit auch eine bestimmte von den Gebern gewünschte Qualität darstellt, die sich im Gegensatz zu den staatlichen Akteuren definiert. Letztere stehen einer Demokratisierung eher im Wege, ersteren wird mindestens teilweise eine demokratiefördernde Qualität zugeschrieben.

Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass der überwiegende Teil der Empfänger nichtstaatliche Organisationen sind, darunter als bekannteste Empfänger NGOs. Erdmann konstatiert auf der Grundlage einer Geber-Befragung, dass der Schwerpunkt der Demokratieförderung auf dem nichtstaatlichen Bereich liegt. Die Zivilgesellschaft werde von den meisten Gebern als der förderungswürdigste Bereich angesehen.⁷⁶ Erdmann legt allerdings keine Daten dazu vor, welche Empfänger tatsächlich gefördert werden, sondern bezieht sich lediglich auf Absichtsaussagen verschiedener Geberorganisationen. Youngs kommt nach Auswertung einer Datenbasis von

⁷⁵Hanisch, Rolf (Hrsg.) (1997) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 41.

⁷⁶Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 82 f.

306 Projekten, die seitens der EU in den südlichen Mittelmeerländern durchgeführt wurden, zu dem Schluss, dass 290 davon von NGOs durchgeführt wurden und nur über die restlichen 16 öffentliche Institutionen gefördert wurden.⁷⁷ Carapico stellt auf der empirischen Grundlage von 600 Demokratieförderprojekten in der arabischen Welt fest, dass diese Projekte in einer Weise gestaltet seien, dass damit formale staatliche Kanäle umgangen und professionelle *advocacy*-Gruppen gefördert werden könnten, die in das internationale Netzwerk der „democracy brokers“ eingebunden seien.⁷⁸ Es würden daher *think tanks*, *advocacy*-NGOs, staatliche Forschungsinstitute, Medienforschungsinstitute, private Beratungsfirmen, nicht-kommerzielle Agenturen, Universitätsabteilungen, Frauenorganisationen und Wirtschaftsforschungsinstitute unterstützt.⁷⁹ In dieser Aufzählung wird deutlich, dass nicht nur der nichtstaatliche Bereich als Adressat für die Zivilgesellschaftsförderung in Frage kommt. In Kapitel 6 werden wir sehen, dass im Fall Ägyptens staatliche Empfänger sogar erheblich stärker vertreten sind als nichtstaatliche.

Die Einschätzungen in der Literatur, dass besonders nichtstaatliche Empfänger von der Zivilgesellschaftsförderung profitieren, rekuriert jedoch meist nicht auf empirische Daten (abgesehen von den oben genannten Studien), sondern auf allgemeinen Angaben und Absichtserklärungen der Geber.

Wie wird nun das Verhältnis zwischen NGO-Förderung und Demokratisierung in der Literatur beurteilt? Die Beiträge in dem Sammelband von Carothers und Ottaway legen nahe, dass Zivilgesellschaftsförderung (die in dem Band in weiten Teilen mit der Förderung von NGOs gleichgesetzt wird) als einzelner Faktor wenig zu einer Demokratisierung beiträgt. Ein undemokratisches politisches System könne ihre Wirkung völlig zunichte machen, so Carothers und Ottaway in ihrem Fazit. Sie vertreten die Ansicht, dass aus den Aktivitäten der ersten Generation von Zivilgesellschaftsförderung klar geworden sei, dass eine große oder starke Zivilgesellschaft alleine noch keine Demokratie ausmacht. Nur wenige erfolgreiche Transitionen zur Demokratie hätten stattgefunden, und bei diesen sei unklar, inwieweit die Zivilgesellschaft dabei eine Rolle gespielt habe.⁸⁰

⁷⁷Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 84.

⁷⁸Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 37.

⁷⁹a. a. O., S. 9.

⁸⁰Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) (2000) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Books, S. 303-308.

Hanisch geht davon aus, dass die wachsende Zahl von NGOs in den Ländern des Südens ohne die Unterstützung aus dem Norden nicht zu Stande gekommen wäre und dass häufig „Betrügerorganisationen“ unterstützt werden. Auch die nichtbetrügerischen NGOs neigen seiner Ansicht nach zur Selbstprivilegierung: „Je stärker man diese NRO's unterstützt und je geringer die von diesen mobilisierten Eigenressourcen sind, je kopflastiger, zentralistischer, undemokratischer werden sie organisiert bzw. sich entwickeln und je geringer werden ihre Leistungen an der Basis sein.“⁸¹ Hanisch bewertet zwar positiv, dass mit der Förderung von NGOs staats-unabhängige Akteure unterstützt würden, die auf das politische Geschehen Einfluss nehmen könnten. Dies sei jedoch nur dann sinnvoll, wenn eine ausreichend breite Basis an Mitgliedern vorhanden ist, die die Abhängigkeit von den externen Geldgebern verringere. Wenn dies nicht der Fall sei, würden diese Organisationen in dem Augenblick wieder verschwinden, in dem die externe Unterstützung wegfiel: „Es wird danach alles wieder so sein, als ob es sie nie gegeben hätte.“⁸²

Neben solchen Argumentationsweisen, die eine „Eigenleistung“ der geförderten NGOs einfordern, um sie als glaubwürdig zu bewerten, wird häufig argumentiert, die Zielgruppen der Förderung müssten gesellschaftliche Relevanz in den Zielländern besitzen, da die Förderung sonst keine Wirkung zeigen könne. Den NGOs, die potenzielle Adressaten der Hilfe sind, wird dabei häufig diese Relevanz abgesprochen.⁸³ Sie verfügten über keine Massenbasis, keine Breitenwirkung und keine einflussreiche Position. Sie seien „elitär“ und gar nicht dazu in der Lage, die gesamte Bevölkerung zu erreichen. Demgegenüber steht das Argument, dass Vertreter der Eliten erstens praktisch leichter zugänglich sind und zweitens durch ihre Multiplikatorenfunktion für eine breitere Wirkung sorgen. Auch wird die Politik häufig als Bereich gesehen, der ohnehin nur bestimmten Bevölkerungskreisen zugänglich sei, daher sei es sinnvoll, diese zuerst zu fördern.⁸⁴

Die Friedrich-Ebert-Stiftung kommt in einer Analyse der Demokratieförderung in Bezug auf die Förderung von NGOs zu eher vorsichtigen bis pessimistischen Schlüssen. Eine Idealisierung dieser Akteure sei nicht angebracht. Die NGOs in den Entwicklungsländern litten unter strukturel-

⁸¹Hanisch, Rolf (Hrsg.) (1997) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 71.

⁸²a. a. O., S. 71 f.

⁸³So z.B. Hearn, Julie und Robinson, Mark (2000) *Civil Society and Democracy Assistance in Africa*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 241–262.

⁸⁴Vgl. dazu die Ausführungen von Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 102–111.

len Defiziten. Es fehlten günstige politische Rahmenbedingungen, was ihre Aktionsfähigkeit behindere. Auch fehlten gesellschaftliche Voraussetzungen für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dies mache die vorhandenen NGOs abhängig von der externen Finanzierung. Damit einher gingen soziale Isolation, mangelnde Verwurzelung in ihren Gesellschaften sowie Missbrauch für Partikularinteressen. Es entwickle sich eine materielle und konzeptionelle Abhängigkeit von „Nordpartnern“. Traditionelle Interessenvertretungen wie z.B. Gewerkschaften, Bauernverbände usw. würden zugunsten „moderner“ NGOs benachteiligt, die sich für Umwelt-, Frauen- und Menschenrechtsthemen einsetzen. Die Außenabhängigkeit führe darüber hinaus zur Beschränkung auf ein Projektdenken, das eine politische Prozeßorientierung behindere, die konflikthaft sein könne und Risiken für den externen Partner impliziere.⁸⁵

2.6 Zielkonflikte und Widersprüche

Die Demokratieförderung ist – auch wenn ihr Ausmaß und ihre offizielle Präsenz in der offiziellen politischen Rhetorik im letzten Jahrzehnt stark zugenommen haben – verglichen mit anderen Bereichen der Außen- und Entwicklungspolitik vergleichsweise unbedeutend, sowohl was ihre finanziellen Dimensionen als auch was ihren Status (verglichen beispielsweise mit wirtschaftlichen oder Sicherheitsbelangen) angeht. Angesichts der offensichtlichen Schwerpunktsetzung des Westens auf die Sicherheitspolitik – nicht erst seit dem 11. September 2001, und nicht nur seitens der USA – wird häufig darauf hingewiesen, dass der Westen es mit dem Ziel der Demokratisierung nicht ernst meinen könne, und falls doch, dieses Ziel dem Ziel der Stabilität und der Bekämpfung der Islamismus untergeordnet sei und damit von vornherein zum Scheitern verurteilt. Zwar wird nach dem 11. September 2001 die Demokratisierung des Nahen Ostens zur zentralen US-Strategie ausgerufen. Die gegenwärtige Außenministerin Condoleezza Rice äußert beispielsweise in einer Grundsatzrede in Kairo im Jahr 2005, dass die USA in den vergangenen 60 Jahren im Nahen Osten Stabilität durch Vernachlässigung der Demokratie hätten erreichen wollen. Da sie damit weder Stabilität noch Demokratie erreicht hätten, solle nun ein neuer Weg eingeschlagen werden. Solche Äußerungen ändern vorerst jedoch nichts an der weit verbreiteten Einschätzung, die USA ordneten die Demokratieförderung anderen Zielen unter.

⁸⁵Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Das mühsame Geschäft der Demokratisierung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/fulltext/iez/01385toc.htm>), abgerufen am 09.05.2005, S. 48-49.

Brouwer beispielsweise geht davon aus, dass das erklärte Ziel der Unterstützung, nämlich die Stärkung von Demokratisierungs-Bestrebungen, durch das Interesse der Geberländer an regionaler Stabilität konterkariert wird bzw. das letztere Ziel gegenüber dem ersteren überwiegt. Die ägyptische Regierung verfolge eine harte Linie gegenüber der islamischen Bewegung, die die wichtigste Opposition gegen das ägyptische Regime darstelle. Dies schließe z.T. erhebliche Menschenrechtsverletzungen mit ein. Die Geberländer und bis zu einem gewissen Grad auch nicht-staatliche Geber des Westens akzeptierten diese repressive Politik oder sympathisierten sogar damit.⁸⁶ Carapico schreibt, dass die „strategischen, ökonomischen und bürokratischen Anreize“, die arabische Welt zu demokratisieren, nicht verwechselt werden dürften mit einem tatsächlichen Wunsch nach arabischer Demokratie, die einen möglicherweise unerwünschten Machtwechsel nach sich ziehen könne.⁸⁷ Youngs geht davon aus, dass Stabilität im Vergleich zur Demokratie das übergeordnete Ziel der EU-Politik im Rahmen der euro-mediterranen Partnerschaft ist. Die südlichen Mittelmeerländer seien im Verlauf der 1990er Jahre zunehmend als Bedrohung der eigenen Sicherheit und Stabilität wahrgenommen worden – z.B. beschafften die nordafrikanischen und nahöstlichen Länder signifikant mehr Waffen als andere Entwicklungsländer. Die Befürchtungen, dass Europa zunehmend in die Reichweite nahöstlicher Waffensysteme geraten könne, hätten dazu geführt, dass beispielweise die NATO einen Dialog mit Mittelmeerländern begonnen habe. Youngs ist der Ansicht, dass die europäische Demokratieförderung im Nahen Osten hier ihren eigentlichen Grund hat.⁸⁸ Damit schlägt seine Argumentation allerdings gleichzeitig eine andere Richtung ein: die Förderung der Demokratie ist nach dieser Logik zwar einerseits den Zielen Stabilität und Sicherheit untergeordnet. Andererseits werden demokratische Systeme auch – mindestens implizit – als sicherheitsfördernd betrachtet. Die Demokratisierung wäre dann nicht mehr nur ein Ziel, das in der Konkurrenz mit den Zielen Stabilität und Sicherheit stets unterliegt, sondern auch Mittel zum Zweck der Sicherheitspolitik.

Als Beispiel für die Widersprüchlichkeit oder Inkonsequenz Europas bezüglich der Förderung von Demokratie wird häufig das Verhalten Europas

⁸⁶Brouwer, Imco (2000b) *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48, S. 22.

⁸⁷Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 37.

⁸⁸Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 56 f.

bezüglich Algerien zu Beginn der 1990er Jahre angeführt. Kurz nach dem Beschluss der Europäischen Union 1991, als Bedingung für den Erhalt von europäischer Hilfe die Einhaltung von demokratischen Normen und der Menschenrechte zu stellen, kommt es in Algerien zu dem Militärputsch, der den dortigen Demokratisierungsprozess beendet. Algerien stellt Europa vor ein Dilemma. Einerseits ist klar, dass ein Putsch und ein Militärregime nach den neuen Richtlinien nicht akzeptiert werden können. Andererseits ist die Angst vor der *Front Islamique du Salut* (FIS) groß; diese hatte zuvor bekannt gegeben, dass sie von einer Demokratie westlichen Stils nichts hält. Aufgrund der traditionell starken Rolle Frankreichs in Algerien ordnen die meisten EU-Mitgliedsstaaten ihre Politik den französischen Interessen und der französischen Führung unter: Alain Juppé, damaliger französischer Außenminister, erklärt, dass der einzig mögliche Weg für Europa sei, die algerische Regierung mit wirtschaftlicher und finanzieller Hilfe zu unterstützen. Auch Weltbank und IWF verfolgen diese Politik, und so erhält trotz aller Richtlinien die undemokratische algerische Militärregierung die Unterstützung, die sie braucht.⁸⁹

In der Wahl der zu fördernden Gruppen kommt der beschriebene Zielkonflikt der Geber ebenfalls zum Ausdruck. Ausdrücklich sollen ja zivilgesellschaftliche Organisationen gestärkt und Liberalisierung und Demokratisierung vorangetrieben werden. Hanafi hat nun für die Förderung palästinensischer NGOs festgestellt, dass sich Strategien der Geber widersprechen können. Er zeigt dies am Beispiel von USAID, dessen politische Ziele mit den wirtschaftlichen nicht immer vereinbar seien.⁹⁰ Bezogen auf den Fall Ägypten wird an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass sich eine starke Zivilgesellschaft aus Sicht der Geber negativ auswirken könnte – die oppositionellen Kräfte setzen sich v.a. aus Islamisten, Nationalisten und Linken zusammen, die teilweise sehr kritisch gegenüber der vom Westen erwünschten Israel-Politik der Regierung oder sogar anti-westlich und anti-demokratisch eingestellt sind. Bei der Abwägung, ob gesellschaftlich relevante Gruppen unterstützt werden sollen, deren Ziele und Absichten sich nicht mit den eigenen decken oder ob eher marginale Gruppen unterstützt werden sollen, die über nicht genügend gesellschaftliche Durchsetzungskraft verfügen, deren Ziele aber mit den eigenen konform sind, hätten sich Geberländer und -organisationen bisher eher für die zweite Möglichkeit ent-

⁸⁹Olsen, Gorm Rye (2000) *Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of Europe: Limits to International Idealism*, in: *Democratization*, 7, Nr. 2, S. 142–167, S. 155.

⁹⁰Hanafi, Sari (2002) *ONG palestiniennes et bailleurs de fonds: la formation d'un agenda*, in: Ben Néfissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans la monde Arabe*, Paris: CNRS Editions, S. 125–146, S. 137 f.

schieden, meint Brouwer.⁹¹ Sayyid kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Er bezeichnet es als paradox, dass es ein erklärtes Ziel der USA ist, eine Transition zur Demokratie in den Ländern des Südens zu unterstützen, während sie gleichzeitig offen feindselig gegenüber bestimmten Bewegungen seien, die in diesen Ländern eine zentrale Rolle spielten und damit die potenziell erfolgreichsten Förderer einer Transition seien.⁹²

Diese Argumentationen sind berechtigt und gut begründet, es soll ihnen hier auch nicht widersprochen werden. Man sollte jedoch nicht dabei stehen bleiben, auf die inhärenten Zielkonflikte und die geringen Erfolgsaussichten der Politik der Demokratieförderung hinzuweisen. Denn aus dieser Politik resultieren seit Jahren konkrete Maßnahmen, die – selbst wenn sie in Bezug auf ihr erklärtes Ziel von vornherein zum Scheitern verurteilt sein sollten – Folgen für die Beteiligten haben und damit eine genauere Betrachtung verdienen. Millionen werden in solche Maßnahmen investiert, und doch weiß niemand genau, was damit geschieht. Wie in Kapitel 6 ausführlich dargestellt wird, sind mindestens im Fall Ägyptens so gut wie keine verlässlichen Zahlen zu den Dimensionen dieser Politik der Demokratieförderung vorhanden. Über die Empfänger ist fast nichts bekannt, und die Förderung selbst ist nur in sehr geringem Maß Thema von Forschungen. Daher lohnt sich ein genauer Blick darauf, was in den Zielländern – in unserem Fall Ägypten – im Rahmen der Demokratie- und Zivilgesellschaftsförderung vor sich geht, ungeachtet der Zielkonflikte und Widersprüche, die sich auf der Geberseite finden.

⁹¹Brouwer, Imco (2000b) *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48, S. 40.

⁹²Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, S. 49.

Kapitel 3

Der nichtstaatliche Sektor im politischen System Ägyptens

Wie oben dargestellt, zielt die Politik der Demokratieförderung mit ihren positiven Maßnahmen sowohl auf den staatlichen als auch auf den nichtstaatlichen Bereich ab. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht die Förderung einer bestimmten Gruppe von Organisationen des nichtstaatlichen Sektors. Im folgenden Kapitel sollen daher einige theoretische Überlegungen darüber angestellt werden, wie diese Organisationen konzeptionell zu fassen sind. Insbesondere stellt sich die Frage, inwieweit nichtstaatliche Organisationen von dem sie umgebenden politischen System geprägt sind und welche Konsequenzen sich daraus für die Forschung ergeben. Hier wird dieser Frage in Bezug auf das Fallbeispiel Ägypten nachgegangen. Zunächst wird eine Zusammenfassung der Forschung zum nichtstaatlichen Sektor gegeben, in der die Frage nach dem politischen System überwiegend unbeachtet bleibt. Darauf folgt eine Charakterisierung des politischen Systems Ägyptens. Im abschließenden Abschnitt wird eine Synthese der beiden vorangegangenen Abschnitten vollzogen und die theoretischen Grundlagen für die Forschung zu nichtstaatlichen Organisationen in Ägypten werden gelegt.

Grundannahme der vorliegenden Arbeit ist eine Dreiteilung der Gesellschaft in Staat, Markt und einen Sektor, der in der Literatur als Dritter Sektor, Zivilgesellschaft oder nichtstaatlicher Sektor bezeichnet wird. Sie bezeichnen das empirisch feststellbare Phänomen bürgerlicher Selbstorganisation und Aktivität, die weder auf materiellen Gewinn noch auf Erlangung politischer Ämter unmittelbar abzielt. Sie ist teilweise formal organisiert, teilweise besteht sie aus Gruppen und Bewegungen mit niedrigem Organisationsgrad und hoher Fluktuation. Es bestehen Überschneidungen sowohl zur staatlichen Sphäre als auch zum Markt, die Grenzen zwischen den drei Bereichen sind fließend. Jeder Bereich verfügt jedoch über einen klar definierten Kern, der sich deutlich

von den anderen beiden abhebt. Kuhn stellt diese Dreiteilung der Gesellschaft grafisch dar, indem er Staat, Markt und Zivilgesellschaft als drei Kreise abbildet, die jeweils Schnittmengen bilden. Eindeutig der staatlichen Sphäre zugeordnet sind die Regierung, Ministerien und Behörden, eindeutig zum Markt gehören Unternehmen, während Verbände, Bürgerinitiativen, religiöse Gemeinschaften und soziale Bewegungen den Kern der Zivilgesellschaft bilden. In den Schnittmengen zwischen Staat und Zivilgesellschaft sind etwa politische Parteien angesiedelt, zwischen Markt und Zivilgesellschaft etwa Arbeitgeberverbände und zwischen Markt und Staat etwa Aufsichtsräte staatlicher Unternehmen. Die Medien sind nach Kuhns Darstellung in der Schnittmenge aller dreier Bereiche einzuordnen.¹ Dieses Modell einer grundsätzlichen Dreiteilung der Gesellschaft in Staat, Markt und Zivilgesellschaft wird für die vorliegende Arbeit übernommen, ohne dass jedoch Kuhn in seinen Schlussfolgerungen für die Funktion und Rolle von NGOs in allen Einzelheiten gefolgt wird.

Bisweilen wird in der Literatur auch zwischen Zivilgesellschaft und *political society* oder, wie Erdmann übersetzt, der Politikgesellschaft, unterschieden.² Der letzteren werden etwa politische Parteien zugeordnet, die nicht dem Staat zuzuordnen sind, aber dennoch nach politischer Macht und Ämtern streben. Dies kann einerseits als weitergehende Differenzierung oder als alternatives Modell betrachtet werden. Verschiedene Geberorganisationen folgen diesem Modell und ordnen nichtstaatliche Gruppen einerseits der *civil society*, andererseits der *political society* zu. So werden beispielsweise von USAID politische Parteien nicht als Bestandteil der Zivilgesellschaft betrachtet. Dies wird in der vorliegenden Arbeit berücksichtigt, sofern es eine Rolle für die Argumentation spielt. Überwiegend ist jedoch von Organisationen die Rede, die ohnehin nach allen Modellen der Zivilgesellschaft zuzuordnen wären, und so kann die Diskussion um eine etwaige *political society* vernachlässigt werden.

In der Literatur findet sich häufig eine Ablehnung der Verwendung des Begriffs Zivilgesellschaft, insbesondere in Bezug auf nichtdemokratische Gesellschaften. Allgemein wird gegen die Verwendung des Konzepts seine theoretische Unschärfe angeführt, die dazu führe, dass damit die verschiedensten Phänomene bezeichnet würden, und der Begriff nur schwer von der Gesellschaft allgemein abgegrenzt werden könne. Mit der Verwendung des Begriffs werde ein Modell der soziologischen Analyse global durchgesetzt, das nur auf spezifische Bedingungen der westlichen Demokratien anwendbar sei. Der Be-

¹Kuhn, Berthold (2002) *Komparative Vorteile von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen*, in: *asien afrika lateinamerika*, 30, S. 19–30, S. 19–20.

²Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 90–91.

griff werde darüber hinaus häufig normativ statt analytisch verwendet. Seine Befürworter und Verbreiter förderten eine üblicherweise als neoliberal bezeichnete Politik, indem sie die Rolle des Staates zurückdrängten und die Rolle privater Initiative überbetonten. Die Zivilgesellschaft werde in ihren Arbeiten moralisch überhöht als die Sphäre wahrer Repräsentation der Bevölkerung, in der sich eine demokratische Selbstorganisation abbilde, die die Werte friedlichen, zivilen Zusammenlebens fördere und präge.

Diese Argumente haben jeweils ihre Berechtigung und weisen auf mögliche Defizite bei der Verwendung des Begriffs hin. Die Konsequenz daraus kann jedoch nicht lauten, auf eine konzeptionelle Fassung und eine Analyse der o.g. Sphäre bürgerlicher Selbstorganisation und Aktivität zu verzichten. Vielmehr sollten die genannten Argumente in der theoretischen Annäherung an diese Sphäre berücksichtigt werden, indem sie in die Überlegungen integriert werden. Aus den genannten Argumenten ergibt sich für die vorliegende Arbeit zunächst, dass der Begriff Zivilgesellschaft hier ausschließlich in analytischer Absicht verwendet wird. Es wird die Definition zugrunde gelegt, die oben umrissen wurde und die die Zivilgesellschaft klar als einen gesellschaftlichen *Teilbereich* bezeichnet (im Unterschied zu einer Verwendung des Begriffs, die damit den Charakter einer ganzen Gesellschaft bezeichnet, wie es etwa in der politischen Philosophie geschieht). Die analytische Verwendung beinhaltet keinerlei Aussagen über die moralische Qualität der Zivilgesellschaft. Weder ist nach dieser Vorstellung die gesamte Bevölkerung in der Zivilgesellschaft repräsentiert bzw. sind alle in der Gesellschaft vorhandenen Interessen in ihr abgebildet, noch müssen ihre Organisationen intern demokratisch organisiert sein, noch sind Macht- oder Klassenverhältnisse, wie sie in der sie umgebenden Gesellschaft vorherrschen, in ihr aufgehoben. Es wird im Gegenteil davon ausgegangen, dass unterschiedliche (aber nicht alle) Partikularinteressen einer Gesellschaft in ihr in unterschiedlicher Form vertreten sind, mit den vorhandenen Asymmetrien und ungleichen Machtverhältnissen.

Der Begriff wird in der vorliegenden Arbeit synonym zu der Bezeichnung „Dritter Sektor“ verwendet. Der Begriff „nichtstaatlicher Sektor“ wird ebenfalls weitgehend synonym verwendet, obwohl dieser eigentlich weiter gefasst ist und den Markt mit einbezieht. NGOs, um die es in der vorliegenden Arbeit geht, sind als Teile der Zivilgesellschaft zu betrachten. Die Zivilgesellschaft oder der Dritte Sektor sind jedoch nicht einfach die Summe aller existierenden NGOs, sondern umfassen alle gesellschaftlichen Gruppen, die sich – mehr oder weniger organisiert – für ihre jeweiligen Ziele einsetzen. Wenn also von Zivilgesellschaftsförderung die Rede ist, bedeutet dies nicht automatisch, dass es um die Förderung von NGOs geht, auch wenn dies häufig gleichgesetzt

wird. Unter Zivilgesellschaftsförderung kann etwa auch die Unterstützung von Medien fallen, von Unternehmerverbänden, oder auch von staatlichen Stellen, wenn diese in Beziehung zur Zivilgesellschaft stehen. Wenn etwa, wie in Kapitel 7 beschrieben, das ägyptische Sozialministerium für die Reform der NGO-Gesetzgebung externe Unterstützung erhält, geschieht dies unter der Rubrik Zivilgesellschaftsförderung.

Im Folgenden wird näher auf den Begriff „NGO“ eingegangen, da er die Akteure bezeichnet, die für die vorliegende Arbeit zentral sind. Bei diesen Erläuterungen soll insbesondere die Frage geklärt werden, inwieweit die theoretischen Erkenntnisse der NGO-Forschung in einem autoritären System wie dasjenige Ägyptens zum Tragen kommen können. Hintergrund für diese Überlegung ist die Feststellung, dass die theoretischen Arbeiten zu diesem Sektor sich meist auf westliche demokratische Systeme beziehen. Auch wenn andere politische Systeme darin nicht berücksichtigt werden, erheben die meisten dieser Arbeiten (mindestens implizit) Anspruch auf umfassende Gültigkeit. Auf der Grundlage von Arbeiten dagegen, die sich speziell mit der arabischen Welt und dem dortigen nichtstaatlichen Sektor beschäftigen, kann festgestellt werden, dass die Theorien zur Funktionsweise nichtstaatlicher Akteure aus westlichen Demokratien nicht ohne weiteres auf autoritäre Systeme übertragen werden können. Die Rolle und Funktionsweise von NGOs unterscheidet sich in solchen Systemen von denjenigen, die ihnen in der theoretischen Literatur zum nichtstaatlichen Sektor (zu ergänzen wäre: in demokratischen Systemen) zugewiesen werden. Anhand der vorhandenen Literatur zu Ägypten (und teilweise allgemein zur arabischen Welt), sowie unter Rückgriff auf grundlegende Überlegungen zum Charakter autoritärer Systeme sollen hier Probleme verdeutlicht werden, die sich bei der Übertragung der NGO-Definition aus der westlich-politologischen Literatur auf das autoritäre System Ägyptens ergeben.

3.1 NGOs als Akteure in der Entwicklungspolitik

Der Begriff *non-governmental organization* (NGO) wird von der UN bei ihrer Gründung im Jahr 1945 geprägt. In Artikel 71 der UN-Charta heißt es:

„The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.“

Diese erste Formulierung des Begriffs „non-governmental organization“ spiegelt in erster Linie die damalige Konzentration auf staatliche Akteure wider. Die Bedeutung, die nichtstaatliche Akteure in den darauf folgenden Jahrzehnten erlangen sollten, ist zu diesem Zeitpunkt noch unbekannt, die Aufmerksamkeit, die zahllose Wissenschaftler diesen neuen Akteuren widmen sollten, ebenfalls. Die Formulierung der UN zielt nur auf eine Regelung der Beziehungen zwischen NGOs und UN-Verwaltung, sie stellt keine Kriterien auf, welche Organisation als NGO zu bezeichnen ist und welche nicht. Die Frage, ob der Begriff theoretisch ausreichend ist, um die damit gemeinten Organisationen zu beschreiben, stellt sich zum damaligen Zeitpunkt nicht. Mit der Aufnahme in die UN-Charta nimmt die Verbreitung des Begriffs in der Folge stetig zu, er setzt sich in den folgenden Jahrzehnten auch in der wissenschaftlichen Diskussion durch.³

Die Bedeutung von NGOs nimmt insbesondere in den letzten zwanzig Jahren des 20. Jahrhunderts deutlich zu. Teilweise ist eine „NGO-Euphorie“ zu verzeichnen, die diesen Akteuren das größte Potenzial zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zuweist. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit nehmen NGOs besonders im Verlauf der 1990er Jahre immer mehr Raum ein. Ein wichtiger Kulminationspunkt für den Aufstieg der NGOs in der Weltpolitik sind die UN-Konferenzen der 1990er Jahre, insbesondere die Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Seit dieser Konferenz sind NGOs auf allen UN-Konferenzen präsent, meist auf einem parallel dazu durchgeführten NGO-Forum. Solche NGO-Foren sind mittlerweile zu einem festen Bestandteil internationaler Politik geworden, NGOs sind zunehmend in Beratungen und Verhandlungen der globalen Politik involviert. Inwiefern ihre Beteiligung zu einem tatsächlichen Einfluss führt, bleibt dabei umstritten. Die Einschätzungen ihrer Relevanz reichten von „Vorboten einer globalen Zivilgesellschaft“ bis zu „am meisten überschätzte Akteure auf der politischen Bühne der 1990er Jahre“, so Altvater.⁴ Die NGO-Forschung sei stark polarisiert, meint Frantz, so gebe es die These von den „NGOs in der Irrelevanz-Falle“ ebenso wie die These der „NGOisierung der Weltpolitik“.⁵ In jedem Fall ist festzustellen, dass NGOs mittlerweile auf national- und supranationaler Ebene als Akteure insbesondere der Entwicklungspolitik mindestens auf rhetorischer Ebe-

³Vgl. Martens, Kerstin (2002) *Alte und neue Players - eine Begriffsbestimmung*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–49, S. 31-33.

⁴Altvater, Elmar et al. (Hrsg.) (1997) *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 12-13.

⁵Frantz, Christiane (2002) *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51–81, S. 51.

ne ernst genommen werden. So werden in einem Konzept des BMZ aus dem Jahr 1993 folgende Argumente für eine Zusammenarbeit mit NGOs angeführt:

„Da nichtstaatliche Organisationen und private Akteure nicht unwesentlich zur Mobilisierung des Entwicklungspotentials einzelner Länder und Regionen beitragen können, gilt es, sie in die Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen. [...] Durch ihr spezielles Wissen und ihren besonderen Zugang zu armen Menschen können sie ihre Mittel in aller Regel besonders wirksam einsetzen. Sie stärken auch einheimische Mittlerorganisationen wie politische Parteien, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Genossenschaften und Selbsthilfegruppen und leisten durch einen weitgespannten Erfahrungsaustausch mit ihren lokalen Partnern einen immer wichtigeren Beitrag zur gesellschaftlichen, politischen sozialen und auch wirtschaftlichen Entwicklung der Region.“⁶

In einem neueren Bericht der dänischen staatlichen Entwicklungsagentur DANIDA heißt es:

„A significant part of Danish assistance is channelled through private organisations – NGOs. NGOs have a number of comparative advantages in relation to other actors in development assistance cooperation. For example, NGOs are particularly well qualified to create international understanding and to consolidate popular support for development assistance in both the North and South. At the same time, NGOs work closely with local organisations in the South, involving the target groups who are the main priorities of Danish assistance and reinforcing the role of the local partners in civil society.“⁷

Sowohl NGOs in den Geberländern als auch NGOs in den Empfängerländern werden im Verlauf der letzten fünfzehn Jahre verstärkt durch die offizielle Politik wahrgenommen und gefördert. Diese Zunahme der Bedeutung von NGOs liegt in den Funktionen und Rollen begründet, die ihnen in der politischen Praxis und in der Literatur zugewiesen werden. Häufig ist, wie in dem angeführten DANIDA-Zitat, von „komparativen

⁶Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (1993) *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern des Nahen Ostens und des südlichen Mittelmeerraumes*, Bonn: BMZ aktuell, S.23.

⁷DANIDA (Hrsg.) (2003) *DANIDAS' Annual Report 2002*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, S. 78.

Vorteilen“ der NGOs gegenüber staatlichen Stellen die Rede, die sie zum idealen Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit machten.

NGOs gelten zunächst als Vermittler gesellschaftlicher Interessen „nach oben“ und als Vermittler staatlichen Handelns „nach unten“. Eine der wichtigsten Rollen, die ihnen dabei zugewiesen werden, ist die Sammlung und Übermittlung von Information. Die Übermittlung von Informationen findet dabei in beide Richtungen statt. Einerseits werden NGOs als eine Art Frühwarnsystem gesehen, das Fehlsteuerungen oder staatliche Regelungslücken erkennt und benennt. Hier findet die Informationsübermittlung von der Bevölkerung in Richtung der Regierenden statt. Häufig wird dies auch als „Kontrollfunktion“ von NGOs bezeichnet. In dieser idealtypischen Vorstellung der Rolle von NGOs signalisieren diese den Regierungen, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht, welche Interessen der Bevölkerung stärker Beachtung finden müssen. NGOs vertreten Partikularinteressen und thematisieren vernachlässigte Themen, die im Interessensausgleich der Politik nicht berücksichtigt werden. Sie nehmen damit Einfluss auf die Agenda der Regierungen, neben der bloßen Übermittlung von Interessen auch über den Entwurf von Utopien, mit dem sie die Politik des Sachzwangs mit Visionen konfrontieren.⁸ Umgekehrt sollen NGOs den Regierungen und internationalen Organisationen dabei helfen, deren Politik umzusetzen. Politik müsse immer lokal umgesetzt werden, so beispielsweise Brunnengräber und Walk, NGOs würden da vermitteln. Insbesondere im Prozess der Umsetzung internationaler Entscheidungen könnten sie helfen, die lokalen Gegebenheiten im Auge zu behalten.⁹ Ähnlich Mendelson, die die Funktion und die Macht von NGOs (sie bezieht sich auf NGO-Netzwerke) in erster Linie in ihrer Fähigkeit sieht, Information zu verbreiten und zu vermitteln.¹⁰ Dabei sind NGOs in diese Rolle nicht nur als Erfüllungsgehilfen staatlicher Politik zu sehen. Sie stellen der Bevölkerung auch Informationen zur Verfügung, die diese dazu befähigt, staatliches Handeln einzuschätzen. Die NGOs stellen Öffentlichkeit

⁸Vgl. Frantz, Christiane (2002) *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51–81, S. 63-64.

⁹Brunnengräber, Achim und Walk, Heike (1997) *Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungs-Organisationen verquickt mit Markt und Staat*, in: Altvater, Elmar et al. (Hrsg.) *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 65–84, S. 70-71.

¹⁰Mendelson, Sarah E. (2002) *The Power and Limits of Transnational Democracy Networks in Postcommunist Societies*, in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.) *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 232–251, S. 241.

für staatliches Handeln her, wodurch die Bürger zu mehr Beteiligung an der Politik befähigt und ggf. auch mobilisiert werden können.¹¹

Neben ihrer Vermittlerfunktion haben v.a. die sozialen Dienstleistungen, die ein Großteil der NGOs erbringen, zu ihrer wachsenden Rolle beigetragen. NGOs kümmern sich insbesondere in Entwicklungsländern zunehmend um die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Entwicklung sozialer Infrastruktur. Auch Wohlfahrtsdienstleistungen werden von ihnen erbracht. Der Staat wird damit einerseits davon entlastet, selbst diese Dienstleistungen zu erbringen. Er ko-finanziert lediglich ihre Durchführung und Umsetzung, falls diese nicht ganz aus privaten Mitteln bestritten werden. Dieses Vorgehen wird aus mehreren Gründen favorisiert: Es gilt als kostengünstiger und effizienter Mitteleinsatz, der den Gestaltungsspielraum bei beschränkten Ressourcen erhöht. NGOs werden Eigenschaften wie Flexibilität, Experimentierfreude und Freiwilligkeit zugeschrieben, die als zuträglich für eine erfolgreiche Umsetzung der Programme und eine positive Resonanz angesehen werden.¹² Diese Rolle von NGOs und die ihr zugrundeliegende Argumentation ist auf der anderen Seite besonders der oben bereits im Zusammenhang mit dem Begriff Zivilgesellschaft erwähnten Kritik ausgesetzt, zu einer Entstaatlichung und einer Ökonomisierung sozialer Dienste und öffentlicher Güter zu führen.

Neben den genannten Funktionen wird die Beteiligung von NGOs an der Entwicklungspolitik als Möglichkeit gesehen, eine breitere Partizipation der Bevölkerung bei der Umsetzung von Programmen zu schaffen. NGOs repräsentieren in den Augen der Geber die lokale Identität, sie stehen für eine unmittelbare Nähe zur Zielgesellschaft. Diese soll über sie erreicht und gleichzeitig beteiligt werden. In dieser Überlegung klingt auch eine weitere Motivation vieler Geber an, direkt mit NGOs zusammen zu arbeiten: die Frustration über korrupte Nehmerregierungen, die nur ihre jeweiligen Klientel mit den Mitteln aus der Entwicklungszusammenarbeit versorgen, so dass ein Großteil dieser Mittel wirkungslos (bzw. mit anderen Wirkungen als den erwünschten) versickert. Über NGOs soll der Weg über diese Regierungen umgangen werden; sie werden als alternative Akteure angesehen, über deren Vermittlung sichergestellt werden soll, dass die Mittel denjenigen Teilen der Bevölkerung zugute kommen, für die sie gedacht sind. Bisweilen werden NGOs sogar als eine Art „Gegeninstitutionen“ zum Staat wahrgenommen.¹³ Nolting bezeich-

¹¹Frantz, Christiane (2002) *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51–81, S. 63–64.

¹²Kuhn, Berthold (2002) *Komparative Vorteile von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen*, in: *asien afrika lateinamerika*, 30, S. 19–30, S. 24.

¹³Cleary, Seamus (1997) *The Role of NGOs under Authoritarian Political Systems*, London: Macmillan Press, International Political Economy Series, S. 7–8. Vgl. auch Brunnen-

net die Unterstützung der Zivilgesellschaft in einem autoritären System als „einzige Methode, der Gefahr zu entgehen, undemokratische Regierungen zu unterstützen“.¹⁴ Auch Eisenblätter meint, dass die Geber mit NGOs in den Empfängerländern zusammen arbeiten müssten, „soweit sie eine legitimierte Gegenmacht der benachteiligten Massen etablieren wollen“.¹⁵ Nichtstaatlichkeit beinhaltet in diesen Vorstellungen politische Legitimation und Integrität. Dieses Motiv findet sich in unterschiedlich ausgeprägter Form bei vielen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit. Es führt in seiner stärksten Form zu einer Bevorzugung nichtstaatlicher Akteure, in abgeschwächter Form zu der Forderung, staatliche und nichtstaatliche Akteure komplementär zu fördern.¹⁶

Parallel zu den politischen Entwicklungen beginnt sich die Wissenschaft in den 1990er Jahren für NGOs zu interessieren. Dabei stammt ein Großteil der Arbeiten, die in wissenschaftlichen Zeitschriften und Verlagen publiziert werden, ebenfalls aus der Praxis der Entwicklungspolitik bzw. sind auf einer Schnittstelle zwischen Wissenschaft und politischer Praxis angesiedelt. Viele der Arbeiten stammen aus dem Umfeld der NGOs selbst. Diese neigen verständlicherweise eher dazu, Wirkung und Erfolg der NGOs positiv einzuschätzen und Theoriedefiziten keinen hohen Stellenwert einzuräumen, wie Martens in einem Überblick über die NGO-Literatur bemerkt.¹⁷

Das Thema Dritter Sektor wird v.a. in den USA erforscht, wo auch die Tradition eines solchen Engagements stark ist. Zu den wichtigsten Institutionen zählt dabei das Dritter-Sektor-Programm der *Johns Hopkins University*. Dort ist man seit 1990 darum bemüht, systematisch die nichtstaatlichen, nicht gewinnorientierten Sektoren in allen Ländern der Welt zu erforschen. Insbesondere

gräber, Achim und Walk, Heike (1997) *Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungs-Organisationen verquickt mit Markt und Staat*, in: Altvater, Elmar et al. (Hrsg.) *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 65–84, S. 71.

¹⁴Nolting, Armin K. (1999) *External Actors in Democratisation Processes: The European Union and its Activities in Southern Africa*, Mannheim: unveröff. Vortrag für das *European Consortium for Political Research* (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w3/nolting.pdf>), abgerufen am 19.11.2003, S. 14.

¹⁵Eisenblätter, Bernd (1995) *Nichtregierungsorganisationen und öffentliche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit im Effizienzvergleich*, in: Steinbach, Udo und Nienhaus, Volker (Hrsg.) *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen aus Afrika und Nahost*, Opladen: Leske und Budrich, S. 401–417, S. 140.

¹⁶Letzteres wird beispielsweise in der dänischen staatlichen Entwicklungspolitik befürwortet, vgl. DANIDA (Hrsg.) (2000) *Strategy for Danish Support to Civil Society in Developing Countries - Including Co-operation with the Danish NGOs*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, DANIDA, S. 3.

¹⁷Vgl. Martens, Kerstin (2002) *Alte und neue Players - eine Begriffsbestimmung*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–49, S. 44-45.

mit den Namen Salamon und Anheier sind diese Forschungen verbunden, sie fungieren als Herausgeber und Autoren von zahlreichen Werken zum Thema. Verschiedene Überblickswerke über die Dritten Sektoren in allen Ländern der Welt sind unter ihrer Ägide erschienen. Die arabische Welt hat dabei übrigens lange nicht viel Beachtung gefunden, dies hat sich jedoch in den letzten Jahren geändert.¹⁸

Eine eigenständige „NGO-Forschung“ hat sich insgesamt jedoch nicht etabliert, das Thema wird in sehr unterschiedlichen Disziplinen auf unterschiedliche Weise behandelt. Mit NGOs beschäftigten sich so unterschiedliche Disziplinen der Sozialwissenschaften wie Demokratietheorie, Bewegungsforschung, Partizipationsforschung, Dritter-Sektor-Forschung, Politikfeldforschung, Internationale Beziehungen, transnationale Entwicklungszusammenarbeit. Die Literatur zum Thema, so Frantz, könne als „durchaus vielfältig“ bezeichnet werden.¹⁹ Dabei ist die Entwicklungspolitik der Bereich, zu dem in den Sozialwissenschaften am meisten und am systematischsten zum Thema NGOs gearbeitet wird.²⁰ Die Themen, die dabei bearbeitet werden, sind insbesondere der Zusammenhang zwischen NGO-Arbeit in der Entwicklungspolitik mit verschiedenen Entwicklungstheorien, die Darstellung der Vorteile von NGOs bei der Implementierung von Entwicklungspolitik (seltener die Nachteile), die Professionalisierung von Entwicklungs-NGOs und schließlich die Frage nach der Legitimation bzw. Rechenschaftspflichtigkeit der NGO-Aktivität.

In der kritischeren Literatur wird häufig nach dem Verhältnis der NGO-Arbeit zur Herausbildung der neoliberalen Politik der USA und der internationalen Organisationen gefragt. Besonders in Bezug auf die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit setzt sich die Literatur auch mit den Beziehungen zwischen Nord- und Süd-NGOs auseinander. Weiteres zentrales Thema ist das Verhältnis der nichtstaatlichen Akteure zum Staat, und schließlich das (Miss)verhältnis zwischen Theorie und Praxis des NGO-Handelns.²¹

¹⁸Vgl. beispielsweise Salamon, Lester M. und Sokolowski, S. Wojciech (Hrsg.) (2004) *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, in dem Ägypten, Libanon und Marokko vertreten sind.

¹⁹Frantz, Christiane (2002) *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51–81, S. 51-53.

²⁰Vgl. a. a. O., S. 64.

²¹Ein ausführlicher Überblick über die Themen der Dritter-Sektor-Forschung findet sich in a. a. O. und Pearce, Jenny (2000) *Development, NGOs and Civil Society: The Debate and its Future*, in: Eade, Deborah (Hrsg.) *Development, NGOs, and Civil Society*, Oxford: Development in Practice (<http://www.developmentinpractice.org/readers/NGOs/pearce.htm>), abgerufen am 30.02.2003.

Im internationalen Kontext kommen Arbeiten aus den verschiedenen Regionalwissenschaften dazu, die oft keinen Bezug zu sozialwissenschaftlichen Theorien und Vorgehensweisen haben. Die Fragestellungen und Themen all dieser Arbeiten überlappen sich teilweise, ohne dass eine Auseinandersetzung mit den Arbeiten aus den jeweils anderen Fächern stattfindet. Bei den regionalwissenschaftlichen Arbeiten zu NGOs handelt es sich oft um deskriptive Fallstudien ohne Anschluss an die sozialwissenschaftliche Forschung.

Trotz der zahlreichen Studien sei die NGO-Forschung unter-theoretisiert, so Frantz.²² Kuhn spricht, bezogen auf das entwicklungspolitische Umfeld, sogar von der „Theoriefeindlichkeit“ der Arbeiten über NGOs, der ein „Konzept-Enthusiasmus in der Praxis“ gegenüber stehe.²³ Martens weist darauf hin, dass die theoretischen Arbeiten, die vorhanden sind, sich hauptsächlich auf die Forschung über soziale Bewegungen stützen. Diese könne jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der NGO-Realität erfassen.²⁴ Darüber hinaus moniert sie, dass in vielen Arbeit nicht klargestellt werde, um welches Phänomen es jeweils geht, welche Gruppe von NGOs gemeint ist und auf welcher Definitionsgrundlage sie ausgewählt werden. Die Ergebnisse würden dennoch verallgemeinert. Meist bleibe unklar, in welchem Kontext die Ergebnisse gelten und mit welchen anderen Ergebnisse sie verglichen werden könnten.²⁵

Die ungenügende Theoretisierung des Themas zeigt sich u.a. daran, dass vielen Arbeiten eigene Definitionen des Gegenstandes vorangestellt werden, die sich nur teilweise in Deckung bringen lassen. Auch die Ausdifferenzierung des NGO-Begriffs, die unten dargestellt wird, weist in diese Richtung. Eine Vielzahl von Kategorien und Kriterien für NGOs finden sich in der Literatur, ohne dass diese sich immer aufeinander beziehen. Auch der vorliegenden Arbeit soll eine Definition vorangestellt werden. Ziel ist es, dabei eine möglichst einfache und sozialwissenschaftlich anschlussfähige Definition zu entwickeln, die die theoretischen Schwäche vieler regionalwissenschaftlicher Arbeiten vermeidet. Es soll anhand der Entwicklung der Definition jedoch auch auf Schwächen sozialwissenschaftlicher theoretischer Arbeiten zu NGOs verwiesen werden, die sich bei der Anwendung und Übertragung auf nichtdemokratische Systeme zeigen.

²²Frantz, Christiane (2002) *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51–81, S. 66.

²³Kuhn, Berthold (2002) *Komparative Vorteile von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen*, in: *asien afrika lateinamerika*, 30, S. 19–30, S. 23.

²⁴Martens, Kerstin (2002) *Alte und neue Players - eine Begriffsbestimmung*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–49, S. 45.

²⁵a. a. O., S. 30.

3.1.1 Definition von NGO

Aus der Literatur können trotz den o.g. Feststellungen zur Unter-Theoretisierung von NGOs Kriterien ausgemacht werden, die eine Art Minimalkonsens darüber darstellen, was eine NGO ausmacht. Die hier entwickelte Definition orientiert sich an Merkmalen von NGOs, die häufig genug in der Literatur genannt werden, um als akzeptiert gelten zu können. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Kriterien Nichtstaatlichkeit, fehlende Gewinnerorientierung, Organisation und Legalität.

Ein Problem, das sich hier zunächst stellt, ist die ex negativo-Definition, die in der Bezeichnung „nichtstaatlich“ angelegt ist. Auch die fehlende Gewinnerorientierung ist ein ex-negativo-Merkmal. Diese Negativdefinition hat zur Folge, dass NGOs keine positiv feststellbare Identität haben, wenn sie nicht näher bezeichnet werden. Es ist eine Art Rest-Kategorie gegenüber Markt und Staat. Martens geht sogar so weit, darauf hinzuweisen, dass die Negativdefinition in manchen Sprachen zur Aussage über eine negative Qualität dieser Organisationen werde, wenn z.B. im Chinesischen non-governmental mit anti-governmental übersetzt werde.²⁶

Die Negativdefinition hat trotz der geschilderten Nachteile ihren Grund. Positivbezeichnungen wären zwar zu finden, sie würden aber jeweils nur bestimmte Untergruppen der großen Vielfalt an NGOs erfassen oder nur bestimmte Aspekte betonen (vgl. Abb. 3.1 auf S. 73). Der NGO-Sektor ist so vielseitig, dass nur eine Definition ex negativo ihn fassen kann. Hier wäre allerdings zu fragen, wo die Notwendigkeit dafür liegt, eine einzige Kategorie für diese sehr unterschiedlichen Organisationen zu finden. Begründet werden kann dies mit Rückgriff auf die politische Praxis, diese Organisationen zu einer Kategorie zusammenzufassen. Diese kann von der wissenschaftlichen Beschäftigung mit NGOs nicht ignoriert werden. Daneben stellen NGOs, wie oben bereits für die Zivilgesellschaft festgestellt wurde, auch ein bestimmtes empirisches Phänomen dar, das sich von anderen gesellschaftlichen Organisationen abhebt, aber nur in Abgrenzung dazu bestimmt werden kann. Insofern lässt sich die Negativdefinition weder umgehen noch beseitigen und wird daher auch hier beibehalten. Im den folgenden Abschnitten werden die bereits erwähnten Definitionsmerkmale einer NGO näher erläutert.

Nichtstaatlichkeit

Das zentrale Merkmal einer NGO ist ihre Nichtstaatlichkeit, die ja bereits im Namen enthalten ist. Sie wird in der Literatur beschrieben als Autonomie, Unabhängigkeit oder Staatsferne. NGOs werden häufig als Antagonisten zum

²⁶a. a. O., S. 30.

Staat oder als Vertreter des freien Bürgerwillens gegenüber dem Staat dargestellt. Aber was genau macht die Nichtstaatlichkeit der NGOs aus? Wie kann sie empirisch festgestellt werden, welche Merkmale muss eine Organisation haben, um sie als nichtstaatlich klassifizieren zu können?

Zunächst kann die Nichtstaatlichkeit einer Organisation danach beurteilt werden, ob sie in ihrem institutionellen Aspekt in den Staatsapparat eingebunden ist oder nicht. Der grundlegende, entscheidende Punkt für die Klassifizierung als NGO wäre dann, ob die Organisation als Institution zum Staatsapparat gehört oder nicht. Damit wären jedoch wichtige Aspekte der Nichtstaatlichkeit nicht erfasst. Denn auch wenn eine Organisation nicht institutionell staatlich ist, kann sie über nur wenig bis gar keine Autonomie gegenüber dem Staat verfügen. Dies ist z.B. der Fall, wenn die Organisation von der Regierung zu einem bestimmten Zweck gegründet wurde und vielleicht sogar Regierungsbehörden gegenüber weisungsgebunden – oder mindestens rechenschaftspflichtig – ist. Es müssen also neben dem institutionellen Aspekt weitere Merkmale gefunden werden, die über die Nichtstaatlichkeit einer Organisation Aufschluss geben können.

Die Finanzierung wird immer wieder genannt, um die Nichtstaatlichkeit einer Organisation festzustellen. Als nichtstaatlich könnten danach nur Organisationen gelten, die sich ausschließlich über eigene Mittel finanzieren, wie beispielsweise Spenden, Mitgliedsbeiträge, Erträge aus Publikationen u.ä. Viele – die meisten – NGOs weltweit sind jedoch zum größten Teil abhängig von öffentlichen Mitteln. Dies steht auch im Zusammenhang mit der oben beschriebenen Privatisierung der Politik, im Zuge derer immer mehr NGOs staatliche Gelder für die Umsetzung staatlicher Politik bekommen. Dies gilt insbesondere für den Entwicklungssektor.²⁷ Uvin stellt fest, dass große und einflussreiche NGOs diese Position häufig durch Zugang zu öffentlichen Geldern erlangen – in reichen Ländern von ihrer eigenen Regierung, in armen Ländern von den Regierungen anderer Länder.²⁸ Bei einer strengen Definition von NGOs als rein nichtstaatlich finanziert würden alle diese Organisationen durch das Definitionsraaster fallen und unbenannte Phänomene sein, die dann wiederum eigene Bezeichnungen erfordern würden. Auch zeigt der Hinweis auf die Finanzierung durch andere Staaten, dass das Kriterium der Nichtstaatlichkeit nicht nur den eigenen Staat betrifft. Legt man den Indikator Finanzierung zugrunde, ist dann eine NGO nichtstaatlich oder staatlich, wenn sie von einer anderen als der eigenen Regierung finanziert wird?

Eine weitere Möglichkeit wäre die Feststellung, welcher Art das Personal und die Mitgliedschaft einer NGO ist, um den Grad ihrer Staatlichkeit festzu-

²⁷ a. a. O., S. 35-36.

²⁸ Uvin, Peter (2000) *The Role of NGOs in international Relations*, in: Stiles, Kendall (Hrsg.) *Global Institutions and Local Empowerment*, London: Macmillan, S. 27.

stellen. Ähnlich wie bei der Finanzierung stellt sich hier die Frage, wie streng dieses Merkmal ausgelegt werden sollte. Welche Personen dürfen in einer NGO mitarbeiten, ohne ihren nichtstaatlichen Charakter zu gefährden? Darf eine Beamtin des Sozialministeriums im Beirat sitzen? Ab wie vielen Staatsangestellten ist es eine staatliche Organisation? Neben der tatsächlichen personellen Besetzung ist von Bedeutung, wie die Einstellung, Ernennung oder Berufung erfolgt. Wer ernennt den Vorstand oder den Beirat einer Organisation?

Häufig wird auch die Gründung durch private Initiative als Kriterium für Nichtstaatlichkeit von NGOs genannt. Dies ist ein vergleichsweise leicht festzustellendes Merkmal, beinhaltet jedoch ebenfalls einige Schwierigkeiten. Insbesondere sollte die nach der Gründung folgende weitere Entwicklung der NGO ebenfalls nachvollzogen werden – auch eine auf private Initiative gegründete Organisation kann mit der Zeit öffentlich-staatlichen Charakter annehmen. Auch kann es sich bei privaten Initiativen um verdeckte staatliche Initiativen handeln.

Eine andersartige Operationalisierung des Merkmals der Nichtstaatlichkeit wäre die Frage nach der Absicht der Organisation. Ist sie der Intention der Gründer und der Mitarbeiter nach staatsfern? Wird die staatliche Finanzierung und die staatlich benannten Mitarbeiter aufgrund von Sachzwängen hingenommen, ohne die Organisation zu prägen? Eisenblätter geht davon aus, dass NGOs bewusst staatsfern sind, dass also die Absicht der Staatsferne ein prägendes Merkmal von NGOs ist.²⁹ Die Intentionen und das Selbstverständnis von NGO-Aktivisten sind allerdings nicht leicht festzustellen, eine bloße Feststellung von Äußerungen reicht hierfür nicht aus. Dies wäre daher ein vielleicht nützlicher Indikator, der jedoch empirisch nur bedingt festzustellen ist.

Nehmen wir an, die Frage der Finanzierung, des Personals und der Gründung wäre zu Gunsten der Nichtstaatlichkeit der Organisation entschieden. Wir haben also eine Organisation vor uns, die von Privatpersonen ohne jede Beziehung zum Staatsapparat gegründet wurde, die sich ausschließlich aus Spenden finanziert und die von den genannten Personen betrieben wird. Kann sie automatisch als nichtstaatlich bezeichnet werden? Hussein beispielsweise fordert, dass eine NGO „unabhängig von jeder zentralen und lokalen Form von Regierungskontrolle“ sein muss, um als nichtstaatlich

²⁹Eisenblätter, Bernd (1995) *Nichtregierungsorganisationen und öffentliche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit im Effizienzvergleich*, in: Steinbach, Udo und Nienhaus, Volker (Hrsg.) *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen aus Afrika und Nahost*, Opladen: Leske und Budrich, S. 401–417, S. 408.

bezeichnet werden zu können.³⁰ Hier kommt die Frage nach der Autonomie ins Spiel. Ben Nefissa merkt bezogen auf NGOs in der gesamten arabischen Welt an, dass die Unterscheidung zwischen privat und öffentlich nur schwer aufrecht zu erhalten sei. Angesichts der Dominanz staatlicher Behörden und Einflussnahmen auf den Dritten Sektor könne eigentlich nicht von „privaten“ Organisationen gesprochen werden.³¹ Auch die Rahmenbedingungen, auf die eine Organisation keinen Einfluss hat und die an ihrer Organisationsform nicht abzulesen sind, können also Auswirkungen auf ihre Staatsnähe oder -ferne haben.

Diese Ausführungen sollen jedoch nicht als Argumente für eine allzu strenge Operationalisierung des Merkmals Nichtstaatlichkeit verwendet werden, die alle Organisationen ausschließen würde, die irgendwelcher Einflussnahme seitens einer Regierung ausgesetzt sind, sich aus öffentlichen Mitteln finanzieren oder deren personelle Besetzung von Behörden mitbestimmt wird. Sie sollen auf die Schwierigkeiten einer Operationalisierung hinweisen und verdeutlichen, wie sich durch eine differenzierte, strenge Auslegung des Merkmals der Nichtstaatlichkeit der Kreis der als NGOs zu bezeichnenden Organisationen verkleinert. Daraus soll hier der Schluss gezogen werden, auf eine weitgehende Differenzierung des Merkmals zu verzichten.

Eine Organisation gilt in der vorliegenden Arbeit als nichtstaatlich, wenn sie institutionell nicht in staatliche Strukturen eingebunden ist. Der Begriff „unabhängig“ wurde für die Bezeichnung des nichtstaatlichen Aspekts aus den genannten Gründen als ungeeignet verworfen. Die genannte Operationalisierung bedeutet, dass die Organisationen durchaus staatlich finanziert sein dürfen (sei es vom ägyptischen Staat oder von einem anderen), dass sie staatsnahe Mitarbeiter haben dürfen oder ihre Beiräte durch Regierungsmitglieder besetzt sein dürfen, und dennoch hier als NGO klassifiziert werden. Dies bedeutet nicht, dass den genannten Merkmalen keine Bedeutung in Bezug auf die nichtstaatliche Qualität der jeweiligen Organisation zugemessen wird. Aus den genannten Gründen werden sie lediglich nicht als Ausschlusskriterium gewertet.

Fehlende Gewinnorientierung

Das zweite Definitionsmerkmal einer NGO, über das weitgehende Einigkeit herrscht, ist dasjenige der fehlenden Gewinnorientierung. Damit sich eine Or-

³⁰Hussein, Aziza (2003) *NGOs and the Development Challenges of the Twenty-first Century*, in: El-Ghonemy, Riad (Hrsg.) *Egypt in the Twenty-First Century. Challenges for Development*. London / New York: Routledge, S. 200.

³¹Ben Nefissa, Sarah (2002) *Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d'une problématique*, in: Ben Nefissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS, S. 7–26, S. 11.

ganisation als NGO qualifiziert, sollte sie nicht das Streben nach materiellem Gewinn als Daseinszweck haben. Dieses Merkmal grenzt eine NGO vom Markt ab und macht sie von Unternehmen unterscheidbar. Wie kann dieses Merkmal festgestellt werden? Darf eine NGO ihre Beschäftigten bezahlen? Darf sie ihre Publikationen verkaufen? Darf sie bezahlte Dienstleistungen anbieten?

Häufig wird ehrenamtliche Tätigkeit als ein wichtiges Merkmal für die Feststellung des nichtkommerziellen Charakters einer NGO aufgefasst. Solche Organisationen sollen sich dadurch auszeichnen, dass Bürger für sie Zeit opfern und freiwillig unbezahlt für sie tätig sind. Dies wird als unmittelbarer Ausdruck der fehlenden Gewinnorientierung gewertet. Eine strenge Operationalisierung dieses Merkmals würde bedeuten, dass eine Organisation nur dann als NGO bezeichnet werden darf, wenn alle Aktivitäten in ihr von freiwilligen ehrenamtlichen Mitarbeitern erbracht werden. Clough vertritt sogar die Ansicht, dass die freiwillige, unbezahlte Unterstützung durch Bürger den Wesenskern von NGOs ausmacht; darauf gründe ihre Legitimität. Das Bestehen auf diesem Kriterium, so Clough, würde es ermöglichen, die „falschen“ NGOs (die mit dem Verkauf von Dienstleistungen Geld verdienen und sich dabei an den jeweils nachgefragten Themen orientieren, statt für bestimmte Themen Unterstützung zu mobilisieren) von den „echten“ zu unterscheiden.³²

Es kann jedoch nicht Ziel der vorliegenden Arbeit sein, sich auf die Suche nach empirisch vorfindbaren idealen oder „echten“ NGOs zu begeben, die möglicherweise gar nicht existieren. Ähnlich wie beim Merkmal der Nichtstaatlichkeit gibt es auch zu diesem Kriterium empirische Feststellungen, die seine konsequente Anwendung erschweren bzw. ad absurdum führen. Allgemein ist eine Tendenz zur Professionalisierung der NGO-Arbeit und eine Abnahme ehrenamtlicher Arbeit innerhalb dieser Organisationen festzustellen. Kuhn schildert diese Entwicklung und weist darauf hin, dass sich viele NGOs kaum mehr von gewinnorientierten Firmen unterscheiden.³³ Auch Martens weist auf die zunehmende Professionalisierung der NGOs und ihres Personals hin. Sie habe zur Folge, dass die meisten NGOs über einen festen Stab bezahlter Mitarbeiter verfügten, die teilweise gezielt für ihre Tätigkeit ausgebildet worden seien (z.B. *fund raising*, Recherche).³⁴

³²Clough, Michael (1999) *The New Role of NGOs*, in: Civnet, 3, Nr. 4 (<http://www.civnet.org/journal/vol3no4/ftmclou.htm>), S. 4.

³³Kuhn, Berthold (2002) *Komparative Vorteile von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen*, in: *asien afrika lateinamerika*, 30, S. 19–30, S. 24–25.

³⁴Martens, Kerstin (2002) *Alte und neue Players - eine Begriffsbestimmung*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–49, S. 34.

Es wäre bei der Frage nach dem Anteil ehrenamtlicher Arbeit auch zu berücksichtigen, dass diese häufig von den Geberorganisationen als geldwerte Eigenleistung angerechnet wird (beispielsweise bei EU-Projekten). Dies lässt den daran ablesbaren Zusammenhang mit der fehlenden Gewinnorientierung schon weniger deutlich erscheinen – wenn eine Eigenleistung erbracht werden muss, um Fördermittel zu erhalten, und diese aus ehrenamtlicher Arbeit besteht, kann diese nicht mehr als vollständig nichtkommerziell betrachtet werden. Wie Weisbrod bereits 1998 für den nicht gewinnorientierten öffentlichen Sektor in den USA beschreibt, ist dieser dort mehr und mehr darauf angewiesen, Gewinne zu erzielen, um überhaupt weiter arbeiten zu können. Der Verkauf von Waren und Dienstleistungen oder die Erhebung von Gebühren wird immer selbstverständlicher, auch für Institutionen und Organisationen, die ihrer Motivation zufolge nicht gewinnorientiert sind und deren Zielen es sogar widersprechen kann, Gewinne zu erzielen.³⁵

Was kann aus diesen Feststellungen für die Definition des Begriffs NGO geschlossen werden? Natürlich darf eine Definition nicht aus der Empirie geschlossen werden, vielmehr muss sie umgekehrt Maßstäbe und Kriterien festlegen, die in der Empirie wiedergefunden werden können oder nicht. Dennoch dürfen Erkenntnisse aus der Empirie nicht unberücksichtigt bleiben. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich keine Organisation finden wird, die ausschließlich auf ehrenamtlicher Arbeit aufbaut, dies sollte demnach nicht als Ausschlusskriterium aufgestellt werden. Auf eine strenge Auslegung des Merkmals fehlende Gewinnorientierung Kriteriums wird daher ebenfalls verzichtet. Ein Anteil ehrenamtlicher Mitarbeit wird auch als Hinweis auf fehlende Gewinnorientierung gewertet. Festgestellt wird die fehlende Gewinnorientierung jedoch insbesondere an den Zielen und Tätigkeiten einer Organisation.

Organisation

Wie der Name schon sagt, ist eine NGO eine Organisation. Dieses Merkmal beinhaltet eine auf Dauer angelegte Struktur und grenzt NGOs von unorganisierteren, nicht dauerhaften Phänomenen der Meinungsäußerung von Bürgern ab, z.B. sozialen Bewegungen, Demonstrationen u.ä.³⁶ Ganz grundsätzlich wird in der Soziologie unter „Organisation“ eine Gruppe von Personen verstanden, die geplant, arbeitsteilig und dauerhaft auf ein Ziel hin

³⁵Weisbrod, Burton A. (Hrsg.) (1998) *To Profit or Not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge: Cambridge University Press.

³⁶Vgl. Martens, Kerstin (2002) *Alte und neue Players - eine Begriffsbestimmung*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–49. S. 36.

arbeiten. Die Grenzen der Organisation sind durch Mitgliedschaft bestimmt, welche bestimmten Regeln des Eintritts und Austritts unterliegt.³⁷

Um die organisatorische Struktur einer NGO, also im Wesentlichen ihre Dauerhaftigkeit, Arbeitsteilung und Zielgerichtetheit festzustellen, bietet es sich an, z.B. nach Hauptsitz, festem Mitarbeiterstab und Satzung zu fragen.³⁸ Neben der formalen, „offiziellen“, Struktur einer Organisation existiert immer auch eine informelle Seite der jeweils gleichen Organisation. Diese besteht aus inoffiziellen sozialen Netzwerken, die innerhalb der Organisation und über sie hinaus existieren. Diese informelle Organisation überschneidet sich teilweise mit der formalen, teilweise neutralisiert oder ergänzt sie sie. Sie macht zusammen mit der formalen Struktur die Realstruktur der Organisation aus.³⁹ Ben Nefissa nennt als eine besondere Schwierigkeit, den nichtstaatlichen Sektor in der arabischen Welt zu erfassen, dass es starke informelle Strukturen gibt, die gewissen Regeln und Muster folgten, aber nicht erforscht seien.⁴⁰ Dies sollte bei der Analyse von NGOs berücksichtigt werden, was sich jedoch in der Praxis schwierig gestaltet. Die Grenzen der Mitgliedschaft bei NGOs zu bestimmen, kann in der Realität schwierig sein. Bezahlte Mitarbeiter sind relativ leicht auszumachen, auch Vorstand und Beirat sind meist dauerhaft vorhanden und klar benannt. Zahlende Mitglieder, wenn es sich um eine Mitgliederorganisation handelt, können ebenfalls leicht ausgemacht werden. Dies wäre dann sozusagen der Kern der NGO. Die informelle Organisation wären Personen, die nur sporadisch und weitgehend ungeregelt mitarbeiten, oder etwa ein Sympathisantenkreis, der informell Wissen, Unterstützung und Geld einbringt. Diese machen dann den nicht klar abgegrenzten Rand der NGO aus.

Legal Status

Häufig wird das Kriterium des organisierten Charakters auch mit dem Merkmal eines anerkannten juristischen Status verbunden, also in Deutschland beispielsweise der eines eingetragenen Vereins. Der juristische Status ist ein Merkmal, das meist leicht feststellbar, gut und einheitlich dokumentiert und klar abgegrenzt ist.

³⁷Fuchs-Heinritz, Werner et al. (Hrsg.) (1994) *Lexikon zur Soziologie*, 3. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, S.478.

³⁸Martens, Kerstin (2002) *Alte und neue Players - eine Begriffsbestimmung*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.) *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–49, S. 36.

³⁹Vgl. Fuchs-Heinritz, Werner et al. (Hrsg.) (1994) *Lexikon zur Soziologie*, 3. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 479.

⁴⁰Ben Nefissa, Sarah (2002) *Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d'une problématique*, in: Ben Nefissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS, S. 7–26, S. 11.

Es ergeben sich mit diesem Merkmal jedoch Probleme insbesondere in einem politischen Kontext, der eine legal abgesicherte Organisationsform erschwert. Wenn eine Organisation nach internationalen Maßstäben oder nach Maßstäben eines Staates legitim ist, aber in den Augen des Staates, in dem sie operiert, illegal, welche Perspektive soll sich die Wissenschaft zu eigen machen? Soll sie Organisationen ohne legalen Status in ihrem Heimatland nicht berücksichtigen? Diese Fragen sind natürlich besonders im Fall von autoritären Regimen interessant, die in den Augen der westlichen Wissenschaft (und damit auch der Autorin der vorliegenden Arbeit) legitimen Organisationen einen legalen Status verweigern. Die Besonderheiten des Falls Ägypten werden in den einleitenden Bemerkungen zum empirischen Teil dargestellt, es sei hier nur kurz darauf verwiesen, dass ein bestimmter juristischer Status als Definitionsmerkmal entfallen muss.

In der Literatur wird als weiteres Kriterium ein bestimmtes Verhalten von Organisationen angeführt, das in gewissem Sinne mit der Frage nach Legalität zusammenhängt. Es verweist auf ein bestimmtes Verhalten einer Organisation, das mit Toleranz, Gewaltfreiheit u.ä. zu tun hat. Im Wesentlichen geht es darum, nur solche Organisationen als NGO zu bezeichnen, die die Aktivität anderer Organisationen neben sich akzeptieren. Grund für das Hinzuziehen dieses Merkmals ist der Wunsch, die fraglichen Organisationen gegenüber kriminellen oder terroristischen Organisationen abzugrenzen, ein für die arabische Welt relevantes Beispiel sind gewaltbereite islamistische Gruppen, die ja durchaus als nichtstaatliche, nicht gewinnorientierte und organisierte Gruppen zu bezeichnen sind und sich damit als NGO qualifizieren würden, wenn nicht ein weiteres Kriterium dazutritt. So wird in einem Teil der Literatur darauf hingewiesen, dass NGOs ihre Aktivitäten „im Rahmen gegenseitiger Toleranz gewaltfrei“ ausübten. Bisweilen werden NGOs auch als die „besseren Demokraten“ beschrieben, die schon aufgrund ihrer Organisationsform tolerant seien.

Solche Einschätzungen haben jedoch wenig analytischen Gehalt und sollten nicht in eine Definition mit aufgenommen werden. Dennoch kann auf das genannte Kriterium nicht ganz verzichtet werden. Besonders in einem Kontext, in dem die Legalität nach juristischen Gesichtspunkten als Kriterium nur eingeschränkt herangezogen werden kann, müssen die genannten drei Kernmerkmale durch ein weiteres Merkmal ergänzt werden, das die Organisation gegenüber nicht legitimen Organisationen abgrenzt. Gewaltfreiheit bietet sich hier als Kriterium für nicht legitime Organisationen an. Als nicht legitim werden hier daher Organisationen verstanden, die durch die Anwendung von Gewalt ihre Ziele erreichen wollen.

3.1.2 Ausdifferenzierungen des NGO-Begriffs

Die genannte Definition stellt eine Minimaldefinition einer NGO dar, unter die eine Vielzahl verschiedener Organisationen fallen kann. In der Literatur zu nichtstaatlichen Organisationen hat sich aus diesem Grund eine äußerst ausdifferenzierte Begriffsvielfalt entwickelt, um den verschiedenen Ausprägungen dieser Organisationen Rechnung zu tragen. Im Lauf der Zeit sind sehr verschiedene Kategorisierungen und Ausdifferenzierungen des Begriffs entstanden; die verschiedensten Arten von Organisationen werden mit eigenen Bezeichnungen bedacht. Zahlreiche Vorschläge zielen beispielsweise darauf ab, die Bezeichnung der NGOs ins Positive zu wenden. In Tabelle 3.1 auf S. 73 ist eine Zusammenstellung von NGO-Bezeichnungen und –Kategorisierungen dargestellt, jeweils mit den gebräuchlichen Abkürzungen und in ausgeschriebener Form. Sie ist eine aus der für die vorliegenden Arbeit hinzugezogenen Literatur zusammengestellte Übersicht und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Aus Platzgründen werden darin ohnehin nicht alle Bezeichnungen aufgeführt, die in dieser Literatur zu finden sind.

Wie aus der Liste deutlich wird, werden einerseits alternative Bezeichnungen für den Grundtypus „NGO“ vorgeschlagen, die ihn positiv definieren (*Civil Society Organization, Private Voluntary Organization*). Andere Begriffe bezeichnen Untergruppen und bestimmte Kategorien von NGOs (*Advocacy Organizations, Business NGO*). Als Kategorien werden Größe, Tätigkeitsbereich, Organisationsstruktur usw. verwendet, um bestimmte Gruppen von NGOs zu bezeichnen (*Big NGO, Development NGO*). Wieder andere Begriffe spielen mit den Definitionsmerkmalen und weisen auf seine Schwächen hin (*Government Organized NGO, Quasi NGO*).

Alle diese Begriffe haben in bestimmten Zusammenhängen ihren Sinn. Soll beispielsweise die Beziehung zwischen NGOs aus reichen Industrieländern mit ihren Kooperationspartnern in Entwicklungsländern untersucht werden, müssen diese natürlich unterschiedlich bezeichnet werden. Sollen einzelne Merkmale wie beispielsweise eine auf Mitgliedern basierte Organisationsstruktur untersucht werden, müssen diese gegenüber anderen hervorgehoben und bezeichnet werden.

Die Vielzahl der Begriffe trägt jedoch auch dazu bei, dass sich Arbeiten zu dem Thema bisweilen schwer aufeinander beziehen lassen. Oft bleibt unklar, welche Gruppen unter die Bezeichnung fallen, insbesondere bei weiter gefassten Begriffen wie *Civil Society Organization* oder *Private Voluntary Organization*.

In der vorliegenden Arbeit wird deshalb der Begriff NGO ohne Ausdifferenzierung verwendet. Zwar bezieht sich der empirische Teil auf ein ganz bestimmtes Segment ägyptischer NGOs, nämlich auf Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen. Die Auswahl wird in der Einleitung zum empiri-

	Advocacy NGO
BINGO	Big NGO
BINGO	Business NGO
BRINGO	Briefcase NGO
CA	Civic Association
CBO	Community Based Organisation
CO	Citizens Organization
CSO	Civil Society Organization
DENGO	Development NGO
DONGO	Donor Organized NGO
FANGO	Family NGO
GONGO	Government Organized NGO
GRO	Grass Roots Organization
GRSO	Grass Roots Support Organization
IA	Interest Association
	Interest Group
INGO	Intermediary NGO
INGO	International NGO
IQUANGO	International Quasi NGO
IVO	Independent Voluntary Organization
LDA	Local Development Association
MO	Membership Organization
MSO	Membership Support Organization
NGDO	Non-Governmental Development Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NNGO	Northern NGO
NPO	Non-Profit Organization
	Pressure Group
PO	People's Organization
PONGO	Personal NGO
PVO	Private Voluntary Organization
PVO	Professional Voluntary Organization
QUANGO	Quasi NGO
SMANGO	Small NGO
SMO	Social Movement Organization
SNGO	Southern NGO
TSO	Third Sector Organization
UNONGO	UN Organized NGO
VDO	Voluntary Development Organizations

Tabelle 3.1: NGO-Bezeichnungen und -Kategorisierungen aus der Literatur

schen Teil ausführlich beschrieben. Es ist jedoch m.E. nicht notwendig und auch wenig sinnvoll, eine differenzierte Bezeichnung zu verwenden, die über die beschriebene inhaltliche Abgrenzung hinausgeht. Für eine enger gefasste Bezeichnung der in der vorliegenden Arbeit behandelten Organisationen käme allenfalls die Verwendung des Begriffs *advocacy organizations* in Frage. Damit werden in der Literatur NGOs bezeichnet, die sich für bestimmte Werte und Normen, für eine Vision oder ein bestimmtes Gesellschaftsbild einsetzen und Lobbyarbeit dafür betreiben. Abgegrenzt sind diese Organisationen von Interessengruppen einerseits (die sich für die Interessen ihrer Mitglieder einsetzen, wie beispielsweise Berufsorganisationen) und von Wohlfahrtsorganisationen andererseits (die soziale Dienstleistungen erbringen). Die bekanntesten Beispiele für *advocacy organizations* sind Menschenrechtsorganisationen wie *amnesty international* oder Umweltorganisationen wie *Greenpeace*. Bei den NGOs, die in der vorliegenden Arbeit untersucht werden, handelt es sich überwiegend um solche Organisationen. Der Begriff bezeichnet aber darüber hinaus weitere Organisationen, die in der Arbeit nicht behandelt werden, wie beispielsweise Umweltorganisationen. Zudem gibt es einige wenige NGOs, die aus inhaltlichen Gründen in die Auswahl aufgenommen werden, die eher als Forschungsinstitute als als *advocacy organizations* zu bezeichnen wären und damit mit diesem Begriff nicht erfasst würden. Daher wird in der vorliegenden Arbeit die allgemeine Bezeichnung NGO beibehalten. Die Abgrenzung meiner Auswahl innerhalb der großen und heterogenen Gruppe von NGOs erfolgt überwiegend aufgrund einer inhaltlichen Einordnung der Tätigkeitsschwerpunkte der NGOs; sie wird in der Einleitung zum empirischen Teil ausführlich beschrieben.

3.2 Das politische System Ägyptens

In den Erläuterungen zur hier verwendeten Definition von NGOs ist bereits an einigen Stellen angemerkt worden, dass die Übertragung des Konzepts auf einen nichtdemokratischen Kontext sich nicht ganz problemlos gestaltet. Im folgenden Abschnitt soll zunächst geklärt werden, was den ägyptischen politischen Kontext auszeichnet. Anhand der vorhandenen Literatur zu Ägypten sowie unter Rückgriff auf grundlegende Literatur zu politischen Systemen wird das politische System Ägyptens als autoritär charakterisiert. Dies stellt keine neue Klassifizierung des politischen Systems Ägypten dar, sondern wertet existierende Arbeiten mit dem Ziel aus, einen theoretischen Rahmen zur Funktionsweise des ägyptischen politischen Systems zu erstellen, der dann zur Analyse der NGOs hinzugezogen werden kann. Im Anschluss daran werden die theoretischen Erläuterungen über NGOs mit diesem theoretischen

Rahmen zusammengeführt und so die Position von NGOs im ägyptischen politischen System charakterisiert.

3.2.1 Die Frage nach Demokratisierung und Wandel

In der politologischen und regionalwissenschaftlichen Literatur zum Nahen Osten in den 1990er Jahren ist die zentrale Frage die nach einer Demokratisierung der arabischen Welt. Ob und wie sich die arabischen Länder demokratisieren, gehört zu den meistbehandelten Themen in der Literatur dieser Zeit. Der Grund für die Dominanz dieser Fragestellung ist in den globalen Entwicklungen um den Zusammenbruch der Sowjetunion und den Fall der Berliner Mauer zu sehen. Nach Ende des Kalten Krieges herrscht die Ansicht vor, nun werde es zu einer weltweiten Demokratisierung nach dem Muster der europäischen Länder und der USA kommen. Die bekannten Stichworte hierzu lauten „Ende der Geschichte“ (Fukuyama) und „Dritte Welle der Demokratisierungen“ (Huntington). Im Zentrum der Aufmerksamkeit und der Demokratisierungsliteratur stehen Osteuropa und Lateinamerika. Auch afrikanische und asiatische Länder werden unter diesem Blickwinkel analysiert. Die arabische Welt ist zunächst nur eine marginale Region in dieser Hinsicht, jedoch wendet sich auch in Bezug auf diese Region die Wissenschaft um die Mitte der 1990er Jahre den gleichen Fragen zu: Ist eine Demokratisierung festzustellen? Wie kann eine Demokratisierung herbeigeführt werden?⁴¹

Neben den Bemühungen, meßbare Indikatoren für demokratische Systeme zu finden, gibt es zahllose Arbeiten, die neue Terminologien entwerfen, um Formen politischer Herrschaft zu erfassen, die ihrer Ansicht nach nicht sinnvoll mit der dichotomen Unterteilung demokratisch vs. undemokratisch erfasst werden können. Das Spektrum zwischen Demokratie und Autokratie wird damit immer weiter ausdifferenziert. Ein Zweig dieser Forschung befasst sich mit den Ländern, in denen formal demokratische Strukturen und Institutionen vorhanden sind, diese jedoch in der Praxis ausgehöhlt oder umgangen werden. Hier wird in der Literatur von defekten, elektoralen, delegativen Demokratien, Scheindemokratien, semi-autoritären Systemen u.ä. gesprochen. Der häufig zitierte Aufsatz von Collier und Levitsky ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert; sie haben in einer Durchsicht der entsprechenden Literatur 52 Adjektive gefunden, mit denen solche „nicht ganz echten“ De-

⁴¹Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Literatur findet sich in Schlumberger, Oliver (2000) *The Arab Middle East and the Question of Democratization: Some Critical Remarks*, in: *Democratization*, 7, Nr. 4, S. 104–132 und Albrecht, Holger und Schlumberger, Oliver (2004) *'Waiting for Godot': Regime Change Without Democratization in the Middle East*, in: *International Political Science Review*, 25, Nr. 4, S. 371–392.

mokratien in der politologischen Literatur beschrieben oder analytisch erfasst werden.⁴²

Bezogen auf die arabische Welt ist Ägypten ein beliebtes Fallbeispiel für die Bemühungen um das Auffinden von Demokratisierungstendenzen. Insbesondere nach der Ermordung Sadats und mit dem Amtsantritt Mubaraks im Jahr 1981 wird in der Literatur über Demokratisierungs- bzw. Liberalisierungstendenzen in Ägypten spekuliert, wie Pawelka bereits 1985 bemerkt. Er weist darauf hin, dass solche Hoffnungen den Charakter des dortigen politischen Systems verkennen würden, das „von liberal-demokratischen Normen weiter entfernt denn je“ sei.⁴³ Die aus den liberalen Demokratien bekannten politischen Institutionen wie Parlament, Parteien und Interessengruppen seien in Ägypten „keineswegs Organe der politischen Willensbildung oder der Vermittlung gesellschaftlicher Interessen, sondern Instrumente des Staatsapparats“. Eine Einbeziehung solcher Institutionen in den politischen Prozess müsse kein Anzeichen für demokratische Tendenzen sein, sondern könne auch autoritäre Züge tragen.⁴⁴ Diese Feststellung ist nach wie vor gültig. Die Ergebnisse der Forschung sind trotz aller umstrittenen theoretischen Konzepte eindeutig: Ägypten ist keine Demokratie und war es mindestens seit 1952 auch nicht. Im Einklang mit dem allergrößten Teil der Literatur wird hier davon ausgegangen, dass es sich im ägyptischen Fall um ein autoritäres System handelt. Ob dieses von verschiedenen Autoren als bloß autoritär⁴⁵, als „authoritarian pluralism“⁴⁶, „bureaucratic authoritarianism“⁴⁷, „personal authoritarian rule“⁴⁸ oder „multi-party autocracy“⁴⁹ bezeichnet wird, ändert an dieser

⁴²Collier und Levitsky (1997) *Democracy with Adjectives*, in: *World Politics*, 30, Nr. 4, S. 477–493. Weitere Arbeiten zum Thema sind: Diamond, Larry (2002) *Thinking About Hybrid Regimes*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 2, S. 21–35; Merkel, Wolfgang (2003) *Defekte Demokratie*, Opladen: Leske + Budrich; Merkel, Wolfgang (2004) *Embedded and Defective Democracies*, in: *Democratization*, 11, Nr. 5, S. 33–58; Ottaway, Marina (2003) *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace; Dalpino, Catharin E. (2000) *Deferring Democracy: Promoting Openness in Authoritarian Regimes*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press (https://www.brookings.edu/press/books/democracy_deferred.htm), abgerufen am 25.03.2005.

⁴³Pawelka, Peter (1985) *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, S. 456.

⁴⁴a. a. O., S. 57.

⁴⁵Kienle, Eberhard (2001) *A Grand Delusion - Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York: I.B. Tauris, S. 9.

⁴⁶Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 234.

⁴⁷Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 242.

⁴⁸Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 1.

⁴⁹Abdalla, Ahmed (2003) *Egypt Before & After September 11, 2001: Problems of Political Transformation in a Complicated International Setting*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, S. 28.

grundsätzlichen Einordnung nichts, allenfalls werden mit den unterschiedlichen Bezeichnungen unterschiedliche Aspekte hervorgehoben.⁵⁰

Zwar gibt es einige Arbeiten, die das politische System Ägyptens als in einem Demokratisierungsprozess befindlich betrachten. Die These der Demokratisierung Ägyptens wird jedoch durch zahlreiche Arbeiten überzeugend widerlegt. Eine der wichtigsten Arbeiten in diesem Zusammenhang ist Kienles *A Grand Delusion*, in der er nachweist, dass einzelne Liberalisierungstendenzen in Ägypten seit Mitte der 1980er Jahre, erstens keinen allgemeinen Liberalisierungstrend ausmachen und zweitens nicht mit einer Demokratisierung des Systems gleichgesetzt werden können.⁵¹ Kienle gesteht zu, dass man in den 1980er Jahren durchaus zu der Vorstellung habe kommen können, Ägypten befinde sich in einem Demokratisierungsprozess. Indikatoren dafür seien durchaus vorhanden gewesen, er nennt die Existenz von Wahlen, den unabhängigen Ruf der Gerichte, vorhandene Kritik des Regimes in den Medien und Tausende von Vereinigungen. Im Vergleich zu Syrien und Saudi-Arabien sei Ägypten als äußerst liberal erschienen, darüber hinaus hätten viele angenommen, dass der wirtschaftlichen Öffnung unter Sadat eine politische Öffnung folgen würde.⁵² Allerdings sei die Demokratisierungsthese in der Literatur zu dieser Zeit dominant vertreten gewesen, und es seien zahlreiche Hinweise in den Hintergrund gerückt, die den undemokratischen Charakter des ägyptischen Systems hätten deutlich werden lassen: die zahlreichen Verfahren gegen Zivilisten vor Militärgerichten, den Anstieg der Todesurteile, den Anstieg der Zahlen politischer Gefangener, den täglichen Gebrauch von Folter, das teilweise repressive

⁵⁰Pawelka spricht in seinem Standardwerk zum ägyptischen politischen System von einer „entwicklungsbürokratischen neo-patrimonialen Herrschaftsstruktur“ (S. 9) und spricht sich gegen eine Einordnung Ägyptens als autoritäres System aus. Als Grund führt er an, dass das Herrschaftssystem stark personalen Charakter habe, was für eine Klassifizierung als neo-patrimonialer Systemtyp sprechen würde. Pawelka weist jedoch auch darauf hin, dass es Anzeichen dafür gebe, dass sich Ägypten in Richtung eines korporativen Autoritarismus entwickle. Pawelka, Peter (1985) *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, S. 9 und 18. Der personale Charakter des ägyptischen Herrschaftssystems wird auch in anderen Arbeiten betont, ohne dass jedoch von einer Einordnung als autoritäres System abgerückt wird, vgl. z.B. Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Kienle vertritt die Ansicht, dass eine ausschließlich patrimonialistische Interpretation des ägyptischen Systems nicht angebracht ist. Das Herrschaftssystem Ägyptens habe die Ausrichtung auf die Person des Präsidenten überdauert, es sei auch ungeachtet der Person des Herrschers stabil und institutionalisiert. Vgl. Kienle, Eberhard (2001) *A Grand Delusion - Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York: I.B. Tauris, S. 9.

⁵¹a. a. O.

⁵²a. a. O., S. 2-3.

Vorgehen gegen die Medien, Restriktionen gegen die Zivilgesellschaft und die Beeinflussung der Wahlergebnisse.⁵³

Sämtliche Berichte des ägyptischen *Ibn Khaldun Center*, die jährlich der Frage nach einer möglichen Demokratisierung der arabischen Länder nachgehen, kommen zu negativen Ergebnissen bezüglich Ägypten. Die Berichte analysieren für alle arabischen Länder Indikatoren wie die Neutralität der Wahlen, den Stand der Gewaltenteilung, der Grad der Freiheit und der Aktivität der Zivilgesellschaft, das Zusammenwirken der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit dem Staat und untereinander, das Parteiensystem innerhalb des Staates, Anzahl und Einfluss der Parteien, Grad der demokratischen Entwicklung innerhalb der Parteien, darüber hinaus Stellungnahmen nicht zugelassener Parteien. Außerdem werden einbezogen: Rechte der Frauen und der Marginalisierten, Meinungsfreiheit, Freiheit und Unabhängigkeit der Medien und die Religionsfreiheit.⁵⁴ Ägypten kann bezogen auf alle diese Indikatoren zu keiner Zeit im Verlauf der Präsidentschaft Mubaraks als demokratisch bezeichnet werden. Weitere Studien von Kassem, Zaki und Brownlee bestätigen alle eindeutig dieses Ergebnis.⁵⁵

3.2.2 Der autoritäre Charakter des ägyptischen Systems

Um den Charakter des ägyptischen politischen Systems zu erläutern, ist ein Rückgriff auf die allgemeine Theorie autoritärer Systeme erforderlich. Die Unterscheidung zwischen demokratischen, autoritären und totalitären Systemen

⁵³a. a. O., S. 3-4. Zu Kienles Kritik an der „dominanten Literatur“ sollte jedoch ergänzt werden, dass auch sie überwiegend zu dem Schluss kommt, eine Demokratisierung sei nicht festzustellen. Die empirischen Befunde, die darin angeführt werden, ignorieren keineswegs die von Kienle als zurückgedrängt bezeichneten Hinweise. Nur sehr wenige Ausnahmen vertreten die Ansicht, dass es sich bei dem ägyptischen System um eine Demokratie handle. Ein Beispiel ist ein Aufsatz von Korany, der – trotz seines eher pessimistisch klingenden Titels – Ägypten als demokratisches System betrachtet, das lediglich „konsolidiert“ werden müsse. Ägypten sei eine Demokratie, „by general and not only Third World standards“ (was immer Drittwelt-Standards in diesem Zusammenhang sein mögen). Vgl. Korany, Bahgat (1998) *Restricted Democratization From Above: Egypt*, in: Korany, Bahgat, Brynen, Rex und Noble, Paul (Hrsg.) *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 2, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 39–69, S. 64 und S. 40-41.

⁵⁴Vgl. die Erläuterungen des Herausgebers Mansur im aktuellsten Bericht, *Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'iya* (Hrsg.) (2004): *Al-muḡtama' al-madanī wa t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī wa l-aqallīyāt fī l-waṭan al-arabī ḥilāl 'ām 2003*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'iya, S. 5.

⁵⁵Kassem, Maye (1999) *In the Guise of Democracy: Governance in Contemporary Egypt*, Reading: Ithaca Press; Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner; Brownlee, Jason (2002) *The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 4, S. 6–14 und Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center.

geht auf Linz zurück, der den autoritären Systemtyp als eigenständigen Systemtyp etabliert und definiert hat. Zuvor hatte sich die Systemforschung nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges im Großen und Ganzen auf die zwei Systemtypen demokratisch vs. totalitär bezogen.⁵⁶ Als Grund für die Einführung eines dritten Systemtyps nennt Linz die Existenz zahlreicher politischer Systeme in Lateinamerika, im früheren Europa (Spanien) und in Teilen der arabischen Welt, die nicht mit der Dichotomie demokratisch vs. totalitär erfasst werden könnten. Im Hinblick auf diese Systeme entwickelt er den Typ des autoritären Systems. Dieser Systemtyp erfreue sich trotz aller Beschwörungen der weltweiten Demokratisierungswellen großer Beliebtheit und sei ebenso häufig anzutreffen wie demokratische Systeme. Autoritäre Systeme erwiesen sich in weiten Teilen der Welt als dauerhaft und durchsetzungsfähig, so Linz im Nachwort zur aktuellen deutschen Neuauflage seines Standardwerks zum Thema Autoritarismus. Er weist darauf hin, dass autoritäre Systeme verglichen mit demokratischen oder totalitären Systemen leichter zu etablieren sind. Autoritäre Systeme funktionierten auch unter ungünstigen Bedingungen. Es seien solche Systeme, die in der näheren Zukunft das weltweit dominierende System sein würden.⁵⁷

Zum Typ des autoritären Systems ist in der Folge der Arbeit von Linz eine Fülle von theoretischen Weiterentwicklungen, Sub-Typologisierungen und Ausdifferenzierungen entstanden. Linz selbst nennt sieben Subtypen, die er anhand der damals vorhandenen Literatur zusammenfasst: bürokratisch-militärische Regime, organische Staaten, mobilisierende autoritäre Regime in postdemokratischen Gesellschaften, postkoloniale autoritäre Mobilisierungsregime, Rassen- oder ethnische „Demokratien“, „unvollkommene“ und „prätotalitäre“ politische Situationen und Regime und posttotalitäre Regime.⁵⁸ Diese Ausdifferenzierung halte ich in weiten Teilen für nicht sinnvoll. Die einzelnen Typen sind teilweise sehr unscharf gegeneinander abgegrenzt, insbesondere sind „post-“ und „prä“-Zustände sehr problematisch, wenn ein Regime eingeordnet werden soll. Eine prä-Kategorisierung lässt sich entweder nur vermuten oder im Nachhinein feststellen. Ich halte es für

⁵⁶Neben der Klassifizierung in demokratisch, totalitär und autoritär wird in der Literatur auch vom „schwachen“ und „starken“ Staat gesprochen. Ayubi beispielsweise verwendet diese Klassifizierung bei seiner Analyse der politischen Systemen des Nahen Ostens. Vgl. Ayubi, Nazih (1995) *Over-Stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East*, London: I.B. Tauris, zitiert nach: Antonius, Rachad (2002) *Democratic Development in the Middle East and North Africa*, Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development, S. 8. Auch Fahmy verwendet die Kategorisierung stark vs. schwach in ihrer Darstellung des ägyptischen politischen Systems.

⁵⁷Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 142 und 266.

⁵⁸a. a. O., S. 150.

sinnvoller, sich an die grundlegenden Kategorisierungen zu halten, um klare Aussagen über Systemtypen machen zu können. Dafür bietet sich die Dreiteilung demokratisch-autoritär-totalitär an. Klare Unterscheidungsmerkmale dieser Systemtypen sind die Legitimationsgrundlage (die insbesondere demokratische von nichtdemokratischen Systemen unterscheidet), die Form der Beziehung des Regimes zur Gesellschaft und die ideologische Mobilisierung der Gesellschaft (die insbesondere totalitäre von autoritären Systemen unterscheiden). Merkmale wie „bürokratisch“, „post-kolonial“ oder „ethnisch“, die jeweils selbst schon weiten Raum für Diskussionen eröffnen, sind m.E. eher Querschnittskategorien, die in verschiedenen Systemtypen vorkommen können. Sie können und müssen für die nähere Beschreibung der jeweils in Frage stehenden Regime hinzugezogen werden, eignen sich jedoch nicht als Unterscheidungsmerkmal zur Einordnung in Systemtypen.

Was macht nun ein autoritäres System aus, welche sind seine Definitionsmerkmale? Eine grundlegende Definition autoritärer Systeme hat Linz bereits 1964 geliefert und danach ausgearbeitet. Die meisten Autoren, die sich mit den autoritären Systemen der arabischen Welt beschäftigen, greifen direkt oder indirekt auf diese Arbeit zurück. Auf seiner Definition beruht die folgende Darstellung der Merkmale eines autoritären Systems, erweitert und interpretiert anhand anderer Literatur.

Linz beschreibt in seiner Definition diejenigen Systeme als autoritär, die „einen begrenzten, nicht verantwortlichen politischen Pluralismus haben; die keine ausgearbeitete und leitende Ideologie besitzen und in denen keine extensive oder intensive politische Mobilisierung, von einigen Momenten in ihrer Entwicklung abgesehen, stattfindet und in denen ein Führer oder manchmal eine kleine Gruppe die Macht innerhalb formal kaum definierter, aber tatsächlich recht vorhersagbarer Grenzen ausübt“.⁵⁹ Er hebt in seinen Erläuterungen dieser Definition v.a. drei Dimensionen hervor: erstens den begrenzten Pluralismus, zweitens die Entpolitisierung der Bevölkerung und drittens die fehlende Ideologie. Grundlage dieser drei Dimensionen, und ihnen vorgeordnet, ist jedoch m.E. das Machtmonopol des Herrschers oder der herrschenden Gruppe, das Linz nicht sehr deutlich herausarbeitet. Kienle weist darauf hin, dass „the barriers to pluralism, the monopolization of legitimate political activities, political demobilization and the potential absence of a dominant ideology should not be considered more pertinent than restrictions on participation in decisions concerning selection of rulers

⁵⁹Linz, Juan (1964) *An Authoritarian Regime: The Case of Spain*, in: Allardt, Erik und Littunen, Yrjö (Hrsg.) *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Contribution to Comparative Political Sociology, Helsinki: Academic Bookstore, S. 291–342, zitiert nach Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 129.

and the definition of policies.“⁶⁰ Er hält also die Strukturen der politischen Entscheidungsfindung für ebenso wichtig wie die o.g. Merkmale von Linz. In der vorliegenden Arbeit wird dieser Aspekt ebenfalls in den Vordergrund gerückt und die Monopolisierung der Macht als zentrale Grundlage des autoritären Systems deutlicher herausgestellt als es Linz getan hat.

Im Folgenden sollen die genannten Definitionsmerkmale des autoritären Systems näher erläutert und auf Ägypten übertragen werden. Diese ausführliche Darstellung soll typische Verhaltensweisen eines autoritären Regimes zeigen und konkrete Vorgehensweisen der ägyptischen Regierung darstellen. Im empirischen Teil wird deutlich werden, wie die Vorgehensweisen der Regierung bezüglich der Nichtregierungsorganisationen und der Geber-Nehmer-Zusammenarbeit den im Folgenden dargestellten Verhaltensweisen eines autoritären Regimes genau entsprechen, und wie diese auf neu entstehende gesellschaftliche Bereiche übertragen werden. Hierfür sollen diese Verhaltensweisen und Mechanismen zunächst an besser untersuchten Bereichen dargestellt werden.

Machtmonopol der Zentralgewalt

Erstes und grundlegendes Definitionsmerkmal ist das Machtmonopol der Zentralgewalt. Die Macht ist zentralisiert und das Regime strebt ein Monopol auf alle politischen Aktivitäten an. Eine der Ausprägungen des Machtmonopols ist, dass die politische Partizipation der Bevölkerung behindert oder unterbunden wird. Sie wird weder an Entscheidungen darüber, wer herrscht, noch darüber, wie geherrscht wird, beteiligt.⁶¹ Linz spricht in diesem Zusammenhang davon, dass formal demokratische Institutionen in einem autoritären System durchaus existieren können, die Wählerschaft jedoch nicht die prinzipielle Quelle der Macht autoritärer Regime darstellt.⁶² Das Machtmonopol der Zentralgewalt ist das zentrale Unterscheidungsmerkmal autoritärer Systeme gegenüber demokratischen Systemen, hier sind sie deutlich voneinander abgegrenzt. Die Machtverhältnisse sind zugunsten der Exekutive organisiert, die Legislative ist der Exekutive untergeordnet.⁶³

Dieses erste und grundlegende Merkmal eines autoritären Systems ist in Ägypten zweifellos und in vielerlei Hinsicht erfüllt. Als wichtigster Indikator dafür wird in der Literatur immer wieder darauf verwiesen, dass das

⁶⁰Kienle, Eberhard (2001) *A Grand Delusion - Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York: I.B. Tauris, S. 9

⁶¹Vgl. a. a. O., S. 9.

⁶²Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 131.

⁶³Vgl. Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 244.

ägyptische politische System auf das Amt des Präsidenten zugeschnitten ist, er hat die zentrale Machtposition inne und sowohl verfassungsmäßig als auch de facto weitgehende Rechte. Der Präsident ist Oberkommandeur des Militärs und der Polizei und ist Vorsitzender des nationalen Verteidigungsrates. Er dominiert die gesamte politische Arena und ist zugleich auch Vorsitzender der regierenden Nationaldemokratischen Partei (NDP). Von ihm werden alle weiteren Amtsinhaber relevanter politischer Posten ernannt und abgesetzt: Vizepräsident, Premierminister, Minister, stellvertretende Minister, Beamten und Diplomaten.⁶⁴ Auch vergleichsweise unwichtige Posten, die gar nicht der Regierung angehören, werden zunehmend von ganz oben ernannt. Zaki erwähnt dazu die Ausweitung staatlicher Macht bezüglich kommunaler Wahlen zu Beginn der 1990er Jahre. Provinzgouverneure und städtische Bürgermeister seien schon immer per Ernennung an die Macht gekommen, dies gelte mittlerweile aber auch für die traditionell gewählten Dorf-„Bürgermeister“ (*umad*) und die Dekane universitärer Fakultäten, die von der Regierung ernannt und nicht mehr gewählt würden.⁶⁵

Als weiterer Indikator für das Machtmonopol des Präsidenten kann die Schwäche der politischen Parteien gewertet werden, die von vielen Seiten konstatiert wird. Kassem bezeichnet das existierende Mehrparteiensystem als schwach. Die Parteien seien durch eine Kombination von Repression und Kooptation geschwächt. Das Mehrparteiensystem funktioniere als Verstärker der autoritären Macht, da die Parteien nicht autonom handeln könnten. Kassem beschreibt diesen Mechanismus folgendermaßen: Es wird durch das formale Zulassen von mehreren Parteien eine vom Regime definierte Arena geschaffen, in der „Partizipation“ stattfindet und kanalisiert wird. In dieser Arena können Opponenten kooptiert werden. Bestimmte Gruppen oder Personen, die gefährlich werden könnten, werden erkannt und ausgeschlossen, das Vetorecht liege immer bei der Regierung.⁶⁶ Die Gründung politischer Parteien

⁶⁴Vgl. Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 168.

⁶⁵Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 226. Ausführlichere Darstellungen des Machtmonopols des Präsidenten finden sich jeweils aktualisiert in den Jahresberichten des *Ibn Khaldun Center*, für die Darstellung in der vorliegenden Arbeit wurden hinzugezogen: Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 15-16; Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 26-43; Kassem, Maye (1999) *In the Guise of Democracy: Governance in Contemporary Egypt*, Reading: Ithaca Press, S. 31-74; Abdalla, Ahmed (2003) *Egypt Before & After September 11, 2001: Problems of Political Transformation in a Complicated International Setting*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, S. 29 und Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 242-257.

⁶⁶Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 169 und 186-187.

unterliegt in Ägypten – in diesem Kontext fast schon selbstverständlich – einer strengen Kontrolle. Sie muss durch ein spezielles Komitee genehmigt werden, das seit Mubaraks Amtsantritt keine einzige Gründung zugelassen hat. Die Parteien, die in diesem Zeitraum gegründet werden, setzen dies nur über ein Gerichtsurteil durch, wie in Berichten (beispielsweise der *Egyptian Organization for Human Rights* oder des *Ibn Khaldun Center*) regelmäßig beklagt wird. Die Machtverhältnisse innerhalb der sogenannten Oppositionsparteien spiegeln die personalisierten, zentralistischen und hierarchisch geregelten Machtverhältnisse im gesamten politischen System wider. Ihre inneren Strukturen sind undemokratisch und ihre Führer bleiben üblicherweise lebenslang an der Macht. Die meisten kommen selbst aus Teilen des Staatsapparates und sind beispielsweise ehemalige Militäroffiziere, einer ist sogar ein ehemaliger Innenminister.⁶⁷ Die wachsende Zahl von unabhängigen Kandidaten bei Wahlen wird von einigen Autoren ebenfalls als Hinweis auf die Schwäche aller Parteien bezeichnet.⁶⁸ Seit 1990 dürfen sich unabhängige Kandidaten ohne Anbindung an eine Parteiliste zur Wahl stellen. Seither nimmt die Zahl der unabhängigen Kandidaten stark zu, ihre Zahl ist seit den letzten drei Wahlen (1990, 1995, 2000) viermal so hoch wie die der parteigebundenen Kandidaten. Die Parteien seien nicht dazu in der Lage, ausreichend Nachwuchs zu rekrutieren und verfügten über wenig Integrationskraft, kommentiert Fahmy diesen Sachverhalt. Der Erfolg der unabhängigen Kandidaten zeige auch, dass eine parteipolitische Zugehörigkeit kein besonderes Gewicht bei der Wählerschaft habe.⁶⁹

Nicht nur die Oppositionsparteien werden als schwach dargestellt, dies gilt auch für die regierende NDP. Sie sei eher ein informelles Netzwerk denn eine Partei im demokratischen Sinne, so Lübben. Sie sei weder sozial noch ideologisch homogen, habe kein Programm, sei kaum institutionalisiert und verfüge über wenig formelle Finanzressourcen, da sie auf staatliche Ressourcen zurückgreifen könne.⁷⁰ Zaki sieht in der Verflechtung von Staat und NDP

⁶⁷Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 227. Kassem führt im Anhang zu ihrer Monographie überblicksartig Informationen zu allen ägyptischen Parteien und ihren Führungspersönlichkeiten auf, vgl. Kassem, Maye (1999) *In the Guise of Democracy: Governance in Contemporary Egypt*, Reading: Ithaca Press, S. 185-191.

⁶⁸Z.B. Korany, Bahgat (1998) *Restricted Democratization From Above: Egypt*, in: Korany, Bahgat, Brynen, Rex und Noble, Paul (Hrsg.) *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 2, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 39–69, S. 63; Abu Seada, Hafez, El-Borai, Negad und Ouda, Jihad (Hrsg.) (2001) *A Door Onto the Desert. The Egyptian Parliamentary Elections of 2000. Course, Dilemmas, and Recommendations for the Future*, Kairo: United Group, S. 52.

⁶⁹Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 89.

⁷⁰Lübben, Ivesa (2001) *Demokratie als Herrschaftstechnik*, in: INAMO, 2001, Nr. 26, S. 4–8, hier: S. 5.

die Hauptursache für die Schwäche der politischen Parteien. Ägypten habe keine Regierung, die von einer Partei gebildet werde, sondern eine Partei, die von der Regierung gebildet werde.⁷¹

Die Schwäche der Parteien kann wie gesagt als Indikator für eine Monopolisierung der Macht angesehen werden, im Übrigen auch für das unten dargestellte Definitionsmerkmal des begrenzten Pluralismus. Interessant ist dabei, dass ein Mehrparteiensystem häufig als Merkmal einer funktionierenden Demokratie angesehen wird, auch wenn es nicht als zwingend notwendig für ein demokratisches System betrachtet wird. Die historische Erfahrung zeigt zwar, dass keine Demokratie ohne sie existiert hat. Umgekehrt ist aber die Existenz von verschiedenen Parteien kein sicherer Indikator für ein demokratisches System, die formale Existenz eines Mehrparteiensystems reicht für eine Klassifizierung eines Systems als demokratisch nicht aus.⁷² Erst die Kombination von Informationen über die Existenz verschiedener Parteien mit Informationen über deren Qualität und Rahmenbedingungen ermöglichen eine Interpretation, ob dieser Indikator für die Einordnung eines Systems als demokratisch oder autoritär spricht. Eine Beurteilung der ägyptischen Situation ergibt deutliche Hinweise auf den autoritären Charakter des dortigen Mehrparteiensystems.

Das gleiche gilt für Wahlen, deren Vorhandensein wohl der älteste und beliebteste Indikator sind, um die demokratische Qualität eines Systems festzustellen. Auch bei ihnen muss ihre tatsächliche Durchführung berücksichtigt werden, um ihren tatsächlichen demokratischen Gehalt festzustellen. So wie Ägypten formal über ein Mehrparteiensystem verfügt, werden auch regelmäßig Wahlen abgehalten. Diese können jedoch nicht als demokratische Wahlen bezeichnet werden. Wahlbetrug oder -manipulation findet regelmäßig statt, direkt und indirekt.⁷³ Dies ist auch recht gut belegt, zum Verlauf der Parlamentswahlen im Jahr 2000 liegt beispielsweise eine detaillierte Studie vor.⁷⁴ Sie belegt, dass die Exekutive trotz der vorher angekündigten juristischen Überwachung in vieler Hinsicht unkontrollierten Zugriff auf Teile des Wahlvorgangs gehabt hat. Die juristische Überwachung habe sich

⁷¹Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 85-90.

⁷²Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 186.

⁷³Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 16.

⁷⁴Abu Seada, Hafez, El-Borai, Negad und Ouda, Jihad (Hrsg.) (2001) *A Door Onto the Desert. The Egyptian Parliamentary Elections of 2000. Course, Dilemmas, and Recommendations for the Future*, Kairo: United Group. Die Wahlen im September 2005 können aufgrund fehlender Informationen über ihren Verlauf zum Zeitpunkt des Verfassens der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt werden.

ausschließlich auf die Anwesenheit von Juristen in den Wahllokalen bezogen, während andere Bereiche der Wahlen unter der Kontrolle der Exekutive gestanden hätten. Wählerlisten seien entgegen dem Gesetz unter der Ägide des Innenministeriums entstanden und hätten die Namen von Verstorbenen, Ausgewanderten oder von nicht Wahlberechtigten enthalten. Das Innenministerium habe auch die Entscheidungsgewalt über das Datum der Wahl, Ort und Anzahl der Wahllokale und deren personelle Besetzung, sowie die Bekanntgabe der Ergebnisse gehabt. Die Registrierung der Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, sei ebenfalls durch das Innenministerium bzw. die lokalen Sicherheitsbehörden erfolgt.⁷⁵

Es ist aus diesen Darstellungen deutlich geworden, dass das grundlegende Merkmal eines autoritären Systems, nämlich das Machtmonopol einer Zentralgewalt, für Ägypten gut belegt werden kann. Aufrechterhalten wird dieses Machtmonopol durch eine Vielzahl von Instrumenten. Gesetze wie das nach wie vor geltende Notstandsgesetz bilden den Rahmen, der durch ein breites Spektrum von Zwangsmaßnahmen und offener Repression (Folter, Inhaftierung ohne Anklage), aber auch subtilere Kontrollinstrumente wie Kooptation gefüllt wird.⁷⁶

Begrenzter Pluralismus

Zweites Definitionsmerkmal eines autoritären Systems ist der begrenzte Pluralismus, den Linz in seiner o.g. ursprünglichen Definition mit dem Attribut „nicht verantwortlich“ versieht. Dieses Attribut weist darauf hin, dass der Pluralismus nie die höchste Ebene des Regimes erreicht. Er ist das Merkmal, das das autoritäre System vom totalitären System unterscheidet, in dem es keinerlei Pluralismus gibt. Im autoritären System können – im Gegensatz zu totalitären Systemen – Gruppen außerhalb des Regimes entstehen. Das autoritäre Regime kann auch deren Teilhabe am politischen Prozess erlauben oder sogar unterstützen. Die Definitionsmacht darüber, welche Gruppen unter welchen Bedingungen erlaubt sind, verbleibt jedoch beim Herrscher. Die Einschränkung des Pluralismus kann legal oder de facto geschehen. Häufig existiert eine privilegierte Partei in diesem pluralistischen System. Die Sektoren oder Institutionen des Systems werden über Kooptierung in das System integriert, was zu einer gewissen Heterogenität der Eliten führt. Die Her-

⁷⁵a. a. O., S. 48-49.

⁷⁶Ausführliche Darstellungen der aktuellen Lage, auch bezüglich des Kampfs gegen den Terrorismus, finden sich in Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

ausbildung tatsächlich autonomer Gruppen wird jedoch behindert und ist schwach.⁷⁷

Der begrenzte Pluralismus führt zu Semi- oder Pseudo-Opposition. Sie übt Kritik, ist aber grundsätzlich bereit, an der Macht teilzuhaben, ohne das Regime fundamental herauszufordern. Meinungen aller Art sind möglich, auch grundlegend kritische. Die Opposition ist teilweise legal und teilweise illegal. Teile der illegalen Opposition werden aufgrund persönlicher Beziehungen geduldet. Die Möglichkeit der Entstehung alegaler Gruppen besteht, auch wird die Opposition häufig in formal unpolitische kulturelle, religiöse oder berufliche Organisationen kanalisiert.⁷⁸ Die „Halbfreiheit“ kann zu Frustration und Apathie der Opposition führen, was wiederum der Stabilität des Regimes dient. Die Opposition ist mehrdeutig, teils unterstützt sie das System, teils agiert sie gegen es. Hierin unterscheidet sich das autoritäre System deutlich vom Totalitarismus, in dem die Grenze zwischen Regime und Opposition klar ist.⁷⁹

Aus dem Pluralismus folgt auch, was Kienle als Essenz aller Autoritarismus-Definitionen ausmacht, nämlich dass das System nicht alle Lebensbereiche vollständig kontrollieren könne wie im Totalitarismus.⁸⁰ Das Regime strebt zwar danach, den Pluralismus unter Kontrolle zu halten, es besteht in dieser Organisationsform jedoch stets die Möglichkeit, dass einzelne Gruppen an Einfluss gewinnen und sein Machtmonopol gefährden könnten. Im Zusammenhang mit nichtstaatlichen Akteuren in einem solchen System fällt häufig der Begriff Korporatismus. Darauf wird im folgenden Abschnitt zu nichtstaatlichen Akteuren im ägyptischen System näher eingegangen. Inwiefern der begrenzte Pluralismus nach korporativen Elementen verlangt bzw. sie schon beinhaltet oder inwiefern er durch diese ergänzt wird, bleibt in der Literatur ungeklärt. Der Korporatismus scheint jedoch eine geeignete Organisationsform des begrenzten Pluralismus innerhalb eines autoritären Systems zu sein. Die korporatistische Organisation des Pluralismus kann als eine Herrschaftsstrategie des autoritären Regimes interpretiert werden, als eine Nutzbarmachung des Pluralismus für seine Zwecke. Die korporatistische Organisation der Gesellschaft wird durch Instrumente sichergestellt, die von Gesetzen bis zu Zwangsmaßnahmen reichen. Die formale Organisation wird stets ergänzt durch eine informelle Beziehungsstruktur.

⁷⁷Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 131-132 und Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

⁷⁸Vgl. Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 139-140.

⁷⁹a. a. O., S. 141.

⁸⁰Kienle, Eberhard (2001) *A Grand Delusion - Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York: I.B. Tauris, S. 10.

Die Operationalisierung des begrenzten Pluralismus ist nicht ganz einfach. Die Frage, ob grundsätzlich Pluralismus vorhanden ist oder nicht, kann noch beantwortet werden. Ob existierende pluralistische Strukturen (die sich beispielsweise in einer Vielfalt und hohen Anzahl gesellschaftlicher Gruppen manifestieren) jedoch als begrenzt im Sinne eines autoritären Systems oder als pluralistisch im Sinne eines demokratischen Systems verstanden werden, bedarf einer weitergehenden Analyse. Politischer Pluralismus ist ein zentrales Merkmal eines demokratischen Systems, nicht nur bezogen auf Parteien, sondern auf alle Gruppen, die am Prozess der politischen Willensbildung direkt oder indirekt beteiligt sind (Gewerkschaften, Unternehmen, religiöse Gruppen usw.). Hiermit hängt auch zusammen, dass von vielen Theoretikern insbesondere in den 1990er Jahren die Ansicht vertreten wird, dass ein demokratisches politisches System charakterisiert ist durch eine aktive, breit gestreute und weitgehend autonome Zivilgesellschaft. Da jedoch auch ein autoritäres System bis zu einem hohen Grad pluralistisch organisiert sein kann, reicht eine bloße Aufzählung gesellschaftlicher Gruppen für die Klassifizierung eines Systems nicht aus.

Die schwachen politischen Parteien in Ägypten wurden bereits als Indikator für die Zentralisierung und Monopolisierung der Macht genannt, sie veranschaulichen jedoch auch sehr gut den eingeschränkten Pluralismus: Die Parteienlandschaft ist pluralistisch und nicht pluralistisch zugleich; es existieren eine Vielzahl von Parteien, Positionen und Personen, sie können jedoch nicht autonom agieren. Sowohl de jure als auch de facto würden in Ägypten die Möglichkeiten kollektiven Handelns stark eingeschränkt, so Zaki, auch wenn die Anzahl von Parteien und anderen Organisationen, kombiniert mit der relativen Pressefreiheit, auf Pluralismus schließen lasse. Zaki interpretiert dies als Versuch der Regierung, die „Illusion von individueller Freiheit“ zu schaffen, bei gleichbleibender Hegemonie des Staates über die Zivilgesellschaft. Die Pluralität der Gruppen und Stimmen sei vornehmlich dazu da, die verschiedenen Kräfte besser manipulieren und in Schach halten zu können.⁸¹ Damit formuliert er in anderen Worten, was das Merkmal des eingeschränkten Pluralismus ausmacht.

Fahmy stellt dar, wie der ägyptische Staat gezielt alle Gruppen schwächt, die als Vermittlungsorganisationen zwischen Staat und Bevölkerung agieren könnten. Organisationen der Zivilgesellschaft wie Berufsverbände und Gewerkschaften seien Repressionen ausgesetzt, gekoppelt mit einer Strategie der Kooptation ihrer Führer, entweder durch die Zuteilung bestimmter Privilegi-

⁸¹Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 221-222.

en oder durch die Duldung von korrupten Praktiken.⁸² Auch diese Diagnose entspricht genau dem eingeschränkten Pluralismus.

Medien- und Meinungsfreiheit werden ebenfalls häufig als Indikator für einen begrenzten Pluralismus hinzugezogen. Auch die diesbezügliche Situation weist in Ägypten deutlich auf einen vorhandenen, aber kontrollierten und ggf. immer zu verhindernden Pluralismus hin. Auch hier gilt wieder, dass ein offensichtlicher Pluralismus der Medien (wie er in Ägypten vorhanden ist) auf seine Substanz hin geprüft werden muss, um ihn als Hinweis auf ein demokratisches oder auf ein autoritäres System werten zu können. Die Medienlandschaft in Ägypten ist vielfältig, insbesondere gibt es zahlreiche Printmedien. Verschiedene Gesetze enthalten jedoch Bestimmungen, die zur Einschränkung der Pressefreiheit benutzt werden können.⁸³ Auch werden bisweilen Zeitungen verboten und Journalisten inhaftiert.⁸⁴

Ebenso wie die Pressefreiheit kann auch die Situation bezgl. der Religionsfreiheit als Indikator für Pluralismus herangezogen werden. In diesem Punkt sieht die Situation ähnlich aus wie im Falle der Meinungsfreiheit. Der Islam ist nach der Verfassung Staatsreligion und die Hauptquelle der Gesetzgebung, was einen gleichberechtigten religiösen Pluralismus unmöglich macht. Die Verfassung garantiert zwar auch Religionsfreiheit, de facto werden aber Christen und Angehörige anderer Religionen oder neuer Religionsgemeinschaften benachteiligt.⁸⁵

Fehlende Ideologie

Drittes Definitionsmerkmal des autoritären Systems ist die fehlende Ideologie. Autoritäre Systeme, so Linz, besäßen keine ausgearbeitete und leitende Ideologie. Dies grenze sie sowohl gegenüber totalitären Systemen ab, zu deren Merkmalen eine deutlich ausgebreitete Ideologie gehöre, als auch gegenüber

⁸²Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 244.

⁸³Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 18.

⁸⁴Fathallah schildert beispielsweise den Fall von drei Journalisten der Zeitung *Al-Ahrār*, die im Jahr 2000 nach ihrer kritischen Berichterstattung über den Vorsitzenden von *Egypt Air* inhaftiert wurden. Vgl. Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRLA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 81. Auch die Schließung der Zeitung *aš-Ša'b* ist hier anzuführen.

⁸⁵Vgl. Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 18. Eine ausführlichen Darstellung der Religionsfreiheit und der Situation neuer Religionsgemeinschaften in Ägypten findet sich in Pink, Johanna (2003) *Neue Religionsgemeinschaften in Ägypten: Minderheiten im Spannungsfeld von Glaubensfreiheit, öffentlicher Ordnung und Islam*, Würzburg: Ergon.

demokratischen, die auf einem allgemeinen Konsens zur Verfahrensweise und nicht auf einer Ideologie beruhen. Grundsätzlich sind in autoritären Systemen keine oder wenige ideologischen Elemente zu finden. Die wenigen vorhandenen entfalten wenig Ausarbeitung, Verbreitung und normative Bindung. Die ideologische Unbestimmtheit des Herrschers erlaubt es ihm, verschiedene Koalitionen einzugehen und hält sein System offen für weitere Kooptierungen. In totalitären Systemen präge die Ideologie die politischen Handlungen, so Linz, während in autoritären Systemen ideologische Versatzstücke aus verschiedenen Kontexten nach Bedarf aufgegriffen würden. Dies ermögliche eine flexible Anpassung der Ideen.⁸⁶

Linz erwähnt in seinem Vorwort zur Neuauflage seines Klassikers zu totalitären und autoritären Systemen eine Arbeit zu Menschenrechten in Lateinamerika, in der als typisches Verhalten eines autoritären Systems die „tägliche politische und diplomatische Konfrontation mit den Werten und der Rhetorik der inneren Opposition und der internationalen Gemeinschaft“ genannt wird sowie das „rhetorische Bekenntnis zu demokratischen Werten“.⁸⁷ Dies ist m.E. eine interessante Erweiterung des Ideologie-Merkmals, das in Bezug auf Ägypten noch eine Rolle spielen wird: Die Werte (im Moment mögen es demokratische sein, in Zukunft werden es vielleicht andere sein), die in autoritären Systemen auf rhetorischer Ebene eine Rolle spielen, müssen nichts mit der politischen Realität zu tun haben. Die ideologische Leere des autoritären Systems hat den externen oder internen Werten, die an es herangetragen werden, nichts entgegenzusetzen. Sie werden daher von der autoritären Regierung rhetorisch aufgenommen und zu ihrer Legitimierung verwendet, ohne jedoch eine tiefgehende Rolle zu spielen oder sich als einheitliche Ideologie durchzusetzen.

Das autoritäre Regime in Ägypten greift zu seiner Herrschaftssicherung auf Versatzstücke verschiedener Ideologien oder Weltanschauungen zurück. Fahmy schreibt, die ägyptische Regierung könne auf keine einheitliche Ideologie zurückgreifen. Dies mache es ihr unmöglich, moralische und intellektuelle Führung zu übernehmen.⁸⁸ Dies wird auch von den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit bestätigt. Wie in Kapitel 7 dargestellt wird, wird einerseits eine Reformrhetorik forciert, die Demokratie und Menschenrechte zum Inhalt hat. Auch der israelisch-palästinensische Konflikt dient häufig zur ideologischen

⁸⁶Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 133-136.

⁸⁷Brito, Alexandra Barahona de (1997) *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*, New York: Oxford University Press, o. S., zit. nach Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. XXX.

⁸⁸Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 246-247.

Legitimierung der Regierung. Gleichzeitig versucht das Regime, sich über islamische Bezüge religiös abzusichern. Von einer kohärenten Ideologie kann jedoch keine Rede sein.

Politische Apathie der Bevölkerung

Der Preis, den autoritäre Regime für den Mangel an Ideologie zahlen, ist, dass sie keine Mobilisierungskapazitäten haben, ja, der Verzicht auf eine Utopie verhindert Mobilisierung geradezu. Da sie die Bevölkerung nicht positiv für sich und ihre politischen Ziele gewinnen können, streben sie nach einer Entpolitisierung der Bevölkerung. Menschen, denen Ideen und Werte bzw. eine ideologische Anbindung wichtig sind, entfremden sich dem Regime leicht und stellen eine potenzielle Gefahr für es dar. Politische Apathie weite Teile der Bevölkerung ist damit ein charakteristisches Merkmal autoritärer Regime. Es kann zwar zu Phasen der Mobilisierung kommen, oder es findet in bestimmten Bereichen eine Mobilisierung statt. Dies geschieht dann aufgrund taktischer Erwägungen und häufig unter Rückgriff auf entlehnte Ideologien.⁸⁹

Die Diagnose der politischen Apathie und Entpolitisierung der Bevölkerung trifft in Ägypten größtenteils zu, auch wenn die allerneuesten Entwicklungen (die sogenannte *kifāya*-Bewegung und die zunehmenden Proteste im Zuge der letzten Wahlen) Anzeichen für eine Veränderung sein könnten. Eine begrenzte Mobilisierung kann in Ägypten sicher in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt festgestellt werden, wobei hier die Frage nicht beantwortet werden kann, ob der Anstoß dazu von Seiten des Regimes oder von Seiten der Bevölkerung kommt – wahrscheinlich beides. Es finden Demonstrationen und Solidaritätsaktionen zugunsten der Palästinenser statt. Insbesondere mit Beginn der zweiten Intifada wird das Thema Palästina in Ägypten wieder sehr prominent. Politische Parteien, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sind die Akteure dieser Mobilisierung, es werden Solidaritätskomitees gegründet, die Vertreter aus verschiedenen Organisationsformen und engagierte nichtorganisierte Bürger zusammenbringen, regelmäßig werden (gut besuchte) Demonstrationen organisiert. Das gleiche geschieht später bei der US-Invasion im Irak im Jahr 2003.

Die Regierung nimmt diesen Aktivismus hin – inwieweit sie ihn fördert, sei dahingestellt. Dass er ihr dazu dienen kann, die eigene Position gegenüber den USA zu stärken, ist offensichtlich: Indem auf den Zorn „der Straße“ verwiesen wird, sind schon kleine Zugeständnisse Mubaraks Beweise seiner vermittelnden Position zwischen Westen und der arabischen Welt. Gleichzeitig

⁸⁹Vgl. Linz, Juan (2000) *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 135-136.

verschafft die Vereinnahmung solchen Aktivismus' eine gewisse interne Legitimität. Als Beleg mag dienen, dass die Präsidentengattin Suzanne Mubarak als Schirmherrin von Sendungen von Hilfsgütern eingesetzt wurde, die ein Solidaritätskomitee organisiert hatte.⁹⁰

Es gibt jedoch auch zahlreiche Beispiele für die Verhinderung von Mobilisierung in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt. Fathallah beschreibt, wie im Jahr 2000 Studentenproteste gegen das israelische Vorgehen in den besetzten Gebieten und Solidaritätsbekundungen mit der Intifada von Sicherheitskräften der Universität niedergeschlagen wurden und einige Studenten festgenommen und in Staatssicherheitsgefängnissen inhaftiert wurden.⁹¹ Zaki schreibt, dass Demonstrationen selten erlaubt würden. Wenn, dann seien dies meist Fälle, in denen die Demonstrationen sich gegen die US-amerikanische Politik in der Region richteten. Zaki argumentiert an dieser Stelle, dass solche Demonstrationen von Mubarak instrumentalisiert würden, um sein Vorgehen gegen Oppositionelle zu rechtfertigen. Diese müssten aufgrund ihrer extrem israelkritischen Haltung bekämpft werden, wogegen sich seitens der USA schwerlich etwas einwenden ließe.⁹²

Der Grad an politischer Apathie kann in Ägypten beträchtlich genannt werden, auch er ist jedoch eher schwierig festzumachen. Eventuell kann die Apathie im Zusammenhang mit politischer Partizipation gesehen werden, als einen Indikator dafür nennt Abdalla die niedrige Wahlbeteiligung. In Alexandria und Kairo wählen nach seiner Darstellung nur 10% der Wählerschaft. Die Wahlbeteiligung ist auch nach anderen Darstellungen äußerst niedrig, Korany nennt für das Jahr 1995 eine Wahlbeteiligung von 13% in Kairo, insgesamt habe sie bei 25% gelegen.⁹³ Auch die Wahlbeteiligung bei Berufsverbandswahlen ist offensichtlich äußerst niedrig, sie liegt nach der (allerdings etwas älteren) Darstellung Zakis stetig bei höchstens 15%, häufiger bei knapp über 5%.⁹⁴

Nur ein sehr kleiner Teil der ägyptischen Bevölkerung ist (offen) politisch engagiert und organisiert. 1990 werden vom *Egyptian National Institute for So-*

⁹⁰Abdalla, Ahmed (2003) *Egypt Before & After September 11, 2001: Problems of Political Transformation in a Complicated International Setting*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, S. 20.

⁹¹Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRLA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 81-82.

⁹²Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 17.

⁹³Abdalla, Ahmed (2003) *Egypt Before & After September 11, 2001: Problems of Political Transformation in a Complicated International Setting*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, S. 34; Korany, Bahgat (1998) *Restricted Democratization From Above: Egypt*, in: Korany, Bahgat, Brynen, Rex und Noble, Paul (Hrsg.) *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 2, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 39-69, S. 64.

⁹⁴Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 102.

biological and Criminological Research zwei Studien zur politischen Partizipation der Bevölkerung durchgeführt, die Zaki ausführlich darstellt. Eine bezieht sich auf die Gesamtbevölkerung, die andere auf die gebildete Elite (Journalisten, Professoren, hohe politische Funktionäre, Kleriker u.ä.). In der ersten Studie wird ein sehr niedriger Grad an politischer Partizipation festgestellt, die v.a. auf fehlender Informiertheit bezgl. Politik und Wahlen und auf dem Gefühl, Politik hätte nichts mit den täglichen Sorgen zu tun, beruht. Weit mehr als die Hälfte der Befragten gibt an, sich nicht für Politik zu interessieren, keine Zeit dafür zu haben oder nichts davon zu verstehen. Ein Drittel der Befragten weiß nicht, dass in Ägypten politische Parteien existieren, mehr als neun Parteien sind niemandem bekannt. 25% wissen nicht, dass Parteien Programme haben, 77% haben keine Vorstellung davon, wie sich die verschiedenen Parteien verhalten. Nur 27% der Befragten sind zur Wahl registriert, daraus könne geschlossen werden, dass nur etwa 9% der Befragten tatsächlich wählten, so Zaki.⁹⁵ Die zweite Studie habe bezogen auf die Elite gezeigt, dass eine große Mehrheit der Befragten glaubt, dass die ägyptische Bevölkerung sich nicht für Politik interessiere. Knapp die Hälfte der Befragten dieser Studie hätte noch nie in einer nationalen Wahl gewählt.⁹⁶

Fahmy stellt in einer eigenen Studie in einem oberägyptischen Dorf (leider ohne Angabe des untersuchten Zeitraums, er liegt wahrscheinlich um die Jahrtausendwende) fest, dass der Mehrheit der 30 Befragten gar keine Oppositionspartei bekannt ist. Einige, v.a. ältere Befragte, kennen die *Wafd*-Partei, benennen als ihren Führer aber den längst verstorbenen Saad Zaghloul (*Saʿd Zaġlūl*). Einer der Befragten hält die *Wafd* für die gegenwärtig regierende Partei. Auch die Arbeiterpartei ist einigen bekannt, niemand kennt jedoch den Namen ihres Führers; einer meint sogar, Mubarak leite diese Partei.⁹⁷

Besonders in den letzten Abschnitten ist deutlich geworden, dass sich die Merkmale des Autoritarismus nicht ohne weiteres in der empirischen Realität wiederfinden lassen. Gerade die Tatsache, dass ein Feststellen formaler Strukturen (wie Wahlen) für ihre Einordnung als demokratisch oder autoritär nicht ausreicht, solange ihre Substanz nicht geprüft werden kann, stellt ein zentrales Hindernis bei der Operationalisierung autoritärer Definitionsmerkmale und der Einordnung konkreter Systeme dar. Kassem weist darauf hin, dass bei der Analyse von Systemen auf ihren autoritären Gehalt hin nicht nur formale Strukturen beachtet werden müssen, sondern auch die informellen Strukturen, sowohl innerhalb eines Regimes als auch bezogen auf die Bezie-

⁹⁵ a. a. O., S. 102-104.

⁹⁶ a. a. O., S. 105.

⁹⁷ Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 230.

hung dieses Regimes zur Gesellschaft. Ebenfalls wichtig sei die Machtbalance zwischen den Akteuren. Die Machtverteilung und die Beziehungen unter diesen Einheiten seien genauere Indikatoren als formale Strukturen und müssten daher berücksichtigt werden.⁹⁸ Diesen Punkt halte ich gerade im Zusammenhang mit autoritären Systemen für zentral. Diese können aufgrund ihrer ideologischen Flexibilität und ihrer pluralistischen Züge beispielsweise leicht formal als Demokratien klassifiziert werden. Hier ist es wichtig, formale Strukturen auf ihre Substanz hin zu überprüfen.

Genau dies stellt den Forscher jedoch vor erhebliche Probleme: Formale Strukturen, Gesetzestexte und offizielle Aussagen können nur bedingt als Grundlage zur Beurteilung der Wirklichkeit herangezogen werden und müssen stets in ihren Kontext eingebettet werden. Informelle Strukturen sind jedoch naturgemäß nur schwer nachzuzeichnen und zu belegen. Wie die realen internen Machtverhältnisse im Regime aussehen, ist durch empirische Befunde für Ägypten kaum zu belegen. Insgesamt, so Kienle, sei das ägyptische Regime eine *black box*. Wer wie an welchen Entscheidungen tatsächlich beteiligt werde, sei nach wie vor unbekannt. Kienle geht sogar so weit, zu fragen, ob nicht das Regime möglicherweise nur aus dem Präsidenten selbst besteht, der zwar die Interessen vieler Akteure berücksichtigen muss, aber keine stabile Struktur zulässt, in der sich diese Akteure auf Dauer einrichten können.⁹⁹

Kienle argumentiert, dass ein autoritäres System niemals alle gesellschaftlichen Bereiche kontrollieren könne. In Ägypten ist dies seiner Ansicht nach darin begründet, dass die institutionelle Ausdifferenzierung und Machtbalance eine Art von *checks and balances* bildeten. Der Staatsapparat, einschließlich der Sicherheitsdienste, könne nie ganz effektiv funktionieren. Teilweise sei dies darin begründet, dass seine Angehörigen neben ihrer Loyalität zum Staat auch anderen Gruppen gegenüber loyal sein müssten. Teilweise würden auch innerhalb des Staatsapparates gesellschaftliche Konflikte abgebildet, wobei die institutionelle Komplexität dies unterstütze (z.B. wirkten einige Teile des Staatsapparats auf Privatisierung, anderen dagegen). Auch seien sich die verschiedenen Abteilungen nicht untereinander einig, was dazu führe, dass es keine einheitliche Strategie gebe.¹⁰⁰

Die Frage nach dem genauen Funktionieren des Regimes kann auch an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Die Darstellung des ägyptischen Systems mag an manchen Stellen den Eindruck erweckt haben, dass die ägyptische

⁹⁸Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 186.

⁹⁹Kienle, Eberhard (2001) *A Grand Delusion - Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York: I.B. Tauris, S. 8.

¹⁰⁰a. a. O., S. 10.

Regierung jederzeit alle gesellschaftlichen Bereich unter Kontrolle habe. Dies ist weder wahrscheinlich noch stimmt es mit der Theorie autoritärer Systeme überein, die sich eben nicht durch eine totale Kontrolle auszeichnen. Vielmehr führt gerade die Ausdifferenzierung von Institutionen und der begrenzte Pluralismus dazu, dass eine umfassende Kontrolle nicht möglich ist.

3.2.3 Die Anpassungsfähigkeit autoritärer Systeme

Die genannten Merkmale des autoritären Systems (insbesondere der begrenzte Pluralismus und die schwankende Mobilisierung), seine Unschärfen und Widersprüchlichkeiten führen zu einer großen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Systems. Gerade durch ihre Uneindeutigkeit und durch das Unterordnen formaler Strukturen unter unterschiedliche systemerhaltende Strategien kann dem autoritären System eine Anpassung an verschiedene Rahmenbedingungen und neue politische Erfordernisse gelingen. So argumentiert beispielsweise Kassem, dass der autoritäre Herrscher sich flexibel an verschiedene Rahmenbedingungen anpasse und in ganz verschiedenen institutionellen Strukturen funktionieren könne. Am Beispiel Ägyptens sei sichtbar, dass sich einige grundlegende Merkmale des Herrschaftssystems über verschiedene Präsidentschaften hinweg gehalten hätten. Das ägyptische politische System illustriere, wie flexibel und anpassungsfähig die autoritäre Herrschaft sei.¹⁰¹

Diese theoretische und empirisch feststellbare Flexibilität autoritärer Systeme, sowie die oben erläuterte Feststellung, dass auch bei vorhandenen Liberalisierungstendenzen in der arabischen Welt keine Demokratisierungen festzustellen sind, führen in neuerer Zeit in der politologischen Forschung zur arabischen Welt zu einer neuen Schwerpunktsetzung. Gefragt wird nun, welche Merkmale und Vorgehensweisen der autoritären Systeme in der arabischen Welt der Grund sind für den erfolgreichen Widerstand dieser Systeme gegenüber dem externen Druck der Demokratisierer.¹⁰²

Nun ist es bei aller Robustheit autoritärer Systeme dennoch denkbar, dass sie sich wandeln und dass ein Punkt erreicht wird, bei dem von systemischem Wandel gesprochen werden kann. Die Frage, wieviel Wandel innerhalb eines politischen Systems geschehen kann oder muss, bevor von einem Systemwan-

¹⁰¹Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 186.

¹⁰²Beispiele für neuere Arbeiten, die sich mit dieser Frage auseinandersetzen, sind: Pawelka, Peter (2002) *Der Staat im Vorderen Orient: über die Demokratie-Resistenz in einer globalisierten Welt*, in: *Leviathan*, Dezember 2002, Nr. 4, S. 431–454; Posusney, Marsha Pripstein (2004) *Enduring Authoritarianism. Middle East Lessons for Comparative Theory*, in: *Comparative Politics*, 36, Nr. 2, S. 127–138; Bellin, Eva (2004) *The Robustness of Authoritarianism in the Middle East. Exceptionalism in Comparative Perspective*, in: *Comparative Politics*, 36, Nr. 2, S. 139–157.

del gesprochen werden kann, ist nach wie vor unbeantwortet, und für das autoritäre System aus den genannten Gründen besonders schwer zu beantworten. Die Maßnahmen zur Anpassung des bestehenden Herrschaftssystems an neue politische Entwicklungen können und sollen den Eindruck von Wandel erwecken, ohne tatsächlich auf einen solchen abzielen. Kassem geht davon aus, dass jede erfolgreiche Herausforderung des autoritären Herrschaftssystems in seiner Abschaffung oder in Machtverlust oder Tod des Herrschers münde. Diese Perspektive stelle eine permanente Bedrohung für den Herrscher dar, die eine konstante Unsicherheit in sein Herrschaftssystem bringe.¹⁰³ Neue politische Akteure, die ihre Aktivität auf die Schaffung politischer Alternativen richten, wie beispielsweise die in der vorliegenden Arbeit analysierten NGOs, stellen damit eine potenzielle Gefahr für den Herrscher dar. Daher ist die These ist plausibel, dass dieser sich solchen Akteuren mit seinen bewährten Strategien zuwenden wird.

Im Zusammenhang mit den extern geförderten NGOs stellt sich hier die Frage, inwiefern die Aktivität externer Akteure (hier: die Geberorganisationen) in das oben dargestellte Vorgehen des autoritären Regimes integriert werden. Sind sie selbst ähnlichen Strategien ausgesetzt? Ist es dem autoritären Regime möglich, mit ihren Aktivitäten ebenso zu verfahren wie mit denjenigen interner Akteure? Die Literatur bietet nur wenige Anknüpfungspunkte, um mögliche Antworten auf diese Fragen zu finden. Die theoretischen Arbeiten der Transitionsforschung beschäftigen sich überwiegend mit möglichen internen Faktoren, die zu einem politischen Wandel beitragen, wie in Kapitel 2 dargestellt wird. Ganz überwiegend werden externe Faktoren nicht beachtet.

Entgegen dieser Tendenz gehen jedoch die meisten Arbeiten, die sich mit dem konkreten Fallbeispiel Ägypten befassen, von einem starken Einfluss externer Akteure aus. Ägypten gilt als ein Land, das stark von außen geprägt wird. Zaki beispielsweise misst den externen Einflüssen auf Ägypten eine wichtige Rolle bei. Man sei sogar versucht anzunehmen, so Zaki, dass in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die externen Faktoren zusammen mit der jeweiligen Reaktion der ägyptischen Führung eine Dialektik erzeugt hätten, die fast ausschließlich für die Entwicklung Ägyptens verantwortlich gemacht werden könne.¹⁰⁴ Der Grund dafür sei in der strategisch wichtigen geographischen Lage Ägyptens zu sehen, auch die Relevanz Ägyptens in der arabischen Welt spiele eine Rolle. Sie habe dazu geführt, dass zur Zeit des Kalten Krieges Ägypten zu einer Arena intensiver Supermacht-Rivalität geworden sei.¹⁰⁵

¹⁰³Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 187-189.

¹⁰⁴Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 181.

¹⁰⁵a. a. O., S. 182.

Ähnlich argumentiert Kassem, die der externen Einflussnahme eine starke Wirkung auf die inneren Entwicklungen in Ägypten beimisst. In welche Richtung die externe Einflussnahme wirke, hänge von den Interessen der externen Akteure ab.¹⁰⁶ Fahmy vertritt die Ansicht, dass die wechselseitige Verstärkung staatlicher und gesellschaftlicher Schwäche in Ägypten nur durch externen Druck durchbrochen werden könne. Die Einflussmöglichkeiten der Geber seien groß, insbesondere aufgrund der finanziellen Abhängigkeit Ägyptens aufgrund von Einbußen in seinen vier größten Einkommensquellen Tourismus, Suezkanalgebühren, Überweisungen von Arbeitsmigranten und Öl.¹⁰⁷

Der aktuelle Jahresbericht des *Ibn Khaldun Center* sieht in den internationalen Aktivitäten (besonders der USA) den Grund für eine Zunahme der Debatten über politische Reformen in Ägypten. Daneben habe auch die Globalisierung eine starke Wirkung, da sich durch die Informationstechnologie die ägyptische Zivilgesellschaft in einem nie dagewesenen Maß mit der internationalen Zivilgesellschaft vernetzen könne.¹⁰⁸ Er bleibt jedoch eine Antwort darauf schuldig, ob die externen Einflüsse auch eine darüber hinausgehende Wirkung haben könnten.

Für Sayyid ist es denkbar, dass externe Einflussnahme erfolgreich sein kann. Mit Bezug auf die Transitionsliteratur stellt er jedoch fest, dass die internen Faktoren dominant seien. Es bestehe zwar stets eine Interaktion mit externen Faktoren. Diese würden jedoch nur dann wirksam, wenn die Bedingungen intern günstig seien.¹⁰⁹ Direkten Einfluss könnten externe Akteure nach Sayyids Ansicht über die Ausübung von Druck nehmen. Die Regierung könne dazu gedrängt werden, Freiheiten zuzulassen und Restriktionen zu unterlassen. Eine weitere Möglichkeit der direkten Einflussnahme sei die moralische, finanzielle und technische Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen.¹¹⁰

¹⁰⁶Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 178. Im Unterschied zu den genannten Autoren geht Krämer von einem Primat der Innenpolitik über die Außenpolitik aus. Die ägyptische Außenpolitik folge letztendlich dem nationalen Interesse Ägyptens, auch wenn sie als stark von außen dominiert erscheine. Vgl. Krämer, Gudrun (1986) *Ägypten unter Mubarak: Identität und nationales Interesse*, Band 22, Internationale Politik und Sicherheit, Baden-Baden: Nomos.

¹⁰⁷Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 257-258.

¹⁰⁸Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (2004): *Al-muḡtama' al-madanī wa t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī wa l-aqallīyāt fī l-waṭan al-arabī ḥilāl 'ām 2003*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya, , S. 8 f.

¹⁰⁹Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, S. 51-52.

¹¹⁰a. a. O., S. 52.

Wenn wir diese Annahmen über die Wirkung externer Akteure in Ägypten jedoch mit der oben dargestellten Anpassungsfähigkeit des politischen Systems in Zusammenhang bringen, stellt sich die Frage, ob es sich dabei nicht um eine verkürzte Betrachtungsweise der Vorgänge handelt. Die Anpassungsprozesse des Regimes müssen berücksichtigt werden, will man verstehen, wie so externen Akteuren in Ägypten zwar eine große Wirkmacht zugeschrieben wird, diese Wirkung aber (gemessen an den formulierten Zielen) bisher offensichtlich nicht eingetreten ist. Dieser Widerspruch wird in den meisten Arbeiten mit dem Hinweis gelöst, die externen Akteure zielten gar nicht auf eine Demokratisierung ab. Wie im Kapitel zu den Widersprüchlichkeiten der Demokratieförderung dargestellt, hat dieses Argument seine Berechtigung und soll hier nicht widerlegt werden. Die vorliegende Arbeit richtet ihr Augenmerk vielmehr ergänzend auf den Anteil des ägyptischen autoritären Systems an dem bisherigen Misserfolg der Demokratisierer. Zunächst wird daher im folgenden Abschnitt dargestellt, wie die Akteure, um die es hier geht, in diesem politischen System positioniert sind.

3.3 NGOs im ägyptischen politischen System

Was wissen wir aus der Literatur über NGOs in Ägypten, und wie können wir diese Erkenntnisse mit den oben dargestellten theoretischen Ausführungen zu NGOs verknüpfen? Zunächst ist festzustellen, dass die Rolle und Funktion von NGOs in autoritären Systemen in der theoretischen NGO-Literatur nicht behandelt wird. Die Grundlagen der NGO-Forschung beziehen sich auf demokratische Systeme, auch wenn dies nur teilweise explizit gemacht wird. Die Arbeiten, die NGOs in autoritären Systemen untersuchen, stellen meist empirische Fallstudien dar und werden von der theoretischen Literatur nicht berücksichtigt. Arbeiten, in denen die Rolle nichtstaatlicher Akteure im ägyptischen System behandelt wird, knüpfen häufig an die Theorien der vergleichenden Systemforschung an, während die Literatur zum Dritten Sektor eher unberücksichtigt bleibt. Die Literatur, in der empirische Studien zu ägyptischen NGOs vorgelegt werden, stellt dagegen häufig gar keinen Bezug zur theoretischen Literatur her.

Nichtstaatliche Akteure werden in einem Teil der Literatur häufig als ein gesellschaftliches Segment behandelt, das als Ganzes zum Thema gemacht wird. Meist wird in diesen Arbeiten für diesen Sektor die Bezeichnung „Zivilgesellschaft“ verwendet, wobei bisweilen unklar bleibt, welche Gruppen einbezogen werden und welche nicht. Auch der Begriff Zivilgesellschaft selbst (weniger der Begriff NGO) steht in einigen Arbeiten, v.a. zu Beginn der 1990er Jahre, im Zentrum der Debatte. Zu dieser Zeit wird in der entsprechenden Li-

teratur v.a. gefragt, ob und wie der Begriff auf die arabische Welt übertragen werden könne. Der entwicklungspolitische Trend, nichtstaatliche Akteure unter dem Schlagwort „Zivilgesellschaft“ ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken, wird in der arabischen Welt rezipiert und in die dortigen politischen Debatten aufgenommen. Wichtigste Publikation in diesem Zusammenhang ist ein Konferenzbericht aus dem Jahr 1992, der die Positionen arabischer Intellektueller zu dem Thema versammelt.¹¹¹ Auch islamische Intellektuelle setzen sich mit dem Thema auseinander und untersuchen den Begriff Zivilgesellschaft auf seine Vereinbarkeit mit einer islamischen Gesellschaft.¹¹²

Die Debatten, die sich um diese Fragen entwickelt haben, können hier nicht nachgezeichnet werden. Es soll hier lediglich festgestellt werden, dass die Fragestellung dieser Arbeiten stets darauf hinausläuft, in der arabischen Welt die Zivilgesellschaften auszumachen, die anhand von Beispielen aus den westlichen demokratischen Ländern theoretisch fundiert werden. Ähnlich wie in der Demokratisierungsliteratur – deren Bestandteil die Zivilgesellschaftsliteratur mehr oder weniger ist – dient dabei ein westliches Gesellschaftsmodell als Maßstab, an dem die arabischen Gesellschaften gemessen werden.¹¹³ Entlang dieser Fragestellung entsteht eine Reihe von Arbeiten, die sich mit Geschichte und gegenwärtiger Lage gesellschaftlicher Organisationen in der arabischen Welt beschäftigt. In der westlichen Wissenschaft ist der 1996 erschienene Sammelband *Civil Society in the Middle East* das einschlägige Standardwerk. Darin werden die Zivilgesellschaften in allen arabischen Ländern dargestellt, mit einem optimistischen Tenor, der die arabischen Zivilgesellschaften als Garanten einer Demokratisierung erscheinen lässt.¹¹⁴ Ähnlich argumentieren einige Aufsätze und Arbeiten, die ungefähr zur gleichen Zeit zu Ägypten und zu an-

¹¹¹Markaz *dirāsāt al-waḥda al-arabīya* (Hrsg.) (1992): *Al-muḡtama‘ al-madanī fī l-waṭan al-arabī wa-dawruhu fī taḥqīq ad-dīmūqrāṭīya: Buḥūṭ wa-munāqasāt an-nadwa al-fikrīya allatī nazzamahā-markaz dirāsāt al-waḥda al-arabīya*, Beirut: Markaz *dirāsāt al-waḥda al-arabīya*. Vgl. dazu auch den Bericht über diese Konferenz: Perthes, Volker (1992) *Konferenz 'Die Zivilgesellschaft im arabischen Vaterland und ihre Rolle für die Errichtung der Demokratie'*, 20.-23. Januar 1992 in Beirut, in: *Orient*, 33, Nr. 2, S. 193–196.

¹¹²Hier ist besonders Rashid Ghannoushi (*Rašīd Ġannūšī*) zu nennen, z.B. *Ġannūšī, Rašīd* (1999): *Muqarabāt fī l-almanīya wa-l-muḡtama‘ al-madanī*, London: Center for Research and Translation. Die islamische Debatte kreist v.a. um die Darstellung einer eigenen islamischen Tradition privater Organisationen und bürgerschaftlichen Engagements. Der Begriff Zivilgesellschaft wird in diesem Zusammenhang häufig mit *al-muḡtama‘ al-ahlī* übersetzt, um sich von der „säkularen“ Übersetzung *al-muḡtama‘ al-madanī* abzugrenzen.

¹¹³Dies wird in wenigen Arbeiten auch reflektiert, vgl. z.B. Bellin, Eva (1994) *Civil Society: Effective Tool of Analysis for Middle East Politics?* in: *Political Science & Politics*, September 1994, S. 509–510.

¹¹⁴Norton, Augustus Richard (Hrsg.) (1996) *Civil Society in the Middle East*, Leiden / New York / Köln: E.J. Brill.

deren Ländern der arabischen Welt veröffentlicht werden.¹¹⁵ Zwar wird in diesen Arbeiten meist das undemokratische politische Umfeld dargestellt, Hauptaugenmerk sind aber die Zivilgesellschaften, die als nahezu losgelöst von den sie umgebenden politischen Systemen erscheinen. Erst in jüngster Zeit beginnen die Arbeiten zum Dritten Sektor in der arabischen Welt die autoritären Umstände zu berücksichtigen.¹¹⁶

Der ägyptische nichtstaatliche Sektor ist vergleichsweise ausführlich untersucht. Trotz der geschilderten Untertheoretisierung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen im autoritären politischen System können einige Aussagen darüber aus der Literatur gewonnen werden. In der o.g. Zivilgesellschaftsliteratur lautet die Diagnose für Ägypten meist, dass hier eine zwar quantitativ große, jedoch qualitativ „schwache“ und in ihrer Autonomie stark eingeschränkte Zivilgesellschaft vorhanden sei. Private, freiwillige Organisationen, insbesondere zu Wohlfahrtszwecken und als Interessenvertretungen, haben eine lange Geschichte in Ägypten, die bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht und in verschiedenen Arbeiten ausführlich dargestellt wird.¹¹⁷ Deren Lage wird jedoch als prekär beschrieben. Die Zivilgesellschaft Ägypten sei schwach in dem Sinne, dass es ihr nicht gelinge, die staatliche Politik zu beeinflussen, schreibt Zaki. Kassem sieht es als eine zentrale Rolle der Zivilgesellschaft an, „die autoritäre Herrschaft herauszufordern“, dieser Rolle komme die ägyptische Zivilgesellschaft jedoch nicht nach.¹¹⁸ Auch wird angemerkt, dass die Mehrheit der

¹¹⁵Vgl. z.B. Leenders, Reinoud (1996) *The Struggle of the State and Civil Society in Egypt. Professional Organizations and Egypt's Careful Steps Towards Democracy*, Amsterdam: Middle East Research Associates (MERA), Occasional Papers No. 26; Ibrahim, Ferhad (1998) *Die Kontroverse über die „arabische“ Zivilgesellschaft*, in: *Orient*, 39, Nr. 3, S. 459–474; Ibrahim, Ferhad (1997) *Aufschwung und Ausdifferenzierung der Zivilgesellschaft als Ausdruck der gesellschaftlichen Krise in Ägypten*, in: *Wuquf*, 10–11, S. 119–142; Ibrahim, Ferhad (1995a) *Die arabische Debatte über Zivilgesellschaft*, in: Ibrahim, Ferhad und Wedel, Heidi (Hrsg.) *Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient*, Band 1, Opladen: Leske + Budrich, S. 23–48; Auga, Michele (1996) *Der Begriff Zivilgesellschaft und seine Diskussion in Ägypten*, in: *Orient*, 37, Nr. 3, S. 453–464 und Auga, Michele (1994) *Ansätze zur Entwicklung einer Zivilgesellschaft in Ägypten*, unveröff. Diplomarbeit Freie Universität Berlin, Berlin; Hayes, Christopher (1995) *Die Zivilgesellschaft, der islamische Staat und die Demokratisierung*, in: Ibrahim, Ferhad (Hrsg.) *Staat und Zivilgesellschaft in Ägypten*, Münster: Lit, S. 10–30.

¹¹⁶Vgl. z.B. Norton, Augustus Richard (1999) *Associational Life: Civil Society in Authoritarian Political Systems*, in: Tessler, Mark, Nachtwey, Jodi und Banda, Anne (Hrsg.) *Area Studies and Social Science: Strategies for Understanding Middle East Politics*, Bloomington: Indiana University Press, Indiana Series in Middle East Studies, S. 30–47.

¹¹⁷Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center; Ibrahim, Saad Eddin, Adli, Huwaida und Shihata, Dina (1999) *History of Egyptian Civil Society*, in: *Civil Society*, 8, Nr. 91, S. 15–18 (<http://www.ibnkhaldun.org/newsletter/1999/july/essay2.html>), abgerufen am 31.01.2002; Qandil, Amānī (2003): *Al-muḡtama' al-madanī*, in: *Ad-dīmūqrāṭīya*, 3. Jahrg., Nr. 9, Januar 2003, S. 69–82.

¹¹⁸Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 87–88.

nichtstaatlichen Organisationen damit befasst sei, sich um die Erfüllung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu kümmern. Weniger Organisationen als im Westen würden sich für die individuellen Rechte und Freiheiten einsetzen.¹¹⁹ Dies sind Argumente, die sich deutlich am Maßstab zivilgesellschaftlicher Organisationen in westlichen Demokratien orientieren. Andere rücken das Vorgehen der ägyptischen Regierung in den Mittelpunkt und stellen die Zivilgesellschaft anhand ihrer Autonomie gegenüber dem Staat dar. Hier sind sich alle Arbeiten darin einig, dass es den zivilgesellschaftlichen Organisationen in Ägypten an Autonomie gegenüber dem Staat fehlt.¹²⁰ Ihre Aktivität sei „stark durch das Regierungshandeln eingeschränkt“. In Ägypten seien alle Organisationen der Zivilgesellschaft vom Staat kontrolliert, es könne nicht von autonomen Organisationen gesprochen werden, meint Zubaida.¹²¹ Zwar erlaube der ägyptische Staat gesellschaftlichen Gruppen einen gewissen Grad an Autonomie, schreiben Sullivan und Abed-Kotob, gleichzeitig seien seiner Willkür in der Ausübung staatlicher Macht keine Grenzen gesetzt.¹²²

Diese durchweg konstatierte fehlende Autonomie soll im Folgenden anhand des Begriffs des Korporatismus theoretisch gefasst werden. Fahmy hat im Jahr 2002 eine Monographie zum Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in Ägypten vorgelegt. In den empirischen Teilen der Arbeit werden Berufsverbände, Gewerkschaften, Verbände von Geschäftsleuten und landwirtschaftliche Organisationen einbezogen, NGOs werden lediglich am Rande behandelt. Der theoretische Rahmen, mit dem Fahmy die genannten Organisationen analysiert, soll hier als theoretische Grundlage auch für NGOs herangezogen werden. Fahmy bezeichnet das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im Ägypten unter Mubarak als eine „engere Form des Korporatismus“. Der ägyptische Korporatismus sei ein

„system of state’s control over the various interest groups in society through a strategy of co-optation of top group leaders into the system and integrating their interests with that of the state using spe-

¹¹⁹Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 43-44.

¹²⁰Z.B. Sayyid, Mustapha Kamel (1995a) *A Civil Society in Egypt?* in: Norton, Augustus Richard (Hrsg.) *Civil Society in the Middle East*, Band 1, Leiden / New York / Köln: E.J. Brill, S. 269–293; Ibrahim, Saad Eddin, Adli, Huwaida und Shehata, Dina (o.D.) *Civil Society and Governance in Egypt. Draft Country Report to the 2nd International Conference „Civil Society and Governance Programme“, held in Cape Town, February 18-21, 1999*, Kairo: unveröff. Manuskript.

¹²¹Zubaida, Sami (2001) *Civil Society, Community and Democracy in the Middle East*, in: Kaviraj, Sudipta und Khilnani, Sunil (Hrsg.) *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 232–249, S. 248 f.

¹²²Sullivan, Denis J. und Abed-Kotob, Sana (1999) *Islam in Contemporary Egypt. Civil Society vs. the State*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

cial privileges, patronage networks and institutionalised corruption.“¹²³

Sie argumentiert, dass Repression das einzige dem ägyptischen Staat mögliche Mittel sei, seine Macht zu erhalten. Dementsprechend werde er jede Form der Opposition oder Interessenartikulation schwächen und unterdrücken. Auf diese Weise schaffe er eine schwache Gesellschaft, in der Misstrauen gegenüber dem Staat herrsche und Solidarität, Kooperation und kollektives Handeln geschwächt würden. Die Organisationen der Gesellschaft entsprächen diesem Vorgehen, sie seien blockiert und benutzten informelle Mittel, um Vorteile zu erlangen bzw. Interessen durchzusetzen. Klientelnetzwerke, Korruption und Patronage ersetzen formelle Mittel der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft. Die schwache Gesellschaft sei damit gleichzeitig Produkt und Ursache des schwachen Staates.¹²⁴

Gegenüber Schmitters klassischer Definition von Korporatismus¹²⁵ betont Fahmys Definition, dass eine tatsächliche Berücksichtigung von privaten Interessen stattfinden kann. Korporatistische Systeme können ihrer Ansicht nach liberal oder autoritär sein, sie befänden sich jeweils auf einem Kontinuum von einem liberalen bis zu einem autoritären Korporatismus. Ägypten ordnet sie auf der autoritären Seite ein. Hier würden Privilegien gegen politische Dominanz getauscht, der Staat belohne also die Führer der gesellschaftlichen Organisationen dafür, dass sie ihm die vollständige Kontrolle über die politische Ebene überließe.¹²⁶ Ein weiterer Unterschied zu Schmitter besteht darin, dass der autoritäre Korporatismus bei Fahmy flexibler erscheint. Nach ihrer Definition sind miteinander konkurrierende Gruppierungen denkbar, die funktionale Ausdifferenzierung muss nicht konsequent eingehalten werden. Dies ist m.E. im Hinblick auf das Verhältnis der ägyptischen Regierung zu den hier behandelten NGOs interessant, wie im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit noch zu sehen sein wird.

Gesellschaftliche Gruppen werden nach Fahmys Darstellung im autoritären Korporatismus gezielt geschwächt und ihr politischer Einfluss beschränkt. Die klientelistischen Beziehungen fänden auf einer persönlichen,

¹²³Fahmy, Ninette S. (2002) *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon, S. 105. Fahmy schlägt für diese Spielart des Korporatismus die neue Bezeichnung *co-integrationism* vor; dieser Begriff soll hier jedoch nicht übernommen werden.

¹²⁴a. a. O., S. 253-255.

¹²⁵Diese wird von Fahmy zitiert als „System der Interessenvertretung, innerhalb dessen eine begrenzte Zahl nicht miteinander konkurrierender, obligatorischer, hierarchisch angeordneter, funktional differenzierter, vom Staat lizenzierter oder sogar geschaffener Organisationseinheiten jeweils bestimmte gesellschaftliche Gruppen vertreten. Sie erhalten das Vertretungsmonopol im Austausch gegen eine gewisse Kontrolle ihrer Basis.“, a. a. O., S. 101.

¹²⁶a. a. O., S. 103.

nicht institutionellen Ebene statt. Es würden bestimmte Personen in Netzwerke integriert, nicht bestimmte Organisationen. Neben den in dem Zitat erwähnten Mitteln der Privilegierung, Netzwerkbildung und Korruption nennt Fahmy die Gesetzgebung und Zwangsmaßnahmen bzw. Repression als Instrumente der Regierung, dieses System zu beherrschen.¹²⁷ Wie in Fahmys Arbeit im Einzelnen in Bezug auf die o.g. Gruppierungen belegt wird, zielt die ägyptische Regierung darauf ab, diese Vereinigungen zu schwächen, zu marginalisieren und die Kontrolle über sie zu behalten bzw. zu verschärfen. Die Evolution einer „assoziativen Demokratie“, wie sie Bianchi und Ayubi für Ägypten prognostizierten, sei äußerst unwahrscheinlich. Diese würde die soziale Ordnung gefährden, die das autoritäre System stütze, insofern könne sie sich der autoritäre Staat nicht leisten. Dennoch geht Fahmy davon aus, dass die Entstehung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zugelassen wird, die dann mit den verschiedenen genannten Strategien geschwächt werden.¹²⁸

Das Verhalten der Regierung gegenüber den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen weist dabei erhebliche Inkohärenz auf, wie Bianchi in seiner Studie zu Interessengruppen in Ägypten zeigt. Der autoritäre Herrscher zielt darauf ab, verschiedene gesellschaftliche Interessen auszubalancieren, ohne einer gesellschaftlichen Gruppe zu viel Macht zu geben. Eine Vielfalt von Machtverhältnissen innerhalb der Gruppen sowie die Opposition zahlreicher „Dissidenten-Gruppen“ würden dabei vom Staat toleriert. Bianchi schließt daraus, dass die Ambiguität und Formbarkeit der korporatistischen Arrangements in Ägypten sich für die autoritären Herrscher als Mittel zur Sicherung der Stabilität erwiesen hätten. Sie hätten es ihnen ermöglicht, auf neue Entwicklungen in der Gesellschaft zu reagieren und Veränderungen in den internationalen Beziehungen aufzunehmen und ihren Wünschen anzupassen.¹²⁹

Sowohl Fahmys als auch Bianchis Darlegungen entsprechen dem im vorigen Kapitel geschilderten Charakter des autoritären Systems und verdeutlichen dessen Funktionsweise für den Sektor der nichtstaatlichen Organisationen. Die Kontrolle der autoritären Herrschaft ist niemals vollkommen, da sie eine gewisse Pluralität gesellschaftlicher Gruppen für ihr Fortbestehen benötigt. So kommt es immer wieder vor, dass bestimmte Gruppen einige Zeit frei agieren können, ohne unmittelbar daran gehindert zu werden. Sie werden

¹²⁷a. a. O., S. 105.

¹²⁸a. a. O., S. 246.

¹²⁹Bianchi, Robert (1990) *Interest Groups and Politics in Mubarak's Egypt*, in: Oweiss, Ibrahim M. (Hrsg.) *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Washington, D.C.: Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, S. 211, zitiert nach Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 45.

im Lauf der Zeit durch Kontroll- und Kooptationsmechanismen in das System integriert oder durch Repression ausgeschaltet.

Kassem weist darauf hin, dass Menschenrechtsgruppen diejenigen gesellschaftlichen Gruppen sind, denen sich die korporatistischen Strategien der Regierung in jüngerer Zeit zuwenden, nachdem der Prozess der korporatistischen Integration der Parteien, Gewerkschaften, Medien und Berufsverbände bereits weit fortgeschritten ist.¹³⁰ Die NGOs, insbesondere die Demokratie- und Menschenrechtsgruppen, haben seit Ende der 1980er Jahre nach und nach eine Position errungen, die sie aus der Perspektive der autoritären Regierung zu einer Gefahr macht. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass sich diese NGOs zu einem Betätigungsfeld politischer Aktivisten entwickelt haben. Dies ist in vielen autoritären Systemen der Fall, wie Cleary an den Beispielen Indonesien, Sri Lanka und den Philippinen darstellt. NGOs würden in autoritären Staaten von ihren Gründern und ihrem Personal als Mittel angesehen, ihre politischen Visionen zu verfolgen, da dies in anderen Formen gesellschaftlicher Organisation nicht möglich sei.¹³¹ Eine solche Entwicklung kann auch in Ägypten festgestellt werden. In den letzten fünfzehn bis zwanzig Jahren werden hier zahlreiche Organisationen gegründet, deren Arbeit „politische Fragen berührt“, wie Ben Nefissa formuliert. Sie nennt als Beispiele (bezogen auf die gesamte arabische Welt) u.a. Menschenrechtsorganisationen, Frauenrechtsorganisationen, Organisationen, die sich für die Rechte von Minderheiten einsetzen, Wahlbeobachtungsorganisationen, und Organisationen, die sich für eine Entwicklung der Demokratie einsetzen. Die NGOs in der arabischen Welt würden zunehmend die Rolle einer politischen Alternative zum bestehenden Regimen einnehmen, so Ben Nefissa. Die Krise der politischen Parteien und die Restriktionen, denen eine „normale“ politische Betätigung unterworfen sei, würden dies unterstützen.¹³²

Ibrahim sieht die Entwicklung der letzten zwanzig Jahre in Ägypten als eine Art Entzugs- und Verfolgungsbewegung zwischen Staat und politisch interessierten Aktivisten. Diese hätten sich der staatlichen Kontrolle jeweils entzogen, indem sie die Organisationsform gewechselt hätten. Daraufhin habe der

¹³⁰Kassem's Monographie ist eine der wenigen Arbeiten, in denen ägyptische Menschenrechts-NGOs explizit behandelt werden. Allerdings ist der Abschnitt dazu äußerst knapp gehalten. Offensichtlich bezieht sich Kassem in ihrer Darstellung auch lediglich auf vier Gruppierungen, die in dem Abschnitt genannt werden. Andere Organisationen werden nicht einbezogen. Vgl. Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 117-126.

¹³¹Cleary, Seamus (1997) *The Role of NGOs under Authoritarian Political Systems*, London: Macmillan Press, International Political Economy Series, S. 8.

¹³²Ben Nefissa, Sarah (2002) *Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d'une problématique*, in: Ben Nefissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS, S. 7-26, hier: S. 19.

Staat die jeweiligen Organisationen seiner Kontrolle und Vereinnahmung unterworfen. Mit der Kontrolle der politischen Parteien seien zunehmend Berufsverbände zu deren Substituten geworden. Als daraufhin Gesetz Nr. 100/1993 zu deren Kontrolle erlassen wurde, hätten sich die neuen politischen NGOs als Ersatzforen etabliert. Nach den Verschärfungen der Kontrolle über diese seien die NGO-Aktivisten darauf verfallen, Firmen zu gründen.¹³³

Es ist diese politische Rolle, die es in den Augen des Regimes erforderlich macht, die NGOs mit korporatistischen Strategien in das System zu integrieren. Solange die Organisationen nicht politisch aktiv werden, gibt es für die Regierung keinen Anlass, tätig zu werden. Nur wenn sie sich mit Themen wie Freiheit, Menschenrechten und Demokratie beschäftigten, würden sie nicht toleriert, schreibt Ibrahim.¹³⁴

Ob dabei von einer tatsächlichen Gefährdung der gegenwärtigen Herrschaft auszugehen ist, spielt keine Rolle. Wie gefährlich oder harmlos diese NGOs „objektiv“ auch immer sein mögen, wichtig für die Einschätzung ihrer Situation ist die Perspektive der Herrscher. Hierzu schildert Pitner ein Treffen des Komitees der Innenminister der Arabischen Liga im Jahr 1996. Thema des Treffens seien die Menschenrechtsorganisationen in ihren jeweiligen Ländern gewesen, die als Problem für die Sicherheitspolitik der Staaten angesehen worden seien, die sie paralysieren würden. Die Beschlüsse des Treffens sind nicht bekannt. Pitner meint jedoch, dass in der Folge dieses Treffens ein strategisches Vorgehen der arabischen Regierungen gegen diese NGOs zu verzeichnen gewesen sei. Die Regierungen hätten selbst NGOs gegründet, in denen dann Mitglieder der Sicherheitsdienste oder andere staatsloyale Personen arbeiteten. Es seien Wahlen für die Vorstände gefordert worden, auf denen Sicherheitsdienst-Mitglieder gewählt worden seien. Die Vernetzung von lokalen mit internationalen NGOs sei kontrolliert oder verboten worden. Es würden überall Gesetze geschaffen, die die Kontrolle der Aktivitäten der NGOs erlaubten. Dabei sei nicht relevant, dass diese Gesetze nicht immer umgesetzt würden. Es genüge, dass sie bei Bedarf umgesetzt werden könnten. Darüber hinaus gebe es immer wieder Pressekampagnen zur Verleumdung der NGOs.¹³⁵

Ob solche und andere Strategien gegenüber den in der vorliegenden Arbeit analysierten NGOs beobachtet werden können, und wie diese mit der externen Förderung dieser NGOs in Zusammenhang stehen, wird im nun folgenden empirischen Teil dargestellt.

¹³³Ibrahim, Saad Eddin, Adli, Huwaida und Shehata, Dina (o.D.) *Civil Society and Governance in Egypt. Draft Country Report to the 2nd International Conference „Civil Society and Governance Programme“, held in Cape Town, February 18-21, 1999*, Kairo: unveröff. Manuskript, S. 37.

¹³⁴a. a. O., S. 25.

¹³⁵Pitner, Julia (2000) *NGOs' Dilemmas*, in: *Middle East Report*, 30, Nr. 1, S. 34–37.

Kapitel 4

Die ägyptischen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs

4.1 Empirische NGO-Forschung in Ägypten

Nur wenige Arbeiten aus der europäischen und US-amerikanischen Wissenschaft beinhalten eigene empirische Forschungen zum ägyptischen NGO-Sektor. Zu erwähnen ist hier insbesondere Dennis Sullivan, der mehrere Studien zum nichtstaatlichen Sektor in Ägypten und anderen arabischen Ländern vorgelegt hat. Sein Überblickswerk „Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative and State Control“ aus dem Jahr 1994 behandelt v.a. Wohlfahrts- und andere soziale NGOs, sowie in einem eigenen Kapitel islamische Organisationen. Auch Unternehmerverbänden und Wirtschaftsvereinigungen ist ein Kapitel gewidmet. Menschenrechts- und Demokratie-NGOs werden allenfalls am Rande erwähnt, jedoch nicht zu einem eigenen Thema gemacht.¹ Die weiteren Arbeiten Sullivans sind nur am Rande für die vorliegende Arbeit interessant.² Empirisches Material,

¹Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Florida: University Press of Florida. Sullivan geht in einem eigenen Kapitel auf die internationalen Beziehungen der ägyptischen nichtstaatlichen Organisationen ein, einschließlich der externen Finanzierung. Eine Datengrundlage hat er hierfür jedoch nicht.

²Sullivan, Denis J. und Abed-Kotob, Sana (1999) *Islam in Contemporary Egypt. Civil Society vs. the State*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner (Es werden v.a. die Muslimbruderschaft und andere islamische Organisationen behandelt); Sullivan, Denis J. (1995) *Non-Governmental Organisations and Freedom of Association. Palestine and Egypt, a Comparative Analysis*, Jerusalem: PASSIA (http://www.passia.org/publications/research_studies/pub_research_no87.htm), abgerufen am 10.06.2002 (Eine vergleichende Studie zu NGOs und ihren gesetzlichen Rahmenbedingungen in Ägypten und den palästinensischen Gebieten aus dem Jahr 1995) und zwei sehr kurze neuere Aufsätze zum Thema NGOs in der arabischen Welt und in Ägypten, die lediglich oberflächliche Zusammenfassungen der Lage enthalten:

das für die vorliegende Arbeit nützlich ist, liefert Khalil in zwei Aufsätzen aus den Jahren 1993 und 1997. Er legt darin u.a. detaillierte Informationen zu sechs ägyptischen Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen vor, die für den empirischen Teil der vorliegenden Arbeit als Ergänzung und zum Vergleich herangezogen werden.³ Haas hat für seine Dissertation zu islamischen Vereinen in Ägypten umfangreiches Quellenstudium betrieben und präsentiert eine Auswertung von mehr als 2000 Medienberichten sowie zahlreichen Gesetzestexten zum nichtstaatlichen Sektor.⁴ Obwohl die Arbeit den Schwerpunkt auf islamische Vereine legt, liefert sie auch einige Informationen zu ägyptischen Menschenrechtsorganisationen, insbesondere durch die detaillierte Darstellung der Debatte um die NGO-Gesetzgebung in den 1990er Jahren. Auch beschreibt Haas sehr detailliert die Struktur des offiziellen NGO-Verbandes, worauf in Kapitel 7 der vorliegenden Arbeit Bezug genommen wird.

Der größte Teil an Material, das zur empirischen NGO-Forschung herangezogen werden kann, stammt jedoch aus Ägypten selbst. An einschlägigen wissenschaftlichen Institutionen in Ägypten sind hier zunächst die sozialwissenschaftliche Fakultät der *American University in Cairo* (AUC) und die politologische Fakultät an der *Cairo University* (CU) zu nennen. Aus diesem Umfeld stammen eine Reihe von Publikationen, die für die vorliegende Arbeit herangezogen werden, u.a. unveröffentlichte Abschlussarbeiten, die empirisches Material oder Vergleichsmaterial zu meinen eigenen Forschungen liefern.⁵ Auch einige Wissenschaftler im regierungsnahen *Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies* nehmen sich zunehmend des Themas an. Dane-

Sullivan, Denis J. (2001) *NGOs in Egypt: Forging a Partnership*, in: Middle East Insight, Juni-Juli 2001, S. 42 und 71 und Sullivan, Denis J. (2000) *NGO's and Development in the Arab World*, in: Civil Society, 9, Nr. 102, S. 11–16.

³Khalil, Georges N. (1997) *Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten*, in: Orient, 38, Nr. 3, S. 456–464

⁴Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg.

⁵Die für die vorliegende Arbeit hinzugezogenen Abschlussarbeiten sind: Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRILA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo; Wafa, Manar Mohsen (1992) *Regional Non-governmental Organizations & Human Rights in the Arab World with a Special Reference to the Arab Lawyers Union & the Arab Organization for Human Rights*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo und Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo. Eine weitere für das Thema interessante Monographie aus dem Umfeld der AUC ist Mišrī, Sanā (1998): *Tamwīl wa taḥbīr: qiṣṣat al-ḡamīyāt ḡayr al-ḥukūmīya*, Kairo: *Sīnā li-n-našr*. Sie war trotz intensiver Suche nicht aufzufinden, da sie in den Bibliotheken nicht vorhanden war und der Verlag, in dem sie erschienen ist, nicht mehr existiert.

ben stammen aus dem NGO-Sektor selbst zahlreiche Veröffentlichungen, die sich mit der Situation der nichtstaatlichen Organisationen unter verschiedenen Aspekten beschäftigen.

Bei all diesen Publikationen sollte berücksichtigt werden, dass sie ganz überwiegend von Personen stammen, die mit ihrer Arbeit bestimmte eigene Interessen in Ägypten verfolgen oder bestimmten Einschränkungen unterworfen sind. Zu den Einschränkungen zählt in erster Linie das autoritäre Umfeld, das eine freie Wissenschaft nicht zulässt. Daneben bedeutet die Rücksichtnahme auf die jeweiligen Geldgeber eine gewisse Einschränkung. Bezogen auf die Interessenlage ist festzuhalten, dass viele der Publikationen *über* NGOs auch *von* NGOs stammen und dazu tendieren, diese eher unkritisch darzustellen. Dies gilt auch für einige Sozialwissenschaftler an den Universitäten. Diese sind teilweise auch als Aktivisten in NGOs tätig und verfolgen daher neben ihren wissenschaftlichen Interessen auch die Interessen ihrer Organisationen. Veröffentlichungen aus diesem Spektrum beinhalten häufig eine eher politische als wissenschaftliche Analyse. Bei der Verwendung von empirischem Material bleibt beispielsweise meist unklar, unter welchen methodischen Gesichtspunkten es ausgewählt wird.

Die Literatur, die den Begriff NGO im Titel führt, ist vielfältig und zahlreich, und nicht immer ist gleich erkennbar, welche Art von Organisationen darin behandelt werden. Ein großer Teil von Publikationen zu ägyptischen NGOs beschäftigt sich ausschließlich mit Organisationen im sozialen Bereich, ohne dies immer deutlich zu machen. Sie bezieht sich auf Wohlfahrtsorganisationen und Organisationen, die verschiedene soziale Dienstleistungen anbieten.⁶ Die Organisationen, auf die sich die vorliegende Arbeit bezieht, werden darin gar nicht behandelt.

Hier ist ein kleiner Exkurs zur NGO-Typologie in Ägypten und der Literatur zu ägyptischen NGOs angebracht. Bei dem größten Teil der als „NGO“ beschriebenen Organisationen handelt es sich um Phänomene, die sich deutlich unterscheiden von den in der vorliegenden Arbeit untersuchten NGOs. Zunächst ist festzustellen, dass ein großer Teil derjenigen Organisationen, die von offizieller ägyptischer Seite und meist auch in der Literatur als „NGO“ bezeichnet werden, sogenannte „Entwicklungsorganisationen“ (*ḡamīyāt tanmīya*, in der englischsprachigen Literatur mit *community development associati-*

⁶Vgl. z.B. *ʿAwda, Maḥmūd* (Hrsg.) (2000): *Wāqīʿ wa mustaqbal al-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya. Dirāsāt al-arbaʿa aqṭār arabīya*, 1. Aufl., Kairo: *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya*; *ʿAbd as-Samak, Naḡwa* (1999): *Al-qiṭāʿ al-ahlī wa-t-tanmīya al-iqtisādīya fī miṣr*, Kairo: Center for the Study of Developing Countries, *Maktabat at-tanmīya* Nr. 4; *Tābit, Aḥmad* (1999): *Ad-dawr as-siyāsī at-taqāfī li-l-qiṭāʿ al-ahlī*, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*; *Šukr, ʿAbd al-Ġaffār* (Hrsg.) (1998): *Al-ḡamīyāt al-ahlīya wa azmat at-tanmīya l-iqtisādīya wa-l-iḡtimāīya fī miṣr*, Kairo: *Markaz al-buḥūṭ al-arabīya, Dār al-amīn*.

ons (CDA) bezeichnet) sind, die als *ḡamʿīya* beim Sozialministerium registriert sind. Diese haben – so stellt es Sullivan dar – ihre Wurzeln in der unter Nasser mit der Schaffung des Gesetzes Nr. 32/1964 vorgenommenen staatlichen bürokratischen Organisation des gesellschaftlichen Sektors. Damals seien sogenannte soziale Einheiten (*wiḥdāt iḡtimāʿīya*) geschaffen worden, die später größtenteils mit den „Entwicklungsorganisationen“ verschmolzen seien oder in diese umgewandelt worden seien.⁷

Die CDAs können als nahezu vollständig in die staatliche Administration integriert angesehen werden. Sie gelten als größtenteils von der Regierung kooptiert, die sie verwaltungstechnisch, personell, programmatisch und finanziell unter Kontrolle hat. Nach Darstellung von Abderrahman sind viele der jüngeren darunter vom Sozialministerium selbst gegründet.⁸ In einer Studie wird darauf hingewiesen, dass in diesen Organisationen insgesamt 60.000 Angestellte des Sozialministeriums tätig seien.⁹ Diese Entwicklungsorganisationen werden vom Sozialministerium als eigener Typ von NGO behandelt und in seinen Statistiken gesondert ausgewiesen. Abgegrenzt werden sie in den Darstellungen des Sozialministeriums gegenüber den (häufig religiösen) Wohlfahrtsorganisationen (*ḡamʿīyāt ḥayrīya*).

Für einige Verwirrung sorgen die Übersetzungen der Bezeichnungen für nichtstaatliche Organisationen. In Ägypten wird der Begriff „NGO“ (bzw. seine wörtliche Übersetzung *munazzama ḡayr ḥukūmīya*) häufig nur für diejenigen Organisationen verwendet, die ihrem Auftreten oder ihrem Prestige nach als „westlich“ empfunden werden, was insbesondere für die Menschenrechtsorganisationen gilt. Der Begriff ist teilweise negativ konnotiert und/oder wird von interessierter Seite in negativen Zusammenhängen verwendet. Ben Nefissa spricht auch von der „politischen Konnotation“ dieses Begriffs, die negativ besetzt sei.¹⁰

Viel häufiger und für ein viel breiteres Spektrum an Organisationen wird die Bezeichnung *ḡamʿīya ahlīya* (Bürgervereinigung) verwendet. Das Sozial-

⁷Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Florida: University Press of Florida, S. 15-16.

⁸Abdelrahman, Maha M. (2004) *Civil Society Exposed. The Politics of NGOs in Egypt*, London/New York: Tauris Academic Studies, S. 8.

⁹*Bin Naftsa, Sāra und Qandīl, Amānī* (1995): *Al-ḡamʿīyāt al-ahlīya fī miṣr*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa l-istrāṭīḡīya, S. 102. Wahrscheinlich sind diese Organisationen auch die hauptsächlichen Empfänger der staatlichen Unterstützung aus dem Hilfsfond für nichtstaatliche Organisationen (*ṣundūq iʿānat al-ḡamʿīyāt wa-l-muʿassasāt al-ḥāṣṣa*). Seine Einnahmen stammen ganz überwiegend aus *zakāt*-Mitteln. Er vergibt sowohl einmalige Mittel als auch regelmäßige finanzielle Unterstützung an Organisationen, die beim Sozialministerium registriert sind. Vgl. a.a.O., S. 268-269.

¹⁰Ben Nefissa, Sarah (2002) *Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d'une problématique*, in: Ben Nefissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS, S. 7–26, S.12.

ministerium beispielsweise und andere offizielle Institutionen benutzen den Begriff *ḡamā'iyāt ahlīya*. Damit sind diejenigen Organisationen gemeint, die beim Sozialministerium registriert sind. Unter die Kategorie der *ḡamā'iyāt* fallen beispielsweise die beiden o.g. Typen der Entwicklungs- und Wohlfahrtsorganisationen. Mit dieser Bezeichnung ist Sozialarbeit konnotiert, auch religiöse Wohlfahrt, die sich an lokalen Bedürfnissen orientiert, während die *munazzamāt*, wie sie manchmal auch verkürzt genannt werden, im ständigen Verdacht stehen, einer ausländischen Agenda zu folgen, die Ägypten schadet. Allerdings ist dieser Bedeutungsunterschied nur tendenziell, nicht absolut, festzustellen. Es werden teilweise auch beide Bezeichnungen austauschbar verwendet oder Mischformen wie *munazzamāt ahlīya*.

In den englischen Übersetzungen und Publikationen wird meist für alle genannten arabischen Begriffe und Kategorien der Begriff „NGO“ verwendet, dazu kommen weitere Bezeichnungen, die meist nicht mit der in Ägypten verwendeten Kategorisierung zusammenhängen; Sullivan etwa verwendet „PVO“ (Private Voluntary Organization). So bleibt oft unklar, von welcher Art von NGOs die Rede ist. Inwiefern die hier untersuchten NGOs von diesen Kategorisierungen betroffen sind, wird im Folgenden v.a. anhand der Frage nach der Registrierung deutlich werden. Zuvor sollen jedoch die Bestandsaufnahme der Quellen zur empirischen NGO-Forschung in Ägypten fortgesetzt und vervollständigt werden.

Der wichtigste ägyptische Sozialwissenschaftler, der sich mit Fragestellungen zu Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Organisationen in Ägypten und der arabischen Welt beschäftigt, ist der an der *American University of Cairo* (AUC) lehrende Soziologe Saad Eddin Ibrahim. Er ist auch gleichzeitig Direktor des *Ibn Khaldun Centers*, auf dessen Publikationstätigkeit weiter unten näher eingegangen wird. Ibrahim schreibt seit vielen Jahren in englischer und arabischer Sprache zu verschiedenen Aspekten des Themas. Auch in westlichen Werken zum Thema ist er prominent vertreten.¹¹

Aus dem Umfeld des *Ibn Khaldun Center* stammen zahlreiche empirische Arbeiten zum nichtstaatlichen Sektor in Ägypten, dieses Thema steht im Zentrum seiner Aktivität. U.a. wird die in der vorliegenden Arbeit häufig ziti-

¹¹Die für die vorliegende Arbeit wichtigen Publikationen Ibrahims sind: *Ibrāhīm, Saʿd ad-Dīn* (1998) *Dawr al-muʿassasāt al-mihanīya wa l-andīya al-fikrīya fī daʿm taqāfat al-muḡtamaʿ al-madanī: ḡalaqāt niqāsīya*, Kairo: *Dār al-āmin*; *Ibrāhīm, Saʿd ad-Dīn* (1997): *Dawr ḡamā'iyāt wa marākiz al-baḥt fī daʿm taqāfat al-muḡtamaʿ al-madanī: ḡalaqāt niqāsīya*, Kairo: *Dār al-āmin*; Ibrahim, Saad Eddin (1996a) *An Assessment of Grass Roots Participation in the Development of Egypt*, in: *Cairo Papers of Social Science* 19, Nr. 3; Ibrahim, Saad Eddin (1996b) *Egypt, Islam and Democracy. Twelve Critical Essays*, Kairo: American University Press; Ibrahim, Saad Eddin (1995b) *Civil Society and the Prospects of Democratization in the Arab World*, in: Norton, Augustus Richard (Hrsg.) *Civil Society in the Middle East*, Band 1, Leiden / New York / Köln: E.J. Brill, S. 26–54.

tierte Monographie von Moheb Zaki dort veröffentlicht.¹² Zahlreiche kürzere Arbeiten werden in Form von Artikeln in der Zeitschrift des Zentrums, *Al-muḡatamaʿ al-madanī* oder *Civil Society* (die Zeitschrift erscheint in arabischer und englischer Sprache), veröffentlicht.¹³ Wichtigste Publikation des Zentrums ist ein Jahresbericht mit dem Titel *Al-muḡtamaʿ al-madanī wa-t-taḥawwul ad-dīmūqrāṭī fī l-waṭan al-ʿarabī* (Die Zivilgesellschaft und der demokratische Wandel in der arabischen Welt), der seit 1992 erscheint.¹⁴ Der Bericht erscheint in arabischer Sprache, teilweise gibt es kürzere englischsprachige Versionen, die die arabische Ausgabe zusammenfassen. Die Berichte behandeln die gesamte arabische Welt in einzelnen Länderübersichten. Diese stellen jeweils chronologisch die wichtigsten Ereignisse (bezogen auf Demokratie und Zivilgesellschaft) dar, beispielsweise Wahlen (auch in zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Studentenorganisationen und Berufsverbänden) oder institutionelle Veränderungen, aber auch einzelne Festnahmen und Gerichtsverfahren. Danach folgt eine kurze summarische Einschätzung der Lage der Demokratie und der Zivilgesellschaft in dem jeweiligen Land. Die Quellen, aus denen sich die Darstellungen speisen, werden meist nicht genannt, es scheint sich größtenteils um Medienberichte und Ähnliches zu handeln. Mit der Schließung des Zentrums und der Inhaftierung des Direktors Saad Eddin Ibrahim und anderer Mitarbeiter im Jahr 2000 wird die Herausgabe des Berichts vorübergehend eingestellt, seit 2003 erscheint er wieder.

Maha Abdelrahman ist ebenfalls an der soziologischen Fakultät der AUC mit einem thematischen Schwerpunkt auf dem ägyptischen NGO-Sektor tätig; sie setzt sich äußerst kritisch mit den Entwicklungen in der ägyptischen Zivilgesellschaft auseinander. Sie greift insbesondere die in ihren Augen stark ideologisch aufgeladenen Konzepte der Zivilgesellschaft aus Wissenschaft und Politik scharf an. Abdelrahman will der „schönfärberischen Darstellung der meisten Beiträge“ eine konfliktbetonte Sicht entgegenstellen und den „häufig reaktionären Charakter von zivilgesellschaftlichen Organisationen“ darstellen. Die ägyptische Zivilgesellschaft sei eine Arena des politischen Kampfes, in der sich unterschiedliche politische Kräfte der zivilgesellschaftlichen Organisationen bedienen. In ihrer erst kürzlich erschienenen Monographie legt sie Ergebnisse einer eigenen empirischen Erhebung zu ägyptischen NGOs vor, im

¹²Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center.

¹³Beispielsweise Ibrahim, Saad Eddin, Adli, Huwaida und Shihata, Dina (1999) *History of Egyptian Civil Society*, in: *Civil Society*, 8, Nr. 91, S. 15–18 (<http://www.ibnkhaldun.org/newsletter/1999/july/essay2.html>), abgerufen am 31.01.2002; Beshara, Miranda (1999) *The Egyptian NGO Sector: Prospect and Challenges*, in: *Civil Society*, August 1999 (<http://www.ibnkhaldun.org/newsletter/1999/aug/essay2.html>), abgerufen am 03.02.2002.

¹⁴Die aktuellste mir zugängliche Ausgabe ist 2004 erschienen: *Manṣūr, Šarīf* (Hrsg.) (2004): *Al-muḡtamaʿ al-madanī wa-t-taḥawwul ad-dīmūqrāṭī wa-l-aqallīyāt fī l-waṭan al-ʿarabī ḥilāl ʿam 2003*, Kairo: *Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāʿiya*.

Zuge derer sie eine Auswahl von ägyptischen NGOs aus verschiedenen Bereichen analysiert.¹⁵

In unserem Zusammenhang interessant ist auch eine etwas ältere Studie der an der AUC tätigen Sozialanthropologin Nadjé al-Ali zu verschiedenen ägyptischen Frauenorganisationen, die teilweise auch in die Auswahl der vorliegenden Arbeit aufgenommen sind.¹⁶ Al-Alis Grundlage bilden ihre eigene Erfahrung als Aktivistin sowie zahlreiche Interviews und Analysen der Publikationen der entsprechenden Organisationen, bezogen v.a. auf die Mitte der 1990er Jahre. Ihr Hauptthema ist die Frage nach Identität und Authentizität, und so stellt sie in erster Linie Diskurse und Auseinandersetzungen innerhalb der ägyptischen Frauenbewegung dar und weniger organisationssoziologische Aspekte. Ihre Schilderung der Debatten um die ausländische Finanzierung ägyptischer NGOs in den von ihr analysierten Frauenorganisationen bildet eine gute Quelle zur Ergänzung meiner eigenen Forschung in diesen NGOs.

An der *Cairo University* ist es v.a. der Politologe Mustafa Kamil as-Sayyid und sein Lehrstuhl, der sich kontinuierlich mit nichtstaatlichen Akteuren in Ägypten auseinandersetzt. Mit Ibrahim gehört er zu denjenigen ägyptischen Sozialwissenschaftlern, deren Arbeiten auch einem internationalen Publikum bekannt sind. In den einschlägigen in den USA veröffentlichten Sammelbänden ist er jeweils mit eigenen Beiträgen vertreten.¹⁷ Darin stellt er die Geschichte der Debatte um den Begriff „Zivilgesellschaft“ in der arabischen Welt und die kritischen Positionen einiger arabischer Intellektueller dar und setzt sich mit der Frage auseinander, inwiefern von einer ägyptischen Zivilgesellschaft gesprochen werden könne. Auch auf die Frage der externen Förderung geht er ein, jedoch ohne empirische Grundlage bezogen auf die geförderten NGOs.

¹⁵Abdelrahman, Maha M. (2004) *Civil Society Exposed. The Politics of NGOs in Egypt*, London/New York: Tauris Academic Studies; Abdel Rahman, Maha (2002) *The Politics of 'unCivil' Society in Egypt*, in: Review of African Political Economy, März 2002, Nr. 91, S. 21–36.

¹⁶Al-Ali, Nadjé Sadig (1999) *A Mirror of Political Culture in Contemporary Egypt: Divisions and Debates Among Women Activists*, in: Cairo Papers for Social Science, 22, Nr. 4, S. 118–143.

¹⁷Sayyid, Mustapha Kamel (1995b) *The Concept of Civil Society and the Arab World*, in: Brynen, Rex, Korany, Bahgat und Noble, Paul (Hrsg.) *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 1, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 131–147; Sayyid, Mustapha Kamel (1995a) *A Civil Society in Egypt?* in: Norton, Augustus Richard (Hrsg.) *Civil Society in the Middle East*, Band 1, Leiden / New York / Köln: E.J. Brill, S. 269–293 und Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73. Von Sayyid stammt auch eine Studie zum ideologischen Hintergrund arabischer Menschenrechtsaktivisten, in der er eine umfangreiche Auswertung einer Reihe von Publikationen der *Arab Organization for Human Rights* vornimmt: Sayyid, Mustapha Kamel (1997) *Theoretical Issues in the Arab Human Rights Movement*, in: Arab Studies Quarterly, 19, Nr. 1, S. 23–30.

Eine weitere Institution sozialwissenschaftlicher Forschung ist das *Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies* in Kairo. Es gibt jedes Jahr unter dem Titel *At-taqrīr al-istratīḡī al-arabī* (Titel der englischsprachigen Ausgabe: *Arab Strategic Report*) einen Bericht über aktuelle politische Entwicklungen in Ägypten und der gesamten arabischen Welt heraus. Der *Arab Strategic Report* erscheint seit 1986 jährlich in arabischer Sprache, unregelmäßig auch mit entsprechenden englischsprachigen Ausgaben, die den arabischen Bericht in einer Kurzform zusammenfassen. Absicht des Berichts ist es, regelmäßig strategische Perspektiven aus einer arabisch-ägyptischen, und dabei tendenziell nationalistischen, Sicht darzustellen. Weite Teile des Berichts befassen sich mit der politischen Entwicklung in Ägypten selbst, darunter auch mit gesellschaftlichen Gruppen wie Berufsverbänden, Gewerkschaften, Parteien oder NGOs. Abschnitte zu diesen Gruppen erscheinen jedoch nicht systematisch und regelmäßig in allen Jahrgängen. NGOs, mit denen sich die vorliegende Arbeit beschäftigt, werden lediglich in den beiden Jahrgängen 1999 und 2001 behandelt.¹⁸ Die Texte setzen sich in erster Linie mit den Entwicklungen um die neue Gesetzgebung für NGOs auseinander. Daten zu NGOs sind nicht in den Darstellungen enthalten. Wenn Statistiken u.ä. dargestellt werden, stammen sie vom Sozialministerium und beruhen nicht auf eigenen Forschungen. Dies ist insofern wichtig, als dass solche Daten sich nicht auf die Gruppe von NGOs beziehen können, die in der vorliegenden Arbeit untersucht werden. Die Statistiken des Sozialministeriums enthalten lediglich Angaben zu dort registrierten NGOs. Der größte Teil der hier zur Debatte stehenden NGOs ist jedoch bis mindestens im Jahr 2002 nicht dort registriert.¹⁹ Diese Tatsache

¹⁸ *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa 'l-istratīḡīya* (Hrsg.): *At-taqrīr al-istratīḡī 'l-arabī*, Kairo, div. Jahrgänge. Gesichtet wurden die Jahrgänge 1989, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 und 2002/2003. Im Einzelnen werden darin folgenden nichtstaatlichen Gruppen eigene Abschnitte gewidmet (in den nicht aufgeführten Jahrgängen gibt es keinen eigenen Abschnitt zu nichtstaatlichen Organisationen): 1989 Interessengruppen, 1995 Berufsverbände; 1996 Berufsverbände; 1998 Parteien; 1999 Parteien, Berufsverbände, Bürgervereinigungen (*ḡam'īyāt ahlīya*); 2001 Parteien, Bürgervereinigungen; 2002/2003 Berufsverbände. In den ersten beiden Bänden des Berichts, 1985 und 1986, sind offensichtlich Interessengruppen thematisiert, wie Leenders anmerkt (Leenders, Reinoud (1996) *The Struggle of the State and Civil Society in Egypt. Professional Organizations and Egypt's Careful Steps Towards Democracy*, Amsterdam: Middle East Research Associates (MERA), Occasional Papers No. 26, S. 3). Diese beiden Jahrgänge waren mir nicht zugänglich.

¹⁹ Aus diesem Grund ist es auch nicht möglich, das ebenfalls beim *Al-Ahram Center* erschiene aktuelle Verzeichnis von Nichtregierungsorganisationen in Kairo zu verwenden. Alle Angaben darin stammen aus offiziellen Quellen, überwiegend vom Sozialministerium, teilweise auch vom offiziellen Dachverband für NGOs. Die NGOs, die Thema der vorliegenden Arbeit sind, sind darin nicht aufgenommen. Vgl. *Abd al-Wahhāb, Ayman as-Sayyid* (Hrsg.) (2003): *Dalīl al-ḡam'īyāt al-ahlīya at-tanmawīya fī muḡāfazat al-qāhira*, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istratīḡīya*. Vom selben Autor stammt auch ein Kapitel zur ägyptischen Zivilgesellschaft in einem Sammelband zur „demokratischen Entwicklung Ägyptens“, der 2003 ebenfalls

ist allgemein bekannt, wird jedoch in einem Großteil der Literatur nicht berücksichtigt. Allgemeine Aussagen zu „den ägyptischen NGOs“ werden häufig auch auf solche Organisationen bezogen, die damit gar nicht gemeint sein können. Das Sozialministerium ist so die Quelle vieler Angaben, die ihren Weg auch in die westliche Sekundärliteratur gefunden haben. Das Wissen um die damit verbundenen Grenzen der Aussagefähigkeit dieser Angaben geht auf dem Weg jedoch meist verloren.

Die Darstellungen im *Arab Strategic Report* sind interessant für die Darstellung der Auseinandersetzung um die Gesetzgebung. Da das *Al-Ahram Center* als regierungsnah bezeichnet werden kann, können seine Veröffentlichungen als die in Ägypten „offiziell akzeptierte Version“ gelesen werden. Insofern sind seine Berichte auch interessant in Bezug auf die zunehmende Bedeutung, die der Sektor der nichtstaatlichen Organisationen in ihnen gewinnt.²⁰

Eine Veröffentlichung aus dem *Al-Ahram Center* soll noch erwähnt werden: Im Jahr 2000 erscheint in Zusammenarbeit mit der politologischen Fakultät der *Cairo University* eine Monographie zur kulturellen und politischen Rolle des „Bürgersektors“ (*al-qiṭāʿ al-ahlī*) in Ägypten. Darin gibt es eine Kapitel zu *Advocacy*-Organisationen (*ḡamʿiyāt ad-difāʿ*, deutlich eine Rückübersetzung aus dem Englischen), zu denen zwei Fallbeispiele dargestellt werden. Eines der Fallbeispiele ist eine NGO, die auch in die Auswahl der vorliegenden Arbeit eingegangen ist, die *Ḡamʿiyat nidāʾ al-ḡadīd* (*New Civic Forum*). So stellt diese Studie eine der wenigen Arbeiten dar, die zur Ergänzung des empirischen Materials herangezogen werden können.²¹

Vom *Al-Ahram Center* werden neben den erwähnten Publikationen die Zeitschriften *Ad-dīmūqrāṭīya* und *Aḥwāl miṣrīya* herausgegeben, die ein breit gestreutes Themenspektrum zur ägyptischen Politik und Gesellschaft abdecken und in denen hin und wieder Artikel zu ägyptischen NGOs oder zur

im *Al-Ahram Center* erschienen ist: ʿAbd al-Maḡīd, Waḥīd (Hrsg.) (2003): *At-taṭawwur ad-dīmūqrāṭī fī miṣr. Al-barlamān wa-l-aḥzāb wa-l-muḡtamaʿ al-madanī fī mīzān*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya. Auch zeichnet er für zwei Ausgaben der *Kurrāsāt istrāṭīḡīya* (*Strategic Papers*) des Zentrums verantwortlich, die sich mit dem NGO-Gesetz auseinandersetzen: ʿAbd al-Waḥḥāb, Ayman as-Sayyid (2002): *Al-qānūn li-l-munazzamāt ḡayr al-ḥukūmīya: awlawīyāt wa taḥadīyāt*, *Kurrāsāt istrāṭīḡīya* Nr. 121/2002 und ʿAbd al-Waḥḥāb, Ayman as-Sayyid (2000): *Al-qānūn li-l-munazzamāt ḡayr al-ḥukūmīya: naḥwa tanšīḡ al-muḡtamaʿ al-madanī fī miṣr*, *Kurrāsāt istrāṭīḡīya* Nr. 89/2000, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya.

²⁰Eine Bemerkung am Rande: Auch das *Al-Ahram Center* wird seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend von nicht-ägyptischen Geldgebern finanziert, eine Entwicklung, die intern für einige Auseinandersetzung gesorgt hat. Es wäre interessant, die Veröffentlichungen des Zentrums daraufhin zu untersuchen, welche Themen zu welchen Zeiten behandelt werden. Die zunehmende Beachtung des nichtstaatlichen Sektors im *Arab Strategic Report* kann einen Grund auch in der stärkeren Orientierung an den Wünschen der Geldgeber haben, die Herausgabe des Berichts wird seit einigen Jahren von der *Ford Foundation* finanziert.

²¹Tābit, Aḥmad (1999): *Ad-dawr as-siyāsī wa-t-ṭaqāfī li-l-qiṭāʿ al-ahlī*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya.

ägyptischen Zivilgesellschaft erscheinen. Diese sind jedoch in den meisten Fällen sehr allgemein und legen zum größten Teil keine empirischen Forschungsergebnisse zu ägyptischen NGOs vor.²²

Insgesamt nimmt das Thema Nichtregierungsorganisationen in den Forschungen und Publikationen des Zentrums nicht besonders viel Raum ein, verglichen z.B. mit der wirtschaftlichen Entwicklung Ägyptens oder Fragen der internationalen Zusammenarbeit.

Zwei Wissenschaftlerinnen sind noch zu nennen, die sowohl im und aus dem *Al-Ahram Center* heraus als auch in anderen Institutionen eine Reihe von Monographien und Aufsätzen zu ägyptischen und arabischen Nichtregierungsorganisationen veröffentlicht haben: Amani Qandil (*Amānī Qandīl*) und Sara Ben Nefissa (*Sāra Bin Nafīsa*). 1995 erscheint beim *Al-Ahram Center* ihr Standardwerk *Al-ḡamʿīyāt al-ahlīya fī miṣr*, das acht Überblickskapitel zu Themen wie Geschichte, geographische Verortung oder Finanzierung der Bürgerorganisationen in Ägypten enthält, sowie ein umfangreiches Verzeichnis aller aller dieser Organisationen, das mehr als 600 Seiten umfasst.²³ Qandil und Ben Nefissa verwenden ebenfalls Daten aus dem Sozialministerium, vom offiziellen NGO-Dachverband und von der zentralen Statistik-Behörde, was die NGOs, die in die vorliegende Studie aufgenommen sind, wieder ausschließt. Ohnehin endet die Aufnahme von Daten für dieses Werk mit dem Jahr 1994 – viele der NGOs aus dieser Arbeit sind erst danach gegründet worden. So verdienstvoll diese umfangreiche Veröffentlichung ist, kann sie daher nur eingeschränkt für die vorliegende Arbeit verwendet werden.

²²Eine Durchsicht der Zeitschriften nach Artikeln zur Zivilgesellschaft oder zu Nichtregierungsorganisationen ergibt folgende Ergebnisse: *ʿAdlī, Huwaydā: Al-muḡtamaʿ al-madanī al-arabī wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya*, Nr. 7 (Juli 2002); *Qāsim, Muḥī ad-Dīn: Al-munazzamāt ḡayr al-ḥukūmiya wa-dīmuqrāṭīya. Al-ʿalāqāt ad-dawlīya*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya*, Nr. 2 (Sommer 2001); *ʿAbd al-Fattāḥ, Nabil: Al-muḡtamaʿ al-madanī al-miṣrī fī ʿalam muḏṭarrib*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya*, Nr. 6 (Frühling 2002); *Qandīl, Amānī: Al-muḡtamaʿ al-madanī*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya*, Nr. 9 (Januar 2003); *Ṣubḥī, Aḥmad: Inḥiyār ustūrat al-muḡtamaʿ al-madanī*, in: *Aḥwāl miṣrīya*, Nr. 9 (Sommer 2000); *Al-Malaṭī, Iḥāb: Al-muqawwimāt at-ṭaqāfiya li-l-muḡtamaʿ al-madanī al-miṣrī*, in: *Aḥwāl miṣrīya*, Nr. 10 (Herbst 2000); *Ṣiyām, ʿImād: Al-islām wa-l-ḡamʿīyāt al-ahlīya*, in: *Aḥwāl miṣrīya*, Nr. 11 (Winter 2001); *ʿAbd ar-Rasūl, Ḥālid: Qirāʾa fī zāhirat al-luḡān aš-šabiya*, in: *Aḥwāl miṣrīya*, Nr. 12 (Frühling 2001); *ʿAbd al-Wahhāb, Ayman as-Sayyid: Naḥwa ʿādat tanzīm al-muḡtamaʿ al-madanī*, in: *Aḥwāl miṣrīya*, Nr. 13 (Sommer 2001); in Band 4, Nr. 4 div. Artikel zu Gewerkschaften.

²³*Qandīl, Amānī und Bin Nafīsa, Sārā (1995): Al-ḡamʿīyāt al-ahlīya fī miṣr*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya. In der Einleitung zu diesem Verzeichnis erwähnen Qandil und Ben Nefissa seine Vorläufer: Bereits 1936 erscheint das erste Verzeichnis von *ḡamʿīyāt* in Kairo, das von Regierungsstellen in englischer Sprache verfasst wird, 1948 erscheint das gleiche auf Arabisch, 1953 entsteht ein erstes wissenschaftliches Verzeichnis aus der AUC, danach erscheinen 1970 und 1980 jeweils Verzeichnisse, die von einem der regionalen Dachverbände veröffentlicht werden (S. 299).

Neben diesem ersten großen Standardwerk existieren von Qandil und Ben Nefissa weitere Veröffentlichungen, die sich mit verschiedenen Aspekten ägyptischer und arabischer NGOs befassen. In unserem Zusammenhang ist noch erwähnenswert die ebenfalls beim *Al-Ahram Center* erschienene Monographie Qandils zum Thema Frauen-, *Advocacy*- und Entwicklungsorganisationen in Ägypten. Der Teil zu *Advocacy*-Organisationen bezieht sich auf insgesamt 138 Organisationen, und hier sind ausdrücklich auch solche Organisationen mit aufgenommen, die nicht beim Sozialministerium registriert sind. Offensichtlich beruhen diese Aussagen auch auf eigenen Studien von Qandil und nicht mehr nur auf offiziellen Angaben.²⁴

Seit einigen Jahren ist Qandil Direktorin der nichtstaatlichen NGO-Dachorganisation *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (*Arab NGO Network*) mit Sitz in Kairo, die in der Folge mehrerer arabischer NGO-Konferenzen im Jahr 2002 gegründet wird. Die Organisation zielt darauf ab, NGOs in der gesamten arabischen Welt zu vernetzen. Vorsitzender des *board of trustees* ist der saudische Prinz Talal bin Abd al-Aziz (*Talāl Bin ‘Abd al-Azīz*), der 1981 auch den wichtigsten Geldgeber des Netzwerks, das *Arab Gulf Programme for United Nations Development Organizations* (AGFUND), mit gründet.²⁵

Eine der ersten Aktivitäten des Netzwerks ist die Herausgabe eines Verzeichnisses aller arabischer NGOs.²⁶ Es zielt darauf ab, alle arabischen NGOs zu verzeichnen, ein Anspruch, der sich jedoch schon nach oberflächlicher Durchsicht als nicht erfüllt herausstellt. Auf Ägypten bezogen liegt schon die Anzahl der aufgeführten NGOs viel niedriger als in vielen anderen Quellen angegeben. Dazu kommt, dass einzelne Filialen einer einzelnen NGO in dem Führer als eigene NGOs aufgeführt werden; so sind beispielsweise große islamische Wohlfahrtsorganisationen mit vielen Büros in verschiedenen Stadtvierteln vertreten, die jeweils als eigene Organisation aufgeführt werden. Die Zahl sagt also nichts darüber aus, wieviele NGOs tatsächlich erfasst sind. Das Verzeichnis ist in eine elektronische Datenbank eingegangen, von der später noch die Rede sein wird, und soll auch bald in einer Neuauflage in gedruckter Form erscheinen.

²⁴Qandīl, Amānī (1998): *Al-amal al-ahlī wa-t-taḡayyur al-iḡtimāī. Munazzamāt al-mara wa-difā‘ wa-r-ray wa-t-tanmīya fī miṣr*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya.

²⁵Die Geschichte des Netzwerks ist dargestellt in: *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (Hrsg.) (2003): *Aš-šabakāt al-arabīya li-l-munazzamāt ḡayr al-ḥukūmīya*, Kairo, S. 35-78.

²⁶*Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (Hrsg.) (1997): *Ad-dalīl al-awwal li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya*, Kairo. Das Netzwerk ist bereits einige Jahre vor seiner offiziellen Gründung aktiv, daher liegt das Erscheinungsdatum einige Jahre vor dem o.g. Gründungsdatum 2002.

Seit dem Jahr 2001 veröffentlicht *Šabaka* einen Jahresbericht zu Nichtregierungsorganisationen in der arabischen Welt.²⁷ Er ist nach Ländern aufgeteilt und enthält für jedes Land eine kurze Überblicksdarstellung zur Lage der Nichtregierungsorganisationen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf „Entwicklungsorganisationen“, deren positive Rolle für die Gesellschaft betont wird. Der aktuellste mir zugängliche Bericht für das Jahr 2003 beschäftigt sich beispielweise mit der Rolle der NGOs bei der Armutsbekämpfung. Die meisten Angaben stammen aus den erwähnten staatlichen Quellen, die Berichterstattung über offizielle Anlässe, wie z.B. die Jahreskonferenzen des offiziellen NGO-Dachverbands, nimmt viel Raum ein. Reden Mubaraks und seiner Frau (die häufig die Schirmherrschaft für Aktivitäten des offiziellen Dachverbands übernimmt) werden ausführlich zitiert. Es werden fast ausschließlich Projekte dargestellt, die von staatlichen oder quasi-staatlichen Institutionen betreut oder durchgeführt werden. Dabei ist vor allem der Nationale Rat für Frauen zu nennen, der immer wieder erwähnt wird.²⁸ Qandil, die immer für den Teil zu Ägypten verantwortlich zeichnet, beruft sich bisweilen auf recht alte Daten, so benutzt sie in dem Bericht für das Jahr 2003 Angaben aus dem *Human Development Report* der UN für das Jahr 1996.²⁹

Interessant ist an diesem Bericht v.a., dass er trotz seiner regierungsnahen Ausrichtung auf Menschenrechtsorganisationen eingeht. Im Bericht zum Jahr 2003 werden Menschenrechte als möglicher Tätigkeitsbereich für die Kategorie *Advocacy*-Organisationen genannt (neben Umwelt- und Verbraucherschutz), zu der in dem Bericht 53 bzw. 0,4% der insgesamt 14.748 registrierten Organisationen gezählt werden.³⁰ Auch im Vorgängerbericht aus dem Jahr 2002 wird darauf hingewiesen, dass Nichtregierungsorganisationen eine klare politische Rolle einnehmen können, was als ein Hinweis auf die Menschenrechtsorganisationen gewertet werden kann. Die Ausführungen zu der genannten politischen Rolle beziehen sich allerdings auf Aktivitäten einiger Organisationen in Bezug auf die palästinensische Intifada, („standhaft gegen den Zionismus“) und auf Protestaktionen gegen die US-amerikanische Irak-Politik, zwei Themen, bei denen eine politische Betätigung als eher ungefährlich einzuschätzen ist.³¹ Ähnliches gilt für den Hinweis von Qandil, dass

²⁷Die drei bisher erschienenen Berichte tragen die Titel (jeweils herausgegeben von *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya*) (2004): *At-taqrīr as-sanawī at-tālīṭ li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2003. Mukāfaḥat al-faqr wa-l-ishām fī t-tanmīya al-bašarīya*; (2003): *At-taqrīr as-sanawī at-tānī li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2003* und (2002): *At-taqrīr as-sanawī al-awwal li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2001*, alle erschienen in Kairo bei *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya*.

²⁸Vgl. den Bericht zum Jahr 2003, S. 270-275.

²⁹a.a.O., S. 263-264.

³⁰a.a.O., S. 265.

³¹Bericht zum Jahr 2002, S. 208-209.

einige der Menschenrechtsorganisationen sich gegen die „Kampagne gegen Muslime“ nach dem 11. September 2001 eingesetzt hätten, was als ein weiterer Aspekt ihrer „politischen Rolle“ angeführt wird.³² Im ersten Bericht aus dieser Reihe, der auf das Jahr 2001 bezogen ist, werden einige Angaben zu Menschenrechtsorganisationen in Ägypten gemacht. Hier wird auch auf die Tatsache hingewiesen, dass zahlreiche Menschenrechtsorganisationen nicht als NGOs, sondern als Firmen registriert sind.³³

Aus dem Hause *Šabaka* stammen auch andere Publikationen, die für die NGO-Forschung in Ägypten interessant sein könnten. Die Publikationsliste verzeichnet siebzehn Monographien seit 1995, die überwiegend aus der Feder von Qandil stammen. Die meisten sind Überblickswerke zu arabischen Nicht-regierungsorganisationen, darunter die erwähnten Verzeichnisse und Berichte. Mindestens zwei Publikationen sind Übersetzungen aus dem Englischen, die sich mit Freiwilligen- und Bürgerarbeit aus praktischer Sicht beschäftigen. Insgesamt kann für *Šabaka* ähnlich wie für das *Al-Ahram Center* festgehalten werden, dass seine Publikationen als regierungsnah einzustufen sind. Auch wenn an manchen Stellen eine Distanzierung von der Regierung stattfindet (so ist an einer Stelle von der „Fesselung“ der NGOs durch das Gesetz die Rede), überwiegt die regierungsnah Seite. Durch die Betonung der offiziellen institutionellen Strukturen wird ein Bild von NGOs propagiert, das die zentrale staatliche bürokratische Koordination ihrer Aktivitäten als natürlich darstellt. Als Verdienst der *Šabaka*-Publikationen kann jedoch die Bemühung um sozialwissenschaftliche Forschung zum nichtstaatlichen Sektor und das Erheben von entsprechenden Daten gesehen werden, selbst wenn diese Bemühungen sich nur sehr eingeschränkt von der offiziellen staatlichen Darstellung emanzipieren und nur selten aktuelle, systematisch selbst erhobene Daten veröffentlicht werden.

Die dargestellten Berichte sind in einem Zwischenbereich zwischen Wissenschaft und NGO-Aktivismus angesiedelt. Bei einigen der genannten Organisationen handelt es sich selbst um NGOs. Allerdings erheben sie mit ihren Darstellungen den Anspruch einer gewissen wissenschaftlichen Distanz zu den NGOs, die in ihren Publikationen dargestellt werden. Die im Folgenden dargestellte (teilweise graue) Literatur ist noch einen Schritt weiter weg von der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema und näher am Aktivismus. Sie nimmt jedoch teilweise durchaus auf wissenschaftliche Debatten Bezug oder hat einen wissenschaftlichen Anspruch. Es handelt sich dabei um Material, das von den hier analysierten NGOs selbst zum Thema NGOs veröffentlicht wird.

³²a.a.O., S. 209

³³Bericht zum Jahr 2001, S. 156.

Das *Cairo Center for Human Rights Studies* (CIHRS) ist unter den NGOs am aktivsten an der Literaturproduktion zum Thema beteiligt, es ist als Forschungsinstitut angelegt. Es gibt die Zeitschrift *Ruwāq arabī* heraus, in der häufig Artikel erscheinen, die sich mit arabischen und ägyptischen Menschenrechtsorganisationen und mit allgemeinen Fragen zum Thema Nichtregierungsorganisationen beschäftigen.³⁴ Die Zeitschrift *Sawāsīya* berichtet über die Aktivitäten des Zentrums selbst ebenso wie über andere Organisationen, Konferenzen und menschenrechtsrelevante Themen. 1996 erscheint eine Sonderausgabe zur ägyptischen Menschenrechtsbewegung, in der neben den damals wichtigen Themen der Menschenrechtsbewegung auch organisatorische Aspekte behandelt werden. Regelmäßig erscheinen im CIHRS auch Monographien zu verschiedenen Menschenrechtsthemen und es werden Konferenzen, Seminare u.ä. veranstaltet, zu denen häufig Dokumentationen vorhanden sind.³⁵

Eine weitere Quelle zur Lage der NGOs in Ägypten ist der jährlich erscheinende Bericht der *Egyptian Organization for Human Rights* (EOHR) über die Menschenrechtssituation in Ägypten. Er ist nach einzelnen Menschenrechten aufgeteilt. Ein Kapitel ist der Organisationsfreiheit gewidmet, darin werden einzelne Vorkommnisse in Bezug auf NGOs dargestellt, so z.B. Schließungen, Verhaftungen usw. Auch die Gesetzeslage wird darin ausführlich behandelt.³⁶

³⁴ Fayzallah, Abū Bakr (1997): *Musāhama fī naqd al-muḡtamaʿ al-madanī*, in: *Ruwāq arabī*, Januar 1997, Nr. 5, S. 110-114; Saʿīd, Muḡammad as-Sayyid (2000): *Mahāmm ḡarakat ḡuqūq al-insān fī zill al-awlama*, in: *Ruwāq arabī*, Nr. 19, S. 6-24; ḡasan, Bahay ad-Dīn (2000): *Qānūn al-ḡamʿiyāt fī miṣr fī dawʿ ilān mabādī ḡaqq wa-ḡurrīyat al-ḡamʿiyāt fī l-ālam al-arabī*, in: *Ruwāq arabī*, Januar 2000, Nr. 17, S. 153-166; Anṣārī, Muḡammad (1997) *Al-mudāfiʿīn ʿan ḡuqūq al-insān*, in: *Ruwāq arabī*, Juli 1997, Nr. 7, S. 117-119; Maḡallī, Hānī (1996): *Azmat huwīya: ḡal balaḡat ḡarakat ḡuqūq al-insān sinn ar-ruṣd?*, in: *Ruwāq arabī*, Juli 1996, Nr. 3, S. 74-83.

³⁵ Veröffentlichte Abschlussdokumente von Konferenzen, die vom CIHRS federführend organisiert worden sind und die sich auf die Arbeit von Menschenrechts-NGOs beziehen, sind: *Markaz al-qāhira li-ḡuqūq al-insān* (Hrsg.) (2003): *Ilān bayrūt li-l-ḡimāya al-iqlīmīya li-ḡuqūq al-insān fī l-ālam al-arabī wa-t-taqrīr al-ḡitāmī ʿan aʿmāl muḡtamar (min aḡl ḡimāya iqlīmīya fiʿāla li-ḡuqūq al-insān: Ayya mītāq arabī li-ḡuqūq al-insān?)*, bayrūt 10.-12. yūnyū 2003, Kairo: *Markaz al-qāhira li-ḡuqūq al-insān*; *Markaz al-qāhira li-ḡuqūq al-insān* (Hrsg.) (2000): *Ilān al-qāhira li-taʿlīm wa-naṣr taqāfat ḡuqūq al-insān*, Kairo: *Markaz al-qāhira li-ḡuqūq al-insān*; *Markaz al-qāhira li-ḡuqūq al-insān* (Hrsg.) (1999): *Ilān ad-dār al-bayḡā li-l-ḡaraka al-arabīya li-ḡuqūq al-insān*, Kairo: *Markaz al-qāhira li-ḡuqūq al-insān*.

³⁶ Der Bericht erscheint jährlich in Kairo unter dem Titel *ḡālat ḡuqūq al-insān fī miṣr. At-taqrīr as-sanawī li-ʿām [...]* Neben der arabischsprachigen erscheint häufig auch eine kürzere englischsprachige Version; für die vorliegende Arbeit werden davon die folgenden Ausgaben ausgewertet: *Egyptian Organization for Human Rights* (2003) *Summary of EOHR's Annual Report-2002*, Kairo: Pressemitteilung vom 23.06.2003; *Egyptian Organization for Human Rights* (Hrsg.) (2003c) *The Human Rights Situation in Egypt. Annual Report 2001*, Kairo: *Egyptian Organization for Human Rights*; *Egyptian Organization for Human Rights* (Hrsg.) (2002) *The Human Rights Situation in Egypt. Annual Report 1999-2000*, Kairo: *Egyptian Organization for Human Rights*.

Die Berichte sind auch in Bezug auf die EOHR selbst interessant, da zahlreiche Statistiken über ihre Arbeit aufgeführt sind. So wird beispielsweise angegeben, wieviele Personen sich in dem entsprechenden Jahr an die EOHR um Hilfe gewandt haben, wieviele Fälle bearbeitet wurden usw. Von der EOHR sind auch einige Bände publiziert worden, die ihre Pressemitteilungen thematisch sortiert über viele Jahre hinweg dokumentieren. Darin sind auch Mitteilungen zur Situation von NGOs sowie zahlreiche Mitteilungen zur Lage der EOHR selbst enthalten.³⁷

Neben dem genannten wird für die vorliegende Arbeit weiteres NGO-Material hinzugezogen, das während der Forschungsaufenthalte 2003 und 2004 gesammelt wurde. Dabei handelt es sich um Statuten, Gründungsdokumente und anderes Material zu den NGOs selbst, das zu den verschiedenen NGOs in verschiedener Form vorhanden und teilweise auch veröffentlicht ist.³⁸ Auch liegen Jahresberichte von weiteren NGOs vor, die allerdings recht unregelmäßig veröffentlicht werden und nur vereinzelt noch erhältlich sind.³⁹

Solche Publikationen sind einerseits Primärquellen (da sie über Positionen und Aktivitäten der NGOs informieren, die sie veröffentlichen), andererseits stellen sie selbst eine Art Forschung dar, wenn sie, wie beispielsweise die EOHR-Berichte, Informationen über andere NGOs zusammenstellen. In jedem Fall sind sie eine zentrale Informationsquelle zu denjenigen NGOs, um die es in der vorliegenden Arbeit geht, wenn man bedenkt, wie wenig Information über sie in den oben dargestellten Berichten enthalten ist. Allerdings wird ihr Wert dadurch eingeschränkt, dass es sich um Eigendarstellungen handelt, die eher den Eigeninteressen der Organisation verhaftet sind als wissenschaftli-

³⁷ Hasan, *Bahay ad-Dīn* (Hrsg.) (o.D., wahrsch. 1994): *Difā'an an huqūq al-insān. Al-munazzama al-miṣrīya li-huqūq al-insān fī ḥams sanawāt 1988 - 1993*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-huqūq al-insān*;

³⁸ Dazu zählen *Ġam'iyat an-nidā' al-ḡadīd* (Hrsg.) (o.D.): *Ġam'iyat an-nidā' al-ḡadīd. Al-mabādi' wa-r-rakā'iz al-fikrīya*, Kairo: *Ġam'iyat an-nidā' al-ḡadīd*; *Ġam'iyat an-nidā' al-ḡadīd* (Hrsg.) (o.D.): *Lā'iḥat an-nizām al-asāsī*, Kairo: *Ġam'iyat an-nidā' al-ḡadīd*; Hasan, *Ṣābrī Muḥammad* (o.D.): *Nuṣaṭā' alā ḥudūd al-waṭan. Huqūq al-insān bayna l-manfā wa-l-awda*, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-ʿarabī li-nuṣaṭā' huqūq al-insān*; *Al-barnāmaḡ al-ʿarabī li-nuṣaṭā' huqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D.): *Al-ḥawwāḡiz al-ḥadīdīya. Nuṣaṭā' huqūq al-insān wa-t-tašrīḥāt al-ʿarabīya*, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-ʿarabī li-nuṣaṭā' huqūq al-insān*; *Al-barnāmaḡ al-iqlīmī li-nuṣaṭā' huqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D.): *Nuṣaṭā' bi-lā ḥimāya. Miṣr 1987-1997*, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-iqlīmī li-nuṣaṭā' huqūq al-insān*; *Al-Barnāmaḡ al-iqlīmī li-nuṣaṭā' huqūq al-insān* (Hrsg.) (2003): *Naṣīḥāt huqūq al-insān bayna l-wāqī' al-huqūqī wa-l-mu'assasī*, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-iqlīmī li-nuṣaṭā' huqūq al-insān*.

³⁹ Für die vorliegende Arbeit werden verwendet: *Markaz huqūq al-insān li-musā'adat as-suḡanā'* (2001): *At-taqrīr as-sanawī li-markaz huqūq al-insān li-musā'adat as-suḡanā' 2001*, Kairo: *Markaz huqūq al-insān li-musā'adat as-suḡanā'*; *Ġam'iyat al-musā'ada al-qānūnīya li-huqūq al-insān* (2004): *At-taqrīr as-sanawī 2002-2003. Al-muqaddīma wa-t-tawṣīyāt*, Kairo: *Ġam'iyat al-musā'ada al-qānūnīya li-huqūq al-insān*; *Al-markaz al-ʿarabī li-stiqlāl al-qadā' wa-l-muḥāmat* (Hrsg.) (1999): *Taqrīr an-naṣāḥ 1998*, Kairo: *Al-markaz al-ʿarabī li-stiqlāl al-qadā' wa-l-muḥāmat*.

chem Interesse. Häufig können sie zudem nicht aus anderen Quellen überprüft werden.

Es ist aus dem bisher Gesagten deutlich geworden, dass die Quellenlage zu den ägyptischen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs eher dürftig ist. Zwar können aus verschiedenen Quellen einzelne Informationen zusammengetragen werden. Es fehlt jedoch eine systematische Darstellung dieser Organisationen mit einer klaren konzeptionellen Grundlage. In diesem Kapitel sollen die wenigen Erkenntnisse aus der Literatur mit den Ergebnissen eigener empirischer Forschungen kombiniert werden, um einen systematischen Überblick über diese Organisationen zu erhalten, bevor wir uns in den nächsten beiden Kapiteln ihrer Förderung durch die internationalen Geberorganisationen zuwenden.

4.2 Auswahl der analysierten Organisationen

In die Analyse einbezogen werden 45 ägyptische Nichtregierungsorganisationen, die den im Folgenden erläuterten Kriterien entsprechen. Empirische Daten zu diesen Organisationen und zu ihrer Unterstützung durch internationale Geberorganisationen wurden im Zuge eines kurzen dreiwöchigen (April 2003) und eines längeren fünfmonatigen Feldforschungsaufenthalts (Mai bis September 2004) erhoben, insbesondere in Form von Interviewdaten.⁴⁰ Diese werden ergänzt durch Angaben aus den oben dargestellten Quellen.

Es ist natürlich unmöglich, im Rahmen einer einzelnen Feldforschung alle Organisationen, die extern gefördert werden, einzubeziehen. Es gibt, worauf in allen Studien zum Thema hingewiesen wird und was auch das ägyptische Sozialministerium gerne betont, mehrere Tausend NGOs in Ägypten – nach welcher Schätzung auch immer und was auch immer darunter jeweils verstanden wird.

Für die vorliegende Arbeit soll eine kleine Gruppe daraus ausgewählt werden. Das Ziel ist dabei *nicht*, ein repräsentatives Sample zu erstellen, dessen Merkmale der Grundgesamtheit (hier: alle ägyptischen NGOs) entsprechen. Ein solches Vorgehen wird in der quantitativen empirischen Sozialforschung überwiegend angewendet. Dieses Verfahren ist sinnvoll, wenn eine Verallgemeinerung der erhobenen Daten auf die Grundgesamtheit angestrebt wird. Dies wäre auf Ägypten bezogen auch in einem größeren Rahmen nicht ganz einfach durchführbar, da die dazu erforderlichen Daten fehlen. Für eine Ein-

⁴⁰Insgesamt liegen für 28 der genannten NGOs Interviews mit 42 ihrer Mitarbeiter und Repräsentanten vor, die teilweise mehrfach befragt wurden. Neben den NGO-Interviews, die nach einem unten dargestellten Leitfaden geführt wurden, wurden „Experteninterviews“ mit Vertretern von staatlichen Stellen, Universitäten und Geberorganisationen durchgeführt.

zelforschung wie die vorliegende ist ein solches Vorgehen im Fall Ägyptens, wo verlässliche Bezugsdaten fehlen, ohnehin unmöglich. Es ist jedoch auch nicht unbedingt sinnvoll. Für unseren Zusammenhang ist eine bestimmte Gruppe ägyptischer NGOs interessant, und nur um diese soll es gehen. Es sollen also bestimmte Merkmale festgelegt werden, die eine bestimmte Gruppe von NGOs kennzeichnen. Nur auf diese Gruppe von NGOs soll sich die empirische Studie beziehen und nur für diese können die auf dieser Grundlage gemachten Aussagen gelten. Es wird also ein sogenanntes „theoretisches Sample“ erstellt. Dieses Vorgehen bietet sich an, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine Gruppe mit bestimmten Merkmalen interessiert, zu der zu Beginn der Forschung erst wenige Daten bekannt sind. Die Auswahl der aufzunehmenden Gruppen wird daher auch im Verlauf der Forschung vorgenommen, und nicht im Vorfeld festgelegt. Diesem Vorgehen ist jedoch auch eine gewisse Willkür inhärent, da die Auswahl stark von Faktoren beeinflusst wird, die nicht von methodischen Gesichtspunkten bestimmt sind. Daher soll im Folgenden ausführlich auf forschungspraktische Aspekte eingegangen werden, um das Erstellen der NGO-Auswahl transparent zu machen und die Willkür damit etwas zu mildern.

4.2.1 Kriterien für die Auswahl der NGOs

Grundsätzlich sollen Organisationen, die in die Analyse eingehen sollen, zwei Kriterien erfüllen: sie sollen als NGO organisiert sein und ihre Aktivitäten sollen direkt demokratiebezogen sein. Die Klassifizierung einer Organisation als NGO ist die erste und grundlegende Eingrenzung der Auswahl,

In den theoretischen Erläuterungen zur Definition und möglichen Funktionen von Nichtregierungsorganisationen in Kapitel 4 wird eine Definition von NGOs erarbeitet. Danach kann eine Gruppe als NGO bezeichnet werden, wenn sie ein legaler Zusammenschluss von Personen mit einer auf Dauer angelegten organisatorischen Struktur ist, der institutionell nicht in staatliche Strukturen eingebunden und dessen Ziel nicht prioritär auf Gewinn ausgerichtet ist. Auf die Schwierigkeiten bei der theoretischen Abgrenzung der genannten Merkmale wird bereits dort hingewiesen. Auch wird dort die besondere Situation in autoritären politischen Systemen erläutert, die es als nicht sinnvoll erscheinen lassen, von „autonomen“ oder „unabhängigen“ Organisationen zu sprechen. Neben diesen allgemeingültigen Schwierigkeiten bei der Klassifizierung von NGOs sollen hier kurz einige spezifisch ägyptische Punkte erwähnt werden, die die Einordnung von potenziell in Frage kommenden Organisationen erschweren.

Zunächst ist die Frage der Rechtsform zu nennen. Es würde sich ja anbieten, einfach unter den als NGO registrierten Organisationen nach solchen zu

suchen, die einen direkten Demokratiebezug haben. Auf diese Weise würden jedoch einige Organisationen, die üblicherweise als NGOs klassifiziert werden und/oder sich selbst als NGOs bezeichnen, aufgrund ihrer formalen Illegalität im ägyptischen Rechtssystem nicht einbezogen werden können. Andere sind zwar nach ägyptischem Recht legal, aber nicht unter dem sogenannten NGO-Gesetz registriert⁴¹. Sie haben die Rechtsform von privaten Firmen oder internationalen Organisationen, wie in den in diesem Kapitel folgenden Ausführungen näher erläutert wird. Diese Situation macht es unmöglich, die legale Klassifizierung in Ägypten sinnvoll als Kriterium zur Einordnung als NGO heranzuziehen. Weder die grundsätzliche Einteilung nach den Merkmalen legal vs. illegal noch die Art der Rechtsform kann für eine Klassifizierung als NGO herangezogen werden. Auf eine solche Einordnung muss also verzichtet werden.

In einem besonderen Fall wird die Rechtsform jedoch zur Klassifizierung hinzugezogen. Als Ausschlusskriterium gilt die Gründung einer Organisation durch ein präsidentielles Dekret oder ein eigens für sie geschaffenes Gesetz, wie das beispielsweise bei bestimmten Geschäftsleute-Vereinigungen und in unserem Bereich bei den Nationalen Räten der Fall ist. Diese Organisationen sind direkt von der Regierung gegründet und werden ausschließlich durch diese speziellen Gesetze oder Dekrete geregelt. In diesem Fall wird die Organisation nicht als NGO klassifiziert, sondern als staatliche Organisation, wie in Kapitel 7 dargestellt.

Auch auf verschiedene Probleme bei der Anwendung des Merkmals der fehlenden Gewinnorientierung wird bereits in Kapitel 3 hingewiesen. Im Fall Ägyptens bringt die Registrierungsvielfalt es mit sich, dass dieses Merkmal noch schwieriger zu beurteilen ist. Wenn eine Organisation die Rechtsform einer Firma innehat, kann daraus nicht unbedingt geschlossen werden, dass sie gewinnorientiert ist. Umgekehrt ist es in einem solchen Fall natürlich auch schwierig, eine Gewinnorientierung auszuschließen. Eine als Anwaltskanzlei registrierte Firma bietet regelmäßig Schulungen für Menschenrechtsorganisationen an, der Direktor ist ein bekannter Menschenrechtsaktivist – kann diese Firma als NGO klassifiziert werden? Was ist mit dem Verlag, der Informationsdienstleistungen für Medien kommerziell anbietet, seine Datenbanken seit vielen Jahren von einer internationalen Geberorganisation finanzieren lässt und gleichzeitig nicht-kommerziell Bücher zum Thema Demokratie

⁴¹D.h. Gesetz Nr. 84/2002, das für *ḡamāyāt wa-muʿassasāt ahlīya* (etwa: bürgerliche Vereinigungen und Institutionen) gilt (vormals Gesetz Nr. 153/1999, vormals Gesetz Nr. 32/1964). In der westlichen Literatur zum Thema und in den Medien wird es üblicherweise als „NGO-Gesetz“ bezeichnet, was etwas ungenau ist. Für andere Gruppen, die als NGO bezeichnet werden können, wie z.B. Berufsverbände, gelten in Ägypten jeweils eigene Gesetze. Auf das Gesetz wird in Kapitel 7 näher eingegangen.

herausgibt und Wahlbeobachtungen organisiert? Das Forschungsinstitut, das als kommerzielle Firma registriert ist, aber die Demokratisierung Ägyptens als Ziel seiner Arbeit angibt?

Diese – realen – Fälle verdeutlichen, dass auch das Kriterium „nicht gewinnorientiert“ nicht in jedem Fall für eine eindeutigen Abgrenzung von NGOs herangezogen werden kann. Eine Einschätzung der Gewinnorientierung einer Organisation sowie eine Abwägung unter Einbeziehung der anderen Merkmale wird bei der Auswahl der NGOs daher jeweils im Einzelfall vorgenommen.

Es ist deutlich geworden, dass das formale Kriterium der Organisationsform „NGO“ nicht sehr streng angewendet werden kann. Dieses formale Kriterium, das für sich genommen sehr viele Gruppen einschließen würde, wird ergänzt durch ein inhaltliches Kriterium, das sich auf die Arbeitsbereiche der NGOs bezieht. Aufgenommen werden sollen diejenigen NGOs, deren Aktivitäten direkt demokratiebezogen sind. Was darunter in der vorliegenden Arbeit verstanden wird, ist in Kapitel 2 erläutert worden und soll hier nur kurz wiederholt werden: als direkt demokratiebezogen werden hier alle Aktivitäten verstanden, die unmittelbar auf die Menschenrechtssituation, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen sowie auf die Schaffung von rechtsstaatlichen Strukturen und Institutionen gerichtet sind. Es werden diejenigen NGOs in die Auswahl aufgenommen, die in mindestens einem der genannten Bereiche ihren Arbeitsschwerpunkt haben. Die folgenden konkreten Arbeitsfelder werden dabei den genannten drei Bereichen (Menschenrechtssituation, Partizipation am politischen Prozess und Rechtsstaat) zugeordnet: Monitoring und Dokumentation der Menschenrechtssituation (inkl. einzelner Rechte oder Rechtsbereiche wie Folterverbot, Kinderrechte, Frauenrechte); Publikationen, Kampagnen, Öffentlichkeitsarbeit, Seminare, Workshops, Tagungen, Vorträge und Konferenzen, die Menschenrechte und Demokratie zum Thema haben; Aktivitäten, die auf eine höhere Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess abzielen wie: Erläuterung und Erleichterung der Registrierung in Wahlregistern; Beobachtung von Wahlen und Prozeduren zur Vorbereitung von Wahlen; Schulung von Politikern, Parlamentariern, Polizei und Justiz; Erstellung von Gesetzesentwürfen und kritische Begleitung des Gesetzgebungsprozesses; Förderung der Gewaltenteilung (Unabhängigkeit der Justiz, Begrenzung der Exekutive, Rechtmäßigkeit der Legislative).

In der Praxis lässt sich eine solche Abgrenzung der Aktivitäten nicht immer trennscharf vollziehen. Viele Organisationen führen vielfältige Aktivitäten zur gleichen Zeit oder zu verschiedenen Zeiten durch. Soll eine Frauenorganisation, die in erster Linie Mädchenbildungszentren aufbaut und betreut, mit aufgenommen werden, weil sie auch ein Programm durchführt, um Frauen in

die Wahlregister aufzunehmen? Sind Kurse für Behinderte, die diese über ihre Rechte aufklären, demokratierelevant? Oder Rechtsberatung für Menschen, deren Wohnungen zwangsgeräumt werden? Wie hoch muss der Prozentsatz an demokratierelevanten Aktivitäten sein, damit eine Organisation sinnvollerweise mit aufgenommen werden soll? Erschwerend kommt hinzu, dass sich der Tätigkeitsbereich bei einigen Organisationen nur schwer über einen längeren Zeitraum nachvollziehen lässt, da häufig keine oder nur eine ungenaue Dokumentation vorhanden ist. Der Schwerpunkt der Aktivitäten kann sich aber – auch innerhalb kurzer Zeit – verändern.

Die Einordnung der Aktivitäten einer NGO als demokratierelevant oder nicht kann daher nur im konkreten Fall gelöst werden, unter Berücksichtigung möglichst vieler Einschätzungen und Quellen dazu. Tendenziell wird dieses Kriterium für die Auswahl von NGOs für die vorliegende Arbeit im Gegensatz zu den o.g. formalen Kriterien eher streng ausgelegt, um eine Verwässerung der Auswahl zu vermeiden. Ausschlaggebend für die Aufnahme in die Auswahl der vorliegenden Arbeit ist dabei der Arbeitsschwerpunkt der jeweiligen NGO zum Zeitpunkt der Erhebung.

4.2.2 Vorgehen bei der Suche nach geeigneten NGOs

Nach der theoretischen Festlegung, welche NGOs in die Auswahl aufgenommen werden sollen, stellt sich die Frage, wie diese konkret zu finden sind. Veröffentlichte Listen, Verzeichnisse oder Datenbanken zu ägyptischen NGOs können nur sehr eingeschränkt für die Suche nach NGOs mit demokratierelevantem Arbeitsbereich verwendet werden, wie oben erläutert wird. Es kann auf keine Datenbasis zurück gegriffen werden, aus der ohne weiteres zu entnehmen wäre, welche NGOs in dem bezeichneten Bereich existieren und für eine Aufnahme in unser Sample in Frage kämen. Daher wurden verschiedene Informationsquellen für die konkrete Suche nach NGOs hinzugezogen.

Zunächst sollte angemerkt werden, dass mir einige der in Frage kommenden Organisationen aus unsystematischem allgemeinem Vorwissen bekannt waren. Bei einer Exkursion im Rahmen meines Studiums hatte ich bereits 1994 einige davon besucht, weitere kannte ich aus ägyptischen und anderen Medienberichten, aus der Literatur und aus Mailinglisten, über die Aufrufe und Mitteilungen der NGOs verschickt werden. Beispielsweise gab es im Rahmen der verschiedenen Kampagnen gegen das neue NGO-Gesetz in Ägypten einige Stellungnahmen und Aufrufe von NGOs, die jeweils von verschiedenen Organisationen unterzeichnet waren – solche Unterschriftenlisten dienten mir als erste Namenssammlungen von in Frage kommenden NGOs. Natürlich beziehen sich solche Vorkenntnisse v.a. auf diejenigen Organisationen, die etabliert und international gut vernetzt sind, die internationale Verteiler haben

oder Kontakte zu ausländischen Gruppen und Medien. Sie stellen jedoch nur einen Teil der NGOs dar, die für meine Auswahl in Frage kommen, wie sich aus der weiteren Recherche ergab.

Schon auf die Frage nach der Anzahl der gesuchten Organisationen gibt es unterschiedliche Antworten. Einige Angaben zur Anzahl der existierenden Menschenrechts-NGOs in Ägypten sind in der oben dargestellten Literatur enthalten. Sie sind jedoch nicht einheitlich. Die aktuellste Angabe stammt aus dem Jahr 2004 aus einem unveröffentlichten Vortragsmanuskript, das sich mit der Geschichte der ägyptischen Menschenrechtsorganisationen befasst. Darin werden 28 Menschenrechtsorganisationen (*munazzamāt ad-difāʿ an ḥuqūq al-insān*) angeführt, darunter auch nichtregistrierte.⁴² Im aktuellsten Bericht des *Ibn Khaldun Center* zur Lage der Zivilgesellschaft in der arabischen Welt stellt Zaki fest, dass es gegenwärtig (d.h., im Jahr 2003) um die 30 NGOs gibt, die sich mit Menschenrechten befassen.⁴³ Für das gleiche Jahr nennt Qandil eine höhere Zahl: 42 „Rechtsorganisationen“ (*munazzamāt ḥuqūqīya*) seien mittlerweile beim Sozialministerium registriert.⁴⁴ Für das Jahr 2002 gibt Qandil 32 Menschenrechtsorganisationen (*munazzamāt ḥuqūq al-insān*) an, für das Jahr 2001 26.⁴⁵ Laut Fathallah existierten zu Beginn des 21. Jahrhunderts 22 Menschenrechtsorganisationen in Ägypten.⁴⁶ Zum Vergleich hier noch ältere Zahlen: Für das Jahr 1995 nennt Qandil aufgrund einer Feldforschung zum Thema *Advocacy*-Organisationen⁴⁷ folgende Zahlen: 9 Menschenrechtsorganisationen, 15 Frauenorganisationen, 22 Organisationen, die sich für die Rechte von Kindern und Behinderten einsetzen, und 34 Umweltorganisationen. Für das Jahr 1997 gibt sie an der gleichen Stelle die Zahl der Menschenrechtsorganisatio-

⁴²Hasan, Īmān (2004): *Munazzamāt ad-difāʿ an ḥuqūq al-insān fī miṣr. Malāmih at-taʿawwur fī ašrīn ʾam 1983 - 2004*, Kairo: unveröff. Vortragsmanuskript.

⁴³Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 17.

⁴⁴Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (2004): *At-taqrīr as-sanawī at-ṭālīt 2003*, S. 266. Die Registrierungsfrage wird weiter unten noch einmal gesondert behandelt. Nach dem neuen Gesetz ist es erlaubt, Menschenrechte als Tätigkeitsfeld einer NGO anzugeben. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle in Frage kommenden NGOs auch tatsächlich beim Sozialministerium registriert sind.

⁴⁵Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (2003): *At-taqrīr as-sanawī at-ṭānī 2002*, S. 205; Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (2002): *At-taqrīr as-sanawī al-awwal 2001*, S. 156.

⁴⁶Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRILA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 62.

⁴⁷Sie spricht in dieser Publikation von *munazzamāt ad-difāʿ wa-r-raʿy*, was eine nicht wirklich ins Deutsche übersetzbare erweiterte Rückübersetzung des englischen *advocacy*-NGOs ist und sich ungefähr mit „Organisationen, die sich für bestimmte Ansichten einsetzen“ wiedergeben lässt.

nen mit 18 an.⁴⁸ Bis auf eine Ausnahme (Hasan) wird an den angeführten Stellen keine Auskunft über die Namen der NGOs gegeben, die mit den Zahlen gemeint sind. Es wird auch nicht erklärt, welche Kriterien für eine Aufnahme von NGOs zu Grunde gelegt werden. Insofern lässt sich aus diesen Angaben lediglich ein ungefährender Eindruck über die wahrscheinliche Zahl der Menschenrechtsorganisationen gewinnen, die danach in einem Bereich von ungefähr 28 bis ungefähr 42 liegen dürfte.

Als Einstieg in die Suche nach einzelnen Organisationen bieten sich Dachverbände und -organisationen an. Der offizielle Dachverband für NGOs in Ägypten trägt die Bezeichnung *Al-ittihād al-āmm li-l-ğamāyāt wa-l-muassasāt al-ḥāṣṣa*⁴⁹. Alle beim Sozialministerium registrierten Organisationen müssen darin Mitglied sein. Dieser Dachverband war von mir jedoch im Vorfeld als nutzlos für die Zwecke der vorliegenden Arbeit angesehen worden, wiederum aufgrund der fehlenden Zuständigkeit für nichtregistrierte NGOs. Zufällig kam dennoch ein Interview mit einem Vertreter des Verbands zu Stande. Es soll im Folgenden kurz geschildert werden, da es ein anschauliches Beispiel für empirische Feldforschung in Ägypten gibt.

Der Verbandsvertreter tritt mir gegenüber äußerst freundlich auf und äußert seine Bereitschaft, mir alle erdenklichen Informationen zu geben, die ich wünschte. Er sei über alle Entwicklungen in der NGO-Szene bestens informiert. Einige frisch aus dem Computer ausgedruckte Tabellen werden mir übergeben, auf denen einige Zahlen zur Anzahl von NGOs in verschiedenen der gesetzlich vorgesehenen Tätigkeitsbereiche aufgeführt sind. Die Liste enthält keine weiteren Angaben beispielsweise zur zeitlichen Einordnung der Zahlen oder zur geographischen Verteilung der aufgeführten NGOs. Als ich im weiteren Verlauf des Gesprächs nach Menschenrechtsorganisationen frage (deren Tätigkeitsfeld nach dem neuen Gesetz zugelassen ist, die aber nicht in den ausgedruckten Listen aufgeführt sind), setzt er ohne Zögern handschriftlich eine Zeile darunter „Menschenrechtsorganisationen: 28“. Diese seien noch nicht in den elektronischen Datenbanken des Verbands erfasst. Er müsse sich auch noch erkundigen, ob die Daten, die er im Kopf habe, auch korrekt seien. Alle Daten, die ich zu diesen Organisationen bräuchte, könne ich jedoch auch vom *NGO Service Center* erhalten. [Hinzuzufügen ist hier, dass auch beim *NGO Service Center* die gewünschten Daten nicht erhältlich sind] Abschließend nennt er die Namen von fünf sehr bekannten Menschenrechtsaktivisten

⁴⁸Qandīl, Amānī (1998): *Al-amal al-ahlī wa-t-tağayyur al-iğtimāī. Munazzamāt al-marā wa-d-difā wa-r-ra'y wa-t-tanmīya fī miṣr*, S. 90.

⁴⁹Etwa: *Allgemeine Union der privaten Vereinigungen und Institutionen*. Die offizielle Übersetzung ins Englische ist *General Federation for NGOs*. Das Attribut *āmm* wäre vielleicht besser mit engl. „public“ oder dt. „offiziell“ übersetzt, um Anspruch und Zweck der Organisation besser auszudrücken.

– diese seien die wichtigsten, andere bräuchte ich nicht zu befragen. Alles, was ich wissen müsse, könne ich von diesen Personen erfahren.

Eine Art Dachverband stellt auch das bereits in der Literaturübersicht dargestellte NGO-Netzwerk *Šabaka* dar. Das von ihm herausgegebene NGO-Verzeichnis aus dem Jahr 1997 ist, wie gesagt, einerseits veraltet und führt andererseits nur einige wenige Organisationen auf, die in den Bereich der Untersuchung fallen. Schon beim oberflächlichen Durchsehen ist erkennbar, dass die Daten teilweise falsch sind und wichtige Organisationen fehlen. Eine aktuelle elektronische Version des Verzeichnisses ist auf der Website des Netzwerks zugänglich. Auch darin fehlen zahlreiche wichtige Organisationen, für Ägypten werden beispielsweise nur sechs Menschenrechtsorganisationen genannt.⁵⁰ Auch diese Dachorganisation macht also keine Angaben, die für unsere Zwecke geeignet wären.

Angesichts der geschilderten desolaten Datenlage bietet sich eine Internet-suche als ergänzende Quelle für die Suche nach NGOs an. Das Internet ist nur eingeschränkt kontrollierbar und entzieht sich so mehr oder weniger Zensur-versuchen durch offizielle Stellen. Als weitere Quelle wurden daher Websites gesucht und ausgewertet, die speziell darauf abzielen, Informationen für und von arabischen oder ägyptischen NGOs anzubieten. Als ergiebig haben sich Internetseiten erwiesen, die in Ägypten oder der arabischen Welt selbst verfasst werden.⁵¹ Darunter waren besonders die folgenden drei hilfreich bei der Suche nach einschlägigen NGOs.

Das *Arabic Network for Human Rights Information* (ANHRI), eine vergleichsweise junge ägyptische Organisation, bietet eine Internetseite an, die eine „Kommunikationsplattform für die Menschenrechtsbewegung in

⁵⁰Die Datenbank findet sich auf der Seite <http://www.shabakaegypt.org>. Die Suche kann nach Land, nach Mitgliedschaft im Netzwerk, nach Individuum/Gruppe, nach Haupttätigkeitsbereich und nach Stichworten eingeschränkt werden. Die Einteilung der Tätigkeitsbereiche ist allerdings für die Suche nach Menschenrechtsorganisationen nicht sehr geeignet. „Menschenrechte“ fehlt als Tätigkeitsbereich, unter „Advocacy“ werden Hunderte unterschiedlichster Organisationen aufgeführt, darunter viele islamische Wohlfahrtsorganisationen. Gesucht wurde nur in der englischen Suchmaske, da eine Eingabe von Stichworten auf der arabischen Seite aus technischen Gründen nicht möglich war. Eine Suche nach verschiedenen Stichworten („human rights“, „rights“, „democracy“) ergab insgesamt nur sechs Treffer, und diese teilweise mit falschen Angaben. Wie das Netzwerk seine Daten erhebt, wird nicht erklärt. So bleibt unklar, ob sie von den Organisationen selbst stammen oder von *Šabaka* aus anderen Quellen zusammengesucht werden, wann und wie sie aktualisiert werden und nach welchen Kriterien Organisationen aufgenommen werden.

⁵¹Die Seiten internationaler Menschenrechtsorganisationen oder von NGO-Netzwerken, Seiten, die allgemein Informationen zu NGOs anbieten oder Suchmaschinen/Rechercheseiten haben sich bezogen auf ägyptische NGOs als wenig ergiebig erwiesen. Wenn Organisationen verzeichnet sind, die in Frage kämen, sind es meist nur einige wenige, häufig sind zudem die Informationen veraltet oder falsch.

der arabischen Welt“ sein will.⁵² Dort sind 22 ägyptische Menschenrechtsorganisationen namentlich und mit Kontaktinformationen, Beschreibung, Links und teilweise ausführlicher Dokumentation von Stellungnahmen, Pressemitteilungen u.ä. aufgeführt. Das sind deutlich mehr, als in anderen Quellen enthalten sind, mit deutlich detaillierteren Informationen. Nach Auskunft eines ANHRI-Mitarbeiters werden diejenigen Organisationen aufgenommen, deren Aktivitäten deutlich machen, dass sie im Menschenrechtsbereich tätig sind, der jeweilige legale Status spiele keine Rolle. Es meldeten sich NGOs aus der ganzen arabischen Welt bei ihnen, darüber hinaus würden sie selbst NGOs ansprechen, die sie für passend hielten. Entscheidend für die Aufnahme in diese Website ist also die Einschätzung von ANHRI und kein formales Kriterium wie beispielsweise die Registrierungsart. Dies macht die Internetseite zu einer wertvollen Quelle für unsere Zwecke.

Die Internetseite *Middle East NGOs Gateway* hat das Ziel, NGOs in der arabischen Welt – ohne Festlegung eines thematischen Schwerpunkts – darzustellen und zu vernetzen. Sie bietet eine Online-Datenbank an, in der „Middle Eastern NGOs“ enthalten sind. Unklar bleibt, nach welchen Kriterien und auf welche Weise diese aufgenommen werden und wie aktuell die Darstellungen sind. Unter der Rubrik „Civil Liberties/Human Rights“ sind 29 ägyptische NGOs aufgeführt.⁵³

An der *American University in Cairo* (AUC) gibt es den relativ neuen Studiengang *Forced Migration Studies*, auf dessen Website eine Liste mit verschiedenen ägyptischen NGOs aufgeführt werden, die für Flüchtlinge relevant sind. Dort werden verschiedene NGO-Kategorien aufgeführt, darunter Frauen-, Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen. In dieser Liste sind einige der bekannten großen Menschenrechtsorganisationen enthalten, aber auch kleinere, eher unbekanntere Organisationen, die in den anderen Quellen teilweise nicht genannt werden.

Um die Angaben aus der Literatur und den genannten Quellen zu prüfen und ggf. zu ergänzen, habe ich im Zuge meiner Forschungsaufenthalte in Ägypten fortlaufend weiter nach in Frage kommenden NGOs gesucht. Auf diese Weise konnten einige Organisationen ausfindig gemacht werden, die zuvor nicht bekannt gewesen waren oder zu denen Angaben fehlten. Als eine

⁵²<http://www.hrinfo.net>, abgerufen am 09.08.2004. Startdatum der Website ist März 2004. Nach Aussage eines ANHRI-Mitarbeiters vertritt die Seite im Juni 2004 etwa 70 Menschenrechts-NGOs in der gesamten arabischen Welt.

⁵³<http://www.mengos.net>, abgerufen am 11.09.2004. Drei weitere NGOs sind dort aufgeführt, von denen unklar ist, ob es sich um doppelte Nennungen handelt. So wird beispielsweise die *Association for Human Rights Legal Aid* (wie sie sich selbst heute auf Englisch nennt) auf der Website von *mengos* unter diesem Namen aufgeführt und dann noch einmal unter dem Namen *Judicial Association for Human Rights*. Dass es sich wahrscheinlich um dieselbe Organisation handelt, wird aus der Adresse und den Kontaktpersonen klar.

gute und einfache Methode hat sich dabei der „Namensgenerator“ herausgestellt, wie ihn Serdült für die Netzwerkanalyse empfiehlt.⁵⁴ Ich habe dieses Konzept auf meine Suche nach geeigneten NGOs übertragen und habe meine jeweiligen Interviewpartner stets gefragt, wen sie als weitere mögliche Gesprächspartner empfehlen würden. Dadurch habe ich einerseits von Organisationen erfahren, die mir aus anderen Quellen nicht bekannt waren. Andererseits habe ich auf diese Weise auch einen Eindruck davon erhalten, wo Verbindungen zwischen den NGOs bestehen und wo nicht.

Von NGO-Mitarbeitern wurde mir eine weitere nützliche Quelle zugänglich gemacht, nämlich Teilnehmerlisten von zwei Konferenzen, auf denen zahlreiche NGOs vertreten waren. Ich selbst habe außerdem zwei größere Veranstaltungen besucht, auf denen zahlreiche NGO-Repräsentanten anwesend waren.⁵⁵ Auch ein unveröffentlichter Vortrag über die ägyptischen Menschenrechtsorganisationen, der auf einer NGO-Konferenz gehalten worden war, wurde mir in einer NGO überreicht; er enthält eine umfangreiche Namensliste. Auch die Mitgliedsliste eines politischen Netzwerks wurde mir zur Verfügung gestellt, sie enthält weitere mir bis dahin nicht bekannte Namen. Neben der Internetrecherche haben diese Quellen die aktuellsten und umfassendsten Informationen für die Erstellung des Samples erbracht.

Denkbar wäre auch gewesen, mittels Informationen der Geberorganisationen nach ägyptischen NGOs zu suchen. Dies hat jedoch einen schwer wiegenden Nachteil: Dabei würden nur solche Organisationen gefunden, die tatsächlich gefördert werden und eventuell existierende nicht geförderte Gruppen würden systematisch ausgeschlossen. Die Geber können also keinesfalls als einzige Quelle herangezogen werden. Ich habe jedoch von einigen Geberorganisationen vor Ort Informationen zu ägyptischen NGOs erhalten. Hier waren insbesondere Mitarbeiter von zwei deutschen Stiftungen sehr hilfsbereit. Sie haben mir nicht nur Listen der von ihnen geförderten NGOs zur Verfügung gestellt, sondern auch Kontaktdaten zu weiteren NGOs gegeben.

⁵⁴Serdült, Uwe (2002) *Soziale Netzwerkanalyse: eine Methode zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Akteuren*, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31, Nr. 2, S. 127–141, S. 136-137. Er nennt als Beispiel – bezogen auf die Netzwerke von Einzelpersonen – die Frage nach dem besten Freund, die systematisch gestellt zur Herauskristallisierung eines Netzwerks dienen kann.

⁵⁵Dabei handelt es sich um die Konferenz *Al-muğtamaʿ al-madanī fi l-buldān al-arabīya wa-dawruhu fi l-iṣlāḥ. Al-wāqiʿ wa-l-āfāq* in der *Bibliotheca Alexandrina* in Alexandria, 21.-22.06.2004, organisiert von der AOHR in Zusammenarbeit mit dem UNDP, der Menschenrechtskommission der UN und der *Bibliotheca Alexandrina*, und um das NGO-Forum *Al-muntadā al-iğtimāʿī al-ifriqī al-arabī* (African-Arab Social Forum) in Kairo, 27.-30.07.2004.

4.2.3 Einzelne Probleme bei der Auswahl der NGOs

Ein Problem, das sich bei der Frage nach der Aufnahme von NGOs in die Auswahl der Arbeit stellt, ist die nach der nationalen Zugehörigkeit der Organisation. Es sagt sich leicht, dass „ägyptische“ Organisationen analysiert werden sollen – aber was tun mit regionalen arabischen oder internationalen NGOs? Kairo ist Sitz vieler Organisationen, auch im nichtstaatlichen Bereich, die sich nicht als nationale, sondern als regionale Organisationen verstehen und deren Aktivität auf die gesamte arabische Welt abzielen. Thematisch passen viele davon in die Auswahl der vorliegenden Arbeit, beispielsweise die *Arab Organization for Human Rights* (AOHR), das *Arab Program for Human Rights Activists* (APHRA) oder das *Arab Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession* (ACIJLP). Wieder andere NGOs in Ägypten sind zwar national einzuordnen, jedoch auf andere Länder bezogen, beispielsweise die *Sudan Human Rights Organization* (SHRO).

Ich habe mich aus mehreren Gründen dafür entschieden, solche regionalen Organisationen mit aufzunehmen: Dadurch, dass sie ihren Sitz in Kairo haben, spielen sie eine Rolle in der ägyptischen Gesellschaft, diese ist ihr hauptsächliches Forum. Dort findet ein Großteil ihrer Aktivitäten statt, dort beteiligen sie sich an den laufenden Debatten, mit den dortigen politischen Bedingungen müssen sie sich auseinandersetzen. Wie später noch erläutert wird, kann darüber hinaus eine regionale Ausrichtung sowohl für die Registrierung bei den ägyptischen Ministerien als auch bei der Einwerbung von Mitteln der Geberorganisationen eine Rolle spielen. Dieser Aspekt würde bei einer Ignorierung regionaler Organisationen vernachlässigt. Ein weiterer Grund ist, dass viele der NGOs, in unterschiedlichem Ausmaß, regionale oder internationale Bezüge haben, beispielweise einen international besetzten Verwaltungsrat. Hier eine Grenze zu ziehen (etwa nach dem Motto: ab vier nicht-ägyptischen Mitarbeitern gilt die NGO als regional), ist sinnvoll nicht möglich. Nationale NGOs jedoch, die ihre Aktivität explizit auf ein anderes Land als Ägypten ausrichten, wie die SHRO, werden nicht aufgenommen.

Eine weitere Frage, die ich mir im Zuge meiner Recherchen immer wieder gestellt habe, ist die nach denjenigen NGOs, die nach kurzer Lebenszeit wieder geschlossen werden, sei es freiwillig oder unfreiwillig. Was ist mit den NGOs, die es nicht mehr gibt? Sollten sie nicht berücksichtigt werden, um die Entwicklung der Geber-Nehmer-Beziehungen analysieren zu können? Für die Frage nach der Beeinflussung der Entstehung solcher Organisationen bzw. der ägyptischen Zivilgesellschaft wären solche Informationen beispielsweise interessant. Es könnten so nicht nur die Gründungsdaten derjenigen NGOs nachvollzogen werden, die bis zum Jahr 2004 überlebt haben, sondern es könnte auch der Anteil von NGOs festgestellt werden, die eben nicht überlebt

haben. Insbesondere solche NGOs, die unter aktiver und expliziter Beteiligung von Gebern entstanden sind und nach Beenden dieser Unterstützung wieder verschwunden sind, wären in diesem Zusammenhang sehr interessant. In Geber- oder anderen Darstellungen sind teilweise Hinweise auf NGOs enthalten, die in der Realität nicht aufzufinden sind. Solchen Anhaltspunkten bin ich bei der Suche nach NGOs nachgegangen, meist führten sie zu keinem Ergebnis. Die Informationslage zu diesen Organisationen ist völlig unzureichend, um daraus Schlüsse ziehen zu können, und so bleibt diese Informationslücke bestehen.

Neben diesen beiden Punkten ist es ein Problem der empirischen Forschung am „lebenden Objekt“, dass die Auswahl der Personen oder Gruppen nicht nur nach methodischen Gesichtspunkten stattfindet, sondern sich naturgemäß auch nach der Erreichbarkeit und Bereitschaft der betreffenden Personen richten muss. Die schönste theoretische Auswahl nützt nichts, wenn die konkrete Forschung daran scheitert, dass ein Besuch oder eine Befragung nicht stattfinden kann. Dieses Problem wird verschärft durch die Situation eines einzelnen Wissenschaftlers ohne institutionelle Anbindung in einem Land, in dem Telefonverbindungen schlecht und Adressen häufig schwer zu finden sind. So kann schnell eine hohe Zahl an Ausfällen für das festgelegte Sample zustande kommen. Auch bei den empirischen Forschungen für die vorliegende Arbeit kam es vor, dass von mir gewünschte Gesprächspartner nicht auffindbar waren, nicht erreichbar waren oder nicht mit mir sprechen wollten. Über die Gründe kann jeweils nur spekuliert werden. Dabei war in meinem Fall vor allem die Auffindbarkeit und Erreichbarkeit ein Problem. Wenn die Personen erst einmal gefunden waren, waren sie überwiegend zu einem Gespräch bereit. Es kam jedoch auch vor, dass mir über Monate hinweg Gesprächstermine versprochen wurden, diese jedoch nie zustande kamen. Dies kann sicherlich auch als Unwillen gewertet werden, das Gespräch überhaupt zu führen, aus welchen Gründen auch immer.

Was bedeuten solche Leerstellen für die Ergebnisse der empirischen Studie? Es kann sein, dass einige NGOs, die in die Auswahl mit aufgenommen wurden, zu denen jedoch so gut wie keine näheren Informationen vorliegen, bestimmte NGO-Typen darstellen, die sich evtl. von denjenigen unterscheiden, zu denen viel Material ausgewertet werden konnte. Möglicherweise sind es gerade diejenigen, die wenig in der Öffentlichkeit in Erscheinung treten, nicht in Datenbanken enthalten sind und von den Gebern nicht erwähnt werden, die nicht extern finanziell gefördert werden. Es könnte sich auch um Briefkasten-NGOs handeln, was in Bezug auf die Geberaktivitäten sicherlich interessante Rückschlüsse zuließe. Solche Überlegungen müssen jedoch Spekulation bleiben; auch diese Informationslücke bleibt bestehen.

4.3 Interviewmethode

Schwerpunkt der empirischen Studie bilden Interviews mit Vertretern der NGOs, die in die Auswahl aufgenommen wurden. Insgesamt habe ich mit 42 Mitarbeitern und Repräsentanten von 28 NGOs Interviews geführt, teilweise mehrmals. Diese Interviews folgen der unten beschriebenen Vorgehensweise. Daneben habe ich mit Vertretern von staatlichen Stellen, Universitäten und Geberorganisationen gesprochen. Diese letzteren Interviews stellen sogenannte Experteninterviews dar und wurden speziell auf die jeweiligen Gesprächspartner zugeschnitten.

Meinem Eindruck nach sind Befragungen in einer Gesellschaft und einem politischen System wie dem ägyptischen bei allen methodischen Problemen als äußerst sinnvoll zu bewerten. Offizielles und verschriftliches Material ist nicht sehr ergiebig, wie gezeigt wurde. Darüber hinaus wird in Gesprächen weit mehr geäußert als in schriftlicher Form. Meine Erfahrungen bei der Durchführung der Befragungen für die vorliegende Arbeit sind auch überwiegend positiv in dem Sinne, dass fast alle der von mir angesprochenen Personen dazu bereit waren, sich für ein Interview zur Verfügung zu stellen. Die wenigen Absagen liegen im Bereich des Üblichen, die Gründe dafür sind nicht feststellbar. Die Kontaktaufnahme erfolgte telefonisch oder persönlich, was sich ebenfalls als sinnvoll erwiesen hat: schriftliche Anfragen werden meist nicht beantwortet. Die meisten meiner Gesprächspartner nahmen sich viel Zeit für die Befragung, teilweise mehrere Stunden.

Im Folgenden werden Vorgehen und Methode bei der Durchführung der Interviews vergleichsweise detailliert beschrieben. Grund hierfür ist die Feststellung, dass in vielen Arbeiten, die empirische Forschungsergebnisse für den Nahen Osten vorlegen, dieser methodische Aspekt zu kurz kommt bzw. gar nicht offengelegt wird. Ohnehin spielen methodische Überlegungen in solchen Arbeiten keine große Rolle. Die Literatur zur empirischen Sozialforschung dagegen ist generell ausgesprochen ausdifferenziert und reichhaltig. Die spezifische Situation von einzelnen Wissenschaftlern, die in der arabischen Welt forschen (oder von anderen Regionalwissenschaftlern), wird darin jedoch nicht berücksichtigt. Die folgenden Ausführungen zielen darauf ab, konkrete Erfahrungen aus Ägypten mit methodischen Erfordernissen zu konfrontieren. Damit soll ein Beitrag zur methodischen Reflexion dieser Art der Forschung geleistet werden.

4.3.1 Strukturierung der Interviews

Für die Durchführung der NGO-Interviews wurden strukturierte Leitfäden mit offenen Fragen verwendet. Bestimmte Themenblöcke mit dazugehörigen

Einzelfragen wurden in einer bestimmten Reihenfolge abgearbeitet. Es wurden dabei offene Fragen verwendet, d.h., die Fragen wurden so gestellt, dass keine Antwortmöglichkeit vorgegeben war. Beispielsweise wurde gefragt: „Arbeiten Sie mit Geberorganisationen zusammen?“ und nicht „Mit welchen der folgenden Geberorganisationen arbeiten Sie zusammen: xyz?“. Diese Art der Fragestellung folgt dem explorativen Charakter der Forschung, sie provoziert die Thematisierung von Sachverhalten, die dem Forscher vor der Befragung möglicherweise nicht bekannt sind. Natürlich waren mir im Vorfeld einige der in Frage kommenden Geberorganisationen bekannt. Im Verlauf der Interviews wurden mir jedoch zahlreiche weitere Geberorganisationen genannt, die mir aus anderen Quellen nicht bekannt gewesen waren. Diese wären bei Verwendung geschlossener Fragen unerwähnt geblieben.⁵⁶

Die Struktur der Interviews bestand aus drei thematischen Blöcken, die von Einführung und Schlussteil eingerahmt wurden. Zur Einführung habe ich jeweils ausführlich meine eigene Person und mein Anliegen dargestellt. Insbesondere habe ich deutlich gemacht, dass ich weder einer Geberorganisation noch einer staatlichen Stelle angehöre. Auf (seltene) Nachfrage habe ich auch angegeben, aus welchen Mitteln meine Forschung finanziert wird.

Der erste thematische Block des Leitfadens nimmt die Funktion eines sogenannten Eisbrechers ein: zu Beginn einer Befragung werden solche Fragen gestellt, von denen angenommen wird, dass sie der Befragte entweder einfach beantworten kann oder gerne beantwortet. Auf diese Weise wird ein Gesprächsfluss und eine günstigenfalls angenehme Gesprächsatmosphäre hergestellt, in der Hoffnung, dass der Befragte dann auch auf heiklere Fragen antworten wird. Meine Eisbrecherfragen beziehen sich auf die Geschichte der NGO, ggf. auf die Geschichte des Befragten innerhalb der Organisation. Ich habe nach den Motiven für die Gründung gefragt, nach Aktivitäten und Zielen der NGO. Daran schließen sich detailliertere Fragen an, wie die nach der Mitarbeiterzahl, Verwaltungsstruktur und Registrierungsart der NGO. Auf die Frage nach der Registrierungsart folgten häufig längere Berichte über Schwierigkeiten bei der Registrierung, bei denen ich jeweils ausführlich nachgefragt habe. Am Ende dieses Blocks habe ich nach den Finanzierungsquellen der NGO gefragt, was meist unmittelbar zum zweiten thematischen Teil

⁵⁶Für diese und alle folgenden allgemeinen Ausführungen zur Methodik der Befragung gilt, dass sie so oder ähnlich in vielen Handbüchern zur Methodik von Befragungen gefunden werden können. Ich habe insbesondere immer wieder auf zwei Handbücher zur empirischen Sozialforschung zurückgegriffen: Atteslander, Peter (1993) *Methoden der empirischen Sozialforschung*, New York: de Gruyter und Flick, Uwe (1995) *Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften*, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag. Die Aussagen aus diesen Handbüchern habe ich in der Darstellung mit meiner eigenen Forschungserfahrung in arabischen Ländern zusammengeführt.

überleitete, der sich mit der Beziehung der NGO zu den Geberorganisationen beschäftigt und damit den zentralen Teil der Befragung darstellt.

Fast alle Befragten gaben an, dass ihre NGO während des gesamten Verlaufs ihrer Geschichte teilweise oder vollständig durch internationale Geber finanziert wird. Auf diese Aussage habe ich jeweils nachgefragt, mit welchen Geberorganisationen in welchem Umfang zusammen gearbeitet wird und wurde. Die meisten meiner Gesprächspartner gaben bereitwillig darüber Auskunft. So habe ich für viele der von mir besuchten NGOs einen Überblick über die Geschichte ihrer Förderung gewonnen.

Im weiteren Verlauf des Interviews, oder je nach Umständen auch während der Zusammenstellung der verschiedenen Geber, habe ich nach dem konkreten Verlauf der Förderung gefragt, wie Kontakte zustande kommen, woher die NGO-Mitarbeiter wissen, an welche Geber sie sich wenden können, welche Schwierigkeiten und Probleme sie in der Zusammenarbeit bisher erfahren haben. Auch nach Unterschieden zwischen den Geberorganisationen habe ich gefragt, nach Aktivitäten, die nicht gefördert werden, und nach den Prozeduren der Genehmigung der ausländischen Förderung. Abschließend habe ich die Befragten um eine allgemeine Einschätzung und Stellungnahme zum Thema der ausländischen Finanzierung gebeten. Dieser Fragen-Block nahm den breitesten Raum in den Interviews ein, und ich habe mir dafür aufgrund der Fragestellung der Arbeit am meisten Zeit genommen.

Abgeschlossen habe ich mit der Frage nach weiteren Gesprächspartnern und der Bitte um Material wie Aktivitätsberichte, Publikationslisten, Broschüren usw., teilweise auch gezielt, wenn mir vorher bereits Informationen über die Publikationen der jeweiligen NGO zugänglich gewesen waren, beispielsweise Publikationslisten.

Die Möglichkeit, in diesem vorstrukturierten Rahmen freie (d.h. ungeplante) Fragen zu stellen, habe ich offen gehalten und teilweise wahrgenommen. Die Interviews hatten auf diese Weise insgesamt stark explorativen Charakter und den Befragten wurde viel Raum gelassen, ihre Ansichten und Anliegen zum Thema anzusprechen. Ich halte ein solches Vorgehen für die einzige Möglichkeit, sinnvolle Befragungen in einer Situation durchzuführen, in der die Datenlage derart schlecht ist. Für genau zugeschnittene geschlossene Fragen (die ja durchaus sinnvoll sein können, auch in einem kleinen Forschungsrahmen) fehlt die Grundlage. Die Interviews dagegen ganz zu öffnen wäre ebenfalls nicht sinnvoll. Eine im Vorfeld festgelegte Struktur ist wichtig, um ein Mindestmaß an Systematik und Vergleichbarkeit zu erreichen und in der Befragungssituation Ziel und Thema der Befragung nicht aus den Augen zu verlieren.

Vorteil einer solchen Vorgehensweise ist der explorative Aspekt. Es werden Themen und Fragen angesprochen, die im Vorfeld nicht erkennbar, aber teilweise zentral für das Thema sind. Auch Meinungen und Probleme sind auf diese Weise gut erfragbar, gerade Probleme lassen sich oft nicht in vorab festgelegte Kategorien fassen. „Geschichten“ wie die Darstellung der Prozeduren und Probleme bei der Registrierung geben nützliche Hinweise auf Fragen, die analysiert werden sollten und ergeben zusammengenommen und in Beziehung gesetzt ein gutes Bild der Situation.

Der Nachteil solcher Interviews liegt klar auf der Hand: Sie ergeben eine relativ unsystematische Gesamt-Datenlage. Häufig habe ich von Vertretern einer NGO Informationen zu einem Punkt erhalten, zu dem zu einer anderen NGO keine Informationen vorhanden sind. Fragen, die sich aus einem Interview ergeben, können in Zukunft berücksichtigt werden, aber nur selten „rückwirkend“ denjenigen Befragten gestellt werden, die bereits befragt wurden, auch wenn dies für eine abschließende Bewertung wünschenswert wäre.

Ich habe auch die Erfahrung gemacht, dass viele Befragte nach der bloßen Nennung des Themas ausführliche Stellungnahmen abgeben, ohne dass überhaupt Fragen gestellt wurden. In solchen Fällen ist es schwierig, das Interview in die gewünschte Richtung zu lenken. Hier kann eine gut vorbereitete Strukturierung helfen, die ggf. auch explizit gemacht werden kann. Je besser sie in einem solchen Fall dem Gesprächspartner verdeutlicht werden kann, desto eher werden seine Antworten sich darauf beziehen können.

Ein weiteres Problem dieses Vorgehens liegt in der Schwierigkeit der Interpretation des Gesagten. Offene Antworten können in vielfältiger Weise interpretiert werden. Die Sprache spielt hier eine Rolle, das unterschiedliche Verständnis der Beteiligten von bestimmten Begriffen, auch unterschiedliche Sprechweisen wie direktes und indirektes Formulieren, oder unterschiedliche Formulierungen und Interpretationen, die sich nach bestimmten Merkmalen der beteiligten Personen richten. Der Einfluss des Forschers wird gegenüber stärker standardisierten Fragetechniken noch erhöht: seine subjektive Interpretation bestimmt beispielsweise, welche Rückfragen er stellt. Solche subjektiven Prägungen können bei einer solchen Forschung nicht ausgeschlossen werden, wie im Folgenden erläutert wird.

4.3.2 Verzerrung durch Interviewer und Befragten

Eine Situation, in der ein unvoreingenommener Interviewer auf unvoreingenommene Befragte stößt, gibt es nicht. Jede Befragung ist eine soziale Situation, in der die Identität aller Beteiligten eine Rolle spielt. Bei groß angelegten Forschungen wird diese sogenannte „Verzerrung“ (oder *bias*) durch eine hohe, „repräsentative“ Zahl von Interviewern und Befragten ausgeglichen. Ei-

nem einzelnen Forscher ist dies nicht möglich. Empirische Forschung, die von einem einzelnen Forscher durchgeführt wird, wird naturgemäß und unvermeidlich stark von dessen Persönlichkeit geprägt.

Diese Prägung wirkt in beide Richtungen. Einerseits verhält sich der Interviewer unterschiedlich gegenüber weiblichen oder männlichen, alten oder jungen, freundlichen oder unfreundlichen, reichen oder armen Befragten. Umgekehrt wird sein Gegenüber auf seine Merkmale reagieren. Solche Reaktionen können nicht ausgeschaltet oder manipuliert werden, sie müssen hingenommen werden. Alle möglichen Beeinflussungen zu thematisieren oder zu reflektieren ist weder denkbar noch wünschenswert. Ebenso falsch wäre es jedoch, keinen Gedanken darauf zu verwenden. Je nach Thema kann es sinnvoll sein, bestimmte Merkmale im Interview anzusprechen und die eigene Position zu klären. Hierfür kommen beispielsweise Merkmale wie Nationalität, Geschlecht oder berufliche Position in Frage, von denen angenommen werden kann, dass sie bei der Befragung eine relevante Rolle spielen können.

In meinem Fall habe ich angenommen, dass ich tendenziell mit den Geberorganisationen identifiziert werde. Ich habe daher zu Beginn der Interviews deutlich gemacht, dass ich in keiner Form irgendeiner Geberorganisation angehöre oder für sie arbeite. Auch habe ich klargestellt, dass ich an keine staatliche Stelle angebunden bin. Ich kann mir dennoch vorstellen, dass teilweise eine Art Identifizierung meiner Person mit den Gebern stattgefunden haben kann, aufgrund meiner Nationalität oder des Themas der Befragung. Einerseits wurden deshalb vielleicht nicht alle Probleme mit den Gebern angesprochen, andererseits wurde ich auch in einem Fall als mögliche Problemlöserin bezüglich einer schwierigen Situation mit einer Geberorganisation angesehen. Auch meine deutsche Nationalität könnte eine bestimmte Rolle dabei gespielt haben, dass tendenziell US-amerikanische Geberorganisationen mir gegenüber kritisch bewertet wurden, während europäische freundlicher bewertet wurden. Dies kann aber ebensogut mit der allgemein US-kritischen Stimmung in der arabischen Welt zur Zeit meiner empirischen Forschung – im Verlauf und in der Folgezeit des Krieges der USA gegen den Irak – zusammenhängen.

4.3.3 Dokumentation der Befragung

Die Art der Dokumentation ist m.E. einer der wichtigsten methodischen Aspekte einer Feldforschung und beeinflusst ihre Qualität erheblich. Dabei ist die Qualität umso höher, je genauer und unmittelbarer Interviews und Situationen festgehalten werden. Ich habe die von mir durchgeführten Interviews während ihres Verlaufs handschriftlich mitgeschrieben und danach möglichst zeitnah und umfassend protokolliert. Das Protokoll beinhaltet jeweils Ort und

Datum des Interviews, Namen des oder der Befragten, die Vorgeschichte der Befragung (also wie der Kontakt zustande kam, wie die Kontaktaufnahme verlief, der Weg zum Interviewort), eine Beschreibung der Räumlichkeiten und anwesenden Personen, möglichst wortgetreu den Gesprächsverlauf, sowie Anmerkungen darüber, welches Material ich erhalten habe. Auch Schwierigkeiten, Unstimmigkeiten oder mir unerklärliche Vorkommnisse sind darin festgehalten.

Eine technische Aufzeichnung, die bezüglich Genauigkeit, Unbestechlichkeit und Nachvollziehbarkeit große Vorteile bietet, wurde aus mehreren Gründen verworfen. Erstens wird dadurch eine offizielle Atmosphäre erzeugt, die bei einigen heikleren Fragen zu weniger Offenheit führen kann. Zweitens ist der Aufwand der Transkription bei der hohen Zahl der Interviews dem Zweck der Befragungen nicht angemessen. Drittens fanden die Interviews teilweise in Umgebungen statt, die die Qualität der Aufzeichnungen stark beeinträchtigt hätte, beispielsweise in Cafés oder in Büros, in denen zahlreiche Personen ein- und ausgingen oder anwesend waren. Die genannte Verfahrensweise stellt daher einen angemessenen Mittelweg zwischen exakter und gänzlich fehlender Dokumentation dar.

4.3.4 Anonymität der Aussagen

Alle Aussagen, die aus Interviews gewonnen wurden, sind in der vorliegenden Arbeit anonymisiert. Aus den Darstellungen in dieser Arbeit soll nicht nachvollzogen werden können, um welche NGOs es sich jeweils handelt. Die meisten meiner Gesprächspartner haben ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Veröffentlichung ihrer Aussagen möglich sei. Im Hinblick auf diese Personen wäre eine Anonymisierung nicht erforderlich. Da jedoch ein kleinerer Teil der Befragten auf Anonymität bestanden hat, habe ich mich dafür entschieden, konsequent zu anonymisieren, um diese Befragten zu schützen. Ich habe auch zu Beginn der Interviews ausdrücklich klargestellt, dass die Gesprächsinhalte nur anonymisiert verwendet werden, um dadurch eine Grundlage für offene Antworten zu schaffen.

Darüber hinaus halte ich eine Anonymisierung von Aussagen grundsätzlich für sinnvoll, wenn sie sich auf ein Thema beziehen, das möglicherweise negative Konsequenzen für die Befragten nach sich zieht. Die Inhaftierung von Hafez Abu Seada und Saad Eddin Ibrahim sind nur die beiden bekanntesten Fälle, in denen die finanzielle Unterstützung durch ausländische Geldgeber als Vorwand für Repressionen gedient hat. Auch weniger offensichtliche negative Konsequenzen können vermieden werden, indem ein Rückbezug der Aussagen auf bestimmte Personen erst gar nicht möglich gemacht wird. Dies geschieht auch in Anbetracht der teilweise

konfliktreichen Situation innerhalb der ägyptischen „NGO-Szene“, in der das Thema ausländische Finanzierung schon für einige heftige Auseinandersetzungen gesorgt hat.

Alle Aussagen, die im folgenden empirischen Teil zu den NGOs und ihren Geldgebern gemacht werden, sind also anonymisiert. Eine Ausnahme bilden Informationen, die ohnehin veröffentlicht sind, sei es von Geber- oder Nehmerseite. Zu diesen wird jeweils die Quelle angegeben, alle anderen Informationen stammen aus Interviews.

4.3.5 Interviews als Datengrundlage?

Können Interview-Protokolle wie die beschriebenen als Datengrundlage für eine wissenschaftliche Arbeit herangezogen werden? Meine Antwort lautet: Ja, aber ihre Grenzen müssen deutlich gemacht werden. Was können wir aus Interviews erfahren und was nicht? Aussagen aus Interviews teilen uns ausschließlich mit, dass eine bestimmte Person eine bestimmte Aussage zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort gemacht hat. Wenn die Befragungen nicht technisch aufgezeichnet werden, kommt dazu, dass die Aussagen bereits bei der Erfassung vom Interviewer interpretiert sind. Aus dieser Art von Material kann nicht direkt entnommen werden, welche Intentionen diese Person verfolgt, ob sie die im Interview vertretene Meinung immer vertritt, ob die Aussagen zutreffen oder nicht bzw. wie offen der Befragte war. Über solche Informationen können wir zwar mutmaßen und Begründungen für unsere Mutmaßungen in den Interviews suchen, die Einschränkungen dürfen dabei jedoch nicht vergessen werden.

Darüber hinaus spielen Faktoren wie die soziale Erwünschtheit eine Rolle. Nach der Literatur neigen Befragte dazu, Antworten zu geben, die sie für die erwünschten halten. Ein Beispiel aus meinen Interviews ist die Frage nach der Gründung der NGO und den Motiven dafür. Die Antwort darauf enthielt meist weit gehende Ambitionen: Man wolle die Gesellschaft verändern, den Menschenrechten zum Durchbruch verhelfen usw. Es ist anzunehmen, dass gerade bei Fragen nach Motiven die soziale Erwünschtheit eine große Rolle spielt. Ich nehme an, dass meine Befragten angenommen haben, dass solche Motive von mir als positiv eingeschätzt werden, während das Motiv der Mitteleinwerbung als eher negativ eingeschätzt wird. So kann ein solches Motiv sicher nicht mit einer einfachen Frage festgestellt werden.

Bei allen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten bei der Verwendung von Interviews sehe ich sie dennoch als wichtige Quelle an, aus der differenziertere Aussagen gewonnen werden können als aus offiziellen Statistiken und aggregierten Daten. Sie dürfen jedoch nicht als „Wahrheit“ genommen werden und bieten sicherlich einen geringeren Grad an intersubjektiver Nachvoll-

ziehbarkeit als die genannten anderen Daten. Für Fälle, in denen diese nicht vorhanden sind, oder zu denen eine qualitative Ausfüllung der statistischen Daten gewünscht wird, sind die geschilderten explorativen Interviews ein angemessenes und ergiebiges Vorgehen.

4.4 Demokratie- und Menschenrechts-NGOs

4.4.1 Entstehungsgeschichte

Die prägenden Figuren in der Szene der ägyptischen Menschenrechtsaktivisten gehören überwiegend der Generation an, die in den 1970er Jahren im Rahmen der Studentenbewegung politisiert werden. Sie sind heute in einem Alter zwischen 50 und 70 Jahren und dominieren die Gruppierungen, die sich zum Thema Demokratie und Menschenrechte zu Wort melden.

In den 1970er Jahren entstehen an den Universitäten Studentengruppen mit verschiedenen politischen Affiliationen, die sich in der Folge nach und nach aus den Universitäten heraus bewegen. Auf sie geht ein Großteil des heutigen Aktivismus zurück. Bei all diesen Gruppen stehen aktuelle außenpolitische Themen und ein nationalistischer Grundtenor im Mittelpunkt, während kohärente ideologisch-programmatische Ausrichtungen meist fehlen.⁵⁷ Ein großer Teil der Aktivisten vertritt dabei nasseristische Ansichten. Viele Politologen beispielsweise, die bis heute den öffentlichen Diskurs mitprägen und in verschiedener Form politisch aktiv werden, durchlaufen das *Al-Ahram Center*, in dem bis weit in Sadats Regierungszeit hinein panarabische und nasseristische Vorstellungen dominant vertreten sind.

Diese Szene der politisch aktiven und interessierten Ägypter wird durch den Zusammenbruch der Sowjetunion nachhaltig erschüttert. Hatte man bislang noch sozialistische Positionen aufrechterhalten, auch angesichts Sadats *infitāh*-Politik, zerstreitet man sich jetzt vollständig über der Frage, wie es weiter gehen könne. Das Thema der Finanzierung spielt dabei angesichts der schlechten wirtschaftlichen Situation eine zentrale Rolle. Einer der Aktivisten erinnert sich, dass diese Lage einen „doppelten Schock“ in der Szene verursacht. Einerseits muss eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den weltgeschichtlichen Ereignissen geleistet werden, andererseits muss das eigene

⁵⁷Die Geschichte der ägyptischen Studentenbewegung wird ausführlich dargestellt in: Fari-borz, Arian (1999) *Die ägyptische Studentenbewegung. Ursachen, Auswirkungen und Perspektiven sozialen Protests*, Münster [u.a.]: LIT. Der starke Bezug der studentischen Gruppen auf einen von allen anerkannten nationalistischen Grundkonsens wird dort als charakteristisch für alle politische Gruppierungen innerhalb der Studentenbewegung bezeichnet, vgl. S. 65-66 und S. 113-114.

Überleben sichergestellt werden, welches wiederum auf unangenehme Weise mit den inhaltlichen Überlegungen verquickt ist: Denn die Geber, die über Geld verfügen, vertreten ja gerade diejenigen Überzeugungen, gegen die man bisher gekämpft hatte.

Die ersten Menschenrechtsorganisationen werden in Ägypten bereits in den 1970er Jahren gegründet. Dabei handelt es sich allerdings um staatlicherseits initiierte Gruppen mit dem Ziel, UN-Auflagen mindestens formal zu erfüllen.⁵⁸ Kassem gibt an, dass die ägyptische Regierung 1977 in Kairo und 1979 in Alexandria die *Partisans Association of Human Rights* gegründet habe. Das Büro in Kairo existiere noch und gebe hin und wieder Pressemitteilungen heraus, die die Regierung verteidigten.⁵⁹ Andere meinen, die *Ġamīyat al-anṣār li-ḥuqūq al-insān* – so der arabische Name der Organisation – sei vollständig inaktiv. Awad, der den Namen der Organisation mit *The Egyptian Society of Human Rights Supporters* übersetzt, meint, dass sie insgesamt ein unauffälliges und ungestörtes Dasein friste. Ehemals Mitglied der *International Federation of Human Rights* (FIDH), sei sie 1995 aus dieser ausgeschlossen worden, mit der Begründung, dass sie die Menschenrechte nicht aktiv verteidige und fördere.⁶⁰

Diese Bemühungen der Regierung sind die ersten Anzeichen dafür, dass die Menschenrechtsthematik in Ägypten aufgegriffen wird, allerdings notgedrungen. Die nichtstaatliche ägyptische Menschenrechtsbewegung beginnt jedoch erst mit der Gründung der *Arab Organization for Human Rights* (AOHR) im Jahr 1983 und mit der Gründung der *Egyptian Organization of Human Rights* (EOHR) im Jahr 1985. Die zentrale Schwierigkeit, mit der die Menschenrechtsaktivisten zu Beginn ihrer Arbeit zu kämpfen haben, ist laut Said die weit verbreitete Auffassung, die Idee der Menschenrechte sei eine westliche, insbesondere amerikanische, Idee. Nach Suids Darstellung wird den USA unterstellt, die Idee der Menschenrechte als Instrument einzusetzen, die zu dieser Zeit weit verbreiteten nationalistischen und sozialistischen Ideen zu unterminieren. Auch von politischen Aktivisten, die selbst bald Teil der Menschenrechtsbewegung werden sollten, sei diese Auffassung vertreten worden. Besonders unter der Linken habe sie sich mindestens bis in die Mitte der 1990er Jah-

⁵⁸Sie sind dennoch in die Auswahl der vorliegenden Arbeit mit aufgenommen, da sie nach Awads Darstellung als *ġamīya ahlīya* und nicht per Dekret oder eigenem Gesetz gegründet werden. Unter den 44 NGOs der Auswahl stellen sie durch ihre staatlicherseits initiierte Gründung jedoch einen Sonderfall dar.

⁵⁹Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 119. Haas dagegen gibt als erste Menschenrechtsorganisation eine *Ġamīya miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* an, die 1975 gegründet worden sei. Welche Darstellung zutrifft, sei dahingestellt, evtl. gibt es zwei Organisationen.

⁶⁰Awad, Ibrahim (1997a) *The External Relations of the Arab Human Rights Movement*, in: Arab Studies Quarterly, 19, Nr. 1, S. 59–75, S. 63.

re gehalten.⁶¹ Zu Beginn habe die ägyptische Menschenrechtsbewegung aus einigen wenigen unpolitischen Aktivisten, die von der Idee der Menschenrechte überzeugt waren, bestanden, andererseits jedoch aus parteipolitischen Aktivisten, deren Parteien und Organisationen zu dieser Zeit eine tiefe Krise durchliefen, insbesondere Nasseristen und Marxisten. Said fasst die Situation, die daraus entsteht, in einem Satz zusammen: „In brief, it fell upon those highly politicized elements of society, whose ideological fabric had failed for so long to accommodate the ideals of human rights, to carry out the task of struggle for human rights.“⁶² Diese politischen Affiliationen haben sich bis heute gehalten. So bemerkt ein Aktivist:

„Im Grunde sind die NGOs hier gleichzeitig politische Parteien. Die Direktoren und Gründer sind im Grunde Politiker. Sie gehören jeweils einer politischen Richtung an, nasseristisch oder nationalistisch usw., und machen ihre Politik im Rahmen ihrer NGO.“

AOHR und EOHR sind die ersten organisatorischen Plattformen, auf denen sich diese Aktivisten zusammenfinden. Die EOHR arbeitet zunächst als eine Abteilung der AOHR; diese stellt Arbeitsraum und Arbeitsgerät bereit und bezahlt einen Teilzeit-Angestellten. So ist das Überleben der EOHR bis 1993 durch die AOHR sichergestellt. Die EOHR wächst jedoch sehr schnell, professionalisiert sich, und die Ansprüche an die eigene Arbeit wachsen. Die erforderlichen Mittel dazu werden bald von der AOHR nicht mehr zur Verfügung gestellt, Kampagnen in Ägypten bringen kein Geld, reiche Exil-Ägypter spenden nicht wie gewünscht. Mitgliedsgebühren werden erhoben, bringen jedoch zu wenig ein.⁶³ Bald macht sich die EOHR unabhängig von ihrer Mutterorganisation, agiert von nun an eigenständig und beginnt, finanzielle Unterstützung von internationalen Geberorganisationen einzuwerben.

Die EOHR wird ihrerseits zu einer Art Mutter-Organisation vieler weiterer NGOs. In einem Artikel zur ägyptischen Menschenrechtsbewegung wird sie als „school and founding organization of the human rights movement in Egypt“ bezeichnet.⁶⁴ Zu Beginn ihrer Aktivität arbeiten in ihr Vertreter unterschiedlicher politischer Orientierung zusammen (Marxisten, Nasseristen, moderate Islamisten und Wafdisten). Nach einigen Jahren beginnen interne Auseinandersetzungen, die Organisation spaltet sich zunehmend in verschiedene

⁶¹Said, Mohamed el-Sayed (1994) *The Roots of Turmoil in the Egyptian Organization for Human Rights: Dynamics of Civil Institution-Building in Egypt*, in: Cairo Papers in Social Science, 17, Nr. 3, S. 65–87, S. 68.

⁶²a. a. O., S. 68.

⁶³a. a. O., S. 73-74.

⁶⁴Cairo Institute for Human Rights Studies (1996b) *The Human Rights Movement*, in: Sawasiah, Januar 1996, Nr. 7 & 8, S. 1.

Fraktionen. Streitpunkte sind dabei zunächst die Frage nach der Registrierung und die Möglichkeiten der illegalen Arbeit. Die angestrebte Registrierung der EOHR als *ḡamāʿya* wird vom Sozialministerium jahrelang abgelehnt. So wird diskutiert, ob sich die EOHR angesichts ihres prekären illegalen Status nicht einfach darauf beschränken sollte, mehr öffentliches Bewusstsein für die Menschenrechte herzustellen. Später wird das Verhältnis zwischen freiwilliger und bezahlter Arbeit, die Möglichkeit der externen finanziellen Unterstützung und die Frage nach dem erwünschten Ausmaß internationaler Zusammenarbeit diskutiert. Die Politisierung der Aktivitäten sorgt immer wieder für Auseinandersetzungen, noch zehn Jahre nach der Gründung der EOHR wird ange-mahnt, dass die EOHR nicht als bloßes Sprachrohr für die politischen Stand-punkte der Beteiligten dienen solle, wie dies immer wieder geschehe. Der Streit kulminiert im Jahr 1993 auf der fünften Generalversammlung und den damaligen Vorstandswahlen. Sie münden in einem „Triumph“ der Nasseristen und dem Aus- bzw. Rücktritt mehrerer Vorstände und Mitglieder.⁶⁵

Einige der im Zuge dieser Vorgänge ausgetretenen Mitglieder der EOHR gründen in der Folge eigene Organisationen. Viele meiner Interviewpartner, auf ihren eigenen Werdegang angesprochen, erzählen von ihrer früheren Ak-tivität in der EOHR oder von anderen Beziehungen zu der Organisation. Sa-yami geht auf diese Entwicklung ebenfalls ein: Sie nennt Bahay Eddin Hassan (*Bahay ad-Dīn Ḥasan*) (der das *Cairo Institute for Human Rights Studies* gründet), Amir Salem (*Amīr Sālim*) (*Legal Ressource and Research Center for Human Rights*) und Hisham Mubarak (*Hišām Mubārak*) (*Center for Human Rights Legal Aid*) als ehemalige EOHR-Aktivist*innen, die später ihre „eigenen“ Organisationen gründen.⁶⁶

Im Lauf der Jahre haben sich verschiedene Versionen der Ereignisse zu Beginn der 1990er Jahre herausgebildet. In einem Interview aus dem Jahr 2000 stellt der Generalsekretär der EOHR, Abu Seada, das Geschehen so dar, dass die EOHR zu Beginn der 1990er Jahre das strategische Ziel einer or-ganisatorischen Ausdifferenzierung der Menschenrechtsbewegung festgelegt habe. Nach seiner Darstellung war es Strategie, verschiedene Gruppen zu gründen, die sich auf verschiedene Bereiche konzentrieren sollten, wie Frauenrechte, die Rechte von Gefängnisinsassen oder die Förderung einer demo-kratischen Entwicklung. Aus heutiger Sicht kann diese Strategie als erfolg-

⁶⁵Said, Mohamed el-Sayed (1994) *The Roots of Turmoil in the Egyptian Organization for Human Rights: Dynamics of Civil Institution-Building in Egypt*, in: *Cairo Papers in Social Science*, 17, Nr. 3, S. 65–87, hier: S. 84 und o.A. (1996e) *Ten Years After Its Foundation: What Future Awaits the E.O.H.R.?* in: *Sawasiyah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 6–9, hier: S. 6.

⁶⁶Sayami, Susanne (1998) *Hintergründe und Reichweite gesellschaftlicher Selbstorganisation im heutigen Ägypten. Zwei Fallbeispiele*, unveröff. Magisterarbeit Universität Hamburg, Hamburg, S. 59.

reich umgesetzt gelten: Denn es kommt in den 1990er Jahren nicht nur zu „feindlichen“ Abspaltungen von der EOHR, sondern ebenso zu einer Vielzahl von Neugründungen aus dem befreundeten Umfeld der EOHR. Die Themenzusammenstellung von Abu Seada ist dabei heute von einigen der EOHR nahe stehenden Gruppen abgedeckt: Hier ist beispielsweise das *Egyptian Center for Women's Rights*, geleitet von der Frau Abu Seadas, mit Sitz im gleichen Bürohochhaus wie die EOHR, zu erwähnen. Für die Rechte von Gefängnisinsassen ist die *Human Rights Association for the Assistance of Prisoners* zuständig, geleitet von Muhammad Zaria, ehemals im EOHR-Vorstand und Freund von Negad al-Borai, ebenfalls ehemals EOHR, der wiederum die *Group for Democratic Development* mit gegründet hat, die sich um die von Abu Seada erwähnte demokratische Entwicklung kümmert.

Wie an diesen Beispielen deutlich wird, geht die quantitative Zunahme der NGOs nicht unbedingt mit einer qualitativen Veränderung oder tatsächlichen Ausdifferenzierung der Menschenrechts- und Demokratiegruppen einher. Zwar bilden sich verschiedene Zweige der Szene heraus, die unterschiedliche ideologische Gewichtungen vornehmen; grob eingeteilt kann bis heute von einem nasseristischen und einem marxistischen Zweig gesprochen werden. Viele Menschenrechts- und Demokratie-Aktivisten bezeichnen sich selbst nach wie vor als marxistisch, nasseristisch und/oder sozialistisch. Auch spielen unterschiedliche Ideen, Definitionen und Sichtweisen eine gewisse Rolle bei der institutionellen Ausdifferenzierung.⁶⁷ Die Organisationen, die sich dabei nach und nach herausbilden, führen jedoch nicht zu einer nennenswerten personellen Ausweitung der Menschenrechtsszene, sondern stellen eher eine Ausweitung der Betätigungsfelder für dieselben Personen dar, die zuvor schon in den alten Organisationen aktiv sind.

Zu Beginn der 1990er Jahre kommt es zu einem regelrechten Boom von NGO-Gründungen im Menschenrechts- und Demokratiebereich, parallel übrigens zu einer ähnlichen Entwicklung in Marokko und den palästinensischen Gebieten. Im Jahr 1991 werden in Ägypten fünf Organisationen gegründet, die sich mit Menschenrechten und Demokratie befassen, darunter das bekannte *Ibn Khaldun Center*, das *New Civic Forum* und das *New Woman Research Center*. In den darauffolgenden Jahren werden immer mehr solcher NGOs gegründet. Abbildung 4.1 auf S. 144 zeigt die Kurve der Gründungsdaten dieser NGOs. Daran ist abzulesen, dass in die 1980er Jahre nur einige wenige Gründungen fallen, während in den Jahren 1991 bis 1996 bereits zwanzig Gründungen erfolgen. In den Jahren danach kommt es noch einmal zu einer Spitze im Jahr 2002, in dem fünf NGOs gegründet werden.

⁶⁷Vgl. Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 117.

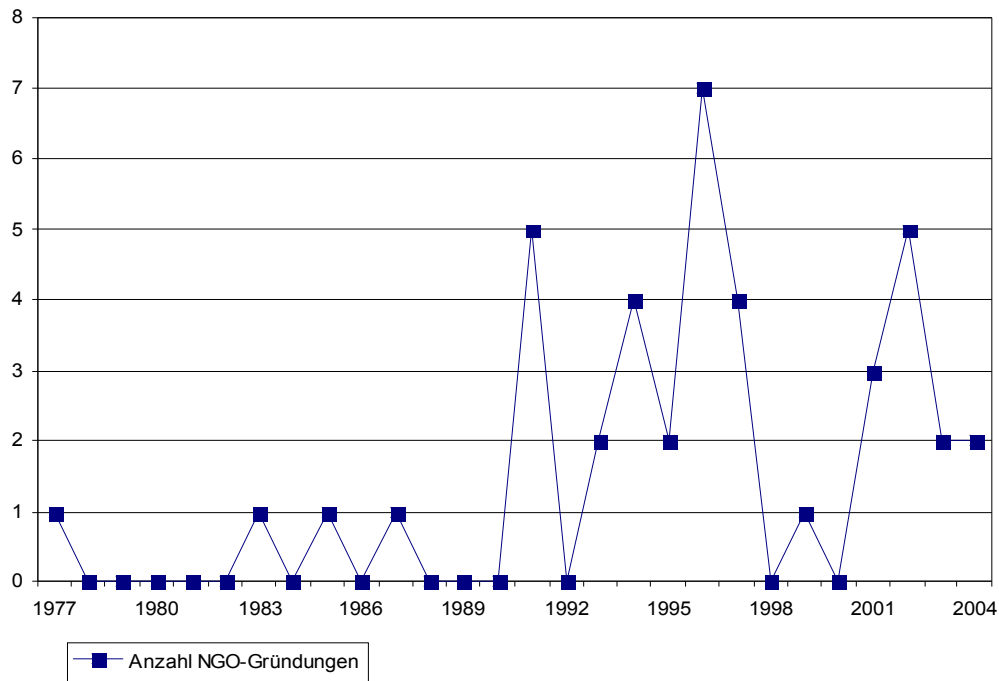


Tabelle 4.1: Gründungsdaten ägyptischer Menschenrechts- und Demokratie-NGOs

Wie kommt es zu dieser Häufung von NGO-Gründungen im Demokratie- und Menschenrechtsbereich? Häufig wird argumentiert, die Gründung von NGOs hänge mit dem Vorhandensein von Fördermitteln zusammen, die von Geberorganisationen bereitgestellt werden. Diese Ansicht wird in nicht-wissenschaftlichen Veröffentlichungen ebenso wie in wissenschaftlichen Arbeiten vertreten. Brouwer beispielsweise meint, dass die Existenz der Geberorganisationen die Gründung vieler NGOs angeregt haben könnte. Daneben hätten die vielen verschiedenen Bereiche, in denen Intervention nötig gewesen sei, zu einer Spezialisierung und Ausdifferenzierung der damit befassten Gruppen geführt.⁶⁸ Elsenhans argumentiert allgemein auf NGOs bezogen, dass diese stets danach strebten, neue Quellen zu ihrer finanziellen Unterstützung zu erschließen, da „ihre politökonomische Basis auf Renten beruht“. Eine solche Quelle sei die Zusammenarbeit mit westlichen NGOs.⁶⁹ Aus einer solchen Perspektive der politischen Ökonomie kann der NGO-Gründungsboom alleine aufgrund des Bedarfs an Renteneinwerbung gesehen

⁶⁸Brouwer, Imco (2000b) *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48, S. 38-39. Eine nichtwissenschaftliche Äußerung dazu ist Hammond, Andrew (1997) *Who's Gaining From the Human Rights Movement?* in: *Cairo Times* Mai 1997 (1).

⁶⁹Elsenhans, Hartmut (2001) *Entwicklungspolitik oder Entwicklung*, in: *asien afrika lateinamerika*, 29, S. 495–523, S. 506.

werden. Dies erklärt jedoch nicht, weshalb es gerade Menschenrechts-NGOs sind, die zu dieser Zeit so zahlreich gegründet werden.

Sicherlich spielt bei der Welle von NGO-Gründungen auch eine Rolle, dass sich zu dieser Zeit die internationale Menschenrechtsbewegung konstituiert und global verbreitet. Awad vertritt die Ansicht, dass die arabischen Menschenrechtsorganisationen mit Blick auf diese internationale Entwicklungen gegründet werden. Je schwächer ihre Position in den jeweiligen Herkunftsländern aufgrund von Kontrolle durch den Staat einerseits und fehlenden Einkommensquellen andererseits gewesen sei, desto stärker hätten sich arabische Menschenrechtsorganisationen in das internationale System eingebunden. Es sei diesen NGOs klar gewesen, dass sie im internationalen Netzwerk der Menschenrechtsbewegung willkommen sein würden, und ihre Arbeit habe sich ohnehin auf die internationalen Menschenrechtsabkommen bezogen. So seien diese NGOs von Beginn an mehr international als national ausgerichtet gewesen.⁷⁰ Eine wichtige Rolle bei dieser internationalen Ausrichtung spielen die verschiedenen UN-Konferenzen, die in diese Zeit fallen. Für Ägypten ist die *International Conference on Development and Population* (ICDP) 1994 in Kairo besonders wichtig, aber auch die Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien und die Frauenkonferenz 1995 in Peking. Diese Konferenzen werden von den ägyptischen Aktivisten sehr wichtig genommen (was zu dieser Zeit wohl global der Fall ist). Einer erinnert sich, dass er zu dieser Zeit davon überzeugt war, dass auf solchen Konferenzen eine Art „Weltverfassung“ verabschiedet würde. Auch institutionell bewegen diese Konferenzen etwas, so werden in den Vorbereitungsphasen und in der Folgezeit jeweils Programme aufgelegt, um Projekte zu fördern, die thematisch mit den Konferenzen in Zusammenhang stehen. Koalitionen und Netzwerke auf staatlicher und nicht-staatlicher Ebene werden im Vorfeld und im Verlauf der Konferenzen etabliert.

Hassan führt weitere Gründe für die Entstehung der ägyptischen Menschenrechtsbewegung an, die alle eine Rolle gespielt haben mögen. Erstens das Versagen des Staates: Das Versprechen, mittels der Beschränkung von Freiheiten soziale Gerechtigkeit herzustellen, sei nicht eingelöst worden. Dies habe zu einer Aufwertung demokratischer Werte geführt. Zweitens sei die Regierung Mubarak angesichts der starken islamistischen Bewegung vergleichsweise offen für andere intellektuelle und politische Strömungen gewesen. Drittens habe die Verschlechterung der Lage der Menschenrechte in Ägypten, verkörpert durch das Notstandsgesetz und das repressive Vorgehen gegen die Gewalt islamistischer Gruppen, eine Reaktion herausgefordert. Viertens hätten die politischen Parteien keine attraktiven Alternativen zur Politik der regierenden

⁷⁰Awad, Ibrahim (1997b) *The External Relations of the Arab Human Rights Movement*, in: Hassan, Bahey El Din (Hrsg.) *Challenges Facing the Arab Human Rights Movement*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, S. 27–43, S. 27-28.

NDP anzubieten gehabt. Fünftens hätten viele Intellektuelle und Künstler die Menschenrechtsbewegung als Verteidiger der Freiheiten angesehen, die ihnen die Islamisten nehmen wollten. Sechstens sei die Regierung Mubarak ängstlich auf ein gutes Image gegenüber der internationalen öffentlichen Meinung bedacht. Und schließlich sei das Interesse der globalen Menschenrechtsbewegung daran, die Situation in Ägypten zu verändern und ihre Bereitschaft, mit der ägyptischen Bewegung zusammen zu arbeiten, ein wichtiger Grund gewesen, aktiv zu werden.⁷¹

So können eine Vielzahl von Anlässen ausgemacht werden, in deren Kontext die Gründungswelle der Menschenrechts-NGOs zu sehen ist. Die Daten der Gründungen legen nahe, dass die Existenz von Förderprogrammen eine Rolle gespielt hat: Genau zu der Zeit der vermehrten Gründungen beginnt der Trend in den Geberorganisationen, Programme zur Zivilgesellschaftsförderung aufzulegen, wie im folgenden Kapitel erläutert wird. Ebenso lassen die Daten die Interpretation zu, dass die UN-Konferenzen zum Gründungsboom beigetragen haben, da diese ebenfalls in die erste Hälfte der 1990er Jahre fallen. Auch mit der innenpolitischen Situation in Ägypten lässt sich begründet argumentieren. So ist die Entstehungsgeschichte dieser NGOs in einer Vielzahl von Faktoren zu sehen, von denen wohl keiner alleine zur Erklärung ausreicht.

Die 44 Demokratie- und Menschenrechts-NGOs, die nach den oben geschilderten Auswahlkriterien in die Analyse der vorliegenden Arbeit aufgenommen werden, sind in Abb.4.2 am Ende dieses Kapitels mit ihren Gründungsdaten aufgeführt. Es handelt sich bei allen um vergleichsweise kleine Organisationen mit Mitarbeiterzahlen, die sich meist in einem Bereich zwischen fünf bis fünfzehn angestellten Mitarbeitern bewegen. Diese werden in den meisten Fällen ergänzt um freie, z.T. auch ehrenamtlich tätige Mitarbeiter. Die typischen Betätigungsfelder dieser NGOs sind die Beobachtung und Dokumentation der Menschenrechtslage in Ägypten in verschiedenen Bereichen, die Durchführung von Schulungen, Seminaren, Konferenzen und anderen Veranstaltungen zum Thema Menschenrechte und Demokratie (aber auch zu anderen Themen), das Publizieren von Material aller Art, seien es Bücher und Zeitschriften für ein überwiegend intellektuelles Publikum oder Broschüren für die Öffentlichkeit. Ein weiterer Schwerpunkt der Aktivitäten der NGOs ist juristische Arbeit. Sie besteht darin, Gesetzesänderungen einzuklagen, Verfassungsklagen gegen Gesetze einzureichen, Gesetzesentwürfe zu erstellen, Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu beraten und vor Gericht gegen Menschenrechtsverletzungen zu klagen. In einem Rückblick des CIHRS

⁷¹Hassan, Bahey El Din (1997a) *Towards a Consistent Strategy for Human Rights Advocacy in Egypt*, in: Hassan, Bahey El Din (Hrsg.) *Challenges Facing the Arab Human Rights Movement*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, S. 95–112, S. 96.

werden die Aktivitäten der NGO zusammengefasst. Dieser Überblick gibt einen guten Eindruck von den Tätigkeiten der ägyptischen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs. In den beiden Jahren seien 13 Seminare durchgeführt, vier Debatten und acht Runde Tische zu verschiedenen Themen veranstaltet, 27 Vorträge gehalten, acht Workshops und zwei längere Trainingskurse abgehalten worden. Darüber hinaus seien acht Publikationen und 31 Papiere unter seiner Ägide erschienen und mehrere Gastwissenschaftler von ihm betreut worden.⁷² Nun ist das CIHRS eine der aktivsten NGOs in diesem Bereich, und die meisten der anderen NGOs können nicht auf derartig vielfältige und zahlreiche Aktivitäten verweisen. Zudem ist das CIHRS als Forschungsinstitut gegründet, in seiner Aufzählung fehlen dementsprechend Tätigkeiten wie Rechtsberatung (die sehr viele NGOs anbieten) und das Beobachten und Dokumentieren einzelner Menschenrechtsverletzungen.

Ein Schwerpunkt der NGO-Aktivität ist sicher in der Publikationstätigkeit zu sehen. Zu den wichtigsten Publikationen der NGOs zählen die Berichte zur Menschenrechtslage, die von verschiedenen NGOs mehr oder weniger regelmäßig veröffentlicht werden. Die bekanntesten sind dabei die bereits mehrfach erwähnten Berichte der EOHR und des *Ibn Khaldun Center*, auch die AOHR hat einige Berichte veröffentlicht. Von spezialisierten Organisationen wie der *Human Rights Association for the Assistance of Prisoners* werden Berichte zu ihrem jeweiligen Schwerpunkt verfasst, in diesem Fall zur Situation in den Gefängnissen. Zahlreiche NGO-Publikationen beschäftigen sich mit der Übersetzung und Erläuterung der verschiedenen Menschenrechtserklärungen und einzelner Rechte, sowie mit demokratischen Verfahren. Beliebt sind dabei neben den Publikationen für ein akademisch gebildetes Publikum auch Hefte, die in einfachem Umgangsarabisch oder über Comics kleine Geschichten aus dem ägyptischen Alltag erzählen und anhand dieser auf verschiedene Rechte hinweisen. Ein weiterer Schwerpunkt der Veröffentlichungen liegt auf der Kritik an der ägyptischen Gesetzeslage. Einzelne Gesetze werden ausführlich diskutiert, dabei spielt das NGO-Gesetz die weitaus größte Rolle. Aber auch andere Gesetze werden auf ihre Verfassungsmäßigkeit und ihre Konvergenz mit internationalen Menschenrechtsabkommen hin überprüft und behandelt. Zahlreiche Publikationen befassen sich mit aktuellen internationalen und nationalen politischen Themen, die nicht unbedingt in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Thema Menschenrechte oder Demokratie stehen.

Generell gehören die ägyptischen NGO-Aktivisten überwiegend einem akademisch gebildeten Mittel- und Oberschichtsmilieu an. Die Aktivisten repräsentieren so nur einen bestimmten, kleinen Ausschnitt aus der

⁷²Cairo Institute for Human Rights Studies (1996a) *CIHRS: Two Years After Its Founding*, in: Sawasayah, Januar 1996, Nr. 7 & 8, S. 32–33.

ägyptischen Gesellschaft. Auf diese empirischen Beobachtungen baut eine häufig geäußerte Kritik an den NGOs auf, die ihnen Elitismus vorwirft. Insbesondere die Demokratie- und Menschenrechtsgruppen werden häufig als elitär bezeichnet. Die Beteiligung von breiteren Bevölkerungsschichten an ihren Aktivitäten sei äußerst begrenzt; diese würden auf kein gesteigertes Interesse stoßen.⁷³ Ihre Werte und Bezüge seien der Masse der ägyptischen Bevölkerung fremd.⁷⁴ Dadurch, dass in den NGOs nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung repräsentiert sei, seien sie nicht dazu in der Lage, für die Bevölkerung zu sprechen. Antonius kommt nach seiner Feldforschung in Ägypten im Jahr 2001 zu dem Ergebnis, dass die ägyptischen Menschenrechtsorganisationen keine „gesellschaftliche Basis“ hätten. Dies sei das zentrale strategische Problem der NGOs. Solange die Menschenrechtsorganisationen dafür keine Lösung finden würden, blieben sie verwundbar und den Vorwürfen der Regierung ausgesetzt, „fremde Werte“ zu importieren.⁷⁵ Abdelrahman geht sogar so weit, zu sagen, dass NGOs Klassenunterschiede verfestigen. Um sich freiwillig zu engagieren, müsse man über eine gewisse Bildung, über Zugang zu finanziellen Ressourcen und über Zeit verfügen – Merkmale, die in Ägypten nur auf die obere Mittelklasse zuträfen.

Auch unter den NGOs selbst ist diese Ansicht weit verbreitet. Auf der Feier zum 20jährigen Bestehen der EOHR im März 2004 wird die Frage diskutiert, inwiefern die ägyptische Menschenrechtsbewegung mit ihrer Arbeit Resonanz in der ägyptischen Gesellschaft gefunden habe. Die Antworten sind überwiegend negativ. Die Organisationen, deren Aktivitäten von einem kleinen elitären Zirkel betrieben würden, seien gar nicht daran interessiert, die breite Masse zu erreichen, meint eine NGO-Mitarbeiterin.

Diese Kritik hat mit den normativen Annahmen über die Zivilgesellschaft und NGOs zusammen, die in Kapitel 3 dargestellt werden. Nur wenn NGOs die Rolle zugeschrieben wird, alle gesellschaftlichen Interessen abzubilden und zu repräsentieren, kann ihnen vorgeworfen werden, wenn sie dies nicht tun. Aus solchen Annahmen erwachsen Forderungen wie die Abdelrahmans, NGOs müssten die gesamte Gesellschaft und alle in ihr aufzufindenden Interessen vertreten, um nicht dem Elite-Vorwurf ausgesetzt zu sein. Geht man jedoch von der Vorstellung aus, dass NGOs nur bestimmte Interessen vertreten und diese jeweils ihre gesellschaftliche Zugehörigkeit widerspiegeln

⁷³Ibrahim, Saad Eddin, Adli, Huwaida und Shehata, Dina (o.D.) *Civil Society and Governance in Egypt. Draft Country Report to the 2nd International Conference „Civil Society and Governance Programme“, held in Cape Town, February 18-21, 1999*, Kairo: unveröff. Manuskript, S. 25.

⁷⁴So beispielsweise Ben Nefissa, Sarah (2002) *Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d'une problématique*, in: Ben Nefissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS, S. 7–26, hier: S. 22.

⁷⁵Antonius, Rachad (2002) *Democratic Development in the Middle East and North Africa*, Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development, S. 25.

(wie dies in der vorliegenden Arbeit geschieht), kann die Herkunft der NGO-Aktivisten aus Mittel- und Oberschicht nur konstatiert, jedoch nicht kritisiert werden. Dass die ägyptischen NGOs Klassenunterschiede verfestigen, mag sein, dies träfe aber auf jede gesellschaftliche Organisation zu, für deren Aktivitäten ein bestimmter Grad an Ausbildung erforderlich ist. Die empirische Feststellung, dass das NGO-Personal über bestimmte Fähigkeiten verfügt und bestimmten Milieus angehört, begründet alleine noch keine Wertung über Funktion, Rolle und Implikationen dieser NGOs.

4.4.2 Registrierungsarten

Die Prozedur und die Art der Registrierung spielen von Beginn an für die ägyptischen Menschenrechts- und Demokratie-NGOs eine große Rolle. Eine Registrierung als NGO beim Sozialministerium gilt vielen NGO-Gründern als erstrebenswert. Einige lassen sich bei ihrer Gründung erfolgreich beim Sozialministerium als *ḡamṭīya ahlīya* registrieren, andere werden abgelehnt, wieder andere bemühen sich erst gar nicht um eine Registrierung als NGO. Die EOHR als erste ägyptische Menschenrechtsorganisation beantragt zunächst eine Registrierung als *ḡamṭīya ahlīya* beim Sozialministerium. Dieses Ersuchen wird abgelehnt, mit der Begründung, dass es bereits eine Organisation mit diesem Aufgabenbereich gebe. Dabei handelt es sich um die von der Regierung Ende der 1970er Jahre geschaffene Menschenrechtsorganisation. Die EOHR klagt dagegen, es folgt ein jahrelanger Rechtsstreit.⁷⁶ Immer wieder werden Entscheidungen verzögert und neue Instanzen angerufen. 1995 bestätigt das höchste Verwaltungsgericht die Einschätzung des Sozialministeriums: Tatsächlich gebe es bereits eine Organisation mit derselben geographischen Ansiedlung in diesem Tätigkeitsbereich. Auch wenn diese seit 15 Jahren nicht mehr aktiv sei, könne sie doch jederzeit ihre Aktivitäten wieder aufnehmen.⁷⁷ Nach Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 153/1999 beantragt die EOHR erneut ihre Registrierung, die dieses Mal aus Sicherheitsgründen abgelehnt wird. Dagegen geht die EOHR erneut gerichtlich vor, zu einem Urteil kommt es nicht, da das Gesetz als verfassungswidrig abgelehnt wird. Nach Erscheinen des neuen Gesetzes Nr. 84/2002 stellt die EOHR erneut einen Antrag auf

⁷⁶Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 120; Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 69.

⁷⁷o.A. (1996c) *Human Rights Activists: Spies or Allies on Terrorism?! in: Sawasiyah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 15–17, hier: S. 16.

Registrierung, der schließlich im Juni 2003 vom Sozialministerium akzeptiert wird.⁷⁸

Viele der zuvor nicht oder in anderer Rechtsform registrierten NGOs registrieren sich nach Verabschiedung der Gesetzesänderung im Jahr 1999, und nach der erneuten Veränderung im Jahr 2002, sukzessive unter dem neuen Gesetz oder versuchen es. Ausnahmen sind einige wenige Gruppen, die sich aus Protest gegen das Gesetz nicht registrieren lassen wollen. Grundsätzlich führen die Entwicklungen um Entwurf und Verabschiedung des Gesetzes zu Spannungen zwischen verschiedenen und innerhalb von NGOs. Die Frage der Registrierung wird dabei zu einem Prüfstein für die Glaubwürdigkeit der NGOs. Die meisten der NGOs stellen jedoch zwischen 1999 und 2004 einen Antrag auf Registrierung beim Sozialministerium, wenn ihre Registrierung nicht anderweitig gesichert ist (Möglichkeiten anderweitiger Registrierung werden unten dargestellt). Wie noch zu sehen sein wird, betrachten einige NGOs eine Registrierung unter dem neuen Gesetz als die einzige Möglichkeit, weiter Mittel von Geberorganisationen einwerben zu können. Auch das prinzipielle Bedürfnis nach Legalität wird mir von einem Aktivisten als Grund genannt, weshalb sie sich hätten registrieren lassen:

„Wir haben uns dafür entschieden, uns registrieren zu lassen. [...] Die Geber waren ein Grund dafür, dass wir uns registrieren lassen wollten, aber es gab auch andere. Der wichtigste war, dass wir legal arbeiten wollten, das macht die Arbeit leichter. Es gibt ein ägyptisches Sprichwort, das besagt: Der Flötenspieler kann seine Finger nicht verbergen. Und so ist es auch mit uns. Wir können nicht verstecken, was wir machen, es ist klar zu sehen. Wenn wir in die Gefängnisse gehen, können wir das nicht heimlich tun.“

Zuständig für die Registrierung ist das Sozialministerium. Bei mehreren NGOs, die sich registrieren lassen wollen, spielen jedoch offensichtlich verschiedene Sicherheitsbehörden eine Rolle bei der Registrierung. Das *Land Center for Human Rights* (LCHR) stellt im April 2003 einen Antrag auf Registrierung unter dem Namen *Mu'assasat awlād al-ard li-ḥuqūq al-insān*, der aufgrund der fehlenden Zustimmung der Sicherheitsdienste abgelehnt wird. Das Zentrum klagt dagegen vor dem Verwaltungsgericht, eine Entscheidung steht noch aus. Das *Egyptian Center for Housing Rights* (ECHR) (*Al-markaz al-miṣrī li-ḥuqūq as-sakan*) beantragt im Mai 2003 seine Registrierung beim Sozialminis-

⁷⁸ *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2004): *Ḥālat ḥuqūq al-insān fī miṣr. At-taqrīr as-sanawī li-ʿām 2003*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*, S. 186-187; Egyptian Organization for Human Rights (2003b) *EOHR Attains Legal Recognition as an NGO Under the New NGOs Law (84/2002)*, Kairo: Pressemitteilung vom 25.06.2003.

terium. Der Antrag wird abgelehnt, wobei das Sozialministerium die gesetzlich vorgeschriebene Frist von 60 Tagen deutlich überschreitet. Die Antwort erfolgt zu spät, nach der vorgeschriebenen Frist von 60 Tagen, und enthält eine Ablehnung des Antrags. Als Grund wird angegeben, die Aktivitäten des Zentrums verstießen gegen Art. 11 des NGO-Gesetzes, der ein Verbot politischer Tätigkeit beinhaltet. Das Zentrum klagt gegen die Ablehnung, ein Urteil ist auch hier bisher nicht erfolgt. Der Fall der Organisation *South Center for Human Rights* (SCHR) ist ähnlich. Es stellt unter dem Namen *Ġamāyat al-ġanūb li-tanmīya wa-ḥuqūq al-insān* im Juni 2003 einen Antrag auf Registrierung. Dieser wird vom Sozialministerium abgelehnt unter Verweis auf Art. 11 des NGO-Gesetzes, gegen den die geplanten Tätigkeitsbereiche des Zentrums verstießen. Auch hier klagt das Zentrum dagegen vor dem Verwaltungsgericht, eine Entscheidung steht bisher aus. Die Dachorganisation *Egyptian Association Against Torture* (EAAT) beantragt im März 2003 beim Sozialministerium ihre Registrierung unter dem Namen *Al-ġamāya al-miṣrīya li-munāḥaḍat at-taḍīb*. Diese wird abgelehnt mit dem Hinweis, die geplante Vereinigung verstoße gegen Bestimmungen im NGO-Gesetz, ohne dass diese spezifiziert werden. Das *Civil Observatory for Human Rights* (COHR) reicht im November 2003 seine Papiere beim Sozialministerium ein, im März 2004 erfolgt seine Registrierung als *Ġamāyat al-marṣad al-madanī li-ḥuqūq al-insān*. Diese wird jedoch später vom Innenministerium zurückgezogen, die Sicherheitsbehörden (*amn ad-dawla*) hätten der Registrierung nicht zugestimmt. Das *New Woman Research Center* (NWRC), eine der ältesten ägyptischen Menschenrechts-NGOs, beantragt seine Registrierung unter dem neuen Gesetz im April 2003 unter dem Namen *Muḥassasat al-marā al-ġadīda*. In diesem Fall teilt die lokale Abteilung der Sicherheitsdienste der lokalen Abteilung des Sozialministeriums mit, dass der Antrag des NWRC nicht genehmigt würde. Gründe werden keine angegeben.⁷⁹

In drei Fällen kann durch ein Gerichtsverfahren die Registrierung schließlich doch durchgesetzt werden, bei den anderen wird sich noch zeigen, ob ein Verfahren Erfolg haben wird. Gauch zitiert einen Beamten, der meint, die Registrierungen seien nicht abgelehnt worden. Man habe die Organisationen nur darum gebeten, „Fehler“ in ihren Anträgen zu berichtigen, damit diese mit dem Gesetz übereinstimmten. Demgegenüber hätten Vertreter von zwei NGOs auf die Ablehnungsbescheide hingewiesen, die sie erhalten hätten: In

⁷⁹ Die Darstellung dieser Fälle folgt *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2004): *Ḥālat ḥuqūq al-insān fī miṣr. At-taqrīr as-sanawī li-ām 2003*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*, S. 189-191; *Observatory for the Protection of Human Rights Defenders* (Hrsg.) (2003a) *Egypt - Open Letter to the President on the Registration of NGOs*, Genf: Pressemitteilung vom 11.06.2003 und einer Pressemitteilung von *Human Rights First*, http://www.humanrightsfirst.org/media/2003_alerts/0611.htm, abgerufen am 20.05.2005.

diesen sei die Ablehnung damit begründet worden, dass die Staatssicherheit ihre Registrierung aus Sicherheitsgründen verweigert hätte.⁸⁰

Zwei alternative Formen der Registrierung spielen bis heute für die NGOs aus der Auswahl der vorliegenden Arbeit eine Rolle, auch wenn durch den Zwang zur Registrierung als NGO und die Welle der Registrierungen ihre Bedeutung zurück gegangen ist. Sie werden im Folgenden kurz dargestellt.

Registrierung als Firma

Die meisten NGOs aus dem Sample dieser Arbeit wählen in den 1990er Jahren die Möglichkeit einer Registrierung als Firma (*šarika madanīya*), um legal arbeiten zu können. Dies ist der Regierung von Beginn an ein Dorn im Auge. Über die Jahre hinweg gibt es mehrfach Äußerungen seitens der Regierung, diesen Zustand beenden zu wollen. Im Zusammenhang mit der UN-Frauenkonferenz in Peking 1995, auf der einige als Firmen registrierte ägyptische NGOs eine prominente Rolle spielen, veröffentlicht das Justizministerium ein Gutachten, in dem darauf verwiesen wird, dass die Rechtsform einer privaten Firma nicht zulässig sei für Organisationen, die sich wie NGOs gebärdeten.⁸¹ Organisationen, die keinen Gewinn erzielen wollten, seien NGOs und als solche beim Sozialministerium zu registrieren. Organisationen, die dem nicht Folge leisten würden, würden als nicht registrierte und damit illegale NGOs betrachtet.⁸² Nach den Gesetzesänderungen von 1999 und 2002, die in Kapitel 7 behandelt werden, schließt das NGO-Gesetz mittlerweile eine solche alternative Registrierung aus.

Einige der Menschenrechtsorganisationen sind jedoch nach wie vor als Firma registriert. Die häufigste Form ist die einer Anwaltsfirma. Wenn der Direktor Anwalt ist, kann er eine Anwaltskanzlei auf seinen Namen registrieren lassen. Traditionell sind besonders Anwälte und andere Juristen in der Menschenrechtsarbeit aktiv, und so haben viele Aktivisten die Möglichkeit, sich als Anwalt niederzulassen. Einige unterhalten auch eine Anwaltskanzlei und sind nebenher in einer NGO aktiv. Es gibt jedoch auch andere Tätigkeitsbereiche, die für die Gründung einer Firma in Frage kommen bzw. genutzt werden, um eine Firma registrieren zu lassen. Beispielweise gibt es eine NGO, die als Krankenhaus registriert ist.

⁸⁰Gauch, Sarah (2003) *Egyptian Human Rights Take a Hit with Tough New Law*, in: The Christian Science Monitor, 20.06.2003 (<http://www.csmonitor.com/2003/0620/p07s01-wome.htm>), abgerufen am 26.06.2003.

⁸¹Khalil, Georges N. (1997) *Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten*, in: Orient, 38, Nr. 3, S. 456–464, S. 461.

⁸²O.A. (1996c) *Human Rights Activists: Spies or Allies on Terrorism?! in: Sawasiyah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 15–17, S. 16.

Diese Form der Registrierung bietet neben einer Legalisierung auch Vorteile bezüglich der externen Förderung: Von denjenigen NGOs, die früher als private Firmen registriert waren oder dies bis heute sind, wird übereinstimmend berichtet, dass in diesem Fall gar kein Genehmigungsverfahren für externe Unterstützung erforderlich ist. Die NGO schließt einen Vertrag mit der Geberorganisation, und damit sind die Formalitäten erledigt. Allerdings ist dafür eine stillschweigende Duldung der Behörden erforderlich, die in einigen Fällen (vielleicht auch regelmäßig) erkaufte werden muss. So berichtet eine Aktivistin:

„Weil wir als private Firma registriert sind, werden die Gebergelder als Gewinn abgerechnet – wir müssen Tausende unter dem Tisch zahlen, damit uns daraus nicht ein Strick gedreht wird. Bald werden wir uns als *muassasa* registrieren lassen, um diesem Ärger zu entgehen.“

Registrierung als internationale Organisation

Einige der Menschenrechtsorganisationen sind weder als *ḡamṭya* noch als Firma registriert, sondern als internationale Organisation. Damit fallen sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums. Internationale Organisationen müssen sich beim Außenministerium registrieren lassen, sie schließen jeweils individuelle Abkommen mit ihm. Im Außenministerium gibt es eine Abteilung, die für internationale NGOs zuständig ist, sowie eine Abteilung für Menschenrechte. Nach Aussage eines Mitarbeiters des Außenministeriums kooperieren Außen- und Sozialministerium im Lauf eines Registrierungsprozesses. Die NGO beantrage die Registrierung beim Außenministerium. Dieses reiche den Antrag an das Sozialministerium weiter, welches dazu Stellung nehme. Die Entscheidung über den Antrag falle jedoch der Außenminister.

Der Prozess der Einwerbung ausländischer Fördermittel ist für die internationalen Organisationen nicht per Gesetz festgelegt. Alle Regelungen, die dafür im Gesetz Nr. 84/2002 getroffen werden (vgl. Kapitel 7), gelten für diese Organisationen nicht. Wahrscheinlich wird der Modus ihrer Unterstützung in den Einzelabkommen mit dem Außenministerium geregelt oder er wird offen gelassen. Nach Aussage eines Mitarbeiters des Außenministeriums beinhalten die Abkommen die Pflicht für die Organisationen, halbjährlich oder jährlich Aktivitätsberichte vorzulegen, in denen auch der Haushalt der Organisation offen gelegt werde.

Nach Aussage mehrerer Mitarbeiter solcher Organisationen muss eine Geberorganisation, will sie eine solche NGO fördern, in jedem einzelnen Fall beim Außenministerium eine Genehmigung einholen. Die

Empfängerorganisation wiederum muss dem Außenministerium detailliert über ihre Aktivitäten Bericht erstatten, einschließlich aller Angaben zur Förderung aus dem Ausland.

4.4.3 Einkommensquellen

Die Gründung einer NGO wird, wie gesagt, in Ägypten häufig in einen Zusammenhang mit dem Streben nach Mitteleinwerbung gestellt. Dafür spricht neben den o.g. Gründen der Sachverhalt, dass diese NGOs nahezu ausschließlich von externen Fördermitteln finanziert sind. Zwar liegen nicht für alle 44 der in die Auswahl der Arbeit aufgenommenen NGOs Informationen zu ihrer Finanzierung vor. Für etwas mehr als die Hälfte dieser Organisationen gibt es zu diesem Thema – mehr oder weniger verlässliche – Angaben. Auf dieser Grundlage kann jedoch m.E. mit gutem Grund auf die Gesamtheit dieser NGOs geschlossen werden: Die Finanzierung durch externe Geber ist bei denjenigen NGOs, zu denen Daten vorhanden sind, derart verbreitet, und alternative Einkommensquellen spielen eine derart untergeordnete Rolle, dass es kaum anzunehmen ist, dass sich die andere Hälfte der NGOs deutlich davon unterscheidet. Allenfalls könnte es sein, dass einige der NGOs, zu denen keine Informationen vorliegen, seitens der ägyptischen Regierung finanziert oder ko-finanziert werden.⁸³

Von den 26 NGOs, zu denen Angaben zur Finanzierung vorliegen, erhalten nur vier keine Mittel von externen Gebern. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass diese sich aus anderen Quellen finanzieren; sie werden vielmehr indirekt oder *noch* nicht von den Gebern finanziert. Es handelt sich um eine Dachorganisation, deren Mitgliedorganisationen (alle geberfinanziert) vergleichsweise hohe Beiträge zahlen; zwei junge Organisationen, die bereits Anträge auf Förderung geschrieben haben, jedoch noch keine Zusage erhalten haben; und eine NGO, deren Gründer Beraterhonorare von Geberorganisationen und Gehälter aus anderen Beschäftigungen erhalten.

Elf der NGOs, zu denen Daten erhältlich sind, arbeiten mit einer bis fünf Geberorganisationen zusammen, die ihre Aktivitäten finanzieren. Weitere elf haben sogar mehr als fünf Kooperationspartner im Lauf ihrer Geschichte, fünf haben bereits mit mehr als elf Geberorganisationen zusammengearbeitet. Einige erheben zwar auch Mitgliedergebühren, die Summen, die aus dieser Quelle zusammenkommen, sind jedoch marginal im Vergleich mit der externen Finanzierung. Sie würden bei weitem nicht dafür ausreichen, ihre Aktivitäten zu finanzieren.

⁸³Z.B. aus dem staatlichen Fond zur Finanzierung nichtstaatlicher Organisationen, (*Ṣundūq iʿānat al-ḡamʿiyāt wa-l-muʿassasāt al-hāṣṣa*, der in Fussnote 9 auf S. 108 beschrieben wird.

Projekte dieser NGOs, die nicht von Gebern finanziert werden, existieren nach den mir vorliegenden Informationen nicht. Nach Grünerts Darstellung versuchen die ägyptischen Menschenrechtsorganisationen in den 1990er Jahren, ihr Engagement für von der Regierung verfolgte Islamisten von ihren geberfinanzierten Projekten zu trennen. Sie mit solchen Aktivitäten in Verbindung zu bringen, hätte die Geber in Schwierigkeiten gebracht, so Grünert, dies hätten die NGOs vermeiden wollen.⁸⁴ Dies kann hier weder verifiziert noch falsifiziert werden. Aus eigenen Recherchen ist mir jedoch kein solches Verhalten bekannt. In den Interviews mit NGO-Vertretern wird von mir regelmäßig danach gefragt, ob Aktivitäten durchgeführt würden oder worden seien, für die es keine Unterstützung der Geber gegeben habe. Diese Frage wurde stets verneint. Auch in anderen Quellen sind keine derartigen Tätigkeiten zu finden.

In Ägypten selbst Mittel einzuwerben, halten die Vertreter dieser NGOs nahezu einmütig für unmöglich, obwohl beispielsweise die Unterstützung durch ägyptische Geschäftsleute von vielen als erstrebenswert und als wünschenswerte Alternative zur ausländischen Finanzierung angesehen wird:

„Die Situation in der Arabischen Welt ist nicht gut. Wir sind eine sehr spezielle Kultur für die Geber. Die Geschäftsleute hier geben nichts für Menschenrechte. Sie zahlen für Kinder, Frauen und Moscheen. Aber von Menschenrechten wissen sie nichts, bis heute nicht. Wir arbeiten in einem undemokratischen Land.“

„Wenn wir lokale Unterstützung wollen, müssen wir uns auf eine Art verhalten, die hier akzeptiert werden kann. Aber da gibt es Grenzen. Wir werden uns immer weiter mit heiklen Themen beschäftigen, und dafür gibt es hier keine Unterstützung.“

Von einigen der NGOs gibt es dennoch Bemühungen in diese Richtung. Eine der NGOs versucht vor einiger Zeit, über Bittbriefe an Persönlichkeiten, die dafür bekannt sind, sich für Menschenrechte und Demokratie zu interessieren, Mittel einzuwerben. Darüber sei jedoch nur sehr wenig Geld zusammen gekommen. 1999 habe eine NGO versucht, gänzlich ohne ausländische Finanzierung auszukommen, wie mir erzählt wird. In ihrem Vorstand und Beirat sei Geld gesammelt worden, auch einige Freunde der Organisation hätten Geld

⁸⁴Grünert, Angela (2004) *Loss of Guiding Values and Support: September 11 and the Isolation of Human Rights Organizations in Egypt*, in: Jünemann, Annette (Hrsg.) *Euro-Mediterranean Relations After September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*, London: Frank Cass, S. 133–152, S. 138.

gegeben. Diese Summe hätte die Arbeit der NGO für einen Monat finanziert, dann seien keine Mittel mehr vorhanden gewesen.

Es gibt auch kritische Stimmen zum Unwillen der NGOs, sich um lokale Mittel zu bemühen. So meint ein Aktivist:

„In dieser Hinsicht kritisiere ich auch die NGOs: Sie versuchen überhaupt nicht, aus anderen Quellen Geld zu bekommen. Es gibt doch auch arabische und ägyptische Töpfe, nicht nur ausländische. Sie sind schwerer zu bekommen, aber es ist auch nicht unmöglich. Es gibt doch bekannte Geschäftsleute, die Wohlfahrtsorganisationen unterstützen. Gut, in Bezug auf Menschenrechte ist es schwieriger. Aber nehmen Sie z.B. das Programm von [...], bei dem sie Kindern von Inhaftierten Material für die Schule geschenkt haben, für 2.000 Kinder insgesamt. Das war von der Regierung genehmigt. Dafür hätten sie ganz sicher Unterstützung bekommen. Die Geschäftsleute würden keine Sachen unterstützen, die ihnen gefährlich werden könnten, die z.B. nicht von der Regierung akzeptiert sind, aber so etwas bestimmt. Die NGOs haben ja auch Aktivitäten, die nicht sicherheitsrelevant sind.“

4.4.4 Interne Strukturen

Sowohl die Registrierungsart als auch die Entstehungsgeschichte und Einkommensquellen der NGOs sind Faktoren, die die internen Strukturen der NGOs mitbestimmen. Während die organisatorischen Strukturen für diejenigen NGOs, die beim Sozialministerium registriert sind, detailliert gesetzlich festgelegt sind, haben die als Firmen und internationale Organisationen registrierten einen großen Spielraum dabei, ihre internen Strukturen zu gestalten (wobei dahingestellt bleiben soll, inwiefern die registrierten NGOs sich tatsächlich an den gesetzlichen Vorgaben orientieren).

Die oben dargestellte Entstehungsgeschichte vieler NGOs als Betätigungsfelder für die politischen Ambitionen ihrer Gründer stärkt deren Rolle innerhalb der Organisationen. Die meisten ägyptischen NGOs lebten ausschließlich durch ihre Führungspersonlichkeiten, schreibt Ben Nefissa. Diese seien meist politische Persönlichkeiten mit guten Beziehungen in die herrschenden Eliten des Landes. Ohne diese Führer wären die Organisationen derart schwach, dass sie eingehen würden.⁸⁵ Diese Situation wird betont durch die externe Finanzierung und die meist fehlende Mitgliederbasis, die

⁸⁵Ben Nefissa, Sarah (2002) *Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d'une problématique*, in: Ben Nefissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS, S. 7–26, S. 25.

beide eine Rechenschaftspflicht der Leitungsebene der NGOs gegenüber ihren Mitarbeitern und/oder Mitgliedern als nicht erforderlich erscheinen lassen.

In einem Bericht des *Bunyān* -Projektes der Friedrich-Naumann-Stiftung werden einige Schwachpunkte aufgezählt, die generell arabische zivilgesellschaftliche Organisationen betreffen. Dort wird zur internen Struktur arabischer NGOs angemerkt, dass diese unter mangelnder Machtrotation litten; die Entscheidungsprozesse seien nicht transparent; über die Ausgabenpolitik gebe es keine Informationen; es fehlten strategische Visionen und es würde wenig Bezug zu Ergebnissen der Forschung hergestellt.⁸⁶

Dies wird mir gegenüber in zahlreichen Interviews bestätigt. Insbesondere die internen Hierarchien und Machtverhältnisse werden von NGO-Mitarbeitern beklagt. Diese äußern sich offensichtlich nicht nur in der fehlenden Möglichkeit zur Partizipation an Entscheidungen, sondern auch in den Arbeitsbedingungen innerhalb der NGOs. Hierzu einige Zitate aus Interviews mit NGO-Mitarbeitern:

„Die Arbeitsbedingungen sind wirklich schlimm. Niemand hat einen Vertrag, es gibt keine Versicherungen. Man würde doch denken, dass in einer Menschenrechtsorganisation die Mindeststandards der Rechte der Arbeiter eingehalten werden, aber das ist nicht so. Auch die Bezahlung ist schlecht. Als Angestellte bekommt man höchstens 600 EGP im Monat, auch wenn es um Projekte geht, für die die NGO 5.000 USD bekommt.“

„Ich bin seit 15 Jahren in diesem Feld und ich habe für viele Organisationen gearbeitet. [...] Ich habe an die Menschenrechte geglaubt, ich wollte etwas dazu lernen. Aber das ging nicht. In den NGOs selbst gibt es keine Menschenrechte, man findet die Prinzipien der Menschenrechte dort nicht, es gibt keine interne Demokratie, keinen Respekt gegenüber Frauen.“

„Die EU sollte sich einmal überlegen, was sie da eigentlich tut. Sie sollte dafür sorgen, dass in den von ihr geförderten Projekten nicht Leute ohne Verträge und ohne jede Sozialversicherung arbeiten. Besonders bei der Menschenrechtsarbeit. Wie kann man sich für Menschenrechte einsetzen, wenn sie noch nicht einmal in den eigenen Projekten eingehalten werden? Wenn sie stillschweigend wegsehen bei den gängigen Praktiken, fördern sie doch nur die

⁸⁶o.A. (2002) *Good Governance in the Arab World. The Role of Civil Society Organisations and Means to Measure Good Governance*, (<http://www.bunian.net/english/ziad.spaper.pdf>), abgerufen am 26.07.2005, S. 8-9.

Korruption. Die Direktoren der NGOs wollen keine Transparenz und keine selbstständigen Mitarbeiter. Die EU will das auch nicht, weil es zu viel Ärger und Involvierung bedeutet. Auf der Ebene der Entscheidungsträger sind alle damit zufrieden, wie es im Moment ist. Aber ich glaube, die Steuerzahler in den Geberländern wollen nicht, dass ihr Geld in hierarchische, unsoziale Strukturen fließt. Ich glaube, es würde etwas bewirken, wenn man in den Geberländern einen Kampagne macht.“

Dies sind einzelne Zitate, die die Wahrnehmung von einigen NGO-Mitarbeitern darstellen. Sie können nicht verallgemeinert werden. Es lässt sich allerdings erahnen, dass die Arbeitsbedingungen in den NGOs sicherlich ein lohnender Forschungsgegenstand wären. Dies würde jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu weit führen, und so soll es hier bei der unkommentierten Wiedergabe der Zitate bleiben.

4.4.5 Koordination und Vernetzung

Die Menschenrechts- und Demokratie-NGOs bilden teilweise Dachorganisationen oder Netzwerke. So gibt es seit Mai 2004 eine Dachorganisation für Menschenrechtsorganisationen, die die Koordination unter den Organisationen stärken und zu einem gemeinsamen Vorgehen beitragen will.⁸⁷ Interessant ist dabei, dass nur ein Teil der Menschenrechtsorganisationen diesem Zusammenschluss beitrifft, die Website vermerkt nur sechzehn Mitgliedorganisationen. Allgemein herrscht die Meinung vor, dass die NGOs eher nicht dazu geneigt sind, mit anderen zusammen zu arbeiten. So meint eine Aktivistin im Interview:

„Wir haben schon viele Allianzen gebildet, aber sie sind alle wieder zusammengebrochen. Wir haben diese Tradition nicht, zusammen zu arbeiten. [...] Warum ist aus all diesen Allianzen nichts geworden? Es gibt viele Differenzen, es gibt prinzipielle Probleme und Unterschiede, was Dinge wie Demokratie, amerikanische Einmischung usw. betrifft. Manche arbeiten mit der amerikanischen Botschaft zusammen und betreuen keine Fälle, bei denen wir zusammenarbeiten könnten. Die Leute fragen sich auch, was sie von solchen Allianzen haben, was es ihnen bringt. Meine Antwort: ich

⁸⁷Dabei handelt es sich um die *tağammuṣ al-munazzamāt al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*. Ihr Gründungsdokument ist veröffentlicht als *Tağammuṣ al-munazzamāt al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2004): *Ilān taṣīs tağammuṣ al-munazzamāt al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*, erhältlich unter <http://www.hregypt.net/info/about.htm>, abgerufen am 29.11.2005.

habe in anderen Ländern gesehen, wie Leute zusammen arbeiten, unter einem Dach arbeiten, und wie sie das stärker macht. Wir hier in Ägypten sind nicht stark, wir haben keine Macht. Also warum arbeiten wir nicht zusammen, warum separieren wir uns? Jede Organisation will sich um ihre Angelegenheiten kümmern und sich auf ihre Themen konzentrieren.“

Eine andere NGO-Mitarbeiterin kritisiert die schlechte Kooperation unter den Menschenrechts- und Demokratie-NGOs:

„Es gibt insgesamt wenig Zusammenarbeit zwischen den NGOs, jeder will gerne alleine seine eigene Politik verfolgen. Das [...] arbeitet nicht mit Frauenorganisationen zusammen, obwohl es doch offiziell an *gender issues* sehr interessiert ist. Die EU war auch einmal unzufrieden mit einem von [...] veranstalteten NGO-Forum, das sie finanziert hat. Es waren nur wenige Teilnehmer anwesend, obwohl angeblich 70 Einladungen verschickt worden waren. Tatsächlich sucht sich [...] die Organisationen aus, die zu solchen Veranstaltungen eingeladen werden.“

Offensichtlich beschränkt sich die fehlende Kooperationsbereitschaft nicht nur auf die Zusammenarbeit unter den Menschenrechts- und Demokratieorganisationen selbst. Sika merkt an, dass beispielsweise zwischen Menschenrechtsorganisationen und Entwicklungsorganisationen so gut wie keine Beziehungen existierten. Als Gründe nennt sie die Staatsnähe der Entwicklungsorganisationen – die Menschenrechtsorganisationen wollten nicht dazu beitragen, der Regierung zu einem positiven internationalen Ansehen zu verhelfen, was durch eine Kooperation mit diesen NGOs geschehen würde.⁸⁸

Mit den politischen Parteien gibt es teilweise Kooperationen zu bestimmten Themen und/oder in bestimmten Gruppen. Das *Committee for the Defense of Democracy*, in dem Vertreter legaler und illegaler Parteien und aus NGOs und Einzelpersonen vertreten sind, ist ein Beispiel hierfür. Solche Zusammenschlüsse gibt es in verschiedener Form und unter verschiedenen Bezeichnungen, so gibt es die sogenannten *luḡan šaḇīya* (*popular committees*), aber auch Bewegungen (*ḥarakāt*) oder Initiativen (*mubādarāt*). Sie stellen lose Zusammenschlüsse dar, innerhalb derer auf ein bestimmtes Ziel hingearbeitet wird oder sich Organisationen und Gruppen unter einer bestimmten Fragestellung zusammenfinden. Besonders bekannt ist beispielsweise *al-laḡna aš-šaḇīya al-miṣrīya li-daḥm al-intifāḍa* (das ägyptische Volkskomitee zur Unterstützung der

⁸⁸Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 77.

Intifada). Die Anzahl solcher Zusammenschlüsse liegt im Jahr 2004 bei etwa dreißig, dies verändert sich jedoch permanent.

Auch gibt es personelle Überschneidungen und Verbindungen zwischen Parteien und den Menschenrechts-NGOs. Viele politisch interessierten Personen haben sich aufgrund der geschwächten Position der politischen Parteien der Menschenrechtsbewegung zugewandt und sind nun in NGOs aktiv. Seitens der Menschenrechtsbewegung gibt es jedoch die Angst vor einer Dominiierung durch die politischen Parteien. Andererseits gibt es hin und wieder Beispiele für Solidaritätsaktionen zwischen Parteien und NGOs. In Kapitel 7 wird die Festnahme und kurzzeitige Inhaftierung des EOHR-Generalsekretärs Hafez Abu Seada (*Ḥāfiẓ Abū Saʿda*) im Jahr 1998 geschildert, für seine Freilassung setzen sich Parteien ebenso wie NGOs ein. Die verschiedenen Kampagnen für eine Änderung des NGO-Gesetzes, ebenfalls in Kapitel 7 geschildert, werden sowohl von Parteien als auch von NGOs geführt. Einige Parteivertreter sind dann allerdings auch bei der Verabschiedung des Gesetzes dabei und kritisieren die Menschenrechtsbewegung heftig für deren „Verbrüderung mit dem Westen“.⁸⁹

Die Beziehungen der Menschenrechts-NGOs zu islamischen und islamistischen Gruppen und Personen sind sehr schwach. Zwar verfolgen die Menschenrechtsorganisationen und islamistische Gruppen teilweise ähnliche Ziele, was beispielsweise die Kritik an der autoritären Regierung angeht. Auch setzen sich die Menschenrechtsorganisationen ein gegen das repressive Vorgehen der Regierung gegen vermeintliche und tatsächliche Islamisten, insbesondere was Verhaftungen ohne Anklage, Haftbedingungen und Folter betrifft. Die Differenzen wiegen jedoch offensichtlich schwer: So sehen islamistische Gruppen die Menschenrechtsgruppen häufig als Vertreter einer „westlichen Agenda“, während Islamisten den Menschenrechtsaktivisten häufig als rückwärtsgewandt und als eine Bedrohung der Freiheit gelten.⁹⁰ Zwischen islamischen und islamistischen Organisationen wird seitens der säkularen Menschenrechtsgruppen kaum unterschieden, beide gelten als extrem intolerant gegenüber Einstellungen, die sie für nicht islamkonform halten.⁹¹

Es gibt einige wenige konkreten Berührungspunkte zwischen den hier dargestellten NGOs und islamischen Gruppen und Persönlichkeiten. In einem Interview aus dem Jahr 2000 äußert sich der Generalsekretär der EOHR zu diesem Thema: Der einzige Fall einer Zusammenarbeit mit religiösen Figuren sei

⁸⁹ a. a. O., S. 83.

⁹⁰ Vgl. Hicks, Neil (2002) *Does Islamist Human Rights Activism Offer a Remedy to the Crisis of Human Rights Implementation in the Middle East?* in: *Human Rights Quarterly*, 24, S. 361–381, hier: S. 361–362.

⁹¹ Abdelrahman, Maha M. (2004) *Civil Society Exposed. The Politics of NGOs in Egypt*, London/New York: Tauris Academic Studies, S. 192.

die Kampagne gegen die weibliche Genitalverstümmelung gewesen. Damals hätte die EOHR religiöse Führer eingeladen, um zu klären, dass dies keine religiöse islamische und christliche Praxis sei. V.a. Vertreter der Al-Azhar seien jedoch gegen den Gedanken der individuellen Rechte eingestellt. Die Tatsache, dass sich die ägyptische Menschenrechtsbewegung auf internationale liberale Gedanken beziehe, setze sie der Kritik der religiösen Fraktionen aus, eine Zusammenarbeit sei hier nur schwer möglich.⁹²

Beispiele für Versuche des Dialogs sind ebenfalls einige wenige zu finden. So diskutieren auf einer Konferenz in Großbritannien im Jahr 1996 u.a. der ägyptische Menschenrechtsaktivist Bahay Eddin Hassan und der Führer der tunesischen islamistischen *Nahḍa*-Partei Rashid Ghannoushi (*Rašīd Ġannūšī*) darüber, ob die Konzepte der internationalen Menschenrechtsbewegung mit den Vorstellungen des politischen Islam zu vereinbaren seien. Die Antwort darauf fällt negativ aus, wie in der Dokumentation der Konferenz zu lesen ist.⁹³ Hasan verfolgt mit dem CIHRS eine recht offene Politik gegenüber Islamisten, auch wenn er die Meinung vertritt, dass die Beziehungen zu christlichen Personen und Gruppen besser seien.⁹⁴ In das CIHRS werden Muslimbrüder zu Diskussionen und Seminaren eingeladen, diverse Publikationen beschäftigen sich mit den Gedanken der Strömungen des politischen Islam, islamistische Autoren schreiben in den diversen Zeitschriften des Zentrums.⁹⁵

Im Fall der EOHR gibt es Hinweise auf eine Vernetzung mit der islamistischen Bewegung. So schreibt Hicks, dass seit Mitte der 1990er Jahre Islamisten verstärkt Mitglieder der EOHR wurden und einige Islamisten auch in Führungspositionen der EOHR gewählt wurden. Er führt dies auf die erschwerten Bedingungen zurück, die die islamistischen Aktivisten in den Berufsverbänden zu Beginn der 1990er Jahre vorfinden. Als Reaktion hätten sie sich verstärkt den Menschenrechtsorganisationen als Foren für ihre Aktivität zugewandt.⁹⁶

Zwischen den NGOs und in Ägypten ansässigen regionalen Organisationen gebe es gute Beziehungen, meint Sika. Sie weist auf die AOHR hin, die

⁹²Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 88.

⁹³Hassan, Bahey El Din (1997b) *Political Islam and the Human Rights Movement*, in: Sawasiyah, Februar 1997, Nr. 14, S. 9–11; El-Ghannoushi, Rachid (1997) *The Islamists and Human Rights*, in: Sawasiyah, Februar 1997, Nr. 14, S. 12–13 sowie die ebenfalls dort dokumentierten Kommentare des Publikums.

⁹⁴Vgl. die Ausführungen von Bahay Eddin Hassan in *Sawasiya* 27–28, 1999, S. 1.

⁹⁵So beispielsweise Gamal al-Banna (*Ġamāl al-Bannā*) in *Ruwāq arabī* Nr. 23, 2001.

⁹⁶Hicks, Neil (2002) *Does Islamist Human Rights Activism Offer a Remedy to the Crisis of Human Rights Implementation in the Middle East?* in: *Human Rights Quarterly*, 24, S. 361–381, hier: S. 372.

häufig mit ägyptischen Organisationen zusammen arbeite. 1992 habe es eine gemeinsame Kampagne gegen Folter gegeben, in Folge einer Veränderung des Anti-Terror-Gesetzes und den Festnahmewellen gegen islamistische Gruppen. Die gute Beziehung werde dadurch unterstützt, dass die AOHR ihren Sitz in Kairo hat. Auch ihre guten internationalen Beziehungen kämen der ägyptischen Menschenrechtsbewegung zugute.⁹⁷ Es kann auch festgestellt werden, dass seit Beginn der arabischen Menschenrechtsbewegung Kooperationen zwischen ägyptischen und anderen nationalen arabischen Menschenrechtsorganisationen existieren. Diese bestehen in erster Linie aus gemeinsamen Konferenzen, auf denen gemeinsame Erklärungen veröffentlicht werden.⁹⁸

⁹⁷Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 97.

⁹⁸Zahlreiche Beispiele finden sich in den Berichten *Difāan an ḥuqūq al-insān* der EOHR, in denen jeweils Pressemeldungen der Organisation aus mehreren Jahren zusammengefasst sind, sowie in den Jahresberichten der NGOs.

Nr.	Name	Gründung
1	Egyptian Society for Human Rights Supporters Ġam'iyat anšār huqūq al-insān	1977
2	Arab Organization for Human Rights Al-munazzama al-ʿarabiya li-huqūq al-insān	1983
3	Egyptian Organization for Human Rights Al-munazzama al-miṣriya li-huqūq al-insān	1985
4	Alliance for Arab Women Rābiṭat al-mar'a al-ʿarabiya	1987
5	Ibn Khaldun Center for Development Studies Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'iya	1991
6	New Woman Research Center Mu'assasat al-mar'a al-ġadīda	1991
7	New Civic Forum Ġam'iyat an-nidā' al-ġadīd	1991
8	Legal Research and Ressource Center for Human Rights (1991-2000) Markaz ad-dirāsāt wa-l-ma'lūmāt al-qānūniya li-huqūq al-insān National Association for Human Rights and Development (2000-) Al-ġam'iya al-waṭaniya li-huqūq al-insān wa-t-tanmiya al-bašariya	1991
9	Center for Trade Union and Worker Services Dār al-ḥidmāt an-niqābiya wa-l-ʿummāliya	1991
10	El Nadim Center for the Psychological Rehabilitation of Victims of Violence Markaz an-nadīm li-l-ʿilāġ wa-t-ta'hīl an-nafsi li-ḍaḥāya al-ʿunf	1993
11	Al-Fagr Center for Human Rights Markaz al-faġr li-huqūq al-insān	1993
12	Cairo Institute for Human Rights Studies Markaz al-qāhira li-dirāsāt huqūq al-insān	1994
13	Association for Human Rights Legal Aid (1994-1999: „Center“ for...) Ġam'iyat al-musā'ada al-qānūniya li-huqūq al-insān	1994
14	Women & Society Al-mar'a wa-l-muġtama'	1994
15	Center for Trade Unions' Rights Markaz al-huqūq an-niqābiya	1994
16	Center for Egyptian Women Legal Assistance Mu'assasat qaḍāya al-mar'a al-miṣriya	1995
17	Human Rights Center for Strengthening the National Unity Markaz huqūq al-insān li-tad'im al-waḥda al-waṭaniya	1995
18	Land Center for Human Rights Markaz al-'arḍ li-huqūq al-insān	1996
19	Egyptian Center for Women's Rights Al-markaz al-miṣrī li-huqūq al-mar'a	1996
20	Al-Kalima Center for National Union and Human Rights Markaz al-kalima li-l-waḥda al-waṭaniya wa-huqūq al-insān	1996
21	Center for Justice and Human Rights Markaz al-ʿadāla li-huqūq al-insān	1996
22	Group for Democratic Development Gamā'at tanmiyat ad-dimuqrāṭiya fi miṣr	1996

23	Center for Economic and Social Rights Markaz al-ḥuqūq al-iqtisādīya wa-l-iḡtimā'īya	1996
24	Arab Network for Democratic Development Aš-šabaka al-'arabīya li-tanmīyat ad-dīmuqrāṭīya	1996
25	Arab Program for Human Rights Activists Al-barnāmiḡ al-'arabī li-nuṣaṭā' ḥuqūq al-insān	1997
26	Human Rights Center for the Assistance of Prisoners Ġam'iyat ḥuqūq al-insān li-musa'adat as-suḡanā'	1997
27	Arab Center for the Independence of the Judiciary and Legal Profession Al-markaz al-'arabī li-stiqlāl al-qaḏā' wa-l-maḡāmā	1997
28	Women and Memory Forum Mu'assasat al-mar'a wa-d-ḏākira	1997
29	Hisham Mubarak Law Center Markaz hišām mubāarak li-l-qānūn	1999
30	National Center for Human Rights and Aid for the Disabled Ġam'iyat šumū' li-ri'āyat ḥuqūq al-insān	2001
31	Haby Center for Environmental Rights Markaz habī li-ḥuqūq al-bī'a	2001
32	Egyptian Social Democratic Center Al-markaz al-miṣrī al-iḡtimā'ī ad-dīmuqrāṭī	2001
33	Egyptian Initiative for Personal Rights Al-mubādara al-miṣrīya li-l-ḥuqūq aš-šaḡṣīya	2002
34	Egyptian Center for Housing Rights Al-markaz al-miṣrī li-ḥuqūq as-sakan	2002
35	South Center for Human Rights Markaz al-ḡanūb li-ḥuqūq al-insān	2002
36	Egyptian Association Against Torture Al-ḡam'īya al-miṣrīya li-munāḡaḏat at-ta'ḏīb	2002
37	Egyptian Center for the Rights of the Child Markaz ḥuqūq at-tifl al-miṣrī	2002
38	Civil Observatory for Human Rights Ġam'iyat al-maršad al-madanī li-ḥuqūq al-insān	2003
39	Arab Network for Human Rights Information Aš-šabaka al-'arabīya li-ma'lūmāt ḥuqūq al-insān	2003
40	Union of Egyptian Human Rights Organizations Taḡammu' al-munazzamāt al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān	2004
41	Egyptian Association for Community Participation Enhancement Al-ḡam'īya al-miṣrīya li-n-nuḡūḏ bi-l-muṣāraka al-muḡtama'īya	2004
42	Egyptian Coalition for the Rights of the Child At-taḡāluf al-miṣrī li-ḥuqūq at-tifl	k.A.
43	Huda Sharawi Center for Woman Voters Markaz hūdā ša'rawī li-nāḡībāt	k.A.
44	Egyptian Association for the Support of Democratic Development Al-ḡam'īya al-miṣrīya li-da'm at-taṭawwur ad-dīmuqrāṭī	k.A.

Tabelle 4.2: Ägyptische Menschenrechts- und Demokratie-NGOs

Kapitel 5

Die Geberorganisationen der NGO-Förderung in Ägypten

In diesem Kapitel wird ein Überblick über diejenigen Geberorganisationen gegeben, die in Ägypten Demokratieförderung nach der oben entwickelten Definition betreiben. Die Organisationen werden ausschließlich in Bezug auf ihre Aktivitäten in Ägypten dargestellt. Auf Auseinandersetzungen innerhalb der Organisationen (z.B. zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU) wird nicht eingegangen. Die internen Entwicklungen und die institutionellen Ausdifferenzierungen in den geschilderten Organisationen sind nicht vorrangiges Thema der vorliegenden Arbeit, die Organisationen sollen nur in ihrer Eigenschaft als Geberorganisation der ägyptischen Menschenrechts- und Demokratie-NGOs beschrieben werden. Grundsätzlich werden auch nur solche Organisationen und Programme erwähnt, die in Bezug auf Ägypten eine Rolle spielen.

Die internationale Gebergemeinschaft der Demokratieförderer setzt sich aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Organisationen zusammen. Burnell, in dessen Sammelband einige der Geberorganisationen dargestellt sind, beschreibt sie als einen losen Komplex von internationalen zwischenstaatlichen Organisationen, die sich auf bestimmte Normen und Werte beziehen, die eine globale Demokratisierung als erstrebenswert erscheinen lassen. Auch Einzelstaaten seien Teil dieser Gemeinschaft, manche aktiver als andere. China und Russland seien meist nicht eingeschlossen, wenn von internationaler Demokratieförderung die Rede sei. Japan spiele eine wichtige Rolle als Geldgeber, die aber so gut wie nie wahrgenommen werde. Die arabische Welt gehöre definitiv nicht dazu.¹

¹Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 6. Eine Anmerkung zu den arabischen Geberorganisationen: Es sind zahlreiche Geberorganisationen aus der arabischen Welt in Ägypten aktiv, v.a. aus den

Häufig werden in Überblickswerken zur Demokratieförderung allgemeine Aussagen über die Geberseite gemacht, bei denen unklar bleibt, auf welche Geberorganisationen sie sich beziehen. Meist stellt sich bei genauer Lektüre heraus, dass sie sich ausschließlich auf USAID beziehen, manchmal auch auf die UN und ihre Unterabteilungen, bezogen auf Europa oft ausschließlich auf die EU und ihre Suborganisationen. Die kleineren Organisationen, die gerade im Bereich Demokratieförderung zahlreich vertreten sind, bleiben meist unbeachtet oder werden in wenigen Sätzen abgehandelt. Das mag Gründe darin haben, dass die großen staatlichen und zwischenstaatlichen Organisationen die sichtbarsten und wichtigsten Akteure sind (im Sinne von politischer Relevanz), ihre Programme größere Finanzvolumen haben und sie vergleichsweise gut dokumentiert sind. Die folgenden Ausführungen können diese Schwerpunktsetzung ebenfalls nicht ganz vermeiden, sie zielen jedoch darüber hinaus darauf ab, die Vielzahl der kleineren Organisationen ebenfalls zu dokumentieren und damit die Komplexität der Geberorganisationen abzubilden, die im Bereich der Demokratieförderung in Ägypten tätig sind.

Bezogen auf Ägypten sind in der Literatur nur wenige und meist ungenaue Angaben zu der Frage zu finden, welche und wie viele Geberorganisationen dort im Bereich der Demokratieförderung aktiv sind. Überblicksdarstellungen existieren nicht. Brouwer nennt bezogen auf die Zivilgesellschaftsförderung in Ägypten die wichtigsten US-amerikanischen Geberorganisationen sowie die EU, die deutschen politischen Stiftungen und die UN-Organisationen UNDP

reichen Golfstaaten. Über diese ist nicht viel bekannt. Die Weltbank nennt als arabische Geberorganisationen, die in Ägypten aktiv sind, den *Abu Dhabi Fund for Development*, den *Arab Fund for Economic and Social Development*, den *Kuwait Fund for Development*, den *Saudi Fund for Development* und die *Islamic Development Bank*. Seit ihrer Tätigkeit in Ägypten hätten diese Organisationen insgesamt 2,8 Milliarden USD für Ägypten aufgewendet, v.a. in den Sektoren Industrie, Immobilien, und Infrastruktur. Vgl. World Bank (Hrsg.) (2001a) *Egypt – Country Assistance Strategy*, Washington, D.C.: World Bank (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS.IBank.Servlet?pcont=details&eid=000094946_01061404112783), abgerufen am 11.05.2005, S. 32. Im Bereich der Demokratieförderung sind diese Organisationen nicht aktiv. Es gibt jedoch einzelne Beispiele der Förderung durch arabische Geber, die durchaus als Projekte der Demokratieförderung interpretiert werden können. Ein Beispiel ist die Unterstützung des *Arab Human Development Reports 2004* mit dem Untertitel *Towards Freedom in the Arab World*, der sich deutlich prodemokratisch äußert, durch den *Arab Fund for Economic and Social Development* und das *Arab Gulf Programme for United Nations Development Organizations* (AGFUND) aus Saudi-Arabien. Vgl. <http://www.undp.org.eg/news/press/2005%20press/AHDR-LAS.htm>, abgerufen am 21.04.2005. Auch die in Kapitel 4 geschilderte Förderung des NGO-Dachverbands *Šabaka* durch AGFUND könnte unter die Rubrik Demokratieförderung gefasst werden. Das Ziel des Verbands, arabische NGOs zu vernetzen, könnte man auch unter den Zielen westlicher NGO-Förderer finden. AGFUND nennt Demokratie jedoch nicht unter seinen Zielen, die Unterstützung der NGOs läuft unter der Rubrik Entwicklungsförderung. Vgl. <http://www.agfund.org/english/projects-premiere.htm>, abgerufen am 25.04.2005.

und UNESCO.² Damit kommt er auf zwölf Geberorganisationen, wobei seine Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Sayyid führt neben USAID und der *Ford Foundation* nicht näher bestimmte „kanadische, deutsche, niederländische und skandinavische Geber“ an.³ Sullivan führt in einer Liste von „International PVOs, Nonprofits, and Donor Agencies in Egypt“ 31 Organisationen und Nationalstaaten an, die zu Beginn der 1990er Jahre in Ägypten als Geber tätig sind.⁴ Seine Angaben beziehen sich jedoch auf Entwicklungshilfe und andere bilaterale Unterstützung allgemein und nicht speziell auf Demokratieförderung. Seine Übersicht ist auch nicht als vollständig anzusehen, wie er selbst anmerkt. Für die ersten Jahre der Existenz ägyptischer Menschenrechtsorganisationen macht Awad einige Angaben über die damals tätigen Geberorganisationen. Bezogen auf zwei große Menschenrechtsorganisationen nennt er insgesamt 17 Geberorganisationen, mit denen diese beiden NGOs bis 1997 bereits zusammen gearbeitet hatten.⁵ Der ägyptische Menschenrechtsaktivist El-Borai – der aufgrund seiner langjährigen Tätigkeit in verschiedenen NGOs viele Geberorganisationen aus eigener Erfahrung kennt – spricht in einem Zeitungsartikel aus dem Jahr 2003 von 34 Geberorganisationen in Ägypten, zusätzlich zu USAID, die alle die Entwicklung der Demokratie zu ihren Zielen zählten.⁶

Meines Erachtens sind diese Zahlen zu niedrig geschätzt, mit Ausnahme von Awads Angaben für die Anfangszeit der Förderung, die wohl ziemlich genau die damalige Situation treffen. Alleine aus den Aussagen der NGO-Vertreter, mit denen für die vorliegende Arbeit Interviews durchgeführt wurden, können über 70 Geberorganisationen identifiziert werden. Diese Zahl bezieht sich ausschließlich auf solche Geberorganisationen, die diejenigen NGOs in Ägypten direkt fördern, die in die Auswahl für die vorliegende Arbeit aufgenommen wurden und die Aussagen zu den Geberorganisationen gemacht haben, mit denen sie zusammen arbeiten. Es ist daher möglich, dass außer diesen genannten weitere Geberorganisationen in diesem Bereich in Ägypten tätig sind und die Zahl damit noch höher liegt.

²Brouwer, Imco (2000b) *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48, hier: S. 37 f.

³Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, hier: S. 63.

⁴Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Florida: University Press of Florida, S. 133.

⁵Awad, Ibrahim (1997a) *The External Relations of the Arab Human Rights Movement*, in: *Arab Studies Quarterly*, 19, Nr. 1, S. 59–75, hier: S. 70 f.

⁶Saad Eddin Ibrahim *ertrinkt im Meer der amerikanischen Hilfe!*, in: *Al-Muṣawwar*, 28.11.2003.

Ergänzend zu den Aussagen der NGO-Vertreter (und Angaben in deren Publikationen, in denen teilweise auf einzelne Geber hingewiesen wird) und den wenigen Angaben in der Literatur wird für die folgende Zusammenstellung ein Verzeichnis internationaler Geber in Ägypten vom *NGO Service Center* hinzugezogen, das 41 Geberorganisationen aufführt. Es zielt in erster Linie auf den Bereich der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit ab, enthält aber teilweise Informationen zu Aktivitäten, die der Demokratieförderung zugeordnet werden können. Darüber hinaus wird eine Liste von 36 Geberorganisationen, die im Bereich der Demokratieförderung in Ägypten aktiv sind, aus einem unveröffentlichten Aufsatz von El-Borai zum Vergleich und zur Ergänzung hinzugezogen.⁷

Die folgenden Darstellungen sind als Typologie der Geberorganisationen gegliedert. Die Geberorganisationen werden in vier verschiedene Typen unterteilt: von staatlicher Seite die multilateralen internationalen Geberorganisationen und die nationalstaatlichen Geberorganisationen, als quasistaatliche Akteure die politischen Stiftungen und schließlich von nichtstaatlicher Seite Geber-NGOs mit verschiedenen Subtypen. Ein fünfter zunächst enthaltener Typ, Geberkoalitionen und -konsortien, wird nicht aufgeführt, da diese Form der Geberkoordinierung in den Interviews nur in drei Einzelfällen als Geberorganisation genannt wird und damit aus der Perspektive der Geber interessanter sein dürfte als aus der Perspektive der geförderten NGOs.⁸

⁷NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center; El-Borai, Negad (2002) *Did 25 Years of Foreign Funding Help Promote Democracy in Egypt?* Kairo: unveröff. Manuskript, S. 29-30. Das Geberverzeichnis des *NGO Service Center* führt teilweise einzelne Programme der Geber als eigenständige Geber auf, insofern gibt die Zahl 41 nicht die tatsächliche Anzahl der aufgeführten Geber wieder.

⁸Geberkonsortien und -koalitionen zeichnen sich dadurch aus, dass verschiedene Geber sich zusammenschließen, um zu einem bestimmten Thema oder auf ein bestimmtes Ziel hin ein Konglomerat zu bilden, das dann seinerseits als Geberorganisation auftritt. Solche Zusammenschlüsse sind aus der herkömmlichen Entwicklungspolitik bekannt, sie spielen auch in der Demokratieförderung zunehmend eine Rolle. Häufig sind die Konsortien und Koalitionen aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen gleichermaßen zusammengesetzt, teilweise sind auch Firmen beteiligt (dies kommt v.a. im Gesundheitsbereich häufig vor). Die drei Beispiele, die in meinen Interviews als Geberorganisation genannt werden, sind der *Beijing Trust Fund* (nach der UN-Frauenkonferenz in Peking 1995 geschaffen), die *Habitat International Coalition for Housing Rights* (ein Zusammenschluss nichtstaatlicher Organisationen, die sich mit dem Recht auf Wohnung befassen und die entsprechenden UN-Konferenzen, wie z.B. die Habitat in Istanbul 1996, begleiten, vgl. <http://www.hic-net.org>) und die *Asian Coalition for Housing Rights* (Ein Netzwerk asiatischer NGOs, die sich mit dem Recht auf Wohnung befassen, vgl. <http://www.achr.net>). Einige Zusammenschlüsse nehmen dauerhaft institutionalisierte Form an. Das *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) in Schweden ist ein Beispiel hierfür aus dem Bereich Demokratieförderung. 1995 mit Sitz in Stockholm gegründet, ist sein Daseinszweck, Informationsmaterial bezüglich Demokratisierungsprozessen und Demokratie allgemein zu erstellen und zu verbreiten. Mitglieder

Unter den 73 Geberorganisationen, die in den Interviews mit NGO-Vertretern genannt werden, sind 13 multilaterale staatliche Geber, 33 nationalstaatliche Geber (Entwicklungsagenturen, Botschaften oder politische Stiftungen), 19 nichtstaatliche Organisationen und drei temporäre Koalitionen. Die restlichen fünf sind ägyptische NGOs und Entwicklungsbanken.⁹ Insgesamt kann also zunächst festgestellt werden, dass der größte Teil der Demokratieförderung von staatlicher Seite kommt oder doch stark staatlich dominiert wird wie im Fall der politischen Stiftungen. Da einige der nichtstaatlichen Geber sich nahezu ausschließlich aus staatlichen Mitteln finanzieren, bedeutet dies, dass der größte Teil der vergebenen Mittel aus staatlichen Quellen stammt. Geht man nach der Anzahl der Geberorganisationen, gehören nach meiner Zählung über 60% in den staatlichen Bereich, 25% sind nichtstaatliche Organisationen¹⁰. 22 von 36 Geberorganisationen in der Aufstellung von El-Borai sind staatlich, ebenfalls über 60%. Geht man von den Beträgen aus, die in der Geber-Nehmer-Zusammenarbeit umgesetzt werden, wird der Anteil der staatlichen Mittel durch die teilweise staatliche Finanzierung nichtstaatlicher Organisationen noch höher, davon wird im folgenden Kapitel noch die Rede sein.

Die Beschreibung der Geberorganisationen folgt überwiegend der Selbstdarstellung der jeweiligen Organisation. Zwar stammen die Namen der Geberorganisationen und einige Informationen über deren Aktivitäten in Ägypten aus den Interviews mit NGO-Vertretern und den genannten Übersichten. Aus diesen Quellen stammen jedoch nur wenige und unzureichende Informationen zur Beschreibung der Organisationen. Daher werden sie ergänzt um die Selbstdarstellungen der Geberorganisationen. Größtenteils stammen diese Informationen aus den Aktivitätsberichten und von den Internetseiten der Organisationen. Diese sind meist die aktuellste und manchmal die einzige mir zugängliche Informationsquelle über die Geberprogramme.

und Träger von IDEA sind 17 Länder und fünf internationale Nichtregierungsorganisationen. Vgl. Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 56 und die Website von IDEA, <http://www.idea.int>. Ein weiteres Beispiel aus dem Bereich Demokratieförderung ist die *International Foundation for Elections Systems* (IFES). Sie wird von verschiedenen staatlichen Geberorganisationen finanziert und soll „Lösungen für komplexe Probleme der Demokratisierung“ anbieten. Vgl. <http://www.ifes.org>.

⁹Diese ägyptischen NGOs, die in den Interviews als Geber angegeben werden, sind in die Darstellung nicht eingegangen. Große ägyptische NGOs agieren teilweise als lokale Vermittlerorganisationen, oder NGOs unterstützen sich gegenseitig auf informeller Basis. Diese Fälle werden in die Geberübersicht nicht aufgenommen, da sie nicht systematisch erhoben wurden. Auch Entwicklungsbanken, die mir zweimal als Geber genannt wurden, habe ich nicht aufgenommen. Ihre Aktivitäten beziehen sich nicht auf den Bereich der Demokratieförderung, ebenso wenig wie die Projekte, die durch sie gefördert werden.

¹⁰Der Rest sind temporäre gemischte Koalitionen und andere Geber.

Sekundärliteratur wird hinzugezogen, soweit vorhanden. Insgesamt sind die Geberaktivitäten im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung schlecht dokumentiert. Allgemein scheint sich in den letzten Jahren besonders bei den zwischenstaatlichen und staatlichen Gebern ein Bewusstsein für die Defizite in der Dokumentation durchzusetzen. Von einer regelmäßigen, systematischen Berichterstattung kann jedoch keine Rede sein. Das Europäische Parlament äußert beispielsweise in seinem Menschenrechtsbericht für das Jahr 1999 den Wunsch, der EU-Jahresbericht über Menschenrechte solle nähere Angaben zur Projektfinanzierung und deren Übereinstimmung mit den Zielen der EU-Politik machen.¹¹ Auf diese Forderung reagiert die Kommission mit der Vorlage eines detaillierten Berichts zu der Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) der EU, die unten näher beschrieben wird.¹² Dies bleibt jedoch bisher der einzige derartige Bericht über die EIDHR. Für die folgenden Jahre sind jeweils nur Programmdokumente veröffentlicht, die Pläne darstellen, jedoch keine abschließenden Berichte. Ähnlich sieht es bei anderen Geberorganisationen aus. Obwohl viele Geber umfangreiche Aktivitätenberichte veröffentlichen, ist es ein mühsames Unterfangen, Einzelheiten über laufende oder abgeschlossene Projekte zu finden. Oft werden nur „ausgewählte“ Projekte dargestellt, oder Informationen, die für ein Jahr erhältlich sind, sind für das nächste Jahr nicht mehr erhältlich. Die Darstellungen bleiben oft sehr allgemein und nennen weder Daten noch Summen oder Namen. Budgetaufstellungen mit der Angabe von Summen sind zwar in vielen Fällen vorhanden, die Budgetaufteilung entspricht dann aber teilweise nicht der thematischen Klassifizierung der Projekte, weshalb die Summen oft nicht bestimmten Bereichen oder Aktivitäten zugeordnet werden können.

Bezüglich der Ziele und Inhalte der Geberprogramme ist es nicht immer einfach, die Programme zu identifizieren, die nach der oben entwickelten Definition zur Demokratieförderung gerechnet werden können. Verschiedene Organisationen verwenden verschiedene Kategorien und Begriffe, mit denen teils die gleichen, teils unterschiedliche Sachverhalte bezeichnet werden. Demokratie und Menschenrechte sind teilweise nicht als eigene Ziele benannt, sondern tauchen erst in den einzelnen Programmen auf, oder sie sind ein Ziel unter vielen. In den folgenden Darstellungen wird daher häufig auch auf an-

¹¹Jahresbericht des Europäischen Parlaments über die Menschenrechte weltweit und die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union 1999, A5-0060/2000, vom 29. Februar 2000, Berichterstatteerin: Cecilia Malmström, abrufbar unter http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/report_99_en.pdf, zitiert nach: Europäische Kommission (Hrsg.) (2001a) *Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000*, Brüssel, S. 6.

¹²Europäische Kommission (2001): *Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000*, S. 6.

dere Tätigkeitsbereiche der Organisationen und deren Verhältnis zu den Demokratieförderprogrammen Bezug genommen, um die Programme zur Demokratieförderung jeweils einzuordnen.

5.1 Internationale Organisationen

5.1.1 Vereinte Nationen

Die Entwicklung der Organisation der Vereinten Nationen (UN) seit ihrer Gründung nach dem zweiten Weltkrieg spielt eine bedeutende Rolle in Bezug auf die globale Demokratieförderung. Aufgrund ihrer Geschichte und ihrer Position im Gefüge der internationalen Beziehungen kommt ihr eine besondere Bedeutung zu. Vielleicht können sie im Fall der Demokratieförderung auch als Normgeber oder -inspirierer bezeichnet werden, als eine wichtige Motivationsquelle für das Herausbilden eines internationalen Demokratie-Regimes. Die UN und ihre Unterorganisationen betrachten demokratische Prinzipien ausdrücklich als positiv und unterstützenswert (auch wenn es umstritten ist, in welchem Maß demokratische Prinzipien in der Politik und der strukturellen Gestaltung der UN tatsächlich zum Ausdruck kommen). UN-Generalsekretär Kofi Annan formuliert in seinem Bericht vor der UN-Generalversammlung zum Fortschritt bezüglich der UN-Millenniumsziele ausdrücklich:

„The protection and promotion of the universal values of the rule of law, human rights and democracy are ends in themselves. They are also essential for a world of justice, opportunity and stability. No security agenda and no drive for development will be successful unless they are based on the sure foundation of respect for human dignity.“¹³

Nach Joyners Darstellung hat die UN im Verlauf ihrer Geschichte die Bedeutung demokratischer Prinzipien immer mehr betont. Die UN habe zunehmend darauf abgezielt, demokratische Werte zu kodifizieren und demokratisches Regieren weltweit zu fördern und zu unterstützen. Grundsätzlich sei dies auf drei Wegen geschehen, so Joyner: Erstens habe sich die UN selbst, als eine Institution, demokratische Regeln gegeben (mit Ausnahme des Sicherheitsrats) und fungiere so als internationales Vorbild. Zweitens besitze die UN eine normgebende Macht innerhalb des internationalen Rechts, indem in Abkommen und Verträge demokratische Prinzipien aufgenommen würden. Drittens setze sich die UN aktiv für die Förderung demokratischer Prinzipien und

¹³United Nations (Hrsg.) (2005) *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all*, S. 34.

Institutionen ein.¹⁴ Dieser dritte Bereich ist im Zusammenhang mit der Frage, in welcher Weise die UN ein Akteur der direkten Demokratieförderung ist, besonders interessant. Joyner nennt allerdings als Instrumente der aktiven Demokratieförderung der UN nur die Unterstützung bei Wahlen und Plebisziten.¹⁵ Die direkte Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure beschreibt er in seiner Darstellung nicht.

Die konkreten Programme der UN eröffnen jedoch weitere Möglichkeiten der Förderung. Seit 1997 entwirft die UN sogenannte *Development Assistance Frameworks* für einzelne Länder, in denen die UN-Strategie für diese Länder umrissen wird. Für Ägypten existiert ein solches Strategiepapier für den Zeitraum 2002-2006. Es beruht auf einer Einschätzung der Situation in Ägypten durch die Büros verschiedener UN-Organisationen in Ägypten¹⁶. In diesem Strategiepapier werden als die drei übergeordneten Ziele der UN in Ägypten genannt: „Enhanced governance through a more participatory dialogue, institutional capacity building and civil society empowerment“, „Enhanced natural resources management, environmental sustainability and food security“ und „Poverty reduction with emphasis on addressing social and geographical disparities.“¹⁷

¹⁴Joyner, Christopher C. (2002) *The United Nations: Strengthening an International Norm*, in: Schraeder, Peter J. (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 147–172, hier: S. 147. Joyner nennt in seinen folgenden Ausführungen erstens wirtschaftlichen Wohlstand und zweitens Frieden als Voraussetzung für demokratische Systeme und sieht Aktivitäten der UN und ihrer Suborganisationen zur Bekämpfung der Armut und zur Friedenssicherung demzufolge als Demokratieförderung an. Bezüglich der Normgebungs-Macht der UN geht er ausführlich auf die verschiedenen Menschenrechtserklärungen und -abkommen ein, von denen er Teile explizit mit demokratischen Werten gleichsetzt. Hier sind insbesondere die Artikel in den Menschenrechtserklärungen und -abkommen zu nennen, die den Kern eines demokratischen Systems betreffen, nämlich die Festlegung des Volkes als Souverän: Art. 21 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte legt fest, dass der Willen des Volkes Grundlage der Regierungsautorität sein soll, Art. 25 der Konvention über bürgerliche und politische Rechte gibt jedem Staatsbürger das Recht, an der öffentlichen Verwaltung direkt oder durch Repräsentation teilzunehmen, sowie seinen Willen durch Wahlen frei äußern zu können. Ähnlich White, der ebenfalls die Konvention über bürgerliche und politische Rechte als primäre legale Grundlage der Norm des demokratischen Regierens, und damit jeder Demokratieförderung durch die UN, nennt. Vgl. White, Nigel (2000) *The United Nations and Democracy Assistance: Developing Practice Within a Constitutional Framework*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London/Portland, OR: Frank Cass, S. 67–89, hier: S. 67.

¹⁵Joyner, Christopher C. (2002): *The United Nations: Strengthening an International Norm*, in: Schraeder, Peter J.: *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder / Colorado: Lynne Rienner, S. 147-172, hier: S. 156-160.

¹⁶United Nations (Hrsg.) (2001) *Egypt. Common Country Assessment*, (<http://www.un.org.eg/assets/pdf/cca.pdf>), abgerufen am 13.05.2005

¹⁷United Nations (Hrsg.) (o.D.) *Arab Republic of Egypt. United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2002-2006*, (<http://www.un.org.eg/assets/pdf/DAF-en.pdf>), abgerufen am 22.04.2005, S. 8-9. Diese Länderstrategie ist auch auf Arabisch erhältlich, jedoch besteht

V.a. das erste übergeordnete Ziel („Enhanced governance...“) kann als Demokratieförderung bezeichnet werden. Die darunter gefassten Maßnahmen können übergreifend unter der allgemeinen Rubrik „Informationsaustausch“ zusammengefasst werden. Die UN sieht ihre Stärke v.a. darin, auf hochrangiger Ebene Dialoge anzustoßen und die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen zu forcieren. Daneben werden die Aktualisierung der Informationstechnologie und die Verbesserung der Datenlage als geplante Maßnahmen erwähnt.¹⁸

Insgesamt fließen jährlich um die 50 Mio. USD an UN-Mitteln nach Ägypten (ohne Weltbank).¹⁹ Dabei tritt die UNO vor Ort in erster Linie über ihre Unterorganisationen in Erscheinung. Einige der ägyptischen NGOs, die ich im Zuge meiner Feldforschung besucht habe, geben zwar die UN selbst als eine ihrer Geberorganisationen an. Es ist jedoch davon auszugehen, dass damit UN-Unterorganisationen vor Ort gemeint sind. In Ägypten gibt es 24 Büros der verschiedenen Unterorganisationen der UN.²⁰ Von diesen soll im Folgenden nur auf diejenigen eingegangen werden, die für unseren Bereich eine Rolle spielen, also in der Demokratieförderung Mittel vergeben oder eine aktive Rolle spielen. Auch auf das Büro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte mit Sitz in Genf und ohne Büro in Kairo wird kurz eingegangen, da es für diesen Bereich zentral ist.

United Nations Development Programme

Das *United Nations Development Programme* (UNDP) ist im Hinblick auf Aktivitäten der Demokratieförderung in Ägypten die wichtigste UN-Suborganisation mit Büro vor Ort, da es sich am deutlichsten auf die Ziele der Menschenrechts- und Demokratieförderung bezieht und in diesem Bereich am aktivsten ist. Das UNDP-Büro Ägypten fungiert auch als Koordinationsstelle der Aktivitäten aller UN-Organisationen vor Ort und nimmt damit unter ihnen eine Sonderstellung ein.

Das UNDP-Büro in Ägypten wird 1966 eröffnet. Es hat die drei Schwerpunktbereiche Armutsbekämpfung, Energie- und Umweltfragen und demokratische Regierungsführung. Als Querschnittsthemen werden der Schutz der Menschenrechte und die Stärkung der Position von Frauen genannt. Aus-

die arabische Version aus einer nur 14-seitigen Zusammenfassung, die die drei Entwicklungsziele benennt. Die detaillierten Ausführungen und Übersichtstabellen der englischen Version fehlen in der arabischen Version.

¹⁸a. a. O., S. 17 und 19.

¹⁹a. a. O., S. 16.

²⁰Diese sind: FAO, ICAO, IFC, ILO, IMF, IOM, ITU, UNAIDS, UNDP, UNESCO, UNFPA, UN Habitat, UNHCR, UNIC, UNICEF, UNIDO, UNIFEM, UNODC, UNRWA, UNTSO, UPU, WFP, WHO, Weltbank, vgl. <http://www.un.org.eg/contact.agens.htm>, abgerufen am 22.04.2005.

drücklich wird die Regierung als Kooperationspartner genannt. Es wird darauf hingewiesen, dass Projekte heute v.a. von der ägyptischen Regierung implementiert werden, während dies früher UNDP selbst getan habe.²¹ Mehr Länder als je zuvor, so die Darstellung auf der Internetseite des UNDP-Büros in Ägypten, bemühten sich um demokratische Regierungsführung. Diese zu unterstützen, sei daher ein Schwerpunkt seiner Arbeit. Dabei sei es v.a. wichtig, Institutionen und Prozesse zu entwickeln, die allen Bürgern zugänglich seien. Das UNDP fördere zu diesem Zweck den Einsatz von Informationstechnologie, um die Rechenschaftsablegung der Regierungen zu erleichtern. Wahl- und Gesetzgebungssysteme würden mit Hilfe des UNDP verbessert, sowie die Zugänglichkeit von Justiz und öffentlicher Verwaltung.²² Finanziert werden die UNDP-Aktivitäten in Ägypten von verschiedenen Seiten. Für den Zeitraum von 1997-2001 gibt das UNDP-Büro in Ägypten ein Gesamtbudget von 92 Mio. USD an. Knapp 70% davon stammen aus staatlichen und UN-Mitteln.²³

Wichtigstes Programm der UNDP in Bezug auf die Förderung demokratischer Systeme in der arabischen Welt ist das *Programme on Governance in the Arab Region* (POGAR). Es ist ein überregionales Programm, das auf die „promotion and development of good governance practices and related reforms in the Arab states“ abzielt. Es wurde im Jahr 2000 „auf Wunsch arabischer Regierungen“ eingerichtet und will die Judikative und Legislative arabischer Staaten sowie zivilgesellschaftliche Organisationen bei Vorhaben unterstützen, die Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie Rechtsstaatlichkeit zum Inhalt haben.²⁴

Das UNDP arbeitet überwiegend mit der ägyptischen Regierung zusammen, insbesondere mit den verschiedenen Nationalen Räten, die in Kapitel 7 näher beschrieben werden. Es gibt jedoch auch direkte Zusammenarbeit mit einigen NGOs. Das Geberverzeichnis des *NGO Service Center*, führt die drei UNDP-Schwerpunktbereiche, denen jeweils ein Programm zugeordnet ist, als einzelne Geberorganisationen auf. Das *Governance Program*, als dessen Zielsetzung „to enhance participatory, transparent, equitable and accountable government“ genannt wird, ist dabei dem Bereich Demokratieförderung zuzuordnen. In seinem Rahmen sollen u.a. zivilgesellschaftliche Organisationen darin unterstützt werden, ihre Rolle als „partner in development“ einzuneh-

²¹<http://www.undp.org.eg/about.htm> , 21.04.2005.

²²<http://www.undp.org.eg/about.htm>, abgerufen am 21.04.2005.

²³<http://www.undp.org.eg/partners/partners.htm>, abgerufen am 21.04.2005. Die staatlichen Geldgeber sind namentlich genannt: USA, Kanada, Finnland, Japan und Niederlande.

²⁴<http://www.pogar.org>, abgerufen am 21.04.2005.

men.²⁵ Unter dieser Rubrik können z.B. auch Menschenrechtsorganisationen gefördert werden; Menschenrechte werden als ein möglicher Sektor genannt, der für eine Unterstützung in Frage kommt. Projekte mit einem Volumen zwischen mind. 20.000 und max. 100.000 USD können im Rahmen des *Governance Program* von NGOs beantragt werden, Voraussetzung ist die Registrierung bei einem ägyptischen Ministerium.²⁶

Die Zusammenarbeit mit NGOs ist insgesamt jedoch nur ein kleiner Bestandteil der Arbeit des UNDP. Ein genauerer Blick auf seine Aktivitäten in diesem Bereich zeigt auch, dass nur wenige und große NGOs unterstützt werden und auch in dem als nichtstaatlich bezeichneten Bereich v.a. mit staatlichen und quasi-staatlichen Institutionen zusammen gearbeitet wird. Von den NGOs aus meiner empirischen Untersuchung werden oder wurden drei vom UNDP unterstützt, dabei handelt es sich um große und seit langem etablierte Organisationen.

United Nations High Commissioner for Human Rights

Der 1993 in Folge der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien ins Leben gerufene *United Nations High Commissioner for Human Rights* (UNHCHR) soll als Lobbyorganisation für die Einhaltung der Menschenrechte agieren. Er ist im UN-Generalsekretariat angesiedelt und bündelt die Aktivitäten der verschiedenen UN-Menschenrechtsinstrumente. Der UNHCHR beteiligt sich daneben auch aktiv bei der praktischen Umsetzung von Menschenrechten auf nationaler und lokaler Ebene.²⁷ Diese Aktivitäten finden dabei in erster Linie auf staatlicher Ebene statt, so werden beispielsweise Parlamente in ihrer Menschenrechtsarbeit unterstützt, Gesetzgebungsprozesse begleitet und Regierungspersonal geschult. Die Schaffung von nationalen Menschenrechtsorganisationen wird gefördert (vgl. Kapitel 7). Der UNHCHR beteiligt sich mit *special procedures* auch an der Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten.²⁸

In der arabischen Welt unterhält der UNHCHR im Libanon seit 2002 ein Büro eines Regionalrepräsentanten.²⁹ Von dem veranschlagten Gesamtbudget für technische Zusammenarbeit des UNHCHR von 10,86 Mio. USD für die Jahre 2004 und 2005 gehen 2,3 Mio USD in die arabische Welt, und davon wiederum nur ein kleiner Teil nach Ägypten, da dieses nicht zu den regionalen

²⁵NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 82.

²⁶a. a. O., S. 83.

²⁷United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2003b) *Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World*, Genf: UNHCHR, S. 3.

²⁸a. a. O., S. 5-19.

²⁹United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2005) *Annual Appeal 2005. Overview over Activities and Financial Requirements*, Genf: UNHCHR.

Schwerpunkten gehört.³⁰ Marokko, die palästinensischen Gebiete und der Irak werden als Länder genannt, in denen der UNHCHR zur Zeit direkt aktiv ist.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass der UNHCHR in Ägypten keine Rolle als Geber spielt. Erstens vergibt er neben der direkten Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene auch über thematische Programme und Fonds Mittel. Diese zielen z.B. auf Menschenrechtsbildung, die Unterstützung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder auf die Hilfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind ein eigenes thematisches Gebiet. Zweitens arbeitet er mit den UN-Organisationen vor Ort zusammen (in Ägypten v.a. mit dem UNDP), über die wiederum NGOs gefördert werden können. Drittens fördert er regionale arabische Organisationen (beispielsweise die *Arab Organization for Human Rights* (AOHR) mit Sitz in Kairo), die als Mittlerorganisationen fungieren.

In Zukunft soll mit weiteren NGOs direkt zusammen gearbeitet werden. Bereits abgeschlossen ist eine erste Phase des *Human Rights and Development Project* (eines der thematischen Programme), das in Ägypten von UNDP und AOHR implementiert wird. Als seine Ziele werden die Stärkung der Zivilgesellschaft, der Rolle der Frau, der Menschenrechtsorganisationen und der Arbeit für Rechtsstaatlichkeit, Meinungsfreiheit und Organisationsfreiheit angegeben. Eine zweite Phase soll folgen, UNHCHR stellt für die Verlängerung 158.200 USD zur Verfügung.³¹

Weltbank

Die Weltbank beginnt gegen Ende der 1980er Jahre, ihre zuvor rein ökonomisch ausgerichtete Politik auch auf demokratische Institutionen zu richten, die nun als wichtig für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum angesehen werden. Ein Bericht der Weltbank aus dem Jahr 1989 bezeichnet gute Regierungsführung als Voraussetzung für den Erfolg von Wirtschaftsreformen. Für diese wiederum seien transparente, rechenschaftspflichtige und effiziente politische Systeme erforderlich. Rechtsstaatlichkeit, das Schaffen von Institutionen und Zivilgesellschaftsprogramme werden in der Folge in die Länderstrategien der Weltbank integriert. Seit Beginn der 1990er Jahre nimmt die Weltbank damit mindestens rhetorisch an der Politik der Demokratieförderung teil.³²

³⁰a. a. O., S. 68.

³¹a. a. O., S. 95.

³²Hibou, Beatrice (2002) *The World Bank: Missionary Deeds (and Misdeeds)*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, S. 173–191, hier: S. 173

Der Schwerpunkt der Arbeit der Weltbank liegt jedoch nach wie vor auf Wirtschaftsreformen und Finanzpolitik (was angesichts ihres Auftrags auch nicht überrascht). Sieht man sich die über 200 veröffentlichten Berichte der Weltbank zu ihren Aktivitäten in Ägypten an, ist darunter kein einziger, der den thematischen Schwerpunkt auf demokratierelevanten Themen hat, auch nicht auf der viel beschworenen *good governance*. Sehr ausführlich sind dagegen Wirtschafts- und Infrastrukturprojekte beschrieben, sowie in den letzten Jahren zunehmend Bildungsthemen.³³ Auch in der aktuellen Länderstrategie der Weltbank für Ägypten aus dem Jahr 2001 wird Demokratieförderung oder Ähnliches mit keinem Wort erwähnt.³⁴ Hibou kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die Aufnahme der Demokratieförderung in die offizielle Politik der Weltbank keine substanzielle Änderung ihrer tatsächlichen Vorgehensweise nach sich gezogen hat. Demokratieförderung, so Hibou, werde von der Weltbank als technische, ergänzende Maßnahme behandelt, die als zusätzliche Unterstützung bei der Einrichtung export-orientierter freier Märkte mit möglichst wenig staatlicher Intervention betrachtet werde.³⁵

Dennoch spielt die Weltbank als Geberorganisation im Bereich der Demokratieförderung in Ägypten eine gewisse Rolle. Ihr *Small Grants Program*, bereits 1983 aufgelegt, hat das Ziel, zivilgesellschaftliche Organisationen zu stärken. Im Jahr 2002 beträgt sein Gesamtbudget 2,3 Mio. USD, die sich auf 64 Länderbüros verteilen – ein Hinweis auf die geringe Bedeutung, die dem Programm zugemessen wird.³⁶ Das Budget des *Small Grants Program* für Ägypten wird vom Weltbank-Büro in Kairo verwaltet. In seinem Rahmen können maximal 15.000 USD an zivilgesellschaftliche Organisationen vergeben werden. Über Anträge wird einmal im Jahr vor Ort entschieden.³⁷

Unter den in der vorliegenden Arbeit behandelten Organisationen werden zwei direkt von der Weltbank unterstützt. Bei beiden handelt es sich um Frauenorganisationen. Ein Projekt zur Unterstützung von Frauen bei der Beschaf-

³³<http://www-wds.worldbank.org/default.jsp?site=wds>, abgerufen am 11.05.2005. Dort können die Weltbankberichte länderbezogen recherchiert werden.

³⁴World Bank (Hrsg.) (2001a) *Egypt – Country Assistance Strategy*, Washington, D.C.: World Bank (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01061404112783), abgerufen am 11.05.2005.

³⁵Hibou, Beatrice (2002) *The World Bank: Missionary Deeds (and Misdeeds)*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, S. 173–191, hier: S. 174.

³⁶Levinger, Beryl und Mulroy, Jean (2003) *Making a Little Go a Long Way: How the World Bank's Small Grants Program Promotes Civic Engagement*, Washington, D.C.: Pact, S. 3 und 30.

³⁷World Bank Office in Egypt (2005): *Small Grants Program. Call for Proposals*.

fung von Ausweispapieren wurde bei einem Wettbewerb der Weltbank mit einem Preisgeld von 100.000 USD bedacht und in der Folge gefördert.³⁸

Weitere UN-Unterorganisationen

Auch andere UN-Organisationen berühren mit ihrer Tätigkeit das Feld der Menschenrechts- und Demokratieförderung. Das Strategiepapier der UN selbst nennt für den Bereich *governance* neben dem UNDP die Unterorganisationen WFP, UNIFEM, ODCCP, IBRD, IOM und ILO. Der größte Teil der Aktivitäten dieser Organisationen bezieht sich jedoch auf Bereiche wie Stadtplanung, Wirtschaftsförderung oder Flüchtlingsbetreuung und kann daher für die vorliegende Arbeit ignoriert werden. Als aktiv im Bereich Bürger- und politische Rechte werden von der UN selbst UNDP, UNIFEM und UNICEF bezeichnet. In den Interviews mit NGO-Vertretern werden von diesen nur UNDP und UNICEF als Geber genannt.

UNICEF arbeitet nach eigener Darstellung in Ägypten in erster Linie mit wohlfahrtsstaatlichen NGOs und staatlichen oder quasi-staatlichen Organisationen wie den Nationalen Räten zusammen.³⁹ In dem Geberverzeichnis des *NGO Service Center* wird angegeben, dass NGO-Projekte mit einem durchschnittlichen Volumen von 20-60.000 USD gefördert werden können, u.a. in den Bereichen „advocacy for the promotion of children’s and women’s rights“ und „capacity building & empowerment of governmental and non-governmental organizations“, die zur Demokratieförderung gezählt werden können.⁴⁰

Von den von mir befragten Organisationen wird nur eine von UNICEF im Rahmen eines einzelnen Projektes direkt gefördert. Die Aktivitäten von UNICEF lassen es jedoch durchaus als möglich erscheinen, dass es mehr direkte Unterstützung gibt oder in Zukunft geben wird. Beispielsweise ist eine Zielsetzung von UNICEF die Förderung von NGOs bei der Umsetzung der Konvention zur Eliminierung der Diskriminierung von Frauen und der Aktionsplattform der UN-Frauenkonferenz in Peking 1995. In verschiedenen Interviews geben NGO-Vertreterinnen an, dass UNICEF in diesem Bereich einzelne NGOs unterstütze. Konkrete Informationen liegen allerdings nur zur Unterstützung einer NGO vor.

³⁸Vgl. <http://www.worldbank.org>, abgerufen am 11.05.2005. Dort wird unter dem Titel *Promoting the Right of Egyptian Women to Claim Their Identity and Their Futures* dieses Projekt beschrieben.

³⁹Vgl. <http://www.unicef.org/egypt/activities.html>, abgerufen am 29.04.2005.

⁴⁰NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 78-79.

5.1.2 Europäische Union

Die Politik der Demokratieförderung der Europäische Union (EU) beruht auf den in den verschiedenen Verträgen festgehaltenen Grundlagen der Gemeinschaft sowie den Grundsätzen der gemeinsamen Außenpolitik. In Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag) wird festgestellt, dass die Europäische Union „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit [beruht]; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“ Diese Prinzipien gelten zunächst für die Mitgliedstaaten der Union, sie werden aber in der Folge auch auf die internationalen Beziehungen der EU und die angestrebte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik übertragen. In den 1990er Jahren findet eine schrittweise Integration des Themas Demokratie bzw. Demokratisierung in die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft statt, vorangegangen war eine ebenfalls schrittweise Entwicklung ihrer Menschenrechtspolitik.

In der Konvention von Lomé 1989 (Lomé IV) wird das Bestehen der EU auf der Achtung der Menschenrechte in ihren internationalen Beziehungen formalisiert, ohne dass jedoch ein Mechanismus installiert wird, um auf Menschenrechtsverletzungen außerhalb der EU reagieren zu können. Die Förderung demokratischer Systeme wird gar nicht erwähnt. Im Jahr 1991 werden zwei Resolutionen des Rates der Europäischen Union zum Thema Menschenrechts- und Demokratieförderung verabschiedet – die EU hat zu dieser Zeit v.a. ein starkes Interesse daran, die Umbruchprozesse in Osteuropa in ihrem Sinne zu beeinflussen.⁴¹ In der Resolution vom November 1991 erklärt der Rat der EU, dass die Menschenrechte ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Beziehungen seien und ein Eckpfeiler der Zusammenarbeit der EU mit ihren Mitgliedstaaten und mit anderen Staaten.⁴²

In der Folge werden konkrete Grundlagen für die Demokratieförderung der EU geschaffen. Im Vertrag von Maastricht wird 1993 erstmals die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit formal als ein Ziel der EU-Entwicklungspolitik und als eine gemeinsame Position der Mitgliedstaaten dargestellt. Als gemeinsame Ziele der europäischen Außenpolitik werden die Entwicklung und Stärkung der Demokratie, von rechtsstaatlichen

⁴¹Vgl. Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 35.

⁴²European Commission (Hrsg.) (1991) *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm), abgerufen am 12.04.2005, S. 1.

Strukturen, der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten genannt.⁴³ Diese Ziele werden in neue Haushaltskapitel integriert, speziell dazu geschaffen, weltweit Aktivitäten im Demokratie- und Menschenrechtsbereich zu finanzieren. Diese wiederum werden im Jahr 1994 in der *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR) gebündelt.⁴⁴

Seit 1999 ist die Menschenrechts- und Demokratieförderung der EU durch die beiden so genannten „Menschenrechtsverordnungen“ des Rates der Europäischen Union geregelt.⁴⁵ 1998 hatte der Europäische Gerichtshof bemängelt, dass die finanziellen Instrumente der EU zur Menschenrechtsförderung keine ausreichenden Rechtsgrundlagen hätten, was zu einer kurzfristigen Aussetzung der Förderung geführt hatte.⁴⁶ Die danach geschaffenen Verordnungen beinhalten konkrete Anweisungen für die Umsetzung der Menschenrechts- und Demokratieförderpolitik und bilden nun ihre aktuelle Rechtsgrundlage.⁴⁷ Ursprünglich nur bis Ende 2004 in Kraft, werden sie von der Europäischen Kommission jedoch zum Ende ihrer Laufzeit als „sehr nützliche Instrumente“ bewertet und sollen bis Ende 2006 verlängert werden.⁴⁸ Im Jahr 2001 kommen eine Mitteilung der Kommission und ein Beschluss des Rates der Europäischen Kommission dazu, die dazu aufrufen, Menschenrechten und Demokratie in den Außenbeziehungen der EU eine höhere Priorität einzuräumen und diesbezüglich eine aktivere Politik zu verfolgen.⁴⁹

Bezogen auf die arabische Welt ist die sogenannte euro-mediterrane Partnerschaft der Rahmen, innerhalb dessen die europäische Demokratieförderung stattfindet. 1995 wird die Barcelona-Deklaration verabschiedet, die eine engere wirtschaftliche, kulturelle und (sicherheits-)politische Zusammenarbeit aller Mittelmeeranrainerstaaten vorsieht. In der Barcelona-Erklärung werden die Prinzipien der engeren Zusammenarbeit festgelegt, die erstens den politischen und Sicherheitsbereich, zweitens den wirtschaftlichen

⁴³Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 53.

⁴⁴Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 30.

⁴⁵Europäische Kommission (Hrsg.) (2001a) *Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000*, Brüssel, S. 5.

⁴⁶Heinz, Wolfgang (2003) *Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Eurokolleg Nr. 47, S. 12.

⁴⁷European Commission (1999a) *Council Regulation (EC) No. 975 / 1999 of 29 April 1999*, in: Official Journal of the European Communities 08.05.1999 European Commission (1999b) *Council Regulation (EC) No. 976 / 1999 of 29 April 1999*, in: Official Journal of the European Communities, 08.05.1999, S. 8–14.

⁴⁸<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r10104.htm>, abgerufen am 11.04.2005.

⁴⁹European Commission (Hrsg.) (2001) *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, Brüssel.

und Finanzbereich und drittens den sozialen und kulturellen Bereich umfassen.⁵⁰ Auf den Folgekonferenzen nach Barcelona rücken Menschenrechts- und Demokratiefragen immer mehr in den Vordergrund, nachdem sie in den ersten Jahren des Prozesses eher randständig behandelt worden waren.

Im Jahr 2003 entwirft die Europäische Kommission strategische Richtlinien für ihre Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik im Mittelmeerraum: Das gemeinsame Ziel des Menschenrechtsschutzes und der Förderung von Demokratie soll durch ein komplementäres Zusammenspiel von politischem Dialog und finanzieller Hilfe, von übergreifendem regionalem Programm (vgl. Abschnitt zu MEDA) und konkreter Menschenrechts- und Demokratieförderung (vgl. Abschnitt zu EIDHR), von nationalen und regionalen Elementen erreicht werden. Menschenrechts- und Demokratiefragen sollen systematisch in alle Dialoge auf allen Ebenen integriert werden; es sollen systematisch Daten zur Menschenrechtssituation erhoben werden; die einzelnen Programme sollen besser aufeinander abgestimmt, strategischer eingesetzt und aktiver diskutiert werden, auch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren der Zielländer; Diskussionen sollen gefördert werden, die staatliche und nicht-staatliche Akteure konstruktiv einbinden, dabei soll die regionale gegenüber der nationalen Dimension betont werden; und schließlich sollen nationale und regionale Strategien und Aktionspläne entworfen werden.⁵¹

Zu den genannten Verordnungen und Richtlinien kommen als Rechtsgrundlagen der europäischen Demokratieförderung die bilateralen Verträge der EU hinzu, im Falle der arabischen Welt insbesondere die Abkommen, die im Rahmen der euro-mediterranen Partnerschaft zwischen der EU und einzelnen Staaten geschlossen wurden. In diesen Abkommen gibt es jeweils Artikel zur Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Prinzipien. Diese Menschenrechtsklauseln sind nach der Vorstellung der EU sogar ein „wesentliches Element“ dieser Verträge.⁵² Auch das bilaterale Assoziationsabkommen zwischen der EU und Ägypten aus dem Jahr 2001 enthält in der Präambel das beidseitige Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte und zur Wahrung der Grundsätze der Demokratie, die Willensbekundung, in regelmäßigen politischen Dialog zu treten, sowie in Art. 2 die Menschenrechtsklausel.⁵³

⁵⁰European Commission (2000) *The Barcelona Process, Five Years On: 1995-2000*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

⁵¹European Commission (Hrsg.) (2003) *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners*, Brüssel, S. 3-5 und 11-18.

⁵²So z.B. in einer der Menschenrechtsverordnungen, vgl. European Commission (1999b) *Council Regulation (EC) No. 976 / 1999 of 29 April 1999*, in: *Official Journal of the European Communities*, 08.05.1999, S. 8-14, hier: S. 9.

⁵³Europäische Kommission (Hrsg.) (2001b) *Vorschlag für einen Beschluss des Rates und der Kommission über den Abschluss des Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommens zwischen den Eu-*

Wie Youngs anmerkt, wird diese Klausel, die seit 1995 standardmäßig in die Abkommen der EU mit Drittländern eingefügt wird, in den betroffenen Entwicklungsländern vor allem als ein Türöffner der EU wahrgenommen, ihre Aktivitäten im Menschenrechts- und Demokratiebereich auf einer formalen Basis zu erweitern und abzusichern. Ägypten habe sich beispielsweise darum bemüht, die Klausel abzuändern und die „regionalen Besonderheiten“ darin zu berücksichtigen. Youngs vertritt die Ansicht, dass es der EU mit der Klausel gelingt, auch ohne die Autorisierung der Regierungen der Zielländer Projekte Demokratieförderung betreiben zu dürfen.⁵⁴

In Ägypten ist in erster Linie die Delegation der Europäischen Kommission in Kairo der Ansprechpartner für die EU-Förderung. Sie fungiert sozusagen als der direkte Geber – viele NGO-Vertreter bezeichnen das Büro der Delegation als Geberorganisation. Die Entscheidungen über die Vergabe von Geldern werden jedoch, insbesondere im Demokratie- und Menschenrechtsbereich, in Brüssel gefällt. Die EU-Delegation in Kairo führt auf ihrer Website verschiedene Möglichkeiten der Finanzierung von NGOs auf – dabei fallen alle Programme, die der Demokratieförderung zugerechnet werden können, in den Zuständigkeitsbereich der 2001 neu gegründeten zentralen europäischen Entwicklungsagentur *EuropeAid*.⁵⁵ Dazu gehören die Programme MEDA, EIDHR, das *Euro-Mediterranean Human Rights Network* und der *Co-Finance Fund*.

Das Programm MEDA, 1996 ins Leben gerufen, ist die praktische Umsetzung der Ziele des Barcelona-Prozesses und umfasst die gesamte Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mittelmeerländern. Das MEDA-Programm wird verwaltungstechnisch in zwei Phasen eingeteilt, MEDA I von 1995-1999 und MEDA II von 2000-2006.⁵⁶ In der ersten Phase beträgt das Gesamtbudget des MEDA-Programms 3,4 Milliarden EUR, in der zweiten 5,3 Milliarden EUR. Das MEDA-Programm hat eine bilaterale und eine regionale Dimension. In seinem Rahmen werden einerseits bilaterale Verträge zwischen der EU und einzelnen Partnerländern geschlossen, andererseits regionale Programme geschaffen, die alle Länder einbeziehen.⁵⁷

ropäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Arabischen Republik Ägypten andererseits (endgültige Fassung), Brüssel, S. 9.

⁵⁴Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 31 und 37; zu Ägypten S. 74.

⁵⁵<http://www.eu-delegation.org.eg>, 24.05.2005.

⁵⁶Verordnung Nr. 1488 / 1996 regelt die erste Phase des Programms von 1995-1999, gefolgt von Verordnung Nr. 2698 / 2000, die die Phase von 2000-2006 regelt.

⁵⁷Ein Beispiel für ein regionales Programm ist die *Euro-Mediterranean Study Commission* (EuroMeSCo) (<http://www.euromesco.org>), ein 1996 gegründeter Verbund von Forschungsinstitutionen aus allen Ländern der Euro-Mediterranean Partnerschaft, die sich in diesem Rahmen über Sicherheits- und außenpolitische Fragen austauschen sollen.

Die Demokratieförderung ist nur ein Bestandteil von MEDA. Das aktuelle Strategiepapier für das MEDA-Programm, das sich auf den Zeitraum von 2002-2006 bezieht, legt als Prioritäten der Europäischen Union in den Mittelmeerländern fest, erstens eine euro-mediterrane Freihandelszone zu schaffen, zweitens regionale Infrastrukturinitiativen zu fördern, drittens Rechtsstaatlichkeit und *good governance* weiter zu entwickeln und viertens die euro-mediterrane Partnerschaft der Bevölkerung besser zu vermitteln. Die Aktivitäten, die sich auf diese Prioritäten beziehen, zielen überwiegend auf die ersten beiden Gebiete ab. Die wirtschaftliche Freihandelszone ist deutliche Priorität für die EU, sowohl was die Anzahl der Projekte als auch was deren finanzielles Volumen angeht. Unter den Programmen, die im dritten Bereich aufgeführt werden, kommt einzig die *Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte* (EIDHR) für die Unterstützung von NGOs aus unserem Bereich in Frage.⁵⁸

Die EIDHR wird 1994 auf Initiative des Europäischen Parlaments gegründet. Sie soll als eine Einrichtung der Europäischen Kommission die Haushaltskapitel für die Förderung der Menschenrechte, für Demokratisierung und für Konfliktverhütung zusammenfassen. Ihre thematischen Prioritäten für die Jahre 2002-2004 sind die Unterstützung von Demokratisierung, *good governance* und Rechtsstaatlichkeit; Aktivitäten zur Abschaffung der Todesstrafe; Bekämpfung der Folter und Straflosigkeit und Einsatz für internationale Tribunale und den Internationalen Strafgerichtshof sowie die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die EIDHR verfügt über ein jährliches Budget von ungefähr 100 Mio. EUR.⁵⁹ Nach Darstellung der EU fallen in ihren Zuständigkeitsbereich insbesondere „Politiken, die vor allem in Partnerschaft mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationalen Organisationen durchgeführt werden.“ Diese könnten „auch eingesetzt werden, wenn die Regierung des Gastlandes ihr nicht zustimmt oder wenn die wichtigsten Gemeinschaftsprogramme [...] nicht zur Verfügung stehen.“⁶⁰

⁵⁸http://www.eu-delegation.org.eg/en/eu_funded_programmes/MEDAprgrammes.htm, abgerufen am 25.04.2005.

⁵⁹Europäische Kommission (Hrsg.) (2001a) *Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000*, Brüssel, S. 5. Dort wird für das Jahr 2000 angegeben, dass „mehr als 97 Mio. EUR“ für „142 Projekte in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie“ bereitgestellt wurden. Für das Jahr 2002 wird von der Europäischen Kommission eine Summe von 104 Mio. EUR angegeben, die EIDHR zugewiesen wurden, dazu kämen noch Mittel vom Justiz-Generaldirektorat für die Zentren für die Rehabilitation von Folteropfern in der EU. (European Initiative for Democracy and Human Rights (Hrsg.) (2002b) *European Initiative for Democracy and Human Rights Progress Report - September 2002*, Brüssel: European Commission, EuropeAid Co-operation Office, S. 1).

⁶⁰<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r10110.htm>, abgerufen am 11.04.2005.

Dieser Punkt ist besonders im Rahmen der Unterstützung von oppositionellen Gruppen interessant. Die EU unterstützt im Rahmen ihrer Programme überwiegend staatliche Akteure, und betont immer wieder ihre partnerschaftliche Beziehung zu den Regierungen der Zielländer. Nichtstaatliche Akteure spielen jedoch besonders im Menschenrechtsbereich eine wichtige Rolle. Eine der Menschenrechtsverordnungen weist darauf hin, dass der besondere Charakter und die besondere Situation der Empfänger, die in diesem Bereich unterstützt würden, beachtet werden sollte, nämlich die „non-profit nature of their activities“, die „risks run by members who are in many cases volunteers“ und das „sometimes hostile environment in which they operate and the limited room for manoeuvre afforded by their own resources.“⁶¹ Dies sind Formulierungen, die eindeutig auf Menschenrechtsorganisationen und ähnliche Gruppen als geplante Empfänger der Mittel hinweisen.

In dem Programm der EIDHR für den Zeitraum 2002-2004, das im Dezember 2001 von der Europäischen Kommission angenommen wird, werden die Hauptbereiche aufgeführt, auf die die Mittel der EIDHR konzentriert werden sollen. Als thematischen Prioritäten werden dort festgelegt: Stärkung der Demokratisierung, des verantwortungsvollen Regierens und der Rechtsstaatlichkeit; Abschaffung der Todesstrafe; Bekämpfung von Folter und Straffreiheit; die Errichtung von internationalen Gerichten; die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Minderheiten und indigenen Völkern. Als Querschnittsthemen, die ebenfalls Priorität haben, kommen geschlechtsspezifische Aspekte und Kinderrechte hinzu.⁶²

Ägypten ist kein Schwerpunktland der EIDHR, es gibt jedoch auch dort EIDHR-Projekte. Für das Jahr 2000 liegt ein detaillierter Bericht über die geförderten Projekte im Rahmen der EIDHR vor, der leider bisher der einzige geblieben ist. Für Projekte in der gesamten arabischen Welt werden in dem genannten Zeitraum 9,3 Mio EUR vergeben, das sind ungefähr 9% des EIDHR-Gesamtbudgets. Zum Vergleich: Für das regionale Haushaltskapitel zu Lateinamerika (B7-703) werden 15% vergeben, für Zentral- und Osteuropa (B7-700) 14%.⁶³ Insgesamt werden in dem Bericht vier Projekte mit einem Volumen von 1,3 Mio EUR angeführt, die in Ägypten durchgeführt wurden. Beispiele sind eine Menschenrechtsorganisation, deren Projekt zur Verbesserung der Gefängnisbedingungen gefördert wird und eine Dachorganisation von Frauenorganisationen, deren Projekt zur Steigerung des Frauenanteils in

⁶¹Europäische Kommission (1999): *Council Regulation (EC) No 976 / 1999*, in: Official Journal of the European Communities, 08.05.1999, S. 8-14, hier: S. 9.

⁶²<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r10110.htm>, abgerufen am 11.04.2005.

⁶³European Initiative for Democracy and Human Rights (Hrsg.) (2001) *Macro Projects Compendium 2001*, Brüssel: European Commission, EuropeAid Co-operation Office, S. 13.

politikrelevanten Positionen gefördert wird. Darüber hinaus gibt es fünf regionale arabische Projekte, an denen Ägypten teilweise beteiligt ist.⁶⁴

In den Berichten werden nur die direkt geförderten Projekte erwähnt, bei denen die Empfängerorganisation direkt mit der Europäischen Kommission verhandelt. Aus den Aussagen der von mir befragten NGO-Vertreter sind mir weitere Projekte und Organisationen bekannt, die finanzielle Förderung seitens der EU erhalten. Diese Mittel werden sicherlich auch teilweise im Rahmen der EIDHR vergeben, beispielsweise über Mittlerorganisationen.

Das *Euro-Mediterranean Human Rights Network* (EMHRN) ist nach seiner Selbstdarstellung ein Verbund von über 60 Menschenrechtsorganisationen aus über 20 Ländern, geschaffen im Rahmen des Barcelona-Prozesses im Jahr 1997. Es zielt darauf ab, die Menschenrechtsprinzipien, „wie sie in der Barcelona-Deklaration und in den bilateralen Abkommen im Rahmen des Barcelona-Prozesses enthalten sind“, zu unterstützen und zu fördern. Außerdem sollen die Mitgliedorganisationen die Menschenrechtssituation in ihren jeweiligen Ländern überwachen und auf die Schaffung von demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen hinwirken, die Menschenrechte und die Menschenrechtserziehung fördern, sowie die Zivilgesellschaft in der euro-mediterranen Region stärken. Dabei sollen sowohl die Menschenrechtsorganisationen durch ihre Vernetzung gestärkt werden als auch ein „konstruktiver Dialog mit Regierungen“ entwickelt werden.⁶⁵

Aus Ägypten ist nur eine einzige Organisation in dem Netzwerk vertreten, das *Cairo Institute for Human Rights Studies*. Dies hängt mindestens teilweise damit zusammen, dass die Europäer mit diesem Netzwerk arabische mit israelischen NGOs zusammen bringen wollen, was von den meisten arabischen NGOs abgelehnt wird. Auf dieses Thema wird im folgenden Kapitel eingegangen, hier soll der Hinweis genügen, dass das Netzwerk zwar ausdrücklich für Menschenrechts- und Demokratie-NGOs geschaffen ist, sich jedoch aus Ägypten nur eine einzige dieser Organisationen daran beteiligt.

Unter der Bezeichnung *Co-Finance Fund* werden von der Delegation der Europäischen Kommission in Kairo Mittel an europäische NGOs vergeben, die mit einer ägyptischen NGO zusammen arbeiten. U.a. zielt der Fond darauf ab, die ägyptische Zivilgesellschaft zu stärken, und ist damit für unseren Zusammenhang relevant. Es werden in diesem Rahmen zwischen 50.000 und einer Mio. EUR für einzelne NGOs bzw. zwischen 250.000 und vier Mio. EUR für Netzwerke vergeben.⁶⁶

⁶⁴a. a. O., S. 123-137.

⁶⁵<http://www.euromedrights.net/english/engelsk.html>, abgerufen am 20.05.2005.

⁶⁶Dies entspricht für das Jahr 2003, auf das sich diese Zahlen beziehen, den folgenden Beträgen in ägyptischen Pfund: 50.000 EUR = 355.000 EGP; 250.000 EUR = 1.775.000 EGP; 1.000.000 EUR = 7.1000.000 EGP; 4.000.000 EUR = 28.400.000 EGP. Angaben aus: NGO Ser-

5.2 Nationalstaatliche Geberorganisationen

Neben den Aktivitäten über die internationalen Organisationen verfolgen deren Mitgliedstaaten nach wie vor parallel dazu ihre eigene nationalstaatliche Außen- und Entwicklungspolitik. Staatliche Entwicklungsagenturen, Ministerien und Botschaften treten hier als Akteure der Geberseite in Ägypten auf. Im Zuge der empirischen Forschung zu der vorliegenden Arbeit hat sich herausgestellt, dass auch die Botschaften verschiedener Länder eine Rolle bei der Demokratieförderung spielen. Für viele NGOs, die in die Untersuchung eingegangen sind, sind sie der direkte Ansprechpartner, um Mittel zu beantragen. So nehmen die Botschaften vor Ort in den Augen vieler NGO-Mitarbeiter auch die Rolle von Geberorganisationen ein.

Einige Botschaften haben explizit die Aufgabe, Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu verwalten, dies ist z.B. bei der dänischen Botschaft der Fall, die Programme der staatlichen dänischen Entwicklungsagentur DANIDA verwaltet. Auch die niederländische Botschaft ist sehr aktiv im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Sie koordiniert beispielsweise die *Donor Assistance Group*, in deren Rahmen die in Ägypten tätigen Geberorganisationen ihre Aktivitäten abstimmen. Andere, wie die deutsche Botschaft, sind offiziell nicht mit solchen Aufgaben betraut und vergeben nur im Einzelfall Mittel für NGO-Projekte. Neben den Botschaften sind die offiziellen nationalstaatlichen Entwicklungsagenturen sowie in manchen Fällen direkt die betreffenden Ministerien Akteure, die als Geberorganisationen fungieren.

5.2.1 USA

Die USA sind seit dem Vertrag von Camp David von 1978 der wichtigste Geldgeber Ägyptens. Jährlich fließen um die 2 Milliarden USD nach Ägypten, dabei handelt es sich größtenteils um militärische Hilfe. Zwar soll die Hilfe nach einer Übereinkunft aus dem Jahr 1999 schrittweise gekürzt werden.⁶⁷ Diese Kürzungen sind aber bisher unbedeutend und der Umfang der US-Hilfe, die nach Ägypten fließt, ungefähr gleich geblieben. Die Demokratieförderung, auf die sich die folgenden Ausführungen beziehen, ist damit nur ein kleiner Teil der auf Ägypten bezogenen US-Politik.

Bereits in den Jahren vor den Terrorangriffen vom 11. September 2001 bildet sich die offene und direkte Demokratieförderung weltweit als neues Element der US-Außenpolitik heraus. Nach den Angriffen beginnt sie noch

vice Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 18.

⁶⁷<http://www.usaid-eg.org/detail.asp?id=5>, abgerufen am 20.04.2005.

mehr Raum einzunehmen und wird ergänzt durch die Politik der gewalt-samen Durchsetzung US-amerikanischer Vorstellungen. Freiheit, Demokratie und Menschenrechte seien universale Werte, die nicht verhandelbar seien, so US-Außenministerin Condoleeza Rice in einer Rede aus dem Jahr 2005.⁶⁸ Im US-Außenministerium wird ein Büro für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit eingerichtet, das für die Demokratie- und Menschenrechtspolitik der USA zuständig ist. Es verwaltet den *Human Rights and Democracy Fund* und gibt seit 2002 jährlich einen Bericht über die staatlichen Aktivitäten der USA in diesem Bereich heraus. Drei Berichte sind inzwischen erschienen, der letzte im März 2005.⁶⁹ Der Bericht für das Jahr 2003-2004 bemerkt in der Einleitung zum Nahost-Kapitel:

„Promoting democracy and human rights is now a central pillar of U.S. policy in the Middle East. As President Bush stated on November 6, 2003, the United States has adopted a new policy, a forward strategy of freedom in the Middle East. Through the U.S.-Middle East Partnership Initiative (MEPI) and in consultation with Middle Eastern governments, civil society and G-8, European Union and North Atlantic Treaty Organization partners, the United States will continue to support reform in the Middle East to increase freedom, political modernization and prosperity.“⁷⁰

Wie in diesem Zitat sind in den meisten offiziellen US-amerikanischen Verlautbarungen zum Thema die Aspekte Freiheit und Wohlstand stark betont, während von Demokratie häufig gar nicht ausdrücklich die Rede ist. Diese Wortwahl und Argumentationsführung ist bereits in den Reden des damaligen US-Präsidenten Reagan zu Beginn der 1980er Jahre zu finden, in dessen Regierungszeit die Gründung der politischen Stiftungen NED, NDI und IRI fällt und damit die Anfänge der gegenwärtigen US-Demokratieförderung. Sie werden im Abschnitt zu den politische Stiftungen näher beschrieben.

An den Aktivitäten, die in den letzten Jahren aus Mitteln des *Human Rights and Democracy Fund* des Außenministeriums finanziert werden, kann man die Zunahme der Bedeutung des Nahen Ostens in der US-amerikanischen Demokratieförderung seit dem 11. September 2001 nachvollziehen. Gegen Ende der 1990er Jahre gibt es eine Tendenz zur Förderung von Projekten, die auf Osteuropa, Zentralasien und Lateinamerika abzielen, die arabische Welt ist nur selten vertreten. Ab 2001 beginnt die arabische Welt langsam ein zusätzlicher

⁶⁸<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43887.htm>, abgerufen am 03.05.2005.

⁶⁹Abrufbar unter <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2003/>, abgerufen am 03.05.2005.

⁷⁰United States Department of State (Hrsg.) (2004) *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2003 – 2004*, Washington, D.C.: United States Department of State, S. 167.

Schwerpunkt zu werden, begonnen mit der Finanzierung eines Forums für „democratic muslim leaders“ und der Unterstützung der Justizreform in Marokko im Jahr 2001. Im Jahr 2003-2004 kommen weitere Projekte hinzu, sowohl regionale als auch auf einzelne arabische Länder gerichtet, im Jahr 2004-2005 sind es noch einmal mehr. Dennoch scheint beispielsweise China eine höhere Priorität beigemessen zu werden, wenn man nach der Anzahl der geförderten Projekte urteilt, auch ist Osteuropa nach wie vor prominent vertreten. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Menschenrechts- und Demokratieförderung in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung zugenommen hat und dass der Nahe Osten als Schwerpunktregion in diesem Bereich hinzugekommen ist. Abgelöst hat er die anderen Regionen jedoch nicht.⁷¹

Seit Dezember 2002 gibt es als speziellen Rahmen für US-Politik gegenüber der arabischen Welt die im o.g. Zitat erwähnte *Middle East Partnership Initiative*. Sie soll in den arabischen Ländern drei Bereiche fördern, die als wichtig für Demokratie und Menschenrechte beschrieben werden: erstens Wirtschaftsreformen, Investitionen und die Entwicklung des privaten Sektors, zweitens Bildung und Ausbildung und drittens die Entwicklung der Zivilgesellschaft und die Förderung von *good governance*, Transparenz und erhöhter Partizipation.⁷²

Wichtigster Akteur der staatlichen US-Demokratieförderung ist USAID, die offizielle Entwicklungsagentur der USA. Bei ihrer Gründung in erster Linie auf Programme zur Armutsbekämpfung ausgerichtet, kommt nach Ende des Kalten Krieges die aktive Förderung demokratischer Strukturen als Tätigkeitsbereich hinzu. Es wird ein Büro für „transition initiatives“ gegründet, sowie ein Zentrum für Demokratie und Regierungsführung, sowie eine Initiative für demokratische Institutionen. Diese USAID-Abteilungen vergeben Gelder an amerikanische NGOs, Universitäten und andere Gruppen, die diese dann wiederum gemeinsam mit Organisationen in den Zielländern zur Implementierung der Programme verwenden. In einigen Fällen findet auch eine direkte Zusammenarbeit zwischen USAID und den Organisationen in den Zielländern statt.⁷³

In den offiziellen Darstellungen des USAID-Büros in Ägypten wird die Demokratieförderung gar nicht ausdrücklich genannt. Im Jahresbericht für das Jahr 2004 werden Terrorismusbekämpfung, Frieden, Sicherheit und wirt-

⁷¹Diverse Berichte über geförderte Projekte aus dem *Human Rights and Democracy Fund 1998-2005*, abgerufen unter <http://www.state.gov/g/drl/rls/am03.05.2005>.

⁷²United States Department of State (Hrsg.) (2003) *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2002 – 2003*, Washington, D.C.: United States Department of State, S. 131-132.

⁷³Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 24.

schaftliche Entwicklung als US-Ziele in Ägypten bennant. Mit anderen Geberländern sei man sich darin einig, dass v.a. die Armutsbekämpfung, Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitssektors (besonders auf Kinder und Frauen bezogen) sowie die Reform des makro-ökonomischen Umfelds Priorität genossen. Vage heißt es, die ägyptische Regierung sei inzwischen eher dazu bereit, „politische Reformen“ durchzuführen, von Demokratie ist nicht die Rede.⁷⁴ Erst in den konkreten Darstellungen der Tätigkeit von USAID in Ägypten findet sich der Bereich *Democracy and Governance*. Adressaten der Hilfe in diesem Bereich seien die ägyptische Justiz und zahlreiche NGOs gewesen. Die Unterstützung von NGOs wird nur sehr allgemein beschrieben: 1.300 Trainingseinheiten für NGOs habe es gegeben, diese hätten 90 „civic actions“ durchgeführt, die sich mit „women’s civil rights, women’s access to elected office, children rights and reducing child labor, the legal framework for small and micro enterprises, and environmental protection“ befasst hätten.⁷⁵ Wahrscheinlich handelt es sich dabei ausschließlich um Projekte des regierungsnahen *NGO Service Center*, das in Kapitel 7 dargestellt wird.

Im Jahr 2002 werden auf der Website von USAID Ägypten im Bereich *Democracy and Governance* folgende Aktivitäten angegeben: Förderung der Justiz und Förderung von NGOs über das *NGO Service Center*. Für die Unterstützung der Justiz seien 17,8 Mio. USD ausgegeben worden. Dafür seien in zwei Pilot-Gerichten eine computergestützte Fallverwaltung eingerichtet, 3.000 Richter geschult und fünf Studienreisen für Juristen in die USA durchgeführt worden. Das *NGO Service Center* sei mit 32,5 Mio. USD gefördert worden.⁷⁶ Drei Jahre später wird auf der Website immer noch exakt die gleiche Information aufgeführt, die Seite ist nicht aktualisiert worden. Wie sich die Projekte entwickelt haben, ob neue dazu gekommen sind, wie eine rückblickende Bewertung aussehen könnte, wird mit keinem Wort erwähnt. Zum Vergleich: Für den Bereich Wirtschaftsförderung von USAID existiert eine eigene, komplexe und gut gepflegte Website – für diesen Bereich werden allerdings auch jährlich 600 Mio. USD ausgegeben⁷⁷, während der Bereich *Democracy and Governance* mit einem Budget von 9,4 Mio. USD im Jahr 2002 bis 37 Mio. USD für 2004 auskommen muss.⁷⁸ Im Rahmen der *Middle East Partnership Initiative* ist zwar das Budget gestiegen und der Bereich soll weiter entwickelt werden. Die zukünftigen Pro-

⁷⁴USAID Egypt (Hrsg.) (2004) *Annual Report FY 2004*, (http://www.dec.org/pdf_docs/PDACA056.pdf), abgerufen am 20.04.2005, S. 3-4.

⁷⁵a. a. O., S. 4-5.

⁷⁶<http://www.usaid-eg.org>, abgerufen am 09.11.2002, Stichwort *Democracy and Governance*. Bei der genannten Fördersumme für das *NGO Service Center* handelt es sich offensichtlich um die kumulierte Summe der Förderung bis zu diesem Jahr.

⁷⁷<http://www.usaideconomic.org/>, abgerufen am 20.04.2005.

⁷⁸USAID (2005) *Egypt Program Summary*, (http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/ane/pdf/eg_programsummary.pdf), abgerufen am 20.04.2005.

gramme sollen sich auch auf Medienreform, Menschenrechte, juristische Beratung und Ausbildung, Strafgesetzreform und politische Partizipation richten.⁷⁹ Einzelheiten, wie eine solche Erweiterung aussehen wird, und inwiefern sich diese Pläne von den früheren Aktivitäten unterscheiden werden, sind den USAID-Darstellungen nicht zu entnehmen.

Das USAID-Büro in Ägypten gibt auf seiner Website an, dass sich sowohl gewinnorientierte als auch nicht gewinnorientierte Organisationen um Mittel bewerben können. Sie müssen unter ägyptischem oder US-Recht registriert sein.⁸⁰ Diese Bedingungen weisen darauf hin, dass die Mittel, die auf eine Unterstützung des ägyptischen nichtstaatlichen Sektors abzielen, beispielsweise auch an US-amerikanische kommerziell arbeitende Firmen vergeben werden können.

USAID unterstützt neben dem *NGO Service Center* auch den offiziellen NGO-Verband, und arbeitet direkt mit einigen wenigen NGOs aus dem Demokratie- und Menschenrechtsbereich zusammen. Sayyid merkt an, dass mit der Zivilgesellschaftsförderung von USAID keine Menschenrechtsgruppen erreicht würden, da diese nicht vom Sozialministerium anerkannt würden. Die Hilfe würde nur Organisationen erreichen, die nicht gerade „Flaggschiffe der Demokratie“ seien.⁸¹ Auch Brouwer meint, dass USAID keine Menschenrechtsgruppen unterstütze, da dies ein zu sensibler Bereich sei.⁸² Dies mag zum Ende der 1990er Jahre auch zutreffend gewesen sein. Aus den Aussagen der von mir befragten NGO-Vertreter ist mir jedoch bekannt, dass mindestens drei Menschenrechtsorganisationen Förderung von USAID erhielten oder erhalten. Dies geschieht weitgehend inoffiziell und ist in den Berichten nicht vermerkt.

⁷⁹USAID Data Sheet zum Bereich 236-021 *Democracy and Governance* in Ägypten im Jahr 2004, erhältlich unter <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/ane/pdf/236-021.pdf>, abgerufen am 20.04.2005.

⁸⁰In der arabischen Kurzbeschreibung des Programms steht „registriert“ (*musağğal qānūnan*), in der englischen längeren Version wird hinzugefügt: „or operating under agreement with the Government of Egypt“, was auf internationale Organisationen abzielt, sowie auf Organisationen, die unter eigenen Abkommen tätig sind. Vgl. <http://www.usaid-eg.org/detail.asp?id=140&news=1> und <http://www.usaid-eg.org/webfolder/demarabic.pdf>, abgerufen am 20.04.2005.

⁸¹Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, hier: S. 60.

⁸²Brouwer, Imco (2000b) *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48, S. 38.

5.2.2 Kanada

Die kanadische staatliche Entwicklungsagentur *Canadian International Development Agency* (CIDA) zählt zu den bekanntesten und aktivsten Geberorganisationen bei der Förderung ägyptischer NGOs. Sie hat ihr ägyptisches Büro in der kanadischen Botschaft in Kairo, weshalb diese häufig als Geberorganisation genannt wird, wenn CIDA gemeint ist. Das Ägypten-Programm der CIDA ist nach ihren eigenen Angaben eines ihrer größten Programme. Seit seinem Beginn im Jahr 1976, ist ungefähr eine Milliarde kanadische Dollar nach Ägypten geflossen.

Die kanadische Zentrale der CIDA formuliert als übergeordnete Ziele für Afrika und den Nahen Osten, die Armut zu reduzieren und Frieden und Stabilität zu propagieren. Um diese Ziele zu erreichen, will sie Programme durchführen, die erstens Gesundheit und Bildung fördern und unterstützen, zweitens Frieden, Menschenrechte, *good governance* und Demokratie, und drittens die Entwicklung des privaten Sektors und wirtschaftliche Reform. Als Querschnittsaufgaben, die in allen Programmen beachtet werden sollten, werden Gleichberechtigung und Umweltschutz genannt.⁸³

In der Darstellung des CIDA-Büros in Ägypten werden die Themen Menschenrechte, *good governance* und Demokratie nicht explizit aufgeführt, hier ist eher vorsichtig von „strong institutions“ und „institutional capacity building“ die Rede. Unter diesem Titel wird im Rahmenprogramm 2001-2011 auch die Förderung von Nichtregierungsorganisationen genannt. Diese sollen in ihrer Rolle gestärkt werden, einerseits im Rahmen der o.g. Schwerpunkte, andererseits im Rahmen eines speziell dafür geschaffenen Programms.⁸⁴ Das *Participatory Development Program* für Ägypten zielt darauf ab, NGOs in Kooperation mit dem ägyptischen Sozialministerium zu unterstützen. Insbesondere Frauenorganisationen sollen dabei gefördert werden. Das jährliche Budget für dieses Programm liegt zwischen zwei und drei Mio. USD, das Gesamtbudget von 2003 bis 2008 beträgt 14,7 Mio. USD.⁸⁵

CIDA vergibt auch im Rahmen des *Canada Fund for Local Initiatives* Mittel an NGOs. Dieser hat für Ägypten ein jährliches Budget von ungefähr 300.000 kanadischen Dollar. Das entspricht für das Jahr 2003, auf das sich die Zahl bezieht, einem Betrag von 1.305.000 ägyptischen Pfund, wovon durchschnittlich

⁸³<http://www.acdi-cida.gc.ca>, 25.03.05.

⁸⁴Canadian International Development Agency (Hrsg.) (2001) *Country Development Programming Framework: 2001-11. Egypt*, Quebec: Canadian International Development Agency, S. 19-20.

⁸⁵NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 55-56; <http://www.egyptpsu.com/projects.html>, abgerufen am 26.04.2005.

70.000 bis 80.000 EGP für ein Projekt vergeben werden.⁸⁶ Dieser Fond existiert seit 1983 und vergibt Mittel in der Hoffnung, dass sich die unterstützten NGOs nach einem Jahr selbst weiter finanzieren können.⁸⁷

Der kanadische *New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Outreach Fund*, der sich auf ganz Afrika bezieht, kommt ebenfalls für die Förderung ägyptischer NGOs in Frage. Im Jahr 2002 aufgelegt, ist er inzwischen schon einmal verlängert und stellt insgesamt 2,5 Mio. kanadische Dollar über fünf Jahre bereit, um „credible African groups“ (die aus dem nichtstaatlichen oder staatlichen Sektor kommen können) bei Initiativen zu unterstützen, die sich auf die Bereiche *governance*, Frieden und Sicherheit, Gesundheit, Bildung, wirtschaftliche Entwicklung und Gleichberechtigung beziehen. Das Budget der beantragten Projekte darf dabei 50.000 kanadische Dollar nicht überschreiten.⁸⁸

Der *Civil Society Fund*, der sowohl von El-Borai als mögliche Finanzierungsquelle genannt wird als auch im Rahmenprogramm der CIDA in einer Übersicht der bilateralen Programme 1993-2000 aufgeführt ist (als einziges Programm, das ausschließlich dem Ziel Menschenrechte und Demokratie zugeordnet ist)⁸⁹, ist heute nicht mehr aufzufinden. Er scheint nicht mehr aufgelegt zu werden.

Neben den genannten kanadischen Förderprogrammen, die vom CIDA-Büro Ägypten aufgeführt werden, entfallen 10% des regionalen *Middle East Good Governance Fund* auf Ägypten. Sein Budget von 5 Mio. wird von CIDA finanziert und ist in erster Linie auf den Irak ausgerichtet (50% der Mittel). Implementiert wird das auf fünf Jahre angelegt Projekt (2004-2009) vom *International Development Research Centre*.⁹⁰

Insgesamt ist die kanadische Demokratieförderung also als vielfältig zu bezeichnen, sie bietet ägyptischen NGOs verschiedene Möglichkeiten, Mittel einzuwerben. Diese sind im Vergleich zu den bereitgestellten US-Mitteln eher begrenzt, wie an den genannten Summen deutlich wird, erreichen jedoch stärker nichtstaatliche Akteure als die aufgeführten US-Programme. Acht der von mir befragten NGO-Vertreter geben im Interview CIDA als Geberorganisation an, und es ist wahrscheinlich, dass weitere NGOs aus der Auswahl von CIDA gefördert werden, zu denen keine Informationen vorliegen.

⁸⁶ a. a. O., S. 8-9.

⁸⁷ <http://www.egyptpsu.com/projects.html>, abgerufen am 26.04.2005.

⁸⁸ <http://www.egyptpsu.com/announcements.html>, abgerufen am 04.05.2005.

⁸⁹ El-Borai, Negad (2002) *Did 25 Years of Foreign Funding Help Promote Democracy in Egypt?* Kairo: unveröff. Manuskript, S. 29; Canadian International Development Agency (Hrsg.) (2001) *Country Development Programming Framework: 2001-11. Egypt*, Quebec: Canadian International Development Agency, Anhang E.

⁹⁰ <http://www.acdi-cida.gc.ca/projects>, dort Projekte länderbezogen anzeigen lassen, abgerufen am 04.05.2005.

5.2.3 Nordische Länder und Niederlande

Die nordischen Länder⁹¹ und die Niederlande sind im Bereich Menschenrechts- und Demokratieförderung allgemein sehr bekannt und geschätzt. Sie gelten als die aktivsten Geberländer in diesem Bereich und haben auch in Ägypten einen guten Ruf. In den letzten Jahren haben sie insgesamt das Volumen ihrer Demokratie- und Menschenrechtsförderung erhöht. Sorbo nennt prozentuale Anteile an der Gesamtentwicklungshilfe dieser Länder, die zwischen 6% (Dänemark) und 23% (Norwegen) liegen⁹² – allerdings lässt er unklar, was dabei als Demokratieförderung gefasst wird, angesichts des hohen Anteils sind darin evtl. Programme enthalten, die nach der Definition der vorliegenden Arbeit nicht unter Demokratieförderung fallen würden. Diese Länder sind jedoch in jedem Fall unter den ersten, die offizielle Strategien für die Menschenrechts- und Demokratieförderung entwickeln und diesen Bereich in ihre Entwicklungs- und Außenpolitik integrieren.

Schweden

Die staatliche schwedische Entwicklungsagentur *Swedish International Development Co-operation Agency* (SIDA) wird 1995 durch einen Zusammenschluss von drei Behörden aus unterschiedlichen Bereiche der Entwicklungspolitik gegründet und ist dem schwedischen Außenministerium zugeordnet. Ihr oberstes Ziel ist die Verbesserung der Lebenssituation von Armen und langfristig die Beseitigung von Armut. Als Komponenten dieses übergeordneten Zieles werden u.a. auch die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und guter Regierungsführung genannt.⁹³ Bezogen auf den Nahen Osten sind die Ziele nach einem Positionspapier aus dem Jahr 2003: „Promote democracy and re-

⁹¹Unter dieser Bezeichnung werden Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark und Island häufig zusammengefasst. Island wird hier nicht behandelt. Es beteiligt sich zwar an der Koordination der Entwicklungspolitik der nordischen Länder, laut Berichten der offiziellen isländischen Entwicklungsagentur existiert jedoch kein Programm zur Demokratie- oder Menschenrechtsförderung, und Island ist in Ägypten nicht aktiv. Vgl. Icelandic International Development Agency (Hrsg.) (2002c) *Annual Report 2003*, (http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/ICEDA_arsskyrsla2003.pdf), abgerufen am 06.05.2005; Icelandic International Development Agency (Hrsg.) (2002b) *Annual Report 2002*, (<http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/Arsskyrsla2002.pdf>), abgerufen am 06.05.2005 und Icelandic International Development Agency (Hrsg.) (2002a) *Annual Report 2001*, (<http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/Annualreport2001.pdf>), abgerufen am 06.05.2005.

⁹²Sorbo, Gunnar (Hrsg.) (2002) *A Review of Ireland Aid's Human Rights and Democratisation Scheme*, (<http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD>), abgerufen am 16.05.2005

⁹³<http://www.sida.se>, abgerufen am 06.05.2005.

spect for human rights, especially increased equality, and promote peace and security.“⁹⁴

Innerhalb der Organisationsstruktur von SIDA ist unter den sektoralen Abteilungen die Abteilung „Demokratie und soziale Entwicklung“ für unseren Zusammenhang interessant. In ihr sind so unterschiedliche Bereiche wie Menschenrechte, Gesundheit und Medien zusammengefasst, ebenso wie die SIDA-Kooperation mit den UN-Organisationen. In der Selbstdarstellung der Abteilung heißt es, dass etwa 30 internationale und regionale Organisationen aus dem Demokratie- und Menschenrechtsbereich direkt von ihr unterstützt werden.⁹⁵ Die Abteilung der SIDA für die Zusammenarbeit mit NGOs arbeitet nur mit schwedischen NGOs und Dachorganisationen zusammen. Diese sind es, die dann lokale NGOs in anderen Ländern fördern. Dafür kommen z.B. die *Diakonia* in Frage, die schwedische Kirche oder das *Olof Palme International Center* (Vgl. Abschnitt zu nichtstaatlichen Geberorganisationen). Mit wem diese NGOs jeweils in den Zielländern zusammen arbeiten, geht aus der SIDA-Seite nicht hervor.⁹⁶

Die Abteilung für den Nahen Osten und Nordafrika verwaltet die dortigen SIDA-Aktivitäten auf der Grundlage der Regionalstrategie für den Nahen Osten. Mit acht Ländern des Nahen Ostens existiert eine Zusammenarbeit in Form von Krediten und über die Vermittlung von NGOs, darunter Ägypten.⁹⁷ Wieviel Schweden für seine Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik ausgibt, lässt sich nur eingeschränkt feststellen. Sorbo nennt für das Jahr 2000 die Summe von 146 Mio. EUR, die Schweden insgesamt für diesen Bereich ausgegeben habe, 14% seines gesamten Entwicklungshilfebudgets.⁹⁸ Auf Ägypten bezogen bleibt davon nur ein sehr kleiner Teil. Die gesamte bilaterale Hilfe Schwedens an Ägypten nimmt in den 1990er Jahren substantiell ab. Im Jahr 1996 beträgt sie fast 76 Mio. schwedische Kronen⁹⁹, im Jahr 2000 nur noch knapp 13 Mio. schwedische Kronen.¹⁰⁰ Im Jahr 2000 werden davon nach Angaben der SIDA für den Bereich Menschenrechte und Demokratie 2,65 Mio.

⁹⁴Swedish International Development Cooperation Agency (Hrsg.) (2003) *Position Paper on Sida's Development Cooperation with the Middle East and North Africa*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, S. 21.

⁹⁵<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2319&a=19664&pfLang=en>, abgerufen am 06.05.2005.

⁹⁶<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2346&a=17964>, abgerufen am 06.05.2005.

⁹⁷<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2279&a=19662&pfLang=en>, abgerufen am 06.05.2005.

⁹⁸Sorbo, Gunnar (Hrsg.) (2002) *A Review of Ireland Aid's Human Rights and Democratisation Scheme*, (<http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD>), abgerufen am 16.05.2005, S. 43.

⁹⁹Das entspricht für das Jahr 1996 knapp 38 Mio. ägyptischen Pfund.

¹⁰⁰13 Mio. SK entsprechen für das Jahr 2000 etwa 5,2 Mio. ägyptischen Pfund.

schwedische Kronen aufgewendet, dazu kommen möglicherweise nicht ausgewiesene Mittel aus den Bereichen „Soziales“ und „Anderes“.¹⁰¹

Norwegen

Die staatliche norwegische Entwicklungsagentur *Norwegian Agency for Development Cooperation* (NORAD) ist ebenfalls dem Außenministerium zugeordnet. Sie nennt als ihr oberstes Ziel die Armutsbekämpfung. Für das Jahr 2004 beträgt ihr Gesamtbudget fast 2 Milliarden EUR, über 0,9% des Bruttoinlandprodukts.¹⁰² Im Jahr 2001 beträgt das Budget für „Frieden, Demokratie und Menschenrechte“ 190 Mio. EUR.¹⁰³ In unserem Zusammenhang sind die *Civil Society Unit* und das *Department of Governance and Macroeconomics* von NORAD interessant, darüber hinaus gibt es in NORAD einen Menschenrechtsbeauftragten.¹⁰⁴

Norwegen legt seiner Entwicklungszusammenarbeit die Annahme zugrunde, dass Entwicklung mit der Einhaltung von allen Menschenrechten eng verknüpft ist, diese Bereiche also nicht getrennt verfolgt werden dürfen. Im Aktionsplan für die Förderung der Menschenrechte aus dem Jahr 1999 wird als Prinzip der norwegischen Förderung festgelegt, dass prioritär Länder gefördert werden, die selbst Pläne zur Menschenrechtsförderung vorlegen.¹⁰⁵

Im aktuellsten Bericht zur norwegischen Förderung der Menschenrechte aus dem Jahr 2003 wird die Demokratieförderung prominenter und ausdrücklicher behandelt als in den vorhergehenden Berichten, die eher auf die Menschenrechtsperspektive zugeschnitten sind. „Democracy, Development and Civil Society“ werden in dem Bericht in einem langen Kapitel behandelt, in einem anderen „principles of the rule of law“. Im Jahr 2002 wird

¹⁰¹Swedish International Development Cooperation Agency (Hrsg.) (2003) *Position Paper on Sida's Development Cooperation with the Middle East and North Africa*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, S. 35. Der Betrag entspricht für das Jahr 2000 ziemlich genau 1 Mio. ägyptischen Pfund.

¹⁰²<http://www.norway-egypt.org/policy/humanitarian/figures/figures.htm>, abgerufen am 16.05.2005.

¹⁰³Sorbo, Gunnar (Hrsg.) (2002) *A Review of Ireland Aid's Human Rights and Democratisation Scheme*, (<http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD>), abgerufen am 16.05.2005, S.43.

¹⁰⁴<http://www.norad.no>, abgerufen am 16.05.2005.

¹⁰⁵Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) (2000) *Human Rights 1999. Annual Report on Norwegian Efforts to Promote Human Rights*, (<http://odin.dep.no/ud/english/doc/reports/032111-220003/dok-bn.html>), abgerufen am 16.05.2005, S. 64-65. Der Aktionsplan selbst ist zu lesen unter <http://odin.dep.no/ud/english/doc/white.paper/032001-040007/dok-bn.html>, abgerufen am 16.05.2005.

auch das *Norwegian Democracy Support Center* geschaffen, das bei der Demokratieförderung von den norwegischen politischen Parteien profitieren will.¹⁰⁶

Im Jahr 1999 beträgt nach einem Bericht des Außenministeriums die norwegische bilaterale Hilfe für Ägypten im Bereich „good governance, human rights, popular participation and democratization“ jedoch lediglich 127.000 NOK.¹⁰⁷ In den Ausführungen zum Nahen Osten im gleichen Bericht wird Ägypten gar nicht erwähnt. Leider wird nicht deutlich, ob in die genannte Summe auch Beträge eingehen, die über den *Norwegian Human Rights Fund* (NHRF) oder die norwegische Botschaft in Kairo vergeben werden. Direkt von NORAD wird oder wurde keine der von mir analysierten NGOs gefördert. Der NHRF (der im Abschnitt zu den politischen Stiftungen dargestellt wird) spielt jedoch eine Rolle bei der NGO-Förderung.

Finnland

Die finnische Menschenrechts- und Demokratieförderungspolitik ist ebenfalls dem Außenministerium zugeordnet. Dort gibt es in der Abteilung für *Global Affairs* die *Human Rights Policy Unit*, die auch für die Zusammenarbeit mit internationalen NGOs im Menschenrechtsbereich zuständig ist.¹⁰⁸ 10-15% der finnischen Entwicklungshilfe werden an oder über NGOs vergeben.¹⁰⁹ Die offizielle finnische Entwicklungsagentur FINNIDA, in manchen Artikeln oder von manchen Nehmerorganisationen noch als Geberorganisation benannt, existiert heute nicht mehr. Ihre Aufgaben werden mittlerweile vom Außenministerium übernommen.

Im Jahr 1998 wird die finnische Menschenrechtspolitik erstmals strategisch entwickelt und festgehalten.¹¹⁰ Bereits seit 1996 gibt es jedoch in einige finnischen Botschaften in Entwicklungsländern Fonds für Menschenrechte.¹¹¹ Der *Finnish Fund for Local Co-operation*, der von der finnischen Botschaft in Kairo verwaltet wird, nennt unter seinen Zielen in Ägypten explizit die Förderung von Menschenrechten und Demokratie, neben der Förderung globaler Sicherheit, der Verringerung von Armut und der Vermeidung von Umweltproblemen. Er stellt jährlich 100.000 EUR für die Unterstützung von NGOs bereit.

¹⁰⁶Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) (2004) *Human Rights 2003. Annual Report on Norwegian Efforts to Promote Human Rights*, (<http://odin.dep.no/ud/english/doc/reports/032201-220015/dok-bn.html>), abgerufen am 16.05.2005, S. 16.

¹⁰⁷Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) (2000) *Human Rights 1999. Annual Report on Norwegian Efforts to Promote Human Rights*, (<http://odin.dep.no/ud/english/doc/reports/032111-220003/dok-bn.html>), abgerufen am 16.05.2005, S. 98.

¹⁰⁸<http://global.finland.fi/english/ingo.html>, abgerufen am 19.05.2005.

¹⁰⁹<http://global.finland.fi/ngos/>, abgerufen am 19.05.2005.

¹¹⁰<http://formin.finland.fi/doc/eng/policies/humrights.html>, abgerufen am 19.05.2005.

¹¹¹<http://www.kios.fi/about.do>, abgerufen am 19.05.2005.

Diese können Mittel beantragen, die dann vom finnischen Außenministerium bewilligt oder abgelehnt werden.¹¹² Über die finnische Botschaft in Kairo Finnland wurden oder werden mehrere Demokratie- und Menschenrechts-NGOs unterstützt, sowie ein Zentrum des Nationalen Frauenrates.¹¹³

Dänemark

Dänemark gehört zu den Geberländern, die relativ am meisten für Entwicklungshilfe ausgeben. In den Jahren 2000-2002 liegt Dänemark nach Berechnungen des *Donor Assistance Committee* der OECD an erster Stelle bezüglich seines Entwicklungshilfe-Budgets relativ zu seinem Bruttosozialprodukt.¹¹⁴ Hier eine Rechnung, bezogen auf das Jahr 2003: Das gesamte Budget für Entwicklungshilfe beträgt ungefähr 1,6 Milliarden USD. Davon fließen ungefähr 750 Mio. USD in die bilaterale Hilfe, 510 Mio. USD in die multilaterale Hilfe. Aus den Mitteln für die bilaterale Hilfe sind 13,7 Mio. USD für den Bereich Menschenrechte und Demokratisierung bestimmt. Dieser Betrag ist in den letzten Jahren nach den Angaben der staatlichen dänischen Entwicklungsagentur *Danish Agency for International Development Assistance* (DANIDA) kontinuierlich angestiegen, wenn auch auf niedrigem Niveau: Im Jahr 2001 waren es noch 9,56 Mio. USD gewesen, im Jahr 2002 10,58 Mio. USD.¹¹⁵

Bezogen auf Ägypten verringert sich die Summe noch einmal beträchtlich. Ägypten gehört zwar zu den fünfzehn Ländern, die am meisten Entwicklungshilfe aus Dänemark bekommen, unter diesen rangiert es jedoch auf dem 13. Platz und erhält nur noch 2,2% der gesamten bilateralen Hilfe Dänemarks.¹¹⁶ Für das Jahr 2002 erhält Ägypten insgesamt ungefähr 16 Mio. USD an bilateraler Hilfe aus Dänemark.¹¹⁷ Nur etwa ein Prozent dieser

¹¹²NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 26-27.

¹¹³http://www.finland.org.eg/ihmis_demo_hallinto.html, abgerufen am 25.04.2005.

¹¹⁴DANIDA (Hrsg.) (2003) *DANIDAS' Annual Report 2002*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, S. 12.

¹¹⁵a. a. O., S. 16. Die Zuordnung von Beträgen zu bestimmten Bereichen ist jedoch schwierig. Der genannte Betrag ist der von DANIDA explizit dem Bereich „Human Rights and Democratisation“ zugewiesen. Es können aber sicher auch Gelder beispielsweise aus dem Bereich der regionalen Projektunterstützung als dem Menschenrechts- und Demokratiebereich zugehörig interpretiert werden. Nach einer anderen Aufteilung im gleichen Bericht nach Sektoren der bilateralen Hilfe werden dem Bereich „Human Rights, Democratisation and Good Governance“ 71 Mio. USD für das Jahr 2002 zugewiesen (S. 22). Auch die Verwendung der multilateralen Hilfe kann sicher teilweise diesem Bereich zugeordnet werden.

¹¹⁶a. a. O., S. 19.

¹¹⁷a. a. O., S. 24.

bilateralen Hilfe gehen an NGOs, also ein Betrag von ungefähr 160.000 USD.¹¹⁸

Die Demokratisierung ist in der bilateralen dänischen Hilfe für Ägypten kein sehr prominentes Ziel. Der Schwerpunkt der dänischen Unterstützung Ägyptens liege auf Wasser-, Umwelt- und Energieprojekten, so der offizielle Bericht der DANIDA aus dem Jahr 2002. Ziele seien dabei (in dieser Reihenfolge) eine wirtschaftliche nachhaltige Entwicklung, eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Ärmsten und die Entwicklung von demokratischen Institutionen.¹¹⁹ Als Beispiele für den letzteren Bereich führt DANIDA an: die Schaffung eines Ombudsmanns für Frauen in Oberägypten, Menschenrechts- und Demokratieschulungen für Staatsanwälte, Richter und Polizisten, die Unterstützung eines Rehabilitationszentrums für Folteropfer, die Initiation eines nationalen Programms gegen die Praxis der Beschneidung von Frauen, die Unterstützung von Drogenentzugsprogrammen für Straßenkinder und Menschenrechtsunterricht in 30 staatlichen Schulen.¹²⁰

Aus der Perspektive der ägyptischen Menschenrechts- und Demokratie-NGOs gehört DANIDA jedoch zu den aktivsten Geberorganisationen. Neun der von mir einbezogenen NGOs wurden oder werden von ihr unterstützt. Die Abwicklung der Hilfe liegt in den Händen der dänischen Botschaft in Kairo. NGOs, die gefördert werden wollen, wenden sich direkt an die Botschaft, die auch darüber entscheidet, ob ein Projekt gefördert wird oder nicht. NGOs, die Fördermittel beantragen wollen, müssen bei „den ägyptischen Behörden“ registriert sein und können maximal Beträge von 2 Mio. EGP beantragen.¹²¹

Niederlande

Die niederländische Botschaft in Kairo gehört ebenfalls zu den aktivsten Gebern, was die Förderung von Menschenrechts- und Demokratieorganisationen angeht. Neun der von mir besuchten NGOs erhalten oder erhielten von ihr oder über sie finanzielle Unterstützung. Sie ist verantwortlich für die Verwaltung der niederländischen bilateralen Hilfe an Ägypten, die seit den 1990er Jahren insgesamt ein Volumen von 13 bis 17 Mio. EUR jährlich hat, für die Jahre 2003 und 2004 verringert sich der Betrag auf ungefähr 10 Mio. EUR. Die

¹¹⁸Udenrigsministeriet, DANIDA (2004) *DANIDAs NGO-samarbejde 2003*, Kopenhagen, S. 31.

¹¹⁹DANIDA (Hrsg.) (2003) *DANIDAs' Annual Report 2002*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, S. 32 und DANIDA (Hrsg.) (1996) *Egypt. Strategy for Danish-Egyptian Development Cooperation*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.

¹²⁰DANIDA (Hrsg.) (2003) *DANIDAs' Annual Report 2002*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, S. 32.

¹²¹NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 61-62.

Schwerpunkte liegen bei dieser Hilfe auf Wasser- und Umweltprojekten. Nur etwa 10% wird auf die Bereiche *good governance*, *gender* und Menschenrechte verwendet, also ungefähr 1 Mio. EUR jährlich.¹²²

Die niederländische Botschaft beschreibt auf ihrer Website vergleichsweise ausführlich, welche Projekte sie in diesem Bereich fördert. Unter dem Titel *Capacity Building in Human Rights* werden beispielsweise in den Jahren 2001-2004 mit dem UNDP zusammen Trainingsseminare zu Menschenrechtsthemen für Polizisten, Richter und Staatsanwälte durchgeführt.¹²³ Es existiert ein *Gender and Development Fund*, der über ein jährliches Budget von 900.000 EUR verfügt.¹²⁴ Aus diesen Mitteln können NGOs finanziert werden, die in einem Bereich arbeiten, der den Zielen der UN-Konferenz in Peking im Jahr 1995 zuzuordnen ist. Der *Governance Fund* verfügt über ein jährliches Budget von 100.000 EUR¹²⁵, die dafür verwendet werden sollen, NGOs zu stärken und ihre „Kapazitäten im Bereich *good governance*“ zu verbessern. Außerdem gibt es einen *Human Rights Fund* mit einem jährlichen Budget von 200.000 EUR¹²⁶, die auf die Verbreitung von Wissen über die Menschenrechte, die Verbesserung des Justiz-Sektors und Trainingsseminare für Juristen und Polizisten verwendet werden sollen. Die Entscheidung über die Förderung wird vor Ort in der Botschaft getroffen, eine Registrierung der beantragenden NGO bei einem ägyptischen Ministerium wird nicht als Voraussetzung genannt.¹²⁷

5.2.4 Deutschland

An der deutschen nationalstaatlichen Demokratieförderpolitik sind verschiedene Akteure beteiligt. Auf Ministeriumsebene ist eine Zuständigkeit sowohl beim Auswärtigen Amt als auch beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu finden. Das BMZ nennt als einen seiner Arbeitsschwerpunkte Menschenrechte. Darunter werden auch die Förderung von Demokratie, *good governance* und Partizipation gefasst.¹²⁸ In einer Publikation des BMZ wird der Bereich als Sektor „Demokratie, Zi-

¹²²<http://www.hollandemb.org/eg/english/introduction.htm>, abgerufen am 26.04.2005.

¹²³<http://www.hollandemb.org/eg/english/goodgovernance.htm>, abgerufen am 26.04.2005.

¹²⁴Das entspricht für das Jahr 2003, auf das sich der Betrag bezieht, ungefähr 4,4 Mio. ägyptischen Pfund.

¹²⁵Das entspricht für das Jahr 2003, auf das sich der Betrag bezieht, ungefähr 490.000 ägyptischen Pfund.

¹²⁶Das entspricht für das Jahr 2003, auf das sich der Betrag bezieht, knapp 1 Mio. ägyptischen Pfund.

¹²⁷a. a. O., S. 34-39.

¹²⁸<http://www.bmz.de/de/themen/menschenrechte/index.html>, abgerufen am 16.05.2005.

viligesellschaft und öffentliche Verwaltung (Menschenrechte einschl. ihrer besonderen Ausprägung in Frauen- und Kinderrechten, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung)“ bezeichnet.¹²⁹ Er ist Bestandteil der offiziellen Entwicklungspolitik Deutschlands, die sich im letzten Jahrzehnt verstärkt „politischen“ Themen wie z.B. Verwaltungsreformen zuwendet.¹³⁰

In den ersten Jahren des 21. Jhdts. ist im BMZ eine deutliche Zunahme der Beschäftigung mit dem Thema Demokratieförderung zu bemerken. Im Jahr 2002 wird eine Reihe von Positionspapieren zum Thema veröffentlicht (beispielsweise zu Verwaltungsreformen, Korruptionsbekämpfung und *good governance*), in denen sich ausführliche Darstellungen der einzelnen Tätigkeitsbereiche finden, sowie Definitionen für einige zentrale Begriffe.¹³¹ Auch eine Studie des BMZ zur Demokratieförderung unter „schwierigen Bedingungen“ stammt aus dem Jahr 2002. Nach Darstellung des BMZ werden seit 1998 verstärkt Menschenrechtsprojekte deutscher und internationaler Nichtregierungsorganisationen gefördert, als Beispiel wird die internationale Juristenkommission genannt, die auch als Geberorganisation ägyptischer Menschenrechtsgruppen fungiert.¹³²

Rüland und Werz bezeichnen die deutsche Demokratieförderung als eher zögerlich und inkonsistent. Es würden nur wenig Mittel zur Verfügung gestellt und diese würden ohne klare Richtung eingesetzt. Die dezentrale Struktur der deutschen Demokratieförderung führe zu einem Mangel an Koordination. Insgesamt sei sie nach wie vor stark an dem Aspekt der wirtschaftlichen

¹²⁹Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2003a) *Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 073, S. 22.

¹³⁰Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2003b) *Recht – Demokratie – Frieden. Politik für Entwicklung*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, S. 28.

¹³¹Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002b) *Good Governance. Ein Positionspapier des BMZ*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 044; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002a) *Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 052; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002e) *Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 047; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002f) *Verwaltungsreform in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 046; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002c) *Korruptionsbekämpfung*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 045. Erhältlich unter <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/index.html>, abgerufen am 17.05.2005.

¹³²Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2003b) *Recht – Demokratie – Frieden. Politik für Entwicklung*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, S. 22.

Entwicklung ausgerichtet, die den deutschen Interessen entgegen komme.¹³³ Auch unter der rot-grünen Regierung 1998-2005 sei die Demokratieförderung de facto ein Anhängsel der Sicherheitspolitik geblieben.¹³⁴

Insgesamt sind die deutschen staatlichen Demokratieförderaktivitäten in der arabischen Welt begrenzt. Von 176 laufenden Projekten des Jahres 2002 in den Bereichen Dezentralisierung, Verwaltungsreform und Justizreform finden nur zehn in arabischen Ländern statt, in Ägypten keines.¹³⁵ Auch in anderen Berichten des BMZ werden für Ägypten keine Projekte im Bereich Demokratieförderung genannt.¹³⁶

Der deutschen Botschaft in Kairo stehen jedoch jährlich ungefähr 50.000 EUR zur Verfügung, um kleine Projekte zu unterstützen. NGOs können sich direkt bei der Botschaft darum bemühen, Förderung zu erhalten. Die Entscheidung darüber wird vor Ort getroffen. Bereiche, die dafür in Frage kommen, sind Landwirtschaft, Bildung, Familienplanung, *gender issues*, Projekte für special needs, und Gesundheitsprojekte.¹³⁷ NGOs aus dem Demokratie- und Menschenrechtsbereich werden offiziell nicht gefördert, allenfalls werden Publikationen ko-finanziert oder es wird auf einer informellen Basis unterstützt.

Die Botschaft ist jedoch im Unterschied zu denjenigen anderer Ländern (z.B. Niederlande, Dänemark, Kanada) kein zentraler Akteur der Demokratieförderung. Die deutsche Demokratieförderung bleibt weitgehend den politischen Stiftungen überlassen, die in einem eigenen Abschnitt beschrieben werden. Durch die Existenz der deutschen Stiftungen und der GTZ vor Ort,

¹³³Rüland, Jürgen und Werz, Nikolaus (2002) *Germany's Hesitant Role in Promoting Democracy*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.) *Exporting Democracy. Rhetorics vs. Reality*, Boulder, Colorado / London: Lynne Rienner, S. 73–88, S. 73 und S. 86 f.

¹³⁴a. a. O., S. 78 f.

¹³⁵Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002a) *Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 052, S. 18-23; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002e) *Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 047, S. 18-20; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002f) *Verwaltungsreform in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 046, S. 14-16.

¹³⁶Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2003b) *Recht – Demokratie – Frieden. Politik für Entwicklung*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Anlage 2 und 3; o.A. (2001) *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programmes*, Kairo.

¹³⁷NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 74-75. In einer älteren Darstellung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Ägypten werden diese Mikroprojekte auch beschrieben, dort heißt es, dass die deutsche Botschaft in Kairo eine Vorauswahl trifft, die endgültige Entscheidung jedoch beim Auswärtigen Amt liegt. Vgl. o.A. (1996a) *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programs*, Kairo, S.110-111.

die als offizielle deutsche Geber agieren, ist ihre Rolle in diesem Bereich kleiner.

5.2.5 Großbritannien und Irland

Großbritannien

Großbritanniens staatliche bilaterale Hilfe kommt ähnlich wie die deutsche aus zwei Ministerien: dem *Foreign and Commonwealth Office* (Außenministerium) und dem *Department for International Development* (DFID, Entwicklungsministerium). Für den Bereich Demokratieförderung ist v.a. ersteres interessant, da unter seinem Dach die meisten Aktivitäten in dieser Richtung zu finden sind. Direkt für die Demokratieförderung zuständig ist auch die aus staatlichen Mitteln finanzierte *Westminster Foundation*, sie wird im Abschnitt zu den politischen Stiftungen behandelt.

Möglichkeiten zur Förderung von NGO-Aktivitäten und anderen Projekten bietet in erster Linie der *Global Opportunities Fund* (GOF) des Außenministeriums. Er wird im Jahr 2003 gegründet, um die internationale projektbezogene Aktivität des Außenministeriums zu verwalten. Ihm wird das größte Budget an projektbezogenen Geldern zugewiesen, mit steigender Tendenz: für das erste Jahr seiner Aktivität (2003-04) umfasst sein Budget 9,6 Mio. britische Pfund, für 2004-05 sind 25,8 Mio. vorgesehen und für 2005-06 56,3 Mio.¹³⁸ Verwaltet werden die Mittel in London, dort werden auch die Entscheidungen über die Vergabe getroffen. NGOs, die gefördert werden wollen, können sich direkt an London wenden, oder ihre Anträge über das Botschaftspersonal vor Ort vermitteln lassen.¹³⁹

Im Rahmen des GOF kommt von sechs vorhandenen Programmen¹⁴⁰ nur das Programm *Engaging with the Islamic World* für eine Vergabe von Mitteln in unserem Bereich in Frage. Als seine Ziele werden „strengthening the rule of law, promoting good governance (including through economic and administrative reform and the oversight of government), increasing the participation of women in decision making in matters that affect their lives“ genannt. Zwischen 2005 und 2008 werden dafür jährlich 8,5 Mio. britische Pfund zur Verfügung stehen, die in den Schwerpunktländern (zu denen auch Ägypten zählt) ausgegeben werden sollen. Das Anfangsbudget für das Jahr 2003-04 ist

¹³⁸Foreign and Commonwealth Office (Hrsg.) (2004) *Global Opportunities Fund. Annual Report 2003-4*, London: Foreign and Commonwealth Office, S. 8.

¹³⁹a. a. O., S. 5.

¹⁴⁰Diese sind: Climate Change and Energy, Counter Terrorism, Strengthening Relations with Emerging Markets, Engaging with the Islamic World und Reuniting Europe

allerdings kleiner, in diesem Jahr werden dem Programm 1,5 Mio. britische Pfund zugewiesen, die für 2004-05 auf 4 Mio. anwachsen sollen.¹⁴¹

In Zukunft soll im Rahmen des GOF ein weiteres Programm aufgelegt werden mit dem Titel *Human Rights, Democracy and Good Governance*. Offensichtlich soll darin langfristig die Arbeit des *Human Rights Project Fund* aufgehen, der vor der Gründung des GOF Mittel für Menschenrechtsprojekte vergeben hat. Sein Budget wird in den Jahren 2003 bis 2006 sukzessive von 8 Mio. auf 0,5 Mio. britische Pfund gekürzt.¹⁴²

Nach einer Berechnung des GOF werden aus den Gesamt-Projektmitteln des Außenministeriums im Jahr 2003-2004 fast 11 Mio. britische Pfund für den Bereich *Human Rights, Democratisation and Good Governance* ausgegeben, dazu kämen noch 4,1 Mio. des Budgets der *Westminster Foundation*. Zusammen seien das 61% der gesamten Ausgaben des GOF.¹⁴³ Diese thematische Aufteilung folgt allerdings nicht der Programmaufteilung des GOF. Es werden beispielsweise Projekte aus dem *Counter Terrorism*-Programm in die Berechnung eingeschlossen. Offensichtlich soll damit das Engagement im Bereich Menschenrechte „hochgerechnet“ werden.

Das *Department for International Development (DFID)*, das bis 1997 unter der Bezeichnung *Overseas Development Administration* firmiert, kann als „Entwicklungshilfeministerium“ Großbritanniens bezeichnet werden. Sein bilaterales Programm für Ägypten, das sich in erster Linie auf Umwelt und Bildungsfragen konzentriert, wird im Jahr 2005 beendet.¹⁴⁴ Auch insgesamt steht die Demokratie- und Menschenrechtsförderung nicht besonders weit oben auf der Agenda des DFID. Die britische Politik in diesem Bereich wird offensichtlich in erster Linie vom Außenministerium und der *Westminster Foundation* umgesetzt.

Auf der Website der britischen Botschaft in Kairo werden drei Projekte im Bereich Menschenrechte und Demokratie beschrieben, die mit britischer Hilfe durchgeführt werden. Die Mittel für diese Projekte stammen aus dem o.g. *Human Rights Project Fund* des Außenministeriums. Unterstützt werden das Büro eines Ombudsmanns für Frauenfragen, das vom Nationalen Rat für Frauen eingerichtet wurde, die Schulung von Anwälten durch eine ägyptische NGO und zwei Projekte von ägyptischen NGOs, die Frauen über ihre Rechte informieren sollen.¹⁴⁵ Einige Projekte, die aus Mitteln des *Human Rights Project Fund* unterstützt werden, werden auch vom Büro des *British Council* in Kairo ver-

¹⁴¹a. a. O., S. 53-55.

¹⁴²a. a. O., S. 8.

¹⁴³a. a. O., S. 9.

¹⁴⁴<http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/egypt.asp>, abgerufen am 28.04.05.

¹⁴⁵<http://www.britishembassy.org.eg>, abgerufen am 28.04.2005, dort „The UK & Egypt“ und „Development and Projects“ anklicken.

waltet. Er nennt auf seiner Website vier Projekte, die mit ägyptischen NGOs in diesem Bereich im Jahr 2003-04 durchgeführt werden.¹⁴⁶

Irland

Auch in Irland fällt die Menschenrechtspolitik überwiegend in den Zuständigkeitsbereich des Außenministeriums, dort ist auch die staatliche Entwicklungspolitik Irlands, die *Development Cooperation Ireland* (DCI), angesiedelt. Es ist beabsichtigt, dass die Entwicklungszusammenarbeit direkt in die Außenpolitik eingebettet ist, als deren wichtigste Ziele Frieden und Gerechtigkeit genannt werden. In der Entwicklungszusammenarbeit soll das irische „longstanding commitment to human rights and fairness in international relations“ zum Ausdruck gebracht werden.¹⁴⁷ In den konkreten Beschreibungen der Aktivitäten liegt der Schwerpunkt jedoch eher auf Gesundheitsfragen, v.a. AIDS/HIV und der Armutsbekämpfung. Ägypten gehört nicht zu den sieben Ländern, denen bei der irischen Entwicklungshilfe Priorität gegeben wird. Es wird auf der Website der DCI auch nicht unter den bilateral geförderten Ländern aufgeführt.

Irland bietet jedoch im Rahmen des *Human Rights and Democratisation Scheme* eine Möglichkeit der Förderung von NGOs. Dieses Programm wird 1997 eingerichtet und zielt auf kleinere Projekte von NGOs in denjenigen Entwicklungsländern, die nicht zu den Schwerpunktländern gehören, also auch Ägypten. Es soll demokratische Prozesse und Institutionen fördern und die Verbreitung und den Schutz der Menschenrechte unterstützen. Es können maximal 130.000 EUR pro Jahr beantragt werden, über maximal drei Jahre.¹⁴⁸ Das Gesamtbudget des Programms steigt in den letzten Jahren von 1,9 Mio. EUR im Jahr 1999 auf 2,8 Mio. EUR im Jahr 2002 an.¹⁴⁹

Aus den Aussagen der von mir befragten NGO-Vertretern geht hervor, dass Irland Projekte in Ägypten gefördert hat, auch nennt El-Borai die irische Botschaft als möglichen Geldgeber für Menschenrechtsprojekte.¹⁵⁰ In den DCI-

¹⁴⁶<http://www.britishcouncil.org/egypt-support-governance-human-rights.htm>, abgerufen am 28.04.2005

¹⁴⁷<http://foreignaffairs.gov.ie/policy/irishaid/default.asp?m=p>, abgerufen am 05.05.2005.

¹⁴⁸Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2003b) *Guidelines & Application Instructions. Human Rights & Democratisation Scheme*, (http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD_GUIDELINES.doc), abgerufen am 05.05.2005.

¹⁴⁹Sorbo, Gunnar (Hrsg.) (2002) *A Review of Ireland Aid's Human Rights and Democratisation Scheme*, (<http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD>), abgerufen am 16.05.2005, S. 5. Der Bericht stellt u.a. die Geschichte und Aktivitäten des irischen *Human Rights and Democratisation Scheme* dar, bezieht sich dabei aber leider ausschließlich auf Erfahrungen des Programms in lateinamerikanischen Ländern.

¹⁵⁰El-Borai, Negad (2002) *Did 25 Years of Foreign Funding Help Promote Democracy in Egypt?* Kairo: unveröff. Manuskript, S.29.

Berichten für die Jahre 2002 und 2003, die detailliert alle Ausgaben aufführen, werden nur wenige Projekte aus Ägypten aufgeführt, die alle im Gesundheits- und Bildungsbereich liegen. Im Rahmen des *Human Rights and Democratisation Fund* wird in diesen beiden Jahren lediglich eine Reise des *National Council for Women* nach Irland finanziert, sowie ein regionales Programm der *International Federation of Human Rights*.¹⁵¹

Für eine NGO-Förderung durch die Botschaft vor Ort kommt neben dem *Human Rights and Democratisation Scheme* noch das *Micro Project Scheme* in Frage, in dessen Rahmen seit 1994 den irischen Botschaften in zehn Ländern (zu denen auch Ägypten zählt) jährlich etwa 60.000 EUR zur Verfügung gestellt werden, mit denen lokale NGOs gefördert werden können. Das Programm zielt in erster Linie auf Entwicklungsprojekte im Gesundheits-, Umwelt- und Bildungsbereich, weniger auf Menschenrechts- und Demokratietarbeit. In einer Bewertung des Programms aus dem Jahr 2003 werden jedoch ausdrücklich Menschenrechte und *good governance* als besonders geeignete Bereiche für die Unterstützung lokaler NGOs aufgeführt.¹⁵²

5.2.6 Schweiz und Japan

Neben den genannten gibt es noch weitere Länder, deren staatliche Entwicklungshilfe Demokratieförderprojekte enthält. Durch die schweizerische offizielle Entwicklungshilfe werden Menschenrechts- und Demokratiegruppen in Ägypten gefördert, einerseits über Zuschüsse zu Schweizer NGOs, andererseits über direkte Förderung ägyptischer NGOs. Sieben der von mir befragten NGO-Vertreter gaben an, entweder von der Schweizer Botschaft oder vom *Swiss Fund* oder von beiden Mittel erhalten zu haben. Damit ist die Schweiz sogar vergleichsweise aktiv in diesem Bereich.

In Berichten der schweizerischen offiziellen Entwicklungsbehörde *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit* ist jedoch fast kein Hinweis auf die Demokratieförderung in Ägypten zu finden. Weder wird die Menschenrechts- und Demokratieförderung als Ziel genannt (Priorität hat die Armutsbekämpfung und die wirtschaftliche Zusammenarbeit) noch gehört Ägypten zu den Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungshilfe. Nur in einer Zusammenstellung der Aktivitäten in Ägypten wird aufgeführt, dass

¹⁵¹Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2003a) *Annual Report Accounts 2002*, (<http://www.dci.gov.ie/publications.asp>), abgerufen am 05.05.2005, S. 5 und 16; Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2004) *Annual Report Accounts 2003*, (<http://www.dci.gov.ie/publications.asp>), abgerufen am 05.05.2005, S. 10 und 31.

¹⁵²Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2003c) *Synthesis Report on the Expenditure Review of the Development Cooperation Ireland In-country Micro Projects Scheme*, (<http://www.dci.gov.ie/Uploads/Synthesis>), abgerufen am 05.05.2005, S. 13-15.

der Botschaft in Kairo jährlich 100.000 Schweizer Franken zur Verfügung stehen, um kleine Projekte zu fördern, davon soll die Hälfte für Menschenrechte, *good governance* und Demokratieförderung aufgewendet werden.¹⁵³

Japan ist ein weiteres in Ägypten aktives Geberland. Die japanische Botschaft in Kairo bietet seit 1994 die sogenannte *Grant Assistance for Grassroots Projects* an. In diesem Rahmen werden seit 1994 über 3 Mio. USD vergeben, in erster Linie an kleinere Wohlfahrtsprojekte, wie den Kauf von Minibussen für ein Waisenhaus, Einrichtung eines Frauenzentrums u.ä. Es werden maximal 90.000 USD pro Projekt vergeben. El-Borai führt diesen Fond als Möglichkeit der Finanzierung von Menschenrechtsprojekten an, allerdings sind in der Liste der japanischen Botschaft, die alle durchgeführten Projekte anführt, nur zwei zu finden, die vielleicht unter diese Rubrik gefasst werden könnten, nämlich die Unterstützung von zwei Frauenzentren.¹⁵⁴ Nach Darstellung der Botschaft selbst zielen diese Mittel auf die Förderung von Entwicklungsprojekten in den Bereichen Wohlfahrt, Bildung und Ausbildung sowie Gesundheitsfürsorge.¹⁵⁵ Japan ist jedoch einer der größten Geber für multilaterale Organisationen wie die UN und ihre Unterorganisationen. Hier liegt auch die Relevanz Japans für den Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung. Diese Aktivität Japans ist allerdings vor Ort nicht sichtbar, und so wird Japan in keinem der Interviews als Geber erwähnt.¹⁵⁶

5.3 Politische Stiftungen

Die politischen Stiftungen sind die wichtigsten Akteure der Demokratieförderung auf der Geberseite, wenn nicht in Bezug auf den finanziellen Umfang ihrer Tätigkeit, so doch in Bezug auf ihre Sichtbarkeit und ihre Bekanntheit in diesem Bereich. Die originäre und eigentliche Aufgabe der politischen Stiftungen ist es, die Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern, sowohl im In- als auch im Ausland. Diese Stiftungen werden von staatlicher Seite gegründet, sind jedoch formal nichtstaatliche Organisationen, da ihre Verwaltung nicht in staatliche Strukturen eingebun-

¹⁵³Swiss Agency for Development and Co-operation (Hrsg.) (2003) *Development Co-operation in Egypt*, Bern, S.1.

¹⁵⁴http://www.eg.emb-japan.go.jp/e/economic/grass_roots/brochure/8.htm, abgerufen am 02.05.2005 und http://www.eg.emb-japan.go.jp/e/economic/grass_roots/brochure/1.htm, abgerufen am 02.05.2005.

¹⁵⁵http://www.eg.emb-japan.go.jp/e/economic/grass_roots/brochure/1.htm, abgerufen am 02.05.2005.

¹⁵⁶Vgl. auch Burnell, Peter (2000b) *Democracy Assistance: Origins and Organizations*, in: Burnell, Peter (Hrsg.) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 34–64, S. 50.

den ist. Finanziert werden sie fast ausschließlich aus staatlichen Mitteln. Ihre Führungsebene wird zudem häufig nach politischen Rücksichten bestimmt. Sie sind auf eine informelle Art und Weise in die offizielle Außenpolitik ihrer Herkunftsländer eingebunden. Die Abhängigkeit von staatlichen Mitteln und die Nähe zum Staat muss dabei nicht unbedingt inhaltliche Nähe bedeuten; einige Stiftungen setzen sich kritisch mit den eigenen Regierungen auseinander.¹⁵⁷ Die Stiftungen sind so Teil der offiziellen Politik und gleichzeitig Teil der Zivilgesellschaft.¹⁵⁸

5.3.1 Deutsche politische Stiftungen

Die sechs deutschen politischen Stiftungen dienen ähnlichen Institutionen in vielen anderen Ländern als Vorbild. Bereits seit 1962 wird die „gesellschaftspolitische Bildung in Entwicklungsländern“ der parteinahen politischen Stiftungen von der Bundesregierung finanziert. Der überwiegende Teil der Finanzierung kommt aus dem BMZ, daneben sind das Auswärtige Amt, die Bundesländer und teilweise die Europäische Kommission beteiligt. Dabei sind die Stiftungen institutionell unabhängig, sowohl von ihren Mutterparteien als auch von den Ministerien, die sie finanzieren.¹⁵⁹ Bis heute sind die Stiftungen „der bei weitem dominierende Träger deutscher Demokratisierungshilfe.“¹⁶⁰ Insbesondere in Ländern mit „schwierigen Rahmenbedingungen“ seien die politischen Stiftungen die wichtigsten Akteure der Demokratieförderung, wie es in einer Studie des BMZ aus dem Jahr 2002 heißt. Dort werden die Stiftungen auch als „besonders geeignete Akteure“ für die Demokratieförderung bezeichnet, da sie über jahrzehntelange Erfahrung im Bereich der politischen

¹⁵⁷So wird beispielsweise die schwedische Regierung in einem Bericht des schwedischen Menschenrechtsfonds scharf dafür kritisiert, zwei ägyptische Asylsuchende nach Ägypten abgeschoben und sie dort Folter und Gefängnis ausgeliefert zu haben. Vgl. Swedish NGO Foundation for Human Rights (Hrsg.) (2003) *Biennial Report 2001-2002*, (<http://www.humanrights.se/svenska/Biennial01-02.pdf>), abgerufen am 19.05.2005, S. 14-15.

¹⁵⁸Vgl. Pascher, Ute (2002) *Die deutschen parteinahen politischen Stiftungen - Hybride Organisationen in der Globalisierung*, Berlin: Logos, die die Stiftungen als „hybride“ Organisationen bezeichnet.

¹⁵⁹Die beteiligten Ministerien üben jedoch eine gewisse Kontrolle über ihre Tätigkeit aus. Pinto-Duschinsky meint 1991 sogar, dass jedes einzelne Projekt durch das BMZ oder das Auswärtige Amt genehmigt werden müsse. Beide Ministerien hätten gelegentlich ihre Genehmigungen verzögert oder Änderungen in den Projekten verlangt. Pinto-Duschinsky, Michael (1991) *Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts*, in: *International Affairs*, 67, Nr. 1, S. 33-63, S. 46.

¹⁶⁰Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Harnisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203-230, hier: S. 216.

Bildung und über umfangreiche Netzwerke verfügen.“¹⁶¹ Nach ihrem Selbstverständnis sind die Stiftungen seit jeher als Demokratieförderer aktiv, wie die meisten anderen Geberorganisationen arbeiteten sie jedoch erst seit den 1990er Jahren explizit auf eine Demokratisierung nichtdemokratischer Systeme hin.¹⁶²

Von offizieller Seite wird die Arbeit der politischen Stiftungen in Ägypten zunehmend offen als Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit propagiert. Waren sie in einer Selbstdarstellungsbroschüre der deutschen Botschaft in Kairo aus dem Jahr 1996 noch nur am Rande erwähnt, ist ihnen in der Nachfolgepublikation von 2001 ein eigenes Kapitel gewidmet. Der politische Aspekt ihrer Tätigkeit wird dabei jedoch vorsichtig umschrieben:

„The political foundations never interfere in domestic political dispute or party political activities in the partner countries. With a wide range of development oriented programmes they try to help local partners through sharing German expertise and relevant experience. [...] Though funded by the federal government, the foundations are not directed or guided by the respective ministries. They are a supplement to the official direct development co-operation on the bilateral state-to-state-level. The foundations ensure that the German embassies are informed about planned and ongoing programs, and provide needed support.“¹⁶³

Trotz ihrer parteipolitischen Bindung in Deutschland sind in den internationalen Programmen der deutschen Stiftungen keine großen Unterschiede festzustellen. Betz stellt 1997 fest, dass sich die Stiftungen in Bezug auf das Spektrum der geförderten Projekte und Träger nicht sehr unterscheiden, allenfalls sei bei der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) eine deutlichere Unterstützung von Gewerkschaften festzustellen.¹⁶⁴ Die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) kooperiert jedoch nach anderen Darstellungen ebenfalls häufig mit Gewerkschaften, insbesondere in Lateinamerika.¹⁶⁵ Meine eigenen Forschungen in

¹⁶¹Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002d) *Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Ländern mit „schwierigen“ Rahmenbedingungen*, Bonn: unveröff. Manuskript, S. 8.

¹⁶²Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht.

¹⁶³o.A. (2001) *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programmes*, Kairo, S. 24-25.

¹⁶⁴Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Harnisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203-230, S. 218.

¹⁶⁵Pinto-Duschinsky, Michael (1991) *Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts*, in: *International Affairs*, 67, Nr. 1, S. 33-63, S. 44.

Ägypten haben keine großen Unterschiede ergeben, was die Wahl der Partner und die Ausrichtung der inhaltlichen Arbeit angeht. Diese Feststellung muss jedoch nicht für alle Tätigkeitsbereiche und Länder gelten.

Bezogen auf die Zeit Ende der 1980er Jahre nennt Pinto-Duschinsky drei große Adressaten der Stiftungsarbeit: Parteien, Gewerkschaften und Medien. Einzig für die Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS) werden „Menschenrechte“ zu dieser Zeit als Tätigkeitsbereich aufgeführt, was darauf schließen lässt, dass die FNS bereits zu dieser Zeit auch mit NGOs kooperiert.¹⁶⁶ Die Unterstützung von Parteien wird von den Stiftungen jedoch nach Darstellung von Lingnau zu Beginn der 1990er Jahre aufgegeben.¹⁶⁷ In Ägypten wäre eine Zusammenarbeit mit ähnlich gesinnten politischen Parteien oder deren affilierten Organisationen ohnehin nur eingeschränkt denkbar, da diese nur sehr eingeschränkt existieren. Insbesondere die KAS mit ihrer christlich-demokratischen Ausrichtung hätte hier Schwierigkeiten. Sie könnte allenfalls mit einer moderat islamistischen Partei wie der Wasat (*wasat*) kooperieren, dies würde auch ihrer Tradition der Förderung des interreligiösen Dialogs entsprechen. Seitens der KAS gibt es auch Überlegungen in diese Richtung. Im Geschäftsbericht zum Jahr 2003 wird über Diskussionen mit „moderaten islamischen Kräften“ berichtet, wie Politik aus einer religiösen, islamischen wie christlichen, Orientierung heraus gestaltet werden könne.¹⁶⁸

Die finanziellen Dimensionen der internationalen Arbeit der Stiftungen sind nur ungefähr abzuschätzen. Betz nennt einige Zahlen zu den BMZ-Zuschüssen an alle Stiftungen zusammen. Diese liegen danach gegen Ende der 1980er Jahre bei ungefähr 280 Mio. DM und stiegen in der Folge kontinuierlich an auf 352 Mio. DM im Jahr 1993.¹⁶⁹ Darin sind andere Einkommensquellen der Stiftungen nicht enthalten. In den 1990er Jahren stiegen die Stiftungsmittel weiter an, die KAS gibt für 1998 ein Gesamtbudget von 216 Mio. DM an. Seit 2000 sinkt das Budget wieder und wird auf unter 200 Mio. DM gekürzt.¹⁷⁰

¹⁶⁶a. a. O., S. 38-39.

¹⁶⁷Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht. Vgl. auch Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 84.

¹⁶⁸Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (2004) *Geschäftsbericht 2003*, St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung (http://www.kas.de/publikationen/2004/5767_dokument.html), abgerufen am 28.07.2005, S. 60.

¹⁶⁹Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Harnisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203–230, S. 215.

¹⁷⁰Weilemann, Peter R. (2000) *Experiences of a Multi-Dimensional Think Tank: The Konrad-Adenauer-Stiftung*, in: McGann, James G. und Weaver, R. Kent (Hrsg.) *Think Tanks and Civil*

Pinto-Duschinsky nennt als Summe, die von den Stiftungen in den Jahren 1983 bis 1988 insgesamt international ausgegeben wurde (und die aus Mitteln des BMZ stammen, mögliche andere Mittel der Stiftungen sind darin nicht enthalten), den Betrag von 1,3 Milliarden DM. Nach Asien und Afrika zusammen seien seitens der Stiftungen in diesem Zeitraum insgesamt 655 Mio. DM geflossen, ein gesonderter Betrag für den Nahen Osten wird nicht angegeben.¹⁷¹ Nach Betz geben die Stiftungen jährlich jeweils etwa 1,4 Mio. DM pro Einsatzland aus. Auf ein Vorhaben entfielen üblicherweise ungefähr 100.000-200.000 DM pro Jahr: „Das reicht in der Regel zur Abhaltung von drei bis vier Seminaren, der Erstellung von zwei kürzeren Publikationen und für den Kurzeinsatz eines ausländischen Experten“.¹⁷²

Neuere Zahlen sind den Jahresberichten der Stiftungen selbst zu entnehmen, diese Angaben sind meist jedoch nicht sehr detailliert. Es ist in den meisten Fällen nicht möglich, daraus Angaben für ein einzelnes Land herauszulesen. In den Berichten wird meist nur eine Aufschlüsselung der Summen nach Kontinenten vorgenommen, und auch dies nicht immer. Ausnahme ist die KAS, die sehr detaillierte Angaben zu ihren Finanzen veröffentlicht, darunter auch die Beträge, die für einzelne Länder aufgewendet werden. Für die folgenden Angaben werden die jeweils aktuellsten erhältlichen Jahresberichte der Stiftungen zugrunde gelegt, sie beziehen sich auf den Zeitraum bis 2003.

Die KAS wendet jährlich für ihre Aktivitäten im gesamten Nahen Osten zwischen fünf und sechs Mio. EUR auf. Damit liegt der Nahe Osten an zweitletzter Stelle, was die Summe der Ausgaben für eine bestimmte Region angeht; für Lateinamerika, das an erster Stelle steht, werden jährlich Beträge um die 14 bis 16 Mio. EUR aufgewendet.¹⁷³ Die Ausgaben in Ägypten liegen 2002 bei 393.000 EUR, im Jahr 2003 bei 384.000 EUR. Damit liegt Ägypten, obwohl es eines der Schwerpunktländer der KAS ist, wiederum an zweitletzter Stelle der einzelnen Schwerpunktländer – nach Israel und in die palästinensischen Gebiete sowie in die Türkei fließt im selben Zeitraum jeweils ungefähr 1 Mio. EUR, Marokko und Tunesien werden mit jeweils ungefähr einer halben Mio.

Societies: Catalysts for Ideas and Action, New Brunswick/London: Transaction Publishers, S. 169–186, S. 176.

¹⁷¹Pinto-Duschinsky, Michael (2001) *International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America*, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.) *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, S. 227–255, S. 235.

¹⁷²Betz, Joachim (1997) *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Harnisch, Rolf (Hrsg.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203–230, S. 219 f.

¹⁷³Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (2004) *Geschäftsbericht 2003*, St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung (http://www.kas.de/publikationen/2004/5767_dokument.html), abgerufen am 28.07.2005, S. 66.

EUR bedacht. Zu dem Betrag für Projekte in Ägypten kann jedoch sicherlich noch ein Teil der Summe von 722.000 EUR für Regionalprojekte dazugerechnet werden.¹⁷⁴

In der veröffentlichten Bilanz der FES für das Jahr 2003 werden keine nach Ländern aufgeteilten Zahlen angegeben; dort wird global angeführt, dass für die internationale Zusammenarbeit insgesamt in den letzten Jahren jeweils um die 60 Mio. EUR veranschlagt werden, ein Betrag, der seit der Jahrtausendwende deutlich abnimmt.¹⁷⁵ Im Jahr 2001 sind es noch über 122 Mio. EUR.¹⁷⁶ Für 2001 und 2002 sind die Summen angegeben, die auf die zehn FES-Büros im Nahen Osten entfallen, dies sind 11,8 Mio. EUR (2001) bzw. 7,3 Mio. EUR für das Jahr 2002.¹⁷⁷

Die FNS nennt für das Jahr 2004 die Summe von insgesamt 21,1 Mio. EUR für ihre internationale Arbeit. Davon gehen 3,1 Mio. EUR an „die Mittelmeerländer“. Mit 14,7% Anteil an den Gesamtausgaben für die internationale Arbeit der FNS liegen die Mittelmeerländer damit an vierter Stelle, vor Lateinamerika und Afrika und hinter Asien und Osteuropa.¹⁷⁸ Die FNS betreibt aktives *fund raising*, ihre Mittel werden ergänzt durch die Einwerbung von Mitteln von anderen Geberorganisationen, beispielsweise der EU, von UNDP oder der *Ford Foundation*.

Der Etat der Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) für ihre internationale Arbeit hat sich in den zehn Jahren zwischen 1994 und 2004 von ungefähr 29 Mio. EUR auf 18,6 Mio. EUR verringert. Für das Jahr 2003 gibt die HSS Ausgaben von knapp 18 Mio. EUR für ihre internationale Arbeit an. Auf den Nahen Osten und Nordafrika entfallen im Jahr 2004 17% der Aufwendungen für die internationale Arbeit. Nimmt man den gleichen prozentualen Anteil für das Jahr 2003 an, wurde 2003 eine ungefähre Summe von 3 Mio. EUR für den Nahen Osten und Nordafrika aufgewendet.¹⁷⁹

Der Betrag, den die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) für ihre Arbeit im Nahen Osten aufwendet, hat sich zwischen 2001 und 2003 um eine halbe Million EUR erhöht, von knapp 2,5 Mio. EUR im Jahr 2001 auf ungefähr 3,1 Mio. EUR im

¹⁷⁴a. a. O., S. 68.

¹⁷⁵<http://www.fes.de/organisation/bilanz2003.pdf>, abgerufen am 27.07.2005.

¹⁷⁶Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2003) *Jahresbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung 2002*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://www.fes.de/organisation/bilanz.htm>), abgerufen am 27.07.2005, S. 112.

¹⁷⁷a. a. O., S. 102 und <http://www.fes.de/organisation/bilanz.htm>, abgerufen am 27.07.2005.

¹⁷⁸Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.) (2005) *Jahresbericht / Annual Report 2004*, Berlin: Friedrich-Naumann-Stiftung (http://www.fnst.org/webcom/show_page.php/_c-447/_nr-2/_lkm-650/i.html), abgerufen am 27.07.2005, S. 84.

¹⁷⁹Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (2005a) *Jahresbericht 2004. Eine Leistungsbilanz*, München: Hanns-Seidel-Stiftung (<http://www.hss.de/downloads/Jahresbericht.2004.pdf>), abgerufen am 27.07.2005, S. 48, S. 58 und S. 60.

Jahr 2003. Der Anstieg ist v.a. auf die Einwerbung von EU-Mitteln für diese Region zurückzuführen. Insgesamt gibt die HBS für ihre internationale Arbeit im Jahr 2003 knapp 21 Mio. EUR aus.¹⁸⁰

Grob gerechnet, kann man also von einer Gesamtsumme von ca. 21 Mio. EUR ausgehen, die im Jahr 2003 im Nahen Osten von den deutschen Stiftungen ausgegeben werden. Auf Ägypten entfallen davon geschätzte drei Mio. EUR. Wahrscheinlich ist diese Summe während der 1990er Jahre generell etwas höher (wenn man die damals höheren Gesamtbudgets der Stiftungen berücksichtigt), seitdem werden die aufgewendeten Mittel wohl durchschnittlich jedes Jahr auf einen ähnlichen Betrag hinauslaufen.

In Kairo sind vier der deutschen Stiftungen mit einem Büro vertreten: Die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Friedrich-Naumann-Stiftung und die Hanns-Seidel-Stiftung. Die Heinrich-Böll-Stiftung ist in Ägypten über ihr Regionalbüro in Ramallah aktiv.¹⁸¹ Die Aktivitäten der Stiftungen im Nahen Osten und in Ägypten werden im Folgenden dargestellt.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung in Kairo

Die CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung benennt auf einer Strategiekonferenz im Jahr 1991 den Nahen Osten als einen neuen Schwerpunkt ihrer internationalen Arbeit. Zentrales Thema ist dabei das Erstarke der islamistischen Bewegungen sowie die Frage, ob „islamisches Denken Demokratie zulasse“. Es gebe vielerlei Probleme bei der Unterstützung der Demokratie in „islamisch geprägten Ländern ohne Demokratieerfahrung“. Die KAS sehe jedoch ihre Arbeit auch in diesen Ländern als Demokratieförderung an, der „kulturelle Aspekt und die fehlende Demokratieerfahrung werden nicht als Hindernis gesehen“.¹⁸²

Das Büro der KAS in Kairo gibt denn auch die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltiger Entwicklung als seine Ziele an. Auf der dortigen Website heißt es, dass besonders der Dialog im Land und zwischen Ägyptern und europäischen Gesprächspartnern gefördert werden solle, um eine Konsolidierung „der sich stetig demokratisierenden politischen Ordnung“

¹⁸⁰Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2004) *Jahresbericht 2003*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, S. 98.

¹⁸¹Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2000) *Die Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung im Nahen Osten, in Nordafrika und der Türkei*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, S.9.

¹⁸²Krieger, Silke (1995) *Ziele, Aufgaben, Arbeitsweisen und Erfahrungen der politischen Stiftungen in Afrika und im Nahen Osten am Beispiel der Konrad-Adenauer-Stiftung*, in: Steinbach, Udo und Nienhaus, Volker (Hrsg.) *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen aus Afrika und Nahost*, Opladen: Leske und Budrich, S. 349–364, S. 356 und S. 362.

zu erreichen. „Aufgeklärte Teile“ der ägyptischen Zivilgesellschaft will das KAS-Büro unterstützen sowie die sozio-ökonomische Entwicklung fördern.¹⁸³

Als Partner werden auf der Website des Büros in Kairo überwiegend verschiedene Fakultäten und Zentren der *Cairo University* aufgeführt. Mit diesen werden regelmäßig Konferenzen veranstaltet, Publikationen herausgegeben oder Einzelprojekte wie beispielsweise Schulungen für Parlamentarier durchgeführt.¹⁸⁴ Außerdem werden noch das *Al-Ahram Center* und ein Zentrum des *National Council for Women* unterstützt.¹⁸⁵

Des Weiteren werden zwei Menschenrechtsorganisationen als Partner genannt. Eine davon ist das *Arab Program for Human Rights Activists* (APHRA). Mit dieser NGO hat die KAS bereits mehrere Veranstaltungen durchgeführt. 2004 werden beispielsweise von APHRA mit Unterstützung der KAS Trainingskurse für NGOs angeboten, in denen diese zum neuen NGO-Gesetz geschult werden. Vertreter verschiedener anderer NGOs beteiligen sich ebenfalls als Vortragende.¹⁸⁶

Unter dem Titel „Die Jugend und der parlamentarische Prozess“ werden ebenfalls im Jahr 2004 vier Seminare für Mitarbeiter des Jugendministeriums durchgeführt, die vom *Egyptian Center for Women's Rights* gehalten werden. Mitarbeiter der NGO schulen die Beamten darin, mit Jugendlichen im Rahmen von neu geschaffenen Jugendparlamenten umzugehen.¹⁸⁷

Auch weitere NGOs werden von der KAS gefördert, beispielsweise auf der Basis einzelner Projekte. Auf der Website des KAS-Büros heißt es, NGOs würden „als Teile der Zivilgesellschaft“ unterstützt. Die KAS gibt in dem Geberverzeichnis des *NGO Service Center* dafür ein verfügbares Budget von 500.000 EGP jährlich an. Das entspricht für das Jahr 2003, auf die dieser Betrag bezogen ist, knapp 100.000 EUR. NGOs, die Mittel beantragen, müssen in Ägypten registriert sein. Das lokale Büro der KAS schickt ausgewählte Anträge nach Deutschland, wo über die Vergabe der Gelder entschieden wird.¹⁸⁸

¹⁸³http://www.kas.de/proj/home/home/18/1/about_us-1/index.html, abgerufen am 26.04.2005.

¹⁸⁴<http://www.kas.de/proj/home/events/18/1/index.html>, abgerufen am 26.04.2005.

¹⁸⁵<http://www.kas.de/proj/home/partners/18/1/index.html>, abgerufen am 26.04.2005.

¹⁸⁶http://www.kas.de/proj/home/events/18/1/year-2004/month-4/veranstaltung_id-10067/index.html, abgerufen am 26.04.05.

¹⁸⁷http://www.kas.de/proj/home/events/18/1/year-2004/month-4/veranstaltung_id-10516/index.html, abgerufen am 26.04.2005.

¹⁸⁸NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 44-45.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung in Kairo

Die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung setzt sich in einer Selbstdarstellung von 1992 die Aufgabe, „mit Partnern in Entwicklungsländern bei der Herstellung sozial gerechter, pluralistischer und demokratischer Gesellschaften zusammenzuarbeiten“. Im Jahresbericht der FES für das Jahr 2002 heißt es:

„Zusammen mit Partnern aus Regierungen, Parteien, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft sollen den Bedingungen des jeweiligen Landes angepasste Formen sozialer Demokratie in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft befördert werden. Partizipation aller Bevölkerungsgruppen, Pluralismus in der Gesellschaft und Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen werden ebenso gefördert wie die wirtschaftliche und soziale Modernisierung z.B. durch Stärkung der Marktkräfte aber auch der Sozialpartnerschaft. Dabei sind jeweils Formen zu finden, die den Bedingungen des jeweiligen Landes angepasst sind. Denn wir wollen nichts ‚exportieren‘, sondern Erfahrungen vermitteln und Hilfe zur Selbsthilfe geben.“¹⁸⁹

Nach Adam hat sich das Angebot der FES über die Jahrzehnte zu einem „Beratungs- und Dialogprogramm entwickelt, dessen Zielgruppen primär politische Entscheidungsträger, Vertreter gesellschaftspolitischer Gruppen und Akteure von Interessenvertretungen und Nichtregierungsorganisationen sind“.¹⁹⁰ Traditionell habe die FES in erster Linie mit Gewerkschaften zusammen gearbeitet und habe sich aktiv an der internationalen Gewerkschaftskoordination beteiligt. Seit Mitte der 1980er Jahre habe sich jedoch eine verstärkte Zusammenarbeit der Gewerkschaften mit anderen gesellschaftlichen Organisationen wie z.B. Menschenrechtsgruppen, ergeben, die von der FES aktiv unterstützt und gefördert worden sei.¹⁹¹ Auch in der Darstellung ihrer internationalen Arbeit aus dem Jahr 2000 nimmt zwar die Gewerkschaftsarbeit viel Raum ein, andere Bereiche wie die Förderung pluralistischer Medien, die Unterstützung von kleinen Unternehmen und von NGOs werden jedoch ebenso dargestellt.¹⁹²

¹⁸⁹Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2003) *Jahresbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung 2002*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://www.fes.de/organisation/bilanz.htm>), abgerufen am 27.07.2005, S. 102.

¹⁹⁰Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Das mühsame Geschäft der Demokratisierung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/fulltext/iez/01385toc.htm>), abgerufen am 09.05.2005, S. 40.

¹⁹¹a. a. O., S. 46-47.

¹⁹²Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2000) *Frieden, Demokratie und Entwicklung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Das FES-Büro in Kairo gibt als seine Ziele in Ägypten an, demokratische Institutionen und Strukturen stärken und die demokratische Beteiligung von benachteiligten Gruppen fördern zu wollen. Auch die Förderung sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit werden als Ziele genannt. In dem Geberverzeichnis des *NGO Service Center* betont das FES-Büro, keine Finanzierungsorganisation zu sein. Für manche Projekte gebe es Ko-Finanzierungen, der Schwerpunkt liege jedoch auf technischer Hilfe und anderer Unterstützung für NGOs. Die FES verspricht, schnelle Entscheidungen über die Annahme von Projektvorschlägen zu treffen (innerhalb einiger Tage). Auch nennt sie im Gegensatz zur KAS nicht eine Registrierung der beantragenden NGO als notwendige Voraussetzung für eine Zusammenarbeit.¹⁹³

Auf der Website des FES-Büros in Ägypten rangiert die Unterstützung von NGOs (unter der Bezeichnung „capacity building of civil society and non-governmental organizations“) auf dem vierten und letzten Platz hinter der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, Gewerkschaftsarbeit und Umwelt- und Bildungspolitik.¹⁹⁴ Als hauptsächliche Partner werden dort verschiedene Ministerien, die politologische Fakultät der *Cairo University* (FEPS), das *Al-Ahram Center*, die *Egyptian Trade Union Federation* und die *Federation of Egyptian Industries* angegeben.¹⁹⁵ Sogar mit der Arabischen Liga hat die FES im Jahr 2003 ein Kooperations-Abkommen getroffen.¹⁹⁶

In einer Beschreibung ihrer internationalen Arbeit führt die FES als ein Beispiel ihrer Aktivitäten zur Demokratieförderung in Ägypten „Ausbildungskurse für junge Führungskräfte“ an, die in Zusammenarbeit mit der *Cairo University* durchgeführt werden.¹⁹⁷ Ein weiteres Beispiel für die FES-Arbeit in Ägypten sind Schulungen für Gewerkschaftsmitglieder, die über mehrere Jahre hinweg in Zusammenarbeit mit einer NGO durchgeführt werden.¹⁹⁸

Angaben über geförderte NGOs werden auf der Website des Kairoer Büros allerdings nicht gemacht.¹⁹⁹ Aus den Aussagen der von mir befragten NGO-Vertreter lässt sich jedoch entnehmen, dass die FES mit verschiedenen NGOs zusammen arbeitet bzw. deren Projekte fördert, meist bei kleineren Projekten wie Publikationen oder einzelnen Veranstaltungen wie Konferenzen oder Seminaren. Die regionalen und internationalen Aktivitäten der FES spielen für die Arbeit in Ägypten ebenfalls eine Rolle. So veranstaltet die FES bei-

¹⁹³NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 30-31.

¹⁹⁴<http://www.fesegypt.org>, abgerufen am 26.04.2005.

¹⁹⁵<http://www.fesegypt.org>, abgerufen am 26.04.2005.

¹⁹⁶Pressemitteilung der Arabischen Liga vom 23.11.2003.

¹⁹⁷Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2000) *Frieden, Demokratie und Entwicklung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 10.

¹⁹⁸a. a. O., S. 31-32.

¹⁹⁹<http://www.fesegypt.org>, abgerufen am 26.04.2005.

spielsweise parallel zu einem Gipfel der Außenminister im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft in Stuttgart 1999 eine große Konferenz unter dem Titel „Human Rights and Civil Society in the Mediterranean“. Teilnehmer aus allen Ländern, die in der Euro-Mediterranen Partnerschaft vertreten sind, sind dort anwesend, darunter auch NGO-Aktivist*innen aus Ägypten.²⁰⁰

Die Friedrich-Naumann-Stiftung in Kairo

Ziel der FDP-nahen Friedrich-Naumann-Stiftung ist es, liberale Politik und Prinzipien zu fördern, sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft. Im Nahen Osten ist eines der neueren größeren Projekte der FNS das mehrjährige Projekt *Bunyān* (etwa: Aufbau, Struktur), das vom FNS-Büro in Amman angestoßen wird und mit dem in den Jahren 1997 bis 2003 eine Reihe von NGOs in mehreren arabischen Ländern (darunter Ägypten) gefördert werden, um ihre Zusammenarbeit zu verbessern und Netzwerke zu schaffen. Aus dieser Initiative geht beispielsweise die *Declaration of Principles and Criteria on Freedom of Association in Arab Countries* hervor.²⁰¹ Ko-finanziert wird das Projekt von der EU und von UNDP, einzelne Veranstaltungen teilweise auch von anderen Seiten, beispielsweise eine Konferenz in Jordanien von der dortigen Schweizer Botschaft.

Das Büro der FNS in Kairo, das seit 1997 besteht, arbeitet überwiegend mit staatlichen oder staatsnahen Organisationen zusammen, beispielsweise mit dem Jugendministerium oder dem *Al-Ahram Regional Press Institute*. In einer Darstellung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Ägypten werden die Arabische Liga, die Jugendorganisation der Regierungspartei NDP, das *Al-Ahram Center*, die *Radio and TV Union of Egypt* und die Fakultät für Massenkommunikation der *Cairo University* als Partner der FNS genannt.²⁰² An vielen dieser Projekte sind außerdem kommerzielle Beratungsfirmen beteiligt. Mit einzelnen Fakultäten verschiedener ägyptischer Universitäten werden Veranstaltungen oder Seminare organisiert. Gemeinsam mit der Europäischen Kommission wird ein Projekt zur Erarbeitung eines Demokratie-Indexes für den Nahen Osten durchgeführt. Im aktuellsten Jahresbericht der FNS für das Jahr 2004 wird für Ägypten nur ein groß angelegtes Projekt zur Medienförderung dargestellt, das in Zusammenarbeit mit der staatlichen *Egypt*

²⁰⁰Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Human Rights and Civil Society in the Mediterranean*, Bonn.

²⁰¹Batat, Basima (2002) *The Bunian II Regional Workshop on 'Good Governance of Arab Civil Society Organisations'*, Amman, 28-29 May, 2002, (<http://www.bunian.net/W1%20Final%20Report.htm>), abgerufen am 26.07.2005.

²⁰²O.A. (2001) *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programmes*, Kairo, S. 29.

Radio and Television Union durchgeführt wird, andere Projekte werden nicht erwähnt.²⁰³

Es gibt neben diesen staatlichen und regierungsnahen Partnern der FNS jedoch auch Projekte, die zusammen mit NGOs durchgeführt werden; immerhin ist die FNS die erste der deutschen Stiftungen, die sich öffentlich dem Thema Menschenrechte annimmt. Für insgesamt acht der NGOs, die in der vorliegenden Arbeit analysiert werden, ist mir eine Zusammenarbeit mit der FNS bekannt. In der o.g. Publikation zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Ägypten werden fünf NGOs als Partner der FNS genannt: das *New Civic Forum*, das von einem der großen liberalen Intellektuellen Ägyptens, Said an-Naggar (*Saīd an-Nağğār*), bis zu dessen Tod im Jahr 2004 geleitet wird; die *Group for Democratic Development*, das *Arab Network for Democratic Development*, ein Netzwerk verschiedener arabischer Menschenrechtsgruppen, das jedoch nicht sonderlich aktiv ist; die älteste ägyptische Menschenrechtsorganisation *Egyptian Organization for Human Rights* und das *Cairo Institute for Human Rights*.²⁰⁴

Laut Geberverzeichnis des *NGO Service Center* können sich alle NGOs „with reliable reputation“ mit der Bitte um finanzielle oder technische Unterstützung an das FNS-Büro wenden, eine Registrierung bei ägyptischen Behörden wird nicht als Voraussetzung genannt. Die Entscheidung über die Förderung wird vor Ort von den Mitarbeitern der FNS getroffen.²⁰⁵

Die Hanns-Seidel-Stiftung in Kairo

Die CSU-nahe Hanns-Seidel-Stiftung unterhält seit 1978 ein Büro in Kairo und ist mindestens bis Ende der 1980er Jahre in Ägypten besonders aktiv, verglichen mit ihrem relativ kleinen Gesamtbudget und mit ihrer Tätigkeit in anderen Ländern. Zwischen 1983 und 1988 gibt die HSS in Ägypten insgesamt 14,3 Mio. DM aus und liegt damit für diesen Zeitraum, gemessen an den finanziellen Aufwendungen, an erster Stelle der deutschen Stiftungen, noch vor der FES mit 11,6 Mio. DM und weit vor der FNS mit 7,7 Mio. DM und dem Schlusslicht KAS mit 3,4 Mio. DM.²⁰⁶ In der Zwischenzeit dürfte der Etat der HSS in Ägypten jedoch beträchtlich gesunken sein. Wie oben dargestellt, gibt die HSS

²⁰³Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.) (2005) *Jahresbericht / Annual Report 2004*, Berlin: Friedrich-Naumann-Stiftung (http://www.fnst.org/webcom/show_page.php/-c-447/-nr-2/_lkm-650/i.html), abgerufen am 27.07.2005, S. 62.

²⁰⁴o.A. (2001) *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programmes*, Kairo, S. 29.

²⁰⁵NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 32-33.

²⁰⁶Pinto-Duschinsky, Michael (1991) *Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts*, in: *International Affairs*, 67, Nr. 1, S. 33–63, S. 38

inzwischen nurmehr insgesamt drei Mio. EUR jährlich für den gesamten Nahen Osten aus, der Etat für Ägypten dürfte daher mittlerweile unter einer Mio. EUR liegen.

Die HSS sieht in der Förderung der Wirtschaft und der Dezentralisierung der staatlichen Aufgaben zentrale Bestandteile einer Demokratiepoltik. Als Ziele ihrer Bemühungen im Nahen Osten gibt die HSS in ihrem Jahresbericht an:

„Die Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas sind nur durch das Mittelmeer von Europa getrennt und somit wichtige Partner der Entwicklungszusammenarbeit. Hauptziel der Bemühungen der Hanns-Seidel-Stiftung sind insbesondere die Förderung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen sowie die Unterstützung von wirtschaftlichen und sozialen Fortschritten.“²⁰⁷

Wichtigstes Projekt der HSS in Ägypten ist der Aufbau und die Förderung von Informations- und Kommunikationszentren für regionale Entwicklung in allen 26 Gouvernoraten Ägyptens, die sogenannten „Nilzentren“. Das Projekt wird seit vielen Jahren in Zusammenarbeit mit dem Informationsministerium umgesetzt.²⁰⁸ Mit ägyptischen NGOs arbeitet die HSS nicht zusammen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Ramallah

Die Heinrich-Böll-Stiftung unterhält kein Büro in Ägypten, unterstützt jedoch ägyptische NGOs. Die Zusammenarbeit läuft größtenteils über ihr Regionalbüro in Ramallah, teilweise auch in direktem Kontakt zwischen den ägyptischen NGOs und dem Hauptsitz der Stiftung in Berlin. Die HBS betont in ihrer Zielsetzung v.a. den Zusammenhang zwischen Zivilgesellschaft und Demokratie. In einer Darstellung ihrer Arbeit aus dem Jahr 2000 heißt es:

„Demokratie kann sich in den Staaten der Region nur entwickeln bzw. festigen, wenn die Zivilgesellschaft (Bürgerinnen und Bürger, NRO, Verbände etc.) und die Politik bereit sind, miteinander zu kooperieren – und wenn der Staat einen Einfluß der Bürgerinnen und Bürger auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen zuläßt.

²⁰⁷Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (2005b) *Verantwortung in der Welt. Die Entwicklungszusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung*, München: Hanns-Seidel-Stiftung (<http://www.hss.de/downloads/IBZ-Broschuere.pdf>), abgerufen am 27.07.2005, S. 9.

²⁰⁸Vgl. Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (2005a) *Jahresbericht 2004. Eine Leistungsbilanz*, München: Hanns-Seidel-Stiftung (<http://www.hss.de/downloads/Jahresbericht.2004.pdf>), abgerufen am 27.07.2005, S. 54.; o.A. (2001) *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programmes*, Kairo, S. 27-28.

Die politische Teilhabe gesellschaftlicher Gruppen ist eine Voraussetzung für eine dauerhafte und friedvolle Entwicklung in der Region.“²⁰⁹

Entsprechend liegt der Schwerpunkt der HBS auf der Förderung nicht-staatlicher Akteure. Dabei arbeitet sie in erster Linie mit palästinensischen NGOs zusammen, ist jedoch für Anträge aus Ägypten offen. Zwei der NGOs, die in die Auswahl der vorliegenden Arbeit aufgenommen sind, werden von der HBS gefördert, darunter eine Frauenorganisation im Rahmen eines Projektes gegen Gewalt gegen Frauen.

5.3.2 US-Stiftungen

Die wichtigste politische Stiftung in den USA ist das *National Endowment for Democracy* (NED). 1983 wird es von der Reagan-Regierung nach mehreren erfolglosen Anläufen der Vorgängerregierungen gegründet, in der Annahme, dass amerikanische „assistance on behalf of democracy efforts“ sowohl für die USA nützlich seien als auch für diejenigen Personen und Gruppen, die sich weltweit für „freedom and self-government“ einsetzen.²¹⁰ Das Vorbild der USA allein reiche nicht aus, dass Verfechter der Demokratie ihre undemokratischen Systeme stürzten, so der damalige US-Präsident Reagan in seiner Rede zur Inauguration des NED, diese müssten darüber hinaus aktiv unterstützt werden.²¹¹

Das NED ist verwaltungstechnisch eine private, nicht gewinnorientierte Organisation, die vom US-Kongress finanziert wird und in deren *board of directors* verschiedene Personen des öffentlichen Lebens, „leading citizens from the mainstream of American political and civic life – liberals and conservatives, Democrats and Republicans, representatives of business and labor and others with long international experience“, vertreten sein sollen.²¹² Der Eindruck einer vielfältigen Repräsentation des amerikanischen Gesellschaftslebens wird durch die tatsächliche Besetzung der Direktorenposten allerdings relativiert. Ganz überwiegend sind diese mit Mitgliedern der Regierung sowie mit Vertretern staatsnaher Institutionen oder der freien Wirtschaft besetzt.²¹³ Vor allem Erfahrung in der Wirtschaft oder Zugehörigkeit zur Regierung scheint die Kompetenz zur Demokratieförderung zu erhöhen – übereinstimmend mit der Vorstellung, dass freie Märkte die Grundbedingung

²⁰⁹Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2000) *Die Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung im Nahen Osten, in Nordafrika und der Türkei*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, S. 3.

²¹⁰<http://www.ned.org/about/nedhistory.html>, abgerufen am 31.03.2005.

²¹¹<http://www.ned.org/about/reagan-121683.html>, abgerufen am 31.03.2005.

²¹²<http://www.ned.org/about/principlesObjectives.html>, abgerufen am 31.03.2005.

²¹³<http://www.ned.org/about/who.html>, abgerufen am 31.03.2005.

für eine demokratische Ordnung sind, die sich in vielen US-amerikanischen Demokratieförderprogrammen findet. Von den „people at the grassroots“, die Präsident Reagan 1983 noch als die Hauptträger der Arbeit des NED erwähnt²¹⁴, ist mindestens bei der Besetzung der Direktorenposten nichts zu bemerken.

Die Wortwahl in der Selbstdarstellung des NED macht die zugrundeliegende Vorstellung deutlich, dass Freiheit als zentraler und prioritärer Wert gesehen wird. Eine demokratische Ordnung dient diesem Wert und wird gleichzeitig durch die Freiheit erst ermöglicht. Als Motto ist der Website der Organisation vorangestellt:

„The Endowment is guided by the belief that freedom is a universal human aspiration that can be realized through the development of democratic institutions, procedures, and values.“²¹⁵

Das NED hat sich, übereinstimmend mit der offiziellen US-Außenpolitik, in den letzten Jahren verstärkt der islamischen Welt zugewandt. In seinem dritten Strategiepapier aus dem Jahr 2002 formuliert es das Ziel, in der islamischen Welt demokratische Institutionen und Werte zu propagieren. Dabei sollen die beiden parteinahen Stiftungen NDI und IRI (die unten beschrieben werden) „moderate Politiker“, die Legislative und politische Parteien unterstützen, während das Wirtschaftsinstitut *Center for International Private Enterprise* sich für Wirtschaftsreformen und *good governance* einsetzen soll.²¹⁶ Ausdrücklich sollen Vertreter „islamischer Traditionen“ einbezogen werden.²¹⁷

Die Bemühungen des NED um eine Demokratisierung der islamischen Welt werden von offizieller Seite wohlwollend kommentiert. So lobt der gegenwärtige US-Präsident Bush das NED mit den Worten: „By speaking for and standing for freedom, you’ve lifted the hopes of people around the world, and you’ve brought great credit to America.“²¹⁸. Inwiefern die Arbeit des NED den USA in Ägypten „great credit“ verschafft hat, soll hier dahingestellt bleiben. Es ist jedoch direkt und indirekt sehr aktiv in der Förderung ägyptischer NGOs. Sieben der NGOs aus dem Sample der vorliegenden Arbeit wurden oder werden von ihm direkt unterstützt, zwei davon darüber hinaus durch

²¹⁴<http://www.ned.org/about/reagan-121683.html>, abgerufen am 31.03.2005.

²¹⁵<http://www.ned.org>, abgerufen am 31.03.2005.

²¹⁶Das CIPE ist eine von USAID und NED gemeinsam finanzierte Organisation, deren Ziel es ist, durch die Unterstützung weltweiter marktwirtschaftlicher Reformen demokratische Institutionen zu schaffen. Es ist damit sozusagen der institutionelle Ausdruck der Annahme, dass demokratische Systeme eng mit freien Marktwirtschaften zusammenhängen. Vgl. <http://www.cipe.org>, abgerufen am 31.03.2005.

²¹⁷<http://www.ned.org/publications/documents/strategy2002.html>, abgerufen am 31.03.2005.

²¹⁸<http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html>, abgerufen am 31.03.2005.

das NDI. Es sind ausschließlich große, seit vielen Jahren etablierte Organisationen, denen das NED Beträge zwischen ungefähr 30.000 und 100.000 USD zur Verfügung stellt, teilweise regelmäßig über mehrere Jahre. Auch finanziert das NED häufig einzelne Konferenzen.

Über das NED, aber auch aus anderen staatlichen Töpfen, werden die beiden parteinahen Stiftungen *International Republican Institute* (IRI, steht der republikanischen Partei nahe) und *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI, steht der demokratischen Partei nahe) finanziert. Von diesen beiden ist meines Wissens nur das NDI in Ägypten aktiv, nur dieses soll daher hier dargestellt werden.

Im Programm des NDI kommt zum Ausdruck, dass v.a. ein enger Zusammenhang zwischen Frieden und Demokratie angenommen wird, es ist damit ein typischer Vertreter der These des demokratischen Friedens. Demokratische Systeme befähigten ihre Mitglieder zur gewaltlosen Lösung von Konflikten und förderten Stabilität, so das NDI. Die Arbeit des NDI bezieht sich laut seiner Selbstdarstellung auf folgende Bereiche: politische und bürgerliche Organisationen, Wahlen, demokratische Regierungsführung und die Beziehung des Militärs zur Gesellschaft. Politische Parteien und der Gesetzgebungsprozess sollen gestärkt werden, dem Militär soll eine professionelle statt einer politischen Rolle zugewiesen werden, die politische Partizipation von Frauen soll gestärkt werden.²¹⁹

Finanziert ist das NDI überwiegend aus staatlichen Mitteln, über das NED und über USAID. 1998 wird darüber hinaus ein *Democratic Century Fund* ins Leben gerufen, um zusätzlich private Spenden zu sammeln. Die Regionalprogramme für den Nahen Osten werden aus weiteren Quellen ko-finanziert, darunter auch UN-Organisationen und die kanadische Entwicklungsagentur CI-DA. In der arabischen Welt ist das NDI v.a. in Marokko, Libanon, Palästina und Jemen aktiv. In den Länderprogrammen zum Nahen Osten und zu Nordafrika aus dem Jahr 2004 wird Ägypten gar nicht erwähnt, in den detaillierteren Beschreibungen der Aktivitäten wird genau eine Organisation erwähnt, die in Ägypten gefördert wird.²²⁰ Es gibt jedoch einige regional übergreifende Programme, in deren Rahmen Ägypten mit eingeschlossen ist. So organisiert das NDI im April 2004 einen *Congress of Democrats from the Islamic World* und im November 2003 findet das *Middle East Forum for Democratic Political Action* statt.²²¹ Im Juni 1999 veranstaltet das NDI gemeinsam mit der jemenitischen Regierung ein regionales arabisches Forum mit dem Titel *Managing the Twin Transitions: Political and Economic Reform in Emerging Democracies*, in der

²¹⁹<http://www.ndi.org/about/about.asp>, abgerufen am 31.03.2005.

²²⁰<http://www.ndi.org/worldwide/mena/mena.asp>, abgerufen am 31.03.2005.

²²¹http://www.accessdemocracy.org/library/1735_reg_infocus_060104.pdf, abgerufen am 31.03.2005.

Vertreter aus der ganzen arabischen Welt zusammentreffen, um über Gestaltungsmöglichkeiten demokratischer Reformen zu diskutieren. Finanziert wird das Forum von einem breiten Konsortium von Gebern: NDI, UNDP, die Regierungen von Japan, den Niederlanden, Großbritannien und den USA, der *Westminster Foundation*, der Friedrich-Ebert-Stiftung, CIDA, ILO, Irish Aid, NED, Weltbank und USAID.²²²

Trotzdem also in den Berichten des NDI wenig zu Ägypten zu finden ist, existieren Kooperationen mit ägyptischen NGOs, die direkt vom NDI gefördert werden. Zu sechs der in die Auswahl der vorliegenden Arbeit aufgenommenen NGOs liegen Informationen vor, dass sie vom NDI gefördert werden, darunter die *Egyptian Organization for Human Rights* und das *Ibn Khaldun Center*, die beide Mittel für verschiedene Aktivitäten im Zusammenhang mit Wahlen erhalten haben (z.B. Wahlbeobachtung, Training von Wahlhelfern), und das *Egyptian Center for Women's Rights*, dessen Projekt zur Aufnahme von Frauen in die Wahlregister vom NDI mindestens im Jahr 1998 finanziert wird. Die Zeitschrift *Ruwāq arabī* des *Cairo Institute for Human Rights Studies* wird ebenfalls durch das NDI finanziert.²²³

5.3.3 Westminster Foundation

Die britische *Westminster Foundation* (WMF) wird im Jahr 1992 mit dem Ziel gegründet, pluralistische demokratische Institutionen im Ausland zu unterstützen. Unterstützt werden sollen politische Parteien, Parlamente, Gesetzesreformen, Menschenrechtsgruppen, unabhängige Medien, Frauengruppen und -projekte, „andere politische nichtstaatliche Organisationen“, Wahlsysteme und Gewerkschaften.²²⁴ Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt also deutlich auf nichtstaatlichen Akteuren, dabei fließt die Hälfte der Mittel an politische Parteien. Das Jahresbudget der Stiftung beläuft sich regelmäßig auf insgesamt ungefähr vier Millionen britische Pfund, die zum größten Teil aus staatlichen britischen Mitteln stammen. Teilweise enthält das Budget auch Einkommen aus EU- und UNDP-Mitteln.²²⁵

²²²<http://www.ndi.org/EDF/index.html>, abgerufen am 31.03.2005.

²²³Die Informationen zu diesen Förderungen sind veröffentlicht unter <http://www.ned.org/dbtw-wpd/textbase/projects-search.htm>, abgerufen am 10.10.2005. Auf dieser Seite des NED wird seit neuestem eine Datenbank angeboten, die „Democracy Projects“ einiger Geberorganisationen enthält.

²²⁴<http://www.wfd.org>, abgerufen am 25.03.05.

²²⁵Für die Jahre 1999 und 2000 gibt Burnell vier Mio. britische Pfund an (Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 55). Für die Jahre 2003 bis 2006 gibt der Jahresbericht des *Global Opportunities Fund* 4,1 Mio. britische Pfund an (Foreign and Commonwealth Office (Hrsg.) (2004) *Global Opportunities Fund. Annual Report 2003-4*, London: Foreign and Commonwealth Office, S. 8). Im Jahr 2002 kommen 40.000, im Jahr 2003 70.000 britische Pfund aus UNDP-

Insgesamt sind permanent ungefähr 500 Projekte der *Westminster Foundation* aktiv, der Fokus liegt dabei auf Ost- und Mitteleuropa. Auch die anglophonen afrikanischen Staaten und Zentralasien stehen oben auf der Prioritätenliste. Die Stiftung arbeitet teilweise durch die Vermittlung anderer Akteure, wie z.B. den *British Council* oder die britischen Parteien. Letztere erhalten Mittel von der Stiftung, mit denen sie Schwesterparteien in anderen Ländern unterstützen sollen.²²⁶

In den Darstellungen der *Westminster Foundation* sind keine Projekte genannt, die in Ägypten unterstützt werden. Im Nahen Osten werden Israel und Palästina, Jordanien, Irak, Iran, Katar und Sudan als gegenwärtige Zielländer genannt, sowie ein regionales Menschenrechtsprojekt.²²⁷

Mindestens in der Vergangenheit gibt es jedoch Förderungen ägyptischer NGOs durch die *Westminster Foundation*, wie sich aus den Aussagen der von mir befragten NGO-Vertreter ergibt. Zwei der NGOs aus der Auswahl der vorliegenden Arbeit erhalten Mittel von der WMF, um Trainingskurse für Kommunalpolitiker und Parlamentarier durchzuführen. Möglicherweise ist die WMF in Ägypten darüber hinaus indirekt aktiv. Wie oben beschrieben, vermittelt der *British Council* in Kairo Fördergelder des britischen Außenministeriums. So ist es ohne weiteres denkbar, dass er auch für die *Westminster Foundation* als Vermittlerorganisation dient und die Projektgelder, bei denen er als Geberorganisation angegeben wird (drei der von mir befragten NGO-Vertreter nennen den *British Council* als Geberorganisation), eigentlich von der WMF stammen.

5.3.4 Rights & Democracy

In Kanada wird 1988 das *International Center for Human Rights and Democratic Development* (ICHRDD) vom Parlament gegründet, nach dem Vorbild der deutschen Stiftungen. Es wird meist (auch in Selbstdarstellungen) mit der Be-

Mitteln dazu, im Jahr 2002 70.000 britische Pfund aus EU-Mitteln (Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005b) *Annual Review 2003/04. Connecting People with Politics*, (http://www.wfd.org/annualreview/WFD_AnnRev_final2_AW.pdf), abgerufen am 23.05.2005, S. 17 und Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005a) *Annual Review 2002/3*, (http://www.wfd.org/annualreview/WFD_review1.pdf), abgerufen am 23.05.2005, S. 16).

²²⁶<http://www.wfd.org>, abgerufen am 23.05.2005: „What We Do“; Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 55 und Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005a) *Annual Review 2002/3*, (http://www.wfd.org/annualreview/WFD_review1.pdf), abgerufen am 23.05.2005.

²²⁷Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005b) *Annual Review 2003/04. Connecting People with Politics*, (http://www.wfd.org/annualreview/WFD_AnnRev_final2_AW.pdf), abgerufen am 23.05.2005, S. 15; Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005a) *Annual Review 2002/3*, (http://www.wfd.org/annualreview/WFD_review1.pdf), abgerufen am 23.05.2005, S. 15 und <http://www.wfd.org>, abgerufen am 23.05.2005: „What We Do“.

zeichnung *Rights & Democracy* abgekürzt und ist sozusagen eine Ausgründung aus der offiziellen Entwicklungsagentur CIDA, jedoch nicht ihrem institutionellen Rahmen zuzuordnen. CIDA verfolgt, wie oben dargestellt, eigene Aktivitäten im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung.

Ziel von *Rights & Democracy* ist die Unterstützung der „universalen Werte der Menschenrechte“ und die „weltweite Propagierung demokratischer Institutionen und Praktiken“. Dabei beruft es sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Finanziert wird das Zentrum nach eigenen Angaben fast ausschließlich vom kanadischen Außenministerium.²²⁸

Im Jahresbericht für das Jahr 2003 von *Rights & Democracy* werden verschiedene seiner Aktivitäten dargestellt. So habe es sich für den Internationalen Strafgerichtshof eingesetzt, hätte Menschenrechtsaktivisten über Preise gefördert und hätte „moderate Summen“ an Menschenrechtsorganisationen in Entwicklungsländern vergeben, die allerdings trotz ihrer geringen Höhe einen „beträchtlichen langfristigen Effekt“ haben könnten.²²⁹

Wie viele und welche NGOs durch *Rights & Democracy* in Ägypten unterstützt werden, ist schwierig zu beantworten. Explizit als Geber wird diese Organisation nur von einem der von mir befragten NGO-Vertreter genannt. Häufig wird jedoch die kanadische Botschaft als Geberorganisation genannt. Diese verwaltet die Förderprogramme aller offizieller kanadischer Geber in Kairo. Insofern ist es gut möglich, dass auch andere Projekte von *Rights & Democracy* gefördert werden, die in den Interviews als Förderung durch die kanadische Botschaft oder CIDA dargestellt werden.

5.3.5 Skandinavische Menschenrechtsfonds

Die skandinavischen Menschenrechtsfonds, die im Folgenden dargestellt werden, sind ähnliche Organisationen wie die politischen Stiftungen und werden daher in diesem Kapitel behandelt. Sie stehen jedoch meist nicht politischen Parteien oder direkt der Regierung nah. Ihre Träger sind häufig Zusammenschlüsse verschiedener Menschenrechtsorganisationen. Gegründet und finanziert werden sie jedoch überwiegend staatlicherseits. Auch werden sie häufig von den Empfängerorganisationen als Teil der offiziellen Entwicklungspolitik ihres jeweiligen Herkunftslandes betrachtet.

Die *Swedish NGO Foundation for Human Rights* (SFHR) ist ein Zusammenschluss schwedischer NGOs, die sich über die Stiftung weltweit für die

²²⁸<http://www.dd-rd.ca/frame2.iphtml?langue=0&menu=m02&urlpage=english/about/hist.html>, abgerufen am 31.03.2005; Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 55

²²⁹Rights & Democracy (Hrsg.) (2004) *Annual Report 2003-2004. Democratic Development: At the Heart of Our Action*, (<http://www.dd-rd.ca>), abgerufen am 31.03.2005, S. 4.

Einhaltung der Menschenrechte einsetzen wollen. Ihre Träger sind die schwedische Kirche, die Nichtregierungsorganisation *Diakonia*, das *Raoul Wallenberg Institute* und das schwedische Rote Kreuz.²³⁰ Der Verwaltungsrat verfügt über einen Beirat mit sieben Vertretern aus verschiedenen Ländern, darunter auch ein Ägypter. Finanziert wird die Stiftung zum ganz überwiegenden Teil von SIDA: Im Jahr 2002 beispielsweise beträgt der Anteil von SIDA-Mitteln am Gesamteinkommen (fast 15 Mio. schwedische Kronen, das entspricht ungefähr 1,6 Mio. EUR) der Organisation 87%.²³¹ Auch am Rest des Einkommens ist SIDA indirekt beteiligt: Ein Teil davon kommt von den Trägerorganisationen, die wiederum von SIDA ko-finanziert werden.

Die Stiftung unterstützt in den Jahren 2001 und 2002 insgesamt 31 Menschenrechtsorganisationen in 15 Ländern. In der Vergangenheit werden mindestens zwei ägyptische NGOs von ihr gefördert, wie aus meinen eigenen Forschungen hervorgeht. Die Stiftung selbst macht keine Angaben zu der von ihr unterstützten Organisationen.²³²

Der *Norwegian Human Rights Fund* (NHRF) ist ähnlich aufgebaut wie sein schwedisches Gegenstück. Träger sind mehrere norwegische Menschenrechtsorganisationen bzw. die norwegischen Abteilungen internationaler Menschenrechtsgruppen. Von diesen wird er bereits 1988 gegründet, mit dem Ziel, die Menschenrechte in armen Ländern mit schwieriger Menschenrechtssituation zu fördern.

Finanziert wird der Fond aus privaten Spenden, Beiträgen der Mitgliedsorganisationen und norwegischen staatlichen Mitteln. Jeweils ein Vertreter des Außenministeriums und von NORAD sitzen als Beobachter im Aufsichtsrat.²³³ Für die Jahre, für die ein Jahresbericht erhältlich ist, werden jeweils das Außenministerium, NORAD und die Trägerorganisationen als Geldgeber ausgewiesen. Das Einkommen im Jahr 2004 (knapp unter 800.000 USD) wird zu zwei Dritteln aus Mitteln des Außenministeriums bestritten, für die Jahre 1996-99 liegt der Beitrag des Außenministeriums bei jeweils um die 70%. Für die anderen Jahre werden keine genauen Angaben gemacht.²³⁴

Der NHRF vergibt Geld ausschließlich an Menschenrechtsorganisationen, dabei will er sowohl die politischen und bürgerlichen als auch die wirtschaft-

²³⁰<http://www.humanrights.se/engelska/eng-index.htm>, abgerufen am 19.05.2005.

²³¹Swedish NGO Foundation for Human Rights (Hrsg.) (2003) *Biennial Report 2001-2002*, (<http://www.humanrights.se/svenska/Biennial01-02.pdf>), abgerufen am 19.05.2005, S. 12.

²³²a. a. O., S. 5.

²³³<http://www.nhrf.no/english.htm>, abgerufen am 20.05.2005.

²³⁴<http://www.nhrf.no/annual2003.htm>; <http://www.nhrf.no/annual2004.htm>; <http://www.nhrf.no/annual2002.htm>; <http://www.nhrf.no/annual2001.htm>, alle abgerufen am 20.05.2005: „Summary of Accounts“; Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) (2001) *Evaluation Report 1/2001. Evaluation of the Norwegian Human Rights Fund*, (<http://odin.dep.no/archive/udvedlegg/01/02/Rappo001.pdf>), abgerufen am 16.05.2005, S. 7.

lichen und sozialen Rechte abdecken. Unterstützt werden Organisationen, die nicht aus anderen norwegischen Entwicklungshilfetöpfen unterstützt werden, mit einem Jahresbudget unter 100.000 USD.²³⁵ Auch sogenannte *seed funds* werden vergeben, also Mittel, um eine neue Organisation zu gründen.²³⁶ Projekte werden mit einer maximalen Summe von 20.000 USD gefördert, durchschnittlich werden für einzelne Projekte zwischen 8.000 und 12.000 USD vergeben.

In Ägypten unterstützt der NHRF mehrere Projekte, obwohl es momentan nicht zu den Schwerpunktländern des Fonds gehört. Sieben von den in meine empirische Studie aufgenommenen NGOs erhalten oder erhielten Unterstützung aus den Mitteln des Fonds. In den Jahren 1996 bis 1999 werden insgesamt 115.700 USD für Projekte in Ägypten ausgegeben.²³⁷

Die *Finnish NGO Foundation for Human Rights* (KIOS) ist der finnische Menschenrechtsfond. Elf finnische Menschenrechtsorganisationen (bzw. finnische Lokalgruppen internationaler Organisationen wie *amnesty international*) bilden eine Koalition, die als Träger von KIOS fungiert. 600.000 EUR werden dem Fond jährlich von der Abteilung für Entwicklung im finnischen Außenministerium zur Verfügung gestellt.²³⁸

KIOS bietet finanzielle Unterstützung für „indigenous civil society organisations“ an, die sich für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen. Dabei müssen die NGOs, die Mittel beantragen wollen, an Themen arbeiten, die direkt im Zusammenhang mit der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN in Verbindung stehen. KIOS arbeitet daneben auch in Finnland selbst, um dort die Informationslage über die Menschenrechtsslage in Entwicklungsländern zu verbessern. Ostafrika und Südasien sind die Schwerpunktreregionen von KIOS. Durchschnittlich werden zwischen 20.000 und 30.000 EUR pro Projekt vergeben.²³⁹

KIOS hat laut der auf seiner Website zugänglichen Datenbank bisher noch keine ägyptischen NGOs unterstützt.²⁴⁰ El-Borai führt den Fond jedoch in seinem Geberverzeichnis auf.²⁴¹ Möglicherweise haben also Kooperationen stattgefunden, die nicht in der Datenbank enthalten sind. Mindestens kommt KIOS als Geberorganisation ägyptischer NGOs in Zukunft in Frage.

²³⁵<http://www.nhrf.no/english.htm>, abgerufen am 20.05.2005.

²³⁶a. a. O., S. 65.

²³⁷a. a. O., S. 63.

²³⁸<http://www.kios.fi/about.do>, abgerufen am 19.05.2005.

²³⁹<http://www.kios.fi/about.do>, abgerufen am 19.05.2005.

²⁴⁰<http://www.kios.fi/searchForm.do>, abgerufen am 19.05.2005.

²⁴¹El-Borai, Negad (2002) *Did 25 Years of Foreign Funding Help Promote Democracy in Egypt?* Kairo: unveröff. Manuskript, S. 29.

Die genannten Stiftungen sind bei weitem nicht alle Institutionen, die in diesem Zusammenhang angeführt werden könnten. Weitere politische Stiftungen sind beispielsweise die französische Jean Jaures-Stiftung, 1992 gegründet, die der französischen sozialistischen Partei nahe steht.²⁴² In den Niederlanden gibt es die Alfred Mozier-Stiftung; in Österreich verschiedene parteinahe Institute, die ähnliche Aktivitäten wie die genannten Stiftungen durchführen. Im Jahr 2004 ist auf europäischer Ebene noch eine weitere Organisation hinzugekommen, die als politische Stiftung bezeichnet werden kann, die *Euro-Mediterranean Foundation of Support to Human Rights Defenders* (EMHRF).²⁴³ Auf diese wird hier nicht näher eingegangen, da sie in den Interviews und der Literatur nicht als Geberorganisationen genannt werden, die in Ägypten aktiv sind. Eine Förderung einzelner NGOs durch diese Stiftungen ist jedoch möglich.

5.4 Nichtstaatliche Geberorganisationen

Neben den staatlichen Gebern und den staatsnahen politischen Stiftungen ist eine unübersichtliche und vielfältige Gruppe nichtstaatlicher Organisationen in der Demokratie- und Menschenrechtsförderung in Ägypten aktiv. Sie treten als Geber- oder als Vermittler- und Implementierungsorganisationen in Erscheinung. Dabei gibt es große, vollständig privat finanzierte Organisationen, die in vielen verschiedenen Bereichen tätig sind, wie z.B. die US-amerikanische *Ford Foundation*. Ihre Gründung geht meist auf vermögende Einzelpersonen zurück, die Mehrheit kommt aus den USA. Es existiert auch eine Vielzahl kleinerer Organisationen, die an einer Idee oder einem einzelnen Ziel ausgerichtet sind und dafür selbst ständig Mittel einwerben, wie z.B. der *Global Fund for Women*. Eine große Gruppe sind Organisationen mit religiösem Hintergrund, die überwiegend im sozialen Bereich tätig sind, aber auch Programme zur Demokratieförderung auflegen. Ein Teil der institutionell nichtstaatlichen Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit oder speziell in der Demokratieförderung tätig sind, finanzieren sich aus staatlichen Quellen, die durch private Spenden oder andere Einnahmequellen lediglich ergänzt werden. Einige der Geber-NGOs sind internationale Organisationen und haben Niederlassungen in mehreren Ländern, andere sind national.

Von dieser Vielfalt können die folgenden Ausführungen nur einen unvollständigen Eindruck vermitteln. Aus den genannten Bereichen sind jeweils die für den Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung wichtigsten Geber-NGOs dargestellt. Die nichtstaatlichen Geberorganisationen sind im

²⁴²<http://www.jean-jaures.org>, abgerufen am 20.05.2005.

²⁴³<http://www.euromedrights.net/english/engelsk.html>, abgerufen am 20.05.2005.

Vergleich zu den staatlichen Gebern noch schlechter dokumentiert und sehr unübersichtlich. Zwar veröffentlichen einige NGOs, oder auch die Regierungen, die sie finanzieren, Zahlen und Daten. Meist sind dies jedoch allgemeine Statistiken, die NGO-Aktivitäten zusammenfassen und keine Aussagen zu konkreten Organisationen oder zu konkreten Arbeitsbereichen machen, oder es sind Angaben zu einzelnen Projekten, die dann zusammengesucht werden müssen, um einen Überblick über die Aktivität einer Organisation zu bekommen.

5.4.1 Private Stiftungen

Die US-amerikanische *Ford Foundation* (FF) ist wohl die unter den ägyptischen Demokratie- und Menschenrechtsgruppen bekannteste nichtstaatliche Geberorganisation. Sie ist eine private Stiftung und unterhält seit 1957 ein Büro in Kairo, das heute als Regionalbüro für den gesamten Nahen Osten fungiert. Die *Ford Foundation*, 1936 von der Unternehmerfamilie Ford gegründet, ist vollständig aus privaten Mitteln finanziert. Ungefähr 200 Mio. USD werden jährlich von dreizehn Übersee-Büros für Programme in Entwicklungsländern ausgegeben. Die *Ford Foundation* ist eine reine Finanzierungsorganisation in dem Sinne, dass sie ausschließlich anderen Organisationen für deren Arbeit Mittel zur Verfügung stellt. In den knapp 50 Jahren ihrer Arbeit im Nahen Osten seien insgesamt mehr als 193 Mio. USD in der Region vergeben worden, so die Darstellung auf der Website des FF-Büros in Kairo. In den Jahren 2000 und 2001 habe das Kairoer Büro insgesamt 35 Mio. USD an Institutionen vergeben, sowie 1,4 Mio. USD an Einzelpersonen.²⁴⁴

Über die Jahrzehnte ihrer Aktivität im Nahen Osten hat die FF zunächst staatliche Stellen unterstützt, später kommen Universitäten und Wissenschaftler dazu. In den 1970er und 1980er Jahren vergibt die FF Mikro-Kredite und unterstützt Gesundheitsprogramme. Seit 1975 fördert die FF auch Organisationen und Personen, die sich für Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung von Menschenrechten einsetzen, beispielsweise wird die palästinensische NGO *al-Haqq* jahrelang durch die FF finanziert. In den letzten Jahren, so die Darstellung auf der Website des FF-Büros in Kairo, sei die Förderung von Menschenrechtserziehung und von Frauenrechten dazu gekommen. Schwerpunkte der Arbeit seien dabei Ägypten und Palästina, sowie regionale Projekte. Als Ziele der FF in der Region werden u.a. die Förderung demokratischer Beteiligung

²⁴⁴<http://www.fordfound.org/global/office/index.cfm?office=Cairo>, abgerufen am 04.03.2003.

und guter Regierungsführung, sowie die Schaffung von *civic institutions* angeben.²⁴⁵

Anträge können von allen Organisationen gestellt werden, eine Registrierung bei staatlichen Stellen wird von der FF nicht verlangt. Alle Finanzierungsvorhaben müssen jedoch dem ägyptischen Außenministerium zur Genehmigung vorgelegt werden. Dies ist in der Vereinbarung zwischen FF und ägyptischer Regierung aus dem Jahr 1964 festgelegt. Als Durchschnittssumme der vergebenen Beträge werden im Verzeichnis des *NGO Service Center* 50.000 – 250.000 USD angegeben, beantragt werden können Summen zwischen 10.000 und 1 Mio. USD.²⁴⁶ Für die in der vorliegenden Arbeit behandelten NGOs kommen jedoch eher die niedrigeren Beträge in Frage. Die mir bekannten Projekte haben meist ein Budget von unter 100.000 USD, selten werden höhere Beträge vergeben. Allerdings fördert die FF einzelne NGOs über viele Jahre hinweg, oft auch ohne Bindung der Mittel an bestimmte Projekte, und so summieren sich die Beträge über die Zeit.

Die Internetseite der FF dokumentiert ausführlich und detailliert alle durchgeführten Aktivitäten. Auch die durch die Stiftung seit dem Jahr 2000 geförderten Organisationen und Personen können in einer Datenbank recherchiert werden, dabei werden Namen, Summen und Daten genannt.²⁴⁷ Damit ist die *Ford Foundation* eine der transparentesten Geberorganisationen.

Von den NGOs, die in meine Studie aufgenommen wurden, werden oder wurden mindestens zehn von der FF gefördert, teilweise über Jahre hinweg. Auch andere Geberorganisationen werben Mittel von der FF ein, um ihrerseits damit ägyptische NGOs zu unterstützen, so z.B. die deutsche Friedrich-Naumann-Stiftung oder die niederländische *Novib*. Auf diese Weise sind auch Förderaktivitäten anderer Geber teilweise von der FF mit finanziert. Seitens der FF erhalten auch einige der Aktivisten persönliche Stipendien, beispielsweise für die Durchführung einzelner Studien u.ä. Damit wird die Arbeit der NGOs ebenfalls, wenn auch indirekt, gefördert.

Das *Soros Foundations Network* bzw. das *Open Society Institute* (OSI) ist eine weitere private Stiftung, die NGO-Projekte in Ägypten finanziell unterstützt. Menschenrechte, insbesondere die Meinungsfreiheit, würden in Ägypten routinemäßig seit vielen Jahren verletzt, heißt es auf der Website der Stiftung. Die Regierung komme einer säkularen Diktatur gleich.²⁴⁸ Daher sollen Projekte

²⁴⁵<http://www.fordfound.org/global/office/index.cfm?office=Cairo>, abgerufen am 04.03.2003.

²⁴⁶NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 28-29 und <http://www.fordfound.org/global/office/index.cfm?office=Cairo>, abgerufen am 04.03.2003.

²⁴⁷http://www.fordfound.org/grants.db/view_grant_detail1.cfm.

²⁴⁸<http://www.soros.org/initiatives/regions/mideast/overview>, abgerufen am 01.08.2005.

gefördert werden, die sich für eine offene Gesellschaft und eine Demokratisierung des Landes einsetzen.

Im Jahr 1993 wird das OSI von dem Investmentbanker George Soros ins Leben gerufen. Ziel ist dabei, eine Reihe von Stiftungen zu unterstützen, die Soros seit 1984 in Osteuropa und Staaten der ehemaligen Sowjetunion etabliert hat, um dort eine Transition der Länder weg vom Kommunismus zu fördern. Das OSI fungiert als Koordinationsstelle und unterstützt die Arbeit der einzelnen *Soros Foundations*. Diese Aktivität wird nach und nach auf alle Länder ausgeweitet, bei denen eine Demokratisierung erhofft bzw. als notwendig angesehen wird.²⁴⁹ Das OSI und die Soros-Stiftungen sind mittlerweile weltweit tätig, der Schwerpunkt der Arbeit liegt jedoch auf Osteuropa und Zentralasien. Aus dem weiteren Nahen Osten werden besonders Projekte mit Bezug auf Afghanistan, die Türkei und den Irak gefördert. Es gibt zahlreiche Programme im Themenbereich Menschenrechte, *good governance*, Justizreform u.ä. Akademische Tätigkeiten wie Publikationen, Übersetzungen und wissenschaftliche Konferenzen werden ebenso gefördert wie NGO-Aktivismus. Auch staatliche Behörden werden unterstützt.

Das OSI unterhält verschiedene Programme, die für die Förderung ägyptischer NGOs in Frage kommen, beispielsweise das allgemeine Menschenrechtsprogramm, die *Open Society Justice Initiative* oder das *Media Program*. Für diese werden jedoch auf der OSI-Website keine Partnerorganisationen in Ägypten angegeben.²⁵⁰ Die *Middle East and North Africa (MENA) Initiatives* ist ein weiteres Programm des OSI, das Mittel an NGOs im Nahen Osten vergibt. Damit sollen Projekte unterstützt werden, die sich mit Frauenrechten, Menschenrechten allgemein, mit der Meinungsfreiheit sowie mit Kunst und Kultur befassen. Welche Organisationen unterstützt werden, wird nicht angegeben.²⁵¹

Ein veröffentlichtes typisches Beispiel der Fördertätigkeit des OSI in der arabischen Welt ist das *Arabic Media Internet Network (AMIN)*, eine Internetseite, die als Plattform für den überregionalen Austausch unter arabischsprachigen Journalisten und unabhängigen Medien gedacht ist.²⁵² 1997 beginnt die Förderung des Projekts durch OSI mit der Finanzierung der Gründung und einer Folgefinanzierung über zwei Jahre. Die Website kann insofern als ein Erfolg bewertet werden, als dass sie von zahlreichen arabischen Journalisten zur Veröffentlichung ihrer Artikel benutzt und regelmäßig aktualisiert wird. Die Förderung von Internetseiten und der Zugänglichkeit des Internets für mehr Menschen weltweit gehört zu den Tätigkeitsschwerpunkten des OSI. Auch die

²⁴⁹<http://www.soros.org/about/overview>, abgerufen am 01.08.2005.

²⁵⁰<http://www.soros.org>, abgerufen am 01.08.2005.

²⁵¹http://www.soros.org/initiatives/cep/focus_areas/mena, abgerufen am 01.08.2005.

²⁵²<http://www.amin.org>, abgerufen am 01.08.2005.

Erstellung einer arabischsprachigen Website für die Menschenrechtsorganisation *Human Rights Watch* wird seit 1999 vom OSI gefördert.²⁵³

In Ägypten fördert das OSI ebenfalls einige Projekte. Im Abschlussbericht für das Jahr 2004 wird von „research centers working on democratic reform, women’s political empowerment and legal aid groups, personal and minority rights activists, and independent culture funds“ gesprochen, die gefördert worden seien.²⁵⁴ Drei der von mir befragten NGO-Vertreter geben in den Interviews an, von OSI gefördert zu werden oder in der Vergangenheit gefördert worden zu sein. Wichtig ist dabei, dass das OSI auch *seed grants* vergibt, die die Grundfinanzierung von NGOs in ihrer ersten Zeit sicherstellen.

5.4.2 Geber-NGOs mit religiösem Hintergrund

Einige Nichtregierungsorganisationen, die in der Demokratieförderung aktiv sind, haben einen religiösen Hintergrund. Traditionell sind religiöse (hier v.a. christliche) NGOs eher in anderen Bereichen der Entwicklungspolitik tätig und erbringen in erster Linie soziale Dienstleistungen. Bei einigen Organisationen ist jedoch in den 1990er Jahren ein Engagement für Demokratie und Menschenrechte hinzugekommen, teilweise ist ein solches Engagement von Beginn an Bestandteil ihrer Arbeit.

Ein Beispiel ist *Misereor*, das bischöflichen Hilfswerk der katholischen Kirche in Deutschland. Es ist zwar überwiegend im Bereich der Armutsbekämpfung tätig, nennt aber Frauenförderung und Menschenrechtsarbeit auch als einen „Schlüsselbereich“ seiner Auslandsarbeit.²⁵⁵ Pinto-Duschinsky merkt bezogen auf Lateinamerika an, dass die Aktivitäten von *Misereor* in den Zeiten der dortigen Demokratisierungsprozesse zwar nicht offiziell politisch gewesen seien, jedoch bei der Unterstützung antikommunistischer Gruppen eine wichtige Rolle gespielt hätten.²⁵⁶ Erdmann hat festgestellt, dass *Misereor* zwischen 1971 und 1997 insgesamt weltweit mehr als 1.200 Projekte gefördert hat, die dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte gewidmet und damit der Demokratieförderung zuzurechnen sind.²⁵⁷

²⁵³<http://www2.soros.org/internet>, abgerufen am 01.08.2005.

²⁵⁴Open Society Institute (Hrsg.) (2005) *Building Open Societies 2004. Soros Foundations Network Report*, New York: Open Society Institute, S. 25.

²⁵⁵http://www.misereor.de/allgemein_686.php, abgerufen am 01.04.2005.

²⁵⁶Pinto-Duschinsky, Michael (2001) *International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America*, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.) *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, S. 227–255, S. 230.

²⁵⁷Erdmann, Gero (1999) *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, S. 198.

Die Menschenrechtsprojekte hätten allerdings nur einen kleinen Teil aller *Misereor*-Projekte ausgemacht, ungefähr 4-5%. Diese Projekte könnten jedoch ohne weiteres auch Projekte der politischen Stiftungen sein, wie Erdmann an einigen Beispielen zeigt.²⁵⁸ *Misereor* ist auch in Ägypten tätig, u.a. fördert es dort Menschenrechtsorganisationen. Eine der NGOs aus der NGO-Auswahl der vorliegenden Arbeit wird fast ausschließlich von *Misereor* finanziert, eine weitere hat bei einem Projekt mit *Misereor* zusammen gearbeitet.

Die schwedische *Diakonia*, in den 1960er Jahren unter dem Namen *Frikyrkan Hjälper* gegründet, ist eine christliche NGO, in der sich sechs schwedische Freikirchen zusammengeschlossen haben. Sie finanziert sich überwiegend aus Zuschüssen der SIDA, ergänzt von privaten Spenden.²⁵⁹ Nachdem sie jahrelang in der traditionellen Entwicklungshilfe tätig gewesen ist, ist heute ihr vorrangiges Ziel, Demokratie und Menschenrechte weltweit zu fördern, da diese Voraussetzung für eine „wirkliche Entwicklung“ seien. Die Grundlagen der Arbeit von *Diakonia* sind christlich, das Bekenntnis zu den Menschenrechten wird unter den Schlagworten „freedom, responsibility, righteousness, reconciliation and peace“ theologisch interpretiert.²⁶⁰ 29,5 Mio. schwedische Kronen, das sind 12% des *Diakonia*-Budgets und entspricht ungefähr 3,4 Mio. USD, gehen im Jahr 2003 in den Nahen Osten.²⁶¹ In Ägypten arbeitet *Diakonia* mit fünf NGOs zusammen, darunter jedoch nur eine aus der Auswahl für die vorliegende Arbeit.²⁶² *Diakonia* macht auch keine genaueren Angaben zu den geförderten Projekten, Daten und Geldbeträge werden nicht genannt.

Eine weitere schwedische NGO mit religiösem Hintergrund, die in Ägypten aktiv ist, ist die *Swedish Church Mission* oder *Svenska Kyrkans Mission*, die neben interreligiösen Beziehungen, Gesundheit und Bildung auch Menschenrechte und Demokratie zu ihren prioritären Zielen zählt. Im Nahen Osten ist sie in Palästina und Ägypten tätig.²⁶³ Dort werden verschiedene NGOs von ihr unterstützt, darunter in den 1990er Jahren die *Egyptian Organization for Human Rights*, wie aus deren Publikationen hervorgeht.²⁶⁴

²⁵⁸ a. a. O., S. 198.

²⁵⁹Diakonia (Hrsg.) (2004) *Tid att förändra. Arsberättelse 2003. Time to Change. Annual Report 2003*, (<http://www.diakonia.se>), abgerufen am 01.04.2005, S. 54-55.

²⁶⁰Diakonia (Hrsg.) (1998) *Diakonia's Policy*, (<http://www.diakonia.se/files/PolicyENG2003.pdf>), abgerufen am 01.04.2005, S. 4-5.

²⁶¹Diakonia (Hrsg.) (2004) *Tid att förändra. Arsberättelse 2003. Time to Change. Annual Report 2003*, (<http://www.diakonia.se>), abgerufen am 01.04.2005, S. 15.

²⁶² a. a. O., S. 36.

²⁶³<http://svenskakyrkansmission.svenskakyrkan.se>, abgerufen am 02.08.2005.

²⁶⁴Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (1995) *In Defense of Human Rights*, Kairo: Egyptian Organization for Human Rights und Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (o.D.) *In Defense of Human Rights. EOHR's Publications January - December 1996*, Kairo: Egyptian Organization for Human Rights.

Auch das schweizerische katholische Hilfswerk *Fastenopfer* (engl. *Swiss Catholic Lenten Fund*) ist zu den Geber-NGOs mit religiösem Hintergrund zu zählen, die in der Menschenrechts- und Demokratieförderung in Ägypten aktiv sind. „Gerechtigkeit, Frieden und die Bewahrung der Schöpfung“ nennt es als übergeordnete Ziele. Schwerpunkte der Arbeit liegen in erster Linie auf Armutsbekämpfung und einem Einsatz für gerechte Handelsgesetze.

Jährlich werden vom *Fastenopfer* ungefähr 400 Projekte weltweit unterstützt, die von „Basisgruppen“ in den verschiedenen Ländern durchgeführt werden.²⁶⁵ Obwohl dies nicht zu den expliziten Zielen und Aufgaben der Organisation gehört, werden auch Menschenrechtsgruppen unterstützt. Das Hilfswerk wird aus der jährlichen Fastenkollekte finanziert, sowie aus privaten Spenden und aus Mitteln der Schweizer Regierung. Seit 1981 ist es Vertragspartner der staatlichen „Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit“ (Deza), die in den letzten Jahren jeweils ungefähr 3 Mio. Schweizer Franken zum Einkommen der Organisation beigetragen hat. Der Anteil der staatlichen Mittel liegt aber weit unter denjenigen der oben genannten Organisationen, er beträgt für die Jahre 2003 und 2004 ungefähr 16%.²⁶⁶

In Afrika werden vom *Fastenopfer* im Jahr 2004 für 64 Entwicklungsprojekte gut 2 Mio. Schweizer Franken ausgegeben, für 31 Projekte aus dem Bereich „Mission“ ungefähr 900.000 Schweizer Franken.²⁶⁷ Nach Ägypten fließen davon knapp 300.000 Franken, das entspricht einem Betrag von ungefähr 240.000 USD. Ein Beispiel aus dem Bereich der Menschenrechtsförderung ist die Unterstützung des *Egyptian Center for Women's Rights*, dessen Rechtsberatung von bedürftigen Frauen für die Dauer eines Jahres unterstützt wird.²⁶⁸

5.4.3 Weitere Geber-NGOs

Eine der bekannteren und aktiveren Geberorganisationen in Ägypten im Menschenrechts- und Demokratiebereich ist die niederländische *Novib*. Sie ist Mitglied der internationalen nichtstaatlichen Organisation *Oxfam International*, einem Zusammenschluss von 12 Entwicklungsorganisationen. *Novib* ähnelt in seiner Einkommensstruktur den politischen Stiftungen. Der Grund, weshalb sie an dieser Stelle zusammen mit den nichtstaatlichen Geberorganisationen behandelt wird und nicht zusammen mit den politischen Stiftungen, liegt darin, dass sie organisatorisch zur Nichtregierungsorganisation *Oxfam* gehört. In seinem Selbstverständnis und Auftreten ähnelt *Novib* auch stärker anderen

²⁶⁵<http://www.fastenopfer.ch>, abgerufen am 02.08.2005.

²⁶⁶Fastenopfer (2005) *Jahresbericht. Jahresrechnung 2004*, Luzern (<http://www.fastenopfer.ch/ftp/jahresbericht.04.d.pdf>), abgerufen am 02.08.2005, S. 7 und S. 21 f.

²⁶⁷a. a. O., S. 13.

²⁶⁸a. a. O., S. 14.

NGOs als den Stiftungen. So bemüht es sich darum, verstärkt private Spenden einzuwerben und führt häufig „Straßen-Aktionen“ wie beispielsweise Unterschriftensammlungen durch, um in der Öffentlichkeit für ihre Aktionen zu werben.

Explizite Grundlage der Arbeit von *Novib* sind die internationalen Menschenrechtsabkommen, die Betonung liegt dabei deutlich auf der Förderung der wirtschaftlichen und kulturellen Rechte gegenüber den politischen Freiheitsrechten. Für den Nahen Osten und Nordafrika werden als strategische Ziele „food and income security, social and political participation, identity“ genannt.²⁶⁹ Die Förderung demokratischer Strukturen gehört zu den Zielen von *Novib*, begründet wird sie auf menschenrechtlicher Basis. So heißt es im Jahresbericht 2002:

„The focus of the right to participation is on fair participation in political, economic and social policy and decision-making. This requires a reinforcement of the civil society so that citizens can participate actively and democratically. Good governance is also very important at local, national and international level. The policy of the administrators has to be clear and it has to be possible to challenge their policy.“²⁷⁰

Im Jahr 2004 verfügt *Novib* über ein Budget von 148 Mio. EUR, 2003 sind es knapp 135 Mio. EUR. Jeweils knapp über 70% davon stammen aus Mitteln der niederländischen Regierung, weitere Mittel kommen aus der niederländischen *National Postal Code Lottery*. Der Rest stammt von der EU, *Oxfam International* und privaten Spendern, u.a. auch die oben beschriebene *Ford Foundation*. 118 Mio. EUR werden 2004 an mehr als 800 Partnerorganisationen weltweit vergeben, in den Jahren zuvor sind es jeweils zwischen 109 und 129 Mio. EUR.²⁷¹ In den Nahen Osten fließen dabei vergleichsweise wenig Mittel: Nur 10% der Projektmittel im Menschenrechtsbereich gehen im Jahr 2004 in den Nahen Osten, Osteuropa und die ehemaligen Staaten der Sowjetunion; verglichen mit 37% für das übrige Afrika, 24% für Asien und 19% für Lateinamerika. In den anderen Themenbereichen sehen die Proportionen ähnlich

²⁶⁹Novib (Hrsg.) (2005b) *Novib in 2004. Summary Annual Report*, Den Haag: Novib (<http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/samenvatJaarvrs04Eng.doc>), abgerufen am 01.08.2005, S. 10.

²⁷⁰Novib (Hrsg.) (2003) *Summary of Novib's Annual Report 2002*, Den Haag: Novib (<http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/verkortjaarverslag2002.engels.pdf>), abgerufen am 01.08.2005, S. 14.

²⁷¹Novib (Hrsg.) (2005b) *Novib in 2004. Summary Annual Report*, Den Haag: Novib (<http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/samenvatJaarvrs04Eng.doc>), abgerufen am 01.08.2005, S. 4 und S. 20-21.

aus.²⁷² In einer detaillierten Darstellung der Ausgaben ist im Jahresbericht 2004 angegeben, dass für 21 laufende Projekte mit 21 Partnerorganisationen im Nahen Osten und Nordafrika im Jahr 2004 insgesamt gut 1,7 Mio. EUR aufgewendet werden.²⁷³

Palästina ist der Schwerpunkt der Arbeit von *Novib* im Nahen Osten, es ist jedoch auch in Ägypten und Marokko aktiv, wo es jeweils mit Partnerorganisationen zusammen arbeitet, meist Frauenorganisationen.²⁷⁴ Bezogen auf finanzielle Angelegenheiten ist *Novib* vergleichsweise transparent, Namen von Kooperationspartnern werden für Ägypten jedoch fast keine genannt. Eine Partnerorganisation von *Novib* in Ägypten, deren Namen veröffentlicht ist, ist beispielsweise das *New Woman Research Center*, eine in den 1980er Jahren gegründete feministische NGO, die sich für die Rechte von Frauen einsetzt.²⁷⁵

Oxfam selbst, die Dachorganisation von *Novib*, wird in den Interviews mit den NGO-Vertretern dreimal als Geberorganisation genannt, diese Projekte liegen allerdings alle in der Vergangenheit. Gegenwärtig scheint *Oxfam* keine Projekte mehr im Bereich der Demokratieförderung in Ägypten zu unterstützen.

Der *Global Fund for Women* (GFW), 1987 in den USA gegründet, ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, die sich aus privaten Spenden finanziert. Ein Teil ihres Budgets kommt von der *Ford Foundation* und der *McArthur Foundation*. In dem Jahr 2003-2004 vergibt der *Global Fund for Women* 5,5 Mio. USD an 465 Frauenrechtsorganisationen in 103 Ländern.²⁷⁶ Am Beispiel des GFW kann der häufig genannte Vorteil von Nichtregierungsorganisationen veranschaulicht werden, die Prozedur der Mittelvergabe erheblich unbürokratischer gestalten zu können als staatliche Geber. Anträge auf finanzielle Unterstützung können jederzeit, in jedem Format und jeder Sprache, gestellt werden. Die vergebenen Beträge sind allerdings auch niedriger als bei den staatlichen Geberorganisationen: Beantragt werden können Summen zwischen 500 und 20.000 USD.

Die Unterstützung durch den Fond soll explizit flexibel und niedrigschwellig gehalten werden. Dennoch muss die beantragende NGO bestimmte Kriterien erfüllen, beispielsweise muss die Verwaltung und die Leitungsebene der NGO überwiegend mit Frauen besetzt sein. Bevor über die Vergabe von Mitteln entschieden wird, muss ein umfangreicher Fragenkatalog beantwor-

²⁷²a. a. O., S. 7-9.

²⁷³Novib (Hrsg.) (2005a) *Jaarverslag 2004*, Den Haag: Novib (http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/2004_JVS_Novib.pdf), abgerufen am 01.08.2005, S. 124.

²⁷⁴a. a. O., S. 42.

²⁷⁵<http://www.novib.nl/content/?type=article&id=6489&FromList=y>, abgerufen am 01.08.2005.

²⁷⁶Global Fund for Women (Hrsg.) (2004) *Women Daring to Lead. The Global Fund for Women Annual Report 2003-2004*, S. 9.

tet werden. Der GFW zielt auf Projekte kleiner NGOs mit Betonung auf deren Unabhängigkeit vom Staat. Ihre Arbeitsschwerpunkte sollen in den Bereichen *reproductive health*, Zugang zu Bildung, politische Partizipation, Gewaltvermeidung, wirtschaftliche Unabhängigkeit und Rechte von Minderheiten liegen.²⁷⁷ Die Informationen zur Vergabe von Mitteln sind auf der Website ausführlich in verschiedenen Sprachen erläutert, darunter auch Arabisch.²⁷⁸

Der GFW unterhält nur ein Büro in den USA und arbeitet bei der Einschätzung von Anträgen mit lokalen Beratern zusammen („scholars, activists, leaders and other professionals working to improve women’s human rights“) und/oder befragt ehemalige Nehmerorganisationen. Die lokalen Beraterinnen in Ägypten, wo einige Frauenorganisationen vom GFW unterstützt werden, sind zwei Aktivistinnen, die ihrerseits Direktorinnen zweier NGOs sind.²⁷⁹

Das US-amerikanische *Institute of International Education* (IIE) bezeichnet sich selbst als „organizer of democracy-building, civil society and human rights training initiatives in transitional societies“.²⁸⁰ Es bietet verschiedene Bildungsprogramme an, u.a. unterstützt es USAID bei der Ausbildung der Mitarbeiter, die ins Ausland geschickt werden. Sein *International Human Rights Internship Program* zielt seit 1989 darauf ab, Menschenrechtsorganisationen bei der Schulung ihrer Mitarbeiter und der Planung von Projekten zu unterstützen, außerdem soll damit der Erfahrungsaustausch unter Menschenrechtsorganisationen gefördert werden. Der Beirat ist international besetzt, überwiegend von Menschenrechtsaktivisten. Finanziert wird das Programm von der *Ford Foundation*, der *MacArthur Foundation*, der *Joyce Mertz-Gilmore Foundation*, dem norwegischen Außenministerium und der schwedischen Entwicklungsagentur SIDA.²⁸¹

Das IIE vergibt im Rahmen dieses Programms Mittel zwischen 1.000 und 10.000 USD, um Menschenrechtsaktivisten den zeitweiligen Aufenthalt in anderen Organisationen oder um Schulungen in bestimmten Bereichen zu ermöglichen.²⁸² Einige Aktivisten aus Ägypten werden zwischen 1990 und 2000 vom IIE gefördert, insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahre.

²⁷⁷<http://www.globalfundforwomen.org/3grant/>, abgerufen am 02.05.2005.

²⁷⁸<http://www.globalfundforwomen.org/arabic/grant/application.html>, abgerufen am 02.05.2005.

²⁷⁹a. a. O., S. 28.

²⁸⁰http://www.iie.org/Template.cfm?section=About_IIE, abgerufen am 03.05.2005.

²⁸¹<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=444\&WID=171>, abgerufen am 03.05.2005.

²⁸²<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?1=1\&WID=171\&CWID=452>, abgerufen am 03.05.2005.

Mitarbeitern von Menschenrechts-NGOs werden Auslandsaufenthalte und Schulungen finanziert und teilweise die Organisationen selbst unterstützt.²⁸³

Seit 1997 unterhält das IIE auch ein Büro in Kairo, das allerdings in erster Linie als Ausbildungszentrum für Beteiligte an USAID-Projekten im weiteren Entwicklungsbereich dient, und nicht direkt der Demokratieförderung zuzurechnen ist. Auch liegen mir keine Informationen zu NGO-Förderungen durch das IIE aus neuerer Zeit vor.

Die Darstellung der Geber-NGOs ließe sich noch lange fortsetzen, weitere Einzelbeschreibungen würden jedoch zu viel Raum einnehmen. Die wichtigsten Geber-NGOs und die typischen Förderformen sind genannt. Weitere Namen von nichtstaatlichen Geberorganisationen, die in den Interviews mit NGO-Vertretern genannt werden und die jeweils ein bis zwei NGOs aus der Auswahl der Arbeit fördern oder gefördert haben, sind: die französische NGO *Agir ensemble pour les droits de l'homme*²⁸⁴, das kanadische *Committee to Protect Journalists*, die Frauenrechtsorganisation *Equality Now*²⁸⁵, der *International Church Council*, die *International Commission for Jurists*²⁸⁶, das *Lawyers Committee for Human Rights*, die *Organisation mondiale contre la torture*²⁸⁷, die *Minority*

²⁸³<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?cwid=418&WID=171>, abgerufen am 03.05.2005.

²⁸⁴Diese NGO hat zwei ägyptische Partnerorganisationen und vergibt Projektmittel zwischen 1.000 und 10.000 EUR, vgl. <http://www.aedh.org>, abgerufen am 11.08.2005.

²⁸⁵Diese internationale NGO mit Büros in New York, London und Nairobi, gegründet 1992, unterstützt neben vielen anderen NGOs auch eine ägyptische Frauenorganisation bei deren Kampagne gegen die Genitalverstümmelung bei Frauen. Vgl. *Equality Now* (Hrsg.) (2005) *Agents of Change. Annual Report 2004*, New York: Equality Now, S. 18.

²⁸⁶Eine 1952 in Berlin gegründete Organisation mit Sitz in Genf, die 60 Juristen aus unterschiedlichen Ländern umfasst, die sich besonders um Menschenrechtsbelange kümmern. Vgl. <http://www.icj.org>, abgerufen am 20.10.2005. U.a. der schwedische Zweig dieser NGO, deren Nahostabteilung 1989 gegründet wird und die vollständig von SIDA finanziert wird, ist in Kairo bekannt und arbeitet dort mit drei NGOs aus der Auswahl der vorliegenden Arbeit zusammen. Vgl. <http://www.icj-sweden.org/>, abgerufen am 20.10.2005.

²⁸⁷Die OMCT führt einige Projekte im Bereich Menschenrechts- und Demokratieförderung durch, an denen verschiedene NGOs weltweit beteiligt sind und die von der EU finanziert werden, vgl. *European Initiative for Democracy and Human Rights* (Hrsg.) (2001) *Macro Projects Compendium 2001*, Brüssel: European Commission, EuropeAid Co-operation Office. Möglicherweise werden im Rahmen dieser Projekte auch ägyptische NGOs unterstützt. Das Netzwerk könnte der finanziellen Förderung oder auch nur dem Informationsaustausch zwischen den Partnerinstitutionen dienen. Vgl. *Observatory for the Protection of Human Rights Defenders* (Hrsg.) (2003b) *Human Rights Defenders on the Front Line - Annual Report 2002*, Genf: Federation internationale pour les droits de l'homme/Organisation mondiale contre la torture, Annex 1.

*Rights Group*²⁸⁸, die *MacArthur Foundation*, das *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (Interights)*²⁸⁹ und *Womankind Worldwide*²⁹⁰.

Neben diesen in den Interviews mit NGO-Vertretern genannten Namen sind an anderer Stelle weitere nichtstaatliche Geberorganisationen erwähnt, die für eine Förderung der ägyptischen Demokratie- und Menschenrechtsgruppen in Frage kommen oder diese bereits fördern. El-Borai nennt zahlreiche weitere mögliche Geber-NGOs: das niederländische *Humanist Institute for Development Cooperation*²⁹¹, das schwedische *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law*²⁹², das *Center for Development and Population Activities*²⁹³, die *John Merck Foundation*²⁹⁴, die *Reebook Foundation*, die *Shaler Adams Foundation* und die *Tides Foundation*. Carapico nennt darüber hinaus noch die *Joyce Mertz-Gilmore Foundation*, die v.a. in den palästinensischen Gebieten aktiv sei, und das *Carter Center* des ehemaligen Präsidenten Jimmy Carter, das u.a. in den palästinensischen Gebieten, in Ägypten und im Jemen aktiv

²⁸⁸Britische NGO, publiziert seit 1970 Berichte über Minderheiten weltweit. Finanziert im Jahr 1995 einen Bericht zu ägyptischen Kopten.

²⁸⁹Menschenrechtszentrum mit Sitz in London, gegründet 1982. Es arbeitet gemeinsam mit einer Abteilung der *School of Oriental and African Studies* der Universität London an einem Projekt zu Ehrenmorden, im Rahmen dessen verschiedene NGOs weltweit gefördert und beteiligt werden, u.a. eine ägyptische NGO. Vgl. <http://www.soas.ac.uk/honourcrimes/index.htm>, abgerufen am 20.10.2005.

²⁹⁰NGO mit Sitz in London, gegründet 1989. Vgl. <http://www.womankind.org.uk/>, abgerufen am 20.10.2005.

²⁹¹HIVOS unterstützt weltweit Organisationen, die ihre Ziele teilen. Dafür steht jährlich ein Budget zwischen 100.000 und 280.000 EUR zur Verfügung. Auf der Webseite der Organisation werden in der Liste der „Partner“ keine ägyptischen NGOs angeführt, die unterstützt werden oder wurden. Auch die von mir befragten NGO-Vertreter erwähnen HIVOS nicht als Geberorganisation. Vgl. <http://www.hivos.nl>, abgerufen am 19.05.2005 und *Humanist Institute for Development Cooperation* (Hrsg.) (2002) *HIVOS Human Rights Policy Document*, (<http://www.hivos.nl/index.php/content/download/1598/11436/file/phpkCml3c.pdf>), abgerufen am 19.05.2005, S. 25.

²⁹²Unabhängiges Forschungsinstitut, das mit der Universität Lund in Schweden zusammenarbeitet. Sein Ziel ist die Förderung der Menschenrechte durch Forschung und Ausbildung. Finanziert wird es überwiegend aus SIDA-Mitteln. Neben der akademischen Tätigkeit in Schweden unterstützt das Institut auch Menschenrechtsorganisationen und Regierungen weltweit. Vgl. <http://www.rwi.lu.se/institute/aboutrwi.shtml>, abgerufen am 19.05.2005.

²⁹³Das CEDPA ist eine internationale Frauenorganisation mit Sitz in den USA, die zu ihren Tätigkeitsbereichen „Gender and Governance“ zählt und ein Büro in Kairo unterhält. Insofern kommt sie in Frage für eine Förderung in unserem Bereich bzw. fördert Projekte, die mir nicht bekannt sind. Auf ihrer Website gibt die NGO an, aktuell eine einjährige Unterstützung durch das US-Außenministerium im Rahmen von dessen „Middle East Partnership Initiative“ zu erhalten. Im Rahmen von diesem Projekt werde CEDPA auch mit lokalen Frauenorganisationen zusammenarbeiten, die ihm durch den *National Council for Women* vermittelt würden, ist auf der Website zu lesen. Vgl. <http://www.cedpa.org/egypt>, abgerufen am 26.04.2005.

²⁹⁴Vgl. <http://www.jmfund.org>.

sei.²⁹⁵ Auch spezialisierte Gruppen wie die *International Federation of Journalists* sind oder waren in dem Feld aktiv.

All diese NGOs würden sicherlich eine eingehende Behandlung verdienen; hierfür wäre jedoch mehr Raum erforderlich als in der vorliegenden Arbeit zur Verfügung steht. Die obige Aufzählung hat verdeutlicht, welche Vielzahl an unterschiedlichen Organisationen den ägyptischen NGOs zur Verfügung steht, um bei ihnen Mittel einzuwerben oder andere Formen der Kooperation mit ihnen einzugehen. Die in den Interviews genannten nichtstaatlichen Geberorganisationen sind bereits zahlreich und vielfältig. Die Liste der weiteren Geber-NGOs, die in den Interviews nicht genannt werden, aber als mögliche Geber in Frage kommen, zeigt, dass die Vielfalt noch größer sein dürfte als die hier beschriebene.

Es soll hier noch kurz auf ein Phänomen hingewiesen werden, das bisher in diesem Abschnitt nicht erwähnt wird. Es spielt in der herkömmlichen Entwicklungszusammenarbeit zunehmend eine Rolle und ist auch im Bereich der Demokratieförderung zu bemerken: die Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen, deren Aktivitäten sich kaum mehr von kommerzieller Betätigung abgrenzen lassen. Auch wenn solche Organisationen als nicht gewinnorientierte Organisationen auftreten und Rechtsformen haben, die diesem Anspruch entsprechen, sind sie im Grunde Firmen, die die Programme von Regierungen umsetzen und Vertragnehmer von Regierungsagenturen sind.

Ein Beispiel ist die *America's Development Foundation* (ADF). 1980 gegründet, bezeichnet sie sich als US-amerikanische Nichtregierungsorganisation mit dem Ziel der „internationalen Entwicklung der Demokratie“.²⁹⁶ Die meisten der Tätigkeitsbereiche der ADF können unter die Rubrik Demokratieförderung gefasst werden: Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, Wahlen, Kommunalverwaltung, Förderung der Zivilgesellschaft.²⁹⁷ Über ihre Finanzquellen gibt die ADF auf ihrer Website keine Auskunft. Aus den durchgeführten Projekten kann jedoch geschlossen werden, dass sämtliche Projekte aus öffentlichen Mitteln, insbesondere von USAID, finanziert werden. Die ADF ist damit eine Art Implementierungsagentur der USAID, deren Aktivität sich nicht mehr von einer Firma unterscheiden lässt, die sich um öffentliche Aufträge bewirbt.²⁹⁸

²⁹⁵Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 29.

²⁹⁶<http://www.adfusa.org/home.htm>, abgerufen am 02.05.2005.

²⁹⁷<http://www.adfusa.org/home.htm>, abgerufen am 02.05.2005.

²⁹⁸Vgl. verschiedene Projektbeschreibungen unter <http://www.adfusa.org>, abgerufen am 02.05.2005. In Ägypten ist ADF seit 1997 aktiv. Ihr größtes Projekt ist dort die Beteiligung

5.5 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Aus der vorangegangenen Darstellung ist deutlich geworden, dass es bestimmte Darstellungs- und Verhaltenweisen der Geberorganisationen gibt, die allen oder fast allen gemeinsam sind. Trotz aller Vielfalt in Herkunft und Motivation der Geberorganisationen ist eine gewisse Gleichförmigkeit der Aktivitäten festzustellen: so werden insbesondere Schulungen, Konferenzen und Publikationen zum Thema Menschenrechte und Demokratie finanziert, die sich sehr ähnlich sind und manchmal sogar den gleichen Titel tragen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Demokratie- und Menschenrechtsförderung in den letzten 15 Jahren an Bedeutung gewonnen hat und sehr viele Geberorganisationen sie als eines ihrer Ziele oder ihr alleiniges Ziel angeben. Seitens der Organisationen der herkömmlichen Entwicklungspolitik ist eine Hinwendung zu den Themen Demokratie und Menschenrechte zu verzeichnen, sowohl auf staatlicher Seite in den Entwicklungsministerien und -agenturen als auch auf nichtstaatlicher Seite beispielsweise in den religiösen Hilfsorganisationen.

Auf staatlicher Seite ist eine institutionelle Verschiebung des Zuständigkeitsbereichs für die Entwicklungspolitik, die auf eine Demokratieförderung abzielt, in Richtung Außenministerien festzustellen. Meist ist die Demokratieförderung eines Landes von Beginn an dort angesiedelt. Dies trifft auf die USA zu, auf Großbritannien und auf die nordischen Länder.²⁹⁹ Auf europäischer Ebene ist die Generaldirektion für Außenbeziehungen zuständig, in Deutschland beansprucht das Auswärtige Amt diesen Bereich zunehmend für sich.

Parallel dazu ist ein Siegeszug der Organisationsform der politischen Stiftungen zu verzeichnen, die alleine zur Förderung der Demokratie gegründet werden. Dies ist auch auf die als Erfolg bewertete Arbeit der deutschen politischen Stiftungen zurückzuführen. Anfang der 1980er Jahre werden die US-amerikanischen Stiftungen nach ihrem Vorbild gegründet, gegen Ende der 1980er Jahre und durch die 1990er Jahre hindurch folgen die skandinavischen Menschenrechtsfonds und weitere einzelne Stiftungen mit ähnlicher Struktur und ähnlichen Aktivitäten, wie die *Westminster Foundation* und *Rights & De-*

an dem von USAID finanzierten *NGO Service Center*, wo sie für das *Office of Civil Society Strengthening and Promotion* zuständig ist. In diesem Rahmen organisiert die ADF verschiedene Schulungen für NGOs. Vgl. http://www.adfusa.org/countries_egypt.htm, abgerufen am 02.05.2005. ADF hat inzwischen auch ein eigenes Büro in Ägypten, das von einem ehemaligen Mitarbeiter des *NGO Service Center* geleitet wird, wie aus den Kontaktinformationen unter http://www.adfusa.org/adf_contacts_egypt.htm, abgerufen am 02.05.2005, ersichtlich ist.

²⁹⁹Vgl. auch Sorbo, Gunnar (Hrsg.) (2002) *A Review of Ireland Aid's Human Rights and Democratisation Scheme*, (<http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD>), abgerufen am 16.05.2005, S. 44.

mocracy, in neuester Zeit kommen Stiftungen auf zwischenstaatlicher Ebene hinzu.

Man kann sicher sagen, dass die Demokratieförderung im Verlauf der 1990er Jahre zum neuen Paradigma der Entwicklungspolitik, wenn nicht der gesamten Außenpolitik und der internationalen Beziehungen, geworden ist. Es sind offensichtlich genügend Akteure, Programme und Aktivitäten auf ausreichend hoher Ebene vorhanden, dass man von einer Art internationalem Regime der Demokratieförderung sprechen kann, wie dies Carapico tut. Zwar beziehen sich die Darstellungen der Geberorganisationen in der vorliegenden Arbeit nur auf ein einzelnes Zielland, das dazuhin zu den am meisten geförderten Ländern der Welt zählt. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Situation mindestens in denjenigen Ländern, in denen eine solche externe Einflussnahme möglich ist, ähnlich ist. Es wird in den Darstellungen der Geberorganisationen ja auch mehrfach festgestellt, dass in die arabische Welt weniger Fördermittel der direkten Demokratieförderung als in andere Weltregionen fließen. Daraus kann geschlossen werden, dass sich in anderen geförderten Ländern ein ähnlich vielfältiges und komplexes Bild der Gebergemeinschaft zeigt.

Bei allen Gemeinsamkeiten und global festzustellenden Trends sind jedoch auch Unterschiede zu verzeichnen. In der rhetorischen und tatsächlichen Betonung bestimmter Bereiche der Demokratieförderung lassen sich Unterschiede erkennen, die Rückschlüsse auf die unterschiedlichen normativen Grundlagen und politischen Strategien der Geber zulassen. So wird in den USA bei allen (staatlichen wie nichtstaatlichen) Beteiligten besonders die Freiheit als höchstrangiger Wert betont, wenn von Demokratie die Rede ist; die Förderung einer freien Marktwirtschaft spielt dabei eine zentrale Rolle. Darüber hinaus hat die US-Demokratieförderung einen ausgeprägt strategischen und sicherheitspolitischen Schwerpunkt, der in neuester Zeit auch die gewaltsame Durchsetzung der gewünschten Regierungssysteme einschließt.³⁰⁰

Der Krieg der USA gegen den Irak, dessen Zielsetzung offiziell u.a. die Demokratieförderung ist, wird von den meisten anderen Gebern nicht gutgeheißen. Die EU beispielsweise betont bei der Umsetzung ihrer Ziele im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung gerne ihre nicht-konfrontative Herangehensweise. In der Präambel einer der Menschenrechtsverordnungen werden die Aktivitäten der Gemeinschaft als „Produkt einer positiven und konstruktiven Herangehensweise“ bezeichnet. Menschen-

³⁰⁰Vgl. dazu auch die Ausführungen von Adam, der die deutsche „entwicklungsorientierte“ Demokratieförderung der US-Strategie gegenüberstellt: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Das mühsame Geschäft der Demokratisierung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/fulltext/iez/01385toc.htm>), abgerufen am 09.05.2005, S. 17.

rechte und demokratische Prinzipien seien Gegenstand eines Dialogs, der „Maßnahmen zur Achtung dieser Rechte und Prinzipien herstellen kann“.³⁰¹ Ziel der europäischen Menschenrechtspolitik sei es, auch in schwierigen Situationen den Dialog mit Regierung, Opposition, Eliten und Zivilgesellschaft in den Zielländern zu suchen, um konstruktiv an Lösungen mitzuarbeiten, schreibt Heinz.³⁰² Im Gegensatz zu den USA spielt in der europäischen Demokratieförderung mindestens bisher die Option eines Krieges im Namen der Demokratie keine Rolle. Bei der Entwicklung der europäischen Eingreiftruppe etwa wird das Fehlen oder der Zusammenbruch demokratischer Strukturen nicht als Grund zum Einmarsch genannt.³⁰³

Seitens verschiedener nichtstaatlicher Geberorganisationen wird explizit Kritik an der US-Politik geäußert. In einem Bericht der niederländischen *Novib* heißt es beispielweise:

„The tougher international climate did not make *Novib's* work any easier in 2004. The 'war against terrorism' continued to strongly influence international relations. It is becoming more difficult to overcome the objectifiable contradiction of poor and rich in the world as it gets perceived more and more as overlapping with the ideological contradictions of West vs. non-West or West vs. Islamic. Critical civic organisations are approached with suspicion. Transparency and the control over spending are becoming more important for *Novib's* counterparts, and also cost more money.“³⁰⁴

Was die Adressaten der Förderung angeht, ist angesichts der obigen Darstellungen grundsätzlich festzustellen, dass ein hoher Anteil an staatlichen Stellen darunter ist, trotz aller Zivilgesellschaftsrhetorik. Die internationalen Organisationen arbeiten fast ausschließlich mit staatlichen oder quasi-staatlichen Stellen zusammen bzw. lassen staatliche Stellen ihre Unterstützung weiter vermitteln. Dabei ist die *European Initiative for Democracy and Human Rights* eine Ausnahme. Auch die politischen Stiftungen arbeiten überwiegend mit staatlichen Stellen zusammen, sowie einige der nichtstaatlichen Geberorganisationen. Die Förderung der NGOs, die ja im Zentrum der vorliegenden

³⁰¹European Commission (1999b) *Council Regulation (EC) No. 976 / 1999 of 29 April 1999*, in: Official Journal of the European Communities, 08.05.1999, S. 8–14, hier: S. 9.

³⁰²Heinz, Wolfgang (2003) *Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Eurokolleg Nr. 47, S. 10.

³⁰³Vgl. Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 40–41.

³⁰⁴Novib (Hrsg.) (2005b) *Novib in 2004. Summary Annual Report*, Den Haag: Novib (<http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/samenvatJaarvrs04Eng.doc>), abgerufen am 01.08.2005, S. 17.

Arbeit steht und aufgrund derer die Geberorganisationen in die Darstellung eingegangen sind, ist bei vielen nur ein kleiner Teil ihrer jeweiligen Demokratieförderungsaktivitäten. Trotz der hohen Zahl an Geberorganisationen, die den ägyptischen NGOs zur Mitteleinwerbung zur Verfügung stehen, sind die Summen, die für deren Förderung aufgewendet werden, vergleichsweise gering. Dies ist in den obigen Ausführungen an verschiedenen Stellen angeklungen und wird im folgenden Kapitel noch einmal detailliert diskutiert. Im Anschluss an dieses Kapitel findet sich in Abbildung 5.1 auf S. 245 ein Überblick über die verschiedenen Gebertypen mit einer Auswahl von Geberorganisationen, die die in der vorliegenden Arbeit analysierten NGOs fördern oder in der Vergangenheit gefördert haben. Es sind darin möglichst viele der Geberorganisationen aufgeführt, die in den Interviews (und in diesem Kapitel) genannt werden; die Liste ist jedoch nicht vollständig. Die quantitative Verteilung der Organisationen auf die verschiedenen Gebertypen wird jedoch ungefähr wiedergespiegelt.

<i>Typ</i>	<i>Nationalität/Subtyp</i>	<i>Beispiele</i>
Internationale Organisation	Vereinte Nationen	United Nations Development Programme (UNDP) United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) Weltbank
	Europäische Union	European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Euro-Mediterranean Human Rights Network
Nationalstaat	USA	United States Agency for International Development (USAID) Botschaft USA (Human Rights and Democracy Fund)
	Kanada	Canadian International Development Agency (CIDA)
	Skandinavien	Danish Agency for International Development Assistance (DANIDA) Swedish International Development Co-operation Agency (SIDA) Norwegian Agency for Development Co-operation (NORAD) Botschaft Finnland (Finnish Fund for Local Co-operation)
	Niederlande	Botschaft Niederlande (Governance Fund, Human Rights Fund)
	Großbritannien	Foreign and Commonwealth Office (Global Opportunities Fund) Botschaft Großbritannien British Council (Human Rights Project Fund)
	Irland	Botschaft Irland (Human Rights and Democratisation Fund)
	Schweiz	Botschaft Schweiz (Swiss Fund)

Politische Stiftung	Deutschland	Konrad-Adenauer-Stiftung Friedrich-Ebert-Stiftung Friedrich-Naumann-Stiftung Heinrich-Böll-Stiftung
	USA	National Endowment for Democracy (NED) National Democratic Institute for International Affairs (NDI)
	Großbritannien	Westminster Foundation
	Kanada	Rights & Democracy
	Skandinavien	Norwegian Human Rights Fund Swedish NGO Foundation for Human Rights
Nichtstaatliche Organisation	Private Stiftung	Ford Foundation Soros Foundations Network (und Open Society Institute) MacArthur Foundation
	Religiöse NGO	Misereor Diakonia (Frikyrkan Hjälper) Fastenopfer
	Andere NGO	Novib Global Fund for Women Equality Now Agir ensemble pour les droits de l'homme Organisation mondiale contre la torture Oxfam International Commission for Jurists Minority Rights Group
Geberkonsortium oder -koalition		Asian Coalition for Housing Rights Beijing Trust Fund

Tabelle 5.1: Geberorganisationen, die ägyptische Menschenrechts- und Demokratie-NGOs fördern

Kapitel 6

Die Kooperation zwischen Geber- und Nehmerorganisationen

Externe finanzielle Unterstützung spielt in allen Bereichen der ägyptischen Gesellschaft eine direkte oder indirekte, größere oder kleinere Rolle. Zu den Empfängern externer Förderung gehören Ministerien, Parlament, Polizei und Militär, Gerichte, Kommunalverwaltungen, Universitäten und Forschungsinstitute, Bibliotheken, Wirtschaftsverbände usw. Die Beträge an offizieller Entwicklungshilfe pro Kopf, die nach Ägypten fließen, sind unter den höchsten der Welt. Nach Berechnungen der Weltbank erreicht die Entwicklungshilfe für Ägypten im Jahr 1991 eine Spitze von fast 7,5 Milliarden USD. In den darauf folgenden Jahren nimmt der Betrag ab, für das Jahr 2000 nennt sie jedoch immer noch einen Betrag von 4,7 Milliarden USD. In den 1990er Jahren fließen aus den USA durchschnittlich eine Milliarde USD jährlich nach Ägypten, die gleiche Summe kommt aus der EU hinzu (wenn man die EU-Beiträge und die Einzelbeiträge aus den Mitgliedstaaten zusammen rechnet).¹ Zaki schätzt 1995, dass die amerikanische Hilfe an Ägypten in den Jahren zwischen 1975 bis 1991 jeweils ungefähr 10% des Bruttoinlandprodukts beträgt.²

Vor diesem Hintergrund muss die Förderung der Menschenrechts- und Demokratie-NGOs gesehen werden. Es ist keineswegs der Fall, dass mit diesen nur ein kleines Segment der Gesellschaft auf externe finanzielle Unterstützung angewiesen ist, dies ist vielmehr ein durchgehendes Merkmal aller ägyptischer Institutionen und Gesellschaftsbereiche. Die externe Förderung der NGOs wird trotz dieses Kontextes im Vergleich deutlich negativer darge-

¹World Bank (Hrsg.) (2001b) *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Arab Republic of Egypt*. Report No. 22163-EGT, S. 31.

²Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 183-186.

stellt. In erster Linie gilt dies für die ägyptische Presse, von deren Kampagnen gegen diese NGOs noch zu sprechen sein wird. Aber auch die sozialwissenschaftliche Literatur aus und über Ägypten stellt die finanzielle Förderung extrem negativ dar. Häufig wird angedeutet oder offen kritisiert, dass die NGOs durch die Förderung ein unverhältnismäßiges Luxusleben führten. Qandil schreibt, die Bürgerorganisationen würden mit Hilfen aus dem Ausland „überschüttet“. Die Geber übten so einen „gefährlichen Einfluss“ auf die ägyptische Gesellschaft aus.³ In einer Studie des *Al-Ahram Center* heißt es:

„In fact, foreign funding is not the cornerstone issue, but rather certain negative phenomena that have been raised by certain individuals within associations (especially rights organizations) after certain parties with political leanings have joined certain associations and shifted their political struggles into that realm. Their political orientations are at time incompatible with the issues they ostensibly support. In addition, more mercenary individuals have penetrated NGOs – supposedly voluntary, non-profit associations – and entered the ranks of those who deal with international funding institutions.“⁴

Solche Organisationen seien moralisch korrumpiert, heißt es in dem Text weiter. Wie in dem Zitat, werden auch im weiteren Text keinerlei konkrete Angaben gemacht. Welches die erwähnten Vereinigungen und geschäftstüchtigen Individuen sind und welche ihrer politischen Überzeugungen mit welchen anderen Zielen nicht übereinstimmen, bleibt im Dunkeln.

Khalil meint (weniger dramatisch als die genannten ägyptischen Autoren, aber auch deutlich negativ), es sei im Bereich der NGO-Förderung ein „regelrechter Markt“ entstanden, der das Problem der Kommerzialisierung der Aktivitäten und der Abhängigkeit der Organisationen aufwerfe.⁵ Lübben und Fawzy argumentieren ähnlich:

„Die Intellektuellen wurden somit zunehmend in die sich immer mehr vor allem in Kairo ausbreitende ‚NGO-Szene‘ integriert, die fast ausschließlich von ausländischen Geldgebern finanziert wird. [...] Auch die Arbeitsschwerpunkte richteten sich immer weniger nach ideellen Zielen, sondern nach dem, was gerade gefragt

³Qandil, Amani (2003): *Al-muḡtamaʿ al-madanī*, in: *Ad-dīmūqrāṭīya*, 3. Jahrg., Nr. 9, Januar 2003, S. 69-82, an div. Stellen, z.B. S. 76 und 81.

⁴Abd El-Wahab, Ayman El-Sayed (2000) *The Law on Non-Governmental Associations. Towards the Stimulation of Civil Society in Egypt*, Kairo: Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Kurasat Istratijija (Strategic Papers) 89, S. 29.

⁵Khalil, Georges N. (1997) *Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten*, in: *Orient*, 38, Nr. 3, S. 456–464, hier: S. 462-463.

war und wofür man internationale Gelder locker machen konnte. Es häuften sich Trainingskurse für ‚Menschenrechtsfacilitators‘ und NGO-Management, Hochglanzbroschüren über die Frauenfrage und Menschenrechte wurden gedruckt, oft noch in englischer Sprache, damit sie von den Finanziers verstanden werden konnten: Daß die Bevölkerung dies nicht lesen konnte, war gleichgültig. In den Fünf-Sterne-Hotels inszenierte die Kairoer NGO-Elite mit staatstragenden Intellektuellen ‚Zivilgesellschaft‘ und ließ sich die Aufführung gut bezahlen.“⁶

Ganz ähnliche Darstellungen kursieren unter den NGO-Mitarbeitern selbst. So weisen einige in Interviews darauf hin, dass viele Direktoren von NGOs „plötzlich“ teure Autos und Häuser besitzen würden. Viele NGO-Mitarbeiter sind davon überzeugt, dass sich die meisten (anderen) NGOs an den Mitteln der Geberorganisationen bereicherten, wüssten, wo die ergiebigsten Quellen sind und übermäßig davon profitierten. Auch hier werden häufig die Luxushotels erwähnt, in denen Konferenzen und Tagungen der NGOs stattfinden. Von verschiedenen Interviewpartnern wird die Anekdote von irgendeinem NGO-Direktor erzählt, der darauf bestanden habe, bei Reisen zu internationalen Konferenzen immer im 5-Sterne-Hotel untergebracht zu werden:

„Vielleicht sind es zum Teil nur Medienkampagnen und Gerüchte, und es gibt auch sehr viel Klatsch und Misstrauen und Konkurrenzdenken unter den NGOs. Aber es stimmt auch ein bisschen. Wenn der Direktor einer NGO mit einem Gehalt von 150 EGP im Monat anfängt und nach zwei Jahren kauft er eine Wohnung für 2 Millionen, dann ist das doch erstaunlich. Und es gibt auch viele, die nicht klug genug sind, es zu verbergen. Sie wollen Erste-Klasse-Flüge, wenn sie auf Konferenzen fliegen, und sie wollen in 5-Sterne-Hotels untergebracht werden, und sie sagen das auch. Die Geber wissen das nicht wirklich. Sie sehen nur die Berichte. Nur wenn es eine Buchprüfung gibt, könnten sie es nachvollziehen, aber auch Bücher kann man fälschen. Da muss man dann sehen, wer der Buchhalter der NGO ist, ob es zufällig der Vetter des Direktors ist.“

Auf die in diesen Zitaten angeführten Argumente zur Wirkung der externen Förderung (wie z.B. der Vorwurf der Entfremdung von der ägyptischen Gesellschaft) wird in Abschnitt 6.3 näher eingegangen. Hier interessiert zunächst

⁶Fawzy, Essam und Lübben, Ivesa (1999) *Rückfall in die Untertanengesellschaft: Das neue ägyptische Vereinsgesetz*, in: INAMO, 1999, Nr. 19, S. 29–33, hier: S. 30.

nur die Feststellung, dass die externe NGO-Förderung mit übermäßigem Luxus in Zusammenhang gebracht wird und offenbar allgemein ein Eindruck von Mittelverschwendung vorherrscht. Um zu prüfen, ob solche Eindrücke berechtigt sind, sollte ein Blick auf die quantitativen Dimensionen der NGO-Förderung geworfen werden. Dies gestaltet sich jedoch nicht ganz einfach.

Unter den NGOs wird zwar heftig über Prinzipien und theoretische Grundlagen der finanziellen Unterstützung debattiert, über die jeweiligen tatsächlichen Kooperationen mit Geldgebern wird jedoch überwiegend geschwiegen. Die wenigsten NGO-Vertreter wissen, mit welchen Gebern andere NGOs zusammenarbeiten, teilweise wissen NGO-Mitarbeiter unterhalb der Leitungsebene nicht, welche Geber die eigene Organisation fördern. Generell ist eine gewisse Vorsicht, wenn nicht sogar Misstrauen zu bemerken, sich mit anderen NGOs über die konkrete Zusammenarbeit mit den Gebern auszutauschen. Ein Aktivist meint dazu:

„Die verfügbaren Mittel werden weniger. Es gibt ein paar Organisationen, die keine Probleme haben, z.B. [...]. Sie haben immer viel Geld. Aber wir tauschen uns darüber nicht aus, wir reden nicht darüber. Sie sprechen mit niemandem über Geld. Wir arbeiten zwar zusammen, aber das ist rein geschäftlich. Ich spreche immer über unsere Geber, aber die anderen nicht. Man muss hier auch vorsichtig sein mit dem, was man sagt.“

In den meisten Interviews mit NGO-Vertretern wird dies auf die eine oder andere Art bestätigt. Über die konkreten Wege der Finanzierung werde nicht gesprochen, heißt es. Eine Aktivistin meint sogar, dass in der NGO-Szene alle lügen würden, wenn es um Geld gehe, da die Konkurrenz untereinander stark ausgeprägt sei.

Die Unklarheit über die tatsächlichen Verhältnisse und die Dimensionen der Förderung führt häufig zu Spekulationen über Summen und Geldgeber, die bisweilen den Charakter von Verschwörungstheorien annehmen. Parallel dazu wird immer wieder von NGO-Vertretern darauf hingewiesen, dass eine Offenlegung der finanziellen Verhältnisse der NGOs notwendig sei. In den Interviews wird mir regelmäßig versichert, dass man „nichts zu verbergen“ und „keine Geheimnisse“ bezüglich der eigenen externen Finanzierung habe. „Die Anderen“ weigerten sich jedoch leider überwiegend, die gleiche Offenheit an den Tag zu legen. Diese Aussage kann schon als Topos bezeichnet werden, so häufig und gleichförmig taucht sie in den Interviews auf. Der Aufruf zur Transparenz innerhalb der NGO-Szene existiert seit Beginn der Auseinandersetzung um die NGO-Förderung. So ist in einer Sonderausgabe der CIHRS-Zeitschrift *Sawasiyah* zur Menschenrechtsbewegung in Ägypten aus

dem Jahr 1996 nachzulesen, wie verschiedene Aktivisten und Intellektuelle die geförderten NGOs dazu aufrufen, die Namen ihrer Geber und die erhaltenen Beträge zu veröffentlichen.⁷

Angesichts der geschilderten gespannten Atmosphäre ist ein nüchterner Blick auf die tatsächlichen Dimensionen der Förderung angebracht. Trotz der Beteuerungen der NGO-Vertreter und der nunmehr über ein Jahrzehnt alten Forderung nach Transparenz gestaltet es sich jedoch nicht ganz einfach, von den NGOs konkrete Zahlen und Daten zu ihrer externen Förderung zu erhalten. Es ist so gut wie kein veröffentlichter Bericht zu finden, in dem das Budget einer NGO mit Angabe der Geberorganisationen tatsächlich offen gelegt wird. Zwar sind einzelne Fälle zu finden, in denen in NGO-Berichten Zahlen dazu genannt werden. Das *Center for Human Rights Legal Aid* beispielsweise veröffentlicht in seinem Jahresbericht für das erste Jahr seiner Aktivität 1995 sein Budget. In den Berichten aus den späteren Jahren seiner Aktivität fehlt eine solche Darstellung jedoch wieder.⁸

Will man Informationen zur quantitativen Dimension der Förderung haben, müssen einzelne Angaben zusammengetragen werden, die sich verstreut in den Publikationen der NGOs finden. So wird bei der Darstellung einzelner Projekte in den Zeitschriften der NGOs bisweilen erwähnt, wer das Projekt gefördert hat; in Berichten verschiedener NGOs werden Listen der Organisationen aufgeführt, die in dem betreffenden Jahr zu den Geldgebern zählen. Selten werden in solchen Darstellungen auch Summen genannt. Für die vorliegende Arbeit können diese vereinzelt Informationen ergänzt werden durch die Aussagen vieler NGO-Vertreter in den Interviews. Indem die vorhandenen Informationen mit diesen Aussagen zusammengeführt werden, soll im folgenden Abschnitt eine Schätzung der quantitativen Dimensionen der NGO-Förderung vorgenommen werden.

6.1 Quantitative Dimensionen der Förderung

6.1.1 Zahlen zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung

An verschiedenen Stellen der vorliegenden Arbeit, insbesondere im Kapitel zu den Geberorganisationen, sind bereits Zahlen zum Umfang der Demokratiefördermittel insgesamt genannt worden. Sichtet man diese Zahlen, ergeben sich daraus zunächst stark aggregierte Daten zu den offiziellen US-Gebern und

⁷o.A. (1996d) *Problematics of the Relationship Between the Human Rights Movement, the State, and the Intellectual Community*, in: Sawasiah, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 10-12.

⁸Vgl. Sayami, Susanne (1998) *Hintergründe und Reichweite gesellschaftlicher Selbstorganisation im heutigen Ägypten. Zwei Fallbeispiele*, unveröff. Magisterarbeit Universität Hamburg, Hamburg, S. 83.

der EU. Sowohl Burnell als auch Youngs geben an, dass die USA in den 1990er Jahren weltweit jährlich 700 Mio. USD für Demokratisierungshilfen aufwenden.⁹ Die EU hat nach Youngs' Schätzung insgesamt weltweit gegen Ende des Jahrhunderts ungefähr 800 Mio. USD pro Jahr für „politischen Hilfen“ aufgewendet, dreimal so viel wie zu Beginn der 1990er Jahre. Darin sind offensichtlich auch die Summen enthalten, die in den einzelnen Mitgliedsstaaten für die Demokratieförderung aufgewendet werden und nicht nur die EU-Mittel selbst.¹⁰ Unter den einzelnen Geberorganisationen gibt USAID offensichtlich die höchsten Summen aus. Carapico nennt für das Jahr 1991 als Gesamtbudget des „Center for Democracy and Governance“ in USAID die Summe von 165 Mio. USD, die weltweit vergeben wird.¹¹ 1999 beträgt das Gesamtbudget von USAID im Bereich „building sustainable democracies“ nach Darstellung Burnells bereits 515 Mio. USD¹², für das Jahr 2000 nennt Carapico den Betrag von 649 Mio. USD.¹³ Verglichen mit dem Gesamtbudget des EU-Programms *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR), das sich von 59 Mio. EUR im Jahr 1994 auf 102 Mio. EUR im Jahr 2001 steigert¹⁴, nehmen sich diese Summen beeindruckend aus.

Für den Zusammenhang der NGO-Förderung in einem konkreten Ziel-land, der für unsere Schätzung ausschlaggebend ist, sind diese Zahlen jedoch nicht ohne weiteres zu gebrauchen. Die Zahlen sagen nicht viel über die konkrete Form der Förderung aus. Wie an anderer Stelle dargestellt wird, fließen beispielsweise die USAID-Gelder in Ägypten fast ausschließlich an staatliche und staatsnahe Institutionen und nur in seltenen Fällen an die NGOs, um die es hier geht. Diese Zahlen können nur sehr eingeschränkt als Grundlage für eine Schätzung der NGO-Förderung herangezogen werden.

Es gibt in der Literatur einzelne Hinweise, dass im Bereich der Demokratieförderung nicht unbedingt der größte Teil der Fördermittel aus den USA stammt. So hat Youngs berechnet, dass die EU in den Jahren 1996 bis 1999 in

⁹Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 49 und Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 31.

¹⁰a. a. O., S. 31.

¹¹Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 4.

¹²Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 49.

¹³Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 4.

¹⁴Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 31.

den südlichen Mittelmeerländern insgesamt 306 Demokratie- und Menschenrechtsprojekte mit einem Gesamtvolumen von 27 Mio. EUR finanziert. Damit habe die EU auf das Volumen der Demokratieförderung bezogen vor den USA gelegen.¹⁵ Diese von Youngs genannten Zahlen sind ein erster Hinweis darauf, um welche Summen es bei der Menschenrechts- und Demokratieförderung in der arabischen Welt geht. Hawthorne schätzt für die Periode zwischen 1991 und 2001 einen Betrag von 150 Mio. USD, die die US-Regierung insgesamt für „democracy aid“ im Nahen Osten ausgegeben habe.¹⁶ Der Großteil der Mittel, so Hawthorne, sei als „Stärkung der Zivilgesellschaft“ klassifiziert und an NGOs vergeben worden, ganz überwiegend an NGOs, die soziale Dienstleistungen anbieten. Hawthornes Aussagen beruhen dabei auf Angaben von Vertretern von Geberorganisationen, nicht auf einer Durchsicht der tatsächlichen Aktivitäten.

Aus den Angaben in Kapitel 5 geht hervor, dass der Nahe Osten und Nordafrika nach wie vor nicht besonders relevant sind, was das finanzielle Volumen der Demokratieförderung angeht. Zwar ist die arabische Welt in dieser Hinsicht seit einigen Jahren ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt, dies bildet sich jedoch (noch?) nicht an den vergebenen Mitteln und den durchgeführten Programmen ab. Hier ist allenfalls eine leicht steigende Tendenz zu verzeichnen. In den letzten Jahren werden beispielsweise die staatlichen US-Mittel für den Nahen Osten im Rahmen der „Greater Middle East Partnership Initiative“ angehoben, Carapico nennt Summen zwischen 90 und 150 Mio. USD für die Jahre 2003 bis 2005, die in ihrem Rahmen jährlich an den gesamten Nahen Osten vergeben werden sollen.¹⁷ Dabei bleibt jedoch wiederum offen, welcher Anteil davon als NGO-Förderung bezeichnet werden kann.

Bezogen auf die Verteilung innerhalb der arabischen Welt hat Carapico festgestellt, dass Gelder zur Demokratieförderung nur in bestimmte Länder fließen. Dabei handle es sich um diejenigen arabischen Länder, die stark verschuldet seien, abhängig von externer Hilfe und die sich tatsächlicher oder nur mühsam unterdrückter innerer Unruhe gegenübersehen. In diesen Ländern hätten Weltbank und Internationaler Währungsfond bereits weitreichende Befugnisse über die Budgets der Regierungen. Ägypten, die palästinensischen

¹⁵a. a. O., S. 84. Die Bezeichnung „südliche Mittelmeerländer“ bezieht sich auf diejenigen Nicht-EU-Länder, die an der euro-mediterranen Partnerschaft beteiligt sind, also nur auf einen Teil der arabischen Länder und auf Israel. Diese Zahlen sind damit nur eingeschränkt mit den anderen Angaben vergleichbar.

¹⁶Hawthorne, Amy (2005) *Is Civil Society the Answer?* in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 81–113, S. 98.

¹⁷Carapico, Sheila (2005) *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004, S. 4.

Gebiete, Marokko, Jordanien, Libanon, Jemen, Tunesien und Algerien zählten dazu, in neuester Zeit auch der Irak. Weder die reichen Golfstaaten noch die „Schurkenstaaten“ Syrien, Sudan, Libyen und der frühere Irak stellten bisher Ziele der Demokratieförderung dar, bis auf sehr wenige vorläufige Projekte.¹⁸

Zu den konkreten Summen, die im Rahmen der Demokratie- und Menschenrechtsförderung nach Ägypten fließen, sind nicht viele Angaben zu finden. Ägypten erhält nach Youngs' Darstellung die größten Beträge an allgemeiner bilateraler Hilfe seitens der europäischen Länder. Ungeachtet der positiveren Bilanz Marokkos, was demokratische Reformen angeht, erhalte Ägypten nach wie vor die größten Summen.¹⁹ Aus dem MEDA-Programm (insgesamt 8,7 Milliarden EUR) dagegen seien nur 4% an Ägypten vergeben worden, der größte Teil der Mittel sei nach Marokko, Libanon und Jordanien geflossen.²⁰ Diese Angabe ist jedoch zu allgemein, als dass sie für die Schätzung der NGO-Förderung verwendet werden könnte. Eine weitere Zahl nennt Khalil. Er entnimmt einem ägyptischen Pressebericht die Summe von insgesamt 10 Mio. USD, die aus den USA als „Demokratisierungshilfe“ nach Ägypten geflossen sei. Leider gibt er keinen Zeitraum an, auf die sich diese Zahl bezieht, und es ist fraglich, ob die ägyptische Presse als verlässliche Quelle in dieser Beziehung gewertet werden kann.²¹ Aus anderen ägyptischen Presseberichten stammen Angaben zu Beträgen wie „175.000 Dollar in sechs Monaten“²² „700.000 Dollar amerikanischer Finanzierung für die Menschenrechtsvereinigungen“²³, „die Unterstützung der Menschenrechtsgruppen erreicht 5 Mio. Dollar“²⁴ oder sogar „1.500 Millionen Dollar im Jahr 1995 für die Menschenrechtsorganisationen!“²⁵ Diese Zahlen mögen zum Teil der Wahrheit nahe kommen, sind jedoch unbrauchbar, da Bezugsgrößen fehlen. So werden meist keine oder nur fragmentarische Angaben dazu gemacht, von wem die erwähnten Summen stammen, an wen sie gegangen sind, und in welchem Zeitraum.

Brouwer macht Angaben, die zunächst vielversprechend für unsere Zwecke scheinen. Auf der Grundlage seiner Angaben kommen für die Jahre 1997-

¹⁸ a. a. O., S. 15-18. Youngs beschreibt ein *good governance*-Projekt der EU in Syrien zu Beginn des 21. Jhdts., bei dem es um Regeln zur öffentlichen Beschaffung und zur Steuer geht, vgl. Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 89.

¹⁹ a. a. O., S. 80.

²⁰ a. a. O., S. 87.

²¹ Khalil, Georges N. (1997) *Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten*, in: *Orient*, 38, Nr. 3, S. 456-464, S. 462.

²² *Rūz al-Yūsuf*, 11.01.1996.

²³ *Al-Arabī*, 03.04.1998

²⁴ *Al-Ahrār*, 09.02.1998.

²⁵ *Al-Ahālī*, 10.01.1996.

1999 insgesamt gut 83 Mio. USD an US-Demokratisierungshilfe für Ägypten zusammen, von denen nach seiner Darstellung ein Großteil in die Zivilgesellschaftsförderung geflossen ist.²⁶ Bezogen auf die NGO-Auswahl der vorliegenden Arbeit besagen diese Zahlen jedoch nicht viel, es bleibt v.a. unklar, ob nicht ein hoher Prozentsatz der „Zivilgesellschaftsförderung“ an staatliche Stellen geflossen ist. Sicher kann davon ausgegangen werden, dass die Finanzierung des *NGO Service Center* mit mindestens 40 Mio. USD ab 1999 bei diesen Zahlen unter „Zivilgesellschaftsförderung“ läuft, dies entspricht der offiziellen Einordnung von USAID. Auch werden andere Geber von Brouwer – zumindest in seiner Kalkulation der Summen – nicht berücksichtigt. Die Vielzahl an Gebern, die im vorhergehenden Kapitel dargestellt ist, lässt jedoch vermuten, dass eine Schätzung der NGO-Förderung viel breiter angelegt sein muss.

Zur anderen Seite der Förderung, den Empfänger-NGOs, sind ebenfalls nur wenige Angaben vorhanden. Zu den Einkommensverhältnissen ägyptischer NGOs allgemein und zu ihrer externen Förderung existieren einige wenige Zahlen. Abdelwahab nennt die Zahl von 30 Mio. USD, die in den letzten 20 Jahren (also etwa 1980 bis 2000) an (alle) ägyptischen NGOs geflossen seien, ohne jedoch nähere Angaben zu seiner Datengrundlage zu machen.²⁷ Er weist auch auf eine Studie von Al-Baz aus dem Jahr 1997 hin, die ein ungefähres jährliches Gesamteinkommen von 85-110 Mio. USD für alle ägyptischen NGOs zusammen geschätzt habe. Davon seien jedoch 10% Zuschüsse der ägyptischen Regierung, die ausländische Finanzierung überschreite die 5%-Grenze nicht. Nur 21% der NGOs hätten überhaupt direkt mit Geberorganisationen zu tun.²⁸ Diese Zahlen schließen Einkünfte aus sozialen Dienstleistungen und Zuschüsse der Regierung mit ein. Sie

²⁶Brouwer, Imco (2000a) *US Civil Society Assistance to the Arab World: The Cases of Egypt and Palestine*, Florenz: European University Institute, European University Institute Working Paper, S. 19.

²⁷Die Summe von 30 Mio. USD wird auch von Saad Eddin Ibrahim in einer Stellungnahme vor Gericht im Jahr 2000 genannt, sie fließe insgesamt an alle 15.000 ägyptischen NGOs (impliziert ist im Text: jährlich), verglichen mit 300 Mio. USD, die an den Wirtschaftssektor gingen und 3 Milliarden, die die ägyptische Regierung an externer Förderung erhalte. Diese Äußerung ist jedoch eine Stellungnahme, die zu Verteidigungszwecken dient, und sollte als solche behandelt werden. Sie ist ganz offensichtlich eine Schätzung, die zur Veranschaulichung der Proportionen dienen soll. Es werden in ihr keinerlei Quellen oder Bezüge genannt. Gleichwohl kommt sie der Wahrheit möglicherweise sehr nahe. Immerhin forscht Ibrahim seit Jahren zur ägyptischen Zivilgesellschaft, hat einen guten Überblick über die geförderten Organisationen und ist selbst seit Jahren Empfänger externer Fördermittel. Vgl. Ibrahim, Saad Eddin (2000) *Statement of Dr. Saad Eddin Ibrahim Before State Security Prosecutors, July 27, 2000*, Kairo, S. 1.

²⁸Abd El-Wahab, Ayman El-Sayed (2000) *The Law on Non-Governmental Associations. Towards the Stimulation of Civil Society in Egypt*, Kairo: Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Kurasat Istratijiya (Strategic Papers) 89, S. 27. Die zitierte Studie von Al-Baz war mir nicht zugänglich. Die bibliographischen Angaben dazu sind: Al-Baz, Šahīda (1997): *Al-munazzamāt*

beziehen sich außerdem auf alle ägyptischen NGOs und können daher nur eingeschränkt auf die Gruppe unserer NGOs übertragen werden. Wahrscheinlich ist darüber hinaus, dass es sich um Zahlen des Sozialministeriums handelt, was wiederum bedeutet, dass ein Großteil unserer NGOs gar nicht einbezogen ist.

Der Bericht des NGO-Netzwerks *Šabaka* aus dem Jahr 2003 enthält auch einen Abschnitt zur Finanzierung von NGOs. Aus offiziellen Angaben wird daraus geschlossen, dass im Jahr 2002 ungefähr 5.000 NGOs mit insgesamt 65 Mio. ägyptischen Pfund (rund 14 Mio. USD) vom Sozialministerium unterstützt worden seien. Die ausländische Hilfe an ägyptische Organisationen habe demgegenüber im selben Jahr nach Schätzungen des Ministeriums 100 Mio. ägyptische Pfund (knapp 72 Mio. USD) betragen. Qandil meint, dies sei zu niedrig angesetzt, da diese Hilfen nicht genau bei den offiziellen Stellen dokumentiert würden. Häufig würden die zuständigen Ministerien nicht über Projekte in Kenntnis gesetzt. Ein Beispiel sei die „Überschüttung“ der Menschenrechtsorganisationen mit ausländischem Geld – Zahlen werden dazu nicht genannt.²⁹

Angesichts dieser äußerst schwachen Datenlage in Bezug auf die finanziellen Dimensionen der Förderung soll im Folgenden eine eigene Schätzung der Fördermittel vorgenommen werden, die an die Demokratie- und Menschenrechtsgruppen in Ägypten fließen und in der Vergangenheit geflossen sind.

6.1.2 Zahlen zur Förderung ägyptischer NGOs

Wie bereits im Kapitel zu den Geberorganisationen angedeutet wird, sind die Verhältnisse der NGO-Förderung nicht so klar, wie es für eine Nachvollziehung der Mittelvergabe wünschenswert wäre. Die Fördermittel, mit denen ein Projekt oder eine bestimmte Organisation unterstützt werden, können einen Weg durch mehrere Organisationen hinter sich haben, und dieser ist häufig nicht in allen Teilen nachvollziehbar. Internationale Geber arbeiten mit lokalen Organisationen zusammen, die dann wiederum als Geber fungieren und die Mittel weiter verteilen. Oder die Verteilung beginnt schon an einem früheren Punkt der Förderkette: Beispielsweise erhält USAID Geld vom US-Kongress zugeteilt, gibt es weiter an NED, dieses wiederum verteilt es an NDI, IRI und andere Stiftungen, die es weitergeben an ihre lokalen Partner. Gleichzeitig treten alle Beteiligten an dieser Förderkette wiederum selbst direkt als Geberorganisationen auf, die US-Regierung über das Außenministerium, USAID mit

al-ahlīya al-arabīya alā mašārīf al-qarn al-ḥādī wa-l-ašrīn: muḥaddadāt al-wāqī wa-āfāq al-mustaqbal, Kairo: Vortrag gehalten auf der zweiten Konferenz arabischer NGOs, Mai 1997.

²⁹ *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (Hrsg.) (2003): *At-taqrīr as-sanawī at-ṭānī li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2002*, Kairo, S. 205.

Großprojekten (die teilweise selbst als weitere Vermittlerorganisationen auftreten³⁰), das NED und die anderen Stiftungen mit parallelen Förderungen der gleichen oder anderen NGOs. An den einzelnen Projekten können dabei jeweils auch andere Geber beteiligt sein.

Eine Funktion dieser verschlungenen Wege kann es sein, die ersten oder letzten Glieder in der Kette (d.h., die ursprüngliche Geberorganisation und den letztendlichen Empfänger der Mittel) zu schützen bzw. die Beteiligung dieser Organisationen zu kaschieren. Wenn beispielsweise eine Geberorganisation ihre Empfänger deklarieren muss, gibt sie das Geld an eine unverfängliche Nehmerorganisation, die dies nicht muss. Diese wiederum kann das Geld weiterreichen, ohne dass der eigentliche Empfänger vom ursprünglichen Geber genannt werden muss. Pinto-Duschinsky beschreibt diese Verfahren für das NED, das die polnische *Solidarnosc* zu Zeiten unterstützt, als diese noch illegal ist.³¹ Auch aus den Recherchen für die vorliegende Arbeit sind einige Beispiele für dieses Verfahren bekannt. Einzelne Beispiele lassen sich auch aus veröffentlichten Berichten nachvollziehen: So vergibt die *Ford Foundation* in den Jahren 2000 bis 2003 Mittel an die niederländische NGO *Novib*, die damit wiederum ägyptische NGOs unterstützt.³² Das NED bedient sich in Ägypten ebenfalls dieses Verfahrens; ein Beispiel ist die Unterstützung von *Karamah*, einer US-amerikanischen Frauenorganisation, die in Ägypten auch als Geberorganisation auftritt. Sie wird von einer Empfänger-NGO sogar als „ägyptische Geberorganisation“ bezeichnet.

Diese Situation erschwert es erheblich, sich einen Überblick über die Förderung zu verschaffen. Wenn so viele Akteure auf verschiedenen Ebenen beteiligt und die Wege der Förderung nicht klar sind, ist beispielswei-

³⁰USAID operiert häufig über eine Vielzahl von Mittlerorganisationen. Einerseits werden in den USA Mittel an US-Organisationen vergeben, die die Programme von USAID implementieren, oft wird ein Projekt von mehreren US-Organisationen implementiert. Vor Ort werden ebenfalls entweder bestehende Organisationen als Mittler eingesetzt oder eigens Organisationen dafür geschaffen. So sind viele Organisationen, die vor Ort als eigene Geber oder lokale Organisationen in Erscheinung treten, teilweise oder vollständig von USAID finanziert. Adamson zählt beispielsweise für die Länder Kirgistan und Usbekistan insgesamt 27 Geberorganisationen, die in der Zivilgesellschaftsförderung dort aktiv sind. Darunter sind neun Organisationen, deren Arbeit vollständig von USAID finanziert wird, die also eigentlich nicht als selbstständige Geberorganisationen betrachtet werden können. Vgl. Adamson, Fiona B. (2002b) *International Democracy Assistance in Uzbekistan and Kyrgyzstan: Building Civil Society from the Outside?* in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.) *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 177–206, S. 191–192.

³¹Pinto-Duschinsky, Michael (1991) *Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts*, in: *International Affairs*, 67, Nr. 1, S. 33–63, S. 48.

³²Diese Förderungen sind in der Datenbank der geförderten Projekte der Ford Foundation enthalten, in der unter http://www.fordfound.org/grants_db/view_grant_detail.cfm recherchiert werden kann.

se nicht sicher, ob nicht Mittel aus einem Förderprojekt doppelt gezählt werden, wenn sie an verschiedenen Stellen des Förderwegs auftauchen. Vogt vertritt sogar die Ansicht, dass es aufgrund der Besonderheit der Zivilgesellschaftsförderung unmöglich sei, ihre Dimensionen zu schätzen. Niemand wisse genau, wie viele und welche Geberorganisationen welche Programme implementierten und mit wem sie zusammenarbeiteten.³³ Dem soll hier nicht widersprochen werden. Es soll jedoch, beschränkt auf unsere festgelegte Gruppe von 44 NGOs in Ägypten, ein Anfang dabei gemacht werden, Klarheit über die tatsächlichen Dimensionen der NGO-Förderung zu schaffen. Die folgende Schätzung bezieht dabei die gesamte Geschichte der 44 NGOs aus unserer Auswahl mit ein. Es wird also geschätzt, welche Beträge an diese ägyptischen Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen seit Gründung der ersten Organisationen bis heute seitens der internationalen Demokratieförderer geflossen sind.

Grundlage für diese Schätzung ist eine Datenbank mit insgesamt 681 Einträgen. Enthalten sind darin alle externen Fördermittel, die an die NGOs in der Auswahl der vorliegenden Arbeit seit ihrer Gründung geflossen sind, soweit sie aufgrund des Materials aus meinen beiden Forschungsaufenthalten in Ägypten feststellbar sind.³⁴ Wichtigste Quelle sind dabei die Angaben aus den Interviews mit den NGO-Vertretern. Diese werden in den Interviews gefragt, ob die jeweilige NGO von Geberorganisationen gefördert wird. Wenn diese Frage bejaht wird, werden sie gebeten, die Geberorganisationen zu nennen, sowie die Höhe, die Form und den Zeitraum der Förderung. Für einige der NGOs ist auf diese Weise ein Gesamtüberblick über ihre Förderung seit dem Datum ihrer Gründung entstanden, mit detaillierten Angaben zu Summen und Daten. Andere machen nur allgemeine Angaben zu den Gebern, nennen aber keine Summen und Daten. Für diese NGOs existiert dann ledig-

³³Vogt, Ulrich (1999) *The Existing Relations between Arab and European NGOs*, in: Hafez, Kai et al. (Hrsg.) *The Role of NGOs in the Development of Civil Society: Europe and the Arab Countries. Proceedings of a Seminar Held in Amman, Jordan, on December 6-7, 1997*, Amman/Wien: Arab Thought Forum & Bruno Kreisky Forum, S. 96–131, hier: S. 100.

³⁴Ein Eintrag in der Datenbank besteht entweder aus einem einzelnen NGO-Projekt, das von einer Geberorganisation gefördert wurde oder wird, oder aus der Grundfinanzierung einer NGO durch eine Geberorganisation, jeweils auf ein Jahr bezogen. Ein Förderjahr ist in diesem Fall eine Einheit in der Datenbank. Projekte können sehr klein sein, wie beispielsweise eine einzelne Publikation oder sehr groß, wie beispielsweise ein mehrjähriges Projekt mit verschiedenen Komponenten. Solche mehrjährigen Projekte werden ebenfalls in Förderjahre unterteilt, und die Gesamtsumme auf die Jahre verteilt. Damit wird die Entwicklung über die Jahre besser erfasst und die tatsächliche Fördersituation einer NGO besser wiedergegeben als wenn das Gesamtbudget eines solchen Projekts nur einem Jahr zugerechnet wird. Für jede „Fördereinheit“ werden folgende Merkmale festgehalten: Empfänger-NGO, Geberorganisation und ggf. Vermittlerorganisation, Gebernationalität, Geberprogramm, Projektbezeichnung, Zeitraum der Förderung, erhaltene Summe und schließlich die Quelle zu der beschriebenen Einheit.

lich eine Aufstellung der Geberorganisationen, mit denen sie zusammenarbeiten oder dies in der Vergangenheit getan haben. In solchen Fällen werden die Fördersumme und ggf. ein mögliches Datum geschätzt, aufgrund von Angaben seitens der Geber und aus Publikationen. Wenn beispielsweise ein NGO-Vertreter angibt, „der *British Council* hat uns auch einmal Geld gegeben, für unsere Kampagne gegen Folter“, dann lässt sich der Zeitpunkt relativ leicht ermitteln, wenn Publikationen (Broschüren usw.) zu dieser Kampagne vorliegen. Die Summe kann unter Berücksichtigung der Angaben der offiziellen britischen Geber, kombiniert mit Aussagen und Erfahrungen anderer NGOs, geschätzt werden.

Für NGOs, zu denen gar keine Angaben vorliegen, wird die gesamte Förderungsgeschichte geschätzt. In diese Schätzungen fließen der Bekanntheitsgrad der NGO, die Dauer ihres Bestehens, ihre Aktivitäten und ihre Größe ein. Teilweise werden Förderprojekte, zu denen Angaben nur seitens der Geber vorliegen und der Empfänger unbekannt ist, diesen NGOs zugeordnet. Solche Situationen kommen beispielsweise zustande, wenn Fördermittel über mehrere Organisationen vermittelt werden und von der Geberorganisation nur die ersten Vermittler sowie das Zielland angegeben werden. Mehrere solche Fälle sind beispielsweise in der Datenbank der *Ford Foundation* zu den von ihr vergebenen Mittel zu finden. Die FF vergibt häufig Fördergelder an andere Geberorganisationen, die diese wiederum weitergeben. Von der FF wird dann beispielsweise in ihrer Datenbank vermerkt: „NOVIB (NL), 135.000 USD, 2002, for a program of training, education, advocacy, legal aid and outreach for workers and trade unionists in Egypt“.³⁵ Es ist also klar, dass diese Mittel nach Ägypten fließen, der letztendliche Empfänger bleibt jedoch ungenannt. Bei dem genannten Beispiel ist es denkbar, dass zunächst ungefähr 10% als Verwaltungskosten bei Novib bleiben, ein Teil der Mittel an die ägyptischen staatlichen Gewerkschaften fließt, und ein weiterer Teil an eine oder mehrere NGOs, die sich mit Gewerkschaftsrechten befassen. Eine realistische Schätzung in diesem Fall wäre beispielsweise, dass zwei NGOs aus diesen Mitteln jeweils 40.000 USD erhalten haben, um Rechtsberatung und Schulungen durchzuführen.

Ergänzt und abgeglichen werden die Angaben seitens der NGOs durch Angaben der Geberseite, soweit auffindbar, und publizierte Angaben. Für manche Angaben der NGOs kann festgestellt werden, dass sie nicht ganz mit den Geberangaben übereinstimmen. Meist liegen die NGO-Angaben dabei niedriger als die Geberangaben. Für ein dreijähriges Projekt einer Frauenorganisation, das aus EU-MEDA-Mitteln gefördert wird, werden beispielsweise im

³⁵http://www.fordfound.org/grants.db/view_grant_detail.cfm?grant_id=210762, abgerufen am 02.05.05

offiziellen EU-Bericht über 450.000 EUR angegeben, während mir gegenüber im Interview von einer NGO-Mitarbeiterin 300.000 EUR angegeben werden. Zum Teil liegt dies wohl daran, dass in dem EU-Etat Verwaltungskosten noch enthalten sind, die nicht bei der NGO ankommen, zum Teil gehe ich davon aus, dass die NGOs eher ein Interesse daran haben, niedrigere Beträge anzugeben. Auch die Anzahl der Geber wird in den Interviews mit NGO-Vertretern bisweilen niedriger angegeben als an anderer Stelle. So liegen für einige große NGOs für manche Jahre Listen ihrer Förderer vor, die in ihren Berichten publiziert wurden, in den Interviews jedoch nicht alle genannt werden. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Schätzung aufgrund der geschilderten Daten eher konservativ ausfällt.

So ist die Datenbank zusammengesetzt aus sehr unterschiedlichen Daten, die unterschiedlich verlässlich sind. Am gesichertsten und genauesten sind diejenigen Einheiten, die von den NGOs detailliert beschrieben und von der Geberseite und/oder in einer Publikation bestätigt werden. Solche Einheiten, die aus mindestens zwei Quellen bestätigt sind, machen mit 116 Einheiten etwa 17% der Daten aus. Dem größten Teil, nämlich etwa 52% (355 Fälle), liegen Angaben aus nur einer Quelle zugrunde, überwiegend seitens der Empfänger-NGO, aber auch aus Angaben der Geberorganisationen und aus Publikationen. Fast ein Drittel der Daten (etwa 31% bzw. 210 Fälle) wird nach dem oben beschriebenen Vorgehen geschätzt.

Insgesamt, so meine Schätzung aufgrund dieser Daten, sind in den Jahren zwischen 1985 und 2004 an die 44 in meine Studie aufgenommenen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs etwa 34 Mio. USD an externen Fördermitteln geflossen, wobei die Gesamtbeträge über die Jahre kontinuierlich zunehmen. Dabei sind die Jahre bis 1994 fast zu vernachlässigen, in diesen Jahren fließen jeweils nur zwischen unter 100.000 und 500.000 USD insgesamt von allen Gebern zusammen an diese NGOs (wobei diese zu der Zeit natürlich auch nicht so zahlreich sind). Ab dem Jahr 1994 wird die Millionengrenze überschritten, ab dem Jahr 1998 sind es mehr als 3 Mio. USD jährlich. Im Jahr 2004 erreicht die Summe den Betrag von 4,6 Mio. USD.

Die größte Fördersumme, die von einer einzelnen NGO erreicht wird, sind knapp 4 Mio. USD, über elf Jahre verteilt. Nur zehn NGOs erreichen überhaupt die Millionengrenze bei der Summe, mit der sie über die Jahre hinweg gefördert wurden. Durchschnittlich entfällt auf eine NGO die Fördersumme von 720.000 USD, die finanziell erfolgreichsten zehn NGOs haben dabei jeweils zwischen 1.155.000 und 3.960.000 USD insgesamt an externen Fördermitteln eingeworben. Auf diese zehn NGOs entfallen zusammen fast 22 Mio. USD der genannten Gesamtsumme von 34 Mio. USD.

Dies sind keine Zahlen, angesichts derer die Behauptungen von der „Überschüttung“ der Menschenrechtsorganisationen gerechtfertigt erscheint. Es mag sein, dass die Schätzung äußerst konservativ ausfällt; oder dass für die weiter zurückliegenden Jahre zu wenig Daten ausgewertet werden können. Beispielsweise ist es denkbar, dass die Zeit in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, als der Höhepunkt des Zivilgesellschafts-Booms erreicht ist, ungenügend berücksichtigt wird. Sowohl mögen die Erinnerungen der NGO-Vertreter diesbezüglich lückenhaft sein, als auch das Material, das gegenwärtig zu dieser Zeit noch aufzufinden ist. Auch werden zusätzliche Einkommensquellen der NGO-Mitarbeiter, insbesondere der Führungsebene, die teilweise indirekt NGOs mitfinanzieren, darin nicht berücksichtigt.

Jedoch wird die Gesamtsumme der Förderung sich nicht vervielfachen, selbst wenn solche möglichen Defizite der Schätzung berücksichtigt werden. Selbst wenn darüber hinaus noch einkalkuliert wird, dass für das eine oder andere Projekt doppelt Geld geflossen sein sollte, wird die Summe nicht über 40 Mio. USD steigen. Denn aus den gesicherten Angaben wird deutlich, wie niedrig die vergebenen Beträge zum größten Teil sind. Die Beträge, die für Seminare, Konferenzen, Schulungen u.ä. vergeben werden, bewegen sich üblicherweise im Bereich zwischen 30.000 und 60.000 USD, und diese Beträge finanzieren einige der NGOs über ein ganzes Jahr. Die höchsten einzelnen Fördersummen, wie sie beispielsweise von der *Ford Foundation*, den US-Stiftungen und der EU vergeben werden, überschreiten ebenfalls selten 100.000 USD. Es ist kaum vorstellbar, dass sich hinter diesen gemäßigten Summen eine überdimensionale Schattenwirtschaft etabliert hat, die die Gesamtsumme in die Höhe treiben könnte.

Die genannten Summen stellen dabei einen Ausschnitt der gesamten Förderung dar, die in die Zivilgesellschaftsförderung fließt. Sie sind die formale, direkte Förderung dieser NGOs auf Organisationsebene. Nicht berücksichtigt werden beispielsweise Honorare für Beratertätigkeiten und Stipendien, die von den Gebern an NGO-Aktivisten persönlich gezahlt werden. Es ist durchaus üblich, Einzelpersonen als Berater hinzuziehen, oder Studien, Recherchen u.ä. von Einzelpersonen durchführen zu lassen, entweder durch Honorare oder durch Stipendien finanziert. Diese Mittel kommen bisweilen den NGOs zugute, wenn diese zeitweise aus privaten Mitteln ihrer Direktoren bezuschusst werden, oder sie finanzieren das Personal von NGOs, das aus den Budgets der geförderten Projekte nicht finanziert werden kann.

Zudem fließen weitere Mittel in regionale und übergreifende Projekte, die einzelnen NGOs jeweils auch zugute kommen, ohne ihnen direkt zugeordnet werden zu können. So finanziert beispielsweise die EU im Rahmen des MEDA-Programms das insgesamt sechsjährige Projekt (1997-2003) *Bunyān* der

Friedrich-Naumann-Stiftung mit über 6 Mio. EUR. Das Projekt umfasst neun arabische Länder, aus denen unterschiedliche Akteure beteiligt sind, u.a. auch NGOs. Mit knapp 480.000 EUR unterstützt die EU in den Jahren 2001 bis 2003 eine dreijährige Kampagne der *Organisation mondiale contre la torture* gegen Gewalt gegen Frauen, an der auch ägyptische Organisationen beteiligt sein müssen, da in ihrem Rahmen Berichte zur Lage in Ägypten verfasst werden.³⁶ Auch bei dem Programm „Educating for Democracy in the Muslim World“ des US-Außenministeriums mit einem Volumen von 900.000 USD, in dessen Rahmen Material zu Demokratie und Menschenrechten auf Arabisch erstellt bzw. übersetzt wird und Schulungen in Ägypten, Jordanien, Marokko und Algerien durchgeführt werden, werden sicherlich ägyptische NGOs aus unserer Auswahl beteiligt sein.³⁷ Aber auch solche Summen verringern sich beträchtlich, berücksichtigt man die Zahl der beteiligten Länder und Akteure.

6.1.3 NGO-Förderung vs. Förderung staatlicher Stellen

Demokratie und Menschenrechtsförderung richtet sich, wie in den vorhergehenden Kapiteln mehrfach angemerkt wird, nicht nur an NGOs. Auch Akteure aus Staat und Wirtschaft werden in diesem Rahmen gefördert. Die Beträge, die für die NGOs im Rahmen der Demokratieförderung aufgewendet werden, sollten daher mit den Summen verglichen werden, die – ebenfalls als Förderung von Demokratie und Menschenrechten, oder auch als Zivilgesellschaftsförderung deklariert – an staatliche Stellen und in die Wirtschaft fließen. Im Fall Ägyptens gehen Fördermittel aus der Menschenrechts- und Demokratieförderung an diverse staatliche Stellen. Dies gilt v.a. für die Demokratieförderung durch die großen, internationalen Organisationen. Aber auch die staatlichen Entwicklungsagenturen und nichtstaatliche Organisationen arbeiten häufig mit ägyptischen Behörden zusammen. Diese Summen werden in offiziellen Berichten und in Publikationen häufig auch dann der Zivilgesellschaftsförderung zugerechnet, wenn damit keine zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt werden. Die folgenden Beispiele verdeutlichen die Verhältnisse zwischen der Förderung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, bezogen auf ihre finanzielle Dimension.

In den Jahren 1999-2004 fließen im Rahmen eines Programms verschiedener Geberorganisationen zur Demokratieförderung insgesamt 911.500 USD an das ägyptische Außenministerium (also jährlich etwa 180.000,00 USD). Die Mittel für diese Förderung stammen von der UNDP, der niederländischen und

³⁶European Initiative for Democracy and Human Rights (2002a) *Activity Report B7-704/2000/C-99/0164*, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/projects_reports_en.htm), abgerufen am 18.04.2005.

³⁷<http://www.state.gov/g/drl/rls/42809.htm>, abgerufen am 03.05.2005.

der dänischen Botschaft in Kairo, sowie der *Ford Foundation*. Die folgenden Aufgaben sollen damit erledigt werden: „Spread knowledge about Citizen’s rights according to Egypt’s legal framework. Provide training in human rights issues for police & prosecutors and for upper & middle level judges in human rights issues. Provide Human Rights information to the Media. Provide Technical Support to Police for modern techniques of investigation. Create a website for the Ministry of Justice. Build the government’s capacity to meet its reporting obligations under the requirements of UN treaties and conventions. Support to National Council for Human Rights.“³⁸ Nach den ersten „erfolgreichen“ Jahren des Projekts bemerkt der zuständige Abteilungsleiter im Außenministerium, es würden nun die „Früchte des Erfolgs geerntet“: DANIDA habe zugesagt, dem Ministerium weitere Mittel zur Verfügung zu stellen.³⁹ Ein solches umfangreiches, langjähriges Projekt kommt unter den NGO-Projekten nicht vor.

Bei manchen Darstellungen seitens der Geber ist zunächst unklar, wer die konkreten Empfänger sind. So heißt es bei einem großen, auf sieben Jahre (2001-2008) angelegten Projekt der kanadischen CIDA im Rahmen des „Strengthening Civil Society“-Programms, es solle in Ägypten eine „participatory development facility“ eingerichtet werden. Insgesamt 4,9 Mio. USD sollen dafür aufgewendet werden.⁴⁰ Die kanadische Organisation *Foundation for International Training* ist mit der Umsetzung beauftragt. Auf deren Website wird dann deutlich, dass es sich größtenteils um eine Förderung staatlicher Strukturen handelt: das ägyptische Sozialministerium wird prominent neben dem Geldgeber CIDA dargestellt, die erwähnten beteiligten Organisationen sind bis auf eine einzelne Frauenrechtsorganisation die oben beschriebenen vom Sozialministerium betriebenen Entwicklungsorganisationen oder NGO-Verbände unter dem Dach des offiziellen NGO-Verbands.⁴¹

Besonders die von der Regierung installierten, jedoch offiziell nichtstaatlichen Nationalen Räte, auf die im folgenden Kapitel ausführlich eingegangen wird, haben sich mittlerweile zu beliebten Empfängern der Gebergelder entwickelt. Bereits aus unsystematischer Recherche ergibt sich, dass der Nationale Rat für Frauen seit seiner Gründung im Jahr 2000 seitens des UNDP, der britischen und finnischen Botschaft, der *Ford Foundation*, der Konrad-Adenauer-Stiftung und der offiziellen Entwicklungsagentur Irlands mit Beträgen zwischen 50.000 und 250.000 USD und von der EU mit einer Summe von 440.000

³⁸http://www.undp.org.eg/programme/gov/Human_rights.htm, abgerufen am 19.10.2005.

³⁹<http://www.undp.org.eg/Stories/HumanRights.htm>, abgerufen am 18.10.2005.

⁴⁰<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/f7a3cbaf96ca2a4985256d1d0052ee15/277a271466564a2c85256fcf0036f7cc?OpenDocument>, abgerufen am 04.05.05.

⁴¹http://www.ffit.org/_Projects/PDP/PDP.htm, abgerufen am 01.12.2005.

EUR gefördert wird.⁴² Und dies dürften nicht die einzigen Geber sein, die seine Aktivität finanzieren. Es kann daher mit großer Sicherheit davon ausgegangen werden, dass diesem Nationalen Rat alleine in den ersten vier Jahren seines Bestehens insgesamt weit über eine Mio. USD an Gebergeldern zur Verfügung stehen.

Auch wenn diese Summen, die im Rahmen der Menschenrechts- und Demokratieförderung an staatliche Adressaten fließen, ebenfalls nicht sehr hoch sind, sind sie doch deutlich höher als diejenigen, die in die NGO-Förderung fließen. Die These, dass im Rahmen der Demokratieförderung insbesondere nichtstaatliche Akteure gefördert werden, trifft damit mindestens für den Fall Ägyptens, und mindestens was das finanzielle Volumen der Förderung angeht, nicht zu.

6.1.4 Fördersummen im ägyptischen Kontext

Der Anteil der Mittel, die für die direkte Unterstützung der Menschenrechts- und Demokratie-NGOs in Ägypten zur Verfügung gestellt werden, ist im Vergleich zu anderen Entwicklungshilfebereichen und im Vergleich zu staatlichen Empfängern von Demokratisierungs- und sogar Zivilgesellschaftsförderung sehr klein, wie sich aus den obigen Darstellungen ergibt. Angesichts dieser insgesamt geringfügigen Dimensionen erscheinen die Befürchtungen und das Misstrauen, die in der Einleitung zum vorliegenden Kapitel beschrieben werden, übertrieben. Diese Summen sollen jedoch nicht nur von der Geberseite her eingeordnet werden, sondern müssen auch im ägyptischen Kontext gesehen werden.

Besonders die Gehälter, die an NGO-Beschäftigte fließen, sind in diesem Zusammenhang exponiert. Im ägyptischen Kontext erscheinen die Summen, die dafür ausgegeben werden, als sehr hoch. Was in einem europäischen oder US-amerikanischen Kontext als bescheidenes Entgelt für idealistische Enthusiasten erscheinen mag, ist im ägyptischen Kontext ein fürstliches Gehalt. Eine ägyptische Studentin, die einige Zeit für das USAID-Büro in Kairo gearbeitet hat, erzählt, dass sie dort mehr als das Doppelte des Gehalts ihrer Eltern verdient habe. Mit ihrer Beschäftigung bei USAID hatte sie sich die Mittel zusammengespart, um in Deutschland studieren zu können, und dies bei einem

⁴²Foreign and Commonwealth Office (Hrsg.) (2004) *Global Opportunities Fund. Annual Report 2003-4*, London: Foreign and Commonwealth Office, S. 58-59; Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2003a) *Annual Report Accounts 2002*, (<http://www.dci.gov.ie/publications.asp>), abgerufen am 05.05.2005, S. 5; European Initiative for Democracy and Human Rights (Hrsg.) (2001) *Macro Projects Compendium 2001*, Brüssel: European Commission, EuropeAid Co-operation Office, S. 134; http://www.finland.org.eg/ihmis.demo_hallinto.html, abgerufen am 25.04.05; http://www.fordfound.org/grants.db/view_grant_detail.cfm?grant_id=203586, abgerufen am 02.05.05.

Gehalt von 1.000 USD monatlich, das in den reichen Industrieländern eher am unteren Rand des Einkommensspektrums angesiedelt ist. So meint denn auch eine Gesprächspartnerin von mir:

„Die Leute in den NGOs verdienen viel Geld, mehr als der Durchschnitt hier. Jeder weiß das, und deshalb will keiner freiwillige Arbeit leisten. Jeder will etwas verdienen daran. Und niemand glaubt Dir, wenn Du sagst, dass Du kein Geld hast. Menschenrechtsorganisationen haben einen sehr schlechten Ruf, sie gelten als korrupt. Es gibt einige Leute, die nur aus dem Grund Organisationen eröffnen, um Geld damit zu verdienen.“

Oder ein anderer Aktivist:

„Ich weiß nicht, ob es wirklich leicht ist, an Geld zu kommen. Aber es muss so etwas geben wie die allgemeine Annahme, dass es leicht ist, an Geld zu kommen. Ich kenne mindestens fünf Personen, die eine NGO gründen wollen. Vielleicht einer davon ist wirklich engagiert und hat Ideen. Es hängt mit der Entpolitisierung des politischen Lebens in Ägypten zusammen. Die Zivilgesellschaft ist die einzige Möglichkeit, ein bisschen politisch zu sein. Und dazu kommt, dass sie für ein angenehmes gutes Leben sorgt. Das kann man schon sagen. Die Leute leben gut von den NGOs.“

Der Direktor einer der NGOs vertritt eine ähnliche Ansicht:

„In der ägyptischen Zivilgesellschaft ist es generell sehr leicht geworden, eine NGO zu gründen. Man muss nur einen Antrag schreiben können. Der Menschenrechtsbereich ist nicht so wettbewerbslastig wie der Entwicklungsbereich. Entwicklungskativitäten sind sehr teuer, z.B. eine gute Wasserversorgung aufzubauen. Konferenzen sind billig. Im Menschenrechtsbereich gibt es keine Kosten, wenig Konkurrenz, es ist ein sehr politisierter Bereich. Das Einwerben von Geldern ist leicht, die Gründung von NGOs ist leicht.“

An dieser Stelle kann nicht beurteilt werden, wie einfach oder schwer es ist, Mittel für die Gründung einer Menschenrechts- oder Demokratie-NGO einzuwerben, und inwiefern die NGO-Mitarbeiter tatsächlich im ägyptischen Kontext überdurchschnittlich verdienen. Für manche mag dies gelten, für andere, insbesondere in den kleineren NGOs, nicht. USAID ist keine ägyptische NGO, sondern eine reiche Geberorganisation. Zahlen zu den Gehältern in den NGOs liegen mir bis auf eine Aussage einer NGO-Mitarbeiterin, die Gehälter der

meisten Angestellten in den meisten NGOs erreichten keine 600 ägyptische Pfund im Monat, nicht vor. Zum Vergleich: Als Durchschnittslöhne für das Jahr 2003 gibt die offizielle Statistikbehörde für den öffentlichen Sektor 229 EGP pro Woche, für den privaten Sektor 149 EGP pro Woche an.⁴³ Die genannte Summe liegt damit im durchschnittlichen Bereich für den privaten Sektor. Etwas anders sehen die Verhältnisse sicher für die Leitungsebene der NGOs aus, was wiederum ein Grund für viele darstellen könnte, ihre „eigene“ NGO zu gründen.

6.2 Verfahren der Förderung

6.2.1 Zugang zu Geberorganisationen

Grundsätzlich beginnt die Förderung einer NGO in den allermeisten Fällen damit, dass die NGO sich bei einer Geberorganisation um Mittel bewirbt. Sie stellt einen Antrag, die Geberorganisation entscheidet darüber, ob der Antrag akzeptiert wird oder nicht. Seitens der Geberorganisationen wird selten darüber nachgedacht, den anderen Weg zu gehen und aktiv nach NGOs zu suchen, die man für förderungswert hält, und noch seltener wird dieser Weg auch beschritten. Die übliche Situation ist, dass eine NGO Mittel bei der Geberorganisation beantragen muss, will sie in den Genuß einer Förderung kommen. Bei längerfristigen Kooperationen kommt es auch vor, dass eine gemeinsame Jahresplanung stattfindet bzw. die jeweiligen Planungen zwischen Gebern und Nehmern abgestimmt werden. Manche NGOs werden von den Gebern über deren Pläne informiert, auch über aktuelle Prioritäten für die Mittelvergabe u.ä. Einen der seltenen Fälle, in denen eine förderwillige Geberorganisation aktiv auf eine NGO zugeht, schildert eine Aktivistin:

„Bei CIDA haben wir ein ganzes Jahr auf eine Antwort gewartet. Es war sehr schwer, die Verantwortlichen zu erreichen. Dann wurden zwei Leute von uns verhaftet. Für diesen Fall haben sich die internationalen Organisationen interessiert, wir haben viel Öffentlichkeitsarbeit gemacht. Deshalb hat der kanadische Botschafter nachgefragt, wer wir sind und ob die Kanadier mit uns zusammen arbeiten. Eine Woche später hatten wir den Vertrag.“

Das Wissen über Modalitäten der Mittelvergabe bei den Geberorganisationen ist eine Ressource, die nicht immer großzügig geteilt zu werden scheint. Einer meiner Gesprächspartner bemerkt zu dem Thema:

⁴³<http://www.capmas.gov.eg/eng-ver/sdds/SDDS2.htm>, abgerufen am 03.08.2005.

„Die alten NGOs haben Erfahrung mit den Gebern, aber die neuen haben damit Probleme. Die alten schreiben ihre Anträge – und die Geber bekommen sehr viele davon. Sie lehnen einen Teil davon ab, weil sie nicht genug Geld haben. Sie bevorzugen natürlich die bekannten Organisationen und arbeiten nicht mit neuen Organisationen zusammen. Seitens der alten NGOs gibt es keine Unterstützung für die neuen. Nur von [...] haben wir Unterstützung bekommen, aber auch nur wegen unserer guten Beziehungen. Die alten NGOs kontrollieren das Ganze, sie wollen nicht, dass neue NGOs mit ihnen konkurrieren. Die Leute in den alten NGOs haben gute Beziehungen zu den Gebern, persönliche Beziehungen, und die Geber haben Vertrauen zu ihnen. Die alten NGOs wissen, wie sie ihre Anträge schreiben müssen, damit sie Geld bekommen.“

Die Wege, wie ägyptische NGOs oder NGO-Gründer von möglichen Geberorganisationen für ihre Projekte erfahren, sind vielfältig. Eins kann jedoch festgestellt werden: sie sind überwiegend informell. Eine NGO kann sich durchaus mit der Bitte um Informationen über Geberorganisationen an den offiziellen NGO-Verband wenden, sofern sie ordnungsgemäß beim Sozialministerium registriert und damit Mitglied in dem Verband ist. Dies wird jedoch immer eine persönliche Kontaktaufnahme mit Mitarbeitern des Verbands bedeuten, von deren Auskunftsbereitschaft es dann abhängt, welche Informationen weiter gegeben werden. Unpersönliche Informationen wie Geberverzeichnisse oder Informationen auf Websites werden von dem Verband nicht angeboten.

Ein veröffentlichtes Geberverzeichnis existiert von anderer Stelle, im Kapitel zu den Geberorganisationen wird es bereits mehrfach erwähnt. Das *NGO Service Center* veröffentlicht es, und zwar ausschließlich in englischer Sprache. Es ist bereits in zwei Auflagen erschienen und wird zu dem recht teuren Preis von 60 ägyptischen Pfund verkauft. Bei den NGOs, die ich besucht habe, war es meist nicht bekannt, nur zwei NGOs greifen bei ihrer Suche nach möglichen Gebern darauf zurück.

Der ganz offensichtlich am häufigsten beschrittene Weg, mögliche Geber kennen zu lernen, ist über persönliche Kontakte, seien dies Kontakte zu Geberorganisationen oder zu anderen NGOs, die bereits erfolgreich Mittel erworben haben. Hierzu die Schilderungen einiger NGO-Mitarbeiter:

„Es war nicht leicht, einen Geber zu finden. [...] Und es ist schwierig für Anfänger, Fuß zu fassen. Bei mir war es so, dass ich einen kanadischen Diplomaten kennen gelernt habe. Wir haben uns eine Weile unterhalten und er hat mir von Möglichkeiten der Finanzierung

erzählt. Später habe ich mich bei denen beworben. Noch später habe ich dann gemerkt, dass es Geberverzeichnisse gibt, USAID macht glaube ich eins. Ich habe es nicht gekauft, ich habe es von einem Freund geliehen und kopiert, ich weiß nicht genau, wo es herkommt. Bis jetzt habe ich es auch nicht benutzt.“

„Ich weiß von CIDA, weil ich mit Leuten in anderen NGOs gesprochen habe, wo ich auch gearbeitet habe. Ich kenne die Geber aus meiner Erfahrung in anderen NGOs. Das Problem hier in Ägypten ist, dass es nicht viele Leute gibt mit Erfahrungen in internationalen Beziehungen. Die Leute mit solchen Erfahrungen bekommen sehr hohe Gehälter. Die meisten NGOs können sich so jemanden nicht leisten. Das ist ein Problem. Ich selbst versuche, mich darin kundig zu machen. Ich habe mit Freunden gesprochen. Ich habe ja keine Erfahrung darin, ich habe als *field researcher* und Dokumentarist gearbeitet, aber nicht mit internationalen Beziehungen.“

„Die Geschichte mit unserem hauptsächlichen Geldgeber ist, dass ich einen Vertreter der *Ford Foundation* immer wieder zufällig getroffen habe, auf Konferenzen usw. Er war sehr interessiert an unseren Aktivitäten. Wir haben uns häufiger getroffen, und er meinte, die Dienste des Zentrums könnten verbessert werden und die *Ford Foundation* könnte das finanzieren. Es wurde ein groß angelegtes Projekt daraus, es läuft bis heute.

„NGOs tendieren dazu, bei den gleichen Gebern zu bleiben. Wie die Geber auch. Man bleibt bei den Organisationen, mit denen man schon gut zusammen gearbeitet hat. Es entsteht Vertrauen. Es ist fast wie in einer Ehe. Zuerst weiß man nicht so richtig Bescheid, und es ist alles aufregend. Dann entsteht Vertrauen, aber auch Langeweile und Routine. Die Geber-Nehmer-Beziehung ist wie jede Beziehung.“

„Unsere finanzielle Unterstützung hat sich folgendermaßen ergeben: Ein Freund bei einer internationalen Menschenrechtsorganisation fand meine Idee gut. Er war dort Leiter der Abteilung Kommunikation. Er hat das Konzept der *Open Society Foundation* vorgelegt. Die fanden die Idee sehr gut und haben sie finanziert.“

„Wir wissen, an wen wir uns mit welchen Projekten wenden können. Aus Erfahrung, aus Gesprächen mit Gebern und mit anderen NGOs. Wir bemühen uns sehr, neue Geber zu finden. Wir

haben viele Ideen und Projekte, dafür brauchen wir neue Geber. Wir finden sie hauptsächlich über Beziehungen. Wir treffen sie auf Workshops, Konferenzen u.ä. Oder wir suchen im Internet, aber das ist der schlechteste Weg, denn darüber können wir nicht viel erfahren. Persönliche Gespräche sind der beste Weg. Man kann gleich nachfragen und eine Einschätzung bekommen, wie die eigene Arbeit bewertet werden wird und worauf man achten muss.“

Die Rolle, die die persönlichen Beziehungen nach der Wahrnehmung der meisten NGO-Vertreter spielen, wird teilweise kritisch kommentiert, insbesondere seitens derjenigen Aktivisten, die glauben, darüber nicht zu verfügen:

„Wir haben ein sehr gutes Konzept geschrieben und es an [...] geschickt. Sie haben abgelehnt und gesagt, dass es sehr viele Zentren wie unseres gebe und dass unser Anliegen keine wirklich wichtige Angelegenheit sei. Außerdem hätten sie nur begrenzte Ressourcen – aber zur gleichen Zeit haben sie für ein anderes Projekt 200.000 USD bezahlt! Wir wussten, dass unser Projekt gut ist. Wir hatten so lange recherchiert und so viel Zeit investiert – und sie finden es nicht wichtig? Wie wollen sie das entscheiden? Wir haben uns lange überlegt, wie ihre Entscheidungen zustande kommen. Manche Leute können auch ein leeres Blatt abgeben und darauf schreiben: ‚Lieber Freund, bitte bezahl mir ein Projekt‘, und sie werden Geld bekommen. Sie bekommen immer Geld. Es geht den Gebern nicht darum, gute Projekte zu finden, sondern die richtigen Personen zu unterstützen.“

An diesem Zitat werden verschiedene Dinge deutlich: wie den Geberorganisationen von manchen Aktivisten unbegrenzte Mittel unterstellt werden, wie durch die Mittelvergabe Konkurrenz unter den NGOs angeregt wird, die in diesem Fall zu bitteren Gefühlen führt, und wie machtvoll der Gedanke der persönlichen Beziehungen ist. Letzterer wird auch von bei der Mitteleinwerbung erfolgreicherer Aktivisten geäußert. Ein Vertreter einer dieser Organisationen meint:

„Die Vergabe von Geld ist eine sehr persönliche Sache. Ich denke, es hängt sehr davon ab, wen man kennt und mit wem man befreundet ist und welche Vorlieben die Personen haben. Auch wenn ein Projekt nicht so gut aussieht, wird eine befreundete Person Geld bekommen – umgekehrt wird vielleicht ein sehr gutes Projekt nicht finanziert, weil die Person unbekannt ist. Die Geber sagen nicht,

warum ein Projekt akzeptiert oder abgelehnt wird. Sie haben ein paar Klischees, wie z.B. ‚sorry, wir haben nicht genug Geld‘ oder ‚sorry, vielleicht nächstes Mal‘ und Ähnliches. Es werden keine genauen, auf das Projekt bezogenen Gründe angegeben.“

Selbst inhaltliche Bedenken der Geberorganisationen könnten durch persönliche Beziehungen abgemildert werden:

„Im Moment habe ich einen etwas heiklen Vorschlag, ich will eine Studie machen zu den Muslimbrüdern und ihrem Verhalten bei Wahlen. Bis jetzt haben schon [...] und [...] abgelehnt. Die [...] meinte zu dem Vorschlag, dass sie nur Umweltprojekte unterstützt. Aber in der [...] Botschaft habe ich einen Freund – der meinte, mal sehen, das wird vielleicht noch was. Er fand den Vorschlag interessant.“

Um mögliche Geber und den Umgang mit ihnen kennen zu lernen, sind häufig Erfahrungen in verschiedenen NGOs ausschlaggebend. Die meisten Gründer einer NGO haben zuvor in einer oder mehreren anderen NGOs gearbeitet und nutzen ihre dort gewonnene Erfahrung, häufig auch ihre dort gewonnenen Beziehungen.

Wenige NGOs gehen auch einen anderen Weg als den beschriebenen, um sich über mögliche Geber zu informieren. So nennen zwei das Verzeichnis des *NGO Service Center* als Informationsquelle, allerdings nur unter anderen. Von zwei NGO-Gründern wird angegeben, sie hätten in der Bibliothek der US-amerikanischen Botschaft recherchiert, in der es sehr gute Literatur zum Thema Mitteleinwerbung gebe. Mit anderen NGOs sei gar nicht über die Finanzierung gesprochen worden. Wieder eine andere NGO-Gründerin hat ausschließlich im Internet nach möglichen Gebern gesucht und auf diese Weise eine langfristige Zusammenarbeit mit einer einzigen Geberorganisation etabliert. Auch gibt es immer wieder von verschiedenen Seiten Initiativen, mehr NGOs besser mit den Möglichkeiten der Mittelbeantragung vertraut zu machen. So werden unter der Rubrik „capacity building“ von verschiedener Seite Kurse zur Antragstellung angeboten. Auch seitens der NGOs selbst gibt es Angebote, so wird in einer NGO von zwei unbezahlten Freiwilligen ein Seminar zum Thema Mitteleinwerbung von Geberorganisationen organisiert.

Wohlgemerkt sind die in den angeführten Zitaten gemachten Aussagen Ansichten und Darstellungen von einzelnen Vertretern der geförderten NGOs. Weder stellen sie eine repräsentative Auswahl aller NGO-Mitarbeiter dar, noch sind sie die „Wahrheit“ über die tatsächlichen Verfahren bei den Entscheidungen der Geber. Trotz dieser Einschränkungen kann wohl festgehalten werden, dass das Thema der persönlichen Beziehungen eine wichtige

Rolle spielt, und sei es nur in den Vorstellungen der NGO-Vertreter. Dieser Gedanke findet sich auch in anderen Darstellungen. So hat Hanafi für die Förderung palästinensischer NGOs festgestellt, dass einige Geberorganisationen stets Projekte von denjenigen Palästinensern fördern, zu denen sie Vertrauen hätten. Inhalte und Ziele der Projekte spielten keine zentrale Rolle, die dahinter stehenden Personen seien ausschlaggebend. Häufig spiegelten somit die Entscheidungen der Geber nicht so sehr deren Agenda oder eine rationale Wahl aufgrund festgelegter Kriterien, sondern persönliche Präferenzen der Repräsentanten der Geberorganisationen vor Ort.⁴⁴ Auch seitens einiger Vertreter von Geberorganisationen wird die Ansicht vertreten, die Umsetzung der Programme der Organisation hänge stark von der Person der Repräsentanten vor Ort ab.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass nicht alleine die persönlichen Beziehungen zwischen Gebern und Nehmern eine Rolle spielen, sondern häufig auch die Beziehungen einer NGO zu zentralen Persönlichkeiten der NGO-Szene in Ägypten selbst. Ein Weg der Geberorganisationen, über mögliche Empfänger ihrer Mittel zu entscheiden, ist der Weg über lokale Berater. Auf diese Möglichkeit wird v.a. zurückgegriffen, wenn kein Büro der Organisation vor Ort besteht.

Brouwer nennt als einen Vorschlag zur Verbesserung der Zivilgesellschaftsförderung in Ägypten, die Präsenz ausländischer Geber vor Ort zu reduzieren. Anstatt das eigene Programm ohne weitere Nachfrage durchzusetzen, sollten v.a. lokale Berater und Organisationen entscheiden, was zu tun sei. Die Finanzierung von Verwaltung im Geberland und von ausländischen Experten solle weitestmöglich reduziert werden, damit ein möglichst großer Anteil des Geldes in das betreffende Land fließen könne. Ein positives Beispiel in diesem Zusammenhang sei Novib.⁴⁵

Dies wird auch seitens einiger Geberorganisationen so gesehen. Der norwegische Menschenrechtsfond merkt beispielsweise in seinem Jahresbericht für das Jahr 2004 an, dass er die Zahl der lokalen Berater erhöht habe. Er arbeite mit Menschenrechtsaktivisten vor Ort zusammen, die ihn bei seinen Projekten berieten. Sie trügen zu der Qualität seiner Projekte bei, da sie über das nötige lokale Wissen verfügten. In dem Jahresbericht wird geschildert, wie Mitarbeiter des Fonds für jeweils einige Tage jährlich in die Zielländer reisten, um sich

⁴⁴Hanafi, Sari (2002) *ONG palestiniennes et bailleurs de fonds: la formation d'un agenda*, in: Ben Néfissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans la monde Arabe*, Paris: CNRS Editions, S. 125–146, S. 139.

⁴⁵Brouwer, Imco (2000a) *US Civil Society Assistance to the Arab World: The Cases of Egypt and Palestine*, Florenz: European University Institute, European University Institute Working Paper, S. 35.

dort ein Bild zu machen. Jede weitergehende Informationsbeschaffung liegt bei den Beratern, die die Besucher auch jeweils begleiten.⁴⁶

Die Berater erhalten damit weitgehend die Entscheidungsmacht darüber, welche Entwicklungen als wichtig angesehen werden und welche Akteure beachtet werden. Die Verlagerung von Entscheidungen in das Zielland hat daher möglicherweise auch unerwünschte Aspekte und wird dort nicht unbedingt von allen Seiten positiv aufgenommen, insbesondere von denjenigen NGO-Vertretern, die keine guten Kontakte zu den Beratern unterhalten. Eine NGO-Vertreterin stellt es so dar:

„Einige Geber haben lokale Berater, über die man direkt Mittel bekommt. Novib z.B., das ist eine sehr respektierte Organisation, sie haben Berater hier. Sie arbeiten nur mit Leuten zusammen und laden nur Leute zu ihren Veranstaltungen ein, die diese ihnen vorschlagen. Es gab einmal eine Veranstaltung von ihnen, die gut zu unseren Themen gepasst hätte, aber dazu wurden nur Leute eingeladen, die empfohlen worden waren. Die Berater arbeiten ebenfalls in NGOs oder als freiberufliche Berater. Sie bestimmen letzten Endes, wer die Mittel bekommt. [...] Die persönlichen Beziehungen spielen dabei eine große Rolle. Wir haben zum Beispiel einen Antrag auf Finanzierung einer Studie gestellt. Wir haben die Heinrich-Böll-Stiftung gefragt. Sie waren zuerst interessiert, aber dann kam eine Email, dass das Projekt zu groß sei, um es umzusetzen. Ich habe von jemanden erfahren, dass ein Berater gefragt worden war. Natürlich fragen die internationalen Organisationen diese Leute, und die entscheiden dann.“

Ein anderer Aktivist erzählt:

„Einige Geber haben bestimmten NGOs gegenüber negative Vorurteile. Bestimmte Leute werden von den Gebern immer wieder gefragt. Mir gegenüber haben sie negative Gefühle. Bevor [...] mit uns zusammen gearbeitet hat, hat er viele Leute nach uns befragt. Sie haben negative Dinge über mich erzählt, das hing mit der Geschichte [...] zusammen. Also hat er zuerst gezögert, mit uns zu arbeiten. Das hat er mir selbst erzählt. Später haben wir dann doch zusammen gearbeitet.“

Diese Geschichte zeigt jedoch gleichzeitig, dass das informelle Beratungssystem und die persönlichen Beziehungen nicht so allmächtig zu sein scheinen, wie es von vielen Aktivisten wahrgenommen wird – immerhin hat die betreffende Geberorganisation letzten Endes die NGO doch gefördert.

⁴⁶<http://www.nhrf.no/annual2004.htm>, abgerufen am 20.05.2005.

In jedem Fall beinhaltet die Einbeziehung lokaler Berater positive und negative Aspekte. Es wäre sicherlich übertrieben, dieses Vorgehen aufgrund der wenigen genannten Zitate gänzlich abzulehnen. An ihnen wird jedoch durchaus das Problem deutlich, dass lokale Berater eben nur bestimmte Interessen und Gruppen aus dem Zielland vertreten und möglicherweise bei ihren Entscheidungen über weniger Neutralität verfügen als Vertreter der Geber. Es wird in der Literatur auch der zu Brouwers Vorschlag gegenteilige Ansatz vertreten. Lingnau beispielsweise nennt es als eine Voraussetzung für das Gelingen von Maßnahmen der Demokratieförderung, dass die Geberorganisation eine Präsenz vor Ort habe. Nur sie ermögliche eine angemessene Einschätzung der Situation und Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten. Auch eine aktivere Herangehensweise der Geber sei durch eine Präsenz vor Ort eher möglich.⁴⁷

6.2.2 Bewertung der Geberorganisationen durch die NGOs

Die Geberorganisationen werden tendenziell von den NGOs mit der offiziellen Außenpolitik ihres Herkunftslandes in Verbindung gebracht. Darunter haben insbesondere US-Geber zu leiden, die am häufigsten kritisiert werden. Seitens der ägyptischen Demokratie- und Menschenrechts-Aktivisten wird die US-Politik im Nahen Osten überwiegend äußerst kritisch beurteilt. Dies schlägt sich auch in der Kooperation mit den Geberorganisationen nieder. Grundsätzlich haben die US-Geberorganisationen einen schlechteren Ruf als Geber anderer Nationalität. Manche NGO-Vertreter wollen grundsätzlich nicht mit Organisationen zusammen arbeiten, die eine Verbindung zur US-Regierung haben. Hierzu die Aussage einer NGO-Direktorin:

„Damals, als ich nach Finanzierungsmöglichkeiten gesucht habe, habe ich lange im Internet nach Gebern gesucht. Ich war sehr sensibel mit der Geber-Geschichte. Ich wollte kein Geld von Regierungen mit einer Kolonial-Geschichte. Insbesondere wollte ich nicht mit USAID zusammen arbeiten und auch nicht mit irgendwelchen NGOs, die Beziehungen zur US-Regierung haben. [...] Ich habe lange gesurft und einige gefunden, z.B. *Misereor* und *Caritas*. Dort habe ich einen Antrag hingeschickt, aber sie haben ihn abgelehnt. An DANIDA habe ich einen Antrag geschickt, sie hatten aber kein Interesse an dem Thema. Bei der holländischen Botschaft hier habe ich auch nachgefragt, bei dem *Human Rights Fund*, sie hatten auch kein Interesse.“

⁴⁷Lingnau, Hildegard (1997) *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht.

Es gibt eine Art narratives Genre in der NGO-Szene, nämlich die Geschichten über Ablehnungen von finanziellen Angeboten seitens staatlicher US-Geber. Es wird beispielsweise erzählt, der Anwaltverband habe kurz nach dem Irak-Krieg 2 Mio. USD abgelehnt, die die US-Botschaft darauf verwenden wollte, Journalisten zu trainieren. Eine Aktivistin erzählt, sie habe das Angebot von USAID, sie zu fördern, abgelehnt, da diese Geberorganisation eine negative Rolle bei den Änderungen im NGO-Gesetz gespielt habe. Ein anderer erinnert sich, dass USAID-Mitarbeiter in seine Organisation gekommen seien, um nachzufragen, wieso sie nicht an einer Zusammenarbeit interessiert seien. Er habe geantwortet, dass er die US-Politik ablehne.

Der schlechte Ruf der staatlichen US-Geber veranlasst eine Aktivistin sogar, eine Zusammenarbeit mit ihnen als Unterscheidungskriterium zwischen verschiedenen Gruppen in der ägyptischen Zivilgesellschaft zu benutzen. Es gebe grob eingeteilt zwei große Gruppen in der Szene der Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen. Die eine bestehe aus Nasseristen, die mit der US-Botschaft zusammen arbeiteten, die andere aus Marxisten, die jede Zusammenarbeit mit US-amerikanischen staatlichen Geberorganisationen ablehnten.

Ein Aktivist meint dagegen, dass alle westlichen Geberorganisationen so sehr von den USA dominiert würden, dass sie keine eigene Identität entwickeln könnten. Sie seien abhängig von den USA, es gebe keine unabhängige europäische Politik. Die Geber würde sich in ihrer Politik nach den USA richten und machen, was diese vormachten.

Während die US-Geber in erster Linie über die Politik ihres Herkunftslandes definiert werden, tritt bei der EU ihre Verfahrensweise bei der Vergabe von Geldern in den Vordergrund. Die EU als Geberorganisation hebt sich gegenüber allen anderen Organisationen insbesondere durch ihre umfangreiche Bürokratie hervor. Dies wird auch in der Literatur bemängelt, wo von fehlender Kohärenz und Transparenz der EU-Aktivitäten die Rede ist.⁴⁸ Auch von den NGO-Vertretern werden in den Interviews zahlreiche Beispiele für die Effekte der EU-Bürokratie angeführt. Einer, der versucht hat, von der EU Fördermittel zu erhalten, erinnert sich:

„Die Erfahrungen, die das Zentrum mit der EU gemacht hat, sind sehr schlecht. Die EU-Delegation ist sehr bürokratisch. Einmal haben wir einen Antrag auf Finanzierung eingereicht. Die EU sagte ‚oh‘ und verschwand für zwei Jahre. Dann kamen sie wieder, fragten ein paar Sachen, ließen uns den Antrag ändern und verschwanden wieder. Letzten Endes ist nichts daraus geworden, und das Zentrum hat noch nie ein EU-Projekt gemacht.“

⁴⁸So z.B. Heinz, Wolfgang (2003) *Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Eurokolleg Nr. 47, S. 15.

Bereits die Wege der Antragstellung stellen für eine NGO-Mitarbeiterin unüberwindbare Hürden dar:

„Wir haben auch versucht, an die EU-Delegation heranzutreten. Wir haben ihnen unseren Antrag gezeigt. Sie waren interessiert, aber es ist nichts daraus geworden. Die Leute dort denken, dass die NGOs Profis sind, und sich alles aus dem Internet herunterladen können und sich alle Bedingungen selbst herausuchen können, aber so ist das nicht. Sie unterstützen nur die NGOs, die dazu fähig sind, ihre Anträge richtig zu schreiben. Oder die NGOs, die einen Antragschreiber beschäftigen. Das ist z.B. so eine kulturelle Sache – sie erwarten, dass man sich über das Internet informiert.“

Auch ein anderer Aktivist erinnert sich an ein aufwändiges, letztendlich erfolgloses Antragsverfahren:

„Mit der EU-Delegation ist es ganz schlimm, da haben wir keine gute Erfahrung gemacht. Vor einigen Jahren habe ich ihnen einen Vorschlag eingereicht, eine Bitte um 40.000 USD, um diese Organisation zu gründen. Wir haben drei Monate dafür gebraucht, den Antrag zu schreiben. Sie haben einen dicken Stapel Papier mit genauen Angaben, wie ein Antrag aussehen muss. Sie haben dann abgelehnt, weil wir den Kriterien nicht entsprechen würden. Es waren formale Fehler, inhaltlich hätten wir sehr gut zu ihnen gepasst, sie waren ja sogar explizit auf der Suche nach solchen Projekten.“

Ein Mitarbeiter einer NGO, die es geschafft hat, Mittel von der EU einzuwerben, leidet unter der Pflicht zur detaillierten Berichterstattung:

„Die Europäische Kommission hat z.B. ein Formular für die Berichterstattung über die finanzierten Projekte. Es wiederholt sich ständig, wir müssen an tausend Stellen ‚see above‘ hinschreiben. Das Formular gilt für alle NGOs, und das ist leicht problematisch. Ich denke, es ist v.a. für Entwicklungsorganisationen gedacht. Beispielsweise muss man die eigene Arbeit quantitativ bewerten – das ist bei uns unmöglich. Wir können ja nicht sagen ‚wir haben es erreicht, dass fünf Menschen jetzt anders denken und die Menschenrechte respektieren‘. Also berichten wir über Teilnehmerzahlen, Publikationszahlen usw. Oder wir verweisen auf Dokumente, die als Ergebnis von Konferenzen veröffentlicht wurden. Aber das sagt ja nicht wirklich etwas aus.“

Das bürokratische Vorgehen der EU wird jedoch nicht nur negativ bewertet. Allgemein wird angenommen, dass mit diesen Vorschriften Korruption verhindert werden solle, was größtenteils auf Akzeptanz stößt. Der EU wird jedoch bisweilen auch vorgeworfen, das versprochene Mittel nicht verfügbar gemacht oder abgerufen werden. Auf einer Konferenz in Stuttgart 1999 wird von NGO-Vertretern aus verschiedenen arabischen Ländern moniert, dass die Mittel, die im Rahmen von MEDA für die Demokratisierung zugesagt worden waren, den NGOs noch nicht zugänglich gemacht worden seien.⁴⁹

Im Vergleich zu den nichtstaatlichen Gebern haben staatliche Geberorganisationen einen deutlich schlechteren Ruf bei den geförderten NGOs. Ausnahme ist hier DANIDA, die staatliche dänische Entwicklungsagentur, die vergleichsweise beliebt ist. Der deutlichste Gegensatz zu den staatlichen Gebern stellt die *Ford Foundation* dar. Sie sei die unkomplizierteste und großzügigste Geberorganisation in Kairo, wird in vielen Interviews berichtet. Sie verbe große Summen und mische sich nicht ein. Man könne dort jede Menge Projekte vorschlagen, und es würde nicht weiter nachgefragt. Ähnliches gilt für die niederländische NGO Novib, die ja ihrerseits teilweise Mittel der *Ford Foundation* weiter vermittelt. Auch sie gilt als zugänglich, unkompliziert und großzügig.

Auch die deutschen Stiftungen haben mehr oder weniger durchgehend einen guten Ruf. Die Heinrich-Böll-Stiftung sei beispielsweise sehr reaktionsschnell, meinte ein NGO-Mitarbeiter. Sie sei auch sehr gut über die Situation in der arabischen Welt informiert. Bei der Europäischen Kommission dagegen müsse man „immer den kompletten historischen und politischen Hintergrund mitliefern“. Manchmal wird bezogen auf die deutschen Stiftungen bemerkt, dass man von ihnen vergleichsweise wenig Geld bekomme. Die Projekte, die gemeinsam mit den Stiftungen durchgeführt wurden, werden jedoch meist als interessant und produktiv bezeichnet, und eine Zusammenarbeit mit den Stiftungen als erstrebenswert. Bisweilen wird angemerkt, dass die deutschen Stiftungen vergleichsweise vorsichtig seien und ängstlich gegenüber der ägyptischen Regierung. Ein Aktivist nimmt daher sogar an, dass die Stiftungen aus diesem Grund keine Menschenrechtsorganisationen unterstützten.

6.2.3 Antragstellung

Wie laufen nun die Verfahren der Förderung konkret ab? In einigen Interviews mit den NGO-Vertretern wird erwähnt, es gebe sogenannte „Antragschreiber“, Personen, die das Schreiben von Anträgen an die Geberorganisationen be-

⁴⁹Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Human Rights and Civil Society in the Mediterranean*, Bonn, S. 16-17.

herrschten und von verschiedenen NGOs damit gegen Bezahlung beauftragt würden. Allerdings gibt keiner an, mit solchen Antragsschreibern zusammen zu arbeiten oder in der Vergangenheit zusammengearbeitet zu haben. Ob dieser Beruf nur ein Mythos der Szene ist, oder ob tatsächlich einige professionelle Antragsschreiber den NGOs ihre Dienste anbieten, oder möglicherweise nur zu Beginn der NGO-Förderung solche Dienstleistungen nachgefragt werden, kann hier nicht entschieden werden. Die konkreten Verfahren der Antragstellung, die mir in den Interviews geschildert werden, nehmen sich eher harmlos aus. So bemerkt eine NGO-Mitarbeiterin:

„Wie man Anträge schreibt, habe ich mir selbst beigebracht, ich habe es nie gelernt. Ich habe alte Projekte durchgelesen. Z.B. in der Beschreibung von dem Stadtteil, in dem wir arbeiten, oder bei der Beschreibung unserer Aktivitäten und unserer Ziele kann ich davon abschreiben und alte Vorschläge modifizieren. Ich habe es gelernt, indem ich es getan habe. Das schwierigste ist für mich, bestimmte Projekte oder einzelne Aktivitäten zu beschreiben, bevor sie angefangen haben, z.B. runde Tische oder Diskussionen.“

Auf ähnliche Weise verfahren viele andere NGOs. Die Mitarbeiter, die für die Antragstellung zuständig sind, erfragen bei erfahreneren Mitarbeitern das bisherige Vorgehen und orientieren sich daran. Dabei werden von vielen NGOs große Mengen an Anträgen produziert, im Durchschnitt etwa zehn Anträge pro Jahr. Ein NGO-Direktor erzählt, dass von seiner NGO im Jahr 2003 insgesamt 24 Anträge verfasst und verschickt werden. Nur vier davon seien akzeptiert worden. Insgesamt scheint die Quote der akzeptierten Anträge jedoch höher zu liegen. Zwischen einem Drittel und der Hälfte der verschickten Anträge werden durchschnittlich von den Geberorganisationen akzeptiert, geht man von den Darstellungen der NGOs aus. Dies gilt für diejenigen NGOs, die Anträge in großer Zahl verschicken. Im Fall von Ablehnungen werden häufig die Anträge an andere Geber geschickt, oder sie werden zu einem anderen Zeitpunkt erneut beim gleichen Geber eingereicht. Einige der NGOs verschicken den gleichen Antrag auch an mehrere Geberorganisationen gleichzeitig, teilweise über bestehende Email-Verteiler.

Es gibt jedoch auch NGOs, die nur mit einigen wenigen Geberorganisationen zusammenarbeiten und bei diesen immer wieder Fördermittel beantragen. In zwei Fällen arbeiten die NGOs mit einem einzelnen Geber über Jahre zusammen und haben kein Interesse daran, bei anderen Gebern Mittel einzuwerben. Andere NGO-Vertreter lehnen eine parallele Antragstellung ab:

„Ich brauche mindestens einen Monat, um einen Antrag zu schreiben. Und manchmal wartest Du vier bis fünf Monate auf einen

Antwort. Und Du kannst ja nicht den gleichen Antrag zur gleichen Zeit an mehrere Geber schicken, das gibt nur Ärger. Wenn z.B. zwei zusagen – was machst Du dann? Also wartest Du, bis die Absage kommt, und schickst ihn dann an den nächsten Geber.“

In vielen Fällen hat sich bei der Antragstellung über die Jahre hinweg Routine eingestellt. Dabei gehen einige NGO-Vertreter recht pragmatisch mit Ablehnungen um:

„Ich mache mir nichts daraus, wenn sie meine Vorschläge nicht akzeptieren. Ich konzipiere meine Aktivitäten und ich werde sie durchführen, ob mit diesem Geber oder einem anderen. Wenn mich ein Geber ablehnt, schicke ich den Antrag zum nächsten. Bis jetzt habe ich noch für alle meine Vorschläge Geber gefunden. Im Schnitt schicke ich sie an vier bis fünf Geber.“

„Ein Projekt von uns wurde nicht finanziert, das war ein Training für irakische Menschenrechtsaktivisten. Die Geber haben abgelehnt und meinten, dass sie daran kein Interesse hätten. Ich kann es verstehen. Es ist legitim, dass sie Anträge ablehnen. Bei der Irak-Sache hat sicher die Politik eine Rolle gespielt, aber das kann ich auch verstehen.“

Ablehnungen erfolgen nach der Darstellung der NGO-Vertreter meist unbegründet oder mit Standardformulierungen. Dazu gehört die Aussage, das Budget sei bereits überschritten, der geforderte Betrag sei zu hoch und solle auf mehrere Geber verteilt werden, die geschilderten Aktivitäten gehörten nicht zu dem von der betreffenden Organisation geförderten Bereich, oder es hätten sich zu viele Organisationen um finanzielle Unterstützung beworben. Die Standardformulierungen werden meist ohne weiteres akzeptiert und nicht weiter beachtet, bisweilen werden sie von einigen Antragstellern als unzureichend empfunden:

„Wenn ich entscheiden könnte, was getan werden muss, würde ich sagen, dass die Geber auf jeden Fall konkrete Richtlinien veröffentlichen sollten bzw. konkrete Kriterien darüber, was sie finanzieren und was nicht. Sie sollten erklären, warum sie Anträge akzeptieren oder ablehnen. Alles sollte noch viel offener werden. Sie sollten auch Kritik üben, aber auch positive Rückmeldungen geben, wenn etwas gut ist.“

Von den Empfängern der Unterstützung wird wahrgenommen, dass es bestimmte Trends in der Vergabepolitik der Geberorganisationen gibt, denen sie auch häufig in ihrer Antragstellung folgen. Eine NGO-Mitarbeiterin:

„Manchmal sind sie nicht interessiert an unseren Aktivitäten, oder sie sind es in einem Jahr und im nächsten nicht, oder umgekehrt. Im Moment gibt es mehr Interesse an FGM-Kampagnen [Kampagnen gegen die Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen] als an Gewalt gegen Frauen-Kampagnen. Projekte hängen von den Prioritäten der Geber ab: die finnische Botschaft wollte z.B. das Projekt zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Frauen zuerst nicht finanzieren, ein Jahr später haben sie es dann finanziert. Manchmal ist das ein Problem, es verzögert unsere Aktivitäten. Oder wir müssen unsere Pläne eben aufgeben.“

Dies führt dazu, dass ein Antrag zu dem Zeitpunkt gestellt wird, zu dem er der Politik der jeweiligen Geberorganisation entspricht. Die betrifft nicht nur strukturelle Zuschnitte der Projekte (wie regional vs. lokal), sondern auch die Inhalte. Generell ist es mindestens einem Teil der NGO-Mitarbeiter bekannt, welche Themen gerade bei den Geberorganisationen gut ankommen.

Hanafi vertritt bezogen auf die Förderung palästinensischer NGOs die Ansicht, dass der Verhandlungsprozess zwischen Gebern und Nehmern ausschließlich von den Wünschen der Geber geprägt sei. Die Vertreter der Empfänger-NGOs seien meist der Überzeugung, dass sie bestimmte Konzepte und Ideen (er nennt *conflict resolution*, *advocacy*, *capacity building*, *gender sensitivity*) in ihre Anträge integrieren müssten, damit diese Erfolg bei den Gebern hätten. Aus Angst, dass ihre Anträge abgelehnt würden, verhielten sie sich gegenüber den Gebern passiv und akzeptierten jegliche Veränderung ihres Projektes ohne Diskussion. Auch bei der späteren Umsetzung der Projekte hielten sie sich an die Wünsche der Geber: etwaige Änderungen im Verlauf der Projekte kämen nicht in Frage, und die Prozeduren der Berichterstattung sollten möglichst reibungslos und zügig vonstatten gehen. Hanafi führt das Beispiel des Vertreters einer Geberorganisation an, der einmal monatlich jeweils für eine Stunde aus Tel Aviv in die palästinensischen Gebiete anreist, um sein Berichterstattungs-raster mit den geförderten NGOs durchzugehen. Vorfälle, die nicht dem Raster entsprechen, stelle der Vertreter der Empfänger-NGO gar nicht erst zur Diskussion, in der Annahme, dies sei nicht erwünscht.⁵⁰

Diese Ausführungen deuten darauf hin, dass es eine starke Dominanz der Geberorganisationen gibt, deren Wünschen sich die NGOs unterordnen müssen und dies auch tun. Die Konkurrenz unter den NGOs wird aus dieser Perspektive betont, die Gebermittel erscheinen als knappe Ressource. Für den

⁵⁰Hanafi, Sari (2002) *ONG palestiniennes et bailleurs de fonds: la formation d'un agenda*, in: Ben Néfissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans la monde Arabe*, Paris: CNRS Editions, S. 125–146, S. 139-140.

Fall Ägypten lässt sich dies jedoch m.E. nicht ohne weiteres bestätigen. Zwar wird, wie oben dargestellt, gut die Hälfte der Anträge auf Förderung abgelehnt. Dies deutet darauf hin, dass die Nachfrage stark ist und es ein Angebot an NGOs gibt, das die Nachfrage seitens der Geber übersteigt. Die thematische Ausrichtung der Anträge orientieren sich mindestens auch an den Geberwünschen. Auch wird von den betreffenden NGOs das Werben um Gebergelder als eine Konkurrenzsituation wahrgenommen oder doch teilweise so dargestellt. Ein lokaler Berater von Geberorganisationen vertritt ebenfalls die Ansicht, dass sich die Konkurrenz um Gebergelder in jüngerer Zeit verschärft habe.

Es gibt jedoch auch Hinweise darauf, dass sich die Geber in einer Konkurrenzsituation befinden. Die zahlreichen Ablehnungen können ebenso mit der möglicherweise mangelnden Qualität der Anträge erklärt werden, oder mit der erwähnten routinierten Einreichung der immer gleichen Anträge. Youngs meint bezogen auf die zweite Hälfte der 1990er Jahre, dass die EU in Ägypten Schwierigkeiten gehabt habe, genügend Anträge von unabhängigen nichtstaatlichen Organisationen zu erhalten.⁵¹ Offensichtlich gibt es zu dieser Zeit zu wenig Organisationen, die die EU für förderungswürdig hält. Dies wiederum würde erklären, weshalb einige NGOs offensichtlich gar keine Schwierigkeiten haben, stets eine hohe Zahl an Gebern um sich zu versammeln.

6.2.4 Projektförderung vs. strukturelle Förderung

Ein von den NGO-Vertretern in den Interviews häufig erwähntes Thema in Bezug auf die Modalitäten der Förderung ist das Verfahren der Projektförderung. Die meisten sind der Ansicht, die Geber finanzierten ausschließlich einzelne Projekte, die jeweils einzeln zu beantragen seien. Von den meisten NGO-Vertretern wird diese Beschränkung auf Projektarbeit als sehr mühsam beschrieben. Wichtigstes Argument ist dabei, dass die Antragstellung für einzelne Projekte unverhältnismäßig viel Zeit in Anspruch nehme. Dadurch, dass permanent für neue Projekte Mittel eingeworben werden müssten, müssten auch ständig Personalkapazitäten für die Mitteleinwerbung zur Verfügung stehen. Es gebe jedoch immer Zeiten, in denen gerade kein Projekt durchgeführt würde, die Mitarbeiter aber dennoch bezahlt werden müssten. Die Projekte so zu koordinieren, dass keine zeitlichen Leerstellen entstünden, sei schlicht nicht möglich, so gebe es ja auch teilweise unkalkulierbare Wartezeiten, bis sich die Geber über Annahme oder Ablehnung von Projektanträgen entschieden hätten. Eine langfristige Planung werde durch die Einschränkung

⁵¹Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 87.

der Förderung auf Einzelprojekte unmöglich gemacht, meint einer der NGO-Vertreter im Interview. Wenn mehrere Projekte nebeneinander mit verschiedenen Gebern durchgeführt würden, müssten die jeweiligen Finanzierungsprozeduren ebenfalls gleichzeitig und für jedes Projekt bzw. jeden Geber einzeln durchgeführt werden. Dieses Vorgehen blähe den Verwaltungsapparat einer NGO eher auf anstatt ihn zu verringern. Einer meiner Gesprächspartner zieht es gar in Erwägung, eine Kampagne in Richtung der Geber zu organisieren:

„Ein Problem ist, dass die meisten Geber keine Verwaltungskosten übernehmen. Ich denke darüber nach, dazu ein Kampagne zu organisieren. Wie sollen wir überleben, wie sollen wir unsere Gehälter bezahlen? Es ist wirklich ein Problem. Die Hälfte meiner Zeit geht dafür drauf, über Fördermittel zu verhandeln.“

Das Bestehen auf Projektförderung zwingt viele NGOs fast dazu, ihre Abrechnungen zu manipulieren, meint einer meiner Gesprächspartner. Es müssten ständig Projekte begonnen werden, um mit deren Verwaltungskosten-Anteil das Überleben der NGO zu sichern. Die gesamte Aktivität der NGO müsse in Projektform gegossen werden. Teilweise berichten meine Gesprächspartner, dass Kosten für die Infrastruktur der NGO aus den Projektgeldern abgezweigt würden, ohne im Budget des Projekts genannt zu werden. Ob es dabei eine stillschweigende Übereinkunft mit den Gebern gibt oder diese nichts von diesem Vorgehen wissen, wird unterschiedlich gesehen:

„Manchmal müssen wir unsere Berichte ein bisschen schönen, wir können bestimmte Dinge nicht aufschreiben. Die Geber kümmert es nicht, sie sehen nur ihre Projekte. Zum Beispiel dürfen wir bestimmte Gehälter nicht aus Gebergeldern bezahlen. Aber wir tun es trotzdem. Wir versuchen, verschiedene Geldquellen und Projekte auszubalancieren, um die Gehälter bezahlen zu können. Niemand hier mag das System, aber manchmal müssen wir vom Plan abweichen, das ist die Realität, sie folgt nicht der Bürokratie. Aus Gebersicht sollten wir das Geld zurückzahlen. Sie kümmern sich nicht um die wirklichen Probleme, nur um ihre Projekte.“

„Normalerweise versuchen wir, mindestens fünf bis sieben Projekte im Jahr durchzuführen, damit wir unseren Mitarbeitern regelmäßig Gehalt bezahlen können. Von den Projektgeldern können wir die Gehälter finanzieren. Wir verteilen das Geld an das ganze Personal. Das ist in Ordnung für die Geber, sie wissen es. Sie kennen die Tricks. Es ist eine Art Spiel. Wir müssen ihnen berichten, sie müssen in ihr Herkunftsland berichten. Also sieht offiziell

alles sehr ordentlich aus. Aber es gibt eine Menge Spielraum für Manöver.“

Ein Blick in die Datenbank der Förderprojekte zeigt, dass tatsächlich ganz überwiegend einzelne Projekte gefördert werden, im Gegensatz zu infrastruktureller Förderung. Typische Projekte, für die Fördermittel vergeben werden, sind etwa Schulungen und Seminare, Konferenzen, Kampagnen zu einem bestimmten Thema oder Publikationen. Schon bei der Formulierung „Kampagnen“ wird jedoch deutlich, dass die Bezeichnung einer einzelnen Förderung als „Projektförderung“ auch offen für Interpretationen ist, denn unter eine „Kampagne“ können alle möglichen Aktivitäten gefasst werden. Dies trifft noch stärker auf eine Vielzahl von Förderungen zu, die zwar als Projekte gefasst sind, deren Beschreibung sie jedoch im Grunde nicht mehr als Projektförderung qualifiziert. So unterstützt die niederländische Botschaft die *Alliance for Arab Women* beim „Support of Egyptian NGOs towards Implementation of the Beijing Platform of Action“.⁵² Das *Cairo Institute for Human Rights Studies* erhält EU-Mittel in Höhe von 800.000 EUR für das Vorhaben „Enhancing the Role of the Civil Society in Human Rights and Political Reform in the Arab Region“.⁵³ Die *Association for Human Rights Legal Aid* erhält von der Ford Foundation finanzielle Unterstützung für „A Program of Legal Aid and Research into Juvenile Justice and Economic and Social Rights“.⁵⁴ Die EOHR erhält im Jahr 1994 vom NED 45.000 USD, „to promote and defend human rights in Egypt, encouraging reform of Egyptian legislation and practices in accordance with international human rights covenants and conventions; and promoting the rule of law and full respect for the independence of the judiciary“.⁵⁵ Solche Förderungen können kaum mehr als Projektförderung bezeichnet werden, da die „Projekte“ die unterschiedlichsten Aktivitäten beinhalten können und durchaus auch Verwaltungskosten der NGOs darüber abgerechnet werden können. Dies ist offensichtlich teilweise beabsichtigt:

„Wir versuchen, unseren Projekten sehr allgemeine Titel zu geben, damit wir möglichst viele Aktivitäten damit abdecken können. Das könnte natürlich als eine Art Korruption interpretiert werden. Manchmal müssen wir einfach für wirklich wichtige Dinge Geld

⁵²<http://www.hollandemb.org.eg/english/gender.htm>, abgerufen am 26.04.05.

⁵³European Initiative for Democracy and Human Rights (2003) *Activity Report B7-701-2002/3074*, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/projects-reports_en.htm), abgerufen am 18.04.2005.

⁵⁴Laut Datenbank der *Ford Foundation*, die online unter http://www.fordfound.org/grants-db/view_grant_detail.cfm recherchiert werden kann.

⁵⁵Laut „Democracy Projects Database“ des NED, die online unter <http://www.ned.org> recherchiert werden kann.

ausgeben, die so nicht unbedingt im Antrag stehen – vielleicht betrachten die Geber das als Korruption. Wir tun das aber, weil wir müssen, weil wir keine Wahl haben. Manchmal müssen wir dringend handeln, wenn z.B. jemand festgenommen wird, das kann nicht warten. Das Problem liegt nicht bei uns, sondern bei den Gebern. Sie verstehen unsere alltäglichen Probleme nicht. Sie sollten viel mutiger werden. Wir wollen mehr Vertrauen.“

Neben diesen vage gehaltenen Projektförderungen, die wohl der Geber- und der Nehmerseite entgegenkommen, werden von einigen Geberorganisationen auch infrastrukturelle Hilfen gegeben. Insbesondere die *Ford Foundation*, DANIDA, Novib und das *Open Society Institute* sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Sie alle vergeben regelmäßig Mittel zur Grundfinanzierung von NGOs, teilweise über Jahre hinweg. 19 der NGOs aus der Auswahl für die vorliegende Arbeit erhalten im Verlauf ihrer Geschichte oder bis heute infrastrukturelle Förderung durch Geberorganisationen, entweder explizit als solche ausgewiesen oder in Form von vage gehaltenen Projektbeschreibungen wie „provide the center with the advocacy skills and resources necessary to influence public policy“ (so die Beschreibung der Förderung einer ägyptischen Frauenorganisation des NDI). Nur sieben der NGOs erhalten keine derartige Förderung, für den Rest sind dazu keine sicheren Angaben vorhanden. Es kann jedoch vermutet werden, dass für diese Ähnliches gilt.

Demzufolge kann nicht davon gesprochen werden, dass ausschließlich Projektförderung erhältlich ist. Die Förderrealität sieht vielmehr so aus, dass eine NGO beispielsweise zu Beginn ihrer Tätigkeit über drei Jahre eine jährliche Grundfinanzierung von etwa 20-30.000 USD erhält, beispielsweise von DANIDA. Dazu wirbt sie in der Folge etwa bei einer deutschen Stiftung, bei verschiedenen Botschaften und beim *Global Opportunity Fund* Mittel für einzelne Projekte wie Konferenzen, Seminare und Recherchen ein. Nach zwei bis drei Jahren beginnt dann vielleicht noch eine dreijährige Kampagne, die von einem großen Geber wie der EU finanziert wird.

So steht die Förderung der meisten NGOs auf mehreren Beinen und ist gemischt infrastrukturell und projektfördernd. An der o.g. Kritik der NGO-Vertreter, das Ausbalancieren der Fördermittel nehme zu viel Zeit in Anspruch, ändert diese Lage natürlich nichts, eher wird dieses Problem durch die verschiedenartige parallele Förderung verstärkt. Es ist jedoch nicht vorstellbar, wie sich dies angesichts der Vielfalt der Geberorganisationen ändern sollte, und ob dies überhaupt wünschenswert erscheint, auch aus der Perspektive der geförderten NGOs. Denn erstens haben sich diese mit der Situation auf eine Weise arrangiert, die für sie auch vorteilhafte Aspekte hat. So wird oben dargestellt, wie die NGOs die Vielfalt der Geber zu nutzen wissen und

ihre Anträge auf Fördermittel – teilweise parallel – bei verschiedenen Organisationen einreichen. Zweitens wäre die einzig denkbare Alternative zur derzeitigen Situation (neben der Aufgabe der Förderung) eine zentralisierte Pauschalvergabe im Stil des ägyptischen Sozialministeriums, was sicherlich bei den NGOs wie bei den Gebern ebenfalls auf wenig Gegenliebe stoßen würde und ohne Einschaltung der ägyptischen Behörden nicht denkbar wäre. Drittens wird es auch von einigen NGO-Vertretern als Vorteil gesehen, dass kleinteilige, niedrigschwellige Angebote zur Förderung vorhanden sind. Riesige Summen für große Projekte, wie sie die EU vergibt, könnten ohnehin nur sehr wenige der ägyptischen NGOs bewältigen, so ein NGO-Vertreter. Kleine Projekte mit einem Volumen von einigen Tausend USD seien die Förderform, die für die meisten der NGOs am besten geeignet sei. Wenn nun aber eine Vielzahl von Gebern vorhanden ist, die derartige Projekte fördern, kommt es zu der o.g. Vielfalt der Förderungen, die wiederum den Verwaltungsaufwand für die NGOs erhöht.

Eine Reaktion auf diese Sachlage sind die Bemühungen seitens der Geberorganisationen, ihre Aktivitäten zu koordinieren. Auch seitens der Geber wird darüber nachgedacht, inwiefern diese Form der Förderung die richtige ist. Grundsätzlich gilt die Förderung einzelner Projekte als wünschenswert. Es wird damit v.a. das Ziel verfolgt, langfristig die Abhängigkeit der NGOs von ihren Gebern zu verringern und so die „Nachhaltigkeit“ der Förderung zu stärken. Die zugrundeliegenden Annahmen sind eine Mischung aus einer ökonomisierten Logik des Marktes, die davon ausgeht, dass nur solche Organisationen langfristig aktiv sein werden, die permanent Mittel einwerben müssen (sich also auf dem Markt behaupten können) und der Unabhängigkeitslogik der postkolonialen Abhängigkeitstheorien, die strukturelle Abhängigkeiten von Drittweltorganisationen von ihren nördlichen Geldgebern grundsätzlich ablehnen.

Nach Ansicht von Abdelrahman hat die Fokussierung der Förderung auf einzelne Projekte jedoch häufig nicht eine langfristige Unabhängigkeit der NGOs zur Folge, sondern das Gegenteil:

„What is often overlooked in this regard is that development is a very complex process requiring long-term planning and strategies. The limited-project approach, which most donors promote and adopt, is in fact contradictory to this complexity. It divides intricate problems into isolated and often fragmented projects. Pulling out of these individual projects cleanly and as quickly as possible could well mean leaving projects at critical stages and also leaving local partners dependent on other donors, who may or may not wish to pick up the project from where the previous donor has left it. [...]

While no individual donor or aid modality alone can be expected to solve large development problems, consolidating resources into a smaller range of projects rather than dividing them among larger number of short projects is more logically likely to effectively promote development, and end aid dependency, in particular areas."⁵⁶

Sie bezieht sich dabei, wie aus dem Zitat vielleicht deutlich geworden ist, allgemein auf Entwicklungshilfe, und nicht direkt auf Demokratieförderung. Das Argument der Komplexität der erwünschten Prozesse, der vereinzelte unkoordinierte Projekte nicht gerecht werden können, kann jedoch ohne weiteres auch auf diesen Bereich übertragen werden. Abdelrahman hat damit sicher Recht, bietet jedoch auch keine Lösung für dieses Problem an. Die Konzentration der Geberressourcen auf wenige langfristige Projekte, die sie empfiehlt, könnte erfolgreich sein, sollte sie angesichts der Vielfalt der Geber je zustande kommen. Sie könnte jedoch ebenso gut die Fehler der früheren Vergangenheit wiederholen, unflexible Großprojekte durchzuführen, die keine Möglichkeit für Reaktionen auf veränderte Gegebenheiten bieten, dafür umso mehr Gelegenheiten für Korruption und Bereicherungen aller Art. Was von ihr als Fragmentierung einzelner Projekte bezeichnet wird, kann auch als Möglichkeit dezentraler Vorgehensweise gesehen werden.

Abschließend ist zum Thema Projektförderung zu bemerken, dass erstens im Rahmen der NGO-Förderung durchaus infrastrukturell gefördert wird, wenn auch die Projektförderung den weitaus größten Teil der Gesamtförderung ausmacht. Zweitens ist die konsequente Umstellung auf andere Formen der Förderung kaum denkbar und teilweise auch nicht wünschenswert. Neben den bereits erwähnten Argumenten ist auch darauf hinzuweisen, dass eine langfristige strukturelle Förderung von NGOs, wie sie explizit oder implizit von vielen NGO-Vertretern gefordert wird, genau den „Kauf der Zivilgesellschaft“ darstellen würde, der von der gleichen Seite kritisiert wird. Umgekehrt können auch die Geberorganisationen ihre eigenen Interessen nicht derart in den Hintergrund stellen, dass sie jegliche Möglichkeit der Mitgestaltung aufgeben. Eine unbürokratische, langfristige Förderung ohne Bedingungen, wie sie von den NGOs gewünscht wird, kann die Geberorganisationen in unangenehme Situationen bringen, wenn beispielsweise die geförderte NGO öffentlich Positionen vertritt, die die Geberorganisation aufgrund ihrer Überzeugungen oder ihrer Herkunftsgesellschaft nicht teilen kann oder sogar bekämpft. Im ägyptischen Fall ist dies besonders bei Äußerungen zum israelisch-palästinensischen Konflikt

⁵⁶Abdelrahman, Maha und Apthorpe, Raymond (2003) *Contract-Financed Technical Cooperation and Local Ownership. Egypt Country Study Report*, Kairo: SIDA Evaluation (<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=1250&a=16759>), abgerufen am 06.05.2005, S. 53-54.

eine realistische Gefahr, wie unten dargestellt wird. Bezogen auf die Frage, inwiefern die Projektförderung zugunsten einer unspezifischen Grundfinanzierung aufgegeben werden soll, spricht dieser Punkt eher dagegen. Er ist auch ein erster Hinweis darauf, dass die Förderung der NGOs nicht in allen Aspekten reibungslos und ohne Differenzen abläuft. Auf diese Asymmetrien und Differenzen soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden.

6.3 Asymmetrien und Differenzen

6.3.1 Betonung der lokalen Trägerschaft

Wie in Kapitel 2 erläutert, wird in der theoretischen Literatur überwiegend davon ausgegangen, dass eine Demokratisierung von internen Akteuren getragen wird und nicht von externen Akteuren betrieben werden kann. Diese Annahme wird von den meisten Geberorganisationen geteilt. Die Geberorganisationen, die auf eine Förderung der Demokratie in einem undemokratischen Land hinarbeiten, sind demgemäß stets darauf angewiesen, innerhalb des Ziellandes Träger für ihre Programme zu finden, die auf dessen Demokratisierung hinwirken. So heißt es seitens der Friedrich-Ebert-Stiftung:

„Was grundsätzlich gilt für die Entwicklungszusammenarbeit, gilt in noch höherem Maße für Demokratieförderung und die Verbesserung der Rahmenbedingungen: Sie muß von gesellschaftlichen Kräften im Land gewollt sein, sie muß ihren Interessen entsprechen und von ihnen selbst verantwortet und gemacht werden. Druck von außen und interventionistische Programme mögen in Regimewechseln und vordergründig-formaler Institutionalisierung resultieren. Die Verankerung von Demokratie aber benötigt Partner, die selbst an der Veränderung und an gesellschaftspolitischer Kooperation interessiert sind.“⁵⁷

Großbritannien will „Partnerländer darin unterstützen, eigene Kapazitäten zur Konzeption und Entwicklung von *good governance*-Systemen zu entwickeln“. Die Projekte würden „partnerschaftlich“ in Zusammenarbeit mit den Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren des Ziellandes umgesetzt und

⁵⁷Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Das mühsame Geschäft der Demokratisierung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/fulltext/iez/01385toc.htm>), abgerufen am 09.05.2005, S. 29.

reagierten auf eine „indigene Nachfrage nach Wandel“, heißt es auf der Website des britischen Außenministeriums.⁵⁸ In einem Bericht der britischen *Westminster Foundation* heißt es entsprechend:

„We know that democracy has to be home-grown. The shaping of a democracy must in the end be the work of those who will live by the national and local institutions they create. Influences from outside can help; they can never replace. So one important principle which has always guided our work remains unchanged: we work wherever we can with and through local partners, whether they are political parties which Westminster parties can partner, local organisations achieving a real engagement with their governments, or parliaments themselves.“⁵⁹

Ähnlich die kanadische Geberorganisation *Rights & Democracy*:

„Rights & Democracy enjoys partnerships with human rights, indigenous peoples' and women's rights groups, as well as democratic movements and governments around the world with whom it co-operates to promote human rights and democracy. It is therefore uniquely placed to facilitate dialogue between government officials and non-governmental organizations in Canada and abroad. It is one of the very few organizations with the necessary credibility on both sides to play this bridge-building role.“⁶⁰

Zahlreiche weitere Geber argumentieren ähnlich. Ob der Wunsch nach lokaler Trägerschaft als „Nachfrageorientierung“, „local ownership“ oder „indigene Interessen“ bezeichnet wird, ist dabei unerheblich. Zentral ist, dass die Vorstellungen und Konzepte der Geberorganisationen darauf abzielen, lokale Gruppen und Personen ausfindig zu machen, die einen Wandel in ihrem Sinne fordern und durchsetzen sollen. Die Trägerschaft der Programme der Geber soll bei diesen lokalen Partnern liegen.

Ruft man sich jedoch in Erinnerung, wie die Antragstellung der NGOs verläuft, und welche Motive ihrer Gründung möglicherweise zugrunde liegen, stellt sich die Frage, inwieweit es sich dabei um solche Akteure handeln kann wie die in den Geberpublikationen beschriebenen lokalen Partner.

⁵⁸<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1070989564809>, abgerufen am 28.04.2005.

⁵⁹Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005b) *Annual Review 2003/04. Connecting People with Politics*, (http://www.wfd.org/annualreview/WFD_AnnRev_final2_AW.pdf), abgerufen am 23.05.2005, S. 5.

⁶⁰<http://www.dd-rd.ca/frame2.iphtml?langue=0&menu=m02&urlpage=english/about/hist.html>, abgerufen am 23.05.2005.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Feststellung einer „lokalen Nachfrage“ oder von „indigenen Bedürfnissen“ nicht tatsächlich empirisch erfolgen kann. In einem Land, in dem seit mehr als zwanzig Jahren derart zahlreiche Geberländer und -organisationen aktiv sind, kann keine lokale Nachfrage mehr als unabhängig von diesen Aktivitäten identifiziert werden. „Lokal“, „international“ und „global“ sind in den Intentionen der Menschenrechts- und Demokratie-NGOs nicht mehr auseinander zu dividieren, ganz abgesehen davon, dass sich Intentionen ohnehin nicht einfach feststellen lassen. Abdelrahman weist in einer Evaluation von Projekten der schwedischen SIDA in Ägypten zu der Frage der Nachfrageorientierung auf die Schwierigkeit einer Feststellung von Nachfrageorientierung hin. Es sei unmöglich, nachzuvollziehen, ob es eine „echte“ Nachfrage gebe. Es reiche nicht aus, festzustellen, wer einen Projektantrag geschrieben habe, wobei in diesem trivialen Sinn wohl die meisten Projekte nachfrageorientiert seien.⁶¹ Es ist weder der Wissenschaft noch den beteiligten Akteuren möglich, den Ursprung eines Wunsches tatsächlich auszumachen oder eine Idee einem Ort oder einer Kultur zuzuordnen. Die Einschätzung der lokalen Bedürfnisse und Wünsche bleibt dem Augenmaß, dem guten Willen und der politischen Weitsicht der beteiligten Personen in den Geberorganisationen überlassen. Es bleibt denjenigen, die so viel Wert auf lokale Trägerschaft legen, nicht viel mehr, als Gruppen und Personen zu finden, die dazu bereit sind, mit ihnen zusammen zu arbeiten. Inwiefern diese aus lokalen Bedürfnissen entstanden sind, inwiefern sie lokale Wünsche repräsentieren und inwiefern sie unabhängig von der Existenz der Geber entstanden sind, kann nicht festgestellt werden.

Ein weiteres Problem bei dem – berechtigten – Wunsch nach lokaler Trägerschaft ist, dass die Geber ja Programme entwickeln und Ziele vorgeben *wollen*, die sie gegenüber ihren eigenen Geldgebern und Bevölkerungen zu verantworten haben. Diese können nicht einfach aufgrund lokaler Wünsche aufgegeben werden, sofern solche artikuliert werden und in eine den Geberwünschen zuwiderlaufende Richtung gehen. Abdelrahman bemerkt zu einem von ihr untersuchten SIDA-Projekt, das auf Gleichberechtigung der Geschlechter abziele, dass es stark von SIDA forciert worden sei, weil dies dem schwedischen Parlament wichtig gewesen sei.⁶² Solche Rücksichtnahmen sind für die Geberorganisationen zentral und können nicht auf der Grundlage von etwaigen Äußerungen „indigener“ Gruppen aufgegeben werden, die im Gegensatz zu den Parlamenten der Herkunftsländer der Geber über keine demokratische Legitimation verfügen. Durch die ägyptische Bevölkerung,

⁶¹Abdelrahman, Maha und Apthorpe, Raymond (2003) *Contract-Financed Technical Cooperation and Local Ownership. Egypt Country Study Report*, Kairo: SIDA Evaluation (<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=1250&a=16759>), abgerufen am 06.05.2005, S. 17.

⁶²a. a. O., S. 45.

auf die die Bemühungen abzielen, sind sie jedenfalls nicht legitimiert. Auf eine solche Legitimation durch die ägyptische Bevölkerung kann auch keine der Geberorganisationen verweisen, auch wenn bisweilen ein anderer Eindruck erweckt wird. In einem Strategiepapier des britischen Entwicklungshilfeministeriums heißt es beispielsweise mit Bezug auf die *World Values Study*, 98% der Ägypter würden Demokratie als die beste Regierungsform bezeichnen.⁶³ Die Angabe beruht auf einer Befragung von 4000 Ägyptern, die von Juli 2000 bis Januar 2001 durchgeführt wurde.⁶⁴ Dies ist eine etwas dürftige Datenbasis, um eine solche Aussage zu treffen, abgesehen davon, dass damit noch nichts darüber gesagt ist, was dabei unter „Demokratie“ verstanden wird. Es ist dennoch eine der seriöseren Aussagen zum Thema. Abgesehen von Äußerungen der ägyptischen intellektuellen Elite, in denen positive wie negative Antworten zu finden sind, und die überwiegend die persönliche Meinung der Verfasser wiedergeben, gibt es keine Erkenntnisse über die Wünsche der ägyptischen Bevölkerung bezüglich der Entwicklung eines demokratischen Systems.⁶⁵ Wie die ägyptische Bevölkerung denkt und welches politische System sie sich wünscht, kann daher niemand wirklich sagen, weder die geförderten NGOs noch die Geberorganisationen.

Die Reflexion der eigenen Rolle bei den Entwicklungen im Zielland bleibt insgesamt auf der Geberseite seltsam abwesend. Ähnlich wie ein Sozialwissenschaftler oder Ethnologe, der sein Forschungsfeld beobachtet, wobei er sich selbst unbeobachtet wähnt, gehen die Geber bei ihrer Suche nach lokalen Trägern offensichtlich davon aus, dass ihre langjährige Aktivität in den Zielländern nichts damit zu tun hat, welche Akteure dort wie auftreten. Die Akteure in den Zielländern vertreten „indigene“ Wünsche, die alleine durch die Nationalität ihrer Träger als solche identifiziert werden. Dass sie auch

⁶³Department for International Development (DFID) (Hrsg.) (2003) *Regional Assistance Plan Middle East and North Africa*, London: DFID (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/rapmenadenglish.pdf>), abgerufen am 05.12.2005, S.7.

⁶⁴Vgl. <http://www.worldvaluessurvey.org/statistics/index.html>.

⁶⁵Ähnlich wie die genannte *World Values Study* erhebt auch das US-amerikanische *Pew Global Attitudes Project* (das von einer privaten Stiftung finanziert wird) Meinungen von Menschen weltweit, auch bezüglich ihrer Einstellung zur Demokratie. An seinem Beispiel zeigt sich die Schwierigkeit solcher Erhebungen in Ägypten: Neben China und Vietnam war Ägypten im Jahr 2002 das dritte Land, in dem die Befragung nur eingeschränkt durchgeführt werden konnte. Viele Fragen mussten auf Forderung der Behörden aus dem Fragebogen entfernt werden. So wurde in Ägypten keine einzige Frage nach der Einschätzung der Probleme des Landes zugelassen. Ägypter durften auch nicht gefragt werden, wie sie die Politik ihrer Regierung bezüglich dieser Probleme einschätzen. Ohnehin konnten nur knapp über 1.000 Personen befragt werden. In den späteren Umfragen ist Ägypten nicht mehr mit aufgenommen, aus dem Nahen Osten werden noch Erhebungen in Jordanien, Libanon und Marokko durchgeführt. Vgl. *Pew Global Attitudes Project* (Hrsg.) (2002) *What the World Thinks in 2002*, Washington, D.C.: The Pew Research Center For The People & The Press, S. 32 und S. 39.

durch die jahrzehntelange Anwesenheit zahlreicher Geberorganisationen entstanden sein könnten, wird nicht reflektiert. Es wird das Bild eines abwesenden, nicht intervenierenden Förderers gezeichnet, der lediglich wohlwollend die Aktivitäten unterstützt, die auch ohne ihn vorhanden wären. Dies wiederum steht im Widerspruch zu den vollmundigen Erfolgsmeldungen in den Abschlussberichten der gleichen Geber, in denen ihren Projekten Wirkungen zugeschrieben werden, die von der Gestaltung einer Zivilgesellschaft bis hin zum Wandel im Bewusstsein der Bevölkerung reichen.

Daraus entsteht ein Dilemma, das ungelöst bleibt: Nimmt man die Aussage ernst, eine Demokratisierung könne nur durch interne Akteure herbeigeführt und vorangetrieben werden, spricht man der eigenen Förderpolitik eine Wirkungsmöglichkeit ab. Wenn es jedoch diese ist, die Veränderungen herbeigeführt hat, wie in den Abschlussberichten suggeriert, wie kann dann noch von „indigenen“ Bemühungen gesprochen werden? Die Geber unterliegen in dieser Hinsicht einer merkwürdigen Spaltung. Die meisten betonen unentwegt, dass politischer Wandel „von innen“ kommen müsse, dass ausschließlich interne Akteure dazu in der Lage seien, „nachhaltigen“ politischen Wandel herbeizuführen. Diese internen Akteure würden von ihnen lediglich in ihren Bemühungen unterstützt. Seltsam unbeachtet bleibt, dass eine jahre- oder sogar jahrzehntelange Unterstützung von Akteuren im Zielland nicht unbeachtet bleiben kann und Folgen haben *muss*.

6.3.2 Vorwurf der Entwurzelung der NGOs

Der in Kapitel 4 erwähnte Vorwurf gegenüber den Menschenrechts- und Demokratieorganisationen, sie seien elitär, wird häufig auch in Bezug zu ihrer externen Förderung gesetzt. Die Aktivitäten der Geber werden in dieser Spielart der Kritik verantwortlich dafür gemacht, dass diese NGOs sich von der ägyptischen Gesellschaft entfremdeten. Nicht die Tatsache, dass die NGO-Vertreter einem bestimmten gesellschaftlichen Milieu angehören, steht hier im Vordergrund, sondern ihre Hinwendung zu international diskutierten Inhalten und ihre Beziehung zu internationalen Organisationen.

Lübben und Fawzy beispielsweise vertreten die Ansicht, dass die Aktivitäten der Geberorganisationen mit schuld an der elitären Ausrichtung der NGOs sind. Das westliche Streben um eine ägyptische „Zivilgesellschaft“ habe die Spaltung zwischen NGO-Elite und den „Massen“ herbeigeführt. Durch sie seien „potenziellen Volksbewegungen“ ihre „intellektuellen und politischen Führer“ genommen worden.⁶⁶ Durch die externe Finanzierung sei die Frage

⁶⁶Fawzy, Essam und Lübben, Ivesa (1999) *Rückfall in die Untertanengesellschaft: Das neue ägyptische Vereinsgesetz*, in: INAMO, 1999, Nr. 19, S. 29–33, S. 30.

der Integrität der Aktivisten und Organisationen berührt, schreibt Khalil, so gebe es Vorwürfe der ausländischen Beeinflussung der ägyptischen Agenda. Zentrales Problem sei jedoch, dass die geförderten NGOs keine Wurzeln in Ägypten schlagen könnten oder müssten, solange ihr Einkommen und ihre Orientierung international sei.⁶⁷ Sayami bezeichnet die ausländische Finanzierung als „Hauptkritikpunkt“ an ägyptischen Nichtregierungsorganisationen allgemein, wobei sie Menschenrechtsorganisationen explizit mit einbezieht. Sie wirft ebenfalls die Frage auf, inwiefern die aus dem Ausland finanzierten Organisationen „wirkliche Wurzeln in der eigenen Gesellschaft“ schlagen könnten.⁶⁸

Nichts scheint zunächst einleuchtender, als dass eine Hinwendung zu externen Finanziers mit einer Abwendung von der eigenen Gesellschaft einhergeht. Dennoch soll eine solche Argumentationsweise hier grundsätzlich verworfen werden. Es wird bei dieser Problemstellung von einem Idealbild einer Gesellschaft ausgegangen, in der Statusunterschiede weitgehend nivelliert sind, und die Bevölkerung aufgeklärt und informiert ist. Ähnlich wie beim oben erläuterten Elite-Vorwurf wird implizit oder explizit von den Menschenrechts-NGOs gefordert, sich stärker auf ihre Herkunftsgesellschaft zu beziehen. Die Tatsache, dass sie sich für internationale Entwicklungen und Diskussionszusammenhänge interessieren, für die sich möglicherweise eine Mehrheit der Ägypter nicht interessiert, und dass sie aufgrund ihrer Ausbildung und gesellschaftlichen Position auch dazu in der Lage sind, kann ihnen jedoch schwerlich zum Vorwurf gemacht werden. Wenn ägyptische Aktivisten Positionen vertreten, die international anschlussfähig sind, weshalb sollten diese dann als weniger ägyptisch gelten als Positionen von Ägyptern, die international keine Resonanz finden? Wären nur diejenigen Positionen als „in der ägyptischen Gesellschaft verwurzelt“ zu bezeichnen, die sich außerhalb Ägyptens nicht finden? An welchen Themen und Fragenstellungen sollten sich also Aktivisten orientieren, damit sie als in der ägyptischen Gesellschaft verwurzelt gelten können? Sind sie weniger „ägyptisch“, weil sie bestimmte Entwicklungen in Ägypten kritisieren? Zu diesem Punkt ist Hanafi zuzustimmen, wenn er bemerkt, dass zwischen externer und „indigener“ Agenda häufig nicht mehr unterschieden werden könne. Auch konzeptionell sei die Dichotomie einer lokalen vs. einer externen Agenda nicht aufrechtzuerhalten. Es gebe zwar so etwas wie eine globale Agenda. Diese werde jedoch nicht nur von den Geberorganisationen vermittelt, sondern ebenso auf den NGO-Foren

⁶⁷Khalil, Georges N. (1997) *Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten*, in: *Orient*, 38, Nr. 3, S. 456–464, hier: S. 462–463.

⁶⁸Sayami, Susanne (1998) *Hintergründe und Reichweite gesellschaftlicher Selbstorganisation im heutigen Ägypten. Zwei Fallbeispiele*, unveröff. Magisterarbeit Universität Hamburg, Hamburg, S. 53–55.

am Rande der UN-Konferenzen, auf denen zivilgesellschaftliche Gruppen aus ganz verschiedenen Ländern präsent seien. Die globale Agenda spiegle damit ebenso die Bemühungen der Zivilgesellschaften verschiedener Länder, sich gemeinsam für einen sozialen Wandel einzusetzen, wie eine etwaige globale zwischenstaatliche Agenda.⁶⁹

6.3.3 Stellungnahmen der geförderten NGOs

Viele meiner Gesprächspartner sind der Überzeugung, dass die externe Förderung die NGOs „korrumpiere“ (ohne dies genauer auszuführen), dass die NGOs jedoch auf sie angewiesen seien, um zu überleben, und sie daher akzeptieren müssten.⁷⁰ Das Thema externe Förderung ist bis heute Gegenstand zahlreicher Diskussionen. Dabei habe die Debatte an Schärfe verloren, sagen einige Aktivisten im Interview. Die mittlerweile über ein Jahrzehnt andauernde Förderung der NGOs habe dazu geführt, dass sich viele damit abgefunden hätten:

„In den letzten 10 Jahren hat sich viel geändert in Ägypten. Früher wollte keiner Geld aus dem Ausland annehmen, heute tun es alle. Es gab früher eine Diskussion darum, die ist heute beendet. Gut, sie ist nicht ganz abgeschlossen, aber sie wird nicht mehr so geführt wie früher. Die Leute, die dagegen sind, arbeiten in den Berufsverbänden und in den Parteien usw.“

Bei vielen der Aktivisten hat sich ein solcher Pragmatismus im Umgang mit der externen Förderung entwickelt. Er baut in erster Linie auf das Argument der schlechten wirtschaftlichen Lage der NGOs auf. Häufig wird die grundsätzliche Ablehnung der Förderung beibehalten, diese jedoch aufgrund des offensichtlichen Finanzbedarfs der NGOs relativiert:

„Die ausländische Förderung ist ein häufiges und normales Thema bei uns. Eigentlich reden wir immer darüber. Entweder es wird von den NGOs aufgebracht oder von der Regierung. Gut, es ist nicht so, dass wir kontrovers diskutieren, wie es aussieht mit den Gebern, ob wir ihrer Agenda folgen oder nicht, ob es Ägypten beeinflusst oder nicht. Im Grunde sind wir uns alle einig. Die Argumentation

⁶⁹Hanafi, Sari (2002) *ONG palestiniennes et bailleurs de fonds: la formation d'un agenda*, in: Ben Néfissa, Sarah (Hrsg.) *Pouvoirs et associations dans la monde Arabe*, Paris: CNRS Editions, S. 125–146, S. 137 und S. 143-144.

⁷⁰Vgl. auch Antonius, Rachad (2002) *Democratic Development in the Middle East and North Africa*, Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development, S. 25.

läuft folgendermaßen: NGOs sind von Geldgebern abhängig, Spendern oder Mitgliedern, sie können sonst nicht überleben. Der kommerzielle Sektor steht der Regierung sehr nahe, es gibt aus dieser Richtung keine Spenden. Es gibt aber jede Menge Menschenrechtsprobleme. Jemand muss sich um diese Probleme kümmern. Also nehmen wir das Geld der ausländischen Geber.“

„Es gilt doch für Menschenrechtsorganisationen weltweit, dass sie irgendwie finanziert werden müssen. Die ägyptische Regierung greift uns an, weil wir das Geld nehmen und meint, wir seien Marionetten des Westens. Unsere Antwort darauf ist: Wenn wir lokale Unterstützung hätten und Geld aus Ägypten bekommen würden, würden wir aufhören, Geld aus dem Ausland zu nehmen. Ich reiße mich nicht darum, ausländisches Geld zu nehmen.“

Die grundsätzliche Ablehnung der Förderung bei tatsächlicher Akzeptanz ausländischer Gelder geht bei einem Aktivist so weit, dass er seine Annahme externer Fördermittel als Selbstzerstörung bezeichnet:

„Ich war es, der darauf bestanden hat, dass wir uns um ausländisches Geld bemühen. Die [...] ist nicht die Regierung, es ist eine NGO. Und wir hatten finanzielle Probleme. Es war mein erstes Jahr als Direktor des Zentrums, und es war meine Bedingung, dass wir das Geld nehmen. Es war nicht so, dass ich mit ihnen zusammen arbeiten wollte, aber wenn das heißt, dass das Zentrum nicht mehr weiter arbeiten kann, dann bin ich bereit dazu, meine Persönlichkeit zerstören zu lassen. Ja, meine Persönlichkeit wird dadurch zerstört. Ich bin Kommunist. Aber wenn wir weiter machen wollen, müssen wir es tun.“

Es finden sich jedoch auch andere Argumentationen. Eine Aktivistin unterscheidet zwischen unpolitischem Aktivismus, der ohne weiteres aus dem Ausland bezahlt werden könne und politischer Arbeit, für die dies nicht in Frage komme:

„Die Geber haben ihre Agenda, das ist legitim. Ich entscheide ja, mit wem ich zusammen arbeite. Kein Geber zwingt eine Organisation, mit ihm zusammen zu arbeiten. Die Organisationen sollten eben nicht Geld von den schlechten Geberorganisationen nehmen. Die Organisationen selbst treffen die Entscheidung. Meine persönliche Meinung ist, dass es zu schlicht ist, einfach zu sagen, dass die externe Unterstützung ganz und gar falsch ist. Bei politischen Bewegungen ist es was anderes. Ich weiß nicht genau, wo die Grenze ist,

aber es gibt sie. Für mein Gefühl wäre es z.B. in Ordnung, sich Reisen zu Konferenzen zahlen zu lassen. Aber es wäre falsch, sich eine politische Bewegung finanzieren zu lassen. Es gibt einen schmalen Grat, der die Grenze ist zwischen internationaler Solidarität unter Menschen, wie z.B. bei der Intifada, und ... ich weiß es nicht.“

Offensichtlich verursacht die externe Förderung bei den meisten Aktivisten ein gewisses Unbehagen. Das Thema ist auch nach wie vor dazu in der Lage, zu polarisieren. Immer wieder finden sich über die Jahre Artikel oder andere Äußerungen zum Thema; NGO-Konferenzen und -Treffen werden dazu veranstaltet. In einem Artikel der NGO-Zeitschrift *Nuṣaṭā* äußern sich einige jordanische Menschenrechtsaktivisten zum Thema der ausländischen Finanzierung arabischer Menschenrechtsorganisationen. Überwiegend lehnen sie diese ab, da sie einen Weg zur Beeinflussung der Organisationen darstelle. Auch wird das Argument gebracht, die externe Unterstützung diene den Gebern v.a. dazu, sensible Informationen zur Menschenrechtssituation zu erhalten, um sich damit später in die Politik des Ziellandes einmischen zu können. Lokale und allgemein arabische Unterstützung wird demgegenüber als positiv dargestellt. Wenn die Menschenrechtsorganisationen aufhörten, sich aus dem Ausland (d.h., aus dem nicht-arabischen Ausland) finanzieren zu lassen, würden sie größere Glaubwürdigkeit im Inland gewinnen und bald auch finanziell unterstützt werden, so eine Diskutant. Es wird jedoch von den meisten Beteiligten eingeräumt, dass eine gewisse Notwendigkeit der Mitteleinwerbung bei externen Geldgebern bestehe. Diese solle jedoch nur dann zugelassen werden, wenn es sich bei den Gebern um regierungsunabhängige Organisationen handle, so mehrere Beteiligte.⁷¹ Die Förderung seitens internationaler Organisationen wie der UNO und ihrer Unterorganisationen sei ebenfalls akzeptabel, da diese nicht die Interessen eines bestimmten Landes vertreten würden. Die Unterstützung dürfe mit keinerlei Bedingungen verbunden sein. Alleine die Bedingung, das Geld für die Sache der Menschenrechte einzusetzen, sei hinnehmbar.⁷²

⁷¹Dies ist ein häufig geäußelter Wunsch seitens der geförderten NGOs. Die Förderung durch ausländische Regierungen wird noch negativer bewertet als die Förderung durch ausländische NGOs. Dem steht die Tatsache entgegen, dass gegenwärtig der größere Teil der Gebergelder in der Demokratieförderung, konservativ geschätzt über 60%, wahrscheinlich aber nicht weniger als zwei Drittel, aus staatlichen Quellen kommt, wie im Kapitel zu den Geberorganisationen festgestellt wird. Die Ergebnisse der empirischen Forschung für die vorliegende Arbeit weisen darauf hin, dass der Anteil staatlicher Mittel bereits seit Beginn der Förderung ägyptischer Demokratie- und Menschenrechts-NGOs in diesem Bereich liegt und bis heute konstant geblieben ist. Für viele der NGOs aus unserem Sample ist bereits ihre Gründung aus Mitteln staatlicher Herkunft finanziert.

⁷²O.A. (1999): *At-tamwīl al-aḡnabī fī l-urdun*, in: *Nuṣaṭā*, Juli-September 1999, Nr. 10-11, S. 34-40.

In einer Ausgabe derselben Zeitschrift aus dem Jahr 2002 schreibt die Aktivistin und Anwältin Khader, die ausländische Finanzierung stelle eine der wichtigsten Herausforderungen für die arabischen Menschenrechtsorganisationen dar. Sie werde von den Regierungen als Waffe benutzt, die Organisationen zu diffamieren. Daher müssten sich diese sorgfältig mit den Fragen beschäftigen, wie diese Mittel genutzt würden, wünschenswert sei beispielsweise ein *code of conduct* für die Mitteleinwerbung der NGOs.⁷³

Im April 2000 findet auf einer NGO-Konferenz zum Thema „Menschenrechte und ausländische Finanzierung“ eine Diskussion um die externe Förderung statt. Ein Teilnehmer nennt zwei Argumente, die dort u.a. gegen die ausländische Finanzierung angeführt worden seien: Das erste Argument habe gelautet, dass der Aufwand, mit den Gebern zu verhandeln und Mittel einzuwerben, so groß sei, dass die Organisationen sich zwangsläufig von der ägyptischen Gesellschaft entfernten. Große Teile der Zeit würden dafür verwendet, Vorschläge zu erarbeiten und diese auf Treffen mit den Gebern zu diskutieren. Das zweite Argument sei gewesen, dass keine Organisationen gebraucht würden, sondern breite gesellschaftliche Bewegungen, wenn es tatsächlich zu einem Wandel in Ägypten kommen solle. Das Gegenargument dazu, das er vertreten habe, sei gewesen, dass „Menschenrechtsarbeit nicht von ein paar Freiwilligen erledigt werden [kann], die ständig wechseln“. Demzufolge müssten Organisationen geschaffen und deren Personal bezahlt werden. Mittel dafür würden eben v.a. von den internationalen Geberorganisationen zur Verfügung gestellt, dies müsse als Realität hingenommen werden.

Das *Land Center for Human Rights* (LCHR) verschickt im Juni 2004 eine Pressemitteilung, in der es mitteilt, die ausländische Finanzierung von nun an abzulehnen. Ohnehin sei man zu Beginn der eigenen Aktivität aufgrund fehlender Alternativen nur dazu „gezwungen“ gewesen, finanzielle Unterstützung aus dem Ausland zu akzeptieren. Man habe sie jedoch seit jeher abgelehnt. Insbesondere der Irak-Krieg der USA und die Zurückhaltung der UN, sowie die Positionen der internationalen Organisationen und Geberländer zum israelisch-palästinensischen Konflikt seien die Gründe dafür. Initiativen wie die „Greater Middle East Initiative“ der USA lägen zwar richtig in ihrer Problemanalyse bezüglich der arabischen Welt. Sie böten jedoch nicht die richtigen Lösungsvorschläge, da sie vorsätzlich die eigentlich relevanten Punkte, Irak und Palästina, unterschlugen. Diese Politik sei nicht mehr zu vereinbaren mit den Bedingungen, die das Zentrum sich selbst im Jahr 1999 bezüglich der An-

⁷³Ḥaḍar, Asmā (2002): *Ḥarakat ḥuqūq al-insān bayna taḥadīyāt ad-dīmuqrāṭīya ad-dāḥilīya wa-t-tamwīl al-aḡnabī*, in: *Nuṣaṭā*, April 2002, Nr. 17-18, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-arabī li-nuṣaṭā ḥuqūq al-insān*, S. 49.

nahme ausländischer Gelder auferlegt habe, daher werde es keine finanzielle Unterstützung seitens der Geber mehr akzeptieren.⁷⁴

Die in der Stellungnahme des LCHR erwähnten Bedingungen für die Annahme externer Förderung sind die folgenden: An die Vergabe der Mittel dürften keine Bedingungen geknüpft sein; die Geberorganisationen dürften weder zur Rassendiskriminierung oder Gewalt aufrufen noch irgendwelche Aktivitäten durchführen, die im Widerspruch zu den internationalen Menschenrechtsabkommen stünden; Erhalt und Verwendung jeglicher Mittel aus dem Ausland sollten veröffentlicht werden; die NGO müsse das alleinige Recht haben, über Annahme oder Ablehnung der ausländischen Finanzierung zu entscheiden, ohne Einmischung der Regierung.⁷⁵

In anderen NGOs gibt es ebenfalls festgelegte Bedingungen, die für die Annahme von Fördermitteln erfüllt sein müssen. Die EOHR beispielsweise beschließt bereits im Jahr 1991, Geld aus dem Ausland unter folgenden Bedingungen zu akzeptieren: Es müsse von Organisationen kommen, die die Sache der Menschenrechte unterstützten und deren Mittel und Ziele nicht denjenigen der EOHR widersprächen; die Förderung dürfe nicht an die Bedingung geknüpft sein, dass die EOHR ihre Politik verändern oder eine bestimmte Position einnehmen müsse und schließlich dürfe der Geldgeber kein Recht haben, darüber zu bestimmen, wie das Geld verwendet würde.⁷⁶

6.3.4 Wer bestimmt die Agenda?

Eine zentrale Frage lässt sich aus den bisher angeführten Zitaten, Wünschen und Stellungnahmen zur externen Förderung herauskristalisieren: die Frage danach, wer die „Agenda“ bestimmt. Sie ist in den genannten Bedingungen der NGOs enthalten, sie wird in den Stellungnahmen zum Thema artikuliert und sie stellt offensichtlich eine der größten Ängste der NGOs dar. Sie findet sich auch wieder in den Absichtserklärungen der Geber, niemandem „von außen“ etwas aufzwingen zu wollen. Die Debatte unter den NGOs selbst ist stark geprägt von der Vorstellung einer „fremden Agenda“, die über die externe Förderung nach Ägypten getragen werde. Seit Beginn der Förderung wird diese Frage immer wieder aufgeworfen. Ein Mitarbeiter der AOHR erinnert sich, dass zu dieser Zeit seitens der entstehenden arabischen Menschenrechtsbewegung den westlichen NGOs erhebliches Misstrauen entgegen ge-

⁷⁴Markaz al-arḍ li-ḥuqūq al-insān (Hrsg.) (2004): *Ān al-awān li-l-kalām sawfa nastamirru ma'a rafḍ at-tamwīl al-aġnabī*, Kairo: Pressemitteilung vom 07.04.2004.

⁷⁵a.a.O.

⁷⁶Said, Mohamed el-Sayed (1994) *The Roots of Turmoil in the Egyptian Organization for Human Rights: Dynamics of Civil Institution-Building in Egypt*, in: *Cairo Papers in Social Science*, 17, Nr. 3, S. 65–87, S. 77.

bracht wird. Sie seien mit der Politik ihrer Herkunftsländer in Verbindung gebracht worden, die sie, so die vorherrschende Vermutung, mittels ihrer Kooperationen mit ägyptischen NGOs durchzusetzen versucht hätten. Zu dieser Zeit habe in Ägypten wie in der gesamten Dritten Welt Selbstbestimmung und Unabhängigkeit als oberste Priorität gegolten. Es sei befürchtet worden, dass diese durch eine Zusammenarbeit mit westlichen NGOs gefährdet werden könnte.

Diese Darstellung findet sich an verschiedenen Stellen. Der israelisch-arabische Konflikt und die Niederlage der arabischen Staaten im Krieg 1967 bildeten die Wurzel für einen Unsicherheits- und Demütigungskomplex der arabischen Intellektuellen, schreibt Hassan (in Anlehnung an Sadiq al-Azms „Selbstkritik nach der Niederlage“) in einem Artikel zu Strategien der Menschenrechtsbewegung in Ägypten. Dieser sei in der Folge von weiteren Ereignissen wie dem Krieg und den Sanktionen gegen den Irak und den ethnischen Säuberungen in Bosnien genährt worden und habe zur Folge, dass Fragen der Selbstbestimmung und Identität von den arabischen Intellektuellen höchste Priorität eingeräumt würden. Diese Fragen hätten v.a. die Gestalt einer starken Ablehnung des „Anderen“ angenommen, insbesondere des „Westens“. Auch Menschenrechte und Demokratie seien überwiegend in diesem Rahmen wahrgenommen worden. Selbst von Menschenrechtsaktivisten, die die arabische Bewegung mit gegründet und geprägt hätten, sei die Position vertreten worden, der Westen wolle unter dem Deckmantel von Demokratie und Menschenrechten die arabischen Gesellschaften zerstören.⁷⁷ Zwei Aktivisten erinnern sich:

„Es war eine sehr intensive Debatte, die alle ägyptischen Positionen berührte. Es war auch eine Diskussion darüber, welches eine ägyptische Position ist, z.B. zu Israel. Sehr viele Leute waren gegen jegliche Finanzierung, die von außerhalb kommt. Nur sehr wenige haben die Förderung akzeptiert. Die Mehrheit war dagegen.“

„Früher war wir wie besessen davon, den Gebern alles mögliche zu unterstellen, Beziehungen zu den Geheimdiensten und dass sie alles wissen wollen über das Land, alles aus ihm herausholen wollen. Das galt für die westlichen Geber allgemein, da wurde kein Unterschied gemacht. Heute hat sich die Einstellung dazu geändert. Es gibt viele respektierte Organisationen, es kommt immer auf ihre Agenda an.“

⁷⁷Hassan, Bahey El Din (1997a) *Towards a Consistent Strategy for Human Rights Advocacy in Egypt*, in: Hassan, Bahey El Din (Hrsg.) *Challenges Facing the Arab Human Rights Movement*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, S. 95–112, hier: S. 99-100.

In einigen Fällen kommt es zu dieser Zeit aufgrund der Frage der Finanzierung zu endgültigen Brüchen innerhalb der Organisationen, wie eine Aktivistin schildert:

„Viele von uns waren in der Anfangszeit in verschiedenen NGOs aktiv, die als private Firmen registriert waren. Als dann bei uns in der Gruppe die große Diskussion anging, ob wir bezahlt weiter arbeiten sollten und ob wir uns bei den Gebern um Geld bewerben sollten, spalteten wir uns in zwei Gruppen. Diejenigen, die prinzipiell gegen Geld waren, verließen das Zentrum und gründeten eine andere Organisation. Sie sind nicht sehr aktiv. Ich weiß nicht, ob sie immer noch kein Geld von Gebern annehmen.“

In verschiedenen Veröffentlichungen aus dieser Anfangszeit der Förderung beziehen Aktivisten zu dem Thema Stellung. So vertritt Magally die Ansicht, dass die Menschenrechtsorganisationen ihre Glaubwürdigkeit vor Ort verlieren könnten, wenn sie sich allzusehr an ihren internationalen Vorbildern orientierten. Durch ein solches Verhalten machten es diese Gruppen leichter, sie als Marionetten in den Händen der internationalen Gemeinschaft anzusehen.⁷⁸ Fergany argumentiert, dass die Orientierung an der internationalen Gemeinschaft dazu führen könne, dass die Menschenrechtsorganisationen der globalen Ebene gegenüber der lokalen Priorität einräumen würden.⁷⁹ Shukrallah wirft den ägyptischen Organisationen vor, dass sie ihre Schwerpunkte ähnlich setzten wie ihre Vorbilder im Norden, demzufolge kämen die wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu kurz gegenüber den politischen Rechten.⁸⁰ Auf einem Workshop zur Frage der externen Unterstützung wird die Forderung aufgestellt, es sei eine nationale Organisation zu schaffen, die als Vermittler zwischen Gebern und Nehmern auftreten solle. Die ägyptischen NGOs sollten eine gemeinsame Strategie entwickeln, die sich im Rahmen der „nationalen Agenda“ befinde.⁸¹

Bis in die jüngste Zeit hat sich diese Argumentationsweise gehalten. So schreibt Shakar, die Unterstützung der NGOs diene dem Westen alleine dazu, seine Vorstellungen von kapitalistischen Wirtschaftssystemen und einer zivilen Kultur weltweit durchzusetzen. Die NGOs würden unterstützt, um In-

⁷⁸Mağallī, Hānī (1996): *ʿAzmat huwīya: hal balağat ḥarakat ḥuqūq al-insān sinn ar-rušd?*, in: *Ruwwāq ʿarabī*, Juli 1996, Nr. 3, S. 74-83, hier: S. 75-76.

⁷⁹Fergany, Nader (1994) *The Human Rights Movement in Arab Countries: Problems of Concept, Context and Practice*, in: *Cairo Papers in Social Sciences*, 17, Nr. 3, S. 24-31, hier: S. 29-30.

⁸⁰Shukrallah, Hani (1994) *Human Rights in Egypt: The Cause, the Movement and the Dilemma*, in: *Cairo Papers in Social Science*, 17, Nr. 3, S. 53-64, hier: S. 60.

⁸¹O.A. (1996b) *Funding NGOs: An Issue Where Cards are Jumbled*, in: *Sawasiyah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 20.

strumente für den Westen zu schaffen, die wirtschaftlichen Strukturanpassungsmaßnahmen zu verteidigen und die Rolle des Staates zu verringern. Die eigentlich positive Rolle, die diese NGOs spielen könnten, würde durch die Förderung verhindert.⁸² In einem Bericht der *Arab Organization for Human Rights* (AOHR) aus dem Jahr 2003 spricht sich der Autor unter dem Titel „The American Plan to Propagate Democracy in Arab Countries: A Political Reform Project or a Plan to Gain Control?“ gegen die externe Förderung von NGOs seitens der USA aus. Ziel der USA sei es in erster Linie, sich weltweit Einfluss zu verschaffen und z.B. Kontrolle über die irakischen Ölreserven zu gewinnen. Bestandteile der Pläne der USA für eine politische Reform der arabischen Länder würden zwar von vielen Gruppen in diesen Ländern geteilt, diese sollten sie jedoch ohne US-amerikanische Beteiligung umsetzen.⁸³

Diese Argumentationsweisen bleiben auch den Geberorganisationen nicht verborgen. Die Frage nach der Agenda, die mit den NGO- bzw. Geberaktivitäten verfolgt wird, wird auch hier aufgegriffen. Ein Mitarbeiter der FES stellt 1999 fest:

„Die Grenzen und Risiken direkter Intervention zur Durchsetzung von Demokratie sind unübersehbar. Feststellbar ist aus der Arbeit der Stiftungen, daß in den letzten Jahren bei den Partnern die Empfindlichkeit gegenüber ausländischer Beteiligung in diesen sensiblen Feldern, die zentrale Bereiche der Innenpolitik betreffen, eher zugenommen hat – nicht nur in Asien oder islamischen Ländern und jenseits von allgemeinen Bekenntnissen zu Demokratie und Pluralismus. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrisen haben diese Reaktion verschärft, da sie häufig als systematische und gezielte Ausübung wirtschaftlicher und politischer Macht seitens des ‚Westens‘ interpretiert werden und positive Erfahrungen mit marktwirtschaftlicher Ordnung und pluralistischer Demokratie weithin für die Mehrzahl der Menschen ausgeblieben sind.“⁸⁴

Die dänische Geberorganisation DANIDA stellt in einem Strategiepapier aus dem Jahr 2001 fest, dass die geförderten NGOs sich selbst keineswegs als

⁸²Šakar, ‘Abd al-Ġaffār (2002): *Al-‘awlama wa-‘ytirāq al-muġtama‘ al-madanī al-arabī. Maḥāṭir at-tamwīl al-aġnabī wa subul muqāwamatihī*, in: *Al-ādāb*, 50, Dezember 2002, Nr. 11-12, S. 11-16.

⁸³Arab Organization for Human Rights (Hrsg.) (2003) *The Status of Human Rights in the Arab World 2002*, Kairo: Arab Organization for Human Rights, S. 55-63.

⁸⁴Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Das mühsame Geschäft der Demokratisierung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/fulltext/iez/01385toc.htm>), abgerufen am 09.05.2005, S. 67.

Partner der Geber betrachten würden. Vielmehr sähen sie sich reichen Organisationen gegenüber, die direkt oder indirekt ihre politische Agenda mitbestimmen wollten. Die Beziehung sei keine Beziehung unter Gleichen, sondern stark durch die nördlichen Partner dominiert. Es stelle sich daher die Frage, ob die Geber-NGOs aus den Industrieländern zu viel Kontrolle über die geförderten NGOs erhielten.⁸⁵ Ähnlich argumentiert eine ägyptische NGO-Direktorin:

„Meine Erfahrung mit manchen Gebern ist, dass sie sagen, dass wir ‚Partner‘ sind, aber das ist eine Täuschung. Sie haben das Geld, wir nicht. Vielleicht denken sie ähnlich wie wir, vielleicht können wir zusammen Entscheidungen treffen, aber wir sind nicht Partner. Wenn wir z.B. eine Konferenz planen und bestimmen die Teilnehmer auf der ägyptischen Seite, passiert es, dass die Geber Teilnehmer austauschen, ohne auch nur mit uns darüber zu sprechen. Es ist eine Illusion, zu glauben, dass wir wirklich Partner sind. Es gibt ein Machtgefälle. Manche wollen wirklich unsere Meinung hören, aber das gleicht das Gefälle nicht aus.“

Das Thema der Agenda-Gestaltung wird in vielen Interviews von den Befragten angesprochen, ohne dass meinerseits danach gefragt wird. Dass es eine Agenda der Geberorganisationen gebe, und dass diese sich unterscheidet von der ägyptischen Agenda, ist für die meisten der NGO-Vertreter unzweifelhaft. Konkrete Angaben über eine Einflussnahme der Geberorganisationen auf die Arbeit der NGOs werden dabei nur selten gemacht. Vielmehr wird von den meisten NGOs nicht eine Beeinflussung der *eigenen* Arbeit wahrgenommen, sondern eine allgemeine, breit angelegte Beeinflussung aller NGOs. Bei vielen äußert sich auch hier eine pragmatische Haltung, wie z.B. bei dieser NGO-Mitarbeiterin:

„Die Dinge werden ziemlich flexibel gehandhabt. Wir haben unsere Pläne, und daraus machen wir Vorschläge an die Geberorganisationen. Wenn sie mit ihrer Agenda übereinstimmen, akzeptieren sie die Vorschläge. Wenn nicht, sagen sie eben nein. Aber sie versuchen nicht, unsere Pläne zu beeinflussen. Und so ist es ja auch in Ordnung. Wenn ich zu politischen Themen arbeite, weiß ich, wen ich dafür ansprechen kann, wenn ich zu Bildungsthemen arbeiten will, auch.“

⁸⁵DANIDA (Hrsg.) (2000) *Strategy for Danish Support to Civil Society in Developing Countries - Including Co-operation with the Danish NGOs*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, DANIDA, S. 11.

Dabei vermischen sich bisweilen die Annahmen darüber, wie andere die Agenda-Frage mutmaßlich sehen, mit eigenen Befürchtungen oder ganz anderen Gesichtspunkten, wie in dieser Geschichte:

„Manchmal ist es schwierig, die Ägypter zu überzeugen, dass sie den Gebern vertrauen können. Die Geber sind in diesem Punkt nicht sehr verständnisvoll. Ein Beispiel: Wir haben einmal zusammen mit [...] ein Seminar veranstaltet und haben dazu jemanden aus dem Umfeld des Präsidenten eingeladen. Der Vertreter der Geberorganisation bestand darauf, mit auf dem Podium zu sitzen und eine Rede zu halten. Das wird nicht immer akzeptiert. Normalerweise gibt man nur bekannt, wer die Veranstaltung unterstützt. Aber wenn der Geber selbst sprechen will, ist das für manche schwer zu akzeptieren. Es ist wie als ob man eine Mauer zwischen sich und das Publikum baut. Wir haben viel mit Lokalpolitikern und Parlamentariern zu tun, und sie haben ständig das Gefühl, dass ihnen die westliche Agenda aufgezwungen wird. Das ist langfristig sicher nicht gut für unsere Ziele. Auf der Veranstaltung wurde dem Vertreter der Geberorganisation nicht das Wort erteilt. Daraufhin haben wir einen scharfen Brief erhalten, dass die Zusammenarbeit beendet sei. Das war ein Schock für uns, weil wir seit Jahren sehr gut mit ihnen zusammen gearbeitet hatten. Wir haben viele interessante Dinge zusammen gemacht. Aber wenn sie uns so vor den Kopf stoßen...nein.“

Ein NGO-Vertreter berichtet von einem Vorschlag seitens einer Geberorganisation, wie sein Projekt gestaltet werden könne. Er solle doch einen Verbund mit anderen, ähnlichen NGOs eingehen. Diesen Vorschlag habe er nicht als Einmischung empfunden, vielmehr sei ihm der Wunsch des Gebers nach mehr Kooperation richtig vorgekommen und er habe ihn gerne aufgenommen. So konkret werden die meisten NGO-Vertreter nicht, wenn es um die Frage nach der Agenda geht. Viele sind der Auffassung, dass es weniger um konkrete Beeinflussung geht als um eine Art vorbeugenden Gehorsam der geförderten NGOs:

„Das ist meine Idealvorstellung von der ausländischen Unterstützung: Es gibt eine Idee, und sie wird unterstützt. Die Idee entsteht hier, sie kommt nicht von außen. Bis zu einem gewissen Grad werden durch ausländische Unterstützung Ideen umgesetzt, die nicht unbedingt hier entstehen. Es ist nicht so schlicht, dass die Geber anrufen und sagen: Mach das und das. Sondern sie

haben ihre Agenda, und die NGOs passen ihre Vorschläge an. Keine NGO würde z.B einen Antrag zu den Rechten der Arbeiter schreiben oder zu sozialen Bewegungen, das würden die Geber nicht finanzieren. Auf diese Weise setzen die Geber schon ihre Agenda durch. [...] Es ist natürlich, dass ihre Agenda eine andere ist als eine lokale. Na klar. Die saudi-arabische ist auch anders als die ägyptische Agenda. Und mit den Fördermitteln werden die NGOs abhängig von diesen anderen Agenden. Vor zehn Jahren hätte zum Beispiel niemand daran gedacht, einen Antrag zu politischen Reformen zu schreiben. Niemand hätte das finanziert. Heute gibt es ständig Konferenzen dazu.“

„Die Agenda der NGOs wird beeinflusst. Es ist einfach so, dass die Geber bestimmte Dinge für die NGOs attraktiver machen, z.B. das Thema Gewalt gegen Frauen. Es ist nicht so, dass Druck ausgeübt wird, aber bestimmte Themen werden eher unterstützt als andere, und danach richten sich die NGOs. Gewalt gegen Frauen ist ein Thema, für das es immer Geld gibt. Dagegen gibt es fast keine Betonung der Armut von Frauen. Beide Themen sind wichtig, aber der Schwerpunkt wird auf das eine gelegt.“

Ein Mitarbeiter des *Al-Ahram Center* kommentiert:

„Es gibt einige, die denken, dass solche theoretischen Dinge wie Demokratisierung und Menschenrechte ganz oben auf der ägyptischen Agenda stehen. Aber ich bin nicht sicher, ob den Menschen, die keinen Job und keine Hoffnung haben, mit solchen theoretischen Erwägungen geholfen werden kann. Wir sind, definitionsgemäß, ein unterentwickeltes Land. Unsere erste Priorität sollte es sein, uns zu entwickeln. Wir haben Eliten, die in Kairo und Alexandria leben. Aber die anderen Ägypter, vielleicht 70-80%, sind an solchen Dingen nicht interessiert. Für diese Menschen haben wirtschaftliche und soziale Sachverhalte Priorität. Die Zusammenarbeit zwischen Europa und Ägypten sollte in einem ägyptischen Rahmen stattfinden. Es gibt viele Wissenschaftler, die der westlichen Agenda folgen, alle, die sich mit Menschenrechten, Frauen oder Kindern beschäftigen. Sie fragen gar nicht erst nach Mitteln, um ägyptische Forschung zu betreiben. Sie beugen sich von vornherein der westlichen Agenda.“

Ähnlich wie im letztgenannten Zitat werden von einigen NGO-Vertretern verschiedene Aspekte der Frauenförderung oder Gleichstellungspolitik der

Geber mit der Forderung verknüpft, sozio-ökonomischen Problemen vor diesen Vorrang zu geben. Folgende Geschichte erzählt ein Menschenrechtsaktivist im Interview: Er sei in ein Kairoer Armenviertel gegangen, um seinen Wagen aus der Werkstatt abzuholen. Dort habe eine Frau am Rand der Straße gesessen und geweint. Danach gefragt, was sie bedrücke, habe sie geantwortet, ihr Sohn hätte ihr gewaltsam das Geld abgenommen, das sie an diesem Tag verdient hätte. Geweint habe sie aber nicht aus dem Grund, dass ihr Sohn Gewalt gegen sie angewendet hatte, sondern weil das Geld weg war. Tenor auch hier: es sei wichtiger, sich um die materiellen Grundbedürfnisse von Frauen zu sorgen als die Gewalt gegen Frauen zum Thema zu machen. In einem Aufsatz aus dem Jahr 2000 wird ein ähnliches Beispiel aus Oberägypten angeführt. Dort habe es eine NGO-Veranstaltung zur Antidiskriminierungs-Konvention der UNO gegeben. Eine junge Frau mit Baby auf dem Arm sei aufgestanden und habe gesagt, sie sei eigentlich hergekommen, um praktische Lösungen für die alltäglichen Sorgen der Frauen hier zu erfahren, beispielsweise wie man es verhindern könne, dass eine schwangere Frau Wasser in schweren Krügen transportieren müsse. Der Aufsatz argumentiert nun, dass diese Sorge um fließendes Wasser von den *advocacy*-NGOs aufgenommen und in Verbindung mit den internationalen Konventionen gesetzt werden müsse.⁸⁶

Ganz ähnlich wie bei den Vorwürfen des Elitismus, die den Menschenrechts-NGOs gemacht werden, wird hier argumentiert, eine Gleichstellungspolitik könne nur in einer wirtschaftlich prosperierenden Umgebung Erfolg haben. Ohne hinreichende ökonomische Grundversorgung sei es überflüssig, sich um gesellschaftlich-kulturelle Fragen zu kümmern. Das Argument zielt darauf ab, ökonomischen Rechten den Vorrang vor politischen und Freiheitsrechten zu geben. Das Beispiel mit der schwangeren Frau ohne fließendes Wasser enthält die implizite Forderung, Menschenrechtsorganisationen sollten sich vorrangig der Befriedigung von Grundbedürfnissen annehmen. Die akademische Diskussion von UN-Abkommen wird demgegenüber als nicht sinnvoll dargestellt.

Dieses Argument ist mit dem Problem behaftet, dass die Befriedigung aller Grundbedürfnisse der gesamten ägyptischen Bevölkerung auf absehbare Zeit nicht erreicht werden dürfte, ganz abgesehen von der Schwierigkeit, den Punkt festzustellen, an dem eine angemessene Befriedigung dieser Bedürfnisse erreicht ist. Sollte es keine NGO geben dürfen, die sich auf theoretischer Grundlage mit den internationalen Konventionen auseinandersetzt, auch wenn noch nicht jede schwangere Frau in Ägypten über fließendes Was-

⁸⁶El-Gawhary, Krista Masonis (2000) *Egyptian Advocacy NGOs: Catalysts for Social and Political Change?* in: Middle East Report, 30, Nr. 1, S. 38–41, S. 40.

ser verfügt? Sollten die NGOs, die sich mit den Abkommen befassen, dies nicht in einem ägyptischen Dorf tun?

Auch die Kampagnen der geförderten NGOs gegen weibliche Genitalverstümmelung stoßen bisweilen auf Ablehnung bei einigen Aktivisten. So meint einer der NGO-Vertreter, es fließe viel zu viel Geld in diese Kampagnen. Es sei viel wichtiger, sich für inhaftierte Muslimbrüder und gegen die Folter einzusetzen. Für diese Anliegen könne man jedoch viel schwieriger Mittel einwerben.

Neben diesen „Frauen“-Themen wird in meinen Interviews bisweilen auch das Thema Homosexualität bzw. Rechte der Homosexuellen als ein Thema bezeichnet, das v.a. den Geberorganisationen wichtig sei, während die meisten ägyptischen NGOs es nicht für wichtig hielten. Ein Vertreter einer Menschenrechtsorganisation vertritt die Ansicht, dass „Homosexualität keine ägyptische Tradition“ sei. Zur Begründung interpretiert er das Wort *šudūd*, das als eine Bezeichnung für Homosexuelle verwendet werde (ursprünglich in der ausführlichen Form *šudūd ġinsīyan*, etwa: „sexuell abweichend“). Diese Bezeichnung drücke auch die Haltung der Ägypter gegenüber diesem Phänomen aus: Es sei abnormal, habe keine Tradition und es gebe auch kein Gesetz dazu. In europäischen Ländern habe Homosexualität Tradition, die Leute seien daran gewöhnt, akzeptierten sie und hätten gelernt, damit umzugehen. In Ägypten gebe es jedoch keine Frage und kein Problem mit Homosexualität. Es sei eine zweitrangige Angelegenheit, und es gebe wichtigere Probleme, um die sich die Menschenrechtsorganisationen kümmern müssten.

Nun stellt es sich nicht gerade einfach dar, der Frage nachzugehen, wie eine „ägyptische“ Agenda aussehen müsste. Die genannten Beispiele beziehen sich meist darauf, was *nicht* auf die Agenda ägyptischer NGOs gehöre, während unbestimmt bleibt, was dazugehören darf. Über das Anekdotische hinausgehende Darstellungen zu einer etwaigen „ägyptischen Agenda“ sind nicht zu finden. Alleine die Vielfalt der Positionen, die in den Interviews von den verschiedenen Aktivisten geäußert werden, spricht dagegen, dass es eine solche Agenda gibt. Denn es gibt ja die Organisationen, die sich eben um die genannten Themen kümmern und die dies durchaus als ihr eigenes und damit als „ägyptisches“ Anliegen betrachten, ungeachtet der Ansichten einiger anderer NGO-Vertreter, dass diese Themen nicht auf die „ägyptische Agenda“ gehörten.

Allenfalls ist zum Thema Homosexualität festzustellen, dass sich tatsächlich nur eine Minderheit, nämlich insgesamt drei der NGOs, in einem der wichtigsten Fälle zu diesem Thema, den sogenannten *Queen Boat Trials*, für die Rechte von Homosexuellen eingesetzt haben. Dabei handelt es

sich um einen Fall, bei dem im Jahr 2001 auf einem Party-Schiff in Kairo 52 (angebliche oder tatsächliche) Homosexuelle festgenommen und 23 davon von einem Staatssicherheitsgericht zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt werden.⁸⁷ Zu diesem Thema gibt es zu dieser Zeit Bemühungen seitens mindestens einer Geberorganisation, mehr NGOs dafür zu interessieren. Es wird ein Treffen mit mehreren NGOs abgehalten, um für eine Kampagne für die Rechte von Homosexuellen zu werben. Auf Wunsch der Geberorganisation sollen sich die NGOs dieses Themas stärker annehmen. Die allermeisten der NGOs sind nicht dazu bereit. Dies kann wohl als ein Beispiel für eine versuchte direkte Einflussnahme seitens der Geber auf die „ägyptische Agenda“ gewertet werden, wenn sich hier auch die meisten NGOs als standhaft gegenüber der versuchten Beeinflussung erwiesen haben.

6.3.5 Positionen zum israelisch-palästinensischen Konflikt

Von einem Thema kann jedoch mit Sicherheit gesagt werden, dass es weit oben auf der Agenda jeglicher ägyptischer Gruppe steht: der israelisch-palästinensische Konflikt. Hier ergeben sich in vielen Fällen Reibungspunkte mit den Geberorganisationen oder es sind grundlegende Meinungsverschiedenheiten vorhanden. Dies wird jedoch zwischen Gebern und Nehmern selten zum Thema gemacht, Diskussionen darüber sind größtenteils auf die Nehmerseite beschränkt. Ein Vertreter einer Geberorganisation bemerkt explizit, dass das Thema Israel ihrerseits vollständig vermieden würde, insbesondere seit Beginn der zweiten Intifada in den palästinensischen Gebieten. Das Thema wird in den Interviews von meinen Gesprächspartnern meist als eigenes Thema und nicht im Zusammenhang mit den beschriebenen Agenda-Fragen aufgeworfen. Dabei handelt es sich um ein Thema, das ganz offensichtlich von den meisten NGOs als wichtig betrachtet wird und über das wie in wenig anderen Fällen große Einigkeit herrscht. Wenn es eine Agenda der ägyptischen Menschenrechts- und Demokratieorganisationen geben sollte, dann steht an erster Stelle der israelisch-palästinensische Konflikt. Und wenn es einen Punkt gibt, bei dem die allermeisten westlichen Geber darauf abzielen, diese Agenda zu beeinflussen, dann dieser.

Die Mehrheit der Geberorganisationen äußert den Wunsch nach einer Zusammenarbeit der ägyptischen (und anderer arabischer) NGOs mit israelischen NGOs. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen von beiden Seiten sollen sich vernetzen und damit den Friedensprozess vorantreiben oder überhaupt erst in Gang setzen, so lautet die Logik hinter diesem Wunsch.

⁸⁷Dieser und ein weiterer Fall werden z.B. von Kassem beschrieben. Vgl. Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 176-177.

Daraus resultieren wiederholte Versuche verschiedener Geber, eine solche Zusammenarbeit herbeizuführen. Seitens der EU wird in verschiedener Form versucht, israelische und arabische NGOs zu vernetzen. Im Rahmen der euro-mediterranen Partnerschaft soll die Frage einer möglichen Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts nicht direkt gestellt werden. Statt an den ungelösten Fragen dieses Konflikts hängen zu bleiben, soll nach dem Willen der EU in diesem Rahmen eine Zusammenarbeit auch zu den Themen Demokratie und Menschenrechte stattfinden, die Israel und die arabischen Mittelmeerländer einschließt. Es stellt sich jedoch bald als Illusion heraus, den israelisch-palästinensischen Konflikt in diesem Rahmen ignorieren zu können. Nach Youngs' Darstellung drängen die arabischen Länder bald darauf, dass die EU die Bestimmungen der Partnerschaft als Druckmittel gegen Israel verwenden soll – ihre Weigerung mindert umgekehrt ihr Vermögen, über die Partnerschaft Druck auf die arabischen Staaten auszuüben.⁸⁸ Es stellt sich im Lauf der Zeit heraus, dass sich die nichtstaatlichen arabischen Akteure in dieser Frage ähnlich ablehnend verhalten, und so stellt ein Vertreter der Europäischen Kommission bei einer Diskussion im NGO-Forum auf dem euro-mediterranen Gipfel in Stuttgart 1999 fest:

„But on the other side too many times Palestinian and Arab NGOs in general are too reluctant to meet the Israeli partners, acting as if civil society were constrained by official limits, by having to ask for permission. That is a shame, that is a pity. I can understand why it is the case, but I don't think it is helpful for advancing the cause of peace.“⁸⁹

Ein anderer Teilnehmer weist auf derselben Konferenz darauf hin, dass Menschenrechtsaktivisten in der arabischen Welt parallel zu ihrem Einsatz für die Menschenrechte häufig auch Ziele verfolgen, die sie mit ihren Regierungen gemeinsam haben, nationalistische Ziele, oder Ziele der nationalen Befreiung. Während sich palästinensische Menschenrechtler gegen die palästinensische Autonomiebehörde wendeten, wenn es um deren Menschenrechtsverletzungen gehe, kämpften sie mit ihr gemeinsam für ein Ende der israelischen Besatzung. Kommunikation und Kooperation zwischen israelischen und palästinensischen Aktivisten sei deshalb selten und problematisch:

„The dialogue between Sarraj and Avnery indicates the enormous demands of a partnership of civil societies transcending national

⁸⁸Youngs, Richard (2001) *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, S. 91 f.

⁸⁹Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999) *Human Rights and Civil Society in the Mediterranean*, Bonn, S. 69.

boundaries. It is the capability of becoming a ‚traitor‘, of relativising the dictates of national loyalties, of working with the ‚enemy‘ within the context of human rights which, in political conflict, are always the rights of the ‚enemy‘ too. This is the basis for attempts to try and establish networks between Palestinian and Israeli NGOs, which would then make a daily routine of the cooperative monitoring of human rights violations and develop joint political demands out of the experiences made working together.“⁹⁰

Dies gilt nicht nur für palästinensische NGOs. Auch bei den meisten der ägyptischen NGOs aus der Auswahl dieser Arbeit stoßen die Geber auf wenig Bereitschaft, den Wunsch nach Kooperation mit israelischen NGOs zu erfüllen. Der größte Teil der NGO-Vertreter ist äußerst israelkritisch eingestellt, sowohl bezüglich der offiziellen israelischen Politik als auch in Bezug auf mögliche Kooperationen mit israelischen NGOs:

„Sie wollten eine Konferenz organisieren, zusammen mit israelischen Organisationen. Das wussten wir zuerst nicht. Wir haben dann nachgefragt, welche Positionen diese israelischen Gruppen zum israelisch-palästinensischen Konflikt haben, weil wir wissen wollten, mit wem wir es zu tun haben würden. Darauf bekamen wir keine Antwort. Wir haben dann natürlich nicht teilgenommen. Manchen Gebern ist eine Beziehung zu uns nicht wichtig, sie wollen unsere Position gar nicht wissen.“

„Wenn diese Leute mich unterstützen, stellen sie keine Bedingungen. Das würde ich auch nicht hinnehmen. Ich möchte vollständig unabhängig sein. Irgendwann kam ein Geldgeber und hat mir 100.000 Dollar Jahresbudget angeboten. Er wollte, dass ich mit israelischen Aktivisten Kontakte knüpfe. Das habe ich abgelehnt, das möchte ich nicht.“

„Dass wir kein Geld aus den USA nehmen wollen, ist nicht nur wegen irgendwelcher Bedingungen, die daran geknüpft sein könnten. Die Sache ist, dass wir gegen Israel und den Zionismus eingestellt sind. Wenn die Staaten den Zionismus unterstützen, können wir kein Geld von ihnen nehmen, und das ist natürlich bei den USA sehr stark der Fall. Die Existenz Israels ist ein Verstoß gegen die Menschenrechte, das sage ich auch in aller Öffentlichkeit.“

⁹⁰a. a. O., S. 16.

Ein konkretes Beispiel für das vorläufige Scheitern der EU-Bemühungen um eine arabisch-israelische Kooperation ist das *Euro-Mediterranean Human Rights Network* (EMHRN), in dem NGOs aus dem gesamten Mittelmeerraum zusammen arbeiten sollen, darunter israelische und arabische. In dem Netzwerk ist, wie im Kapitel zu den Geberorganisationen angemerkt, nur eine einzige ägyptische NGO vertreten: das *Cairo Institute for Human Rights Studies*.⁹¹ Dabei handelt es sich um eine von insgesamt lediglich zwei NGOs aus meiner Auswahl, die grundsätzlich bereit dazu sind, mit israelischen NGOs zu kooperieren oder dies tatsächlich tun. Offensichtlich wollen die meisten arabischen NGO-Vertreter sich nicht an dem Netzwerk beteiligen. Ein syrischer Exil-Aktivist kommentiert in der NGO-Zeitschrift *Nuṣaṭā* die Aktivitäten des EMHRN: Die „Partnerschaft“ sei ungleich, und die politischen Wünsche der arabischen Partner würden nicht berücksichtigt. Es sei nicht verständlich, dass die Europäer eine Partnerschaft rund ums Mittelmeer aufbauen wollten, anstatt mit allen arabischen Ländern eine „euro-arabische“ Partnerschaft aufzubauen.⁹² Diese Bemerkung zielt deutlich darauf ab, eine Zusammenarbeit mit Israel auszuschließen.

Ein weiteres Beispiel ist ein dreijähriges EU-finanziertes Projekt der Friedrich-Naumann-Stiftung in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts: Am *Mediterranean Democracy Network* sollen sich Akteure aus Ägypten, Marokko, Palästina, Türkei, Jordanien, Libanon und Israel beteiligen, wie es die EU vorsieht. „Aufgrund der Situation im Nahen Osten“ seien keine Teilnehmer aus Israel anwesend gewesen, heißt es im Abschlussbericht, auch Teilnehmer aus Palästina hätten nur teilnehmen können, wenn sie eine Ausreiseerlaubnis erhalten hätten.⁹³ So zeigt sich, dass der israelisch-palästinensische Konflikt aus der NGO-Förderung nicht einfach ausgeklammert werden kann: dafür spielt er in der Politik der arabischen Staaten und in deren Gesellschaften eine zu zentrale Rolle.

Wie gesagt gibt es nur sehr wenige NGO-Vertreter, für die eine Zusammenarbeit mit israelischen Menschenrechtsgruppen selbstverständlich ist. Die große Mehrheit der NGO-Vertreter lehnt eine solche ab. Ein Sonderheft der Zeitschrift *Nuṣaṭā* aus dem Jahr 2000 widmet sich alleine dem Thema der Kooperation mit israelischen NGOs.⁹⁴ Das Thema werde nur hinter verschlossenen Türen diskutiert, und man wolle es daher einmal offen diskutieren,

⁹¹Vgl. die Teilnehmerlisten unter <http://www.euromedrights.net>.

⁹²Ġazālī, Nāṣir (2002): *Aš-šabakāt wa-dawruhā fī tarkīs maṣnūm ḥuqūq al-insān. Aš-šabaka al-urū-bīya al-mutawassatīya li-ḥuqūq al-insān*, in: *Nuṣaṭā*, Nr. 17-18, April 2002, S. 22-24.

⁹³European Initiative for Democracy and Human Rights (o.D.) *Activity Report 98 MAG 87 B7-7050 MEDA Democratie*, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/projects_reports_en.htm), abgerufen am 18.04.2005.

⁹⁴*Al-barnāmağ al-‘arabī li-nuṣaṭā ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2000): *At-taṭbīr maṣa ‘srā’īl .. ġadal al-marğī‘īyāt. Al-mumkin wa l-mustahīl. Harakat ḥuqūq al-insān al-‘isrā’īliya fī mīzān an-nuṣaṭā al-‘arab*,

heißt es im Editorial. Menschenrechtsaktivisten aus verschiedenen arabischen Ländern und arabische Aktivisten im Exil äußern sich in dem Heft zum Thema. Ganz überwiegend sind sie gegen eine „Normalisierung“ mit Israel (unter welcher Bezeichnung das Thema im Arabischen gehandelt wird) eingestellt. Es sei nicht akzeptabel, mit israelischen NGOs zusammen zu arbeiten, oder sie auf internationalen Konferenzen zu treffen, oder palästinensische NGOs auf besetztem Gebiet zu besuchen – dies trage alles zu einer Normalisierung der Beziehungen zu Israel bei, der nicht zugestimmt werden könne. Häufig wird in diesem Zusammenhang das Recht auf nationale Selbstbestimmung angeführt, das im Zentrum der eigenen Bemühungen um die Einhaltung der Menschenrechte stehe. Es werden jedoch auch Positionen geäußert, die für eine Beteiligung an internationalen Konferenzen argumentieren, auch wenn israelische NGOs beteiligt sind, und die sich gegen eine verallgemeinernde Haltung gegenüber israelischen NGOs wehren. Einige wenige Aktivisten führen an, dass sorgfältig geprüft werden müsse, mit welchen israelischen NGOs zusammen gearbeitet wird, dass eine Kooperation auf der Basis der unteilbaren Menschenrechte jedoch möglich sei.

Die Positionierung verschiedener NGOs zum israelisch-palästinensischen Konflikt ist in der Szene jeweils bekannt. Sie spielt für viele NGOs eine zentrale Rolle für ihr politisches Selbstverständnis und für ihre Einschätzung anderer NGOs. In einer NGO werden gar Presseauschnitte gesammelt, die Stellungnahmen von NGOs zum israelisch-palästinensischen Konflikt enthalten. Auch die Positionen der Geberorganisationen werden von einigen NGOs verfolgt und für ihre Einschätzung der Geber herangezogen. Eine NGO-Direktorin sagt im Interview:

„Der Lackmoustest ist für uns die Position der Geber zum Israel-Palästina-Konflikt. Wenn eine Geberorganisation proisraelisch ist, nehmen wir kein Geld von ihr. Wir wollen auch kein Geld aus den USA. Die US-Regierung ist eine selbstzerstörerische Regierung, sie haben Doppelstandards, sie unterstützen Israel, sie führen Krieg gegen den Irak [...] Wir nehmen kein Geld von US-Gebern. D.h., mit US-amerikanischen NGOs arbeiten wir schon zusammen, sie sind nicht mit der Regierung gleichzusetzen. Aber von der US-Regierung wollen wir kein Geld.“

Ein Kulminationspunkt der gegenläufigen Meinungen der ägyptischen und arabischen NGOs gegenüber dem Wunsch der Geber nach einer Kooperation mit israelischen NGOs stellt die UN-Konferenz gegen Rassismus in Durban im Jahr 2001 dar. Auf dem offiziellen Gipfel der Konferenz setzen sich dort

Kairo: *Al-barnāmağ al-arabī li-nuṣaṭāḥ huquq al-insān*, Sonderausgabe der Zeitschrift *Nuṣaṭāḥ*, Nr. 12, April 2000.

Regierungsvertreter arabischer Staaten dafür ein, in die Abschlussdeklaration Artikel aufzunehmen, die sich gegen israelische Politik aussprechen und Zionismus mit Rassismus gleichsetzen. Daraufhin reisen die US-amerikanische und die israelische offizielle Delegation ab. Auf dem parallel stattfindenden NGO-Forum der Konferenz (und bei zahlreichen Vorbereitungsstreffen) setzen sich arabische NGO-Vertreter erfolgreich dafür ein, in einer NGO-Resolution die israelische Politik als rassistisch und Israel als „rassistischen Apartheids-Staat“ zu bezeichnen, der „Völkermord“ an den Palästinensern begehe. Besonders einige palästinensische, aber auch andere arabische NGOs fallen dabei auch durch Aussagen und durch die Verteilung von Bildern und Cartoons auf, die von anderen Teilnehmern als antisemitisch bezeichnet werden.⁹⁵ Von einigen teilnehmenden NGOs wird die NGO-Deklaration nicht akzeptiert, so z.B. vom Europäischen Netzwerk gegen Rassismus.⁹⁶

An dem NGO-Forum in Durban nehmen auch einige ägyptische NGOs teil, darunter einige aus der Auswahl der vorliegenden Arbeit.⁹⁷ Ein NGO-Mitarbeiter erinnert sich:

„Auf der Anti-Rassismus-Konferenz in Durban vertraten die arabischen NGOs die Meinung, dass Israels Politik gegenüber den Palästinensern rassistisch ist. Durban war Krieg. Das war kein harmloser Konflikt, das war Krieg.“

In den ägyptischen und arabischen NGOs wird die Durban-Konferenz als großer Erfolg der eigenen Arbeit gefeiert. Da ist vom „Triumph“ der NGOs die Rede, die die Konferenz erst zum gewünschten Erfolg gebracht hätten, von Ergebnissen, von denen die Teilnehmer „vorher nicht zu träumen gewagt hätten“.⁹⁸ Im Jahresbericht des NGO-Netzwerks *Šabaka* wird die „neue politische Rolle der Bürgerorganisationen“ betont, die in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt sehr erfolgreich seien. Die Zivilgesellschaft habe auf der Konferenz in Durban erfolgreich Druck ausgeübt, so dass die Regierungen der USA und Israel abgereist seien.⁹⁹ Diese Freude über den Erfolg von

⁹⁵So ein Teilnehmer der offiziellen US-Delegation, der seine Eindrücke vom NGO-Forum schildert in: Lantos, Tom (2002) *The Durban Debacle: An Insider's View of the UN World Conference Against Racism*, in: Fletcher Forum of World Affairs, 26, Nr. 1, S. 31–52.

⁹⁶Vgl. <http://www.enar-eu.org/en/press/pr-12-09-2001.shtml>, abgerufen am 15.04.2005.

⁹⁷Die Liste der Teilnehmer findet sich unter <http://www.unhchr.ch/html/racism/05-ngolist.html>, abgerufen am 15.04.2005.

⁹⁸*Nāyil, Hağğāğ* (2001): *Al-intišār ġayr ħukūmī fī mutamar durban .. māḏā yaʿnī?*, in: *Nušaṭā*, August 2001, Nr. 15-16, S. 4-6 und o.A. (2002): *Al-mušāraka al-ʿarabīya fī mutamar durbān li-munāḥaḏat al-ʿuṣūrīya. Kāyfa kānat? Wa mā an-natāʾiğ alatī ḥaqaqathā?*, in: *Nušaṭā*, April 2002, Nr. 17-18, S. 62-65.

⁹⁹*Aš-šabaka al-ʿarabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (Hrsg.) (2002): *At-taqrīr as-sanawī al-awwal li-l-munazzamāt al-ahlīya al-ʿarabīya 2001*, Kairo: *Aš-šabaka al-ʿarabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya*, S. 208-209.

Durban ist nach wie vor ungebrochen, in verschiedenen Interviews wird mir darüber berichtet. Ein Aktivist meint, dass Durban noch viel stärker gewirkt hätte, wenn nicht die Ereignisse des 11. Septembers 2001 dazwischen gekommen wären, die die weltweite Aufmerksamkeit auf den Terrorismus gelenkt hätten.

In der Folge werden auch die Geberorganisationen, die die beteiligten NGOs finanzieren, kritisiert. Besonders prominent ist der Fall der *Ford Foundation*. Ein NGO-Aktivist schildert die Entwicklungen, die sich aus Durban ergeben:

„Vor zwei Jahren gab es eine Riesendiskussion um die ausländische Förderung von NGOs, im Zusammenhang mit der Konferenz gegen Rassismus in Durban. Die *Ford Foundation* wurde von der einen Seite beschuldigt, antisemitische NGOs zu unterstützen, von der anderen Seite wurde sie beschuldigt, korrupte NGOs zu unterstützen. Sie prüfen inzwischen sehr sorgfältig, ob irgendwelche antisemitischen Inhalte in irgendwelchen Papieren stecken. Ja, wir prüfen das im Grunde auch bei unseren eigenen Veröffentlichungen. Obwohl es eigentlich bei uns kein Problem ist, denn wir bemühen uns, konsistent in unseren Positionen zu sein. Wir wollen in keiner Weise rassistisch sein, auch nicht antisemitisch. Das ist manchmal schon schwierig angesichts der politischen Lage, aber wir sind nicht die, die ein Problem damit haben. Problematisch sind vielleicht die [...]. Die tendieren zu antisemitischen Äußerungen.“

Als konkrete Konsequenz aus den Ereignissen auf der Durban-Konferenz überprüft die *Ford Foundation* ihre Förderungen verschiedener NGOs und stellt die Förderung einer palästinensischen NGO ein. Neben deren Auftreten in Durban sei für das Beenden der Zusammenarbeit ausschlaggebend, dass die NGO Mittel veruntreut habe, die sie von insgesamt 30 Geberorganisationen eingeworben habe, darunter die EU und skandinavische Regierungen, so die *Ford Foundation*. In Folge der Konferenz beschließt sie auch, in ihre Förderverträge in Zukunft Klauseln aufzunehmen, die jede Form von Extremismus verbieten und es den geförderten NGOs untersagen, zur Zerstörung von Staaten aufzurufen. Wenn eine NGO nicht dazu bereit sei, diesen Vertrag zu unterschreiben, werde sie nicht mehr gefördert.¹⁰⁰ erinnert man sich an die

¹⁰⁰Diese Darstellung folgen den Ausführungen der Präsidentin der *Ford Foundation* in einem Brief an einen Kongress-Abgeordneten, der die FF wegen ihrer Förderung der betreffenden NGOs kritisiert hatte. Der Brief ist veröffentlicht und auf der Website der *Ford Foundation* abzurufen unter www.fordfound.org/newsroom/docs/svb_letter.pdf.

Äußerung des ägyptischen NGO-Aktivisten, die Existenz Israels verstoße gegen die Menschenrechte, und bedenkt die Freude über den Erfolg in Durban, kann eine solche Klausel in der Geber-Nehmer-Kooperation durchaus als eine Einmischung in die Agenda derjenigen ägyptischen NGOs interpretiert werden, die diese Ansichten vertreten.

6.3.6 Dominanz der englischen Sprache

Die Prozeduren, die mit der Vergabe von Geldern im Zusammenhang stehen, bewirken nach Ansicht von Carothers und Ottaway, dass die geförderten NGOs eine Sprache lernen, die sich an den Erfordernissen der Zusammenarbeit mit den Geberorganisationen orientiert. Aus den Aufsätzen in ihrem Sammelband gehe hervor, dass sich eine Art internationale NGO-Sprache entwickelt habe, bei der es schwer sei, sich vorzustellen, was deren Inhalte mit den jeweiligen Zielgesellschaften zu tun haben könnten.¹⁰¹

Eine solche Entwicklung ist auch in den NGOs festzustellen, die in die Auswahl der vorliegenden Arbeit aufgenommen sind. Dabei ist es vielleicht der Fall, dass eine „eigene“ NGO-Sprache entstanden ist, wichtiger scheint mir jedoch die Dominanz der englischen Sprache. Es handelt sich nicht so sehr um eine internationale Sprache als vielmehr um die Durchsetzung des Englischen in allen internationalen Zusammenhängen, auch wenn es dabei thematische Felder gibt, die ihre jeweils eigenen Begriffe verlangen. Auf die Unklarheiten, die sich aus den arabischsprachigen Bezeichnungen für verschiedene NGO-Typen und deren Übersetzung (oder unterbleibende Übersetzung) ins Englische ergeben, wird bereits in Kapitel 3 eingegangen. Es treffen dabei bereits bestehende arabische Bezeichnungen auf Fachbegriffe aus dem Englischen, und beide werden vermischt. Es kommt daneben auch zu Übersetzungen aus dem Englischen für NGO-Typen, für die keine arabische Bezeichnung vorhanden ist, wie insbesondere an den verschiedenen arabischen Übersetzungen des Begriffs „advocacy-NGO“ zu sehen ist.

Ähnliche Verhältnisse herrschen auch in der konkreten Zusammenarbeit zwischen NGO und ihren Förderern. Zunächst ist allgemein zu bemerken, dass viele Begriffe nur auf Englisch verwendet werden, auch in arabischsprachigen Kontexten. Entweder gibt es keine arabischen Übersetzungen dafür, oder sie sind nicht gebräuchlich. Dies wird in einigen meiner Interviews explizit thematisiert, teilweise auf meine Bitte hin, mir doch die korrekten bzw. gebräuchlichen arabischen Übersetzungen zu nennen. Ein typisches Beispiel, das

¹⁰¹Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (2000) *Toward Civil Society Realism*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, S. 293–310, S. 306.

direkt mit der Geber-Nehmer-Kooperation zusammenhängt, ist die Bezeichnung für den Antrag auf Förderung. Dieser wird von den NGO-Mitarbeitern auch auf Arabisch als „proposal“ bezeichnet. In einer NGO bricht auf meine Frage hin, was denn die geläufige Bezeichnung für „proposal“ im Arabischen sei, eine längere Diskussion aus. Schließlich einigt man sich auf das formelle *muqtarah tamwīl* (Antrag auf Finanzierung). Im Gespräch verwenden jedoch alle Beteiligten den englischen Begriff *proposal*. Teilweise werden für englische Begriffe aus der Entwicklungszusammenarbeit oder der sozialwissenschaftlichen Literatur (die von den NGO-Mitarbeitern teilweise rezipiert wird) auch neue arabische Wörter gebildet, die sich an den vorhandenen Wortbildungsmechanismen des Hocharabischen orientieren und sich so mühelos in einen arabischsprachigen Kontext einfügen lassen. Beispiele, die aus den von mir geführten Interviews stammen, sind *mašrūṭīya* für die Konditionierung von Unterstützung oder *ḥukmānīya* für *governance* (für das es wiederum im Deutschen keine gebräuchliche Übersetzung gibt), wofür allerdings auch zahlreiche weitere Übersetzungen kursieren.

Andere Begriffe bleiben als englische Begriffe bestehen, und Übersetzungsbemühungen setzen sich nicht durch. So gibt es etwa ein Projekt an der *Cairo University*, wo in Zusammenarbeit mit dem UNDP an einer Publikation gearbeitet wird, in der gängige englische Begriffe aus der Menschenrechts- und Entwicklungszusammenarbeit ins Arabische übersetzt und erläutert werden.¹⁰² In der geplanten Publikation wird jedoch nicht für alle Begriffe eine arabische Übersetzung gefunden. Teilweise wird einfach der englische Begriff auf Arabisch erläutert, wie beispielsweise bei dem Begriff *gender*. Bei diesem Begriff gibt es nur selten Versuche, ihn auf Arabisch auszudrücken. Das *NGO Service Center* etwa übersetzt den Begriff mit der arabischen Bezeichnung *annawʿ al-iṣṭimāʿ* (etwa: die gesellschaftliche/soziale Gattung), wie aus seinen Selbstdarstellungsbroschüren hervorgeht. Dies kann jedoch als vereinzelter Versuch ohne Durchsetzungskraft bewertet werden und ist wohl eher Ausdruck einer Bemühung, den eigenen Aktivitäten einen authentischen lokalen Anstrich zu geben als eine gelungene Übersetzung.

Die Kommunikation zwischen Gebern und Nehmern der Förderung findet ungeachtet der verschiedenen Übersetzungsbemühungen nahezu ausschließlich auf Englisch statt. Viele der Geberorganisationen verfügen über gar keine Mitarbeiter, die Arabisch können. Dies gilt insbesondere für die EU und andere große staatliche Geberorganisationen. Kleinere Organisationen wie die deutschen politischen Stiftungen beschäftigen dagegen häufig arabischsprachige Mitarbeiter, wie beispielsweise die Heinrich-Böll-Stiftung in Ramallah.

¹⁰²*Musad, Niwīm* (Hrsg.): *Ad-dalīl al-ʿarabī ḥawla ḥuqūq al-insān wa-t-tanmīya*, Kairo: Faculty for Economic and Political Studies, Cairo University, voraussichtl. 2005.

Aber auch in diesem Fall werden die Verträge zwischen den geförderten NGOs und der Geberorganisation direkt mit der Zentrale in Berlin geschlossen, in englischer Sprache. Selbst wenn die Kommunikation vor Ort also auf Arabisch stattfinden kann, ist eine NGO, die Mittel bei den Geberorganisationen einwerben will, auf Mitarbeiter angewiesen, die die englische Sprache beherrschen.

In meinen Interviews werden die NGO-Vertreter gefragt, in welcher Sprache sie die Anträge an die Geberorganisationen richten. Die überwiegende Antwort ist, dass diese in englischer Sprache eingereicht würden. In vielen NGOs werden die Anträge auf Arabisch verfasst und überarbeitet und anschließend ins Englische übersetzt, teilweise von professionellen Übersetzerbüros, teilweise von eigenen Mitarbeitern. Viele der NGOs beschäftigen eigene Übersetzer und Dolmetscher. In anderen NGOs werden die Anträge gleich ausschließlich in englischer Sprache verfasst. Bisweilen wird dabei von Schwierigkeiten berichtet, die dieses Vorgehen intern verursache, wenn beispielsweise Programmverantwortliche ihre Pläne auf Arabisch formulieren, während der für die Mitteleinwerbung zuständige Mitarbeiter in englischer Sprache arbeitet. Einer meiner Gesprächspartner ist entgegen dieser Darstellungen der Ansicht, dass viele Geberorganisationen Anträge in arabischer Sprache akzeptieren. Seine eigenen Anträge lässt er allerdings in einem Übersetzerbüro ins Englische übersetzen.

Von einigen NGO-Mitarbeitern wird die Notwendigkeit, alle Vorgänge mit den Geberorganisationen auf Englisch ablaufen lassen zu müssen, als Problem empfunden. Es könnten so immer nur diejenigen die Anträge schreiben und die Kommunikation abwickeln, die die nötigen Fremdsprachenkenntnisse hätten, und solche Mitarbeiter müsse man überhaupt erst haben. Andere wiederum akzeptieren diese Erfordernis als selbstverständlichen Teil der Kooperation.

Wichtiger noch als die Dominanz der englischen Sprache in der Kommunikation zwischen Gebern und Nehmern ist die Frage, inwiefern sich diese Dominanz auch in den Aktivitäten der geförderten NGOs zeigt. Die konkreten Verfahren der Förderung sind letzten Endes Sache der Beteiligten, und die NGOs sind offensichtlich dazu in der Lage, sich auf Englisch als Arbeitssprache einzurichten. Wie Carothers und Ottaway in ihrer oben angeführten Kritik bemängeln, ist fraglich, ob und inwieweit die Sprache der NGOs eine Verbindung zur Zielgesellschaft zulässt. Dies ist m.E. der einzige Punkt, bei dem sinnvoll über eine „Entwurzelung“ oder „Entfremdung“ der NGOs durch ihre externe Förderung diskutiert werden kann. Auch hier stellt sich in erster Linie die Frage nach der Dominanz der englischen Sprache, daneben aber auch nach der Verwendung der arabischen Hochsprache bzw. der ägyptischen Umgangss-

prache. Es wäre zu fragen, in welcher Sprache die Veranstaltungen der NGOs durchgeführt werden und welche Sprache in den Publikationen dominiert.

Zu den Veranstaltungen ist zu sagen, dass hier das Arabische deutlich dominiert. Zwar kann angesichts der Vielzahl der durchgeführten Seminare, Schulungen, Konferenzen und Diskussionsrunden eine systematische Untersuchung nur scheitern. Unsystematische Recherchen ergeben jedoch deutlich, dass derartige Veranstaltungen meist in arabischer Sprache stattfinden, wenn auch bei den größeren Konferenzen häufig internationales Publikum anwesend und für Übersetzung gesorgt ist. Hier würde allenfalls der bereits mehrfach geäußerte Vorwurf treffen, es handle sich bei den Beteiligten um Vertreter einer Elite, die sich tendenziell in formellerem Hocharabisch äußern (können), das zudem mit englischen Fachbegriffen durchsetzt ist. Es kann dazu nur wiederholt werden, dass in einem solchen Rahmen nichts anderes erwartet werden kann und der Rückgriff auf beispielsweise die ägyptische Umgangssprache meist gar nicht sinnvoll wäre. Anders ist es bei Aktivitäten der NGOs, die auf Kommunikation mit breiten Schichten der Bevölkerung abzielen, was beispielsweise auf die Bemühungen verschiedener NGOs um Wählerregistrierung oder auf die verschiedenen Rechtsberatungen zutrifft. Die dort verwendete Sprache kann hier leider nicht bewertet werden, da hierzu jede Grundlage fehlt. Weder gibt es Aussagen dazu aus den Interviews, noch kann auf andere Berichte oder eigene Anschauung verwiesen werden.

Zu den Publikationen der NGOs kann auf der Grundlage des in Kairo gesammelten Materials gesagt werden, dass sie ganz überwiegend in arabischer Sprache verfasst sind. Ein großer Teil des NGO-Materials sind Berichte, Monographien und Zeitschriften, die sich an ein intellektuelles Publikum richten. Hierfür sind die Veröffentlichungen des *Cairo Institute for Human Rights Studies* die besten Beispiele, dessen Monographien und Zeitschriften wie *Ruwāq arabī* auch in deutschen Universitätsbibliotheken zu finden sind. Darin finden sich in erster Linie Artikel von Aktivisten, die sozialwissenschaftliche Fragestellungen aufgreifen oder theoretische und strategische Überlegungen zum Menschenrechtsaktivismus anstellen. Gleiches gilt für die Publikationen des *Ibn Khaldun Center*, die ebenfalls an ein akademisch gebildetes Publikum gerichtet sind. Oder für eine Publikationsreihe des *Hisham Mubarak Law Center*, die sich speziell mit der Vereinbarkeit ägyptischer Gesetze mit der ägyptischen Verfassung einerseits und den internationalen Menschenrechtsabkommen andererseits befasst. Auch diverse Publikationen des *Arab Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession* sind hier zu erwähnen, die sich beispielsweise mit Abläufen von Gerichtsverfahren beschäftigen. Solche Publikationen richten sich in erster Linie an juristisch ausgebildete Spezialisten. Die Publikationen des *New Woman Research Center* zielen mit ihrer feministi-

schen Ausrichtung auf ein Publikum, das auch in weiten Teilen der westlichen Welt zum kleineren Teil der Bevölkerung gehören dürfte. Das gleiche gilt für die Biographien ägyptischer Feministinnen, die das *Women and Memory Forum* herausgibt. Die verschiedenen Berichte zur Menschenrechtslage oder zu einzelnen Aspekten davon, die von zahlreichen NGOs veröffentlicht werden, sind ebenfalls in formellem Hocharabisch geschrieben, das weniger auf Verständlichkeit als auf Vollständigkeit der aufgeführten Fälle und Genauigkeit in der Kategorisierung abzielt. Auch dies stößt auf Kritik. Fathallah kritisiert speziell die EOHR dafür, dass diese eine „legal language“ und einen „sophisticated style“ in ihren Veröffentlichungen benutze, die es der einfachen Bevölkerung unmöglich mache, die Texte zu lesen.¹⁰³

Es sei dahingestellt, inwiefern es Ziel jeglicher Publikationstätigkeit sein muss, die „einfache Bevölkerung“ zu erreichen. Neben den genannten Publikationen gibt es jedenfalls auch eine weitere Gattung an NGO-Material, die sich explizit an breitere Bevölkerungsschichten richtet, möglicherweise als eine Reaktion auf den beschriebenen Vorwurf. Dazu muss natürlich gesagt werden, dass schriftliches Material in Ägypten durch die hohen Analphabetismusrate ohnehin einer gewissen Beschränkung in der Reichweite unterliegt, die die Demokratie- und Menschenrechts-NGOs bei allen Bemühungen nicht umgehen können. Viele der NGOs veröffentlichen jedoch dessen ungeachtet Broschüren und Hefte, die darauf abzielen, die „Kultur der Menschenrechte und der Demokratie zu verbreiten“. Sie sind in einfachem Umgangsarabisch geschrieben und/oder haben Comic-Charakter. Meist geht es darin um die Erläuterung oder Veranschaulichung einzelner Menschenrechte oder demokratischer Verfahren wie Wahlen. Ein Beispiel ist die Reihe *Ḥikāyāt nabawīya* des *Egyptian Center for Women's Rights*. In dieser Reihe wird eine ägyptische Frau namens Nabawiya dargestellt, die in kleinen Alltagsgeschichten z.B. erfährt, wer ins Parlament gewählt werden darf oder aus welchen Institutionen sich der Staat zusammensetzt. Die Hefte bestehen zum großen Teil aus Bildern, die Alltagsszenen darstellen, unter denen die Dialoge Nabawiyas in kurzen Sätzen in der ägyptischen Umgangssprache stehen.¹⁰⁴ In ähnlicher Form veröffentlicht das *Women and Memory Forum* „Hurriyas“ Geschichten, die auf eine Infragestellung von Geschlechterstereotypen abzielen.

Die genannten Publikationen erscheinen alle in arabischer Sprache, und sie stellen den größten Teil des veröffentlichten Materials der NGOs dar. Den-

¹⁰³Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRLA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 69.

¹⁰⁴Vgl. Women's Rights, Egyptian Center for (Hrsg.) (2001) *The Heartbeat of Women. The Egyptian Center for Women's Rights Annual Report 2000*, Kairo: Egyptian Center for Women's Rights und <http://www.ecwregypt.org>.

noch ist eine gewisse Dominanz der englischen Sprache festzustellen, jedenfalls wenn man den arabischsprachigen Kontext berücksichtigt. Die Zeitschriften der NGOs beispielsweise, in denen über ihre Arbeit berichtet wird, enthalten fast durchgehend einen englischsprachigen Teil, der die arabischsprachigen Artikel kurz zusammenfasst (wenn auch in vielen Fällen unvollständig). Die Pressemitteilungen der NGOs, die per Fax oder Email verschickt werden, sind nahezu konsequent zweisprachig Englisch-Arabisch. Alle Publikationslisten der NGOs enthalten auch Werke, die in englischer Sprache erschienen sind, teilweise existieren englisch- und arabischsprachige Versionen derselben Publikation. Die Berichte zur Menschenrechtslage erscheinen zum großen Teil auf Arabisch und Englisch. Alle NGOs haben sowohl arabische als auch englische Namen (die ja auch in der vorliegenden Arbeit verwendet werden). Insofern ist die englische Sprache sehr präsent, auch wenn der größte Teil der Veröffentlichungstätigkeit in arabischer Sprache stattfindet. Die englischsprachigen Veröffentlichungen und Zusammenfassungen zielen dabei offensichtlich auf die Geldgeber ab. Einige meiner Gesprächspartner sagen in den Interviews, dass die Übersetzungen nur geschähen, um den Bedürfnissen der Geber entgegenzukommen. Dies geht bisweilen sogar so weit, dass auch Broschüren in der Art der oben dargestellten, die als einfache Erklärung von Rechten gedacht sind, ebenfalls auf Englisch veröffentlicht werden. So publiziert das *Land Center for Human Rights* seine beiden Reihen „Legal Rights“ und „Humanistic Conceptions“ in englischer und arabischer Sprache. An wen sich beispielsweise die englischsprachige Version der Ausgabe Nr. 29 zu „Vacations in the Unified Labour Law“ eigentlich richten soll, wird im Text gesagt: „Brother and Sister Labourer“ werden direkt angesprochen. Ob es jedoch englischsprachige Arbeiter in Ägypten gibt, die von dem Heft profitieren könnten, darf bezweifelt werden.

Am deutlichsten ist die Dominanz der englischen Sprache jedoch im Internet zu bemerken. Mindestens gilt dies für die 1990er Jahre, in den letzten Jahren ist hier eine Arabisierung zu vermerken. Nun gibt es zu diesem Thema ebenfalls keine systematischen Untersuchungen, und für die folgenden Anmerkungen wird auf eigene Anschauung und auf die Aussage eines ägyptischen Internetaktivisten zurückgegriffen, der seit vielen Jahren die Publikationstätigkeit der Menschenrechts-NGOs im Internet beobachtet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben ungefähr die Hälfte der NGOs aus der Auswahl der vorliegenden Arbeit eine eigene Website, einige präsentieren ihre Informationen und Mitteilungen auch auf der Seite des *Arab Network for Human Rights Information*. Die allermeisten bieten eine arabischsprachige und eine englischsprachige Version ihrer Internetseite an, die sich meist sehr ähnlich sind. Teilweise sind auf der arabischsprachigen Seite mehr Informationen und

Dokumente enthalten als auf der englischsprachigen. Ausschließlich englisch- oder ausschließlich arabischsprachige Seiten sind zur Zeit nicht zu finden.

Zu Beginn des Internetzeitalters sieht das Bild etwas anders aus. Die ersten Internetseiten ägyptischer NGOs erscheinen vollständig in englischer Sprache. Der erwähnte Internetaktivist schätzt, dass bis zum Jahr 2000 zwei Drittel aller Websites von Menschenrechtsorganisationen englischsprachig sind. Während sich internationale Menschenrechtsorganisationen darum bemüht hätten, ihre Inhalte ins Arabische zu übersetzen, hätten die lokalen NGOs ihre Seiten auf Englisch publiziert. Erst zu Beginn des neuen Jahrhunderts hätten sich zunehmend auch ägyptische NGOs dafür interessiert, arabischsprachige Websites zu unterhalten. Dies könnte natürlich schlicht technische Ursachen haben. So ist es zu Beginn des Internetzeitalters in den 1990er Jahren nicht ganz einfach, in Computerzusammenhängen andere Sprachen als Englisch zu benutzen, und geradezu unmöglich, andere Zeichensätze als den lateinischen. Auch heute noch gibt es Schwierigkeiten dabei, die Bedingungen haben sich jedoch erheblich verbessert. Ein weiterer Grund könnte ein zunehmendes Selbstbewusstsein der NGOs mit wachsender Erfahrung sein, oder ein verändertes Bewusstsein für ihre Rolle in den arabischen Ländern. Die zunehmende Verwendung des Arabischen könnte auch im Zusammenhang mit dem Trend stehen, als Reaktion auf die Globalisierungsprozesse lokale Identitäten verstärkt zu betonen.

So sind viele Aspekte und Ursachen der Verwendung der englischen und der arabischen Sprache auszumachen. Es bleibt festzustellen, dass man in der Geber-Nehmer-Zusammenarbeit ohne Englisch nicht weit kommt, dass die Beherrschung des Arabischen umgekehrt jedoch nicht Voraussetzung für Geberorganisationen ist, in Ägypten aktiv zu werden. Von den Empfängern der Förderung wird insofern eine Anpassungsleistung verlangt, die von der Geberseite nicht erbracht wird.

6.4 Ergebnisse der NGO-Förderung

Was ist aus den dargestellten Vorgehensweisen und Positionen zu schließen? Zunächst kann festgestellt werden, dass trotz aller Beschwörungen einer partnerschaftlichen Beziehung die Beziehungen zwischen Gebern und Nehmern deutlich asymmetrisch sind. Zwar werden sie – auch in der vorliegenden Arbeit – als „Kooperationen“ oder „Partnerschaften“ bezeichnet, de facto liegt jedoch die letztendliche Entscheidung darüber, wer in diese Beziehung aufgenommen wird, alleine auf der Geberseite. Möglicherweise sollten sich diese real vorhandenen Machtverhältnisse auch im Vokabular ausdrücken, wie

Burnell schreibt, und die verschleiern den Bezeichnungen aufgegeben werden, selbst wenn sie gut gemeinter politischer Korrektheit entspringen.¹⁰⁵

Tatsächlich sind die Machtverhältnisse innerhalb dieser asymmetrischen Beziehungen jedoch nicht so deutlich, wie es auf den ersten Blick aussieht. Es lässt sich zwar leicht feststellen, dass die Macht über die Vergabe der finanziellen Mittel alleine auf einer Seite liegt, und dies ist sicherlich ein Gefälle zugunsten der Geberorganisationen. Aber diese sind auch darauf angewiesen, dass es Organisationen gibt, die Mittel beantragen, denn sie müssen sich ihrerseits gegenüber ihrem jeweiligen Publikum und ihren Geldgebern rechtfertigen. Wenn diese danach verlangen, dass NGOs gefördert werden sollen, müssen sie solche finden und fördern. Um ihre Programme durchzuführen, sind sie auf die Mitarbeit der „lokalen Partner“ angewiesen. Wie dargestellt, gibt es zwar einerseits eine Konkurrenz um die Mittel, die die Geber zu vergeben haben. Andererseits müssen diese Mittel auch ausgegeben werden, und hierfür müssen lokale NGOs vorhanden sein, die Anträge stellen.

Die Formen, die die Verfahren der Antragstellung annehmen, insbesondere der Druck, die englische Sprache zu verwenden, sind durchaus verbesserungsbedürftig. Auch die Diskrepanz zwischen den Bürokratien einiger Geberorganisationen und den stark individuell geprägten Empfängerorganisationen, die die bürokratischen Anforderungen der Geber nur schwer erfüllen können, ist ein Punkt, der zu Recht von verschiedener Seite als kritisch eingeschätzt wird.¹⁰⁶

Von einer Durchsetzung imperialistischer Interessen und Agenden kann dagegen nicht die Rede sein, noch weniger von einer etwaigen ägyptischen Agenda, die aus diesem Grund nicht verfolgt werden könnte. Die Wirkung der Förderung insgesamt kann durchaus positiv beurteilt werden, wenn man die Perspektive der geförderten NGOs zugrundelegt. Geht man davon aus, dass deren Existenz und Aktivitäten zu begrüßen sind, ist ein Erfolg der Förderung zu verzeichnen. Wie Brouwer schreibt, hat die Aktivität der Geberorganisationen in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren mindestens den NGO-Sektor in Ägypten verändert. Aufgrund der Förderung seien zivilgesellschaftliche Organisationen gegründet worden, andere hätten damit überlebt. Die Menschenrechts- und Demokratiegruppen hätten sich zu transparenten, effizienten und verantwortlichen Organisationen entwickelt, die tun, was von

¹⁰⁵Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a) *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 9-10.

¹⁰⁶Carothers und Ottaway beispielsweise vertreten die Ansicht, dass die praktische Zusammenarbeit zwischen derart unterschiedlichen Organisationen zwangsläufig Schwierigkeiten mit sich bringe. Vgl. Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) (2000) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Books, S. 305.

ihnen erwartet wird: Berichte veröffentlichen, Rechtsberatung und Schulungen durchführen, Aufklärungs- und Lobbyarbeit betreiben. Die Mitarbeiter der Organisationen seien durch diverse Schulungen der Geberorganisationen besser ausgebildet als zuvor.¹⁰⁷

Diese Einschätzung wird von vielen NGO-Vertretern geteilt. So negativ oder mindestens ambivalent die Förderung bezogen auf die NGOs gesehen wird, so positiv sind manche Äußerungen, wenn in den Interviews direkt nach einer Einschätzung der Ergebnisse der Förderung bezogen auf die ägyptische Gesellschaft gefragt wird:

„Insgesamt ist der Einfluss der Geber auf die ägyptische Gesellschaft sehr positiv, vollständig positiv. Die Regierung und die Zeitungen haben für die Öffentlichkeit immer ein furchtbares Bild gemalt über die ausländische Finanzierung und meinten, das sei eine Einmischung in innere Angelegenheiten, wie z.B. bei den Ereignissen in Kosheh. [...] Meine Meinung ist: Wenn es die Geber nicht geben würde, würde es keine Menschenrechtsbewegung in Ägypten geben. Die Tatsache, dass es heute Menschenrechtsorganisationen und eine Bewegung gibt, ist gut. Auch die Tatsache, dass es einen Nationalen Rat für Menschenrechte gibt, ist gut, selbst wenn er nur Kosmetik ist. Ohne die Geber würde diese Situation nicht existieren.“

„Ich denke, dass es Veränderungen gegeben hat aufgrund der ausländischen Unterstützung, und zwar positive. Besonders in den NGOs hier, sie haben eine Wirkung auf die Gesellschaft hier, trotz aller Fehler und Probleme. Diese Wirkung entsteht durch die Beziehungen der NGOs in die internationale Gemeinschaft. Sie teilen der internationalen Gemeinschaft überhaupt erst mit, was hier an Menschenrechtsverletzungen passiert. Innerhalb der Gesellschaft hier gibt es weniger Effekt, es gibt ihn, aber weniger. Die Zivilgesellschaft in Ägypten ist beschränkt und klein, und die Regierung versucht, die Bevölkerung von den NGOs zu separieren. [...] Sie versucht, die Geldflüsse an die NGOs zu verringern und den Menschenrechtsorganisationen einen schlechten Ruf zu geben, um die Freiwilligenarbeit im Menschenrechtsbereich zu verhindern und die Bevölkerung von den NGOs zu entfernen.“

¹⁰⁷Brouwer, Imco (2000a) *US Civil Society Assistance to the Arab World: The Cases of Egypt and Palestine*, Florenz: European University Institute, European University Institute Working Paper, S. 31-32-

„Die Geber handeln richtig. Es ist sehr nützlich, dass sie die ägyptischen Organisationen unterstützen. Sie stärken die ägyptische Zivilgesellschaft. Sie unterstützen Frauengruppen und Umweltgruppen. Es ist sehr sinnvoll, was sie tun. Ich bin sicher, dass es schon Erfolg gehabt hat. Die Dinge haben sich geändert, unsere Realität hat sich geändert.“

In einem der angeführten Zitate ist der Sachverhalt angesprochen worden, dass die Aktivitäten im Menschenrechtsbereich in den letzten Jahren zunehmend auch seitens der Regierung positiv dargestellt werden und einige Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtspolitik unternommen worden seien, auch wenn diese nur „Kosmetik“ seien. Einige meiner Gesprächspartner weisen im Interview darauf hin, dass auch NGOs in offiziellen Verlautbarungen freundlicher dargestellt werden. Auch die aktuellen Jahresberichte von *Šabaka* und des *Ibn Khaldun Center* erwähnen eine positivere Haltung der Regierung gegenüber den NGOs. Einige symbolische Schritte seien im Jahr 2003 getan worden, so der Bericht des *Ibn Khaldun Center*; erwähnt werden die Legalisierung der Arbeit der EOHR, die Entlassung Saad Eddin Ibrahims aus der Haft und die Wiederaufnahme der Arbeit des *Ibn Khaldun Center*, sowie die Debatte über die Gründung des Nationalen Rats für Menschenrechte.¹⁰⁸ Im Jahresbericht von *Šabaka* für das gleiche Jahr wird festgestellt, die Beziehung der Menschenrechtsorganisationen zum Staat habe sich verbessert. Die Einstellung der Regierung zum Gedanken und zu den Prinzipien der Menschenrechte sei „harmonischer“ geworden. Als Belege werden die Zunahme von Workshops und Schulungen für Polizisten, Juristen und Journalisten, sowie die immer häufigere Erwähnung der Menschenrechte und der Notwendigkeit der politischen Reform in den Reden Mubaraks angeführt. Im Verlauf des Jahres 2003 sei darüber hinaus die Gründung eines Nationalen Menschenrechtsrates vorgeschlagen worden.¹⁰⁹

Diese Entwicklungen sollen im folgenden Kapitel näher erläutert werden. Insbesondere die positive Rhetorik, die Symbolpolitik und die Gründung des Nationalen Menschenrechtsrates sollen daraufhin geprüft werden, ob sie als Erfolg gewertet werden können. Auch die mögliche Rolle, die die Geberorganisationen und die Förderung der NGOs in dieser Hinsicht gespielt haben und noch spielen, soll dabei analysiert werden.

¹⁰⁸ *Manšūr, Šarīf* (Hrsg.) (2004): *Al-muḡtama‘ al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī wa-l-aqallīyāt fī l-waṭan al-‘arabī ḥilāl ‘ām 2003*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāriya, S. 16-18.

¹⁰⁹ *Aš-Šabaka al-‘arabiya li-l-munazzamāt al-ahliya* (Hrsg.) (2004): *At-taqrīr as-sanawī at-tālīf li-l-munazzamāt al-ahliya al-‘arabiya 2003. Mukāfaḥat al-faqr wa-l-ishām fī t-tanmīya al-bašariya*, Kairo: *Aš-Šabaka al-‘arabiya li-l-munazzamāt al-ahliya*, S. 275-276.

Kapitel 7

Die autoritären Strategien der ägyptischen Regierung

7.1 Reformrhetorik

Demokratie und Menschenrechte sind Themen, die in der Rhetorik der ägyptischen politischen Elite einen festen Platz einnehmen, bis hinauf zum Staatspräsidenten. Qandil schreibt im *Šabaka*-Jahresbericht für das Jahr 2003, dass die Erwähnung der Menschenrechte in den Reden Mubaraks zunehme. Er spreche häufiger als je zuvor von der Notwendigkeit politischer Reformen. Das Verhältnis des Staates zu den Prinzipien der Menschenrechte sei insgesamt harmonischer geworden, schließt Qandil daraus.¹ Im Jahr zuvor wird in dem Bericht festgestellt, die Diskussionen um die NGO-Gesetzgebung hätten in einem „offenen, demokratischen Klima“ stattgefunden. Die NGOs hätten erfolgreich Druck auf die Regierung ausgeübt, und auf diese Weise seien einige „im internationalen Vergleich fortschrittliche“ Regelungen in das Gesetz aufgenommen worden. Hier habe sich die „neue politische Rolle“ der Nichtregierungsorganisationen gezeigt. Die politische Rhetorik des Staates sei den Bürgervereinigungen gegenüber positiv eingestellt gewesen. Der Präsident selbst habe zum ersten Mal von der Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen gesprochen und darauf hingewiesen, dass die drei Sektoren Staat, Wirtschaft und Bürgersektor zusammen arbeiten sollten. Auch Sozialministerin Amina al-Gundi (*Amīna 'l-Ġundi*) und Präsidentengattin Suzanne Mubarak (*Susān Mubārak*) hätten wiederholt auf die zentrale Rolle

¹*Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (Hrsg.) (2004): *At-taqrīr as-sanawī at-tālīt li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2003. Mukāfahat al-faqr wa-l-ishām fī t-tanmīya al-bašarīya*, Kairo: *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya*, S. 275-276.

von Bürgervereinigungen bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Ägyptens hingewiesen.²

Diese Rhetorik ist jedoch nicht so neu, wie Qandil es darstellt. Brownlee fühlt sich durch die Rhetorik der „democracy in doses“, die er zu Beginn von Mubaraks Präsidentschaft feststellt, an Sadat erinnert³ – auch dieser hat also bereits versprochen, sich in Richtung Demokratie zu bewegen. Der Hinweis auf das schrittweise Vorgehen, das dabei angebracht sei, ist ein zentrales Element dieser Rhetorik. Zaki berichtet Mitte der 1990er Jahre, dass Mubarak bei vielen Gelegenheiten betone, dass die Demokratie in Ägypten Schritt für Schritt eingeführt würde, ohne jedoch Angaben dazu zu machen, in welchem zeitlichem Rahmen dies geschehen solle, und welche Schritte in welcher Abfolge zu unternehmen seien.⁴ Bis heute wird von der Regierung immer wieder darauf verwiesen, dass man in Sachen Demokratie und Menschenrechte nichts überstürzen wolle, an den nötigen Reformen jedoch arbeite.⁵

„Politische Reform“ ist das Schlagwort, unter dem sich diese Rhetorik zusammenfassen lässt. Im Jahresbericht des *Ibn Khaldun Center* für das Jahr 2003 heißt es, dass der politische Diskurs sowohl in der öffentlichen Debatte als auch in Regierungskreisen „gesättigt mit Reform-Vokabular“ gewesen sei.⁶ In einer eigenen Publikation aus dem Jahr 2004 stellt das *Ibn Khaldun Center* Initiativen und Erklärungen zur politischen Reform zusammen, darunter arabische und nicht-arabische. Insgesamt kommen elf Deklarationen aus der arabischen Welt zusammen, darunter alleine sechs aus Kairo.⁷

Die Arabische Liga verabschiedet auf ihrem Gipfel in Tunis im Januar 2004 einen arabischen Menschenrechtspakt. Die Jahreskonferenz der ägyptischen regierenden Partei NDP im Jahr 2003 trägt den Titel „Das neue Denken und die Bürgerrechte“ (*al-fikr al-ğadīd wa ḥuqūq al-muwāṭana*). Auf ihrer Jahreskonferenz versammeln sich die politologischen Forschungszentren in Ägypten im

²Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (2003): *At-taqrīr as-sanawī at-tānī li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2002*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya, S. 201 und 206-208 und Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (2002): *At-taqrīr as-sanawī al-awwal li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2001*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya, S. 158-159.

³Brownlee, Jason (2002) *The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 4, S. 6–14, S. 7.

⁴Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 218.

⁵Ein Beispiel aus neuester Zeit ist ein Brief des Außenministeriums an die Menschenrechtsorganisation CIHRS, vgl. Ḥasan, Bahay ad-Dīn (2003): *Markaz al-qāhira wa mašrūc al-mağlis al-qawmī li-ḥuqūq al-insān*, in: *Ruwāq arabī*, 8, Nr. 29, S. 157-168.

⁶Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 19.

⁷<http://www.eicds.org/english/publications/books/reforminitiatives/main.htm>, abgerufen am 10.05.2005.

gleichen Jahr unter dem Titel „Die ägyptischen Bürger und die Zukunft der Demokratie: Eine neue Vision für eine neue Welt“ (*al-muwātana al-miṣrīya wa mustaqbal ad-dīmuqrāṭīya: ruḥa ḡadīda li-ālam mutaḡayyir*).⁸ Bereits in den Jahren 2001 und 2002 veröffentlicht das regierungsnahe *Al-Ahram Center* zwei Reihen unter den Titeln „Enhancing Democratic Practice“, und „Reforming the Electoral System“.⁹

Auf zwei großen Konferenzen in der *Bibliotheca Alexandrina* in den Jahren 2003 und 2004, auf denen sich die ägyptische und arabische „Zivilgesellschaft“ versammelt, wird die Erklärung von Alexandria verfasst, die politische Reformen zum Hauptthema hat und auf ein breites Medienecho stößt. Das *Cairo Institute for Human Rights Studies* veröffentlicht mehrere Deklarationen zu politischen Reformen, darunter findet insbesondere die Erklärung zur „Zweiten Unabhängigkeit“ Beachtung.¹⁰ Das *Ibn Khaldun Center* selbst veranstaltet im Juni 2004 eine Konferenz nicht nur zur Reform, sondern gleich zur „Reformation“ der arabischen Welt. Auch in vielen NGOs werden Vorschläge formuliert und teilweise veröffentlicht, wie eine Reform Ägyptens oder der arabischen Welt zu bewerkstelligen sei. Im Zuge meiner Forschungsaufenthalte habe ich einige solche Papiere erhalten. Sie tragen Titel wie „Initiative zur Erneuerung des nationalen Projektes“ (*mubādarat taḡdīd al-maṣrū al-waṭanī*) oder „Prioritäten und Instrumente der Reform in der arabischen Welt“ (*awwaliyāt wa āliyāt al-iṣlāḥ fi l-ālam al-arabī*).

Wie an der Aufzählung der Konferenzen und Erklärungen deutlich wird, beteiligen sich alle wichtigen Akteure des öffentlichen Diskurses in Ägypten an der Verbreitung der Reformrhetorik, vom Präsidenten und der regierenden Partei über Universitäten bis hin zu NGOs. Die Vielfalt der Beweggründe und Ziele dieser Akteure spiegelt sich jedoch nicht in den verbreiteten Inhalten. Die Vielzahl an Reforminitiativen und –dokumente im Umlauf sind inhaltlich kaum unterscheidbar. „Reform“ kann darin, je nach politischem Willen, als demokratische Reform verstanden werden oder nicht. Einige NGOs mögen darunter Reformen verstehen, die einen wirklichen Demokratisierungsprozess einleiten, die Regierung mag auf Reformen abzielen, die das Funktionieren des autoritären politischen Systems nicht behindern; wieder anderen mag es um ein neues nationalistisches Bewusstsein gehen, ohne dass die Demokratie im Vordergrund steht oder überhaupt eine Rolle spielt. Rubriziert sind

⁸Vgl. Mansūr, Šarīf (Hrsg.) (2004): *Al-muḡtamaʿ al-madanī wa t-taḡawwul ad-dīmuqrāṭī wa l-aqallīyāt fi l-waṭan al-arabī ḥilāl ʿām 2003*, S. 17.

⁹Vgl. Abdalla, Ahmed (2003) *Egypt Before & After September 11, 2001: Problems of Political Transformation in a Complicated International Setting*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, S. 35.

¹⁰Cairo Institute for Human Rights Studies (Hrsg.) (2004) *Second Independence. Towards an Initiative for Political Reform in the Arab World*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies.

alle Positionen unter einigen wenigen Begriffen, darunter gegenwärtig an vorderster Stelle der Begriff der „politischen Reform“. Er dient als Begriffsschablone, für die wenig inhaltliche Substanz entwickelt wird, ganz ähnlich der Verwendung des Begriffs Zivilgesellschaft in den 1990er Jahren.¹¹ Einer meiner Gesprächspartner, selbst Mitverfasser eines solchen Papiers, merkt denn auch an:

„Die Relevanz unserer Initiative hat in letzter Zeit etwas abgenommen, weil es im Moment so viele Initiativen für den Nahen Osten gibt, aus den USA und Europa [...] Ich werde fast jede Woche zu einer Konferenz über Reformen eingeladen. Heute z.B. fängt eine Konferenz an, die von EOHR, CIHRS und vom *Al-Ahram Center* organisiert wurde, sie dauert die nächsten drei Tage. Finanziert wird sie vom Internationalen Währungsfond. Dort sind wieder alle dabei. Irgendwas mit *mechanisms of reform* ist der Titel. Ein Freund von mir hat eine Theorie, und ich teile sie, dass nämlich proportional zur Anhäufung von immer mehr Initiativen die Bereitschaft zur wirklichen Reform zurückgeht. Je mehr Initiativen und Konferenzen, desto weniger wirkliche Reform.“

Die zahlreichen Stimmen zur politischen Reform, deren konkrete Gestaltung meist nicht weiter ausgeführt wird, konstituieren zusammen den Rahmen für die Reformrhetorik der Regierung. Die Vielfalt der Reforminitiativen erweckt den Eindruck von Pluralismus und demokratischer Debatte. Demokratische Kultur wird dadurch demonstriert, dass auch kritische Stimmen zugelassen und ihre Verbreitung zunächst keiner offensichtlichen Beschränkung unterliegt. Inhaltlich liefern die Initiativen den Stoff, auf den die Regierung zurückgreifen kann. Aus den Versatzstücken, die für ihr weiteres Bestehen ungefährlich sind, wird die eigene Rhetorik zusammengesetzt – wie im Kapitel zur fehlenden Ideologie des autoritären Systems beschrieben, werden durchaus ideologische Elemente aufgegriffen, ohne daraus jedoch kohärente und konsequente Positionen zu formulieren.

Ein Beispiel für die konkrete Umsetzung dieser Strategie ist der sogenannte nationale Dialog. Dabei handelt es sich um eine Diskussionsplattform, an der die regierende Partei NDP und die Oppositionsparteien teilnehmen. Nachdem Mubarak auf der NDP-Jahreskonferenz 2003 zum Dialog mit den „legalen“

¹¹So der Kommentar Bellins, die in einem Aufsatz aus dem Jahr 1994 darauf hinweist, dass Vertreter des Staates den Begriff Zivilgesellschaft verwendeten, um ihre „Modernisierungsprojekte“ zu rechtfertigen, Islamisten ihn diskutierten, um legal an der öffentlichen Diskussion beteiligt zu werden und Aktivisten ihn benutzten, um Freiheitsrechte zu reklamieren. Vgl. Bellin, Eva (1994) *Civil Society: Effective Tool of Analysis for Middle East Politics?* in: *Political Science & Politics*, September 1994, S. 509–510.

Oppositionsparteien aufgerufen hat, folgen einige Treffen der NDP mit den wichtigsten Oppositionsparteien. Es wird über politische Reformen gesprochen, die einzelnen Themen sind: ein Modellsystem für Wahlen, eine Reform des Parteiengesetzes, des Parlamentsgesetzes, des Gesetzes zur Ausübung politischer Rechte und die Erstellung eines Verhaltenskodexes für politische Parteien. Weitere allgemeine Themen sind Wirtschaftsreformen und Bildung, sowie das Gesundheits- und Wohnungswesen. Mubaraks Aufforderung zum Dialog beinhaltet den Ausschluss der Muslimbrüder. Auf den Treffen kommen die beteiligten Parteien überein, diese von jedem Parteien-Dialog fernzuhalten. Nach einer Reihe von Treffen wird im September 2004 seitens der NDP eine „Reformagenda“ präsentiert, die das erwähnte Modellsystem für Wahlen, ein Parteiengesetz und einen Verhaltenskodex für politische Parteien umfasst. Wie im Jahresbericht des *Ibn Khaldun Center* festgestellt wird, fehlen in dieser Agenda die wichtigsten Forderungen der Oppositionsparteien, nämlich die Aufhebung des Notstandsgesetzes und Verfassungsänderungen bezüglich des Verfahrens der Präsidentenwahl. Auf diese Punkte habe man sich bei den Treffen zwar geeinigt, diese Einigung sei jedoch offensichtlich von der NDP „nicht als verpflichtend“ angesehen worden, heißt es in dem Bericht lakonisch.¹²

Die Oppositionsparteien schließen sich daraufhin zu einer „Allianz für Reform“ zusammen und veröffentlichen ihre eigene Reformagenda, in der die unterschlagenen Punkte enthalten sind, u.a. die Forderung nach einer Verfassungsänderung, um eine erneute Nominierung Mubraks zum Präsidentschaftskandidaten zu verhindern. Bereits vor Beginn des Dialogs hatten sie von der NDP verlangt, Garantien für ihre Ernsthaftigkeit bei der Bemühung um demokratische Reformen vorzulegen.¹³ Nachdem die Reformallianz ihre kritischen Positionen geäußert hat, beginnen lange Verhandlungen zwischen führenden NDP-Vertretern und den Vorsitzenden der Oppositionsparteien. Einer nach dem anderen, so heißt es in einem Bericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, sei daraufhin an die Öffentlichkeit getreten und habe seine Bereitschaft erklärt, sich weiter an dem Dialog zu beteiligen. Die Verfassungsänderung könne bis nach der Wahl im Herbst 2005 warten. Ergebnis der ersten Runde des erneuten Dialogs war die Erklärung eines gemeinsamen Beschlusses, dass die politischen Reformen und Verfassungsänderungen eine rein ägyptische Angelegenheit seien und sich „ausländische Kräfte“ nicht einzumischen hätten. Für die Erarbeitung eines

¹²Manşūr, Šarīf (Hrsg.) (2004): *Al-muḡtamaʿ al-madanī wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī wa-l-aqallī-yāt fi l-waṭan al-ʿarabī ḥilāl ʿām 2003*, S. 10-11.

¹³Lange, Michael und Weise, Sebastian (2005) *Nationaler Parteidialog in Ägypten: Ernst-hafte Reformanstrengungen oder politisches Kalkül?* in: *Kairo News*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderbüro Kairo, März 2005, Nr. 9, S. 4-7, hier: S. 4-5.

Verfassungsentwurfs wird versprochen, ein Komitee einzusetzen, dem auch Oppositionskräfte angehören sollen.¹⁴

Ein Grund für die o.g. Forderungen der Opposition nach Garantien für die Ernsthaftigkeit der Regierung ist die Erfahrung mit ähnlichen Dialogen, die 1993 und 1996 durchgeführt worden waren. In einem Bericht des *Ibn Khaldun Center* heißt es, der damalige Dialog habe keine greifbaren Resultate erbracht; die Forderungen der Opposition seien nicht erfüllt worden.¹⁵ Kienle beschreibt den nationalen Dialog des Jahres 1993 ausführlicher. Präsident Mubarak habe in einer Rede im Oktober 1993 die „demokratischen Kräfte des Landes“ dazu eingeladen, die dringendsten Probleme des Landes zu diskutieren. Ähnlich wie im oben angeführten aktuellen Beispiel beteiligen sich die Oppositionsparteien (Kienle erwähnt NDP, Arbeitspartei, *Tağammu*, Nasseristen und *Wafd*), während die Muslimbrüder explizit ausgeschlossen bleiben. Drei Komitees werden geschaffen, die politische wirtschaftliche und soziale Fragen diskutieren. Die Ergebnisse der Diskussionen werden 1994 in einem Abschlussbericht veröffentlicht, den Kienle als „nicht überraschend“ bezeichnet. Auf einer abstrakten Ebene seien sich alle Beteiligten darüber einig gewesen und man habe einen rhetorischen Konsens darüber hergestellt, dass demokratische Prozeduren und die Pressefreiheit gestärkt werden sollten, soziale Gerechtigkeit hergestellt werden solle, der Terrorismus bekämpft werden solle, die Repräsentation der Frauen verstärkt werden solle, soziale Errungenschaften garantiert werden sollten und die graduelle Liberalisierung der Wirtschaft – unter permanenter staatlicher Kontrolle – erleichtert werden solle. Weder habe jedoch eine wirkliche Einigung stattgefunden (beispielsweise habe die *Wafd* den Dialog wieder verlassen), noch seien in der Folge konkrete Schritte zur Umsetzung dieses Berichts eingeleitet worden.¹⁶

Nach diesem ersten nationalen Dialog kommt es Mitte der 1990er Jahre noch einmal zu einem ähnlichen Vorgehen. Der damalige Premierminister Kamal al-Ganzuri (*Kamāl al-Ġanzūrī*) lädt im Jahr 1996 die Oppositionsparteien zu unregelmäßigen Gesprächsrunden ein. Diese Runden hätten zwar einen Austausch zwischen den beteiligten Parteien gefördert, so Kienle, die Oppositionsparteien hätten darüber jedoch nicht den geringsten Einfluss auf Entscheidungen der Regierung nehmen können. Die Treffen seien so gestaltet gewesen, dass der Premierminister in der ersten Hälfte längere Stellungnahmen

¹⁴ a. a. O., hier: S. 6-7.

¹⁵ Vgl. *Manşūr, Šarīf* (Hrsg.) (2004): *Al-muġtama' al-madanī wa t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī wa l-aqallīyāt fī l-waṭan al-arabī ḥilāl ʿam 2003*, S. 11.

¹⁶ Kienle, Eberhard (2001) *A Grand Delusion - Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York: I.B. Tauris, S. 69-70. Kienle erwähnt zwar die Abschaffung zweier Gesetze, wie dies auf den Treffen gefordert worden war. Sie seien jedoch bald durch neue, ähnliche ersetzt worden.

abgegeben habe. Die anwesenden Parteienvertreter hätten daraufhin jeweils ungefähr zehn Minuten Zeit gehabt, ihre Meinungen zu den angesprochenen Themen abzugeben, über die sie im Vorfeld nicht informiert worden seien.¹⁷

Es ist nach diesen Darstellungen ganz offensichtlich, dass die „nationalen Dialoge“ nicht dazu dienen, tatsächlich Möglichkeiten für Reformen zu erarbeiten, die umgesetzt werden sollen. Ein expliziter Zweck ist es, die säkulare Oppositionsparteien daran zu hindern, Allianzen mit den Muslimbrüdern zu bilden (was in der Vergangenheit schon vorgekommen ist, allerdings nur in Einzelfällen). Deutlich erkennbar ist die Strategie, jede unerwünschte Bewegung zu verhindern, die zu einer Koordination der Oppositionsparteien mit den Muslimbrüdern führen könnte. Daneben fungiert der Dialog als ein Instrument der Kontrolle über die Oppositionsparteien bzw. deren Disziplinierung, wie am Ausgang des aktuellen Dialogs gesehen werden kann: Alle Kritikpunkte der Opposition werden gesammelt, die unliebsamen darunter nach monatelangem Verhandeln abrupt über Nacht aussortiert. Das Ausscheren der Opposition in ihre eigene Allianz wird nachträglich rückgängig gemacht. Ihre Vertreter werden wieder um die NDP versammelt, mit welchen Druckmitteln auch immer die NDP-Vertreter dies erreichen. Kurz darauf ist alles vergessen, man spricht sich gemeinsam gegen ausländische Einmischung aus und verspricht, neue Komitees und Gremien einzurichten. Mit denen sich die Geschichte so oder ähnlich wiederholen wird.

Und schließlich dient die allgegenwärtige Reformrhetorik auch der Legitimation der Regierung gegenüber den Geberländern und -organisationen, auf deren Druck hin sie u.a. zustande kommt. Dabei wäre es verwunderlich, wenn diese die Rhetorik nicht als solche erkennen würden. Viele mögen nichts dagegen einzuwenden haben, sind doch die Ziele, die sie in Ägypten verfolgen, auch ihrerseits nicht ganz frei von Widersprüchen, worauf in Kapitel 2 hingewiesen wird. Andererseits wird die Reformrhetorik von einigen auch als positiv bewertet: Schon ihr Vorhandensein stelle einen Fortschritt dar.

Auch in Ägypten selbst wird in diese Richtung argumentiert: So meint der EOHR-Generalsekretär Abu Seada in einem Interview aus dem Jahr 2000, dass die ägyptische Menschenrechtsbewegung die Regierung nach und nach dazu bewegt habe, das Thema der Menschenrechte überhaupt als Thema anzusehen. 1993 habe der damalige Innenminister noch gesagt, dass die Menschenrechte eine westliche Lüge seien, um andere Länder zu kontrollieren. 1999 habe das Innenministerium verlauten lassen, dass es sein Ziel sei, die Menschenrechte zu schützen. Abu Seada sieht es als Verdienst der Menschenrechtsbe-

¹⁷a. a. O., S. 70.

wegung, dass sie das Thema der Menschenrechte in den Vordergrund des politischen Diskurses gerückt habe.¹⁸

Eine solche Einschätzung verkennt jedoch, dass die Reformrhetorik der autoritären Regierung allein dem Zweck ihres Machterhalts dient und nur zu diesem Zweck eingesetzt wird. Zwar beinhaltet die offensive Verbreitung dieser Rhetorik auch gefährliche Aspekte (gefährlich aus der Perspektive der Regierung), wie Hicks bemerkt:

„For an authoritarian government, the human rights discourse is anything but safe. Accountability, the rule of law, freedom of expression and association, and the right to representative government are subversive values that would challenge the prerogatives of Egypt’s ruling elite if implemented. Mindful of this, the state has succeeded in preventing the reform demands implicit in the human rights message from being taken up effectively by any political force large enough to disturb it.“¹⁹

Den der Reformrhetorik inhärenten Gefahren für ihre Position begegnet die Regierung einerseits mit der Verhinderung ihrer konkreten Umsetzung. Auch eine inhaltliche Entwicklung der Positionen findet nicht statt, sie bleiben inkohärent. Zugleich ist die Reformrhetorik, obwohl ubiquitär, nicht die einzige rhetorische Strategie der Regierung. Parallel dazu gibt es immer wieder Stimmen aus dem Regierungsspektrum, die dieser Rhetorik nicht folgen oder konträre Positionen vertreten. Dabei spielen Angriffe auf die Menschenrechts-NGOs eine zentrale Rolle. Kassem zitiert nach einem Artikel in der *Cairo Times* aus dem Jahr 1999 einen Regierungsvertreter mit den Worten:

„Human rights means having the right to pray, the right to your religion, the freedom of work, the freedom of movement ... How can [Human rights] organizations get involved with the politics of the state and say there is freedom or no freedom? This is none of their business.“²⁰

So findet die beschriebene Strategie ihre aus der Sicht der Regierung optimale Ergänzung, wird doch damit die Gruppe von Akteuren diskreditiert,

¹⁸Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 71.

¹⁹Hicks, Neil (2002) *Does Islamist Human Rights Activism Offer a Remedy to the Crisis of Human Rights Implementation in the Middle East?* in: *Human Rights Quarterly*, 24, S. 361–381, hier: S. 373–374.

²⁰Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 119.

die ihr die Hoheit über den Demokratie- und Menschenrechtsdiskurs streitig macht. Mit diesen Positionen und Äußerungen beschäftigt sich das folgende Kapitel.

7.2 Kampagnen gegen die externe NGO-Förderung

Die ägyptische Regierung, die regierungsnahen Presse und ein Teil der ägyptischen Intellektuellen äußern sich immer wieder kritisch bis polemisch gegen die Demokratie- und Menschenrechts-NGOs und ihre externe Förderung. Im vorhergehenden Abschnitt wird dargestellt, dass die Reformrhetorik auf eine lange Tradition zurückblicken kann und die externen Bemühungen um Demokratisierung Ägyptens seit Beginn begleitet hat. Eine ebenso lange Tradition kann in Bezug auf Pressekampagnen festgestellt werden, die die Menschenrechtsgruppen und deren externe Förderung scharf angreifen. Für die ersten Jahre des Bestehens der NGOs können dazu keine Belege angeführt werden, da hierzu die Quellen fehlen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich größtenteils auf eine Artikelsammlung von 261 Artikeln zum Thema „Bürgervereinigungen und die ausländische Finanzierung“, die im Zeitraum zwischen 1996 und Mai 2004 erschienen sind.²¹ Für die Zeit davor liegen nur einige fragmentarische Informationen aus einzelnen Artikeln, der Literatur und aus dem NGO-Material vor.

Zu Beginn des Jahres 1995 setzt eine Kampagne gegen die ägyptischen Menschenrechts-NGOs ein, die seitens der Regierung mit Unterstützung einiger Intellektueller durchgeführt wird. Anlass ist wohl die Veröffentlichung eines Berichts der EOHR zur Lage der Menschenrechte Ende 1994, der auch in der ägyptischen Presse auf Resonanz stößt. So widmet die Zeitung *al-Wafd* dem Bericht eine halbe Seite mit großem Aufmacher, in dem die Staatsanwaltschaft aufgefordert wird, die in dem Bericht dargestellten Gefängnisbedingungen und Folterfälle zu untersuchen.²² Im Januar 1995 zitiert die Zeitschrift *Rūz al-Yūsuf* den Berater des Präsidenten Osama el-Baz (*Usāma al-Bāz*) mit den Worten, die Menschenrechtsorganisationen erhielten illegitime finanzielle Hilfen aus dem Ausland und arbeiteten für die Interessen

²¹Markaz al-mahrūsa li-n-našr wa-l-ḥidamāt aš-ṣaḥāfiya wa l-maḥlūmāt (Hrsg.) (2004): *Al-ḡamāʿiyāt al-ahlīya wa-t-tamwīl al-aḡnabī*, Kairo: unveröff. Presseauschnittsammlung, Band 1-3. Vgl. die Erläuterungen dazu in der Einleitung der vorliegenden Arbeit, Abschnitt Quellen. Seitenzahlen können für die meisten Artikel nicht angegeben werden, da sie in der Artikelsammlung fehlen.

²²*Al-Wafd*, 30.12.1994.

von ausländischen Organisationen, die Ägypten diffamieren wollten.²³ Kurze Zeit später veröffentlicht *al-Wafd* und später die überregionale arabische Zeitung *al-Ḥayāt* Kommentare des ägyptischen Innenministers, in denen er die Menschenrechtsorganisationen beschuldigt, nicht objektiv zu berichten, ein Instrument in der Hand von Terroristen zu sein, mit suspekten internationalen Organisationen gegen Bezahlung zusammen zu arbeiten und die Sache der Menschenrechte für politische Ziele zu missbrauchen. Die Berichte der EOHR stünden im Widerspruch zur Praxis der Menschenrechte, und würden nur zu dem Zweck erstellt, die weitere finanzielle Unterstützung der Organisationen sicherzustellen.

In der Folgezeit greifen zahlreiche Zeitungen und Zeitschriften diese Äußerungen auf und beschuldigen die Menschenrechts-NGOs, unfair über die Lage in Ägypten zu berichten. Das Thema der externen finanziellen Unterstützung wird dabei in den Vordergrund gestellt, die NGOs werden als „Boutiquen“ bezeichnet, die es ihren Führern ermöglichten, Profit aus Menschenrechtsarbeit zu ziehen. Im Mai kommt nach dem Verbot eines Seminars zum Umgang mit Videokameras die Anschuldigung hinzu, die Menschenrechtsorganisationen würden Spionage unterstützen. Neben Regierungsmitgliedern äußern sich in ähnlicher Weise auch Mitglieder der Oppositionsparteien, Journalisten und Intellektuelle aus der Menschenrechtsbewegung selbst. In einem Artikel der CIHRS-Zeitschrift *Sawasiyah* werden einige Zitate angeführt, darunter Äußerungen des Generalsekretärs der *Taḡammu*-Partei, der den Menschenrechtsaktivisten vorwirft, nur für ihre Geldgeber statt für die Sache der Menschenrechte einzutreten, und eine Kritik des Direktors des *Center for Legal Studies* der *Arab Lawyers Union*, der meint, dass Menschenrechtsarbeit in Situationen, in denen die Heimat durch Terroristen bedroht sei, anders aussehen müsse als in Situationen, in denen Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit gegeben seien.²⁴

In ähnlicher Weise geht es im Jahr 1996 weiter. *Al-ʿArabī* bezeichnet die Situation als „Massaker“; die Menschenrechte würden unter die Guillotine der ausländischen Finanzierung kommen.²⁵ *Al-Aḥālī* nennt die absurd hohe Zahl von 1,5 Milliarden USD, die im Jahr 1995 an die ägyptischen Menschenrechts-

²³Rūz al-Yūsuf, 01.01.1995, zitiert nach: *Al-barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D.): *Nuṣaṭāḥ bi-lā ḥimāya. Miṣr 1987-1997*, Kairo: *Al-barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*, S. 9.

²⁴Vgl. die Zusammenfassungen der Kampagne in o.A. (1996c) *Human Rights Activists: Spies or Allies on Terrorism?!* in: *Sawasiyah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 15–17 und Ibrahim, Ferhad (1997) *Aufschwung und Ausdifferenzierung der Zivilgesellschaft als Ausdruck der gesellschaftlichen Krise in Ägypten*, in: *Wuquf*, 10-11, S. 119–142, hier: S. 135-138. Fathallah weist auch darauf hin, dass die 1995er-Ausgabe des *Strategic Report* des *Al-Ahram Center* die Kampagne darstellt.

²⁵*Al-ʿArabī*, 08.01.1996.

organisationen geflossen sein sollen.²⁶ *Rūz al-Yūsuf* spricht einen Tag später von 175.000 USD in sechs Monaten, was der Wahrheit näher kommen dürfte. Die Zahl scheint jedoch keine große Rolle zu spielen, denn in dem Artikel ist von der „Schlacht der ausländischen Finanzierung“ die Rede und von der Arbeitskraft, die in den Dienst des Westens gestellt würde.²⁷

Nach einigen Monaten Ruhe (bis auf einen einzelnen Artikel in der *ad-Dustūr* im April, der von der „Privatisierung der Menschenrechte“ spricht, die eine Zunahme des Geldes, aber eine Abnahme der Menschenrechte zur Folge habe) greift die *al-Ahrām* in mehreren Artikeln im Juni und Juli die Vorwürfe wieder auf, dass die Menschenrechtsorganisationen mit „verdächtigen“ ausländischen Organisationen zusammen arbeiteten und „illegalen Gewinn“ machten, und fragt nach den Quellen der Finanzierung.²⁸ Im August folgt ein Bericht in *ad-Dustūr* über das „Demokratisierungsgeschäft“, durch das 10 Mio. USD als „Demokratisierungshilfe“ aus den USA nach Ägypten geflossen seien.²⁹

Ähnlich geht es in den folgenden Monaten weiter. Nahezu in jedem Monat erscheinen ein bis zwei Artikel unter Schlagzeilen wie „Das Geld und die Menschenrechte“³⁰, „Vereinigungen gefährden die ägyptische nationale Sicherheit unter der Kampfparole der demokratischen Entwicklung: Die Finanziers sind anonym ... die Zielgruppen sind Parlamentsabgeordnete, Jugendliche und Kopten“³¹, „Die Formen der Finanzierung ... zwischen Notwendigkeit und den Gefahren der Einmischung in die gesellschaftliche Dimension ... die vermisste Rolle des nationalen Kapitals“³², „Legitime Ängste bezüglich der ausländischen Finanzierung und der staatlichen Unterstützung“³³, „Die Menschenrechtsvereinigungen ... Organisationen zur Züchtung von Dollars oder zur Verteidigung der Freiheiten?“³⁴ oder „Spione unter dem Deckmantel der wissenschaftlichen Forschung – Ein Heer von Forschern und Millionen von Dollar zerlegen die Details der Gesellschaft unberührt von jeglicher Kon-

²⁶ *Al-Ahālī*, 10.01.1996, auch erwähnt in Khalil, Georges N. (1997) *Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten*, in: *Orient*, 38, Nr. 3, S. 456–464, S. 462.

²⁷ *Rūz al-Yūsuf*, 11.01.1996.

²⁸ *Al-Ahrām*, 08.06.1996, 15.06.1996, 08.07.1996 und 12.07.1996, z.T. auch erwähnt in *Al-barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D.): *Nuṣaṭāḥ bi-lā ḥimāya. Miṣr 1987-1997*, Kairo: *Al-barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*, S. 9.

²⁹ *Ad-Dustūr*, 07.08.1996, auch erwähnt von Khalil 1997, S. 462.

³⁰ *Al-Ālam al-Yawm*, 31.10.1996.

³¹ *As-Siyāst al-Miṣri*, 23.03.1997.

³² *Al-Ahrām*, 03.05.1997.

³³ *An-Nahār*, 01.07.1997.

³⁴ *As-Siyāst al-Miṣri*, 27.07.1997.

trolle – Die Suche nach dem Geldgeber ist das Ziel jeder Forschung“³⁵ und „Wir öffnen die dunkle Akte der Menschenrechts-Geschäfte“.³⁶

Eine erneute richtiggehende Kampagne ist im Jahr 1998 zu verzeichnen.³⁷ Im Vorfeld ist eine Änderung der NGO-Gesetzgebung mehrere Monate Thema in verschiedenen Artikeln, dabei werden v.a. Diskussionen im *mağlis aš-šura* geschildert, die ausländische Finanzierung zu verbieten oder besser zu überwachen.³⁸ *Al-Wafd* meldet schließlich im Mai, der geplante Gesetzesentwurf erlaube es den Menschenrechtsgruppen, Geld aus dem Ausland anzunehmen.³⁹ Im Juli bringt *al-Uṣbūʿ* einen kritischen Artikel „Für die Menschenrechte ... und gegen die ausländische Finanzierung“⁴⁰, der wie eine Antwort auf den *Wafd*-Artikel wirkt und die externe Finanzierung als inakzeptabel und unvereinbar mit den Menschenrechten darstellt. Im November beginnt dann aus Anlass eines Berichts der EOHR über Vorfälle in dem Ort Kosheh eine Kampagne gegen die EOHR. Diese hatte berichtet, dass es in dem Ort zu Zusammenstößen zwischen Kopten und Muslimen und in der Folge zu unverhältnismäßig zahlreichen Festnahmen von Kopten gekommen war, die in Haft gefoltert worden seien. In der Zeitung *al-Masāʾ* ist kurz darauf zu lesen, dass Mitglieder der EOHR in dem betreffenden Bezirk zurückgetreten seien. Der Bericht sei voller falscher und missverständlicher Informationen, die die Beziehung zwischen Kopten und Muslimen beeinträchtigen würden, so die Zurückgetretenen. Die EOHR sei ein Werkzeug in den Händen fremder Länder geworden.⁴¹ Nafie schreibt in der *Al-Ahram Weekly*, der internationale Aufschrei wegen der Vorfälle in Kosheh sei Teil einer konzertierten Kampagne, um Ägyptens regionale Rolle zu unterminieren. Grund sei Kairos Standpunkt zum Friedensprozess und zu anderen regionalen Angelegenheiten. Dieser Vorfall sei eine Folge der „jüdischen und israelischen Lobbyarbeit gegen Ägypten“.⁴² Danach folgen ein Artikel in *Al-Uṣbūʿ*, der „enthüllt“, dass 25 Menschenrechtsorganisationen in Ägypten aktiv seien, mit Hilfe ausländischer Unterstützung. *Al-Uṣbūʿ* hebt sich als besonders polemisch gegenüber den Menschenrechtsorganisationen hervor. Ihre wichtigste

³⁵*Al-Uṣbūʿ*, 11.08.1997.

³⁶*Al-Ahrār*, 01.09.1997.

³⁷Vgl. dazu auch Ḥasan, *ʿIṣām ad-Dīn Muḥammad* (1998): *Al-ḥamla al-aḥṭra ʿidd ḥarakat ḥuqūq al-insān*, in: *Ruḥūq ʿarabī*, Nr. 12, S. 71-76.

³⁸*Al-ʿĀlam al-Yawm*, 16.12.1997; *Al-Wafd*, 16.12.1997; *Al-Ahrār*, 09.02.1998.

³⁹*Al-Wafd*, 05.05.1998.

⁴⁰*Al-Uṣbūʿ*, 27.07.1998.

⁴¹*Al-Masāʾ*, 06.11.1998, S. 1 und 10, auch erwähnt in Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRLA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 99.

⁴²*Al-Ahram Weekly*, 12.-18.11.1998.

Anschuldigung in dieser Kampagne lautet, dass die EOHR aus dem Ausland dafür bezahlt werde, Verrat am eigenen Land zu begehen, eine Schlagzeile lautet beispielsweise „25.000 Dollar sind der Preis für Verrat“.⁴³ Es werden in verschiedenen Artikeln Wissenschaftler zitiert, die vor der „verborgenen Rolle“ der NGOs warnen und die Ansicht vertreten, eine große Menschenrechtsorganisation sei „über den Umweg amerikanischer Kanäle zionistisch dominiert“.⁴⁴ In einem anderen Artikel desselben Tages ist von „anonymer Finanzierung“ der „glitzernden Fassaden“ der „Menschenrechtsgebilde“ die Rede. Der Chefredakteur von *al-Uṣbūʿ* legt nach „privaten Ermittlungen“ einen Scheck über 25.000 USD vor, der auf die EOHR ausgestellt sei. Wie in Abschnitt 7.5 dargestellt, leitet die Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit diesem Artikel Untersuchungen ein, Abu Seada wird festgenommen. Zu diesem Vorgang erscheinen in der Folge zahlreiche Artikel, die teils die Anschuldigungen von *al-Uṣbūʿ* fortführen, teils aber auch EOHR-Vertreter ausführlich zu Wort kommen lassen. In der *Al-Ahrām* nimmt Abu Seada beispielsweise ausführlich Stellung und verteidigt das Verhalten der EOHR.⁴⁵ *Al-Masāʿ* jedoch schreibt: „Kein Rauch ohne Feuer! Die EOHR erklärt sich selbst für schuldig“, während in *al-Aḥbār* die Ansicht vertreten wird, die Menschenrechtsaktivisten sollten doch ihre Organisationen selbst finanzieren, wenn sie tatsächlich die Absicht hätten, die Menschenrechte zu verteidigen.⁴⁶ In *Al-ʿArabī* wird über „Das Erlaubte und das Verbotene bei den Menschenrechten“ räsoniert, *Al-Wafd* zitiert einen Politologen des *Al-Ahram Center* mit der Empfehlung, die Menschenrechtsorganisationen zu schließen.⁴⁷ *Al-Ahrām* argumentiert, die ausländische Finanzierung der Menschenrechtsbewegung sei gegen das nationale Interesse Ägyptens. Das Geld fließe nur zu dem Zweck, dass Berichte erstellt würden, die wiederum in den Westen zurückgeschickt und gegen Ägyptens nationales Interesse verwendet würden.⁴⁸ Teilweise sind auch Verteidigungen der EOHR zu finden; der Grundtenor und die größere Zahl von Artikeln argumentieren jedoch mit einer nationalistischen Färbung gegen jede externe Unterstützung. Dabei überschneiden sich die Positionen auch: So meinen auch Verteidiger der EOHR, ausländische Kräfte würden den Bericht zum Schaden Ägyptens interpretieren. Darstellungen des Geschehens folgen auch in den Jahren danach diesem Muster, so vertritt der Menschenrechtsaktivist Ghasser Abd ar-Razeq (*Ġāṣir ʿAbd ar-Rāziq*) in einem Interview im Jahr 2000 den Standpunkt, dass es weder die Absicht der ägyptischen Menschenrechtsbewegung gewesen sei,

⁴³*Al-Uṣbūʿ*, 22. und 23.11.1998.

⁴⁴*Al-Uṣbūʿ*, 23.11.1998.

⁴⁵*Al-Ahrām*, 05.12.1998.

⁴⁶*Al-Masāʿ*, 05.12.1998; *Al-Aḥbār*, 06.12.1998.

⁴⁷*Al-ʿArabī*, 07.12.1998; *Al-Wafd*, 08.12.1998.

⁴⁸*Al-Ahrām*, 09.12.1998.

die Vorfälle in Kosheh international bekannt zu machen, noch sie als konfessionelle Zusammenstöße zu beschreiben. Ausländische Journalisten hätten jedoch die Berichte als Grundlage für ihre Behauptung benutzt, es gebe religiöse Unterdrückung in Ägypten.⁴⁹

Nach den Aufregungen um die EOHR im Dezember 1998 geht es im folgenden Jahr nahezu nahtlos weiter mit der Diskussion um die ausländische Finanzierung. Im Mai und im Juni wird im *mağlis aš-šūrā* über die Änderung der NGO-Gesetzgebung debattiert, was Anlass für zahlreiche Zeitungen ist, das Thema der ausländischen Finanzierung erneut aufzugreifen. Parlamentspräsident Kamal al-Shazli (*Kamāl aš-Šazlī*) äußert in der Debatte, einige Vereinigungen hätten mehrere Millionen ägyptische Pfund aus dem Ausland erhalten, weigert sich jedoch, Namen zu nennen.⁵⁰ Einige Tage später wird er mit der Aussage zitiert, einige Bürgervereinigungen hätten bis zu 70 Mio. ägyptische Pfund aus dem Ausland erhalten.⁵¹ *Āfāq Arabīya* schreibt, der größte Teil der ausländischen Finanzierung komme aus suspekten Quellen: von der US-amerikanischen Organisation *Freedom House*, die von der „jüdischen Lobby“ gegründet worden sei und von der *Ford Foundation*, die enge Beziehungen zur CIA unterhalte.⁵² In der gleichen Zeitung werden die Menschenrechtsorganisationen auch verteidigt: So wird der oberste Richter Ägyptens mit den Worten zitiert, alleine die Menschenrechtsgruppen seien dazu in der Lage, die Freiheit zu verteidigen, da die Bürger apathisch seien.⁵³ Die meisten Artikel zielen jedoch darauf ab, die ausländische Unterstützung der NGOs zu verurteilen. Insbesondere Artikel in *Al-Uṣbūʿ*, *Rūz al-Yūsuf* und *Aš-Šaʿb* formulieren Positionen wie die, dass die „Übertreibungen bei den Menschenrechten“ aufhören müssten. Nur eine verschwindend kleine Minderheit an nichtstaatlichen Organisationen trete für eine Erlaubnis der ausländischen Finanzierung ein, sie seien die einzigen, die davon profitierten.⁵⁴ Die geförderten NGOs, besonders das *Ibn Khaldun Center*, hätten ihre Forschungsfragen nach den Bedürfnissen der Geberorganisationen ausgerichtet, schreibt *Rūz al-Yūsuf* und bringt eine „erhitzte Diskussion mit

⁴⁹Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S.97.

⁵⁰*Al-Aḥrār*, 27.05.1999.

⁵¹*Aš-Šaʿb*, 08.06.1999.

⁵²Zitiert nach Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRILA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 43. Ein genaues Datum ist dort nicht angegeben, der Artikel wird nur auf das Jahr 1999 datiert.

⁵³a. a. O., S. 59.

⁵⁴*Al-Uṣbūʿ*, 07.06.1999.

Saad Eddin Ibrahim“.⁵⁵ *Al-Ahrār* zitiert die Sozialwissenschaftlerin Qandil mit der Aussage, die internationalen Finanzierungsinstitutionen bestimmten die Agenda der Arbeit der Bürgervereinigungen in der arabischen Welt. Im gleichen Artikel wird der Sozialwissenschaftler Abd al-Magid mit der Aussage zitiert, die Finanzierungsinstitutionen seien Opfer, die von einigen ägyptischen Bürgervereinigungen betrogen würden.⁵⁶ In zwei Juli-Ausgaben berichtet *Rūz al-Yūsuf* über die „Spaltung der Menschenrechtsorganisationen“ aufgrund der Registrierungsfrage (vgl. Abschnitt zur Gesetzgebung) und fragt, wieso sich die Menschenrechtsorganisationen dagegen wehrten, ihre finanziellen Verhältnisse kontrollieren zu lassen. Die Regierung wolle doch nur sicherstellen, dass keine terroristischen Aktivitäten finanziell unterstützt würden. Die Menschenrechtsorganisationen verkauften „ihren Patriotismus auf dem Sklavenmarkt“.⁵⁷ Die Artikelserie kommt zu einem Ende, als das neue Gesetz Nr. 153/1999 im Juni 1999 vom Parlament verabschiedet wird.

Abgesehen von einzelnen Artikeln, die das Thema danach wieder aufgreifen („Frau von Abu Seada bekommt 200.000 EUR von der EU“, „Zur Finanzierung der EOHR aus dem Ausland“⁵⁸), folgt nun wieder eine mehrmonatige Phase der Ruhe, bis mit der Festnahme Saad Eddin Ibrahims im Juli 2000 (vgl. Abschnitt zur Repression) eine neue Welle von Artikeln erscheint, die sich mit dem Thema befassen. Diese äußern sich zunächst eher verunsichert zu dem Fall, es werden v.a. Spekulationen darüber angestellt, welche (verborgenen) Gründe hinter der Festnahme stecken könnten. Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass Ibrahims Aktivitäten bezüglich der kommenden Wahlen eine Rolle gespielt haben könnten. Er habe „das Spiel nicht verstanden“, wird ein Militär zitiert, die Regierung mische sich nur dann ein, wenn es um die Wahlen gehe. Er habe die „rote Linie überschritten“, wird ein Mitarbeiter des *Al-Ahram Center* zitiert.⁵⁹ Dabei wird allgemein wenig Sympathie für den Festgenommenen geäußert, so heißt es, man stimme nicht mit seinen Positionen überein, er sei „ein Mann vieler Talente und gegensätzlicher Standpunkte“.⁶⁰ *Al-Ḥayāt* ruft zur Solidarität mit Ibrahim auf, auch wenn man „nicht mit seinen Meinungen

⁵⁵*Rūz al-Yūsuf*, 19.06.1999.

⁵⁶*Al-Ahrār*, 14.06.1999.

⁵⁷*Rūz al-Yūsuf*, 03.07. und 14.08.1999. Vgl. dazu auch Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 100 und Legal Research and Resource Center for Human Rights (1999) *The Campaign Against the New NGO Law. The Official Guardian of Terrorism*, in: *Ruz al-Yusuf*, 14.08.1999 (Übersetzung des Originalartikels ins Englische) (<http://www.geocities.com/lrrc.geo/NGO/rosaattack.htm>), abgerufen am 31.01.2002.

⁵⁸*Al-Uṣbūʿ*, 02.04.2000, S. 10 und *Al-Uṣbūʿ*, 29.05.2000, S. 2.

⁵⁹Beide in *Al-ʿArabī*, 09.07.2000.

⁶⁰*Al-Ittihād*, 08.07.2000 und *Al-ʿArabī*, 09.07.2000.

übereinstimme“.⁶¹ Am weitesten geht wiederum die Zeitung *Al-Uṣbūʿ*, in der von der „Beziehung zwischen Saad Eddin Ibrahim und Israel“ die Rede ist und von „geheimen Besuchen des israelischen Kulturattachés“. Saad Eddin Ibrahim habe eine Konferenz abgehalten, auf der zur Verurteilung der Arabischen Liga aufgerufen worden sei, und zu ihrer Ersetzung durch eine Organisation, an der Israel beteiligt werden solle. Daneben habe er eine Forschungsinstitution schaffen wollen, in der „die Halbmondstaaten und das zionistische Gebilde“ zusammenarbeiten sollten.⁶² Berger berichtet gar von einem Artikel in der *Al-Uṣbūʿ*, in dem dazu aufgerufen wird, Ibrahim öffentlich zu hängen.⁶³ In einem späteren Artikel der *Al-Ġumhūrīya* nach Wiederaufnahme des Verfahrens im Jahr 2002 werden „die Standpunkte der Regierung“ aufgeführt: Saad Eddin Ibrahim ziehe Nutzen aus den Wahlen, indem er ausländische Spenden ohne Genehmigung annehme. Er verbreite lügenhafte Berichte mit dem Ziel, die Würde des Staates zu schwächen und dem Ansehen Ägyptens zu schaden. Er behaupte die Existenz von religiöser Unterdrückung und verbreite hypothetische Gerüchte. Muslime und Christen in Ägypten kennten jedoch keinen Streit.⁶⁴

Es erscheinen auch Artikel, die differenziert auf die Aktivitäten des *Ibn Khaldun Center* eingehen, so wird in einem längeren Artikel in *Al-Aḥrār* beschrieben, wie hohe Staatsbeamte an den Seminaren des Zentrums teilgenommen hätten, wie im Parlament Entwürfe des Zentrums zur Überarbeitung der Lehrpläne für die Schulen aufgegriffen worden seien (und der Bildungsminister nicht gezögert habe, die Lehrpläne zu ändern), und wie der Scheich der Al-Azhar eine Studie zu den religiösen Lehrplänen in Auftrag gegeben habe, die seine volle Zustimmung gefunden habe.⁶⁵ Auch *Al-Wafd* berichtet größtenteils sachlich und stellt verschiedene Standpunkte dar. Der Fall wird auch in überregionalen arabischsprachigen Zeitungen behandelt, diese äußern sich ebenfalls sachlich und nehmen auch Stellung für den Angeklagten. *Aš-Šarq al-Awsaṭ* beispielsweise schreibt, Saad Eddin Ibrahim habe nichts getan außer eine abweichende Meinung geäußert, er habe keine Waffen erhoben, das System nicht bedroht und keine gewalttätigen Demonstrationen angeführt.⁶⁶ Ein Interview, das vor seiner Festnahme geführt worden war, wird abgedruckt. Darin heißt es, die Mitglieder des Vorstands des *Ibn Khaldun Center* gehörten zu

⁶¹ *Al-Ḥayāt*, 06.07.2000.

⁶² *Al-Uṣbūʿ*, 10.07.2000.

⁶³ Berger, Lars (2000) *The Case of Saad Eddin Ibrahim and the Current Relationship Between State and Civil Society in Egypt*, in: *Orient*, 41, Nr. 4, S. 665–671, S. 669, Fussnote 18. Dieser Artikel liegt mir selbst nicht vor.

⁶⁴ *Al-Ġumhūrīya*, 26.08.2002.

⁶⁵ *Al-Aḥrār*, 05.07.2000.

⁶⁶ *Aš-Šarq al-Awsaṭ*, 04.07.2000.

den „Besten der ägyptischen Gesellschaft“ und das Zentrum habe sich nichts vorzuwerfen.⁶⁷

Die Festnahme Ibrahims, die beiden Prozesse und seine schlussendliche Freilassung ist sicher der prominenteste Fall, in dem die externe Förderung einer NGO eine zentrale Rolle spielt. Dies spiegelt sich in den zahlreichen Artikeln, die über das gesamte restliche Jahr 2000 und bis zu seiner Freilassung im Februar 2002 erscheinen. Deutlich wird darin einmal mehr die nationalistische Argumentationsweise vieler Intellektueller und auch Angehöriger von Menschenrechtsorganisationen, die zwar die Verurteilung Ibrahims kritisieren, parallel dazu jedoch seine Person angreifen oder betonen, seine Ansichten nicht zu teilen.⁶⁸ Solche Positionen werden auch mir gegenüber in den Interviews bezogen, in denen v.a. seine Beschäftigung mit den Kopten und seine Bereitschaft, mit israelischen Gruppen zusammen zu arbeiten, als inakzeptabel bezeichnet werden. Auch der Rückgriff auf eine Abwehr westlicher Beeinflussung scheint nichts von seiner Attraktivität eingebüßt zu haben, was sich insbesondere zeigt, nachdem die USA aufgrund der Inhaftierung Ibrahims eine geringfügige Kürzung ihrer zusätzlichen Hilfsleistungen für Ägypten angekündigt. Dies hat zahlreiche Artikel zur Folge, in denen betont wird, man sei nicht auf die amerikanische Hilfe angewiesen und man verbitte sich jeden ausländischen Druck auf Entscheidungen, die in Ägypten getroffen werden müssten.

Der Fall Ibrahim reiht sich jedoch von einem späteren Zeitpunkt aus betrachtet in die Reihe der Kampagnen ein, ohne besondere Merkmale aufzuweisen. Zwar erscheinen zu diesem Thema viel mehr Artikel über einen viel längeren Zeitraum, und die internationale Aufmerksamkeit ist höher als beispielsweise im Fall der EOHR; die Inhalte der Artikel sind jedoch vergleichbar mit den früheren und den später folgenden Artikelserien, die sich mit dem Thema der ausländischen Finanzierung befassen. Eine solche ist beispielsweise im Jahr 2002 zu verzeichnen; hier geht es erneut um die Debatten um das NGO-Gesetz, dessen Version aus dem Jahr 1999 mittlerweile als verfassungswidrig abgelehnt worden war und in einer neuen Version im Jahr 2002 verabschiedet wird (vgl. Abschnitt zur Gesetzgebung).

Im Jahr 2003 kommt es zu einer erneuten Kampagne gegen Saad Eddin Ibrahim, als er im November 2003 angeblich 2 Mio. USD von der US-

⁶⁷ *Aš-Šarq al-Awsaṭ*, 05.07.2000.

⁶⁸ Auch in Veröffentlichungen der Menschenrechtsorganisationen selbst wird diese Position vertreten, so betont z.B. der Direktor des *Cairo Institute for Human Rights Studies* in einer Darstellung des Prozesses im Kontext der ägyptisch-amerikanischen Beziehungen, dass er in vielen Fragen die Position Ibrahims nicht teile. Vgl. *Ḥasan, Bahay ad-Dīn* (2002): *Ḥāmil ar-rasā'il alla-dī lam yubāriḥ siġnihi! Qaḍīyat sa'd ad-dīn ibrahīm bayna t-tābit wa-l-mutaḡayyar fī l-alaqāt al-miṣrīya al-amrīkīya*, in: *Ruwāq 'arabī*, Nr. 27, S. 77-82.

amerikanischen Regierung erhält. Es wird ihm vorgeworfen, diejenigen Mittel zu erhalten, die vom US-Kongress von der Ägypten-Hilfe gekürzt worden seien, um die ägyptische Regierung unter Druck zu setzen, ihn freizulassen.⁶⁹ Ibrahim dementiert und verweist darauf, dass das Budget seines Zentrums keine Million Dollar betrage und alle Entscheidungen über die Förderung vom *mağlis al ʿumanāʾ* (etwa: Aufsichtsrat) des Zentrums getroffen würden. Das Magazin *Al-Muṣawwar* bringt daraufhin einen langen Artikel, in dem der Rücktritt von einigen Mitgliedern des Aufsichtsrates des *Ibn Khaldun Center* geschildert wird, die sich entrüstet über Ibrahims Verhalten zeigen. Er habe keinen Rückhalt in der Bevölkerung, vertrete keinen nationalen ägyptischen Standpunkt und bereichere sich durch die Demokratie. Die Zurückgetretenen, darunter ein ehemaliger Informationsminister, drei Parlamentsmitglieder und der Direktor des *Al-Ahrām Center for Political and Strategic Studies*, wollen „ihre Namen nicht länger beschmutzen“ durch ihre Verbindungen zum *Ibn Khaldun Center*.⁷⁰ In derselben Ausgabe kommt auch Ibrahim selbst zu Wort, der sagt, er akzeptiere kein amerikanisches Geld, das „vom ägyptischen Kuchen abgeschnitten“ worden sei. Er habe Mittel zur Förderung der Demokratie beantragt, anstatt sie für Waffen zu verwenden. Unter den Mitteln des Zentrums befinde sich kein einziger Dollar der amerikanischen Hilfe für Ägypten.⁷¹ In den darauf folgenden Tagen erscheinen sowohl in *Al-Ḥayāt* als auch in *Al-Ahrām* Artikel, die unter Berufung auf „ägyptische Quellen“ bzw. den „ägyptischen Botschafter in Washington“ behaupten, Ibrahim erhalte doch Geld aus den USA. Ägypten erhalte aus Amerika jährlich im Durchschnitt 40 Mio. Dollar seit 1998, und nun sei dem US-Kongress ein Gesetzesentwurf vorgelegt worden, der für das folgende Jahr die materielle Unterstützung des *Ibn Khaldun Center* in Höhe von „nicht über einer Million Dollar“ vorschlage, die von der amerikanischen außenpolitischen Hilfe für Ägypten abgezogen würden. Ägypten befürworte es jedoch nicht, wenn solche Beträge direkt an Zentren oder Projekte fließen würden, da so die Hilfe „zerstückelt“ werde.⁷² In der Folge erscheinen wiederum in *Al-Uṣbūʿ*, und dieses Mal auch in *Uktūbir*, mehrere polemische Artikel gegen Ibrahim, in denen in der bekannten Weise angeführt wird, dass Ibrahim gegen sein Land handle, die Bürger dies nicht akzeptieren könnten, sein Zentrum von Anfang an verdächtig gewesen sei, und die ägyptischen Gesetze hier angewendet müssten.⁷³ Ein weiteres Beispiel für diesen polemischen Umgang mit Ibrahim ist ein Artikel in *Al-ʿArabī*, in dem ein Journalist eine Begegnung mit Ibrahim schildert:

⁶⁹*Al-Aḥbār*, 03.11.2003.

⁷⁰*Al-Muṣawwar*, 28.11.2003.

⁷¹*Al-Muṣawwar*, 28.11.2003.

⁷²*Al-Ahrām*, 30.11.2003 und *Al-Ḥayāt*, 29.11.2003.

⁷³Mehrere Artikel in *Al-Uṣbūʿ*, 01.12.2003 und 15.12.2003; *Uktūbir*, 21.12.2003.

„Ich hatte mir vorgestellt, dass er ein Demokrat ist, aber er fasste jede Kritik als unerlaubten Angriff auf. [...] Er wirkte angespannt, als ich ihn nach den Gründen für seine Umsturzbemühungen gegenüber der Präsidentschaft fragte, deren Berater er gewesen war. Er wurde ärgerlich, als ich ihn nach seiner Rechtfertigung für die Spende eines jüdischen Millionärs fragte, der die Wirtschaft der südostasiatischen Staaten zerstört hatte – und nach der Rechtfertigung dafür, dass er einen Preis von *Freedom House* gewonnen hat, das zur militärischen Intervention in Ägypten aufruft. Er verlor seine Nerven, als ich ihn nach dem Unterschied zwischen wissenschaftlicher Forschung und Spionage fragte, und was sein Verständnis von nationaler Unabhängigkeit sei.“⁷⁴

Diese Reihe von Angriffen ist die vorerst letzte Kampagne gegen die externe Förderung der NGOs und die an ihr beteiligten Akteure, die aus dem mir vorliegenden Material herausgelesen werden kann. Es kann davon ausgegangen werden, dass sowohl vor der ersten als auch nach dieser letzten der dargestellten Artikelreihen ähnliche Serien in der ägyptischen Presse zu finden sind. Abschließend soll bemerkt werden, dass die angeführten Artikelserien zwar deutlich als Kampagnen gegen die Menschenrechtsorganisationen und einzelne ihrer Vertreter gewertet werden können. Sie werden v.a. von der regierungsnahen Presse geführt. Fathallah zitiert hierzu Cohen, nach dessen Ansicht es Ziel dieser Kampagnen ist, die Glaubwürdigkeit und Integrität dieser Gruppen anzuzweifeln und sie als selektiv, beeinflusst, einseitig, für eine geheime Agenda arbeitend oder naiv, leicht manipulierbar und gutgläubig darzustellen.⁷⁵ Dem ist zuzustimmen. Es kann jedoch nicht von einer geschlossenen Front der Presse gesprochen werden oder von einer einheitlichen Berichterstattung und Kommentierung. Immer wieder gibt es Artikel, die entweder offen für die Menschenrechtsgruppen eintreten, ihre Positionen ausführlich darstellen, oder zwischen den Zeilen Informationen geben, die reißerische und polemische Aufmacher wieder relativieren. So wird in *Al-Ahrār* einmal die neue Ausgabe einer NGO-Zeitschrift dargestellt, die die „Finanzierung der Menschenrechte“ zum Thema hat. Im Text selber wird auf die externe finanzielle Unterstützung des Außenministeriums, des Nationalen Rats für Planung, der Kairoer Universität, des *Al-Ahrām*-Zentrums und anderer staatlicher oder quasi-staatlicher Institutionen eingegangen. Von der Unterstützung der Menschenrechts-NGOs ist nicht die Rede, obwohl dies im Titel sugge-

⁷⁴*Al-Arabī*, 04.04.2004.

⁷⁵Fathallah, Mona el-Roby (2001) *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRILA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 36.

riert wird.⁷⁶ *Al-Arabī* spricht sich in einem Artikel dafür aus, die externe Unterstützung der Regierung doch auch zum Thema zu machen. Wenn diese die ausländische Finanzierung der Vereinigungen und Organisationen anprangere und verweigern wolle, werde man verbreiten, wie sich die Regierung selbst mit Millionen aus Amerika, Japan, Finnland, England und anderen Ländern finanziere.⁷⁷ *Al-Wafd* berichtet in regelmäßigen Abständen in sachlichem Ton über die verschiedenen Aktivitäten der NGOs und stellt häufig deren Stellungnahmen dar. Englischsprachige ägyptische Zeitungen und Zeitschriften wie *Al-Ahram Weekly*, *Cairo Times* oder *Egypt Today* berichten insgesamt positiv über die Menschenrechtsorganisationen. So berichtet beispielsweise das Magazin *Egypt Today* im Juni 1999, parallel zu den laufenden Debatten um das NGO-Gesetz und ein Verbot der ausländischen Finanzierung, die EOHR sei vom UN-Menschenrechtsrat zur besten Menschenrechtsorganisation weltweit gekürt worden.⁷⁸

Neben diesen positiven Stimmen und den polemischen Kampagne-Elementen werden auch Positionen veröffentlicht, die nicht unbedingt regierungsfreundlich sind, aber deutlich nationalistisch und anti-westlich, teilweise auch antisemitisch, geprägt sind und damit wiederum den Interessen der Regierung entgegenkommen. Inwiefern dies eigenständige Positionen sind, oder inwiefern es sich um eine Art vorbeugenden Gehorsam handelt, der durch den autoritären Kontext erzeugt wird, kann nicht entschieden werden. Es kann insgesamt sicher nicht von einheitlichen, durchgehend geplanten Kampagnen gesprochen werden; eher wird es sich um ein Zusammenwirken einzelner Einflussnahmen der Regierung mit der weit verbreiteten negativen Meinung gegenüber der externen Förderung und den nationalistischen Intentionen zahlreicher beteiligter Akteure handeln.

Insgesamt erzeugen die Artikel eine Atmosphäre der Feindseligkeit gegenüber den geförderten NGOs, die durch die wenigen sachlichen Artikel und die mehr oder weniger versteckten freundlichen Positionen nicht aufgewogen wird. Es kann daher festgestellt werden, dass die oben geschilderte Reformrhetorik, die auf rhetorischer Ebene kaum mehr von den Positionen der Demokratie- und Menschenrechts-NGOs zu unterscheiden ist, ergänzt wird um eine inhaltlich diametral entgegengesetzte Rhetorik der Verleumdung dieser Organisationen. Zusammen genommen, ergibt dies eine Strategie, die Themen Demokratie und Menschenrechte zu besetzen und ihre Umsetzung in staatlich geschaffene oder staatlich kontrollierte Kanäle zu lenken. Wie dies auf institutioneller und juristischer Ebene umgesetzt wird, wird in den folgenden Abschnitten beschrieben.

⁷⁶*Al-Ahrār*, 12.04.1999.

⁷⁷*Al-Arabī*, 06.06.1999.

⁷⁸*Egypt Today*, Juni 1999, S. 50-52, zitiert nach Fathallah 2001, S. 54.

7.3 Schaffung imitativer Institutionen

Auf institutioneller Ebene ist ein Bestreben der ägyptischen Regierung zu verzeichnen, ihrerseits Organisationen zu schaffen, die Funktionen der Menschenrechtsorganisationen übernehmen oder die an international übliche Institutionen in diesem Bereich angeglichen sind. Bezeichnung und Gestaltung dieser Organisationen gleichen ihren internationalen Vorbildern, ihr eigentlicher Zweck und ihre eigentliche Funktion ist jedoch eine andere. Schlumberger und Albrecht schlagen die Bezeichnung *imitative institution building* für dieses Phänomen vor. Sie beschreiben damit Institutionen in nichtdemokratischen Systemen, die dem Namen nach an Institutionen aus demokratischen Systemen erinnern bzw. ihnen formal ähneln, deren Funktion de facto jedoch eine andere ist. Solche imitativen Institutionen sollen den Eindruck von Pluralismus erwecken; sie vermitteln den Eindruck, dass es Kanäle zur Äußerung von Kritik gibt und sie geben den Herrschenden ein Instrument in die Hand, Stimmungen und Meinungen zu beobachten, darauf frühzeitig reagieren zu können und damit schärfere Formen des Widerstandes zu verhindern. Auch mit Blick auf externe Akteure können diese Institutionen geschaffen werden.⁷⁹

Der Gedanke der Schaffung von imitativen Institutionen soll im Folgenden aufgegriffen werden, um bestimmte Entwicklungen auf der institutionellen Ebene im Bereich der staatlichen Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik in Ägypten zu analysieren. Insbesondere geht es um die Gründung von „Nichtregierungsorganisationen“ durch die Regierung. Carapico beschreibt, wie einige arabische Regierungen in den 1990er Jahren damit beginnen, „Nichtregierungsorganisationen“ zu gründen. Zu dieser Zeit wird der Erfolg der Organisationsform „NGO“ immer deutlicher, sowohl was ihre Legitimität als auch was ihre Kapazitäten zur Mitteleinwerbung betrifft.⁸⁰ Der Begriff GONGO (*government organized non-governmental organizations*) wird häufig verwendet, um dieses Phänomen zu bezeichnen.⁸¹ Derartige Entwicklungen sind auch in Ägypten im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung festzustellen. Im Bereich der traditionellen Entwicklungspolitik hat sich dort bereits seit langem ein wenig untersuchtes, weit verzweigtes Geflecht von

⁷⁹Albrecht, Holger und Schlumberger, Oliver (2004) *'Waiting for Godot': Regime Change Without Democratization in the Middle East*, in: International Political Science Review, 25, Nr. 4, S. 371–392; Schlumberger, Oliver (2004) *Political Liberalization, Authoritarian Regime Stability, and Imitative Institution Building: Towards a Formal Understanding*, Montecatini Terme, S. 28.

⁸⁰Carapico, Sheila (2000) *NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non-Governmental Organizations*, in: Middle East Report, 30, Nr. 1, S. 12–15.

⁸¹Hermann stellt ähnliche Entwicklungen für Jordanien fest und bezeichnet solche Organisationen, die dort v.a. vom Königshaus geschaffen werden, demgemäß als RINGOS (*royal non-governmental organizations*). Vgl. Hermann, Katja (2000) *Aufbruch von unten. Möglichkeiten und Grenzen von NGOs in Jordanien*, Hamburg: LIT, insbesondere S. 87–100.

zahllosen Organisationen etabliert, die wohl in erster Linie dazu dienen, die Mittel der Entwicklungspolitik in die Patronage-Netzwerke zu kanalisieren. Nach Darstellung von Antonius werden insbesondere große Bildungsprojekte und Projekte zu Frauenfragen von solchen Organisationen umgesetzt. Sie erhielten dafür hohe Summen von den Geberorganisationen. Auf diese Weise würden durch sie Mittel absorbiert, die ansonsten unabhängigeren NGOs zugeflossen wären. Besonders große internationale Geldgeber wie die UN und die Weltbank würden solche Organisationen fördern.⁸² Im Folgenden sollen drei Fallbeispiele unterschiedlicher Organisationen dargestellt werden, die für den Bereich der NGO-Förderung relevant sind. Dabei fällt v.a. der Nationale Rat für Menschenrechte direkt in den Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung, während das *NGO Service Center* und der offizielle NGO-Dachverband Organisationen sind, die für alle Arten von NGOs vorgesehen sind.

7.3.1 Der Nationale Rat für Menschenrechte

Nationale Räte werden in den letzten zwanzig Jahren für verschiedene Bereiche geschaffen, üblicherweise durch Dekrete des Präsidenten. Einer der ältesten ist der Nationale Rat für Kindheit und Mutterschaft, der bereits im Jahr 1988 gegründet wird. Offizielle Aufgabe der Räte ist es, die Politik verschiedener staatlicher Stellen in einem bestimmten Politik- oder Themenbereich zu beobachten, zu planen, zu koordinieren und zu evaluieren. Die Räte können über erhebliche Befugnisse verfügen, in die Politik dieser Stellen einzugreifen. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, wie noch zu sehen sein wird. Für den Bereich der Demokratieförderung sind v.a. der Nationale Rat für Frauen und der Nationale Rat für Menschenrechte interessant.

Direkt neben dem *Nile Hilton* am Nilufer im Zentrum von Kairo befindet sich der Hauptsitz der regierenden Nationaldemokratischen Partei. Auf dem gleichen Gelände hat der Nationale Rat für Frauen seinen Sitz, wie mit riesigen goldenen Buchstaben auf einem mehrstöckigen Gebäude angezeigt wird. Seit Ende des Jahres 2003 sitzt hier auch der Nationale Rat für Menschenrechte.

Der Nationale Rat für Frauen wird im Jahr 2000 per Präsidentendekret geschaffen, seine Vorsitzende ist die Frau des Präsidenten, Suzanne Mubarak. Dieser Rat dient mittlerweile vielen Geberorganisationen als eine zentrale lokale Vermittlerorganisation bei der Vergabe von Mitteln für Programme mit einem spezifischen Bezug zu Frauenfragen, und ist damit eine der Organisationen, die Antonius in der oben angeführten Schilderung anspricht. Im Jahres-

⁸²Antonius, Rachad (2002) *Democratic Development in the Middle East and North Africa*, Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development, S. 23)

bericht 2003 des *Ibn Khaldun Center* heißt es, der Rat spiele eine wichtige Rolle „in proposing and advocating policies that promote women’s empowerment, and designs development programs that benefit women“.⁸³ Dreißig Mitglieder hat der Rat laut Beschluss des Präsidenten, diese sollen „Experten“ sein, die mit „Frauen- und Sozialpolitik“ Erfahrung haben.⁸⁴ Generalsekretärin des Rates ist Farkhanda Hassan (*Farḥāndā Ḥasan*), Abgeordnete im *mağlis aš-šūrā*. Unter den Mitgliedern sind Kamal Abu al-Magd (*Kamāl Abū l-Mağd*), ehemaliger ägyptischer Informationsminister; Muna Zulfiqar (*Mūnā Dū l-Fiqār*), Anwältin und Aktivistin mit engen Verbindungen zur NDP; Osama al-Ghazali Harb (*Usāma al-Ġazzālī Ḥarb*), Herausgeber der Zeitschrift *As-siyāsa ad-dawlīya* am *Al-Ahram Center* und NDP-Mitglied; sowie die schon mehrfach erwähnte Sozialwissenschaftlerin Amani Qandil.⁸⁵ Wie im vorhergehenden Kapitel dargestellt wird, erhält der Nationale Rat für Frauen finanzielle Unterstützung seitens mehrerer Geberorganisationen. Angesichts der belegten Summen und der Zahl der Geber kann davon ausgegangen werden, dass er vollständig geberfinanziert ist. So ist damit eine Institution geschaffen worden, die sowohl den Bedürfnissen der Regierung nach einer Kontrolle und Kanalisierung der Finanzflüsse entgegenkommt als auch dem Wunsch der Geberorganisationen nach einer nichtstaatlichen Organisation, die den Rahmen für ihre Projekte zur Frauenförderung abgeben und als der benötigte „lokale Partner“ fungieren kann. Es ist anzunehmen, dass der Nationale Rat für Menschenrechte in den nächsten Jahren eine ähnliche Entwicklung durchlaufen und sich als die zentrale Vermittlerorganisation im Bereich der Menschenrechtsförderung etablieren wird. Er wird für diejenigen Geberprogramme, die auf Menschenrechtspolitik abzielen, eine ähnliche Funktion übernehmen wie der Nationale Rat für Frauen für die Programme, die auf eine Verbesserung der Situation von Frauen abzielen.

Bereits im Jahr 2000 ist die Schaffung des Menschenrechtsrates von offizieller Seite aus im Gespräch. Am 24.04.2000, zwei Monate vor der Festnahme Saad Eddin Ibrahims, veröffentlichen die Zeitungen *Al-Ahrām* und eine Anzahl anderer ägyptischer Zeitungen auf der ersten Seite die Nachricht, dass die ägyptische Regierung beschlossen habe, einen Nationalen Rat für Menschenrechte zu gründen. Dieser Rat solle eine „Nationale Menschenrechtsinstitution“ im Sinne der Vereinten Nationen werden. Zuvor war immer wieder von

⁸³Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 19.

⁸⁴*Qirār inšā al-mağlis al-qawmī li-l-mara. Qirār raʿīs ġumhūrīyat miṣr al-arabīya raqm 90 li-sanat 2000.*

⁸⁵<http://www.awfarab.org/page/eg/2004/woman1.htm>, abgerufen am 08.07.2005. Dies ist die Website des *multaqā al-mara al-arabīya* (Forum der arabischen Frau), eines NGO-Projekts. Dort werden die gesetzlichen Grundlagen und die Struktur des Nationalen Frauenrates beschrieben.

Menschenrechtlern die Einrichtung einer solchen nationalen Menschenrechtsinstitution gefordert, aber auch kontrovers diskutiert worden. In einer frühen Diskussion dazu bezeichnet der Menschenrechtsaktivist El-Borai Vorschläge für einen solchen Rat seitens anderer Menschenrechtsaktivisten als „alarmierend“. Eine solche Institution würde eine Katastrophe für die Menschenrechtsbewegung darstellen, da sie eine staatliche Dominanz über die Bewegung erlauben würde.⁸⁶ Wie sich der Direktor des *Cairo Institute for Human Rights Studies* Bahay Eddin Hassan erinnert, erregt die Meldung über die Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in seinem Institut einiges Aufsehen. Es wird sogleich eine Stellungnahme ausgearbeitet und dem Außenministerium zugeleitet.⁸⁷ Von dessen Abteilung für Menschenrechte solle, so das Memorandum, ein Beratungs-Treffen mit denjenigen Nichtregierungsorganisationen abgehalten werden, die im Bereich Menschenrechte arbeiteten. Die Meinung dieser Organisationen müsse doch vor der Gründung einer solchen Organisation eingeholt worden, dies sei bisher jedoch nicht geschehen. Interessant ist hier, dass das Memorandum des Zentrums an das Außenministerium geht, das von ihm offensichtlich als der adäquate Ansprechpartner für diese doch eigentlich innenpolitische Frage angesehen wird – oder zu dem möglicherweise die bessere Beziehungen bestehen als zu anderen staatlichen Stellen. Das Treffen der NGOs mit Beamten des Außenministeriums kommt tatsächlich zustande, über seine Inhalte und Ergebnisse berichtet Hasan leider nichts.

Zwei Punkte werden in dem CIHRS-Memorandum besonders hervorgehoben. Der erste bezieht sich auf das internationale Ansehen Ägyptens als ein Vorreiter in Sachen Demokratie und Menschenrechte in der arabischen Welt. Dieses Ansehen, so das Memorandum, habe Ägypten schon lange verloren, und die verspäteten Überlegungen zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution seien ein Beispiel dafür. Jordanien und v.a. Marokko hätten es in dieser Hinsicht überholt und schon lange solche Institutionen geschaffen. Sogar Saudi-Arabien, das bisher noch nicht einmal den Begriff „Menschenrechte“ in den Mund genommen habe, plane mittlerweile eine nationale Institution für Menschenrechte. Ägypten könne nur gewinnen, wenn es sich darum bemühe, seine ehemalige Vorreiterrolle in dieser Hinsicht wieder zu erringen. Der zweite Kommentar bezieht sich auf die damals veröffentlichten Einzelheiten zur Verwaltungsstruktur des Rates. Hier werden in dem Memorandum einige Punkte kritisiert. Der Rat dürfe keinesfalls, wie geplant, Ägypten auf

⁸⁶O.A. (1996d) *Problematics of the Relationship Between the Human Rights Movement, the State, and the Intellectual Community*, in: Sawasiyah, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 10–12, hier: S. 12.

⁸⁷Hasan, Bahay ad-Dīn: *Markaz al-qāhira wa mašrūʿ al-maǧlis al-qawmī li-ḥuqūq al-insān*, in: *Ruwāq ʿarabī*, Band 8, 2003, Nr. 29, S. 157-168. Das Memorandum des CIHRS wird in dem Artikel im Wortlaut abgedruckt.

internationalen und regionalen Konferenzen vertreten, da dies Aufgabe der Regierung sei und der Rat keine staatliche Stelle. Auch die Abfassung der Menschenrechtsberichte, die den internationalen Organisationen vorzulegen sind, könne nicht in den Händen des Rates liegen, aus dem gleichen Grund. Die Aufnahme einer vorher festgelegten Zahl von Vertretern staatlicher Stellen gefährde die Unabhängigkeit des Rates. Diese müsse garantiert sein, ebenso wie das Recht des Rates, Zugang zu allen Informationen zu erhalten, die er benötige. In einem zweiten Memorandum fordert das CIHRS die Einbettung der Planung für den Rat in einen nationalen Plan für Menschenrechte. Dieser solle auf die Stellung der Menschenrechte in der Außenpolitik Ägyptens eingehen, grundsätzliche Menschenrechtsangelegenheiten auf nationaler Ebene und Wege der Reform diskutieren, die Rolle der staatlichen Stellen, des Parlaments und der Nichtregierungsorganisationen klären, auch in Bezug auf den Nationalen Rat für Menschenrechte, und schließlich „Wege der Nutzbarmachung der internationalen Menschenrechtsbewegung zum Zweck der Mehrung des nationalen Wohls“ darstellen.⁸⁸

Auf diese Memoranden erhält das CIHRS eine Antwort des Außenministeriums. Darin wird darauf hingewiesen, dass das Projekt des Nationalen Rates für Menschenrechte auf der Basis vergleichender Studien zu „nationalen Menschenrechtsinstitutionen in einer Anzahl von Staaten“ entstanden sei, und sich an Richtlinien orientiere, die das UN-Komitee für Menschenrechte herausgegeben habe. Statt eines „ungestümen Übergangs“ in der Menschenrechtspolitik solle das Prinzip des schrittweisen Vorgehens verfolgt werden (ein Hinweis, der uns bereits aus dem Abschnitt zur Reformrhetorik bekannt ist). Der Rat solle nicht als direkte Ansprechstelle für Bürger fungieren, da sonst zu befürchten stehe, dass er „über Beschwerden entscheiden müsse, die mit dem Recht auf Wohnung, dem Recht auf Gesundheit oder mit Rechten der Frau usw. usw. zusammenhängen“ (was offensichtlich als Zumutung aufgefasst wird). Auch sollten eine Anzahl von Vertretern aus staatlichen Stellen im Rat vertreten sein. Dies sei für die Überwachungsfunktion des Rates sinnvoll. Der Rat solle keine Regierungsabteilung werden, aber auch keine Nichtregierungsorganisation, sondern ein „Medium für den ägyptischen Staat“, das die „hinlängliche Aufgabe anderer Seiten vervollkommne“.⁸⁹

An dieser Auseinandersetzung wird bereits deutlich, in welche Richtung die Planungen der Regierung gehen. Die staatliche Anbindung des Rates wird betont, Forderungen nach Bürgernähe und Einbindung nichtstaatlicher Akteure abgewiesen. Es folgen auf diese ersten Ankündigungen und Auseinandersetzungen jedoch zunächst drei Jahre Schweigen und Untätigkeit; das

⁸⁸a.a.O., S. 168.

⁸⁹a.a.O., S. 158.

Vorhaben scheint vergessen. Wiederum aus der Presse ist dann im März 2003 zu erfahren, dass das politische Komitee der NDP (dessen Vorsitzender der Präsidentensohn Gamal Mubarak (*Ġamāl Mubārak*) ist) dem Justizministerium den Vorschlag gemacht habe, einen Nationalen Rat für Menschenrechte zu schaffen und dafür einen Gesetzesentwurf vorzulegen.⁹⁰ Bereits drei Monate später wird gemeldet, der *mağlis aš-šūrā* habe nun das Gesetz zur Gründung des nationalen Menschenrechtsrates verabschiedet.⁹¹

Das eigens für den Nationalen Rat für Menschenrechte erlassene Gesetz trägt die Nummer 94/2003. Im Unterschied zu anderen Nationalen Räten wird der Menschenrechtsrat nicht per Präsidentendekret gegründet, sondern per Gesetz. Offensichtlich steht die Absicht dahinter, dem Rat weniger Rechte einzuräumen als dies bei anderen Nationalen Räten der Fall ist. So weist ein *Wafd*-Abgeordneter bei der Debatte des Gesetzes im *mağlis aš-šaḥ* darauf hin, dass nach der Verfassung solche spezialisierten Räte per Präsidentendekret geschaffen werden müssten. Ihm wird vom Staatsminister für parlamentarische Angelegenheiten entgegengehalten, dieser Rat solle gar kein spezialisierter Rat im Sinne der Verfassung werden. Diese hätten Befugnisse, sich an den Planungen der Regierung zu beteiligen, dies sei jedoch im Fall des Menschenrechtsrates nicht der Fall. Dieser werde vielmehr eine rein beratende Funktion einnehmen. Daher habe sich Präsident Mubarak dazu entschlossen, ihn per Gesetz zu gründen und nicht per Dekret, wie dies für die Nationalen Räte verfassungsmäßig vorgesehen sei.⁹²

In dem Gesetz wird die Verwaltungsstruktur des Rates festgelegt. Er wird dem *mağlis aš-šūrā* zugeordnet, der seinerseits nur eine beratende Funktion hat. Als Ziel des Rates wird in dem Gesetz festgelegt, „den Schutz der Menschenrechte zu stärken und zu entwickeln, die Wurzeln ihrer Werte zu vertiefen, ein Bewusstsein für sie zu verbreiten und sich daran zu beteiligen, ihre Umsetzung zu garantieren“.⁹³ Die 27 Mitglieder des Rates werden durch Parlamentsbeschluss im Januar 2004 ernannt, Präsident wird Butros Butros Ghali (*Butrus Butrus Ġālī*), ehemaliger UN-Generalsekretär. Vizepräsident des Rates ist Kamal Abul-Magd, ehemaliger ägyptischer Informationsminister und auch Mitglied im Nationalen Rat für Frauen. Solche Doppelbesetzungen kommen mehrfach vor, so sind u.a. auch die o.g. Mitglieder des Frauenrates Osama al-Ghazali Harb und Muna Zulfiqar auch im Menschenrechtsrat Mitglied.

⁹⁰ a.a.O., S. 159.

⁹¹ *Al-Ahrām*, 08.07.2003 und *Al-Wafd*, 20.08.2003.

⁹² Essam el-Din, Gamal (2003) *More Than Window-Dressing?* in: *Al-Ahram Weekly Online*, 19.-25.07.2003, Nr. 643 (<http://weekly.ahram.org.eg/2003/643/eg5.htm>), abgerufen am 15.12.2005.

⁹³ *Ġumhūrīyat mišr al-ʿarabīya, mağlis aš-šūrā* (Hrsg.) (2003): *Al-qānūn raq̄m 94 li-sana 2003 bi-inšāʾ al-mağlis al-qawmī li-ḥuqūq al-insān*, Kairo: *Mağlis aš-šūrā, markaz al-maʿlūmāt*, S. 1.

Drei der Mitglieder des letzteren sind bekannte Menschenrechtsaktivisten: Bahay Eddin Hassan, Direktor des *Cairo Institute for Human Rights Studies*, Hafez Abu Seada, Generalsekretär der *Egyptian Organization for Human Rights* und Muhammad Fayek (*Muḥammad Fāyik*), Vorsitzender der *Arab Organization for Human Rights*. Der Vorsitzende des Anwaltsverbandes Samih Ashur (*Sāmih Āšūr*) und der Vorsitzende des Journalistenverbandes Galal Arif (*Ġalāl Ārif*) sind weitere Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, die im Rat vertreten sind.⁹⁴ Der Großteil der übrigen Mitglieder vertritt verschiedene staatliche Stellen wie Ministerien und die beiden Parlamentskammern und/oder sind NDP-Mitglieder.

Aufgaben des Rates sind laut Gesetz die Erstellung eines nationalen Plans zur Verbesserung und Entwicklung des Menschenrechtsschutzes; die Erstellung von Vorschlägen und Empfehlungen für alle Stellen, die für den Schutz von Menschenrechten zuständig sind; die Meinungsbildung und Erstellung von Vorschlägen und Empfehlungen zu den Fragen, die die Regierung und zuständige Stellen an ihn herantragen; die Annahme von Beschwerden, ihre Prüfung und ihre Weiterleitung an zuständige Stellen; die Nachvollziehung der Umsetzung internationaler Abkommen und Verträge im Menschenrechtsbereich und Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen; die Zusammenarbeit mit internationalen und nationalen Stellen und Organisationen im Menschenrechtsbereich; die Teilnahme an den ägyptischen Delegationen auf internationalen und regionalen Menschenrechtskonferenzen; die Abgabe einer Stellungnahme zu den Berichten, die den Menschenrechtskomitees gemäß den internationalen Verträgen regelmäßig vorgelegt werden müssen; die Koordination und Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen aus dem Menschenrechtsbereich, wie dem Nationalen Rat für Frauen, dem Nationalen Rat für Kindheit und Mutterschaft und anderen; die Verbreitung und Publikation der Kultur der Menschenrechte über Bildungs-, Medien- und Kultureinrichtungen; die Veranstaltung von Konferenzen und Seminaren zu Themen, die mit den Menschenrechten zusammenhängen; die Erarbeitung von Vorschlägen, wie die institutionellen und technischen Kapazitäten im Menschenrechtsbereich unterstützt werden können, beispielsweise durch Schulungsmaterial für Staatsangestellte; die Herausgabe von Publikationen, die mit den Zielen des Rates in Verbindung stehen und schließlich die Veröffentlichung von Berichten über die Bemühungen Ägyptens im Menschenrechtsbereich auf Regierungs- und Bürgerebene.⁹⁵

Nach Artikel 1 des Gesetzes zu seiner Gründung ist der Rat „unabhängig in der Durchführung seiner Aufgaben und Aktivitäten und bei der Wahrneh-

⁹⁴a.a.O., S. 29-31.

⁹⁵Art. 3, S. 3-5.

mung seiner Kompetenzen“. Diese Unabhängigkeit wird jedoch nicht weiter spezifiziert und durch andere Artikel relativiert. Die staatlichen Stellen müssen den Rat unterstützen und ihm die Informationen zur Verfügung stellen, die „mit seinen Kompetenzen in Zusammenhang stehen“. Der Rat dagegen muss Repräsentanten dieser Stellen an seiner Arbeit beteiligen und zu seinen Treffen einladen.⁹⁶ Mindestens einmal monatlich soll der Rat zusammentreten, Entscheidungen werden durch Mehrheitsbeschluss der anwesenden Mitglieder gefällt.⁹⁷ Der Präsident der Republik darf an den Rat herantragen, was immer er für thematisch zu dessen Aufgaben passend hält. Der Rat soll dann diese Themen prüfen und sich eine Meinung bilden. Der Präsident kann auch eine Versammlung einberufen, wenn er es für nötig hält.⁹⁸

Die Einnahmequellen des Rates setzen sich laut Gesetz zusammen aus Zuschüssen aus dem „allgemeinen Haushalt des Staates“, Spenden, Schenkungen und Mitteln, zu deren Annahme jeweils eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder zustimmen muss. Außerdem sollen ihm Mittel aus Spenden und Unterstützungen zukommen, die der Staat laut internationalen Verträgen für den Bereich der Menschenrechte aufwenden müsse.⁹⁹ Der jährliche Rechenschaftsbericht des Rates soll dem Präsidenten der Republik und den Präsidenten des *mağlis aš-ša'b* und des *mağlis aš-šūrā* vorgelegt werden.¹⁰⁰

Durch die beschriebene gesetzlich festgelegte Struktur des Rates wird deutlich, dass der Rat trotz gegenteiliger Behauptungen von Regierungsvetretern dominiert wird. Die Mehrheit der Mitglieder sind Vertreter staatlicher Stellen, diese können somit die Beschlussfassung des Rates bestimmen. Die Themen werden von der Regierung oder vom Präsidenten an ihn herangetragen und nicht von ihm selbst festgelegt. Durch die Verpflichtung, Vertreter staatlicher Stellen als Beobachter einzuladen, wird die Möglichkeit einer permanenten Überwachung der Debatten und Beschlüsse eröffnet. Der Rat soll zwar mit „internationalen und nationalen Stellen und Organisationen im Menschenrechtsbereich“ zusammen arbeiten. Hier werden jedoch staatsnahe Organisationen hervorgehoben, von nichtstaatlichen Organisationen ist an keiner Stelle die Rede. Es werden auch keine Mechanismen für eine solche Zusammenarbeit festgelegt. Nach einer Aussage des Generalsekretärs will der Rat besonders mit denjenigen Organisationen zusammen arbeiten, die „nicht immer im Fokus der Medien stehen, aber sehr gute Arbeit leisten“. Diesen Organisationen solle durch den Rat geholfen werden. Durch die Übertragung der Aufgabe auf den Rat, einen nationalen Menschenrechtsplan zu erstellen, wird ihm eine gewisse

⁹⁶Art. 4, S. 5-6.

⁹⁷Art. 6, S. 6-7.

⁹⁸Art. 7, S. 7.

⁹⁹Art. 12, S. 9-10.

¹⁰⁰Art. 13, S. 10.

Definitionsmacht zum Thema an die Hand gegeben. Ob und wie er bei der Erstellung eines solchen Plans mit den nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen zusammen arbeitet, bleibt ihm überlassen. Sein Rechenschaftsbericht soll nicht veröffentlicht werden; damit wird nichtstaatlichen Interessierten die Möglichkeit der Kontrolle entzogen. Die Forderung des CIHRS nach einem nationalen Plan für Menschenrechte wird also einerseits erfüllt, andererseits aber auf eine Weise modifiziert, dass die Hoheit über die Inhalte des Plans auf der staatlichen Seite liegt.

Die Debatte im Parlament zeigt auch, dass innerhalb der Struktur der Regierung dem Rat so wenig Befugnis wie möglich zugewiesen wird. Er soll ja keineswegs ein Nationaler Rat in dem Sinne sein, dass er sich an den Planungen der Politik tatsächlich beteiligen könnte. Seine offizielle Befugnis ist eine rein beratende. Auch kann unter der in seinem Aufgabenkatalog erwähnten Koordination mit anderen Nationalen Räten eine Art Unterordnung unter diese verstanden werden, da diese über mehr Kompetenzen verfügen, insbesondere der erwähnte Rat für Kindheit und Mutterschaft. So erscheint er als eine nichtstaatliche Institution, ohne dies de facto zu sein; gleichzeitig verfügt er über keinerlei tatsächliche Macht in seinem Arbeitsbereich.

Bemerkenswert ist, dass offensichtlich die Funktion der Beschwerdeannahme nun doch Eingang in das Gesetz gefunden hat, die ja in der Stellungnahme des Außenministeriums einige Jahre zuvor noch abgewehrt worden war. Die Stelle des Rates, die Beschwerden von Bürgern entgegennimmt, wird mit finanzieller Hilfe des UNDP und der niederländischen Regierung eingerichtet, wie einer Pressemitteilung des UNDP zu entnehmen ist.¹⁰¹ Die Stelle stellt wahrscheinlich eine Konzession an die Wünsche der Geberorganisationen dar. Sie hat jedoch erstens keinerlei Folgen für die beschriebene Gestaltung der Machtverhältnisse im Rat und dessen Position in der Regierung. Zweitens kann eine solche Konzession wiederum einen Zweck erfüllen, der sie als bloße taktische Konzession kennzeichnet. Denn durch solche Gestaltungselemente wird es möglich, den Rat im Kontext der Reformrhetorik als Errungenschaft im Sinne der internationalen Demokratieförderpolitik zu bezeichnen.

Zur Gründung des Menschenrechtsrates werden in der Folge von den nichtstaatlichen Menschenrechts-NGOs unterschiedliche Positionen bezogen. Auf einer Tagung, die das CIHRS kurz nach Verabschiedung des Gesetzes veran-

¹⁰¹Pressemitteilung des UNDP, abgerufen unter http://www.undp.org.eg/news/press/2004_press/September/NHCR_Cap-st.htm, abgerufen am 21.04.2005.

staltet, wird sie von einigen Teilnehmern als ein Schritt in die richtige Richtung gewürdigt, von anderen jedoch scharf kritisiert.¹⁰²

Bahay Eddin Hassan, selbst Mitglied des Rates, betont die Notwendigkeit seiner Unabhängigkeit von der Regierung, die er gefährdet sieht. Er kritisiert das Vorgehen der Regierung bei der Schaffung des Rates. Die wichtigsten Betroffenen, die Menschenrechtsorganisationen, seien nicht konsultiert worden und das Gesetz sei überstürzt verabschiedet worden. Die Einrichtung eines solchen Rates sei ohnehin nur dann sinnvoll, wenn der Wille bestünde, die Menschenrechtssituation tatsächlich zu verbessern, wofür es keine Anzeichen gebe. Verteidigt wird die Schaffung des Rates von einem anwesenden Mitglied des *mağlis aš-šūrā*, Shawki as-Sayyid (*Šawqī as-Sayyid*). Der Rat sei ein wichtiger Schritt auf dem Weg, die Menschenrechtssituation zu verbessern und gleichzeitig die Regierung im entsprechenden Licht dastehen zu lassen. Der Rat solle erst dann beurteilt werden, wenn er seine Arbeit aufgenommen habe. Mit Sicherheit sei der Rat ein Schritt vorwärts und die Situation mit ihm sei besser als die Situation ohne ihn. Der Generalsekretär der EOHR (und ebenfalls Ratsmitglied) Hafez Abu Seada sieht in der Gründung des Rates ebenfalls einen wichtigen Schritt vorwärts, da damit die Existenz von Menschenrechtsverletzungen von der Regierung anerkannt würde. Diese Problematik sei lange von der Regierung geleugnet worden. Mit Gründung des Rates gestehe die Regierung den Menschenrechtsorganisationen eine legitime Rolle zu. Selbst wenn der Rat nur als Reaktion auf westlichen Druck eingerichtet würde, müsse er deshalb nicht wirkungslos sein. Auch könne er tatsächlich als Kommunikationskanal zwischen Regierung und NGOs dienen.

Eine Gruppe von NGOs, zu der die o.g. NGO-Vertreter zählen, entscheidet sich in der Folgezeit dafür, den Rat zu akzeptieren. In einer gemeinsamen Stellungnahme fordern sie eine enge Zusammenarbeit zwischen Rat und Menschenrechtsorganisationen. Ein weiteres neues Instrument zur Beobachtung der Menschenrechtssituation unter der Bezeichnung *The Observatory of the National Council for Human Rights* soll nach Meinung dieser NGOs installiert werden, um wiederum die Arbeit des Rates zu überwachen und eigene Berichte und Evaluationen zur Menschenrechtssituation und zur Arbeit des Rates zu veröffentlichen.¹⁰³

Nur wenige NGO-Vertreter verfolgen eine Strategie der offenen Kritik und grundsätzlichen Ablehnung des Rates. Ahmad Saif al-Islam (*Aḥmad Ṣayf al-Islām*), Direktor des *Hisham Mubarak Law Center* (HMLC), stellt auf dem o.g. Treffen im CIHRS die Gründung des Rates in einen Zusammenhang mit

¹⁰²Die folgende Darstellung der verschiedenen Positionen ist entnommen aus: *Saʿd, Muḥyī d-Dīn: al-mağlis al-qawmī li-ḥuqūq al-insān: tağmīl li-l-ḥukūma ...am li-taḥsīn ḥuqūq al-insān?*, in: *Sawāsīya*, Nr. 51-52, Kairo: *Markaz al-qāhira li-dirāsāt ḥuqūq al-insān*, September 2003, S. 8-9.

¹⁰³Pressemitteilung der EOHR: *Egypt: National Council for Human Rights*, 28.01.2004.

dem NGO-Gesetz Nr. 84/2002. Dieses schränke die Aktivitäten der NGOs stark ein und werde durch die Schaffung des Rates komplementär ergänzt. In einer Stellungnahme, die das HMLC gemeinsam mit zwei anderen NGOs veröffentlicht, heißt es:

„Wenn es bei diesem Rat darum geht, die internationale Gemeinschaft davon zu überzeugen, dass Ägypten eine Oase der Demokratie ist, werden wir bei diesem Theaterstück nicht mitspielen. Die Regierung hat kein Interesse übrig gelassen, das wir mit ihr teilen könnten und das uns dazu bringen könnte, ihre Menschenrechtsverletzungen zu verdecken. Unsere Position ist dieselbe wie seit Jahren: Die dreckige Wäsche ans Licht zu bringen ist nicht schädlich. Was schädlich ist, ist, sie liegen und verfaulen zu lassen, so wie die Wunden der Opfer in der Dunkelheit ägyptischer Polizeistationen und -zellen verfaulen.“¹⁰⁴

Zum Testfall für die Absichten des Rates wird zunächst die Diskussion um die Aufhebung des Notstandsgesetzes. Im April 2004 kündigt Ratspräsident Butros Ghali an, dass der Rat der Regierung vorschlagen werde, das Notstandsgesetz aufzuheben. Auf dem Treffen des Rates jedoch, auf dem ein solcher Beschluss gefasst werden soll, kommt kein Beschluss zustande. Das Memorandum, das verabschiedet wird, wird nicht veröffentlicht. Offensichtlich stimmen nur drei der 27 Ratsmitglieder für eine Empfehlung, das Notstandsgesetz aufzuheben. Dieser Vorfall wird von verschiedenen Menschenrechtsaktivisten scharf kritisiert, darunter auch von den beiden Ratsmitgliedern Hassan und Abu Seada. Beide vertreten die Meinung, der Rat hätte seinen ersten politischen Test nicht bestanden.¹⁰⁵ In einem offenen Brief eines NGO-Direktors an den Vorsitzenden des Journalistenverbandes und Mitglied des Rates Galal Arif wird dieser dazu aufgefordert, den Rat zu verlassen oder zu verändern, da dieser die Hoffnungen nicht erfüllt habe, die in ihn gesetzt worden seien und für die seine Mitglieder mit ihrem Namen stünden.¹⁰⁶ Eine Gruppe von NGOs beschließt den Boykott des Rates.

Diese Entwicklung zeigt, wie die Strategie der Regierung greift. Die wenigen Mitglieder des Rates, die tatsächlich Meinungen vertreten, die ihr gefährlich werden könnten, befinden sich in einer Minderheit gegenüber

¹⁰⁴Pressemitteilung der Egyptian Association Against Torture, Hisham Mubarak Law Center, Nadim Center for Psychological Management and Rehabilitation: *Our Position Regarding „The National Council for Human Rights“*, 24.01.2004

¹⁰⁵*Egypt Today*, Juni 2004, S. 50-51 und ein Leitartikel von Hafez Abu Seada in *al-Hayāt*, 12.05.2004.

¹⁰⁶Eid, Gamal (2004): *Time to Leave Their Phony Council*, abgerufen unter <http://www.hrinfo.net>, abgerufen am 16.12.2004.

regierungsnahen Vertretern. Selbst wenn also einige „echte“ Verfechter der Menschenrechte aufgenommen werden, ist die Regierungstreue des Rates sichergestellt. Auch die Position der NGO-Aktivisten ist in das Gleichgewicht integriert. Sie äußern ihre grundlegende Kritik, jedoch meist erst, nachdem Tatsachen geschaffen worden sind. Mit der Kritik tragen sie ebenfalls zur Legitimität des Rates bei, indem sie sozusagen die liberalen Diskurse „liefern“, die zur Aufrechterhaltung des Anscheins einer offenen Debatte erforderlich sind. Auch die „Schritt-für-Schritt“-Logik, die beispielsweise in der Argumentation von Abu Seada zu finden ist, dient letzten Endes der Rechtfertigung des Vorgehens der Regierung und kann beinahe wortgleich bei Regierungsvertretern wiedergefunden werden. Sie ist die rhetorische Verbrämung für das Vorgehen, Tatsachen zu schaffen, bevor darüber diskutiert wird – oder andere Tatsachen zu schaffen als diejenigen, die zuvor in der Diskussion breite Zustimmung gefunden hatten. Darüber hinaus dient die Beteiligung einzelner ausgewählter NGO-Vertreter am Rat dazu, Akteure in der Menschenrechtsszene gegeneinander aufzubringen und mögliche einheitliche Vorgehensweisen zu verhindern.

Ob bewusst oder unbewusst, gewollt oder nicht, die NGOs unterstützen selbst mit ihrer Kritik den Mechanismus der imitativen Institutionen-Gründung. Sie befinden sich in dem Dilemma, dass sowohl ihr Schweigen als auch ihre Kritik durch die Art der Gestaltung des Rates seinem Erhalt dient. Dies kann ihre Rolle in dem Sinne stärken, dass die Regierung mindestens auf einige von ihnen nicht mehr verzichten können, um den Betrieb des Rates aufrecht zu erhalten. Damit sind deren Positionen und wohl auch ihr Zugang zu Ressourcen vorerst gesichert. Ihre grundlegende Kritik wird auch tatsächlich öffentlich geäußert und kann damit bewirken, dass die NGOs tatsächlich gegenüber der Regierung gestärkt werden. Es ist möglich, dass die nationalen Räte teilweise tatsächlich eine Art Vermittlerrolle zwischen Regierung und NGOs einnehmen. In einem Interview wird mir geschildert, wie die betreffende NGO auf einen Bericht der Regierung an ein zuständiges UN-Komitee mit der Kritik reagiert habe, dass die Behauptung der Regierung, mit zahlreichen NGO zusammengearbeitet zu haben, gelogen sei. „Eine Freundin“ bei einer internationalen Menschenrechtsorganisation habe die Kritik weiter geleitet. Kurze Zeit später sei die Direktorin des entsprechenden Nationalen Rates auf die NGO zugekommen und habe diese darum gebeten, doch bei der Erstellung des Berichts an das UN-Komitee zu assistieren. Zuerst habe man gezögert, dann jedoch beschlossen, mit dem Rat zusammen zu arbeiten, um so vielleicht etwas bewirken zu können. Es sind also Situationen denkbar, in denen eine NGO in eine Position gelangen kann, die Einfluss verspricht (in diesem Fall vermittelt durch die eigentlichen Adressaten der

Institutionen, die Geber). Diese Position kann jedoch jederzeit und nach Belieben der Regierung widerrufen werden. Darüber hinaus wird am bisherigen Vorgehen der Regierung deutlich, dass sie einen wirksamen Einfluss seitens der NGOs zu verhindern weiß.

Dass die internationale Demokratie- und Menschenrechtsförderung der eigentliche Kontext der Gründung des Nationalen Menschenrechtsrates ist, ohne dass dieser eine wirkliche Verbesserung der ägyptischen Menschenrechtspolitik darstellt, wird in verschiedener Hinsicht deutlich. Der Rat wird ausdrücklich im Kontext internationaler Bestrebungen v.a. der UN gegründet, in möglichst vielen Ländern nationale Menschenrechtsinstitutionen zu schaffen, die als Vermittlerorganisationen zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen fungieren sollen. Die Institutionen selbst sind als regierungsunabhängige Organisationen auf nationaler Ebene gedacht und sollen sich an den sogenannten „Pariser Prinzipien“ orientieren, die 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedet werden und die Grundsätze für solche Institutionen festlegen. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte wird beispielsweise mit Bezug auf diese Überlegungen im Jahr 2001 geschaffen. Diese nationalen Institutionen werden (auch finanziell) unterstützt und beobachtet vom *UN High Commissioner for Human Rights* (UNHCHR), der dafür ein *National Human Rights Institutions Forum* geschaffen hat. Beim UNHCHR ist auch ein Komitee angesiedelt, das die nationalen Menschenrechtsinstitutionen nach dem Kriterium der Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien klassifiziert. Drei Klassifizierungsgrade werden vergeben (A=Übereinstimmung, B=teilweise Übereinstimmung, C=keine Übereinstimmung). Auf der Website des Forums werden die einzelnen nationalen Institutionen mit Angabe ihrer jeweiligen Klassifizierung aufgeführt. Ägypten ist dort mit keiner Institution vertreten.¹⁰⁷ Daraus ist ersichtlich, dass keine Bemühungen unternommen werden, de facto dieses internationale Konzept zu übernehmen oder seinen eigentlichen Zweck zu erfüllen. Lediglich Rhetorik und Namen werden übernommen, sie werden jedoch institutionell und strukturell so gestaltet, dass sie den eigenen Zwecken dienen. Die Bezeichnung „Nationaler Rat für Menschenrechte“ greift dabei die UN-Idee auf, wie ja auch der Rat ausdrücklich eine solche Institution darstellen soll. Die Aufnahme einiger Menschenrechtsaktivisten soll demonstrieren, dass die Aufgabe der Vermittlung zwischen Regierung und Zivilgesellschaft erfüllt wird und NGO-Vertreter beteiligt werden. Die Ausgestaltung des Rates verhindert aber die tatsächliche Erfüllung dieser Aufgabe. Aus der Gestaltung des Rates kann geschlossen werden, dass er v.a. mit Blick auf die

¹⁰⁷<http://www.nhri.net/nationaldatalist.asp>, abgerufen am 21.12.2004. Als einziges arabisches Land ist Marokko mit einer nationalen Institution vertreten, sein *Human Rights Advisory Council* hat eine A-Klassifizierung.

Mittel der Demokratie- und Menschenrechtsförderung entstanden ist (und nicht mit Blick auf ihre Ziele) und zu ihrer Kanalisierung und Kontrolle dient. Dafür gibt es auch einige konkrete Hinweise auf der ratsinternen Ebene. Der Generalsekretär sagt im Interview, dass nur Personal eingestellt werde, das Englisch spricht. Die Buchführung solle von einer großen ägyptischen Unternehmensberatung nach internationalen Standards geführt werden. Geplant sei, projektbezogen Geld von internationalen Organisationen, insbesondere vom UNDP, einzuwerben. Von vornherein wird also das in der internationalen Geber-Nehmer-Zusammenarbeit übliche Verfahren der Mitteleinwerbung eingeplant. Von Unterstützung durch ägyptische staatliche Stellen ist gar nicht mehr die Rede.

Seitens der Geberorganisationen, mindestens auf der Ebene der multilateralen staatlichen Geber und seitens des größten Gebers USA, wird die Gründung des Nationalen Rats für Menschenrechte begrüßt und unterstützt. So schreibt das UNDP auf seiner Website:

„Egypt’s Council for Human Rights (NCHR) has taken bold steps to strengthen the culture of rights and liberties in the country. [...] Established in 2003 the Council’s great strength is its mandate to provide independent advice on human rights in Egypt, free from any government agency.“¹⁰⁸

In dem Bericht des Länder-Teams der UN für Ägypten wird der Nationale Rat für Menschenrechte als einziger Kooperationspartner im Tätigkeitsbereich „Menschenrechte“ genannt. Bei den Aktivitäten des UNDP, die auf Gleichberechtigung von Männern und Frauen abzielen, wird v.a. der Nationale Rat für Frauen berücksichtigt.¹⁰⁹ Die Regierung der USA bewertet in dem jährlichen Bericht zu den US-Aktivitäten im Bereich Menschenrechts- und Demokratieförderung die Schaffung des Rates als eine „positive Entwicklung“.¹¹⁰ Seitens der EU heißt es, man begrüße die Gründung des Rates als eine „konkrete Demonstration des Willens Ägyptens, Menschenrechte zu schützen und zu fördern“. Die Unabhängigkeit und Qualifikationen seiner Mitglieder würden zur Glaubwürdigkeit der ägyptischen Menschenrechtspolitik beitragen. Die EU würde ihren Beitrag dazu leisten, den Rat in jeder ihr möglichen Weise zu

¹⁰⁸Pressemitteilung des UNDP, abgerufen unter http://www.undp.org.eg/news/press/2004_press/September/NHCR.Cap-st.htm, abgerufen am 21.04.2005.

¹⁰⁹Der Bericht war zum Zeitpunkt des Verfassens der vorliegenden Arbeit noch nicht fertig gestellt. Eine Vorabversion wurde abgerufen unter http://cfapp2.undp.org/dgo_unct_report/reports/index.cfm?fuseaction=show_report_workplan&cty_id.c=EGY, abgerufen am 13.05.2005.

¹¹⁰United States Department of State (Hrsg.) (2004) *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2003 – 2004*, Washington, D.C.: United States Department of State, S. 172.

unterstützen (was darauf schließen lässt, dass die Einwerbung von EU-Mitteln seitens des Rates erfolgreich verlaufen dürfte).¹¹¹

Der UNHCHR in Genf unterstützt, wie oben bereits angesprochen, Länder grundsätzlich bei der Schaffung und Unterhaltung solcher Institutionen. Bereits 50 Länder werden in diesem Zusammenhang von ihm unterstützt. Die UN-Unterorganisationen wie die verschiedenen Gremien zum Menschenrechtsschutz werden vom UNHCHR dazu angehalten, mit den nationalen Institutionen zusammen zu arbeiten. Die Förderung der nationalen Institutionen ist ein weltweiter thematischer Schwerpunkt der Arbeit des UNHCHR; 1,7 Mio. USD sind dafür vorgesehen.¹¹² Die Gefahr des Missbrauchs wird vom UNHCHR selbst in einem Bericht aus dem Jahr 2005 dargestellt. Eine „Risikoanalyse“ der Förderung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen lautet wie folgt:

„National institutions will be ineffective if they do not conform to international standards and if governments use them to justify actions that undermine human rights. A weak judiciary or civil society can also hamper the effectiveness of national institutions, as can internal conflict and the inability to devote adequate financial and human resources to their establishment and development.“¹¹³

Welche Konsequenzen aus dieser Risikoanalyse gezogen werden, wird jedoch nicht gesagt. Es wird nicht erläutert, wo solche Entwicklungen zu beobachten sind, wie mit entsprechenden Institutionen verfahren werden soll oder wie generell mit diesem Risiko umgegangen werden soll. Die Bemerkung, dass das Fehlen finanzieller Ressourcen ein Grund für die Ineffektivität solcher Institutionen sein könne, weist in eine Richtung, dass eine Erhöhung dieser Mittel – möglicherweise durch internationale Organisationen – als ein Weg gesehen wird, diese Institutionen „wirksamer“ zu machen. Die Geberorganisationen beginnen bereits damit, diesen Weg zu beschreiten, wie oben dargestellt wird. Damit aber erfüllen sie die Erwartungen, die die ägyptische Regierung in sie gesetzt hat. Sie mindern das Risiko einer schwachen und wirkungslosen Institution nicht, sondern machen ihre Gründung erst möglich. Sie stabilisieren damit eine Institution, die von ihnen selbst nicht als nationale Menschenrechtsinstitution nach den Standards von Paris klassifiziert wird und genau die Gefahr darstellt, die der UNHCHR beschreibt.

¹¹¹European Commission (Hrsg.) (2004) *Bulletin of the European Union 1/2-2004*, Brüssel (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200401/p106023.htm>), abgerufen am 23.06.2005.

¹¹²United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2003b) *Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World*, Genf: UNHCHR, S. 7-8.

¹¹³United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2005) *Annual Appeal 2005. Overview over Activities and Financial Requirements*, Genf: UNHCHR, S. 107.

7.3.2 Der offizielle NGO-Verband

Der offizielle NGO-Verband *Al-ittihād al-āmm li-l-ğam'iyāt wa-l-mu'assasāt al-ḥāṣṣa* stellt ein weiteres Beispiel einer imitativen Institution dar, das jedoch etwas anders gelagert ist. Zunächst ist festzustellen, dass dieser Verband bereits in der Zeit der Präsidentschaft Nassers gegründet wird, und zwar als staatliche Institution. Bei seiner Gründung kann daher nicht von einer „imitativen Institution“ gesprochen werden. Der Verband wird mit dem Gesetz Nr. 32/1964, also dem sogenannten NGO-Gesetz (vgl. nächsten Abschnitt), ins Leben gerufen. Dort werden in den Artikeln 83-88 seine Struktur und seine Aufgaben festgelegt. Mit dem Beschluss Nr. 1301/1969 wird er dann konkret gegründet. Der Verband fällt damit in den Geltungsbereich dieses Gesetzes, ist aber keine private Organisation, sondern wird direkt vom Sozialministerium eingerichtet und kontrolliert. Alle unter dem Gesetz registrierten Organisationen müssen in ihm Mitglied sein. Der Verband ist untergliedert in 26 Bezirksverbände (*ittihādāt iqlīmīya*), die den 26 Gouvernoraten Ägyptens entsprechen, 10 thematische Verbände (*ittihādāt naw'īya*) und 317 Zentralverbände (*ittihādāt markazīya*) in den Gouvernoraten Kairo und Gizeh. Nach Darstellung Sullivans geschieht diese Untergliederung im Jahr 1979 aufgrund der fehlenden Möglichkeit des Sozialministeriums, die hohe Zahl an registrierten Organisationen zu kontrollieren. Die Kontrolle sei demzufolge dezentralisiert und auf die regionalen und spezialisierten Verbände verlagert worden, die dem Sozialministerium direkt unterstünden.¹¹⁴ Alle einzelnen Untergliederungen sind ihrerseits jeweils als eigene Organisation gestaltet, die durch staatliche Verfügungen gegründet werden und die alleine die Bezeichnung *ittihād* tragen dürfen. Im neuen Gesetz Nr. 84/2002 wird zwar gesagt, dass diese Verbände durch die Organisationen selbst gegründet werden.¹¹⁵ Angesichts der Tatsache, dass die Verbandstruktur bereits seit langem existiert und neue Verbände vermutlich vom Sozialministerium nicht zugelassen würden (auf Gouvernoratsebene ist ohnehin die Gründung von weiteren Verbänden durch das Gesetz untersagt, während thematische Verbände unter bestimmten Bedingungen zugelassen werden¹¹⁶), kann davon ausgegangen werden, dass die Ver-

¹¹⁴Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Florida: University Press of Florida, S. 20-21. Vgl. zur Struktur des Verbandes auch dessen Website unter <http://www.fngo.org.eg/index.htm>. Die dortigen Angaben werden allerdings offensichtlich nicht regelmäßig aktualisiert, so beziehen sich weite Teile der Darstellung noch auf das alte Gesetz Nr. 32/1964 (Letzter Besuch Mai 2005).

¹¹⁵Wazīrat aṣ-ṣinā'a wa-t-tanmīya at-tiknūlūğīya, al-haya al-āmma li-š-u'ūn al-maṭābi' al-amīriya (Hrsg.) (2003): *Al-qānūn raqm 84 li-sana 2002 bi-šdār qānūn al-ğam'iyāt wa-l-mu'assasāt al-ahlīya wa-lā'ihatuhu at-tanfīdīya*, Kairo: Al-maṭābi' al-amīriya, S. 23.

¹¹⁶a.a.O., Art. 66 und 67, S. 24.

bandsstruktur auch in Zukunft weitgehend unverändert erhalten bleibt – trotz der neuen Regelung. Das neue Gesetz suggeriert damit eine liberale Regelung, die de facto jedoch nicht umgesetzt werden kann.

Der ägyptische Präsident regiert seinerseits mit Erlassen in die Tätigkeit des zentralen Verbandes hinein. Zehn der 30 Mitglieder des Verwaltungsrates werden direkt per Dekret des Präsidenten ernannt, wie im Gesetz Nr. 84/2002 festgelegt ist. Darüber hinaus wird der Vorsitzende des Verwaltungsrates direkt vom Präsidenten bestimmt.¹¹⁷ Dies ist bereits vor Verabschiedung des neuen Gesetzes der Fall: Der Erlass Nr. 298/1994 bestimmt, dass der Vorsitzende des Verwaltungsrates direkt per Dekret ernannt werden soll, nachdem dieser Posten zuvor automatisch vom Sozialminister ausgefüllt worden war.¹¹⁸ Das aktuellste diesbezügliche Dekret ist das Dekret Nr. 57/2004, in dem Mahmud Sharif (*Maḥmūd Šarīf*) zum Vorsitzenden bestimmt wird, zuvor Minister für ländliche Entwicklung.

Haas zitiert zu der Veränderung durch den o.g. Erlass aus dem Jahr 1994 den damaligen frisch ernannten Vorsitzenden des Verbandes (der zuvor Vorsitzender des *mağlis aš-šura* gewesen war), mit den Worten, die Veränderung des Verbandsgesetzes ziele darauf ab, die Regierung von der gewaltigen Last der Vereinsarbeit zu entlasten. Auch dieser Sektor solle privatisiert werden, nachdem das Sozialministerium die privaten Organisationen über die Jahrzehnte hinweg fast zu Behörden umgewandelt habe. Jetzt sollten sie ihre Tätigkeit ohne Einschränkungen fortsetzen und zu wirklichen Nichtregierungsorganisationen werden, im Einklang mit der „wachsenden weltweiten Tendenz der Zivilgesellschaft“. Daher werde ab jetzt eine Persönlichkeit aus der Zivilgesellschaft zum Vorsitzenden ernannt.¹¹⁹

Diese Wendung kann wohl als Beginn einer Phase gewertet werden, in der der Verband zunehmend die Merkmale einer imitativen Institution annimmt. Zunehmend wird in der Folge seitens des Verbandes die Rhetorik der freien Zivilgesellschaft aufgegriffen, wie bereits in dem angeführten Zitat. Die beiden erwähnten Vorsitzenden, ein ehemaliger Vorsitzender des *mağlis aš-šura* und ein ehemaliger Minister, weisen jedoch schon darauf hin, dass der Rhetorik keine Taten gefolgt sind.

Die Aufgaben des Verbandes sind nach wie vor im NGO-Gesetz geregelt, heute im Gesetz Nr. 84/2002. Artikel 69 und 70 legen die Verwaltungsstruktur und die Aufgaben des Verbands fest. Der Verwaltungsrat erhält das Recht, die innere Organisation des Verbandes zu bestimmen. Die Aufgaben, die der

¹¹⁷a.a.O., Art. 69, S. 25.

¹¹⁸Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 116.

¹¹⁹a. a. O., S. 112.

Verband erfüllen soll, sind, einen Rahmen für die allgemeine Rolle der Vereinigungen und Institutionen bei der Durchführung von Entwicklungsprogrammen zu umreißen; Studien durchzuführen, um die Vereinigungen mit den notwendigen Informationen zu Finanzierungsmöglichkeiten zu versorgen; die Kommunikation mit den in- und ausländischen Stellen, die Finanzierung und Hilfe anbieten, sowie die Durchführung von Weiterbildungsprogrammen für Mitarbeiter der Vereinigungen, in Koordination mit den regionalen und thematischen Verbänden.¹²⁰

Außer dieser allgemein gehaltenen Aufgabenfestlegung enthält das Gesetz nur noch die Regelung, dass die Generalversammlung des zentralen Verbandes einmal jährlich zu tagen habe. In den Durchführungsbestimmungen finden sich dazu einige Erläuterungen, die die Kontrolle durch das Sozialministerium deutlicher zutage treten lassen. Dort heißt es, die Statuten des Verbandes würden auf einen Erlass des Sozialministers erfolgen. Diesem seien auch Protokolle der Versammlungen des Verbandes spätestens 30 Tage nach deren Abhaltung zuzuleiten. Spätestens einen Monat *vor* dem Termin der Versammlungen sei das Sozialministerium von deren Tagesordnung in Kenntnis zu setzen, spätestens einen Monat danach über die Beschlüsse und Empfehlungen der Versammlungen.¹²¹

Auch wenn das Gesetz selbst also liberal erscheint und der Eindruck erweckt wird, der zentrale Verband (und seine Untergliederungen) könnten weitgehend selbstständig über ihre Aktivitäten entscheiden, wird durch die Durchführungsbestimmungen und die bereits geschaffenen Fakten der Verbandsstruktur eine durchgehende Kontrolle des Sozialministeriums über alle Aktivitäten der Mitgliedvereinigungen sichergestellt.

De facto scheint der zentrale Verband über lange Zeit so gut wie untätig gewesen zu sein. Im Jahresbericht der *Šabaka* für das Jahr 2001 heißt es, der Verband sei „wiederbelebt worden“, und es habe nach zehn Jahren zum ersten Mal wieder eine Jahreskonferenz stattgefunden.¹²² Diese Wiederbelebung kann sicher im Zusammenhang mit den Veränderungen des NGO-Gesetzes gesehen werden und damit im Zusammenhang mit den Bemühungen der Regierung, Gelder aus der Entwicklungshilfe, die auf NGOs abzielen, in staatlich kontrollierte Kanäle zu lenken. Zu diesem Zweck wird die ursprünglich ausdrücklich staatliche Institution nach außen hin als ein autonomer, staatsun-

¹²⁰Wazīrat aš-šinā'a wa-t-tanmīya at-tiknūlūǧīya, al-haya al-āmma li-š-u'ūn al-maṭābi' al-amīriya (Hrsg.) (2003): *Al-qānūn raqm 84 li-sana 2002 bi-šdār qānūn al-ǧam'iyyāt wa-l-muwasasāt al-ahlīya wa lā'ihatuhu at-tanfīdīya*, Kairo: Al-maṭābi' al-amīriya, Art. 69, S. 25.

¹²¹a.a.O., Durchführungsbestimmungen, Art. 162, 164 und 168, S. 116-117.

¹²²aš-Šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (2002): *At-taqrīr as-sanawī al-awwal li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2001*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya, S. 161-163.

abhängiger Verband dargestellt, der ähnlich in jedem Land der Welt existieren dürfte und sich als Ansprechpartner für Geberorganisationen anbietet.

Es kann angenommen werden, dass der Zentralverband selbst von verschiedenen Geberorganisationen gefördert wird. Gegenwärtig werden seine Aktivitäten nach Aussage eines Mitarbeiters von UNICEF, UNDP, USAID, CIDA und der Weltbank finanziell unterstützt. Mit europäischen Geberorganisationen wie der EU, DANIDA oder den deutschen politischen Stiftungen arbeite man zusammen, indem ihnen beispielsweise Daten zur Verfügung gestellt würden. Finanzielle Unterstützung komme von dieser Seite jedoch nicht. Haas merkt an, dass der Verband auch mit staatlichen Mitteln aus Ägypten selbst gefördert werde, und das darüber hinaus Mitgliedsgebühren der Unterverbände und Mitgliedsvereinigungen zu seinem Einkommen beitragen.¹²³ Inwiefern dies heute noch der Fall ist bzw. inwiefern solche Gelder tatsächlich fließen oder nur auf dem Papier gefordert werden, kann nicht geklärt werden. Wahrscheinlich ist, dass in jedem Fall der Großteil des Budgets aus Mitteln der Geberorganisationen stammt.

Der Verband veranstaltet mit den Fördermitteln beispielsweise Schulungen für NGO-Mitarbeiter. Zu diesen werden jeweils solche NGOs eingeladen, die von den Regionalverbänden vorgeschlagen werden. Deren Mitarbeiter werden in Bezug auf Verwaltung, Projektmanagement und Öffentlichkeitsarbeit geschult. Dabei wird mit dem *NGO Service Center* eng zusammen gearbeitet, dessen Terminologie und Kategorisierung entspricht derjenigen des Verbandes denn auch genau, beispielsweise die Einteilung der NGO-Arbeit in die fünf Bereiche *advocacy*, *gender*, *networking*, *internal good governance* und *sound and effective management* – die arabischen Bezeichnungen dafür sind mehr oder weniger geglückte Übersetzungen aus dem Englischen. Das *NGO Service Center* habe eine positive Wirkung auf die ägyptischen NGOs, so ein Mitarbeiter des Verbandes, insbesondere auf die schwachen. Diese hätten mittlerweile die Möglichkeit und die Fähigkeit, selbst Mittel einzuwerben. Vor den Aktivitäten des *NGO Service Center* habe es nur 50 bis 100 finanzstarke NGOs gegeben, die dazu in der Lage gewesen seien, Mittel von den Geberorganisationen einzuwerben. Die enge Zusammenarbeit könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Mittel des *NGO Service Center* in erster Linie an oder über den zentralen Verband vergeben werden und dass zweitens dessen „Wiederbelebung“ auch mit dieser Zusammenarbeit zusammenhängt.

¹²³Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 119.

7.3.3 Das NGO Service Center

Bei dem *NGO Service Center* handelt es sich wiederum um eine etwas anders geartete Institution als die beiden oben geschilderten. Dieses Zentrum ist auf Initiative und mit Mitteln der Geberorganisation USAID entstanden, in Zusammenarbeit mit dem ägyptischen Sozialministerium. Wie an anderer Stelle bereits bemerkt, ist sein erklärtes Ziel, ägyptische NGOs zu unterstützen. Seine Gründung geschieht im Rahmen der externen Zivilgesellschaftsförderung; ausdrücklich sollen damit nichtstaatliche gesellschaftliche Gruppen unterstützt werden. Anders als bei den oben geschilderten Institutionen handelt es sich nicht um eine Initiative der ägyptischen Regierung. Diese handelt in diesem Fall nicht von sich aus, sondern reagiert auf eine Geberinitiative, die sie jedoch in ihrem Sinne umsetzt.

1999 wird das *NGO Service Center* aus Mitteln von USAID gegründet und für zunächst fünf Jahre von USAID finanziert. Die Leitung liegt in diesem Zeitraum bei einem US-Amerikaner. Nach Ablauf der fünf Jahre im Mai 2005 soll dieser laut ursprünglichem Plan von einem Ägypter ersetzt werden, der dann lokale Gelder für die Fortführung der Arbeit des Zentrums einwerben soll. Ziele und Aufgaben sollen dabei unverändert bleiben. Als lokaler Träger des Zentrums fungiert von Beginn an das ägyptische Sozialministerium. Als Ziel wird genannt, den „Dialog zwischen Verwaltung und NGOs zu verbessern“. Die NGOs sollen strukturell durch Finanzhilfen, Schulungen und die Bereitstellung einer Informations- und Büro-Infrastruktur unterstützt werden. Von dem Zentrum werden auf Antrag Mittel an NGOs vergeben, mit Projektbudgets zwischen 10.000 und 1.200.000 ägyptischen Pfund.¹²⁴ Neben diesen direkten Hilfen stellt das Zentrum ein Informationsangebot für NGOs zur Verfügung, das aus einer Bibliothek mit Fachliteratur zum Thema Zivilgesellschaft und NGOs und eine Datenbank mit digitalisierten Presseauschnitten besteht. Auch das im Kapitel zu den Geberorganisationen mehrfach erwähnte Geberverzeichnis soll der Information der NGOs dienen. Wie oben dargestellt, ist es allerdings recht teuer, liegt ausschließlich in englischer Sprache vor und stößt (mindestens bei den NGOs aus der Auswahl der vorliegenden Arbeit) auf wenig Resonanz. Es stellt sich daher durchaus die Frage, für welche Zielgruppe es herausgegeben wird. Die Bibliothek umfasst (nach meiner eigenen Anschauung) englisch- und arabischsprachige Publikationen zu den Themen Entwicklung, Zivilgesellschaft, Umwelt, Bevölkerung und Frauen, sowie zahlreiche technische Handbücher zu Verwaltungsthemen.

Insgesamt hat das Zentrum nach Aussage einer Mitarbeiterin um die hundert Angestellte. Entscheidungsgremium des Zentrums ist ein *advisory board*,

¹²⁴NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. 50-52.

in dem Vertreter von NGOs und aus dem Sozialministerium sitzen, die laut Angaben des Zentrums von den „beiden beteiligten Regierungen“ bestimmt werden. Erlass Nr. 140/2000 des Sozialministeriums habe das Gremium konkret gegründet. Es habe die Funktion, die beiden beteiligten Regierungen bezüglich der Aktivitäten des Zentrums zu beraten und die Nachfolgeorganisation zu gestalten, die die Rolle des Zentrums nach Ablauf der ersten Förderphase übernehmen solle.¹²⁵

Das Zentrum bietet Workshops und Schulungen an, zu denen „alle“ NGOs eingeladen werden. Wahrscheinlich wird in diesem Zusammenhang das oben dargestellte Auswahlverfahren über den offiziellen NGO-Verband angewendet. An der Umsetzung sind auch US-amerikanische Organisationen beteiligt, wie beispielsweise die im Geberteil erwähnte *America's Development Foundation*.¹²⁶

Es werde insbesondere mit Umwelt- und Entwicklungsorganisationen zusammen gearbeitet, wird mir gegenüber von einer Mitarbeiterin des *NGO Service Center* betont, da die „Jugend an diesen Organisationen besonders interessiert“ sei. Menschenrechtsorganisationen (von denen einige mit dem Zentrum gearbeitet haben) werden mir gegenüber nicht erwähnt. Nur NGOs, die ordnungsgemäß nach ägyptischem NGO-Gesetz registriert sind, können die Dienste des Zentrums in Anspruch nehmen.¹²⁷ Das heißt, dass einige der NGOs in der Auswahl der vorliegenden Arbeit gar nicht erst für eine Förderung durch das Zentrum in Frage kommen. Auch ist es fraglich, ob sie durch die Regionalverbände vorgeschlagen würden, selbst wenn sie dort Mitglied wären.

Wie oben kurz dargestellt, erhalten drei der von mir befragten NGOs in den Jahren 2003 und 2004 Mittel seitens des *NGO Service Center*. Das Gesamtvolumen dieser Projekte liegt bei etwa 250.000 USD, die in den Jahren 2003 und 2004 an drei der von mir analysierten NGOs vergeben werden – wobei es in einem Fall zu Schwierigkeiten kommt und der Betrag von etwa 60.000 USD (in der o.g. Summe enthalten) nicht ausbezahlt wird. In anderen Fällen gibt es Versuche, sich um Mittel zu bewerben, die scheitern. Ein NGO-Direktor erinnert sich an seine Erfahrung mit dem Zentrum:

¹²⁵<http://www.ngocenter-eg.org/about-adv-b.htm>, abgerufen am 15.08.2005.

¹²⁶Die Beteiligung am *NGO Service Center* ist deren größtes Projekt, sie ist dort für das *Office of Civil Society Strengthening and Promotion* zuständig. In diesem Rahmen organisiert die ADF Schulungen für NGOs. Vgl. <http://www.adfusa.org/countries.egypt.htm>, abgerufen am 02.05.2005. Neben ADF sind *Save the Children* und die Firma *Infonex Corporation* an der Implementierung des *NGO Service Center* beteiligt.

¹²⁷So die Darstellung von Brouwer, Imco (2000b) *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48, hier: S. 38.

„Das *NGO Service Center* ist keine gute Einrichtung. Es arbeitet nur mit NGOs zusammen, die unter dem NGO-Gesetz registriert sind. Meine Erfahrung mit ihnen ist sehr schlecht. Ich habe ihnen einen Antrag geschickt für ein Projekt, das war 1999/2000. Sie haben abgelehnt. Später hat mich [...] vom *NGO Service Center* gefragt, ob ich bei einem Projekt mitarbeiten will. Es war mein Projekt. Er hat quasi mein Projekt gestohlen, er wollte es selbst machen mit seiner NGO. Die Leute dort sind nicht ehrlich. Wenn wir jemals mit ihnen zusammen arbeiten müssen, muss es jemand anderes machen, ich kann das nicht.“

Diese Fälle können als Einzelfälle interpretiert werden, bei denen eine Zusammenarbeit möglicherweise aufgrund persönlicher Animositäten nicht zustande gekommen ist. Sie können auch als Strategie interpretiert werden, die vorhandenen Mittel im Sinne des Trägers auszugeben, also die dem Sozialministerium nicht genehmen Organisationen nicht zu fördern oder – glaubt man der Erzählung über das „gestohlene“ Projekt – ihre Förderung nur über Projekte laufen zu lassen, die der eigenen Kontrolle unterliegen. So kann die Förderung von Menschenrechtsorganisationen hintertrieben werden, selbst wenn sie formal möglich ist.

Welche Summen seitens USAID in das Zentrum geflossen sind, ist nur ungefähr festzustellen. Verschiedene Quellen nennen unterschiedliche Zahlen. Zu Beginn der Förderung wird in der *al-Ahrām* berichtet, dass die Förderung für das Jahr 1999 von fünf auf zehn Mio. USD erhöht werde. Es sei von USAID geplant, für das Zentrum insgesamt 25 Mio. USD auszugeben.¹²⁸ Bis zum Jahr 2000 soll das Zentrum nach Brouwer ungefähr 40 Mio. US-Dollar an Hilfe erhalten haben.¹²⁹ Die Website des USAID-Büros in Ägypten gibt dagegen im Jahr 2002 an, das *NGO Service Center* sei mit 32,5 Mio. USD gefördert worden, dabei handelt es sich offensichtlich um die kumulierte Summe der Förderung bis zu diesem Jahr.¹³⁰ In den Berichten des US-Außenministeriums zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung werden unterschiedliche und unklare Angaben gemacht. Zunächst wird das Zentrum als ein auf (nicht näher bestimmte) sechs Jahre angelegtes Projekt beschrieben, das ein Gesamtbudget von 32,5 Mio. USD habe.¹³¹ Im Bericht des darauf folgenden Jahres wird dieselbe Summe genannt, jetzt als „7 year grant“, der auf die institutionelle Stärkung von NGOs in Ägypten abziele. Der Name des *NGO Service Center*

¹²⁸*Al-Ahrām*, 19.06.1999.

¹²⁹a. a. O., S. 38.

¹³⁰<http://www.usaid-eg.org>, abgerufen am 09.11.2002, Stichwort *Democracy and Governance*. Neuere Darstellungen seitens USAID liegen nicht vor.

¹³¹United States Department of State (Hrsg.) (2003) *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2002 – 2003*, Washington, D.C.: United States Department of State, S. 135.

fällt in diesem Bericht nicht mehr.¹³² Grund dafür ist die inzwischen erfolgte Umbenennung bzw. Neugründung einer Nachfolgeorganisation des Zentrums nach Ablauf der ersten fünf Jahre. Glaubt man dem letzten der zitierten Berichte, wird das neue Zentrum offensichtlich aus den gleichen Mitteln weiter gefördert. Möglich ist, dass die vergebene Summe schlicht nicht ausgegeben werden konnte. Auf der Website von USAID Ägypten wird angegeben, dass das Zentrum bis zum September 2001 Folgendes geleistet habe: Vergabe von 36 *grants* mit einem Gesamtvolumen von 2 Mio. USD, Durchführung von insgesamt 63 „training events“ für NGO-Mitarbeiter mit den Themen Verwaltung, interne Führung, *advocacy* und Allgemeines, Produktion eines Geberverzeichnisses, sowie die Gewinnung von Mitgliedern für die Bibliothek des Zentrums.¹³³ Berücksichtigt man neben den durchgeführten Aktivitäten die genannte Mitarbeiterzahl sowie Kosten für die Infrastruktur, ist es gut möglich, dass der Jahresetat des Zentrums mindestens in den ersten drei Jahren nicht über 4 Mio. USD gelegen hat. Geht man davon aus, dass die von USAID genannten Summe von ca. 32 Mio. USD als Gesamtetat vergeben wurden, wird deutlich, dass diese in den geplanten fünf Jahren wohl nicht ausgegeben wurden, es sei denn, dass an die beteiligten US-amerikanischen Implementierungsorganisationen hohe Summen geflossen sind.

Die Nachfolgeorganisation des *NGO Service Center* ist mittlerweile unter dem Namen *Egyptian NGO Support Center* gegründet und sein Management an ägyptisches Personal übergeben. Das Zentrum sei eine „Mitgliederorganisation“, die von „prominenten Vertretern der ägyptischen Zivilgesellschaft“ gegründet worden sei, um „das Erbe des NGO Service Centers“ anzutreten, heißt es auf seiner Website.¹³⁴ Unter den Gründern sind tatsächlich Vertreter einiger großer NGOs wie der *Alliance for Arab Women*, der *Coptic Evangelical Organization for Social Services* und des ägyptischen Roten Kreuzes. Ein Vertreter des Sozialministeriums ist darunter, sowie ein ehemaliger Staatsanwalt. Rechtsform des Zentrums ist mittlerweile der einer beim Sozialministerium registrierten NGO. Die Mitglieder des Zentrums werden auf der Website nicht aufgeführt, es dürften nicht allzu viele sein. Darauf weist die auf der Website angebotene Datenbank für ägyptische NGOs hin. Die Seite sei die „erste Adresse für alle, die sich für Ägyptens Zivilgesellschaft interessieren“, NGOs würde dringend geraten, dort mit einer Standardseite vertreten zu sein. „Hunderte von Seiten“ könnten so von den Gebern gezielt durchsucht werden, um

¹³²United States Department of State (Hrsg.) (2004) *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2003 – 2004*, Washington, D.C.: United States Department of State, S. 173 und <http://www.ngocenter-eg.org>, abgerufen am 02.05.2005.

¹³³USAID-Egypt, <http://www.usaid-eg.org>, abgerufen am 09.11.2002, Stichwort *Democracy & Governance*.

¹³⁴http://www.egyptngosupport.org/about_us.asp, abgerufen am 02.05.2005.

„geeignete Partner für ihre Projekte zu finden“. Eine aufwändige und differenzierte Suchmaske suggeriert eine riesige NGO-Datenbank. Sucht man jedoch ohne jede Einschränkung und lässt sich alle enthaltenen NGOs anzeigen, erhält man genau 15 Treffer. Dies ist nicht nur eine Anfangsschwäche einer neuen Organisation, sondern auch das Ergebnis der mehr als fünfjährigen Arbeit des *NGO Service Center*, auf dessen Website die gleiche „Datenbank“ angeboten worden war.

Weshalb die Neugründung des *NGO Service Center* unter neuem Namen erfolgen muss, bleibt unklar. Sie entspricht zwar der ursprünglichen Planung, nach fünf Jahren eine Nachfolgeorganisation des *NGO Service Center* zu installieren. Deren Zweck aber, nämlich die externe Förderung überflüssig zu machen, wird nicht erfüllt. USAID ist nach wie vor Förderer des Zentrums, wie auf der Website angegeben ist. Außerdem wird dort *Save the Children* als Geber genannt, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Beteiligung dieser Organisation wiederum von USAID finanziert ist. Dazu gekommen ist als neuer Förderer das UNDP.

Festzuhalten bleibt also, dass mit dieser „Zivilgesellschaftsförderung“ vergleichsweise hohe Summen v.a. in die Verwaltungsstrukturen der beiden Zentren geflossen sind, eine Reihe von Trainingsmaßnahmen unklaren Ergebnisses abgehalten wurden, einige ägyptische NGOs (die von offiziellen Stellen ausgewählt wurden) mit vergleichsweise niedrigen Summen direkt unterstützt wurden und einige US-amerikanische Firmen und Organisationen beschäftigt wurden. Weiter ist festzustellen, dass immer neue Organisationsstrukturen für ähnliche Aktivitäten gegründet werden. Dies ist innerhalb des Projekts *NGO Service Center* der Fall, wie oben dargestellt wird. Es hat jedoch auch in der Vergangenheit ähnliche Unternehmungen gegeben. Sullivan berichtet von einem Zentrum zur Schulung von NGO-Personal, das mit der Hilfe von verschiedenen Geberorganisationen (darunter die niederländische Botschaft, die *Near East Foundation*, AMIDEAST, CIDA und USAID) bereits im Jahr 1990 unter dem Namen *Center for Development Services* gegründet wird. Damals heißt es, so die Darstellung von Sullivan, das Zentrum solle sich langfristig selbst tragen, doch dies benötige eine Anlaufzeit von mindestens fünf Jahren. Das Zentrum bietet ähnliche Dinge an wie später das *NGO Service Center*: Ausbildung und Schulung, Publikationen zur Verwaltung von NGOs, Räumlichkeiten und Infrastruktur für NGO-Mitarbeiter.¹³⁵ Offensichtlich funktioniert auch hier der Plan nicht, das Zentrum möge sich nach der Anschubfinanzierung selbst tragen. Nach der ersten Förderphase ist von ihm nichts mehr zu hören. Ein weiteres Beispiel ist das *NGO Center for Develop-*

¹³⁵Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Florida: University Press of Florida, S. 39.

ment and Population, das Mitte der 1990er Jahre vom Gesundheitsministerium per Erlass gegründet wird und im Jahr 2000 wiederum per Dekret vom Sozialministerium als „besondere NGO“ fortgeführt wird. Es arbeite mit dem Sozialministerium und dem NGO-Verband zusammen, um den ägyptischen NGOs infrastrukturelle Hilfen anzubieten, heißt es auf seiner Website. Auch von dieser Seite sollen den NGOs Schulungen und Informationen angeboten werden, sowie Hilfe bei der Einwerbung von Mitteln.¹³⁶

Diese Fälle zeigen, wie parallel zu der institutionellen Struktur, die deutlich staatlich dominiert ist und teilweise bis in die Zeit Nassers zurückreicht (wie im Fall des NGO-Verbands), eine neue institutionelle Ebene geschaffen wird, die aus vordergründig nichtstaatlichen Organisationen besteht, jedoch ebenfalls durch staatliche Kontrolle geprägt und mit der ersten Ebene eng verknüpft ist. Ein Geflecht von Organisationen hat sich so entwickelt, die alle im Zusammenhang mit der Zivilgesellschaftsförderung stehen, ohne sich jedoch wirklich auf einen nichtstaatlichen Bereich zu erstrecken.

7.4 Das Gesetz Nr. 84/2002

Bevor mit der Darstellung des NGO-Gesetzes begonnen wird, ist eine grundsätzliche Feststellung zu machen. Die folgenden Ausführungen sind nicht als Aussagen darüber zu betrachten, wie tatsächlich in Bezug auf die externe Förderung mit den NGOs verfahren wird. Wie in vielen Teilen des empirischen Teils beschrieben wird, entspricht die Praxis so gut wie gar nicht dem Wortlaut des Gesetzes, auch wenn regelmäßig in verschiedener Form darauf Bezug genommen wird. Von einem rechtsstaatlichen Umgang mit gesetzlichen Regelungen kann keine Rede sein. Kienle weist darauf hin, dass sich insbesondere die verschiedenen Sicherheitsdienste oft nicht einmal an die winzigen Garantien halten, die die ohnehin restriktiven Texte geben. Die Unterschiede zwischen Text und Praxis seien bisweilen so groß, dass sich „zwei verschiedene Universen“ ergäben.¹³⁷ Umgekehrt ist es so, dass die restriktiveren Regelungen ebenfalls nur in Einzelfällen umgesetzt werden und Repressionen ohne Bezug zur Gesetzeslage oder aufgrund von Regelungen aus dem Notstandgesetz durchgeführt werden.

Für das Thema der externen NGO-Förderung spielt in erster Linie das Gesetz eine Rolle, das deren Aktivitäten regelt, oder besser gesagt, dass die Aktivitäten derjenigen Organisationen regelt, die sich unter diesem bestimmten Gesetz registrieren lassen müssen. Dieses Gesetz Nr. 84/2002 (vormals Gesetz Nr. 153/1999, vormals Gesetz Nr. 32/1964) wird hier der Einfachheit halber als

¹³⁶<http://www.ncpd.org.eg/index.htm>, abgerufen am 02.05.2005.

¹³⁷Kienle 2001: 14 f.

„NGO-Gesetz“ bezeichnet, wie es in der westlichen Literatur zum Thema und in den Medien üblich ist. An anderer Stelle wird darauf hingewiesen, dass diese Bezeichnung bzw. Übersetzung nicht ganz zutreffend ist. Die arabische Bezeichnung für das Gesetz lautet *qānūn al-ḡamīyāt wa-l-muʿassasāt al-ahlīya*, also etwa „Gesetz für bürgerliche Vereinigungen und Institutionen“. Dies ist keine bloße Übersetzungsfrage. *ḡamīyāt* und *muʿassasāt* bezeichnen in Ägypten bestimmte Formen von Organisationen. Mit der Bezeichnung „NGO“ sind diese zwar erfasst, umgekehrt gibt es aber NGOs, die nicht unter dieses Gesetz fallen. Für andere Gruppen, die als NGO bezeichnet werden können, wie z.B. Berufsverbände, Clubs und Jugendzentren, gelten in Ägypten eigene Gesetze. Darüber hinaus existieren teilweise eigene Gesetze für einzelne Organisationen, wie in den vorhergehenden Abschnitten dargestellt wird.

Die Grundzüge der Geschichte des ägyptischen NGO-Gesetzes sind schnell erzählt: Unter Nasser wird das Gesetz Nr. 32/1964 verabschiedet, um die Aktivitäten der o.g. Organisationen zu regeln, die zuvor unter das Zivilgesetzbuch gefallen waren. Haas bezeichnet dieses Gesetz in einem historischen Überblick über die Vereinsgesetzgebung als einen „Höhepunkt staatlicher Kontrolle“ über die Aktivitäten ägyptischer Bürgervereinigungen. Mit dem Gesetz habe Nasser eine Neuordnung der Vereinslandschaft durchgesetzt – die damals bestehenden 4.000 Vereine hätten unter dem neuen Gesetz eine Neuzulassung beantragen müssen, unerwünschten Organisationen sei die Neuzulassung versagt worden.¹³⁸ In den 1980er und verstärkt in den 1990er Jahren wird zunehmend Kritik an dem Gesetz laut. 1994 gibt es eine erste Änderung per Dekret des Präsidenten, 1999 wird ein neues Gesetz vorgelegt und verabschiedet. Dieses wird nach kurzer Zeit vom Verfassungsgericht aufgrund formaler Fehler als verfassungswidrig beurteilt. Nach einer Phase der Unklarheit bezüglich der gesetzlichen Grundlagen der NGO-Arbeit wird dann im Juni 2002 das Gesetz Nr. 84/2002 im *maḡlis aš-šab* verabschiedet und von Präsident Mubarak bestätigt.¹³⁹

Das Gesetz regelt die Aktivitäten der Organisationen, die in seinen Geltungsbereich fallen, bis in die Einzelheiten. Die Organe, die eine NGO haben muss, sind festgelegt: Generalversammlung, Verwaltungsrat mit einer bestimmten Anzahl Mitglieder, die teilweise vom Sozialministerium mit bestimmt werden können (die Sitzungsprotokolle der monatlichen Sitzungen müssen an den offiziellen Verband und an die lokale Abteilung des Sozialministeriums geschickt werden) und Vorstand, dessen Mitglieder nicht bezahlte

¹³⁸Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 92.

¹³⁹*Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (Hrsg.) (2003): *At-taqrīr as-sanawī at-ṭānī li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2002*, Kairo, S. 202.

Angestellt der NGO sein dürfen. Im Anhang des Gesetzes finden sich 90 Seiten Formulare, darunter eine fertig ausformulierte Satzung für die Organisationen. Details zu den Gründungsmitgliedern, Verwaltungsratsmitgliedern usw. müssen angegeben werden, eine detaillierte Buchführung dem Ministerium übergeben werden. Änderungen des Tätigkeitsbereichs müssen auf den dafür vorgesehenen Formularen mitgeteilt werden. Grundsätzlich gilt, dass sich alle Organisationen beim Sozialministerium registrieren lassen müssen, deren Aktivität darauf hinweist, dass es sich um eine *ğamiya* oder *muassasa* handelt. Das Gesetz legt bestimmte Vorstellungen darüber fest, wodurch sich eine solche Organisation auszeichnet. Größtenteils orientiert es sich dabei an den Aktivitäten einer Organisation. Der häufig zitierte Art. 11 des Gesetzes verbietet es NGOs, sich politisch zu betätigen. Sie dürfen keine Aktivitäten verfolgen, die von politischen Parteien und Gewerkschaften verfolgt werden. Die Definition dessen, was als politisch angesehen wird, bleibt dem Sozialministerium überlassen. Es kann angenommen werden, dass insbesondere die NGOs aus der Auswahl der vorliegenden Arbeit von diesem Verbot betroffen sind. In einer Parlamentsdebatte zum veränderten NGO-Gesetz stellt ein Abgeordneter die Frage, ob das „Einwerben von Spenden für die palästinensische Sache“ als politische Betätigung angesehen werde. Parlamentsminister al-Shazli antwortet, dies sei nicht der Fall, da die gesamte ägyptische Bevölkerung hinter Palästina stehe. Ägyptische Vereinigungen jedoch, die darauf hinarbeiteten, die Demokratie zu fördern, müssten angegriffen werden, denn dies sei nicht ihre Aufgabe.¹⁴⁰

Für die Kontrolle der NGOs ist nicht alleine das Sozialministerium zuständig. Sowohl offiziell als auch inoffiziell spielen weitere Behörden eine Rolle. Zaki nennt sechs verschiedene Verwaltungsebenen und Behörden, die für NGOs zuständig seien: Das Sozialministerium, der kommunale Exekutivrat des Gouvernorats (der die Registrierung und den jährlichen Finanzbericht prüfe), die Distriktsregierung, die den unmittelbaren Kontakt halte, der Regionalverband, der die Finanzen und die Besetzung des Aufsichtsrats prüfe, der thematische zentrale Verband, der die Aktivitäten von NGOs in ihrem Sektor überwache und koordiniere, sowie der Zentralverband, der die Tätigkeiten beider Unterverbände überwache und koordiniere.¹⁴¹ Neben diesen offiziell zuständigen Behörden spielen die Sicherheitsdienste de facto eine wichtige Rolle. Gesetzlich geregelt ist ihre

¹⁴⁰Tadros, Mariz (2002b) *Governing the Non-Governmental*, in: Al-Ahram Weekly Online, 06.-12.06.2002, Nr. 588 (<http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/588/eg1.htm>), abgerufen am 05.06.2002.

¹⁴¹Zaki, Moheb (1995) *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 57. Diese Angaben beziehen sich auf das alte Gesetz Nr. 32/1064, gelten aber unverändert heute noch.

Rolle nicht, doch fast alle NGO-Vertreter schildern im Interview Episoden, die mit den Sicherheitsdiensten zusammenhängen. Während des Registrierungsprozesses treten diese beispielsweise häufig in Erscheinung. Im Fall einer NGO wird der Registrierungsantrag zunächst angenommen und genehmigt, wenn auch leicht verspätet. Kurze Zeit später wird die Organisation von der Staatssicherheit (*amn ad-dawla*) darüber informiert, dass die Registrierung aus Sicherheitsgründen nicht erfolgen könne. Die Interpretation der betreffenden NGO-Vertreter lautet, dass es offensichtlich Uneinigkeiten zwischen Sozialministerium und Staatssicherheit gegeben habe. Möglicherweise herrscht tatsächlich eine Art Konkurrenz zwischen Sozialministerium und den Sicherheitsdiensten, oder Teilen davon. Dafür gibt es jedoch nur vage Anhaltspunkte wie die o.g. Darstellung. In einem Artikel in der Zeitung *al-Wafd* wird beschrieben, dass über den Direktor der Sicherheitsbehörde und seinen Stellvertreter eine Verwaltungsstrafe verhängt wurde, weil er den Erhalt ausländischer Gelder über das *NGO Service Center* für 14 NGOs verzögert habe. Die Sozialministerin habe um die Strafe gebeten und der Präsident der zuständigen Staatsanwaltschaft habe dem zugestimmt, da die NGOs die Zustimmung der Staatssicherheit (*amn ad-dawla*) und des nationalen Sicherheitsdienstes (*al-amn al-qawmī*) vorgelegt hätten.¹⁴² Daran ist erstens interessant, dass die Vorlage der Zustimmung der Sicherheitsdienste im Gesetz nicht vorgeschrieben ist, hier jedoch als selbstverständlich angesehen wird. Zweitens kann die Episode so interpretiert werden, dass Interessenkonflikte zwischen Sozialministerium und den betreffenden Sicherheitsdiensten bestehen.

Viele NGO-Vertreter sind jedoch davon überzeugt, dass das Sozialministerium sowohl bei Registrierungsanträgen als auch bei Anträgen auf die Genehmigung ausländischer Finanzierung mit den Sicherheitsdiensten zusammen arbeitet oder mit ihnen zusammenarbeiten muss. Einer meiner Gesprächspartner antwortete auf die Frage, mit welchen Behörden seine NGO zu tun hätte:

„Während des Registrierungsprozesses waren einmal Inspektoren des Sozialministeriums hier und haben sich die NGO angesehen, aber sonst haben wir keinen Kontakt zu ihnen. Wir bekommen aber unangemeldete Besuche von der Staatssicherheitspolizei. Sie rufen auch oft an und versuchen, Informationen zu bekommen. Sie haben auch schon versucht, Informationen über die ausländische Finanzierung zu bekommen, aber wir haben nichts gesagt. Sie versuchen es immer wieder. Sie kommen oder sie rufen an, aber inzwischen fragen sie nicht mehr nach der Finanzierung.“

¹⁴²*Al-Wafd*, 11.07.2002.

Eine Aktivistin schildert die Prozeduren in einer Weise, die das Sozialministerium als verlängerten und untergeordneten Arm der Sicherheitsdienste darstellt:

„Die Ablehnung kam vom Ministerium, aber die *amn ad-dawla* steckt dahinter. Wir wurden aufgrund von Sicherheitserwägungen abgelehnt, weil wir Aktivitäten durchführen würden, die nach Art. 11 verboten seien. Sie schicken alles dorthin zur Überprüfung. Wir mussten bei unserem Antrag acht handschriftliche Kopien der persönlichen Informationen, Lebenslauf usw., beilegen. Die werden dann an die verschiedenen Abteilungen geschickt, *amn ad-dawla*, *al-amn al-qawmī* usw...“

Im Folgenden sollen nun einige Punkte aus der Entwicklung um das NGO-Gesetz und aus dem Gesetz selbst herausgegriffen und näher dargestellt werden, die für die vorliegende Arbeit interessant sind. Insbesondere die Regelungen zur externen Förderung und Registrierung sollen geschildert werden.

7.4.1 Auseinandersetzung um das Gesetz

Mit der Entstehung der Menschenrechtsbewegung wird zunehmend von diesen Organisationen das alte Gesetz Nr. 32/1964 angegriffen und seine Liberalisierung gefordert. Insbesondere Menschenrechtler und Parlamentarier machen im folgenden Jahrzehnt das Gesetz immer wieder zum Thema. Haas zitiert beispielsweise die Parlamentsabgeordnete Mona Makram Obeid (*Mūnā Makram Ubayd*), die 1991 eine Änderung des Gesetzes gefordert habe, da es „den Erwartungen der Gegenwart und der Zukunft“ nicht mehr entspreche. Auch andere Parlamentarier und Lokalpolitiker hätten in der Folge eine Änderung gefordert.¹⁴³ Diverse Kampagnen werden von den Menschenrechts- und später auch den Demokratieorganisationen – mit finanzieller Unterstützung der Geber – im Verlauf der 1990er Jahre gegen das Gesetz durchgeführt. Insbesondere werden zahlreiche Publikationen von den NGOs dazu veröffentlicht.¹⁴⁴ Neben der Publikationstätigkeit werden

¹⁴³Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 317-318.

¹⁴⁴Bereits 1991 veröffentlicht das *Legal Research and Resource Center for Human Rights (LRRC)* das Buch *Difāʿan ʿan ḥaqq takwīn al-ġamʿiyāt*, das die gesetzlichen Regelungen und das Vorgehen der Regierung gegen verschiedene nichtstaatliche Organisationen darstellt und einen alternativen Gesetzesentwurf enthält. Das CIHRS gibt 1998 in Zusammenarbeit mit der GDD und EOHR eine englisch-arabischsprachige Publikation zum NGO-Gesetz heraus unter dem Titel *Min aġl tahrīr al-muġtamaʿ al-madanī: masruʿ qānūn bi-šan al-ġamʿiyāt wa-l-muʿassasāt al-ḥāssa*, in

Komitees gebildet; Seminare und Konferenzen werden veranstaltet, auf denen das Gesetz diskutiert wird. Haas berichtet, dass bereits im Sommer 1992 vier Menschenrechtsorganisationen ein „Komitee zur Änderung des Vereinsgesetzes“ gründen.¹⁴⁵ Weitere Komitees und Zusammenschlüsse folgen in den Jahren danach.

Im Jahr 1994 gibt es eine erste Änderung des Gesetzes, die per Dekret von Präsident Mubarak erlassen wird. Sie legt zwei Veränderungen fest. Erstens soll nun der Vorsitzende des offiziellen NGO-Verbandes nicht mehr automatisch der Sozialminister sein, sondern vom Staatspräsidenten direkt ernannt werden (vgl. Abschnitt zum NGO-Verband). Die zweite Änderung betrifft die Besetzung der Verwaltungsräte der NGOs mit Politikern aus den Lokalräten und Behördenvertretern, diese wird verboten.¹⁴⁶

In der Folgezeit geht die Auseinandersetzung weiter. Ibrahim forderte in verschiedenen Zeitungsartikeln die Rückkehr zur liberalen Gesetzgebung vor 1952, in der Zeitschrift *Al-muğtama‘ al-madanī* seines Zentrums erschienen diverse Artikel gegen das Gesetz. Auch internationale Menschenrechtsorganisationen, darunter v.a. *Human Rights Watch* und die *International Federation for Human Rights*, greifen in zahlreichen Pressemitteilungen und Berichten die Auseinandersetzung um das NGO-Gesetz auf und setzen sich für seine Liberalisierung ein. In der Dokumentation einer Veranstaltung zur Diskussion der geplanten Gesetzesänderung wird insgesamt 44 internationalen Unterstützern gedankt, darunter viele palästinensische und andere arabische Menschenrechtsorganisationen. Darüber hinaus wird verschiedenen Oppositionsparteien und der „Donor’s Group“ in Kairo gedankt, die ebenfalls gegen das neue Gesetz protestiert hätten.¹⁴⁷

Das Sozialministerium beginnt – wohl aufgrund dieser von allen Seiten immer lauter geäußerten Proteste – ungefähr im Jahr 1997 mit der Erarbeitung eines neuen Gesetzes. Später veröffentlicht es seine Standpunkte zur Debatte um die damalige Gesetzesänderung auf einer eigens dafür eingerichteten Website (die heute noch unverändert im Internet zugänglich ist). Dort wird

der ein Gesetzesentwurf enthalten ist. Die englischsprachige Version lautet: Group for Democratic Development, Cairo Institute for Human Rights Studies und Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (1998) *Setting Civil Society Free. A Draft Law on Civil Associations and Institutions*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies.

¹⁴⁵Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 71. Bei den beteiligten Organisationen handelt es sich um EOHR, AOHR, den damals bestehenden ägyptischen Zweig von *amnesty international* und die später verbotene AWSA.

¹⁴⁶a. a. O., S. 318.

¹⁴⁷Kandil, Amani (1999) *The Laws of Non-Governmental Organizations: A Comparative, International Perspective. A Study of the Egyptian Draft Law (Now Law) in the Arab and International Context*, Kairo: Group for Democratic Development.

gesagt, es habe sich bei der Entwicklung des neuen Gesetzes um einen partizipatorischen Prozess gehandelt, bei dem zahlreiche NGO-Vertreter gehört worden seien. Insgesamt 400 NGOs seien an dem Prozess beteiligt worden, 19 Diskussionsrunden unter Beteiligung von Vertretern des Ministeriums und verschiedener NGOs seien durchgeführt worden. Die Anregungen der NGO-Vertreter seien fast alle aufgenommen worden.¹⁴⁸ Tatsächlich bemüht sich die 1997 neu ernannte Sozialministerin darum, diverse Organisationen und Institutionen an der Vorbereitung des Gesetzes zu beteiligen. Verschiedene NGO-Vertreter sind an der Diskussion beteiligt, darunter beispielsweise Saad Eddin Ibrahim, sowie Vertreter verschiedener Universitäten und Ministerien. Nach einigen Diskussionsrunden mit NGO-Vertretern setzt sie ein Komitee ein, das bei wöchentlichen Treffen über den Entwurf eines veränderten Gesetzes beraten soll. Dieses besteht aus acht Mitgliedern, darunter ein Berater des Justizministers, die uns aus den Nationalen Räten bekannte Muna Zulfiqar, ein Juraprofessor von der Universität Kairo und Vertreter mehrerer unbedeutender NGOs aus Alexandria, die zuvor in der Diskussion um das Gesetz nicht aufgefallen waren. Lediglich Amir Salem ist ein Vertreter einer Menschenrechts-NGO, die sich zuvor schon mehrfach zum Gesetz geäußert hatte.¹⁴⁹

Das Komitee erarbeitet insgesamt zehn Gesetzesentwürfe, die jeweils von verschiedenen NGOs kommentiert und an Parlamentarier zur Diskussion weiter gereicht werden. Im Mai 1999 wird der Gesetzesentwurf dann dem Parlament vorgelegt. Nach Darstellung beteiligter Menschenrechtsorganisationen werden jedoch zuvor einige Änderungen in dem lange diskutierten Entwurf vorgenommen, die die darin enthaltenen Liberalisierungen rückgängig machen. Die *Group for Democratic Development* nennt als einige Punkte, die im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf verändert worden seien: der Zwang zur Registrierung sei erhalten geblieben, ein legaler Status könne erst nach Genehmigung der Behörden erreicht werden (statt dass die Behörden lediglich über eine NGO-Gründung informiert werden müssten), Ablehnungen seitens der

¹⁴⁸http://www.ngolaw.org/announce_Road.htm, abgerufen am 09.08.2005.

¹⁴⁹Vgl. Beshara, Miranda (1999) *The Egyptian NGO Sector: Prospect and Challenges*, in: Civil Society, August 1999 (<http://www.ibnkhaldun.org/newsletter/1999/aug/essay2.html>), abgerufen am 03.02.2002, S. 7. Eine Liste der insgesamt 17 Teilnehmer an den Diskussionsrunden und der 8 Mitglieder des Komitees findet sich in *Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāriya* (Hrsg.) (2000): *Al-muḡtama' al-madanī wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 1999*, Kairo: *Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāriya*, S. 73-74. In dem Komitee sind danach vertreten: Fathi Nagib (*Fathī Naḡīb*), Berater des Justizministers; Hisham Sadiq (*Hišām Ṣādiq*) von der *Ġam'iyat at-tanwīr* in Alexandria; Muna Zulfiqar, hier in ihrer Eigenschaft als Vertreterin der *Al-ġam'īya al-miṣriya li-s-sukān wa-t-tanmīya*; Ahmad Al-Borai (*Aḥmad al-Buraī*), Juraprofessor an der Universität Kairo; Amir Salem vom *Markaz ad-dirāsāt wa-l-ma'ūmāt al-qānūniya li-ḥuqūq al-insān*; Tariq Ali Hasan (*Tāriq Ālī Ḥasan*) von der *Muassasat zaynab ʿālī ḥaṣan*; Muhammad al-Gundi (*Muḥammad al-Ġundī*) ohne genannte Zugehörigkeit und Adil Abu Zahra (*ʿĀdil Abū Zahra*) von der *Ġam'iyat al-baya* in Alexandria.

Behörden müssten von den NGOs gerichtlich angegriffen werden (statt dass die Behörden sie begründen müssten), was Jahre in Anspruch nehmen könne, und schließlich müsse ausländische Unterstützung jedes Mal ausdrücklich genehmigt werden, ohne dass dafür Fristen gesetzt worden seien.¹⁵⁰

Im Parlament wird der Entwurf zwei Tage lang erhitzt debattiert, während auf der Straße demonstriert wird und drei Aktivistinnen in den Hungerstreik treten, um die Verabschiedung des Gesetzes zu verhindern.¹⁵¹ Schließlich beendet nach Darstellung der *Cairo Times* der damalige Premierminister Kamal al-Ganzuri mit einem Wutausbruch die Debatte und fordert die Parlamentsmitglieder auf, dem Gesetz nun ohne weitere Debatten zuzustimmen. Dies geschieht auch. Daraufhin wird eine von 500 Intellektuellen und Künstlern sowie fünf Menschenrechtsorganisationen unterzeichnete Petition an Präsident Mubarak gerichtet, das Gesetz nicht zu unterzeichnen. Ohne Erfolg, das Gesetz tritt in der Form, wie es dem Parlament vorgelegt worden war, in Kraft.¹⁵² Von offizieller Seite wird dazu verlautbart, man wolle mit dem Gesetz die ausländische Finanzierung „systematisieren“ und mehr lokale finanzielle Unterstützung der Vereinigungen anregen. „Gefühle der nationalen Zugehörigkeit und Identität“ sollten verstärkt und die „Versuche bestimmter dritter Parteien, die ägyptische Gesellschaft zu durchdringen“ unterbunden werden. Dafür werde die größere Transparenz sorgen, die durch das Gesetz hergestellt würde.¹⁵³

Einige oppositionelle Zeitungen greifen das neue Gesetz scharf an. Es wird als „Gesetz zur Knebelung der Vereinigungen“ bezeichnet, der Opposition solle damit „der Mund gestopft werden“. Der Entwurf, der dem Parlament vorgelegt worden sei, weiche erheblich ab von demjenigen, auf den man sich in den gemeinsamen Sitzungen mit dem Sozialministerium geeinigt habe.¹⁵⁴ Die regierungsnaher Publikationstätigkeit behält dagegen die Darstellung der Sozialministerin bei, es habe sich um einen partizipativen Prozess gehandelt und das Gesetz sei ein Fortschritt gegenüber dem alten. In einer Ausgabe der *Strat-*

¹⁵⁰Kandil, Amani (1999) *The Laws of Non-Governmental Organizations: A Comparative, International Perspective. A Study of the Egyptian Draft Law (Now Law) in the Arab and International Context*, Kairo: Group for Democratic Development, S. 12.

¹⁵¹Eine ausführliche Darstellung sowohl des damals vorgelegten Gesetzesentwurfs als auch der Ereignisse um die Parlamentsdebatte findet sich in *Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāriya* (Hrsg.) (2000): *Al-muḡtamaḥ al-madanī wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 2000*, Kairo: *Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāriya*, S. 31-36.

¹⁵²a. a. O., S. 11-12 und *Cairo Times*, Juni 1999.

¹⁵³Abd El-Wahab, Ayman El-Sayed (2000) *The Law on Non-Governmental Associations. Towards the Stimulation of Civil Society in Egypt*, Kairo: Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Kurسات Istratijiya (Strategic Papers) 89, S. 18.

¹⁵⁴Vgl. Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 327-329.

tegic Papers des Al-Ahram Center heißt es, mit dem Gesetz sei „einer der freundlicheren Entwürfe“ verabschiedet worden, der für eine „Philosophie der Freiheit und Verantwortlichkeit“ stehe.¹⁵⁵

Die an der Debatte und den runden Tischen im Ministerium beteiligten NGOs setzen ihre Aktivitäten nunmehr gegen das neue Gesetz fort. Es folgen weitere Publikationen, Seminare und Konferenzen, die nahezu unverändert zur alten Diskussion das neue Gesetz kritisieren.¹⁵⁶ Das Gesetz wird von den meisten NGOs abgelehnt, ein Großteil der NGOs weigert sich zunächst, sich unter dem neuen Gesetz registrieren lassen. Das Ministerium setzt daraufhin eine Frist, bis zu deren Enddatum sich alle Organisationen registriert haben sollten. Wie schon 1964 sollen alle privaten Organisationen ihre Neuzulassung unter dem neuen Gesetz beantragen. Wenn dies nicht geschehe, so das Ministerium, könne die betreffende Organisation als aufgelöst betrachtet werden.¹⁵⁷

Kurz vor Ablauf des Ultimatums kommt es offensichtlich zu einem Treffen zwischen einigen der beteiligten NGOs und Vertretern des Sozialministeriums. Nach Aussage einer Aktivistin wird dort vereinbart, dass der Registrierungsantrag dieser NGOs vom Ministerium akzeptiert würde, wenn sie einen solchen stellen würden (und damit das Gesetz legitimieren würden). Dieses Treffen soll kurz vor einem Besuch der damaligen

¹⁵⁵ Abd El-Wahab, Ayman El-Sayed (2000) *The Law on Non-Governmental Associations. Towards the Stimulation of Civil Society in Egypt*, Kairo: Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Kurasat Istratijiya (Strategic Papers) 89, S. 17.

¹⁵⁶ Die EOHR veröffentlicht einen Bericht zum neuen Gesetz Nr. 153/1999, in dem detailliert alle Kritikpunkte daran aufgezählt werden: Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (1999) *By Direct Order. Assassination of Civil Society in Egypt*, (<http://www.derechos.org/human-rights/mena/eohr/civil.html>), abgerufen am 08.02.2002. Eine Sonderausgabe der Zeitschrift der EOHR, *ḥuqūq al-insān*, beschäftigt sich im Juli 1999 mit dem neuen Gesetz. Das Gesetz wird abgedruckt, einzelne Artikel werden diskutiert, Argumente verschiedener an der Diskussion Beteiligter werden dargestellt. Auch die Juni 1999-Ausgabe von *Civil Society*, der Zeitschrift des Ibn Khaldun Center, beschäftigt sich in einer Sonderausgabe mit der neuen Gesetzgebung. In der CIHRS-Zeitschrift *Ruwāq Arabī* Nr. 17 aus dem Jahr 2000 wird das Gesetz im Vergleich zur NGO-Gesetzgebung in anderen arabischen Ländern diskutiert. Das Land Center for Human Rights legt seinen Standpunkt in einem Bericht dar: Land Center for Human Rights (Hrsg.) (1999) *A View Regarding the State of the Human Rights Movement in Egypt Following the Approval of the New NGO Law No. 153 of 1999*, (<http://www.geocities.com/lrrc.geo/NGO/landcenter.htm>), abgerufen am 31.01.2002. Das Arab Program for Human Rights Activists führt im Jahr 2000 einen Workshop zum Gesetz durch, dessen Dokumentation in englischer Sprache, ergänzt um Zitate aus der Presse und vom Verfassungsgericht, veröffentlicht wird: Arab Program for Human Rights Activists (Hrsg.) (2001) *For a Democratic Law on Public Associations. For Partnership. Against Tutelage*, Kairo: Arab Program for Human Rights Activists. Eine ausführliche Dokumentation des Workshops existiert auch in arabischer Sprache: *Nāyil, Šābir* (2001): *Ḥawla mustaqbal al-amal al-ahlī fī miṣr. Amāl al-wurša al-ḥāṣṣa bi-qānūn al-ḡamā'iyāt wa-l-mu'assasāt al-ahlīya*, 3.-4. uktūbir 2000, Kairo: *Al-barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*.

¹⁵⁷ Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 322.

UN-Menschenrechtskommissarin Mary Robinson in Ägypten stattgefunden haben. Die fünf nach dem Treffen registrierten NGOs hätten als Vorzeige-Organisationen gedient, um Robinson das Gesetz auf positive Weise präsentieren zu können, so die Aktivistin. Diese habe das Gesetz dann auch gelobt. In der *Rūz al-Yūsuf* wird ebenfalls ein „geheimes“ Treffen zwischen Sozialministerin und einigen NGOs beschrieben. Das Treffen habe am 5. Juni stattgefunden, auf Einladung von Amir Salim, Direktor des LRRC. Ergebnis sei gewesen, dass acht NGOs dem neuen Gesetz zugestimmt hätten. Dabei sei die Registrierung auch innerhalb dieser NGOs umstritten gewesen. In einer der NGOs habe sie zu einer Spaltung der Organisation geführt. Einige Mitglieder hätten ohne Wissen der anderen die Registrierung der NGO beantragt, woraufhin die anderen eine neue Organisation gegründet hätten. Die Meinungsverschiedenheit in der EOHR jedoch habe in dem abschließenden Beschluss gemündet, „das Gesetz von innen zu verändern“.¹⁵⁸ Die Nachricht vom Registrierungsgesuch der EOHR wird denn auch von der Sozialministerin auf einer Pressekonferenz wie „eine Bombe“ fallen gelassen, wie die *Cairo Times* berichtet. Sie sei als Legitimierung des neuen Gesetzes aufgefasst worden, schließlich sei die EOHR die älteste und bekannteste ägyptische Menschenrechtsorganisation.¹⁵⁹

Nach Darstellung eines Vertreters einer der damals neu registrierten NGOs hat dagegen Robinsons Besuch erst die Registrierung der „umgefallenen“ NGOs angestoßen. Sie habe das Gesetz positiv bewertet und die Geberorganisationen dazu aufgefordert, nur noch mit legal registrierten NGOs zusammen zu arbeiten. In dieser Zeit hätten die Geberorganisationen aufgrund der unsicheren Rechtslage keine Mittel mehr vergeben, was bei vielen NGOs zu finanziellen Nöten geführt habe. Die Aussicht, wieder gefördert werden zu können, sei eine starke Motivation gewesen, sich registrieren zu lassen. Zu einer längeren Auseinandersetzung um diese Vorgänge kommt es jedoch in der Folge nicht. Zwei Tage vor Ablauf des Ministerium-Ultimatums urteilt das Verfassungsgericht, das Gesetz sei nicht verfassungsgemäß und beendet damit die Spekulationen über die Registrierungen.

Es folgt eine Phase der Unsicherheit, in der sich NGOs sowohl unter dem alten Gesetz Nr. 32/964 registrieren lassen als auch unter dem neuen, als nicht verfassungsgemäß beurteilten Gesetz Nr. 153/1999. Im Jahr 2002 wird dann Gesetz Nr. 84/2002 erlassen. Die neue Sozialministerin Amina al-

¹⁵⁸*Rūz al-Yūsuf*, 03.-09.07.1999, S. 36-37. Berichte über das mysteriöse Treffen zwischen Sozialministerin und NGO-Vertretern haben auch Eingang in westliche Medien gefunden, es wird von Lübben und Fawzy recht blumig beschrieben in Fawzy, Essam und Lübben, Ivesa (1999) *Rückfall in die Untertanengesellschaft: Das neue ägyptische Vereinsgesetz*, in: INAMO, 1999, Nr. 19, S. 29-33, S. 32.

¹⁵⁹*Cairo Times*, Juni 1999.

Gundi verkündet, das neue Gesetz lehne sich an das Gesetz Nr. 153/1999 an, es enthalte jedoch einige neue Artikel, die die Arbeit der NGOs „effektiver“ machen werde. Die Freiheit der NGOs werde durch das Gesetz vergrößert. Al-Gundi geht nach dem gleichen Muster wie ihre Vorgängerin vor: Ein Komitee wird gebildet und einige wenige Treffen mit NGOs abgehalten, deren Vorschläge in der Folge kaum verhohlen als völlig irrelevant für den tatsächlichen Entwurf abgetan und ignoriert werden. Darauf reagieren die beteiligten NGOs wiederum mit Kritik. Dem Präsidenten des *mağlis aš-šaʿb* wird ein Bittbrief vorgelegt, der von verschiedenen Oppositionsparteien und 19 NGOs unterzeichnet ist und ihn dazu auffordert, den Gesetzesentwurf nicht übereilt dem Parlament vorzulegen, sondern zuvor in einen demokratischen Dialog mit NGO-Vertretern zu treten. Der Entwurf wird dem Parlament dennoch vorgelegt. Thema der Parlamentsdebatte über das Gesetz ist erneut v.a. die ausländische Finanzierung von NGOs. Einige Parlamentarier sprechen sich wiederum grundsätzlich dagegen aus, NGOs überhaupt zu erlauben, ausländische Gelder einzuwerben. Dies führe nur dazu, dass NGOs „destruktive Ideen entwickelten“ und „terroristischen Aktivitäten“ nachgingen.¹⁶⁰ Ein Abgeordneter der *Ahrār*-Partei argumentiert, die NGOs erhielten Geld aus dem Ausland, damit sie Berichte schreiben könnten, die gegen das nationale Interesse seien. Bestimmte NGO-Direktoren seien damit reich geworden, Spenden aus dubiosen Kreisen anzunehmen. Andere Abgeordnete weisen darauf hin, dass auch NDP-nahen NGOs das Einwerben von ausländischem Geld verboten werden sollte. Die Diskussionen erweisen sich als ergebnislos, dem Gesetz wird letztendlich zugestimmt.¹⁶¹

In der Presse wird die Gesetzesänderung erneut v.a. mit Blick auf die ausländische Finanzierung ägyptischer NGOs thematisiert. In verschiedenen Artikeln heißt es, dass besonders die ausländische Unterstützung einer neuen Regelung bedurft hätte, da die diesbezüglichen aktuellen Entwicklungen im alten Gesetz nicht hätten berücksichtigt werden können. Dies wird als auch offizieller Grund für die Gesetzesänderung angegeben.¹⁶² Erneut beginnt

¹⁶⁰So die Darstellung von El-Razzaz, Rania (2004) *Law 84 of 2002 and its Significance for Foreign Funding of Egyptian NGOs*, in: NGO Service Center (Hrsg.) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center: S. xxi.

¹⁶¹Tadros, Mariz (2002b) *Governing the Non-Governmental*, in: Al-Ahram Weekly Online, 06.-12.06.2002, Nr. 588 (<http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/588/eg1.htm>), abgerufen am 05.06.2002; Tadros, Mariz (2002a) *Fighting for Civil Space*, in: Al-Ahram Weekly Online, 06.-12.06.2002, Nr. 589 (<http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/589/eg4.htm>), abgerufen am 10.06.2002; Essam el-Din, Gamal (2002) *NGO Bill Enacted Into Law*, in: Al-Ahram Weekly Online, 06.-12.06.2002, Nr. 589 (<http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/589/eg3.htm>), abgerufen am 10.06.2002.

¹⁶²al-Ahram, 26.05.2002, 31.05.2002 und 04.06.2002; *al-Ahrār*, 30.05.2002; *Ahbar al-Yaum*, 15.06.2002.

auch die Publikations- und Konferenztätigkeit der NGOs. Mehrere NGOs geben kritische Studien zum neuen Gesetz heraus.¹⁶³ Pressemitteilungen werden verschickt, in denen v.a. kritisiert wird, dass das neue Gesetz den Behörden nach wie vor das Recht einräume, Registrierungen abzulehnen und NGOs zu schließen, dass alle Aktivitäten der NGOs, einschließlich der Einwerbung von Mitteln und der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, der Genehmigung der Behörden bedürften, dass politische Betätigung verboten sei und dass die personelle Besetzung der Verwaltungsräte und Vorstände von den Behörden verändert werden könne. Das neue Gesetz sei schlimmer als seine Vorgänger, meinen NGO-Vertreter.¹⁶⁴ Eine Gesamtbewertung des neuen Gesetzes soll hier nicht vollzogen werden, im Folgenden werden jedoch die Einzelheiten daraus dargestellt, die direkt mit der externen Förderung in Zusammenhang stehen.

7.4.2 Regelung der externen Förderung

Seit Beginn der externen Förderung der Demokratie- und Menschenrechts-NGOs versucht die ägyptische Regierung, diese zu erschweren, zu unterbinden oder sie in Bahnen zu lenken, die ihrer Kontrolle zugänglich sind. Die gesetzliche Regelung der externen Förderung ist hier einzuordnen. Im Jahr 1995, parallel zu der oben dargestellten Kampagne gegen die NGOs, führt der ägyptische Außenminister eine Reihe von Gesprächen mit Vertretern verschiedener Botschaften in Kairo. Diese sollen sich dafür einsetzen, dass Geberorganisationen aus ihren Herkunftsländern keine NGOs mehr fördern oder die Förderung über das Sozialministerium abwickeln.¹⁶⁵ Grund für diese Gespräche ist wohl die zunehmende Förderung von Organisationen, die nicht dem Zugriff des Sozialministeriums unterliegen. Entwicklungshilfegelder aus dem sozialen und dem Wohlfahrtsbereich werden größtenteils über das Sozialministerium selbst oder über große Organisationen, die der Kontrolle des Ministeriums unterstellt sind, wie der *Social Fund for Development*, verteilt.

¹⁶³ *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2005): *Ruṣīya naqdīya li-qānūn al-ḡamṣīyāt*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*; Hasan, Ṣabrī Muḥammad (2003): *Mādā baḍa l-qānūn? Ad-dawla, al-muḡtamaʿ al-madanī, al-qānūn*, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-ʿarabī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*; Uṭmān, as-Sayyid ʿAwaḍ (2002): *Al-ḥaqq fī t-taḡammuʿ as-silmī wa-takwīn al-gamṣīyāt al-ahlīya. Tanāquḍ falsafat at-taqyīd wa falsafat at-tahrīr*, Kairo: *Ḡamṣīyat al-musāʿada al-qānūnīya li-ḥuqūq al-insān*.

¹⁶⁴ Gauch, Sarah (2003) *Egyptian Human Rights Take a Hit with Tough New Law*, in: *The Christian Science Monitor*, 20.06.2003 (<http://www.csmonitor.com/2003/0620/p07s01-wome.htm>), abgerufen am 26.06.2003; Tadros, Mariz (2002a) *Fighting for Civil Space*, in: *Al-Ahram Weekly Online*, 06.-12.06.2002, Nr. 589 (<http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/589/eg4.htm>), abgerufen am 10.06.2002.

¹⁶⁵ O.A. (1996c) *Human Rights Activists: Spies or Allies on Terrorism?! in: Sawasiyah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 15–17, hier: S. 15-16.

Frühere Versuche von Gebern, beispielsweise von USAID, diese Kanäle zu umgehen, stoßen auf wenig Gegenliebe bei der ägyptischen Regierung, insbesondere beim Innenministerium.¹⁶⁶

Diese Kontrollmöglichkeiten will sich das Ministerium offensichtlich auch im Bereich der direkten NGO-Förderung verschaffen. Es ist jedoch nicht so, dass erst durch das neue Gesetz die externe NGO-Förderung geregelt wird, wie die offizielle Darstellung lautet. Denn entgegen der offiziell verbreiteten Meinung, die externe Förderung sei mit dem neuen Gesetz erstmals geregelt worden, gibt es auch in den zwei Vorläufergesetzen ganz ähnliche Regelungen. In Gesetz Nr. 32/1964 ist es Art. 78, der den Erhalt ausländischer Gelder von einer Genehmigung des Sozialministeriums abhängig macht, in Gesetz Nr. 153/1999 sieht Art. 61 die gleiche Regelung vor. Das Verbot der Einwerbung ausländischer Mittel ohne Genehmigung ist also nicht neu. Neu ist nur, dass dieses Verbot nun gekoppelt ist mit dem Zwang zur Registrierung als NGO beim Sozialministerium für alle Organisationen, die nach ihren Aktivitäten als NGO bezeichnet werden können. Es sind von dem neuen Gesetz also auch diejenigen Organisationen betroffen, die sich zuvor der Kontrolle durch das Sozialministerium entziehen können, da sie nicht als NGOs registriert sind. Die Gesetzesänderung, in die seitens der NGOs und seitens vieler Geber so viele Jahre und so viel Zeit und Mühe investiert werden, läuft damit auf ein Gesetz hinaus, das in seiner jetzigen Form nicht viel mehr beinhaltet als eine Veränderung zugunsten der Bedürfnisse des Sozialministeriums.

Im aktuellen Gesetz Nr. 84/2002 ist es Art. 17, der den Erhalt von Mitteln aus dem Ausland regelt. Der Artikel bestimmt, dass jede Organisation das Recht hat, mit Billigung (*bi-muwāfaqa*) des Sozialministeriums in Ägypten Mittel einzuwerben. Nicht erlaubt ist der Erhalt von jeglichen Mitteln aus dem Ausland ohne Genehmigung des Ministeriums (*illa bi- idn*).¹⁶⁷ Art. 76 legt die Strafen fest, die für einen Verstoß gegen das Gesetz vorgesehen sind. Sechs Monate Gefängnisstrafe oder eine Geldstrafe von 1.000 EGP sind für den illegalen Erhalt ausländischer Mittel vorgesehen.¹⁶⁸

Beide Artikel werden sofort nach Inkrafttreten des Gesetzes von NGO-Vertretern kritisiert. Daraufhin wird nach längerer Diskussion ein weiterer

¹⁶⁶Sullivan gibt einen kurzen Hinweis darauf, in Bezug auf religiöse Vereinigungen, vgl. Sullivan, Denis J. (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Florida: University Press of Florida, S. 93. An anderer Stelle stellt er die Abwicklung von USAID-Mitteln über das Sozialministerium detailliert dar, vgl. a. a. O., S. 121-123.

¹⁶⁷Wazīrat aṣ-ṣinā'a wa-t-tanmīya at-tiknūlūǧīya, al-haya al-āmma li-ṣu'ūn al-maṭābi' al-amīriya (Hrsg.) (2003): *Al-qānūn raqm 84 li-sana 2002 bi-'ṣdār qānūn al-ǧam'īyāt wa-l-mu'assasāt al-ahlīya wa-l-āiḥatuhu at-tanfīdīya*, Kairo: Al-maṭābi' al-amīriya, S. 11. Im folgenden wird dieses Gesetz abgekürzt mit Qanun 84.

¹⁶⁸a.a.O., S. 28.

Artikel hinzugefügt, Art. 56. Vereinigungen haben nach dem Wortlaut dieses Artikels das „Recht, Spenden von ausländischen Organisationen oder Büros anzunehmen, deren Aktivität in Ägypten nach den Abkommen, die mit ihnen getroffen wurden, erlaubt ist. Dies geschieht auf eine Weise, die in Art. 3, 4 und 5 der Durchführungsbestimmungen festgelegt ist, unter der Bedingung, dass die Vereinigung die zuständige Abteilung der Behörde über Höhe der Spende und die Spenderorganisation informiert“.¹⁶⁹ An diesem hinzugefügten Artikel wird nun (nicht zu Unrecht) kritisiert, dass er Art. 17 des Gesetzes widerspreche und unklar bleibe, welche Regelung welche aufhebe. El-Razzaz zitiert hierzu einen Vertreter des Sozialministeriums mit der Aussage, es sei doch vollständig deutlich, dass das Gesetz auf die Durchführungsbestimmungen verweise und dass damit kein Widerspruch vorhanden sei. El-Razzaz merkt hierzu an, dass dennoch Unsicherheit bestünde. Der Artikel verursache nach wie vor einige Verwirrung. Sie beschreibt den Fall einer NGO, der von einer ausländischen Botschaft in Ägypten Geld zugesagt worden war. Diese Botschaft bestand darauf, eine Genehmigung des Sozialministeriums vorgelegt zu bekommen. Die NGO erhielt jedoch auf ihre Anfrage keine Antwort vom Ministerium. Diesen Sachverhalt erklärt ein Vertreter des Ministeriums wie folgt: Botschaften würden nicht unter Art. 56 fallen. Dort seien nur internationale Organisationen wie die *Ford Foundation*, CIDA, CARE u.a. gemeint, die mit der ägypt. Regierung einzelne Abkommen abgeschlossen hätten. Nicht davon betroffen seien ausländische Botschaften.¹⁷⁰ Dazu wird allerdings im Gesetz nichts gesagt. In den genannten Artikeln der Durchführungsbestimmungen 3, 4 und 5 ist lediglich die Rede von „ausländischen Organisationen“. Es wird erläutert, dass diese dazu verpflichtet seien, ihre Aktivitäten in Ägypten beim Außenministerium genehmigen zu lassen, und in welcher Form dies zu geschehen habe.

Wie auch immer dieser Fall beurteilt wird, es wird daran deutlich, welche Windungen die Diskussion um das NGO-Gesetz nimmt, und welche Unklarheiten herrschen. Es scheint sich jedoch in der Interpretation des neuen Gesetzes die Ansicht durchgesetzt zu haben, dass bei den genannten Artikeln grundsätzlich zwei Fälle zu unterscheiden sind: In einem Fall hat die Geberorganisation selbst ein Abkommen mit der ägyptischen Regierung, das ihre Aktivitäten in Ägypten regelt. Dann kann eine NGO bei ihr ohne vorherige Genehmigung Mittel beantragen und diese verwalten. Das Ministerium muss jedoch davon in Kenntnis gesetzt werden. Im anderen Fall handelt es sich um eine Geberorganisation, die kein Abkommen mit der ägyptischen Regierung

¹⁶⁹a.a.O., S. 75.

¹⁷⁰El-Razzaz, Rania (2004) *Law 84 of 2002 and its Significance for Foreign Funding of Egyptian NGOs*, in: NGO Service Center (Hrsg.) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. xxv f.

hat. In diesem Fall muss eine Genehmigung des Ministeriums eingeholt werden, wenn Projekte mit ihrer Unterstützung durchgeführt werden sollen. Daraufhin soll das Ministerium nach der Interpretation von El-Razzaz Informationen über den Geber und „various clearances from security and other administrative bodies“ einholen. Wenn der Antrag abgelehnt werde oder keine Antwort des Ministeriums erfolge, könne sich die NGO an ein Schlichtungskomitee wenden.¹⁷¹

Wie sieht nun die Prozedur der Mitteleinwerbung konkret aus, was darf man sich unter „various clearances from security and other administrative bodies“ vorstellen? Im Text der Durchführungsbestimmungen ist die Prozedur, die für die Beantragung einer Erlaubnis, ausländische Mittel einzuwerben, erforderlich ist, folgendermaßen beschrieben: Zunächst muss ein schriftlicher Antrag an das Sozialministerium gerichtet werden. Im Antrag müssen laut Gesetz Namen und Sitz des Gebers oder dessen Repräsentanten im Land genannt werden, seine Aktivitäten und Ziele beschrieben werden, die Höhe der beantragten Summe genannt werden, sowie Informationen darüber gegeben werden, welche Hilfsmittel gespendet werden.¹⁷²

Der Zeitrahmen für das Genehmigungsverfahren im Sozialministerium liegt bei 60 Tagen, wie Art. 58 der Durchführungsbestimmungen festlegt. In dieser Zeit muss eine Entscheidung gefällt werden.¹⁷³ Die Formulierung mit der 60-Tage-Frist wird vom Ministerium offensichtlich so ausgelegt, dass nur irgendeine Entscheidung innerhalb dieser Frist getroffen werden müsse, ggf. auch die Entscheidung, noch mehr Zeit für eine Entscheidung zu benötigen. Was wie eine Satire erscheint, wird jedoch von den Beteiligten ernsthaft diskutiert. El-Razzaz bezeichnet es als „Klärung“ des Sachverhalts, dass ein Ministeriumsangehöriger die folgende Meinung vertritt:

„Although Article 58 only obliges the ministry to make ‚a final decision [on an NGO request for funding] . . . within sixty days from the date of its submission‘, it does not oblige the ministry to issue final *approval* of a foreign grant within this time period. In other words, within the 60-day period, MOSA [d.h., das Sozialministerium] can send a letter to the NGO saying, ‚Wait, we have a problem here and we still need to investigate the organization that you are receiving the grant from‘. In that case, the NGO must wait for a fi-

¹⁷¹a. a. O., S. xxiii-xxiv.

¹⁷²Qanun 84, S. 76.

¹⁷³a.a.O., S. 76. Wörtlich heißt es in dem Gesetz: „*wa yağib al-batt fi ʔ-ʔalab hilāl sittīn yawman min tāriḥ ʔaḡdīmihī*“, also: „die Entscheidung über den Antrag muss innerhalb von 60 Tagen nach Datum der Antragstellung getroffen werden“.

nal approval from the ministry that could take an indefinite period of time.“¹⁷⁴

Angesichts dieser Auslegungsvariationen verwundert es nicht, dass in der Praxis die unterschiedlichsten Versionen darüber existieren, wie der Genehmigungsprozess für die Mittelbeantragung bei ausländischen Geberorganisationen nun vor sich gehen soll bzw. tatsächlich vor sich geht. In einem Interview wird der Prozess der Genehmigung folgendermaßen beschrieben: Bei der lokalen Niederlassung (*mudīriya*) des Sozialministeriums wird ein Antrag auf Genehmigung gestellt. Diesem Antrag werden beigelegt: Informationen zur Geberorganisation, Einzelheiten zum beantragten Projekt, Bescheinigung der Bank, dass das Geld überwiesen wurde, Genehmigung des Ministeriums für internationale Zusammenarbeit, Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrates der NGO, in dem der Projektantrag angenommen wird, und schließlich eine Kopie des Antrags, der an die Geberorganisation gerichtet wurde. Wenn alle Unterlagen eingereicht sind, habe das Ministerium 60 Tage Zeit, darauf zu antworten. Wenn keine Antwort erfolge, sei der Antrag abgelehnt.

Von der Mitarbeiterin einer anderen NGO wird die Lage wieder etwas anders beschrieben:

„Bei der Finanzierungs-Prozedur müssen wir beim Sozialministerium anfragen oder es informieren. Vor unserer Registrierung als NGO mussten wir gar niemanden fragen. Seit unserer Registrierung fragen wir direkt beim Ministerium an. [...] Die Prozedur zur Genehmigung von Geld aus dem Ausland dauert dort ungefähr zwei bis drei Monate. Wir schreiben einen Brief mit den Unterschriften unserer Direktorin und eines Mitglieds des *mağlis al-umanā*, das ist alles. Zuerst wird die Bewerbung im *mağlis al-umanā* diskutiert, dieser hat allerdings bisher immer zugestimmt. Dann bewerben wir uns beim Geldgeber. Dann schicken wir den Brief ans Sozialministerium. Dann richten wir das Bankkonto ein und der Geber zahlt das Geld ein. Dann kommt die Genehmigung vom Sozialministerium, und danach können wir über das Geld verfügen.“

Zu diesem Fall sollte noch erwähnt werden, dass das Mitglied des *mağlis al-umanā*, das die Anträge an das Ministerium mit unterschreibt, gleichzeitig in

¹⁷⁴El-Razzaz, Rania (2004) *Law 84 of 2002 and its Significance for Foreign Funding of Egyptian NGOs*, in: NGO Service Center (Hrsg.) (2004) *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center, S. xxvi. Hervorhebung und englischsprachige Erläuterung in eckigen Klammern im Original.

einer Abteilung eines der nationalen Räte tätig ist und somit über gute Beziehungen zur Regierung verfügen dürfte. Es liegt nahe, dass die Prozeduren beschleunigt und vereinfacht werden, wenn solche Personen beteiligt sind. Insgesamt scheint es weniger von den gesetzlichen Regelungen abzuhängen, wie die Beantragungsverfahren de facto abgewickelt werden als von Interpretationen beteiligter Sachbearbeiter, Präferenzen der Sicherheitsdienste und guten Verbindungen in das Ministerium.

7.4.3 Die Rolle der Geber

Dem gesetzlichen Rahmen für nichtstaatliche Organisationen wird in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren international viel Aufmerksamkeit geschenkt. Viele Geberorganisationen setzen bei ihren Bemühungen um positive Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft bei der Gesetzgebung an. Der Gedanke dahinter lautet, dass mit geeigneten Gesetzen für Bürgerorganisationen eine strukturelle Voraussetzung für eine verbesserte Beteiligung der Bürger geschaffen wird. Darauf wird viel Mühe verwendet, und zahlreiche Geberorganisationen produzieren vielfältiges Material, um das Thema NGO-Gesetzgebung zu forcieren. Die Weltbank gibt 1997 ein Handbuch heraus mit dem Titel „Handbook on Good Practices For Laws Relating to the Nongovernmental Organizations“, vom *Open Society Institute* werden ebenfalls 1997 „Guidelines For Laws Affecting Civic Organizations“ veröffentlicht. Civicus gibt im selben Jahr eine Studie zu „Legal Principles for Citizen Participation“ heraus. 1999 organisiert die Friedrich-Naumann-Stiftung gemeinsam mit der Weltbank eine Konferenz in Amman, um über Möglichkeiten der Gesetzgebung für arabische NGOs zu diskutieren. Adamson beschreibt für Usbekistan und Kirgistan, dass internationale Geberorganisationen dort eine neue NGO-Gesetzgebung durchgesetzt hätten.¹⁷⁵ Dies sind nur einige Beispiele unter vielen. Es ist ein üblicher Bestandteil der Zivilgesellschaftsförderung in vielen Ländern, zunächst auf eine Liberalisierung der entsprechenden Gesetzgebung hinzuwirken. Qandil legt im Jahresbericht zu arabischen NGOs für das Jahr 2002 eine interessante Übersicht über die NGO-Gesetzgebung in verschiedenen arabischen Ländern

¹⁷⁵Adamson, Fiona B. (2002b) *International Democracy Assistance in Uzbekistan and Kyrgyzstan: Building Civil Society from the Outside?* in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.) *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 177–206, S. 197. Die internationale Arbeit habe eine strukturelle Veränderung bewirkt, und habe Wirkung für einen „symbolischen Wandel“ gezeigt. Allerdings bemerkt Adamson auch, dass diese Gesetze de facto nicht umgesetzt worden seien.

vor.¹⁷⁶ Darin werden sechzehn arabische Länder aufgeführt und jeweils angegeben, aus welchem Jahr die Gesetzgebung für Bürgerorganisationen stammt, ob „Registrierungsfreiheit“ herrscht¹⁷⁷, wer das Recht zur Auflösung einer Organisation besitzt und ob die Regierung der Art der Finanzierung der Organisation zustimmen muss. Interessant an dieser Übersicht ist, dass viele der darin aufgeführten Länder im Verlauf 1990er Jahre oder um die Jahrtausendwende herum Gesetze oder Gesetzesänderungen zur Regelung von NGO-Aktivitäten erlassen.¹⁷⁸ Qandil vertritt die Ansicht, dass die Verabschiedung neuer NGO-Gesetze in den vier Ländern Palästina, Jemen, Marokko und Ägypten eine Folge des „enormen Drucks“ gewesen sei, der dort aufgrund der Einschränkung der Freiheiten der Zivilgesellschaft entstanden sei. Aus diesem Grund sei es zu Spannungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat gekommen, die eine neue Gesetzgebung erforderlich gemacht hätten.¹⁷⁹ Genau diese vier Länder gehören jedoch auch zu den von internationalen Gebern am meisten geförderten arabischen Ländern, während die Länder, in denen keine internationalen Bemühungen zur Demokratieförderung zu verzeichnen sind (wie beispielsweise Saudi-Arabien), keine neuen NGO-Gesetze vorgelegt haben bzw. in der Liste gar nicht aufgeführt werden.

In Ägypten bemühen sich die internationalen Geber ebenfalls seit Langem um eine Änderung des NGO-Gesetzes. Insbesondere USAID wird in diesem Zusammenhang häufig erwähnt. Sullivan und Abed-Kotob schildern, dass USAID-Beamte über mehrere Jahre hinweg immer wieder versucht hätten, die ägyptische Regierung dazu zu bewegen, das Gesetz Nr. 32/1964 zu ändern und gesellschaftlichen Organisationen mehr Autonomie zuzugestehen.¹⁸⁰ Brouwer berichtet, USAID habe viel Geld dafür ausgegeben,

¹⁷⁶ *Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya* (Hrsg.) (2004): *At-taqrīr as-sanawī at-tānī li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2002*, Kairo, S. 14.

¹⁷⁷ Zu diesem Punkt wird in dem Bericht erläutert, Registrierungsfreiheit bedeute, dass einer Organisation durch das bloße Hinterlegen ihrer Dokumente bei der verwaltenden Stelle und ohne Abwarten der offiziellen Zustimmung ein legaler Status (*waḍʿa qānūnī*) zukomme und sie ihre Arbeit aufnehmen könne – eine Formulierung, die verschiedene Interpretationen zulässt und verschiedene Implikationen hat. Erstens wird die Pflicht zur Registrierung nicht thematisiert, diese wird als selbstverständlich impliziert. Zweitens muss die Zustimmung der Verwaltung nach dieser Darstellung wohl doch zu irgendeinem Zeitpunkt erfolgen – die Organisation muss nur nicht darauf warten, um ihre Arbeit aufzunehmen. Drittens kann „ein legaler Status“ vieles bedeuten. Im Fall Ägyptens setzt Qandil in das Feld zur Registrierungsfreiheit ein „ja“ ein, was erstaunlich, wenn nicht sogar falsch ist. Das Gesetz Nr. 84/2002 sieht vor, dass die Registrierung einer Organisation erfolgen muss, bevor sie ihre Arbeit aufnehmen kann.

¹⁷⁸ Diese sind in chronologischer Reihenfolge Algerien: 1990, Tunesien: 1992, Sudan: 1995, Qatar: 1998, Palästina: 2000, Marokko: 2001, Libyen: 2001, Jemen: 2001, Ägypten: 2002.

¹⁷⁹ a.a.O., S. 13.

¹⁸⁰ Sullivan, Denis J. und Abed-Kotob, Sana (1999) *Islam in Contemporary Egypt. Civil Society vs. the State*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 131.

Studien über mögliche alternative Gesetzesentwürfe erstellen zu lassen, sei aber nicht erfolgreich gewesen, diese dann durchzusetzen.¹⁸¹ USAID habe sich bemüht, auf das NGO-Gesetz in Ägypten Einfluss zu nehmen, sei aber gescheitert und wolle nach der Verabschiedung auch keinen Druck mehr ausüben, schreibt Sayyid.¹⁸² Das neue Gesetz wird jedoch seitens der US-Regierung nicht ganz widerstandslos akzeptiert. Der damalige Sprecher des US-Außenministeriums James Rubin verkündet nach Verabschiedung des Gesetzes Nr. 153/1999, man sei enttäuscht. Mit diesem Gesetz bewege sich Ägypten in die falsche Richtung, wenn es seine Zivilgesellschaft aktivieren wolle. Die Organisationsfreiheit sei ein fundamentales Menschenrecht.¹⁸³

Nach den jahrelangen Auseinandersetzungen und der Verabschiedung des zweiten neuen Gesetzes sind die meisten Geber darum bemüht, das Beste aus der Situation zu machen. Möglicherweise kommen die Regelungen auch ihren Bedürfnissen entgegen, in dem Sinne, dass damit Legalität hergestellt und die Überwachung der Finanzflüsse sichergestellt wird. In jedem Fall bemühen sich die Geber darum, Klarheit über die gesetzliche Situation zu schaffen, die durch die jahrelangen Diskussionen und die mittlerweile zahlreich kursierenden Versionen der verschiedenen Gesetze recht unklar ist. Nach Verabschiedung des neuen Gesetzes setzt eine rege Schulungstätigkeit ein. Die Geber finanzieren zahlreiche Schulungen und große Mengen an Informationsmaterial, um die Situation unter dem neuen Gesetz zu klären und den NGOs zu vermitteln. Dabei sind eben diese NGOs auch Empfänger dieser Förderung. Die NGOs, die sich an den jahrelangen Diskussionen um die Gesetzgebung beteiligt hatten, führen nun Schulungen durch, an denen wiederum andere NGOs teilnehmen.¹⁸⁴

¹⁸¹Brouwer, Imco (2000a) *US Civil Society Assistance to the Arab World: The Cases of Egypt and Palestine*, Florenz: European University Institute, European University Institute Working Paper, S. 39.

¹⁸²Sayyid, Mustapha Kamel (2000) *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73, S. 61–63.

¹⁸³Vgl. Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 332.

¹⁸⁴Beispielsweise unterstützt die Konrad-Adenauer-Stiftung das *Arab Program for Human Rights Activists* bei der Durchführung von Seminaren zum neuen Gesetz, vgl. <http://www.kas.de/proj/home/home/18/1/index.html> (unter „Veranstaltungen“), abgerufen am 26.04.2005. Der *Norwegian Human Rights Fund* und die Schweizer Botschaft finanzieren die Durchführung von Schulungen der Anwaltskanzlei *United Group* und den Druck einer dazugehörigen Publikation, vgl. *Al-maǧmūʿ al-muttaḥida* (Hrsg.) (o.D.) *Dalīl al-ǧamʿiyāt al-ahlīya. Qirāʾa fi qānūn al-ǧamʿiyāt wa-l-muʿassasāt al-ahlīya raqm 84 li-sana 2002 wa lāihātihī at-tanfīḍīya*.

Hier wird deutlich, dass die Geberorganisationen Akteure sind, die in die Situation vor Ort eingebunden sind und nicht nur „neutrale“ Unterstützung von außen anbieten. Das neue Gesetz hat auch Implikationen für ihre eigene Arbeit vor Ort, sie sind ja von den Regeln zur ausländischen Finanzierung direkt betroffen und haben eigene Interessen zu vertreten. Gleichzeitig sind sie in jeder Phase des Diskussions- und Gesetzgebungsprozesses beteiligt, sei es nur als Geldgeber im Hintergrund, sei es als Anbieter von Informationsmaterial. Die jahrelange Kampagnen der NGOs, größtenteils von Geberorganisationen finanziert, zeigen jedoch letzten Endes keinen Erfolg. Die NGOs entsprechen mit ihren Aktivitäten zwar der ihnen von den Gebern zugedachten Rolle, indem sie Öffentlichkeit herstellen, Debatten führen und versuchen, auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen. In ausländischen Medien wird darüber berichtet, auch in wissenschaftliche Arbeiten geht die Debatte ein. Diese Rolle hat aber nicht die Ergebnisse, die sie in einem anderen politischen System vielleicht gehabt haben könnte. Vielleicht sind geringfügige Verbesserungen der Situation der NGOs zu bedenken, wie die Erlaubnis der Menschenrechtsarbeit. Aber diese Verbesserung hat keine Bedeutung, wenn sie jederzeit durch andere Regelungen ausgehebelt werden kann und durch das tatsächliche Verhalten staatlicher Stellen konterkariert werden. Die Erlaubnis der Menschenrechtsarbeit ist eher als Teil der Rhetorik-Strategie zu werten, die die Schaffung der staatlichen Menschenrechtsorganisationen flankieren soll. Menschenrechtsarbeit wird jetzt akzeptiert – aber es ist abzusehen, dass sie über kurz oder lang vollständig in staatliche Hände übergehen wird, während die ehemaligen nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen mehr und mehr marginalisiert und illegalisiert werden.

Die Pflicht zur Registrierung von NGOs eröffnet der ägyptischen Regierung eine Möglichkeit der indirekten Kontrolle darüber, wer Mittel von den internationalen Geberorganisationen einwerben darf und, viel wichtiger: wer nicht. Einer der entscheidenden Punkte ist hier, dass die meisten Geber eine Registrierung zu einer Bedingung für die Vergabe von Geldern machen. Von den Geberorganisationen, die im Verzeichnis des *NGO Service Center* aufgeführt sind, geben zwölf an, dass die NGO, die einen Antrag auf Unterstützung stellt, beim Sozialministerium registriert sein muss. Die etwas NGO-freundlichere Formulierung, die sechzehn Geber benutzen, lautet „bei einem ägyptischen Ministerium“ oder „bei den ägyptischen Behörden“. Dies bedeutet, dass auch NGOs gefördert werden können, die beim Wirtschaftsministerium bzw. beim Außenministerium registriert sind. Nur bei acht der insgesamt 41 in dem Verzeichnis aufgeführten Geber fehlt die Voraussetzung einer Registrierung durch ein ägyptisches Ministerium ganz (vier nennen als Bedingungen eine unspezifische Registrierung, was auch bedeuten kann, dass

die NGO in einem anderen Land registriert ist). Alle anderen eröffnen der Regierung damit einen Weg, über die Vergabe ihrer Gelder indirekt mit zu bestimmen. Zwei Dinge sind bei diesen Zahlen allerdings zu bedenken. Erstens handelt es sich dabei um Angaben aus einem Verzeichnis einer Organisation, die mit Zustimmung und unter direkter Kontrolle der Regierung arbeitet. Das heißt, es ist unwahrscheinlich, dass Angaben darin aufgenommen worden wären, die den Interessen der Regierung entgegenlaufen. Zweitens sind dies offizielle, veröffentlichte Angaben der Geber, die nicht unbedingt alle tatsächlichen Förderaktivitäten betreffen. Und drittens sind es selbst in dieser Quelle immerhin sechzehn Geber, die nur irgendeine Registrierung und nicht eine Registrierung beim Sozialministerium verlangen.

Es scheint jedoch bei den Gebern bei der Anbahnung einer Kooperation mit einer NGO üblich zu sein, die NGOs nach der Art ihrer Registrierung zu fragen und dies in ihre Beurteilung einfließen zu lassen. Dies wird von einigen NGO-Vertretern kritisch gesehen:

„Die Geber sollten nicht mit der Regierung zusammen arbeiten und sich erpressen lassen. Die ägyptische Regierung ist repressiv, da sollten sich die Geber nicht um Genehmigungen der Regierung kümmern, sondern um die Personen und Organisationen, die sie unterstützen wollen, egal, wie deren legale Situation ist. Das NGO-Gesetz ist undemokratisch, wie kann es dann die Basis für ihre Entscheidungen sein? Viele NGOs werden registriert, weil sie gute Beziehungen zur Staatssicherheit haben.“

Die Geber befinden sich hier in dem Dilemma, dass ihre eigene Aktivität in Ägypten letzten Endes von einer Duldung durch die Regierung abhängt und sie sich daher bemühen müssen, deren Regeln zu entsprechen. Daneben spielt natürlich die Brisanz einer ausländischen Beeinflussung politischer Entwicklungen eine Rolle, die nicht allzu offen geschehen soll. Einigen Gebern mag eine restriktive Regelung der NGO-Arbeit auch entgegen kommen, das sie selbst besorgt über einen eventuellen Missbrauch ihrer Gelder sind. Andere wiederum sind recht offen in ihrer Ablehnung des Vorgehens der ägyptischen Regierung. CIDA führt das Verhalten der Regierung in seiner aktuellen Länderstrategie für Ägypten als „Risiko für die Entwicklungszusammenarbeit“ an. Das neue NGO-Gesetz sowie die zunehmenden Restriktionen gegenüber „Advocacy-NGOs“ werden als Belege dafür angeführt.¹⁸⁵ Dem genannten Dilemma stehen jedoch alle Geber unabhängig von ihrer geäußerten Position gegenüber.

¹⁸⁵Canadian International Development Agency (Hrsg.) (2001) *Country Development Programming Framework: 2001-11. Egypt*, Quebec: Canadian International Development Agency, S. 25.

7.5 Repression

Wie an verschiedenen Stellen angedeutet, geht die Regierung bisweilen auch direkt repressiv gegen die extern geförderten NGOs vor. Das Spektrum der repressiven Vorgehensweisen ist breit, es reicht auf der „harmlosen“ Seite von Telefonanrufen in den NGOs, bei denen die Einstellung bestimmter Aktivitäten gefordert wird, über die Störung oder das Verbot einzelner Aktivitäten bis hin zu Verhaftungen von NGO-Mitarbeitern und Verhören durch Sicherheitsdienste. Eine weit verbreitete Form der Behinderung ist die Verweigerung, Verzögerung oder Behinderung der Registrierung von NGOs, wie in Abschnitt 4.4.2 beschrieben. Sie stellt eine Art bürokratische Repression dar, die aus der Perspektive des Staates jedoch als allein verwaltungstechnische Maßnahme bezeichnet werden kann. Zu dieser Form der Behinderung gehört im Extremfall das Verbot und die Schließung einer Organisation. Dies kommt jedoch – mindestens was den Typus der hier analysierten NGOs angeht – nicht allzu oft vor. Die schon etwas ältere Geschichte der Organisation von Nawal as-Sadawi (*Nawāl as-Sadāwī*), der *Arab Women Solidarity Association* (*Ġamīyat taḍāmun al-marʾa al-arabīya*), ist ein solcher Fall. Die AWSA wird 1985 gegründet und vom Sozialministerium als *ġamīya ahlīya* registriert. Sie setzt sich für Frauenrechte ein, beispielsweise gegen die Beschneidung von Mädchen und Frauen und für eine Reform des Personenstandgesetzes. Im Juni 1991 wird ein Dekret erlassen, das die Schließung der Organisation anordnet. Die Schließung wird vom Verwaltungsgericht bestätigt.¹⁸⁶ Im Juni 1991 wird AWSA von den Behörden aufgelöst, der NGO-Leitung wird dies im Juli mitgeteilt. In der Mitteilung werden keine Gründe für die Auflösung angegeben. Das Vermögen der Organisation wird, wie in solchen Fällen üblich und vom damaligen Gesetz vorgesehen, an eine Organisation gegeben, die ähnliche Tätigkeitsschwerpunkte hat. In diesem Fall handelt es sich um die NGO „Women of Islam“, die Frauen vom Land, die nach Kairo an die Universität kommen, soziale Unterstützung anbietet. AWSA dagegen ist eine säkulare feministische Frauenrechtsorganisation, die Lobbyarbeit für Frauenrechte als solche betrieben hatte. Direktor der begünstigten NGO ist Faruq al-Fil, gleichzeitig Beamter des Sozialministeriums im Bezirk Maadi. Er wird im Auflösungsdekret des Sozialministeriums als Liquidierer von AWSA eingesetzt, 10% des AWSA-Vermögens werden ihm darin als Honorar zugesprochen.¹⁸⁷

¹⁸⁶Haas, Christian (2001) *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, S. 66.

¹⁸⁷Sullivan, Denis J. und Abed-Kotob, Sana (1999) *Islam in Contemporary Egypt. Civil Society vs. the State*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 99. Der Fall ist auch dargestellt in

Weitere Fälle von Schließungen bereits existierender und registrierter NGOs sind in den mir zugänglichen Quellen nicht vermerkt, bis zum Jahr 2001, in dem das *Ibn Khaldun Center* geschlossen und sein Direktor sowie zahlreiche Mitarbeiter inhaftiert werden. Ibrahim und zwei Angestellte des *Ibn Khaldun Center* werden am 30. Juni 2000 von Sicherheitskräften festgenommen, weitere Festnahmen folgen am nächsten Tag. Sowohl das *Ibn Khaldun Center* als auch die affilierte *Huda Sharawi Association for Woman Voters* werden geschlossen. Alle Festgenommenen werden ohne Anklage über sechs Wochen inhaftiert, bevor sie auf Kautions entlassen werden. Am 15. November beginnt das Verfahren gegen Ibrahim und über zwanzig Mitarbeiter des *Ibn Khaldun Center* vor dem Obersten Staatssicherheitsgericht (*maḥkamat amn ad-dawla al-ulya*). Nach einem Bericht von *Human Rights Watch* wird Ibrahim in vier Punkten angeklagt: Erstens wird er beschuldigt, einen Bestechungsversuch bei Angestellten des öffentlichen Fernsehens unternommen zu haben, um die Berichterstattung über seine Aktivitäten sicherzustellen; zweitens wird er beschuldigt, ohne Erlaubnis ausländische Fördermittel für zwei Projekte zur Wählerregistrierung angenommen zu haben; drittens habe er falsche und nachteilige Informationen über Ägypten verbreitet und viertens habe er Fördermittel der EU veruntreut.¹⁸⁸ Die Anklagen wegen Spionage für die USA und Veruntreuung im Zusammenhang mit der EU, die zunächst erhoben worden waren, werden noch vor dem Gerichtsverfahren fallen gelassen.¹⁸⁹

Im Zusammenhang mit der externen Förderung wird ihm ein Verstoß gegen das Militärdekret Nr. 4/1992 vorgeworfen, das wie das NGO-Gesetz ein Verbot der Annahme ausländischer Finanzierung ohne Erlaubnis beinhaltet. Zu diesem Anklagepunkt merkt Berger an, dass mit dem Fall Ibrahim der erste Fall vor Gericht komme, bei dem ein Verstoß gegen dieses Dekret eine Rolle spiele. Es sei auch fraglich, ob das *Ibn Khaldun Center* überhaupt in den Gel-

Ḥasan, *Bahay ad-Dīn* (o.D.): *Difāʿan ʿan ḥuqūq al-insān. Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān fī ḥams sanawāt 1988 - 1993*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*, S. 269.

¹⁸⁸Bei den geförderten Projekten handelt es sich um ein Projekt des *Ibn Khaldun Center* mit dem Titel „Political Education and Electoral Rights“, das mit 170.000 EUR gefördert wird und eine Kampagne der *Huda Sharawi Association for Woman Voters* zur Registrierung von Wählerinnen, die mit 145.000 EUR gefördert wird. Beide Projekte werden im Rahmen des MEDA-Programms finanziert, sind auf drei Jahre angelegt und beginnen im Jahr 1997. Vgl. Human Rights Watch (Hrsg.) (2002) *The State of Egypt vs. Free Expression: The Ibn Khaldun Trial*, New York: Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/reports/2002/egypt>), abgerufen am 20.03.2006, S. 2 und 7; Hicks, Neil (2002) *Does Islamist Human Rights Activism Offer a Remedy to the Crisis of Human Rights Implementation in the Middle East?* in: *Human Rights Quarterly*, 24, S. 361–381, hier: S. 371; Index on Censorship (Hrsg.) (2002) *Cairo's War on Rights NGOs*, London: Pressemitteilung vom 01.08.2002 (http://www.indexonline.org/news/20020801_egypt.shtml), abgerufen am 05.08.2002.

¹⁸⁹Berger, Lars (2000) *The Case of Saad Eddin Ibrahim and the Current Relationship Between State and Civil Society in Egypt*, in: *Orient*, 41, Nr. 4, S. 665–671, hier: S. 667.

tungsbereich dieses Dekrets falle, da es nicht als Nichtregierungsorganisation registriert sei und so „normalerweise“ nicht von solchen Bestimmungen berührt werde.¹⁹⁰ Gegen diese Argumentation wäre allerdings anzuführen, dass genau dies der Grund gewesen sein mag, weshalb Ibrahim aufgrund des Militärdekrets und nicht aufgrund eines Verstoßes gegen das NGO-Gesetz angeklagt wird. Der Fall Ibrahim wird häufig in einen Zusammenhang mit dem NGO-Gesetz gestellt, dessen Neufassung zu dieser Zeit verabschiedet wird und in ägyptische und internationale Kritik gerät.¹⁹¹ Die Anklagen gegen ihn beruhen jedoch nicht auf diesem Gesetz und hätten zu jedem anderen Zeitpunkt ebenfalls erhoben werden können. Das Dekret, das den Erhalt von Geld aus dem Ausland ohne Erlaubnis verbietet, kommt vor Ibrahims Fall erst in einem einzigen anderen Fall zur Verwendung: der Verhaftung Abu Seadas, bei der es jedoch nicht zu einem Gerichtsverfahren kommt.¹⁹²

Das Oberste Staatssicherheitsgericht verurteilt Ibrahim im Mai 2001 zu sieben Jahren Haft, weitere sechs Mitangeklagte zu Gefängnisstrafen zwischen zwei und fünf Jahren, jeweils mit harter Arbeit. Weitere 21 Mitangeklagte werden zu Bewährungsstrafen verurteilt und nach der Urteilsverkündung auf freien Fuß gesetzt.¹⁹³ Das Verfahren wird im April 2002 wieder aufgenommen, nachdem das Gericht im Februar 2002 eine Wiederaufnahme angeordnet hatte.¹⁹⁴ Am 29. Juli 2002 bestätigt das Gericht das erste Urteil für Ibrahim und alle anderen Angeklagten. Erneut wird Berufung eingelegt. Im März 2003 wird Ibrahim dann von einem Berufungsgericht endgültig freigesprochen. Zwei seiner Mitangeklagten werden ebenfalls freigesprochen, während ein dritter eine Bewährungsstrafe erhält. Nach fast dreijähriger Schließung wird das *Ibn Khaldun Center* im Juni 2003 wieder geöffnet.¹⁹⁵

Die Festnahme Ibrahims ist nicht der einzige Fall, bei dem die externe Förderung einer Menschenrechtsorganisation als Anlaß für Verhaftungen dient. Der zweite bekannte Fall ist die Festnahme Hafez Abu Seadas, Generalsekretär der EOHR. Im Jahr 1998 wird dieser von Sicherheitskräften festge-

¹⁹⁰ a. a. O., hier: S. 667.

¹⁹¹ Beispielsweise wird von Amnesty International in seinen diesbezüglichen Pressemeldungen der Eindruck erweckt, als werde das Verfahren gegen Ibrahim durch die neue Gesetzgebung ermöglicht, vgl. Amnesty International (2002) *Egypt: Stop Criminalizing Human Rights Activists*, London.

¹⁹² Human Rights Watch (Hrsg.) (2002) *The State of Egypt vs. Free Expression: The Ibn Khaldun Trial*, New York: Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/reports/2002/egypt>), abgerufen am 20.03.2006, S. 3.

¹⁹³ a. a. O..

¹⁹⁴ Amnesty International (2002) *Egypt: Stop Criminalizing Human Rights Activists*, London.

¹⁹⁵ Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (2003a) *The Court of Cassation Acquitted the Defendants in the Case of Ibn Khaldun Center*, Band 19.03.2003, Kairo; Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004) *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center, S. 17-18.

nommen und für die Dauer von sechs Tagen inhaftiert. Als Grund für seine Festnahme wird angegeben, er habe unerlaubt Fördermittel aus dem Ausland angenommen und das Ansehen Ägyptens im Ausland beschädigt. Beide Anklagepunkte werden, wie wir gesehen haben, später auch gegen Ibrahim erhoben. Als eigentlicher Grund für die Verhaftung wird von Abu Seada selbst und vielen anderen ein Bericht gesehen, den die EOHR 1998 über Vorfälle in dem Dorf Kosheh veröffentlicht. In dem Dorf war es im Zusammenhang mit einem Mordfall zu gewalttätigen Übergriffen der Polizei auf überwiegend koptische Festgenommene gekommen. Der EOHR-Bericht erregt internationale Aufmerksamkeit und wird in britischen und US-amerikanischen Medien als Beleg für religiöse Konflikte in Ägypten zitiert. Diese internationale Aufmerksamkeit und die Interpretation der Ereignisse als religiöser Konflikt, so die gängige Auffassung, sei der Grund für den Ärger der Regierung gewesen. Einen konkreten Aufhänger für ihre Anklage liefert der Chefredakteur der Zeitung *al-Usbu* Mustafa Bakri. „Der Preis des Verrats“ ist ein Artikel betitelt, in dem die Kopie eines Schecks der Menschenrechtskommission des britischen Parlaments für die EOHR über 25.000 USD abgebildet ist. Die EOHR sei der Diener „ausländischer und feindlicher Finanziers“.¹⁹⁶ Der Scheck ist nach Darstellung der EOHR tatsächlich überreicht worden. Die Fördermittel seien jedoch nicht für den Bericht über die Vorfälle in Kosheh geflossen, sondern für ein mehrjähriges Projekt zur Rechtsberatung von Frauen und Behinderten. Dies bestätigt auch die britische Botschaft in Kairo, die den Scheck überreicht hatte. Für einen Bericht, wird Abu Seada an einer Stelle zitiert, würden nicht einmal Mohammed Hassanein Haikal oder Thomas Friedman so viel Geld bekommen.¹⁹⁷ Nach sechs Tagen Inhaftierung wird Abu Seada entlassen, zu einem Gerichtsverfahren kommt es nicht. Im Jahr 2000 wird der Fall jedoch wieder aufgenommen und an ein Staatssicherheitsgericht überwiesen, das Abu Seada beschuldigt, gegen die o.g. Militärverordnung verstoßen zu haben. Im Verlauf der Jahreswende 1999/2000 war es in Kosheh erneut zu Zusammenstößen gekommen, in deren Verlauf 22 Kopten getötet worden waren, worüber die EOHR berichtet hatte. Das erneute Vorgehen gegen Abu Seada wird wiederum mit diesem Bericht der EOHR in Zusammenhang gebracht. Zu dieser Einschätzung sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die EOHR in den Jahren zuvor mehrfach recht offene und deutliche Berichte, beispielsweise über Folter, veröffentlicht hat. Ob die Festnahme Abu Seadas also nur

¹⁹⁶Vgl. die Darstellung in Abschnitt 7.2; *Al-Usbu* vom 23.11.1998, zitiert nach Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 79 und Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 123.

¹⁹⁷a. a. O., S. 123.

darauf zurückzuführen ist, ist fraglich. Möglicherweise spielt auch die zu dieser Zeit bevorstehende Debatte über das modifizierte NGO-Gesetz eine Rolle, oder andere Faktoren, die nicht sichtbar sind.¹⁹⁸ Abu Seada wird auch dieses Mal nach kurzer Zeit freigelassen.

Neben diesen bekannten Fällen existieren auch einige Fälle von kurzzeitigen Inhaftierungen von Menschenrechtsaktivisten oder von Verhören durch Sicherheitskräfte. Neben den Festnahmen kommt es regelmäßig vor, dass Menschenrechtsaktivisten verhört werden, wenn sie von internationalen Konferenzen zurück kommen.¹⁹⁹ Informationen zu solchen Fällen sind allenfalls über die Berichte verschiedener Menschenrechtsorganisationen zu erhalten; sie sind eher selten veröffentlicht. Neben Abu Seada wird im Zusammenhang mit dem EOHR-Bericht über die Vorfälle in Kosheh im Jahr 1999 auch Abdel Aziz Mohamed, Anwalt und damaliger Präsident der EOHR, kurzzeitig festgenommen und verhört.²⁰⁰ Bereits 1988 werden zwei EOHR-Mitglieder verhaftet und gefoltert, nachdem auf der Generalversammlung der EOHR beschlossen worden war, die Praxis der Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen beizubehalten. Eine Gruppe von Aktivisten hatte dafür plädiert, sich angesichts der unsicheren Situation aufgrund der fehlenden Registrierung der EOHR auf die „Verbreitung der Kultur der Menschenrechte“ zu beschränken und keine weiteren Berichte zur Menschenrechtssituation zu veröffentlichen.²⁰¹ Die Festnahme von Ashraf Ibrahim im Jahr 2003 kann ebenfalls in unserem Kontext betrachtet werden. Ibrahim verschickt Fotografien und Informationen über das gewalttätige Vorgehen der ägyptischen Sicherheitskräfte im Verlauf

¹⁹⁸Die Darstellung des Falls Abu Seada ist zusammengefasst aus Aussagen aus Interviews, a. a. O., S. 123; Howeidy, Amira (2000) *Old Cheque Bounces Back*, in: Al-Ahram Weekly Online, 17.-23.02.2000, Nr. 469 (<http://www.ahram.org.eg/weekly/2000/469/eg5.htm>), abgerufen am 10.06.2002; Hicks, Neil (2002) *Does Islamist Human Rights Activism Offer a Remedy to the Crisis of Human Rights Implementation in the Middle East?* in: *Human Rights Quarterly*, 24, S. 361–381, hier: S. 371 und Berger, Lars (2000) *The Case of Saad Eddin Ibrahim and the Current Relationship Between State and Civil Society in Egypt*, in: *Orient*, 41, Nr. 4, S. 665–671, hier: S. 666–667.

¹⁹⁹Vgl. Gauch, Sarah (2003) *Egyptian Human Rights Take a Hit with Tough New Law*, in: *The Christian Science Monitor*, 20.06.2003 (<http://www.csmonitor.com/2003/0620/p07s01-wome.htm>), abgerufen am 26.06.2003.

²⁰⁰Dieser Vorfall ist dargestellt auf der Website der *International Commission of Jurists*, http://www.icj.org/news.php?id_article=2567&lang=en, abgerufen am 20.10.2005.

²⁰¹Hassan, Bahey El Din (1997a) *Towards a Consistent Strategy for Human Rights Advocacy in Egypt*, in: Hassan, Bahey El Din (Hrsg.) *Challenges Facing the Arab Human Rights Movement*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, S. 95–112, hier: S. 102 und o.A. (1996e) *Ten Years After Its Foundation: What Future Awaits the E.O.H.R.?* in: *Sawasiyah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 6–9, hier: S. 6.

der Irak-Solidaritäts-Demonstrationen an internationale Menschenrechtsgruppen.²⁰²

Als eine weitere Form der Behinderung versuchen Sicherheitskräfte häufig, Seminare und ähnliche Aktivitäten der geförderten NGOs zu stören oder zu behindern. Dabei kann es sich um Überwachung und Behinderung der Veranstaltung durch Sicherheitskräfte, Bedrohung der Teilnehmer und Veranstalter im Vorfeld oder schlichte Verbote von Veranstaltungen handeln. Dieses Vorgehen ist seit Beginn der Aktivitäten der Menschenrechtsorganisationen zu verzeichnen; nur wenige Informationen dazu sind jedoch veröffentlicht. Kassem schildert einen Fall, bei dem es um eine Kombination von Verleumdung und direkter Einflussnahme geht. Die *Group for Democratic Development* (GDD) beginnt im Jahr 1999 ein Projekt mit dem Titel „Teachers for Democracy“, finanziert von DANIDA. Das Projekt besteht nach Darstellung der GDD aus einer Reihe von Schulungen für Grundschullehrer, um diese dazu zu befähigen, ihren Schülern demokratische Werte vermitteln zu können. Offensichtlich stößt das Projekt auf große Resonanz, 200 Lehrer bewerben sich um 100 Plätze.²⁰³ Eine Evaluation der Kurse geht an das Bildungsministerium, und die GDD schlägt dem Ministerium vor, es bei dessen eigenen Lehrerfortbildungskursen zu unterstützen. Daraufhin verfügt der Minister, dass jedem Lehrer, der an einem GDD-Kurs teilgenommen hat, das Gehalt von zwei Wochen abgezogen wird. In der Zeitung *Āḥir Sāʿa* rechtfertigt der Minister dies damit, dass die GDD den Lehrern in dem Programm „freedom of sexuality and atheism“ beigebracht habe.²⁰⁴ In der Folge werden 30 Teilnehmer von Staatssicherheitskräften festgenommen und befragt.²⁰⁵ Im gleichen Jahr, im November 1999, will die GDD eine Konferenz organisieren, zu der alle Universitäten eingeladen werden. Im Vorfeld verschickt das Hochschulministerium Briefe, die die Universitäten davon in Kenntnis setzen, dass die GDD Material produziere, das dem Staat schaden würde.²⁰⁶ 1995 wird ein Trainingskurs der EOHR in Alexandria, ein Seminar für Anwälte im CHRLA und eine von der EOHR gemeinsam mit dem US-amerikanischen *Lawyers Committee for Human Rights*

²⁰²Eine Darstellung des Falls findet sich in Human Rights Watch (Hrsg.) (2005) *False Freedom. Online Censorship in the Middle East and North Africa*, New York: Human Rights Watch (<http://hrw.org/reports/2005/mena1105/mena1105noappendices.pdf>), abgerufen am 20.03.2006, S. 29-30.

²⁰³Kassem, Maye (2004) *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 124.

²⁰⁴a. a. O., S. 125. Kassem beruft sich bei dieser Information auf ein Interview mit Negad El-Borai, einem Vorstandsmitglied der GDD.

²⁰⁵a. a. O., S. 125.

²⁰⁶a. a. O., S. 125.

organisierte Schulung zum Umgang mit Video-Kameras verboten.²⁰⁷ Im Jahr 1999 hält die EOHR einen Workshop in Fayum mit 70 Teilnehmern ab. Der Ort ist umstellt von 30 Polizisten.²⁰⁸

Diese Beispiele veranschaulichen, dass seitens der Regierung vielfältige Methoden eingesetzt werden, um ihre institutionellen und gesetzgeberischen Strategien durch Repressionen gezielt zu ergänzen und zu stützen. Dabei gehen die Repressionen nie so weit, die Aktivitäten der NGOs vollständig zu unterbinden. Damit würde ihr ein wichtiges Instrument der Kontrolle und Kooptierung genommen. Die repressiven Maßnahmen sind lediglich ein Mittel, den NGOs die Grenzen ihres Einflusses zu demonstrieren und ggf. unerwünschte Aktivitäten zu verhindern.

²⁰⁷ O.A. (1996c) *Human Rights Activists: Spies or Allies on Terrorism?! in: Sawasayah*, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 15–17, hier: S. 16.

²⁰⁸ Sika, Nadine (2000) *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo, S. 73.

Kapitel 8

Schluss

Die Politik der Menschenrechts- und Demokratieförderung hat im Verlauf der letzten fünfzehn bis zwanzig Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die finanzielle Unterstützung von NGOs in diesem Rahmen ist in dieser Zeit, so wird in der vorliegenden Arbeit gezeigt, zu einem entwicklungspolitischen Trend geworden. Heute wird dieser Ansatz weltweit von einer Vielzahl von Akteuren verfolgt. Seitens der Organisationen der herkömmlichen Entwicklungspolitik findet eine Hinwendung zu den Themen Demokratie und Menschenrechte statt, sowohl auf staatlicher Seite in den Entwicklungsministerien und -agenturen als auch auf nichtstaatlicher Seite beispielsweise in den religiösen Hilfsorganisationen. Parallel dazu ist ein Siegeszug des Organisationstyps der politischen Stiftungen zu verzeichnen, die mit dem alleinigen Ziel der Förderung von Demokratie und Menschenrechten gegründet werden. Wie in Kapitel 5 dargestellt, werden in den letzten zwanzig Jahren in zahlreichen Ländern Organisationen nach dem Vorbild der deutschen politischen Stiftungen gegründet, zunächst in den USA zu Beginn der 1980er Jahre, später in Großbritannien und Skandinavien. In neuester Zeit kommen ähnliche Stiftungen auf zwischenstaatlicher Ebene hinzu.

In der Darstellung der Geberorganisationen in Kapitel 5 wird deutlich, welche Vielzahl an Gebern den ägyptischen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs bei der Mitteleinwerbung zur Verfügung steht. Die 44 für die vorliegende Arbeit ausgewählten ägyptischen NGOs werden von über 70 internationalen Geberorganisationen gefördert, die Mehrzahl dieser NGOs arbeitet im Lauf ihrer Geschichte mit mindestens fünf Geberorganisationen zusammen, teils sukzessive, teils gleichzeitig. Fünf der NGOs werden im Lauf ihrer Geschichte von mehr als zehn Geberorganisationen gefördert. Trotz aller Vielfalt in Herkunft und Motivation der Geberorganisationen kann dabei eine gewisse Gleichförmigkeit der Aktivitäten festgestellt werden, wie in den Kapiteln 5 und 6 deutlich wird. Unter anderem politische Rücksichtnahme und das

Suchen nach konfliktfreien Themen zwingen die Geber in eine Konformität, die sie doch eigentlich nicht repräsentieren und nicht anstreben. In Kapitel 5 wird (in Übereinstimmung mit vielen anderen) argumentiert, dass die Vielfalt der Geber als ein Vorteil gewertet werden kann, da durch sie Pluralismus gefördert und demonstriert wird. Die beunruhigende Frage ist in diesem Zusammenhang jedoch, ob die Gleichförmigkeit ihrer Förderaktivitäten diesen Vorteil nicht zunichte macht.

Die Beschreibung der Geberorganisationen der NGO-Förderung in der vorliegenden Arbeit bezieht sich nur auf ein einzelnes Zielland, das dazuhin zu den am meisten geförderten Ländern der Welt zählt. Wie in Kapitel 5 und 6 gezeigt wird, fließen jedoch im Bereich der direkten NGO-Förderung quantitativ weniger Fördermittel in die arabische Welt als in andere Weltregionen, und dies gilt auch für Ägypten. Es ist daher davon auszugehen, dass sich in anderen Zielländern womöglich ein noch vielfältigeres und komplexeres Bild der Gebergemeinschaft zeigt.

Trotz der hohen Zahl an Geberorganisationen, die den ägyptischen NGOs zur Mitteleinwerbung zur Verfügung steht, und trotz der zentralen Stellung, die die Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Rhetorik der Geber seit vielen Jahren einnimmt, sind die Summen, die für deren Förderung aufgewendet werden, vergleichsweise gering. In Kapitel 5 wird deutlich, dass der Anteil der Demokratieförderung an der gesamten Entwicklungshilfe vergleichsweise niedrig ist. Dies bestätigt sich auch bei einem Blick auf die Schätzung der Mittel, die an die in der vorliegenden Arbeit analysierten NGOs vergeben werden. Wie in Kapitel 6 dargestellt wird, sind die quantitativen Dimensionen der externen NGO-Förderung verglichen mit anderen Förderbereichen eher unbedeutend. Insgesamt, so die in Kapitel 6 durchgeführte Schätzung, sind in den Jahren zwischen 1985 und 2004 an die 44 in die vorliegende Studie aufgenommenen Demokratie- und Menschenrechts-NGOs etwa 34 Mio. USD an externen Fördermitteln geflossen, wobei die Gesamtbeträge über die Jahre kontinuierlich zunehmen. Die Jahre bis 1994 sind nahezu zu vernachlässigen, ab dem Jahr 1994 wird die Millionengrenze überschritten, ab dem Jahr 1998 sind es mehr als 3 Mio. USD jährlich. Im Jahr 2004 erreicht die Summe den Betrag von 4,6 Mio. USD. Die Gesamtsumme von ungefähr 34 Mio. US-Dollar, die in den letzten fünfzehn Jahren an die von mir analysierten NGOs fließen, sind in dem Milliardenstrom, der im gleichen Zeitraum an externer Wirtschafts-, Entwicklungs- und Militärhilfe nach Ägypten fließt, kaum wahrnehmbar.

Es soll hier jedoch noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Quantität der Hilfen nicht unbedingt Schlüsse über ihre Relevanz oder Wirksamkeit zulässt. Eine einfache Gleichung zwischen den Summen, die für die Demo-

kratieförderung aufgewendet werden und den Summen, die für andere Bereiche der Entwicklungspolitik aufgewendet werden, kann nicht aufgemacht werden. So sind die beschriebenen Maßnahmen der Demokratieförderung tatsächlich kostengünstiger als beispielsweise Maßnahmen zur Gesundheitsversorgung. Letzten Endes wird es beim Erfolg oder Misserfolg der Demokratieförderung weniger auf die eingesetzten Summen ankommen als vielmehr auf den politischen Willen und das konsequente Handeln der Beteiligten. Auch die Relevanz der Programme in den Augen der Geber kann nicht ohne weiteres aus den vergebenen Summen abgeleitet werden.

Was die Adressaten der Förderung angeht, ist für Ägypten festzustellen, dass entgegen der Zivilgesellschaftsrhetorik, die in den Programmen zur Demokratieförderung hervorgehoben wird, ein hoher Anteil an staatlichen Stellen darunter ist. Die Förderung einer starken Zivilgesellschaft steht im Zentrum der Programme vieler Geber. Wie in Kapitel 2 dargestellt, lautet die These dahinter, dass eine starke Zivilgesellschaft eine Demokratisierung unterstützen, wenn nicht herbeiführen kann. Darauf aufbauend richten sich die Förderprogramme auf nichtstaatliche Organisationen. In Ägypten arbeiten die internationalen Organisationen jedoch fast ausschließlich mit staatlichen oder quasistaatlichen Stellen zusammen, wie in den Kapiteln 5, 6 und 7 gezeigt wird. Erstens geht ein großer Teil der Fördermittel direkt an Ministerien und andere offizielle Teile des Staatsapparats. Zweitens werden von den Gebern auch die seitens der Regierung speziell zum Zweck der Einwerbung von Fördermitteln geschaffenen Einrichtungen stark gefördert, die den Anschein erwecken, regierungsunabhängige, zivilgesellschaftliche Organisationen zu sein, tatsächlich jedoch der direkten Kontrolle des Präsidenten unterstehen.

Wie die großen zwischenstaatlichen und staatlichen Geber arbeiten auch die politischen Stiftungen überwiegend mit staatlichen Stellen zusammen, sowie einige der nichtstaatlichen Geberorganisationen. Die Förderung der NGOs, die ja im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht, ist bei vielen nur ein kleiner Teil ihrer jeweiligen Demokratieförderungsaktivitäten. Ein wichtiges Ergebnis der vorliegenden Arbeit ist also die Feststellung, dass sich selbst diejenigen Teile der Förderprogramme, die sich explizit auf die Förderung nichtstaatlicher Akteure richten, in Ägypten weitgehend auf staatliche Stellen richten.

Parallel zu den verstärkten Geberaktivitäten in diesem Bereich sind in der arabischen Welt und Ägypten politische Reformen zum ubiquitären Schlagwort geworden. Es steht außer Frage und wird an verschiedenen Stellen der vorliegenden Arbeit ausführlich erläutert, dass die Einhaltung der Menschenrechte und demokratischer Normen heute einen höheren Stellenwert

im öffentlichen politischen Diskurs in Ägypten einnehmen, als dies noch vor fünfzehn Jahren der Fall war. Auch auf suprastaatlicher arabischer Ebene ist die in Kapitel 7 geschilderte Reformrhetorik angekommen. Im April 2005 wird der dritte *Arab Human Development Report* veröffentlicht, der den Titel *Towards Freedom in the Arab World* trägt und demokratische Reformen anmahnt. Der Bericht wird in einer feierlichen Zeremonie dem Generalsekretär der Arabischen Liga Amr Musa überreicht. Dieser betont, die Arabische Liga werde den Bericht in ihrem Reformprozess sorgfältig zu Rate ziehen.¹ Vor zwanzig Jahren noch wäre eine solche Aussage aus dem Munde des Generalsekretärs der Arabischen Liga undenkbar gewesen. Es sei jedoch dahingestellt, inwiefern eine solche Berücksichtigung der Ergebnisse des Berichts tatsächlich stattfinden wird. Wie wir gesehen haben, dient die Reformrhetorik zumindest in Ägypten bestimmten Zwecken, die nichts mit einem Streben nach ihren inhaltlichen Zielen zu tun haben.

Die Zunahme der Demokratie- und Menschenrechtsrhetorik im öffentlichen politischen Diskurs in Ägypten steht in direktem Zusammenhang mit der globalen Politik der Demokratieförderung. Wie in Kapitel 7 gezeigt wird, stellt sie eine Reaktion des autoritären Regimes auf diese Politik dar, das sie für sich zu nutzen versteht. Insgesamt, so die Einschätzung dieser Arbeit, ist damit zu rechnen, dass es den autoritären Machthabern auch weiterhin gelingt, tatsächliche Reformen abzuwehren. Die Hoffnung darauf, dass sich das ägyptische autoritäre Regime durch das Annehmen des globalen Menschenrechts- und Demokratiediskurses auf der rhetorischen Ebene in Zugzwang bringt, den Worten Taten folgen zu lassen, ist vorerst unbegründet. Schon die theoretischen Überlegungen zum Charakter autoritärer Systeme in Kapitel 3 legen dies nahe. Dort wird gezeigt, wie es zum Charakter autoritärer Herrschaft gehört, ideologische Versatzstücke aus verschiedenen Kontexten aufzunehmen, ohne jedoch eine kohärente Ideologie zu entwickeln und die Ideologie umzusetzen. Ein ähnliches Vorgehen kann auch in Bezug auf die Menschenrechts- und Demokratiediskurse festgestellt werden, die lediglich auf einer rein rhetorischen Ebene eine Rolle spielen. Dass sie dies überhaupt tun, zeigt einmal mehr die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des autoritären Systems. Es versteht es, auf aktuelle internationale politische Entwicklungen einzugehen und sie für seine Zwecke zu nutzen.

Der Reformrhetorik stehen keine tatsächlichen demokratischen Reformen gegenüber. Die konkreten, in der Empirie vorfindbaren Strategien, die die autoritäre ägyptische Regierung gegenüber den Demokratie- und Menschenrechts-NGOs und ihrer externen Förderung verfolgt, sind in Kapitel

¹<http://www.undp.org.eg/news/press/2005%20press/AHDR-LAS.htm>, abgerufen am 21.04.2005.

7 ausführlich dargestellt. Grundsätzlich zielt die autoritäre Regierung darauf ab, die Autonomie gesellschaftlicher Gruppen, und damit auch der NGOs, zu unterbinden. Gleichzeitig lässt sie einen begrenzten Pluralismus zu, der sich auch im nichtstaatlichen Sektor Ägyptens zeigt. Die nichtstaatlichen Akteure werden jedoch in ein autoritäres, korporatistisches System integriert. Dies erfolgt über eine Mischung aus Repression, bürokratischer Verregelung ihrer Aktivitäten, Vereinnahmung und Kooptation. Rhetorische Strategien der Anerkennung dieser Akteure und das Gewähren von Spielräumen werden als systemerhaltende Mittel eingesetzt und stellen damit keinen Fortschritt dar. Durch die weitgehende Duldung der externen Förderung der NGOs nutzt die Regierung die Fördermittel, um Teile der ägyptischen Eliten ruhig zu halten. Gleichzeitig verschafft sie sich zunehmend direkten Zugriff auf die Mittel, indem sie selbst Institutionen zur Mitteleinwerbung schafft und administrativen Einfluss auf die NGOs nimmt. Zur Kanalisierung der Fördermittel werden eigens neue, nur oberflächlich als nichtstaatliche Organisationen gestaltete Institutionen geschaffen. Dies wird an den in Kapitel 7 geschilderten Beispielen des Nationalen Rats für Menschenrechte, des offiziellen NGO-Dachverbandes und des *NGO Service Center* deutlich.

Besonders anschaulich und für den Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung einschlägig ist das Beispiel des Nationalen Rats für Menschenrechte. Zunächst erweckt er den Eindruck einer nichtstaatlichen Organisation, seine Unabhängigkeit von staatlichen Stellen wird betont. Einige Vertreter nichtstaatlicher Organisationen werden in ihn aufgenommen, um dies zu unterstreichen. Zugleich wird jedoch durch seine Gestaltung sichergestellt, dass jede Einflussnahme dieser Akteure auf seine Aktivität verhindert wird. Der Rat ist konsequent der direkten Kontrolle des Präsidenten untergeordnet. Doch sein de facto staatlicher Charakter ändert nichts daran, dass er innerhalb des Staatsapparats ohne jede Macht ist und lediglich beratende Kompetenzen hat. Selbst wenn also eine weitergehende Beteiligung der „echten“ NGOs erlaubt würde, würde dies für das Regime keinen Kontrollverlust bedeuten.

Werden solche Institutionen mit Gebermitteln gegründet und am Leben gehalten, gehen große Teile der Fördermittel eben nicht an nichtstaatliche Organisationen, für die sie vorgesehen sind. Das Regime ist auf dreifache Weise Begünstigter dieser Mittel: es erhält Mittel, um seine Patronagenetzwerke zu stärken, die Vergabe der Mittel an dem Regime unliebsame Akteure wird verhindert und es erhält eine Gelegenheit, seine Reformrhetorik institutionell auszuschnücken. Begünstigt wird diese Entwicklung gerade durch eine Erhöhung der Fördermittel. Denn Millionenprojekte, wie sie z.B. die EU durchführt, können auf beiden Seiten nur von großen Organisationen

übernommen werden, und die Nationalen Räte bieten sich hierfür geradezu an. Die kleinen NGOs dagegen werden durch die Erhöhung der Mittel nicht gestärkt, sondern marginalisiert. (Dies gilt im übrigen auch für die Verteilung der Fördermittel unter den NGOs: es werden dabei deutlich einige wenige große NGO begünstigt.)

Über die gesetzlichen Regelungen stellt die Regierung darüber hinaus mindestens theoretisch sicher, dass sie jederzeit und in jeder Phase der Förderung diese verhindern kann, sollte sie ihr unliebsame Formen annehmen. Durch die Modifizierung des NGO-Gesetzes in den Jahren 1999 und 2002 verstärkt sie ihre Kontrolle über die externe Förderung der NGOs, wie in Kapitel 7 beschrieben wird. Dabei geschieht diese Verschärfung nicht direkt; das Verbot der externen Förderung ohne Erlaubnis wird lediglich in gleicher Form beibehalten, nicht verschärft. Mit dem Zwang zur Registrierung von Organisationen, die vom Sozialministerium als NGO eingeordnet werden, und dem Verbot politischer Tätigkeit werden jedoch Lücken geschlossen, die zuvor Ausweichmöglichkeiten geboten hatten. Die Geber sind daran, wie in Kapitel 7 gezeigt wird, insofern beteiligt, als dass es gerade auch sie waren, die auf eine Modifizierung des NGO-Gesetzes gedrungen haben. Ihre Hoffnungen auf eine Liberalisierung des Gesetzes weiß die Regierung für sich zu nutzen. Die insgesamt über zehnjährige Debatte über das NGO-Gesetz hat den Vorteil für sie, dass sie permanent auf ihre Reformbemühungen verweisen kann. In den Jahren, in denen seitens der NGOs unermüdlich Publikationen produziert werden und Diskussionstreffen im Sozialministerium abgehalten werden, kann stets darauf verwiesen werden, dass man sich mitten im Reformprozess befindet. Die Aktivitäten der Kritiker des Gesetzes können als partizipativer Prozess dargestellt werden, in dessen Verlauf die Regierung diese Kritik aufnimmt und in das Gesetz einbringt. Tatsächlich bleibt die Kritik letzten Endes wirkungslos und das neue Gesetz bringt eine reale Verschlechterung der Lage der NGOs. Hinter der liberalen Rhetorik und der häufig verkündeten Politik der kleinen Schritte in Richtung Demokratie steht ein stabiles, anpassungsfähiges System der Kooptation und Kontrolle.

Die Geberorganisationen ziehen keine Konsequenzen aus dieser Tatsache, die ihnen bewusst sein muss. Dass ihre NGO-Förderung von der Regierung vereinnahmt und für ihre Zwecke modifiziert wird, hindert sie nicht an deren Fortsetzung und Ausweitung. Es ist jedoch gerade die Ausweitung und Bedeutungszunahme dieser Förderung, die dazu führt, dass seitens des Regimes in der beschriebenen Weise darauf reagiert wird. Eine wichtige Konsequenz, die aus den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit zu ziehen ist, ist sicher die Feststellung, dass die eigene Rolle, die sie im Zielland spielen, von den Geberorganisationen stärker reflektiert werden muss. Dass externe Förderung sich

auf die lokalen Bedingungen einstellen muss, ist eine Binsenwahrheit der Entwicklungspolitik, auch wenn sie selten beherzigt wird. Die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten ist jedoch nicht nur unter dem Aspekt lokaler Besonderheiten zu sehen, die als gleichbleibend wahrgenommen werden (wie es z.B. bei kulturellen oder religiösen Faktoren häufig angenommen wird), sondern muss auch Veränderungen mit einbeziehen. Es muss nach über einem Jahrzehnt der Förderung berücksichtigt werden, dass die Aktivitäten in den Zielländern wahrgenommen werden und dass darauf reagiert wird. Selbst wenn es denkbar wäre, dass *ein* Modell der Zivilgesellschaftsförderung in ganz unterschiedlichen Kontexten erfolgreich sein kann, kann dieses nicht über Jahre hinweg immer wieder umgesetzt werden. Denn die bloße Existenz der Förderung wird nach und nach die Bedingungen ändern, die sie vorfindet und auf die sich einstellen muss. Dass die Förderung in Ägypten zur Stärkung des autoritären Systems beiträgt, ist auch deshalb so, weil dieses System auf die Förderung selbst reagiert und Wege findet, sie für sich positiv umzugestalten. Die Geber erweisen sich in dieser Beziehung als reaktionsschwächer. Sie verhalten sich gleichbleibend, oder reagieren unschlüssig und unstimmig. Zum Beispiel geht die in Kapitel 7 genannte Risikoanalyse des UNHCHR zu den nationalen Menschenrechtsinstitutionen davon aus, dass diese auch schwache, ineffiziente, staatsabhängige Institutionen sein könnten und dass dies verhindert werden müsse. Weiter heißt es, das Fehlen finanzieller Ressourcen könne ein Grund für die Ineffektivität solcher Institutionen sein. Implizit wird damit gesagt, dass eine Erhöhung der Mittel für solche Institutionen ein Weg ist, diese Institutionen „wirksamer“ zu machen. Wie dargestellt, beschreiten die Geberorganisationen diesen Weg bereits und stellen immer mehr Mittel zur Verfügung. Damit aber erfüllen sie die Erwartungen, die die ägyptische Regierung in sie setzt. Sie mindern das Risiko einer schwachen und wirkungslosen Institution nicht, sondern machen ihre Gründung erst möglich. Sie stabilisieren eine Institution, die von ihnen selbst nicht als nationale Menschenrechtsinstitution nach den Standards von Paris klassifiziert wird und genau ihrer eigenen Beschreibung einer schwachen, wirkungslosen Institution entspricht. Überlegungen dazu, wie eine sinnvolle Förderung aussehen kann, können sich daher nicht nur auf abstrakte Vorstellungen über die Lage in einem Land beziehen, sondern müssen immer wieder fragen, wie die Förderung zu verändern wäre, wie in dem Land auf die Förderung reagiert wird, ob sie erhöht, umgelenkt oder sogar eingestellt werden muss.

Diese Überlegung ist jedoch nicht gleichzusetzen mit dem häufig geäußerten Argument, die Unterstützung schade dem Ansehen der NGOs und mache sie verwundbar für die Regierungspropaganda. Es soll hier nicht argumentiert werden, man müsse auf die in Kapitel 7 ausführlich

dargestellten rhetorischen Strategien der ägyptischen Regierung bezüglich der Demokratieförderung in irgendeiner Weise Rücksicht nehmen. Weder kann ihr gelaubt werden, dass sie es ernst mit ihren Bestrebungen nach demokratischen Reformen meint, noch darf sie als Repräsentantin eines ägyptischen „Volkswillens“ betrachtet werden, wenn sie die geförderten NGOs mit dem Hinweis auf ihre externe Förderung angreift. Nicht die Tatsache, dass die NGOs gefördert werden, macht sie verwundbar, sondern die Tatsache, dass sie sich in einem autoritären System befinden. Die Antwort auf die Kampagnen gegen die NGOs kann nicht sein, die Förderung einzustellen. Vielmehr ist konsequente Transparenz die beste Strategie, sich dem negativen Bild der externen Förderung entgegenzustellen. Auch auf die Vermutungen, Verleumdungen und Verschwörungstheorien, die die NGO-Förderung umgeben, kann nur mit unbedingter Transparenz geantwortet werden. Hier bleibt noch viel zu wünschen übrig, sowohl auf Geber- als auch auf Empfängerseite.

Die Argumentation der vorliegenden Arbeit impliziert für die theoretische Auseinandersetzung mit nichtstaatlichen Akteuren oder mit dem Konzept Zivilgesellschaft, dass diese in einem autoritären politischen Umfeld nicht dem herkömmlichen theoretischen Verständnis entsprechen. Nichtstaatliche Akteure verfügen in einem autoritären System nicht über das Maß an Autonomie, das sie benötigen würden, um der ihnen in der Theorie zugedachten Rolle gerecht zu werden, Druck auf die Regierung auszuüben und politische Alternativen zu entwickeln. Es ist ein Irrtum anzunehmen, zivilgesellschaftliche Akteure könnten durch externe Unterstützung gewissermaßen von dem sie umgebenden System losgelöst und unabhängig gemacht werden. Nach den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit *können* die NGOs im autoritären politischen System Ägyptens gar nicht die Rolle einnehmen, die die Geber ihnen in ihren Absichtserklärungen und Programmdarstellungen zuschreiben.

Literaturverzeichnis

- Abd El-Wahab, Ayman El-Sayed (2000): *The Law on Non-Governmental Associations. Towards the Stimulation of Civil Society in Egypt*, Kairo: Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Kurسات Istratijiya (Strategic Papers) 89.
- Abdalla, Ahmed (2003): *Egypt Before & After September 11, 2001: Problems of Political Transformation in a Complicated International Setting*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut.
- Abdel Rahman, Maha (2002): *The Politics of 'unCivil' Society in Egypt*, in: Review of African Political Economy, März 2002, Nr. 91, S. 21–36.
- Abdelrahman, Maha und Apthorpe, Raymond (2003): *Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership. Egypt Country Study Report*, Kairo: SIDA Evaluation
(<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=1250&a=16759>),
abgerufen am 06.05.2005.
- Abdelrahman, Maha M. (2004): *Civil Society Exposed. The Politics of NGOs in Egypt*, London/New York: Tauris Academic Studies.
- Abu Seada, Hafez, El-Borai, Negad und Ouda, Jihad (Hrsg.) (2001): *A Door Onto the Desert. The Egyptian Parliamentary Elections of 2000. Course, Dilemmas, and Recommendations for the Future*, Kairo: United Group.
- Adamson, Fiona B. (2002a): *Building Civil Society in Central Asia: Strategies, Methods and Actors*, in: Glenn, John K. und Mendelson, Sarah E. (Hrsg.): *The Power and Limits of NGOs*, New York: Columbia University Press, S. 191–192.
- Adamson, Fiona B. (2002b): *International Democracy Assistance in Uzbekistan and Kyrgyzstan: Building Civil Society from the Outside?* in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.): *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 177–206.
- Albrecht, Holger und Schlumberger, Oliver (2004): *'Waiting for Godot': Regime Change Without Democratization in the Middle East*, in: *International Political Science Review*, 25, Nr. 4, S. 371–392.

- Al-Ali, Nadje Sadig (1999): *A Mirror of Political Culture in Contemporary Egypt: Divisions and Debates Among Women Activists*, in: *Cairo Papers for Social Science*, 22, Nr. 4, S. 118–143.
- Altvater, Elmar et al. (Hrsg.) (1997): *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Amnesty International (2002): *Egypt: Stop Criminalizing Human Rights Activists*, London.
- Antonius, Rachad (2002): *Democratic Development in the Middle East and North Africa*, Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development.
- Arab Program for Human Rights Activists (Hrsg.) (2001): *For a Democratic Law on Public Associations. For Partnership. Against Tutelage*, Kairo: Arab Program for Human Rights Activists.
- Arab Organization for Human Rights (Hrsg.) (2003): *The Status of Human Rights in the Arab World 2002*, Kairo: Arab Organization for Human Rights.
- Atteslander, Peter (1993): *Methoden der empirischen Sozialforschung*, New York: de Gruyter.
- Auga, Michele (1994): *Ansätze zur Entwicklung einer Zivilgesellschaft in Ägypten*, unveröff. Diplomarbeit Freie Universität Berlin, Berlin.
- Auga, Michele (1996): *Der Begriff Zivilgesellschaft und seine Diskussion in Ägypten*, in: *Orient*, 37, Nr. 3, S. 453–464.
- Awad, Ibrahim (1997a): *The External Relations of the Arab Human Rights Movement*, in: *Arab Studies Quarterly*, 19, Nr. 1, S. 59–75.
- Awad, Ibrahim (1997b): *The External Relations of the Arab Human Rights Movement*, in: Hassan, Bahey El Din (Hrsg.): *Challenges Facing the Arab Human Rights Movement*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, S. 27–43.
- Ayubi, Nazih (1995): *Over-Stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East*, London: I.B. Tauris.
- Bellin, Eva (1994): *Civil Society: Effective Tool of Analysis for Middle East Politics?* in: *Political Science & Politics*, September 1994, S. 509–510.
- Bellin, Eva (2004): *The Robustness of Authoritarianism in the Middle East. Exceptionalism in Comparative Perspective*, in: *Comparative Politics*, 36, Nr. 2, S. 139–157.
- Ben Nefissa, Sarah (2002): *Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d'une problématique*, in: Ben Nefissa, Sarah (Hrsg.): *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS, S. 7–26.

- Berg-Schlosser, Dirk (1997): *Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritärer Regime*, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.): *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 93–143.
- Berg-Schlosser, Dirk (1999): *Empirische Demokratieforschung. Exemplarische Analysen*, Frankfurt/New York: Campus.
- Berger, Lars (2000): *The Case of Saad Eddin Ibrahim and the Current Relationship Between State and Civil Society in Egypt*, in: *Orient*, 41, Nr. 4, S. 665–671.
- Beshara, Miranda (1999): *The Egyptian NGO Sector: Prospect and Challenges*, in: *Civil Society*, August 1999
(<http://www.ibnkhaldun.org/newsletter/1999/aug/essay2.html>),
abgerufen am 03.02.2002.
- Betz, Joachim (1997): *Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.): *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 203–230.
- Bianchi, Robert (1990): *Interest Groups and Politics in Mubarak's Egypt*, in: Oweiss, Ibrahim M. (Hrsg.): *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Washington, D.C.: Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University.
- Brito, Alexandra Barahona de (1997): *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*, New York: Oxford University Press.
- Brouwer, Imco (2000a): *US Civil Society Assistance to the Arab World: The Cases of Egypt and Palestine*, Florenz: European University Institute, European University Institute Working Paper.
- Brouwer, Imco (2000b): *Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Cases of Egypt and Palestine*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.): *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 21–48.
- Brownlee, Jason (2002): *The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 4, S. 6–14.
- Brunnengraber, Achim und Walk, Heike (1997): *Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungs-Organisationen verquickt mit Markt und Staat*, in: Altvater, Elmar et al. (Hrsg.): *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 65–84.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (1993): *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern des Nahen Ostens und des südlichen Mittelmeerraumes*, Bonn: BMZ aktuell.

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002a): *Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 052.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002b): *Good Governance. Ein Positionspapier des BMZ*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 044.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002c): *Korruptionsbekämpfung*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 045.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002d): *Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Ländern mit „schwierigen“ Rahmenbedingungen*, Bonn: unveröff. Manuskript.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002e): *Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 047.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2002f): *Verwaltungsreform in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 046.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2003a): *Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: BMZ Spezial Nr. 073.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2003b): *Recht – Demokratie – Frieden. Politik für Entwicklung*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Batat, Basima (2002): *The Bunian II Regional Workshop on 'Good Governance of Arab Civil Society Organisations'*, Amman, 28-29 May, 2002, (<http://www.bunian.net/W1%20Final%20Report.htm>), abgerufen am 26.07.2005.
- Burnell, Peter (Hrsg.) (2000a): *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass.
- Burnell, Peter (2000b): *Democracy Assistance: Origins and Organizations*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 34–64.
- Cairo Institute for Human Rights Studies (1996a): *CIHRS: Two Years After Its Founding*, in: Sawasiyah, Januar 1996, Nr. 7 & 8, S. 32–33.
- Cairo Institute for Human Rights Studies (1996b): *The Human Rights Movement*, in: Sawasiyah, Januar 1996, Nr. 7 & 8, S. 1.

- Cairo Institute for Human Rights Studies (Hrsg.) (2004): *Second Independence. Towards an Initiative for Political Reform in the Arab World*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies.
- Canadian International Development Agency (Hrsg.) (2001): *Country Development Programming Framework: 2001-11. Egypt*, Quebec: Canadian International Development Agency.
- Carapico, Sheila (2000): *NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non-Governmental Organizations*, in: *Middle East Report*, 30, Nr. 1, S. 12–15.
- Carapico, Sheila (2002): *Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World*, in: *Middle East Journal*, 56, Nr. 3, S. 379–395.
- Carapico, Sheila (2005): *Why Export Democracy to the Arab Mediterranean?* unveröff. Vortrag, gehalten auf dem Fifth Mediterranean Political and Social Research Meeting, Montecatini Terme, 24.-28.03.2004.
- Carothers, Thomas (1999): *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas (2002a): *The End of the Transition Paradigm*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 1, S. 5–21.
- Carothers, Thomas (2002b): *A Reply to my Critics*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 3, S. 33–38.
- Carothers, Thomas (2004): *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) (2000): *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Books.
- Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (2000): *Toward Civil Society Realism*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.): *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, S. 293–310.
- Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.) (2005): *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Challand, Benoit (2005): *The Exclusionary Power of Civil Society: International Aid to Palestinian NGOs*, Florenz: European University Institute.
- Clark, Elizabeth Spiro (1999): *A Tune-Up, Not an Overhaul*, in: *Journal of Democracy*, 10, Nr. 4, S. 114–118.
- Cleary, Seamus (1997): *The Role of NGOs under Authoritarian Political Systems*, London: Macmillan Press, International Political Economy Series.

- Clough, Michael (1999): *The New Role of NGOs*, in: Civnet, 3, Nr. 4
 (<http://www.civnet.org/journal/vol3no4/ftmclou.htm>).
- Collier und Levitsky (1997): *Democracy with Adjectives*, in: World Politics, 30,
 Nr. 4, S. 477–493.
- Crawford, Gordon (2000): *European Union Development Co-operation and the
 Promotion of Democracy*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): Democracy
 Assistance. International Co-operation for Democratization,
 London/Portland, OR: Frank Cass, S. 90–127.
- Dalpino, Catharin E. (2000): *Deferring Democracy: Promoting Openness in
 Authoritarian Regimes*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
 (https://www.brookings.edu/press/books/democracy_deferred.htm),
 abgerufen am 25.03.2005.
- DANIDA (Hrsg.) (1996): *Egypt. Strategy for Danish-Egyptian Development
 Cooperation*, Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- DANIDA (Hrsg.) (2000): *Strategy for Danish Support to Civil Society in
 Developing Countries - Including Co-operation with the Danish NGOs*,
 Kopenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, DANIDA.
- DANIDA (Hrsg.) (2003): *DANIDAs' Annual Report 2002*, Kopenhagen: Royal
 Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Department for International Development (DFID) (Hrsg.) (2003): *Regional
 Assistance Plan Middle East and North Africa*, London: DFID
 (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/rapmenadenglish.pdf>),
 abgerufen am 05.12.2005.
- Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2003a): *Annual Report Accounts
 2002*, (<http://www.dci.gov.ie/publications.asp>), abgerufen am
 05.05.2005.
- Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2003b): *Guidelines & Application
 Instructions. Human Rights & Democratisation Scheme*,
 (http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD_GUIDELINES.doc), abgerufen
 am 05.05.2005.
- Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2003c): *Synthesis Report on the
 Expenditure Review of the Development Cooperation Ireland In-country Micro
 Projects Scheme*, (<http://www.dci.gov.ie/Uploads/Synthesis>),
 abgerufen am 05.05.2005.
- Development Cooperation Ireland (Hrsg.) (2004): *Annual Report Accounts
 2003*, (<http://www.dci.gov.ie/publications.asp>), abgerufen am
 05.05.2005.
- Diakonia (Hrsg.) (1998): *Diakonia's Policy*,
 (<http://www.diakonia.se/files/PolicyENG2003.pdf>), abgerufen am
 01.04.2005.

- Diakonia (Hrsg.) (2004): *Tid att förändra. Arsberättelse 2003. Time to Change. Annual Report 2003*, (<http://www.diakonia.se>), abgerufen am 01.04.2005.
- Diamond, Larry (1995): *Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments and Issues*, New York: Carnegie Corporation (<http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/di/fr.htm>), abgerufen am 18.08.2005.
- Diamond, Larry (1999): *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore / London: John Hopkins University Press.
- Diamond, Larry (2002): *Thinking About Hybrid Regimes*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 2, S. 21–35.
- Egyptian Organisation for Human Rights (2003): *Summary of EOHR's Annual Report-2002*, Kairo: Pressemitteilung vom 23.06.2003.
- Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (1995): *In Defense of Human Rights*, Kairo: Egyptian Organization for Human Rights.
- Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (1999): *By Direct Order. Assassination of Civil Society in Egypt*, (<http://www.derechos.org/human-rights/mena/eohr/civil.html>), abgerufen am 08.02.2002.
- Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (2002): *The Human Rights Situation in Egypt. Annual Report 1999-2000*, Kairo: Egyptian Organization for Human Rights.
- Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (2003a): *The Court of Cassation Acquitted the Defendants in the Case of Ibn Khaldun Center*, Band 19.03.2003, Kairo.
- Egyptian Organization for Human Rights (2003b): *EOHR Attains Legal Recognition as an NGO Under the New NGOs Law (84/2002)*, Kairo: Pressemitteilung vom 25.06.2003.
- Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (2003c): *The Human Rights Situation in Egypt. Annual Report 2001*, Kairo: Egyptian Organization for Human Rights.
- Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (o.D.): *In Defense of Human Rights. EOHR's Publications January - December 1996*, Kairo: Egyptian Organization for Human Rights, Vol. IV.
- Eisenblätter, Bernd (1995): *Nichtregierungsorganisationen und öffentliche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit im Effizienzvergleich*, in: Steinbach, Udo und Nienhaus, Volker (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen aus Afrika und Nahost*, Opladen: Leske und Budrich, S. 401–417.

- El-Borai, Negad (2002): *Did 25 Years of Foreign Funding Help Promote Democracy in Egypt?* Kairo: unveröff. Manuskript.
- El-Gawhary, Krista Masonis (2000): *Egyptian Advocacy NGOs: Catalysts for Social and Political Change?* in: *Middle East Report*, 30, Nr. 1, S. 38–41.
- El-Ghannoushi, Rachid (1997): *The Islamists and Human Rights*, in: *Sawasiyah*, Februar 1997, Nr. 14, S. 12–13.
- Elsenhans, Hartmut (2001): *Entwicklungspolitik oder Entwicklung*, in: *asien afrika lateinamerika*, 29, S. 495–523.
- Equality Now (Hrsg.) (2005): *Agents of Change. Annual Report 2004*, New York: Equality Now.
- Erdmann, Gero (1996): *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz.
- Erdmann, Gero (1999): *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz.
- Essam el-Din, Gamal (2002): *NGO Bill Enacted Into Law*, in: *Al-Ahram Weekly Online*, 06.-12.06.2002, Nr. 589
 (<http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/589/eg3.htm>), abgerufen am 10.06.2002.
- Essam el-Din, Gamal (2003): *More Than Window-Dressing?* in: *Al-Ahram Weekly Online*, 19.-25.07.2003, Nr. 643
 (<http://weekly.ahram.org.eg/2003/643/eg5.htm>), abgerufen am 15.12.2005.
- European Commission (Hrsg.) (1991): *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm), abgerufen am 12.04.2005, 28.11.1991.
- European Commission (1999a): *Council Regulation (EC) No. 975 / 1999 of 29 April 1999*, in: *Official Journal of the European Communities* 08.05.1999.
- European Commission (1999b): *Council Regulation (EC) No. 976 / 1999 of 29 April 1999*, in: *Official Journal of the European Communities*, 08.05.1999, S. 8–14.
- European Commission (2000): *The Barcelona Process, Five Years On: 1995-2000*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- European Commission (Hrsg.) (2001): *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, Brüssel.
- European Commission (Hrsg.) (2003): *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners*, Brüssel.
- European Commission (Hrsg.) (2004): *Bulletin of the European Union 1/2-2004*, Brüssel
 <<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200401/p106023.htm>>, abgerufen am 23.06.2005.
- European Initiative for Democracy and Human Rights (Hrsg.) (2001): *Macro Projects Compendium 2001*, Brüssel: European Commission, EuropeAid Co-operation Office.
- European Initiative for Democracy and Human Rights (2002a): *Activity Report B7-704/2000/C-99/0164*, Brüssel <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/projects_reports_en.htm>, abgerufen am 18.04.2005.
- European Initiative for Democracy and Human Rights (Hrsg.) (2002b): *European Initiative for Democracy and Human Rights Progress Report - September 2002*, Brüssel: European Commission, EuropeAid Co-operation Office.
- European Initiative for Democracy and Human Rights (2003): *Activity Report B7-701-2002/3074*, Brüssel <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/projects_reports_en.htm>, abgerufen am 18.04.2005.
- European Initiative for Democracy and Human Rights (o.D.): *Activity Report 98 MAG 87 B7-7050 MEDA Democratie*, Brüssel <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/projects_reports_en.htm>, abgerufen am 18.04.2005.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2001a): *Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000*, Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2001b): *Vorschlag für einen Beschluss des Rates und der Kommission über den Abschluss des Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Arabischen Republik Ägypten andererseits (endgültige Fassung)*, Brüssel.
- Fahmy, Ninette S. (2002): *The Politics of Egypt: State-Society Relationship*, London/New York: RoutledgeCurzon.
- Fariborz, Arian (1999): *Die ägyptische Studentenbewegung. Ursachen, Auswirkungen und Perspektiven sozialen Protests*, Münster [u.a.]: LIT.

- Fastenopfer (2005): *Jahresbericht. Jahresrechnung 2004*, Luzern
(http://www.fastenopfer.ch/ftp/jahresbericht_04_d.pdf), abgerufen am 02.08.2005.
- Fathallah, Mona el-Roby (2001): *The Role of Human Rights Groups in Promoting the Democratization Process in Egypt: The Cases of EOHR, AHRLA and HRCAP*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo.
- Fawzy, Essam und Lübben, Ivesa (1999): *Rückfall in die Untertanengesellschaft: Das neue ägyptische Vereinsgesetz*, in: INAMO, 1999, Nr. 19, S. 29–33.
- Fergany, Nader (1994): *The Human Rights Movement in Arab Countries: Problems of Concept, Context and Practice*, in: Cairo Papers in Social Sciences, 17, Nr. 3, S. 24–31.
- Ferrié, Jean Noel (2003): *La Démocratisation limitée en Afrique du Nord*, Kairo: Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales.
- Flick, Uwe (1995): *Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften*, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Foreign and Commonwealth Office (Hrsg.) (2004): *Global Opportunities Fund. Annual Report 2003-4*, London: Foreign and Commonwealth Office.
- Frantz, Christiane (2002): *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51–81.
- Freise, Matthias (2004): *Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten*, Münster [u.a.]: LIT.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999): *Human Rights and Civil Society in the Mediterranean*, Bonn, Report of the Euro-Mediterranean Partnership Conference, organised by the Friedrich-Ebert-Stiftung, the Forum des Citoyens de la Méditerranée, and the Euro-Mediterranean Human Rights Network. Stuttgart, 15-16 April 1999.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2000): *Frieden, Demokratie und Entwicklung*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2003): *Jahresbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung 2002*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
(<http://www.fes.de/organisation/bilanz.htm>), abgerufen am 27.07.2005.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1999): *Das mühsame Geschäft der Demokratisierung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen*

- Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn:
Friedrich-Ebert-Stiftung
(<http://library.fes.de/fulltext/iez/01385toc.htm>), abgerufen am
09.05.2005.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.) (2005): *Jahresbericht / Annual Report 2004*,
Berlin: Friedrich-Naumann-Stiftung (http://www.fnst.org/webcom/show_page.php/_c-447/_nr-2/_lkm-650/i.html), abgerufen am
27.07.2005.
- Fuchs-Heinritz, Werner et al. (Hrsg.) (1994): *Lexikon zur Soziologie*, 3. Auflage.
Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gauch, Sarah (2003): *Egyptian Human Rights Take a Hit with Tough New Law*,
in: The Christian Science Monitor, 20.06.2003
(<http://www.csmonitor.com/2003/0620/p07s01-wome.htm>),
abgerufen am 26.06.2003.
- Global Fund for Women (Hrsg.) (2004): *Women Daring to Lead. The Global Fund
for Women Annual Report 2003-2004*,.
- Group for Democratic Development, Cairo Institute for Human Rights
Studies und Egyptian Organization for Human Rights (Hrsg.) (1998):
Setting Civil Society Free. A Draft Law on Civil Associations and Institutions,
Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies.
- Grünert, Angela (2004): *Loss of Guiding Values and Support: September 11 and the
Isolation of Human Rights Organizations in Egypt*, in: Jünemann, Annette
(Hrsg.): *Euro-Mediterranean Relations After September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*, London: Frank Cass,
S. 133–152.
- Gyimah-Boadi, E. (1999): *The Cost of Doing Nothing*, in: *Journal of Democracy*,
10, Nr. 4, S. 119–124.
- Haas, Christian (2001): *Islamische Vereine Ägyptens: Zivilgesellschaft im
Spannungsverhältnis zwischen Staat und Islam*, Dissertation,
Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg.
- Hammond, Andrew (1997): *Who's Gaining From the Human Rights Movement?*
in: *Cairo Times* Mai 1997 (1).
- Hanafi, Sari (2002): *ONG palestiniennes et bailleurs de fonds: la formation d'un
agenda*, in: Ben Néfissa, Sarah (Hrsg.): *Pouvoirs et associations dans la
monde Arabe*, Paris: CNRS Editions, S. 125–146.
- Hanisch, Rolf (Hrsg.) (1997): *Demokratieexport in die Länder des Südens?*
Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (2005a): *Jahresbericht 2004. Eine Leistungsbilanz*,
München: Hanns-Seidel-Stiftung

- (http://www.hss.de/downloads/Jahresbericht_2004.pdf), abgerufen am 27.07.2005.
- Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (2005b): *Verantwortung in der Welt. Die Entwicklungszusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung*, München: Hanns-Seidel-Stiftung
(<http://www.hss.de/downloads/IBZ-Broschuere.pdf>), abgerufen am 27.07.2005.
- Hassan, Bahey El Din (1997a): *Towards a Consistent Strategy for Human Rights Advocacy in Egypt*, in: Hassan, Bahey El Din (Hrsg.): *Challenges Facing the Arab Human Rights Movement*, Kairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, S. 95–112.
- Hassan, Bahey El Din (1997b): *Political Islam and the Human Rights Movement*, in: Sawasiyah, Februar 1997, Nr. 14, S. 9–11.
- Hawthorne, Amy (2005): *Is Civil Society the Answer?* in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.): *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 81–113.
- Hayes, Christopher (1995): *Die Zivilgesellschaft, der islamische Staat und die Demokratisierung*, in: Ibrahim, Ferhad (Hrsg.): *Staat und Zivilgesellschaft in Ägypten*, Münster: Lit, S. 10–30.
- Hearn, Julie (2000): *Aiding Democracy? Donors and Civil Society in South Africa*, in: *Third World Quarterly*, 21, Nr. 5, S. 815–830.
- Hearn, Julie und Robinson, Mark (2000): *Civil Society and Democracy Assistance in Africa*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 241–262.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2000): *Die Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung im Nahen Osten, in Nordafrika und der Türkei*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2004): *Jahresbericht 2003*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Heinz, Wolfgang (1994): *Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten Nr. 4/1994.
- Heinz, Wolfgang (2003): *Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Eurokolleg Nr. 47.
- Hermann, Katja (2000): *Aufbruch von unten. Möglichkeiten und Grenzen von NGOs in Jordanien*, Hamburg: LIT.
- Heydemann, Steve (2002): *Defending the Discipline*, in: *Journal of Democracy*, 13, Nr. 3, S. 102–108.

- Hibou, Beatrice (2002): *The World Bank: Missionary Deeds (and Misdeeds)*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, S. 173–191.
- Hicks, Neil (2002): *Does Islamist Human Rights Activism Offer a Remedy to the Crisis of Human Rights Implementation in the Middle East?* in: *Human Rights Quarterly*, 24, S. 361–381.
- Howeidy, Amira (2000): *Old Cheque Bounces Back*, in: *Al-Ahram Weekly Online*, 17.-23.02.2000, Nr. 469
 (http://www.ahram.org.eg/weekly/2000/469/eg5.htm), abgerufen am 10.06.2002.
- Humanist Institute for Development Cooperation (Hrsg.) (2002): *HIVOS Human Rights Policy Document*, (http://www.hivos.nl/index.php/content/download/1598/11436/file/phpkCml3c.pdf), abgerufen am 19.05.2005.
- Human Rights Watch (Hrsg.) (2002): *The State of Egypt vs. Free Expression: The Ibn Khaldun Trial*, New York: Human Rights Watch
 (http://www.hrw.org/reports/2002/egypt), abgerufen am 20.03.2006.
- Human Rights Watch (Hrsg.) (2005): *False Freedom. Online Censorship in the Middle East and North Africa*, New York: Human Rights Watch (http://hrw.org/reports/2005/mena1105/mena1105noappendices.pdf), abgerufen am 20.03.2006.
- Hussein, Aziza (2003): *NGOs and the Development Challenges of the Twenty-first Century*, in: El-Ghonemy, Riad (Hrsg.): *Egypt in the Twenty-First Century. Challenges for Development*. London / New York: Routledge.
- Ibrahim, Ferhad (1995a): *Die arabische Debatte über Zivilgesellschaft*, in: Ibrahim, Ferhad und Wedel, Heidi (Hrsg.): *Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient*, Band 1, Opladen: Leske + Budrich, S. 23–48.
- Ibrahim, Ferhad (1997): *Aufschwung und Ausdifferenzierung der Zivilgesellschaft als Ausdruck der gesellschaftlichen Krise in Ägypten*, in: *Wuquf*, 10-11, S. 119–142.
- Ibrahim, Ferhad (1998): *Die Kontroverse über die „arabische“ Zivilgesellschaft*, in: *Orient*, 39, Nr. 3, S. 459–474.
- Ibrahim, Saad Eddin (1995b): *Civil Society and the Prospects of Democratization in the Arab World*, in: Norton, Augustus Richard (Hrsg.): *Civil Society in the Middle East*, Band 1, Leiden / New York / Köln: E.J. Brill, S. 26–54.
- Ibrahim, Saad Eddin (1996a): *An Assessment of Grass Roots Participation in the Development of Egypt*, in: *Cairo Papers of Social Science* 19, Nr. 3.
- Ibrahim, Saad Eddin (1996b): *Egypt, Islam and Democracy. Twelve Critical Essays*, Kairo: American University Press.

- Ibrahim, Saad Eddin (2000): *Statement of Dr. Saad Eddin Ibrahim Before State Security Prosecutors, July 27, 2000*, Kairo.
- Ibrahim, Saad Eddin, Adli, Huwaida und Shehata, Dina (o.D.): *Civil Society and Governance in Egypt. Draft Country Report to the 2nd International Conference „Civil Society and Governance Programme“, held in Cape Town, February 18-21, 1999*, Kairo: unveröff. Manuskript.
- Ibrahim, Saad Eddin, Adli, Huwaida und Shihata, Dina (1999): *History of Egyptian Civil Society*, in: *Civil Society*, 8, Nr. 91, S. 15–18
(<http://www.ibnkhaldun.org/newsletter/1999/july/essay2.html>), abgerufen am 31.01.2002.
- Icelandic International Development Agency (Hrsg.) (2002a): *Annual Report 2001*,
(<http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/Annualreport2001.pdf>), abgerufen am 06.05.2005.
- Icelandic International Development Agency (Hrsg.) (2002b): *Annual Report 2002*, (<http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/Arsskyrsla2002.pdf>), abgerufen am 06.05.2005.
- Icelandic International Development Agency (Hrsg.) (2002c): *Annual Report 2003*, (http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/ICEDA_arsskyrsla2003.pdf), abgerufen am 06.05.2005.
- Index on Censorship (Hrsg.) (2002): *Cairo's War on Rights NGOs*, London: Pressemitteilung vom 01.08.2002
(http://www.indexonline.org/news/20020801_egypt.shtml), abgerufen am 05.08.2002.
- Jenkins, Rob (2001): *Mistaking ‚Governance‘ for ‚Politics‘: Foreign Aid, Democracy, and the Construction of Civil Society*, in: Kaviraj, Sudipta und Khilnani, Sunil (Hrsg.): *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 250–268.
- Joyner, Christopher C. (2002): *The United Nations: Strengthening an International Norm*, in: Schraeder, Peter J. (Hrsg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 147–172.
- Kandil, Amani (1999): *The Laws of Non-Governmental Organizations: A Comparative, International Perspective. A Study of the Egyptian Draft Law (Now Law) in the Arab and International Context*, Kairo: Group for Democratic Development.
- Kassem, Maye (1999): *In the Guise of Democracy: Governance in Contemporary Egypt*, Reading: Ithaca Press.
- Kassem, Maye (2004): *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

- Khalil, Georges N. (1997): *Demokratie- und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten*, in: *Orient*, 38, Nr. 3, S. 456–464.
- Kienle, Eberhard (2001): *A Grand Delusion - Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York: I.B. Tauris.
- Knack, Stephen (2000): *Does Foreign Aid Promote Democracy?* Maryland: IRIS Center at the University of Maryland, IRIS Center Working Paper No. 238.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (2004): *Geschäftsbericht 2003*, St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung
 <http://www.kas.de/publikationen/2004/5767_dokument.html>, abgerufen am 28.07.2005.
- Korany, Bahgat (1998): *Restricted Democratization From Above: Egypt*, in: Korany, Bahgat, Brynen, Rex und Noble, Paul (Hrsg.): *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 2, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 39–69.
- Krieger, Silke (1995): *Ziele, Aufgaben, Arbeitsweisen und Erfahrungen der politischen Stiftungen in Afrika und im Nahen Osten am Beispiel der Konrad-Adenauer-Stiftung*, in: Steinbach, Udo und Nienhaus, Volker (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen aus Afrika und Nahost*, Opladen: Leske und Budrich, S. 349–364.
- Krämer, Gudrun (1986): *Ägypten unter Mubarak: Identität und nationales Interesse*, Band 22, *Internationale Politik und Sicherheit*, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhn, Berthold (2002): *Komparative Vorteile von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen*, in: *asien afrika lateinamerika*, 30, S. 19–30.
- Laakso, Liisa (2002): *Promoting a Special Brand of Democracy: Denmark, Finland, Norway and Sweden*, in: Schraeder, Peter J. (Hrsg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder / London: Lynne Rienner, S. 55–71.
- Land Center for Human Rights (Hrsg.) (1999): *A View Regarding the State of the Human Rights Movement in Egypt Following the Approval of the New NGO Law No. 153 of 1999*,
 <<http://www.geocities.com/lrrc.geo/NGO/landcenter.htm>>, abgerufen am 31.01.2002.
- Lange, Michael und Weise, Sebastian (2005): *Nationaler Parteiendialog in Ägypten: Ernsthafte Reformanstrengungen oder politisches Kalkül?* in: *Kairo News*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderbüro Kairo, März 2005, Nr. 9, S. 4–7.

- Lantos, Tom (2002): *The Durban Debacle: An Insider's View of the UN World Conference Against Racism*, in: Fletcher Forum of World Affairs, 26, Nr. 1, S. 31–52.
- Leenders, Reinoud (1996): *The Struggle of the State and Civil Society in Egypt. Professional Organizations and Egypt's Careful Steps Towards Democracy*, Amsterdam: Middle East Research Associates (MERA), Occasional Papers No. 26.
- Legal Research and Resource Center for Human Rights (1999): *The Campaign Against the New NGO Law. The Official Guardian of Terrorism*, in: Ruz al-Yusuf, 14.08.1999 (Übersetzung des Originalartikels ins Englische) (<http://www.geocities.com/lrrc.geo/NGO/rosaattack.htm>), abgerufen am 31.01.2002.
- Levinger, Beryl und Mulroy, Jean (2003): *Making a Little Go a Long Way: How the World Bank's Small Grants Program Promotes Civic Engagement*, Washington, D.C.: Pact, Social Development Papers, Participation & Civic Engagement No. 47.
- Lingnau, Hildegard (1994): *Überblick über Positivmaßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklung.
- Lingnau, Hildegard (1997): *Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations*, Maastricht.
- Lingnau, Hildegard, Heinz, Wolfgang und Waller, Peter (1995): *Evaluation of EC Positive Measures in Favour of Human Rights and Democracy*, Berlin: German Development Institute.
- Linz, Juan (1964): *An Authoritarian Regime: The Case of Spain*, in: Allardt, Erik und Littunen, Yrjö (Hrsg.): *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contribution to Comparative Political Sociology*, Helsinki: Academic Bookstore, S. 291–342.
- Linz, Juan (2000): *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- Lübben, Ivesa (2001): *Demokratie als Herrschaftstechnik*, in: INAMO, 2001, Nr. 26, S. 4–8.
- Mair, Stefan (1997): *Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Mair, Stefan (2000): *Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London/Portland, OR: Frank Cass, S. 128–149.

- Martens, Kerstin (2002): *Alte und neue Players - eine Begriffsbestimmung*, in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–49.
- McEldowney, John (2000): *Judicial Reform and Legal Technical Assistance in Latin America*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 315–336.
- Mendelson, Sarah E. (2002): *The Power and Limits of Transnational Democracy Networks in Postcommunist Societies*, in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.): *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 232–251.
- Merkel, Wolfgang (2003): *Defekte Demokratie*, Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang (2004): *Embedded and Defective Democracies*, in: *Democratization*, 11, Nr. 5, S. 33–58.
- Nelson, Joan (1996): *Promoting Policy Reforms: the Twilight of Conditionality?* in: *World Development* 24, Nr. 9.
- NGO Service Center (Hrsg.) (2004): *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center.
- El-Razzaz, Rania (2004): *Law 84 of 2002 and its Significance for Foreign Funding of Egyptian NGOs*, in: NGO Service Center (Hrsg.): *Directory of Donors and International Assistance Providers to the NGO Sector in Egypt*, Kairo: NGO Service Center.
- Nolting, Armin K. (1999): *External Actors in Democratisation Processes: The European Union and its Activities in Southern Africa*, Mannheim: unveröff. Vortrag für das *European Consortium for Political Research*, 26.-31.03.1999 (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w3/nolting.pdf>), abgerufen am 19.11.2003.
- Norton, Augustus Richard (Hrsg.) (1996): *Civil Society in the Middle East*, Leiden / New York / Köln: E.J. Brill.
- Norton, Augustus Richard (1999): *Associational Life: Civil Society in Authoritarian Political Systems*, in: Tessler, Mark, Nachtwey, Jodi und Banda, Anne (Hrsg.): *Area Studies and Social Science: Strategies for Understanding Middle East Politics*, Bloomington: Indiana University Press, Indiana Series in Middle East Studies, S. 30–47.
- Novib (Hrsg.) (2003): *Summary of Novib's Annual Report 2002*, Den Haag: Novib (http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/verkortjaarverslag2002_engels.pdf), abgerufen am 01.08.2005.

- Novib (Hrsg.) (2005a): *Jaarverslag 2004*, Den Haag: Novib (http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/2004_JVS_Novib.pdf), abgerufen am 01.08.2005.
- Novib (Hrsg.) (2005b): *Novib in 2004. Summary Annual Report*, Den Haag: Novib (<http://www.novib.nl/media/download/jaarverslag/samenvatJaarvrs04Eng.doc>), abgerufen am 01.08.2005.
- o.A. (1996a): *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programs*, Kairo.
- o.A. (1996b): *Funding NGOs: An Issue Where Cards are Jumbled*, in: Sawasiyah, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 20.
- o.A. (1996c): *Human Rights Activists: Spies or Allies on Terrorism?! in:* Sawasiyah, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 15–17.
- o.A. (1996d): *Problematics of the Relationship Between the Human Rights Movement, the State, and the Intellectual Community*, in: Sawasiyah, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 10–12.
- o.A. (1996e): *Ten Years After Its Foundation: What Future Awaits the E.O.H.R.?* in: Sawasiyah, Januar 1996, Nr. 7-8, S. 6–9.
- o.A. (2001): *Development Co-operation between the Arab Republic of Egypt and the Federal Republic of Germany. Policies and Procedures. Projects and Programmes*, Kairo.
- o.A. (2002): *Good Governance in the Arab World. The Role of Civil Society Organisations and Means to Measure Good Governance*, (http://www.bunian.net/english/ziad_spaper.pdf), abgerufen am 26.07.2005.
- Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (Hrsg.) (2003a): *Egypt - Open Letter to the President on the Registration of NGOs*, Genf: Pressemitteilung vom 11.06.2003.
- Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (Hrsg.) (2003b): *Human Rights Defenders on the Front Line - Annual Report 2002*, Genf: Federation internationale pour les droits de l'homme/Organisation mondiale contre la torture.
- Olsen, Gorm Rye (2000): *Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of Europe: Limits to International Idealism*, in: *Democratization*, 7, Nr. 2, S. 142–167.
- Olsen, Gorm Rye (2002): *The European Union: An Ad Hoc Policy with a Low Priority*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, S. 131–145.
- Open Society Institute (Hrsg.) (2005): *Building Open Societies 2004. Soros Foundations Network Report*, New York: Open Society Institute.

- Ottaway, Marina (2003): *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ottaway, Marina und Chung, Theresa (1999): *Toward a New Paradigm*, in: *Journal of Democracy*, 10, Nr. 4, S. 99–113.
- Pascher, Ute (2002): *Die deutschen parteinahen politischen Stiftungen - Hybride Organisationen in der Globalisierung*, Berlin: Logos.
- Pawelka, Peter (1985): *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag.
- Pawelka, Peter (2002): *Der Staat im Vorderen Orient: über die Demokratie-Resistenz in einer globalisierten Welt*, in: *Leviathan*, Dezember 2002, Nr. 4, S. 431–454.
- Pearce, Jenny (2000): *Development, NGOs and Civil Society: The Debate and its Future*, in: Eade, Deborah (Hrsg.): *Development, NGOs, and Civil Society*, Oxford: Development in Practice
(<http://www.developmentinpractice.org/readers/NGOs/pearce.htm>), abgerufen am 30.02.2003.
- Perthes, Volker (1992): *Konferenz 'Die Zivilgesellschaft im arabischen Vaterland und ihre Rolle für die Errichtung der Demokratie'*, 20.-23. Januar 1992 in Beirut, in: *Orient*, 33, Nr. 2, S. 193–196.
- Pew Global Attitudes Project (Hrsg.) (2002): *What the World Thinks in 2002*, Washington, D.C.: The Pew Research Center For The People & The Press.
- Pink, Johanna (2003): *Neue Religionsgemeinschaften in Ägypten: Minderheiten im Spannungsfeld von Glaubensfreiheit, öffentlicher Ordnung und Islam*, Würzburg: Ergon.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1991): *Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts*, in: *International Affairs*, 67, Nr. 1, S. 33–63.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2001): *International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America*, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, S. 227–255.
- Pitner, Julia (2000): *NGOs' Dilemmas*, in: *Middle East Report*, 30, Nr. 1, S. 34–37.
- Posusney, Marsha Pripstein (2004): *Enduring Authoritarianism. Middle East Lessons for Comparative Theory*, in: *Comparative Politics*, 36, Nr. 2, S. 127–138.
- Pridham, Geoffrey (2005): *Designing Democracy : EU Enlargement and Regime Change in Post-communist Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Pridham, Geoffrey et al. (Hrsg.) (1997): *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, London: Leicester University Press.
- Quigley, Kevin F. F. (2000): *Democracy Assistance in South-East Asia: Long History/Unfinished Business*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 263–287.
- Reinhardt, Ulrike Julia (2002): *Civil Society Co-operation in the EMP: from Declarations to Practice*, Lissabon: EuroMeSCo, EuroMeSCo Paper 15.
- Richter, James (2002): *Evaluating Western Assistance to Russian Women's Organizations*, in: Mendelson, Sarah E. und Glenn, John K. (Hrsg.): *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, S. 54–90.
- Rights & Democracy (Hrsg.) (2004): *Annual Report 2003-2004. Democratic Development: At the Heart of Our Action*, <http://www.dd-rd.ca>, abgerufen am 31.03.2005.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) (2000): *Human Rights 1999. Annual Report on Norwegian Efforts to Promote Human Rights*, <http://odin.dep.no/ud/english/doc/reports/032111-220003/dok-bn.html>, abgerufen am 16.05.2005.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) (2001): *Evaluation Report 1/2001. Evaluation of the Norwegian Human Rights Fund*, <http://odin.dep.no/archive/udvedlegg/01/02/Rappo001.pdf>, abgerufen am 16.05.2005.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) (2004): *Human Rights 2003. Annual Report on Norwegian Efforts to Promote Human Rights*, <http://odin.dep.no/ud/english/doc/reports/032201-220015/dok-bn.html>, abgerufen am 16.05.2005.
- Rüland, Jürgen und Werz, Nikolaus (2002): *Germany's Hesitant Role in Promoting Democracy*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.): *Exporting Democracy. Rhetorics vs. Reality*, Boulder, Colorado / London: Lynne Rienner, S. 73–88.
- Said, Mohamed el-Sayed (1994): *The Roots of Turmoil in the Egyptian Organization for Human Rights: Dynamics of Civil Institution-Building in Egypt*, in: *Cairo Papers in Social Science*, 17, Nr. 3, S. 65–87.
- Said, Nader Izzat und Nassif, Noran (Hrsg.) (1998): *Funding Palestinian Development*, Ramallah: Birzeit University.

- Sakwa, Richard (2000): *Democracy Assistance: Russia's Experience as Recipient*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 288–314.
- Salamon, Lester M. und Sokolowski, S. Wojciech (Hrsg.) (2004): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Sandschneider, Eberhard (2003): *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, Berlin: Centrum für angewandte Politikforschung
 (http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf),
 abgerufen am 20.11.2003.
- Santiso, Carlos (2002): *Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2002, Nr. 3, S. 107–133.
- Sayami, Susanne (1998): *Hintergründe und Reichweite gesellschaftlicher Selbstorganisation im heutigen Ägypten. Zwei Fallbeispiele*, unveröff.
 Magisterarbeit Universität Hamburg, Hamburg.
- Sayyid, Mustapha Kamel (1995a): *A Civil Society in Egypt?* in: Norton, Augustus Richard (Hrsg.): *Civil Society in the Middle East*, Band 1, Leiden / New York / Köln: E.J. Brill, S. 269–293.
- Sayyid, Mustapha Kamel (1995b): *The Concept of Civil Society and the Arab World*, in: Brynen, Rex, Korany, Bahgat und Noble, Paul (Hrsg.): *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Band 1, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 131–147.
- Sayyid, Mustapha Kamel (1997): *Theoretical Issues in the Arab Human Rights Movement*, in: *Arab Studies Quarterly*, 19, Nr. 1, S. 23–30.
- Sayyid, Mustapha Kamel (2000): *A Clash of Values: U.S. Civil Society Aid and Islam in Egypt*, in: Carothers, Thomas und Ottaway, Marina (Hrsg.): *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, S. 49–73.
- Schlumberger, Oliver (2000): *The Arab Middle East and the Question of Democratization: Some Critical Remarks*, in: *Democratization*, 7, Nr. 4, S. 104–132.
- Schlumberger, Oliver (2004): *Political Liberalization, Authoritarian Regime Stability, and Imitative Institution Building: Towards a Formal Understanding*, Montecatini Terme.
- Schmitter, Philippe C. (2001): *The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, in:

- Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, S. 26–54.
- Schraeder, Peter (Hrsg.) (2002): *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Scott, James M. (2002): *Political Foundations and Think Tanks*, in: Schraeder, Peter (Hrsg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner, S. 193–213.
- Sen, Amartya (1999): *Democracy as a Universal Value*, in: *Journal of Democracy*, 10, Nr. 3, S. 3–17.
- Serdült, Uwe (2002): *Soziale Netzwerkanalyse: eine Methode zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Akteuren*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31, Nr. 2, S. 127–141.
- Shukrallah, Hani (1994): *Human Rights in Egypt: The Cause, the Movement and the Dilemma*, in: *Cairo Papers in Social Science*, 17, Nr. 3, S. 53–64.
- Sika, Nadine (2000): *Human Rights NGOs and Democratization: The Cases of Egypt and Argentina*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo.
- Smith, Karen (1998): *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?* in: *European Foreign Affairs Review* 3, Nr. 2.
- Sorbo, Gunnar (Hrsg.) (2002): *A Review of Ireland Aid's Human Rights and Democratisation Scheme*, <http://www.dci.gov.ie/Uploads/HRD/>, abgerufen am 16.05.2005.
- Sullivan, Denis J. (1994): *Private Voluntary Organizations in Egypt. Islamic Development, Private Initiative, and State Control*, Gainesville, Florida: University Press of Florida.
- Sullivan, Denis J. (1995): *Non-Governmental Organisations and Freedom of Association. Palestine and Egypt, a Comparative Analysis*, Jerusalem: PASSIA http://www.passia.org/publications/research_studies/pub_research_no87.htm, abgerufen am 10.06.2002.
- Sullivan, Denis J. (2000): *NGO's and Development in the Arab World*, in: *Civil Society*, 9, Nr. 102, S. 11–16.
- Sullivan, Denis J. (2001): *NGOs in Egypt: Forging a Partnership*, in: *Middle East Insight*, Juni-Juli 2001, S. 42 und 71.
- Sullivan, Denis J. und Abed-Kotob, Sana (1999): *Islam in Contemporary Egypt. Civil Society vs. the State*, London/Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Swedish International Development Cooperation Agency (Hrsg.) (2003): *Position Paper on Sida's Development Cooperation with the Middle East and*

- North Africa*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Swedish NGO Foundation for Human Rights (Hrsg.) (2003): *Biennial Report 2001-2002*, <http://www.humanrights.se/svenska/Biennial01-02.pdf>, abgerufen am 19.05.2005.
- Swiss Agency for Development and Co-operation (Hrsg.) (2003): *Development Co-operation in Egypt*, Bern.
- Tadros, Mariz (2002a): *Fighting for Civil Space*, in: Al-Ahram Weekly Online, 06.-12.06.2002, Nr. 589 <http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/589/eg4.htm>, abgerufen am 10.06.2002.
- Tadros, Mariz (2002b): *Governing the Non-Governmental*, in: Al-Ahram Weekly Online, 06.-12.06.2002, Nr. 588 <http://www.ahram.org.eg/weekly/2002/588/eg1.htm>, abgerufen am 05.06.2002.
- Udenrigsministeriet, DANIDA (2004): *DANIDAs NGO-samarbejde 2003*, Kopenhagen.
- United Nations (Hrsg.) (2001): *Egypt. Common Country Assessment*, <http://www.un.org.eg/assets/pdf/cca.pdf>, abgerufen am 13.05.2005.
- United Nations (Hrsg.) (2005): *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all*, Report of the Secretary General, General Assembly, Fifty-Ninth Session (21.03.2005), A/59/2005.
- United Nations (Hrsg.) (o.D.): *Arab Republic of Egypt. United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2002-2006*, <http://www.un.org.eg/assets/pdf/DAF-en.pdf>, abgerufen am 22.04.2005.
- United Nations Development Programme (Hrsg.) (2002): *UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2002: Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt*, Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2003a): *Compilation of Documents or Texts Adopted and Used by Various Intergovernmental, International, Regional and Subregional Organizations Aimed at Promoting and Consolidating Democracy*, Genf: UNHCHR http://www.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/index.htm, abgerufen am 12.05.2005.
- United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2003b): *Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World*, Genf: UNHCHR.

- United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg.) (2005): *Annual Appeal 2005. Overview over Activities and Financial Requirements*, Genf: UNHCHR.
- United States Department of State (Hrsg.) (2003): *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2002 – 2003*, Washington, D.C.: United States Department of State.
- United States Department of State (Hrsg.) (2004): *Supporting Human Rights and Democracy: The U. S. Record 2003 – 2004*, Washington, D.C.: United States Department of State.
- USAID (2005): *Egypt Program Summary*, (http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/ane/pdf/eg_programsummary.pdf), abgerufen am 20.04.2005.
- USAID Egypt (Hrsg.) (2004): *Annual Report FY 2004*, (http://www.dec.org/pdf_docs/PDACA056.pdf), abgerufen am 20.04.2005.
- Uvin, Peter (2000): *The Role of NGOs in international Relations*, in: Stiles, Kendall (Hrsg.): *Global Institutions and Local Empowerment*, London: Macmillan.
- Vogt, Ulrich (1999): *The Existing Relations between Arab and European NGOs*, in: Hafez, Kai et al. (Hrsg.): *The Role of NGOs in the Development of Civil Society: Europe and the Arab Countries. Proceedings of a Seminar Held in Amman, Jordan, on December 6-7, 1997*, Amman/Wien: Arab Thought Forum & Bruno Kreisky Forum, S. 96–131.
- Wafa, Manar Mohsen (1992): *Regional Non-governmental Organizations & Human Rights in the Arab World with a Special Reference to the Arab Lawyers Union & the Arab Organization for Human Rights*, unveröff. M.A. Thesis American University in Cairo, Department of Political Science, Kairo.
- Weilemann, Peter R. (2000): *Experiences of a Multi-Dimensional Think Tank: The Konrad-Adenauer-Stiftung*, in: McGann, James G. und Weaver, R. Kent (Hrsg.): *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick/London: Transaction Publishers, S. 169–186.
- Weisbrod, Burton A. (Hrsg.) (1998): *To Profit or Not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005a): *Annual Review 2002/3*, (http://www.wfd.org/annualreview/WFD_review1.pdf), abgerufen am 23.05.2005.
- Westminster Foundation for Democracy (Hrsg.) (2005b): *Annual Review 2003/04. Connecting People with Politics*,

- http://www.wfd.org/annualreview/WFD_AnnRev_final2_AW.pdf),
abgerufen am 23.05.2005.
- White, Nigel (2000): *The United Nations and Democracy Assistance: Developing Practice Within a Constitutional Framework*, in: Burnell, Peter (Hrsg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London/Portland, OR: Frank Cass, S. 67–89.
- Whitehead, Laurence (Hrsg.) (2001): *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Women's Rights, Egyptian Center for (Hrsg.) (2001): *The Heartbeat of Women. The Egyptian Center for Women's Rights Annual Report 2000*, Kairo: Egyptian Center for Women's Rights.
- World Bank (Hrsg.) (2001a): *Egypt – Country Assistance Strategy*, Washington, D.C.: World Bank (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01061404112783), abgerufen am 11.05.2005.
- World Bank (Hrsg.) (2001b): *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Arab Republic of Egypt*. Report No. 22163-EGT.
- Youngs, Richard (2001): *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press.
- Zaki, Moheb (1995): *Civil Society and Democratization in Egypt*, Kairo: Ibn Khaldun Center.
- Zaki, Moheb (Hrsg.) (2004): *Civil Society and Democratization in the Arab World. Annual Report 2003*, Kairo: Ibn Khaldun Center.
- Zubaida, Sami (2001): *Civil Society, Community and Democracy in the Middle East*, in: Kaviraj, Sudipta und Khilnani, Sunil (Hrsg.): *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 232–249.

Arabischsprachige Literatur

- Abd al-Mağīd, Waḥīd (Hrsg.) (2003): *At-tatawwur ad-dīmuqrāṭī fī miṣr. Al-barlamān wa-l-aḥzāb wa-l-muḡtamaʿ al-madanī fī mīzān*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya.
- Abd al-Fattāḥ, Nabīl (2002): *Al-muḡtamaʿ al-madanī al-miṣrī fī ʿālam muḡtarib. Al-iʿqāt al-bināʿīya, wa-l-asʿila, wa-l-iḥtimālāt al-multabisa*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya*, 2, Nr. 6, S. 13–26.
- Abd ar-Rasūl, Hālid (2001): *Qirāʿa fī zāhirat al-luḡān aš-šabīya*, in: *Aḥwāl miṣrīya* Frühling 2001, Nr. 12.
- Abd as-Samak, Naḡwa (1999): *Al-qitāʿ al-ahlī wa-t-tanmīya al-iqtisādīya fī miṣr*, Kairo: Markaz dirāsāt wa-buḥūt ad-duwal an-nāmīya, Ğāmiʿat al-qāhira, Maktabat at-tanmīya Nr. 4.
- Abd al-Wahhāb, Ayman as-Sayyid (Hrsg.) (2000): *Al-qānūn li-l-munazzamāt ḡayr al-ḥukūmīya: naḥwa tanšīṭ al-muḡtamaʿ al-madanī fī miṣr*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya.
- Abd al-Wahhāb, Ayman as-Sayyid (2002): *Al-qānūn li-l-munazzamāt ḡayr al-ḥukūmīya: awlawiyāt wa taḥadīyāt*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya.
- Abd al-Wahhāb, Ayman as-Sayyid (Hrsg.) (2003): *Dalīl al-ḡamʿīyāt al-ahlīya at-tanmawīya fī muḥāfazat al-qāhira*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrāṭīḡīya.
- Abd al-Wahhāb, Ayman as-Sayyid (2001): *Naḥwa ʿādat tanzīm al-muḡtamaʿ al-madanī*, in: *Aḥwāl miṣrīya* Sommer 2001, Nr. 13.
- Adlī, Huwaydā (2000): *At-tasāmuḥ as-siyāsī. Al-muqawwimāt at-taqāfīya li-l-muḡtamaʿ al-madanī fī miṣr*, Kairo: Markaz al-qāhira li-ḥuqūq al-insān.
- Adlī, Huwaydā (2002): *Al-muḡtamaʿ al-madanī al-arabī wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya*, Juli 2002, Nr. 7, S. 185–196.
- Anṣārī, Muḥammad (1997): *Al-mudāfiʿūn an ḥuqūq al-insān*, in: *Ruwāq arabī*, Juli 1997, Nr. 7, S. 117–119.
- Awda, Maḥmūd (Hrsg.) (2000): *Wāqiʿ wa-mustaqbal al-munazzamāt al-ahlīya ʿl-arabīya. Dirāsāt arbaʿa ʿqtār arabīya*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya.

- al-Barnāmağ al-ʿarabī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2000): *At-taṭbīʿ maʿa isrāʾīl .. ğadal al-marğiʿiyyāt. Al-mumkin wa-l-mustahīl. Ḥarakat ḥuqūq al-insān al-isrāʾīliya fī mīzān an-nuṣaṭāḥ al-ʿarab*, Kairo: *al-Barnāmağ al-ʿarabī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*, Sonderausgabe der Zeitschrift *Nuṣaṭāḥ*, Nr. 12, April 2000.
- al-Barnāmağ al-ʿarabī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D.): *Al-ḥawāğiz al-ḥadīdiya. Nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān wa-t-taṣrīʿāt al-ʿarabiya*, Kairo: *al-Barnāmağ al-ʿarabī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*.
- al-Barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2003): *Naṣīṭāt ḥuqūq al-insān bayna l-wāqiʿ al-ḥuqūqī wa-l-muʿassasī*, Kairo: *al-Barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*.
- al-Barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D.): *Nuṣaṭāḥ bi-lā ḥimāya. Miṣr 1987-1997*, Kairo: *al-Barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭāḥ ḥuqūq al-insān*.
- al-Bāz, Šahīda* (1997): *Al-munazzamāt al-ahlīya al-ʿarabiya ʿalā mašārīf al-qarn al-ḥādī wa-l-ʿašrīn: muḥaddadāt al-wāqiʿ wa-afāq al-mustaqbal*, Kairo: unveröff. Vortrag.
- Fayzallah, Abū Bakr* (1997): *Musāhama fī naqd al-muğtamaʿ al-madanī*, in: *Ruwāq ʿarabī*, Januar 1997, Nr. 5, S. 110–114.
- Ğamāʿat tanmīyat ad-dīmuqrāṭīya fī miṣr*, Markaz al-qāhira li-dirāsāt ḥuqūq al-insān und *Al-munazzama al-miṣriya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (1998): *Min ağl al-muğtamaʿ al-madanī. Mašrūʿ qānūn bi-šan al-ğamʿiyyāt wa-l-muʿassasāt al-ḥāṣṣa*, Kairo: Markaz al-qāhira li-dirāsāt ḥuqūq al-insān.
- Ğamʿiyat al-musāʿada al-qānūniya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2004a): *Al-musāʿada al-qānūniya li-ḥuqūq al-insān fī miṣr. At-taqrīr as-sanawī 2002-2003*, Kairo: *Ğamʿiyat al-musāʿada al-qānūniya li-ḥuqūq al-insān*.
- Ğamʿiyat al-musāʿada al-qānūniya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2004b): *At-taqrīr as-sanawī 2002-2003. Al-muqaddima wa-t-tawṣīyāt*, Kairo: *Ğamʿiyat al-musāʿada al-qānūniya li-ḥuqūq al-insān*.
- Ğamʿiyat an-nidāʿ al-ğadīd* (Hrsg.) (o.D.a): *Ğamʿiyat an-nidāʿ al-ğadīd. Al-mabādiʿ wa-r-rakāʿiz al-fikriya*, Kairo: *Ğamʿiyat an-nidāʿ al-ğadīd*.
- Ğamʿiyat an-nidāʿ al-ğadīd* (Hrsg.) (o.D.b): *Lāʾiḥat an-nizām al-asāsī*, Kairo: *Ğamʿiyat an-nidāʿ al-ğadīd*.
- Ğannūšī, Rašīd* (1999): *Muqārabāt fī l-almanīya wa-l-muğtamaʿ al-madanī*, London: Center for Research and Translation.
- Ğazālī, Nāṣir* (2002): *Aš-šabakāt wa-dawruhā fī tarkīz mafhūm ḥuqūq al-insān. Aš-šabaka al-urūbiya al-mutawassatīya li-ḥuqūq al-insān*, in: *Nuṣaṭāḥ*, April 2002, Nr. 17-18, S. 22–24.
- Ğumhūrīyat miṣr al-ʿarabiya, mağlis aš-šūrā* (Hrsg.) (2003): *Al-qānūn raqm 94 li-sana 2003 bi-inšāʿ al-mağlis al-qawmī li-ḥuqūq al-insān*, Kairo: *Mağlis aš-šūrā, markaz al-maʿlūmāt*.

- Ḥaḍar, Asmā (2002): *Ḥarakat ḥuqūq al-insān bayna taḥaddīyāt ad-dīmuqrāṭīya ad-dāhīlīya wa-t-tamwīl al-aḡnabī*, in: *Nuṣaṭā*, April 2002, Nr. 17-18, S. 49.
- Ḥasan, Bahay ad-Dīn (2000): *Qānūn al-ḡamīyāt fī miṣr fī dawr ilān mabādiḥ haqq wa-ḥurrīyat al-ḡamīyāt fī l-ālam al-ʿarabī*, in: *Ruwāq ʿarabī*, Januar 2000, Nr. 17, S. 153–166.
- Ḥasan, Bahay ad-Dīn (Hrsg.) (1997): *Taḥaddīyāt al-ḥaraka al-ʿarabīya li-ḥuqūq al-insān*, Kairo: Markaz al-qāhira li-dirāsāt ḥuqūq al-insān.
- Ḥasan, Bahay ad-Dīn (2002): *Ḥāmil ar-rasāʿil alla-dī lam yubārīḥ siḡnihi! Qaḍīyat saʿd ad-dīn ibrahīm bayna t-tābit wa-l-mutaḡayyar fī l-alaqāt al-miṣrīya al-amrīkīya*, in: *Ruwāq ʿarabī*, Nr. 27, S. 77–82.
- Ḥasan, Bahay ad-Dīn (2003): *Markaz al-qāhira wa-maṣrūʿ al-maḡlis al-qawmī li-ḥuqūq al-insān*, in: *Ruwāq ʿarabī*, 8, Nr. 29, S. 157–168.
- Ḥasan, Bahay ad-Dīn (Hrsg.) (o.D.): *Difāʿan ʿan ḥuqūq al-insān. Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān fī hams sanawāt 1988 - 1993*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*.
- Ḥasan, Īmān (2004): *Munazzamāt ad-difāʿan ḥuqūq al-insān fī miṣr. Malāmīḥ at-taṭawwur fī ʿaṣrīn ʿām 1983 - 2004*, Kairo: unveröff. Manuskript.
- Ḥasan, ʿIsām ad-Dīn Muḥammad (1998): *Al-ḥamla al-aḡīra didd ḥaraka ḥuqūq al-insān*, in: *Ruwāq ʿarabī*, Nr. 12, S. 71–76.
- Ḥasan, Ṣabrī Muḥammad (Hrsg.) (2001): *Nuṣaṭā ʿalā ḥudūd al-waṭan. Ḥuqūq al-insān bayna l-manfāʿ wa-l-ʿawda*, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-ʿarabī li-nuṣaṭā ḥuqūq al-insān*.
- Ḥasan, Ṣabrī Muḥammad (Hrsg.) (2003): *Mādā baʿda l-qānūn? Ad-dawla, al-muḡtamaʿ al-madanī, al-qānūn*, Kairo: *Al-barnāmaḡ al-ʿarabī li-nuṣaṭā ḥuqūq al-insān*.
- Ibrahīm, Saʿd ad-Dīn (1997): *Dawr ḡamīyāt wa marākiz al-baḥt fī daʿm taqāfat al-muḡtamaʿ al-madanī: ḥalaqāt niqāsīya*, Kairo: *Dār al-āmīn*.
- Ibrahīm, Saʿd ad-Dīn (1998): *Dawr al-muʿassasāt al-mihanīya wa-l-andīya al-fikrīya fī daʿm taqāfat al-muḡtamaʿ al-madanī: ḥalaqāt niqāsīya*, Kairo: *Dār al-āmīn*.
- Maḡallī, Hānī (1996): *Azmat huwīya: hal balaḡat ḥarakat ḥuqūq al-insān sinn ar-ruṣd?*, in: *Ruwāq ʿarabī*, Juli 1996, Nr. 3, S. 74–83.
- al-Maḡmūʿa al-muttahīda (Hrsg.) (o.D.): *Dalīl al-ḡamīyāt al-aḥlīya. Qirāʿa fī qānūn al-ḡamīyāt wa-l-muʿassasāt al-aḥlīya raqm 84 li-sana 2002 wa-l-āḥatīhi at-tanfīdīya*, Kairo: *Al-maḡmūʿa al-muttahīda*.
- al-Malaṭī, Īhāb (2000): *Al-muqawwimāt at-taqāfīya li-l-muḡtamaʿ al-madanī al-miṣrī*, in: *Aḥwāl miṣrīya* Herbst 2000, Nr. 10.
- Manṣūr, Šarīf (Hrsg.) (2004): *Al-muḡtamaʿ al-madanī wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī wa-l-aqallīyāt fī l-waṭan al-ʿarabī ḥilāl ʿām 2003*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāʿīya.

- al-Markaz al-ʿarabī li-stiqlāl al-qaḍāʾ wa-l-muḥāmmāt* (Hrsg.) (1999): *Taqrīr an-naṣāṭ* 1998, Kairo: *Al-markaz al-ʿarabī li-stiqlāl al-qaḍāʾ wa-l-muḥāmmāt*.
- Markaz al-arḍ li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2004): *Āna l-awān li-l-kalām sawfa nastamirru maʿa rafḍ at-tamwīl al-aḡnabī*, Kairo: Pressemittteilung vom 07.04.2004.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (1990): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 1989, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (1996): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 1995, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (1997): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 1996, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (1998): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 1997, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (1999): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 1998, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (2000): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 1999, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (2001): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 2000, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (2002): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 2001, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya* (Hrsg.) (2004): *At-taqrīr al-istrātīḡī al-ʿarabī* 2002 - 2003, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīḡīya*.
- Markaz dirāsāt wa-buḥūṭ ad-duwwal an-nāmīya, Ġāmiʿat al-qāhira und Barnāmiḡ ḥuqūq al-insān kullīyat al-ḥuqūq, Ġāmiʿat hārfārd* (Hrsg.) (2000): *Al-ḡawānīb ad-duwalīya li-l-ḥarakaal-ʿarabīya li-ḥuqūq al-insān. Ḥiwār bayna l-muhtammīn bi-l-ḥarakaal-ʿarabīya li-ḥuqūq al-insān*, Kairo: *Markaz dirāsāt wa-buḥūṭ ad-duwwal an-nāmīya, Ġāmiʿat al-qāhira*.
- Markaz dirāsāt al-waḥda al-ʿarabīya* (Hrsg.) (1992): *Al-muḡtamaʿ al-madanī fī l-waṭan al-ʿarabī wa-dawruhu fī taḥqīq ad-dīmuqrāṭīya: buḥūṭ wa-munāqaṣāt an-nadwa al-fikrīya allatī nazzamahā markaz dirāsāt al-waḥda al-ʿarabīya*, Beirut: *Markaz dirāsāt al-waḥda al-ʿarabīya*.
- Markaz ḥuqūq al-insān li-musāʿadat as-suḡanāʾ* (2001): *At-taqrīr as-sanawī li-markaz ḥuqūq al-insān li-musāʿadat as-suḡanāʾ* 2001, Kairo: *Markaz ḥuqūq al-insān li-musāʿadat as-suḡanāʾ*.
- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāʿīya* (Hrsg.) (1993): *Al-muḡtamaʿ al-madanī wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī* 1992, Kairo: *Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmāʿīya*.

- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (1994): *Al-muḡtama' al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 1993*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya.
- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (1996): *Al-muḡtama' al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 1995*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya.
- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (1997): *Al-muḡtama' al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 1996*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya.
- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (1998): *Al-muḡtama' al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 1997*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya.
- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (1999): *Al-muḡtama' al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 1998*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya.
- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (2000a): *Al-muḡtama' al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 1999*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya.
- Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya (Hrsg.) (2000b): *Al-muḡtama' al-madani wa-t-taḥawwul ad-dīmuqrāṭī. At-taqrīr as-sanawī 2000*, Kairo: Markaz ibn ḥaldūn li-d-dirāsāt al-inmā'īya.
- Markaz al-maḥrūsa li-n-našr wa-l-ḥidamāt aṣ-ṣaḥafīya wa-l-ma'ḥūmāt (Hrsg.) (2004a): *Al-ḡam'īyāt al-ahlīya wa-t-tamwīl al-aḡnabī. Al-muḡallad al-awwal*, Kairo: unveröff. Presseauschnittsammlung.
- Markaz al-maḥrūsa li-n-našr wa-l-ḥidamāt aṣ-ṣaḥafīya wa-l-ma'ḥūmāt (Hrsg.) (2004b): *Al-ḡam'īyāt al-ahlīya wa-t-tamwīl al-aḡnabī. Al-muḡallad at-tānī*, Kairo: unveröff. Presseauschnittsammlung.
- Markaz al-maḥrūsa li-n-našr wa-l-ḥidamāt aṣ-ṣaḥafīya wa-l-ma'ḥūmāt (Hrsg.) (2004c): *Al-ḡam'īyāt al-ahlīya wa-t-tamwīl al-aḡnabī. Al-muḡallad at-tālit*, Kairo: unveröff. Presseauschnittsammlung.
- Markaz al-qāhira li-ḥuqūq al-insān (Hrsg.) (1999): *Iḏān ad-dār al-bayḍā' li-l-ḥaraka al-arabīya li-ḥuqūq al-insān*, Kairo: Markaz al-qāhira li-ḥuqūq al-insān.
- Markaz al-qāhira li-ḥuqūq al-insān (Hrsg.) (2000): *Iḏān al-qāhira li-ta'ḥīm wa-našr taqāfat ḥuqūq al-insān*, Kairo: Markaz al-qāhira li-ḥuqūq al-insān.
- Markaz al-qāhira li-ḥuqūq al-insān (Hrsg.) (2003): *Iḏān bayrūt li-l-ḥimāya al-iqlīmīya li-ḥuqūq al-insān fī l-ālam al-arabī wa-t-taqrīr al-ḥitāmī an a'māl mu'tamar (min aḡl ḥimāya 'qlīmīya fī āla li-ḥuqūq al-insān: Ayya miṭṭāq arabī li-ḥuqūq al-insān?), bayrūt 10.-12. yūnyū 2003*, Kairo: Markaz al-qāhira li-ḥuqūq al-insān.

- al-Munazzama al-ʿarabīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2003): *Huqūq al-insān fi l-waṭan al-ʿarabī. Taqrīr al-munazzama al-ʿarabīya li-ḥuqūq al-insān an ḥālat ḥuqūq al-insān fi l-waṭan al-ʿarabī*, Kairo: *Al-munazzama al-ʿarabīya li-ḥuqūq al-insān*.
- al-Munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2003): *Ḥālat ḥuqūq al-insān fi miṣr. At-taqrīr as-sanawī li-ʿām 2002*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*.
- al-Munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2004): *Ḥālat ḥuqūq al-insān fi miṣr. At-taqrīr as-sanawī li-ʿām 2003*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*.
- al-Munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D., wahrsch. 1994a): *Ḥurrīyat ar-raʿy wa-l-aqīda. Quyūd wa-iškāliyāt. Mudāwalat al-multaqā al-fikrī at-tālīt wa-abḥāt uhrā*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*.
- al-Munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (o.D., wahrsch. 1994b): *Wağh li-wağh. Radd al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān alā taqrīr al-ḥukūma al-miṣrīya al-muqaddan ilā l-lağna al-maʿanīya bi-ḥuqūq al-insān bi-l-umam al-muttahida*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*.
- al-Munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān* (Hrsg.) (2005): *Ruʿya naqdīya li-qānūn al-ğamʿīyāt*, Kairo: *Al-munazzama al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*.
- Musad, Niwīn* (voraussichtl. 2005): *Ad-dalīl al-ʿarabī ḥawla ḥuqūq al-insān wa-t-tanmīya*, Kairo: Faculty for Economic and Political Studies, Cairo University.
- Nāyil, Ḥağğāğ* (2001): *Al-intiṣār ġayr al-ḥukūmī fi mutamar durbān .. māḍā yaʿnī?*, in: *Nuṣaṭā*, August 2001, Nr. 15-16, S. 4–6.
- Nāyil, Şābir* (2001): *Ḥawla mustaqbal al-ʿamal al-ahlī fi miṣr. Aʿmāl al-wurṣa al-ḥāṣṣa bi-qānūn al-ğamʿīyāt wa-l-muʿassasāt al-ahlīya 3.-4. uktūbir 2000*, Kairo: *al-Barnāmağ al-iqlīmī li-nuṣaṭā ḥuqūq al-insān*.
- o.A. (2002): *Al-muṣāraka al-ʿarabīya fi mutamar durbān li-munāḥadat al-ʿunṣurīya. Kāyfa kānat? Wa-mā an-natāʾiğ alatī ḥaqqaqathā?*, in: *Nuṣaṭā*, April 2002, Nr. 17-18, S. 62–65.
- o.A. (1999): *At-tamwīl al-ağnabī fi l-urdun*, in: *Nuṣaṭā*, Juli-September 1999, Nr. 10-11, S. 34–40.
- Qandīl, Amānī und Bin Naftsa, Sāra* (1995): *Al-ğamʿīyāt al-ahlīya fi miṣr*, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīğīya*.
- Qandīl, Amānī* (1998): *Al-ʿamal al-ahlī wa-t-tağayyur al-iğtimāʿī. Munazzamāt al-marʿa wa-d-difāʿ wa-r-raʿy wa-t-tanmīya fi miṣr*, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīğīya*.
- Qandīl, Amānī* (2000): *Al-muğtamaʿ al-madanī fi miṣr fi maṭlaʿ alfīya ġadīda*, Kairo: *Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīğīya*.

- Qandīl, Amānī (2002): *Al-muğtamaʿ al-madanī 'l-ālamī*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīğīya.
- Qandīl, Amānī (2003): *Al-muğtamaʿ al-madanī*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya*, 2003, Nr. 9, S. 69–82.
- Qāsīm, Muḥī ad-Dīn (2001): *Al-munazzamāt ġayr al-ḥukūmīya wa dīmūqrāṭīya. Al-alāqāt ad-dawlīya*, in: *Ad-dīmuqrāṭīya* Sommer 2001, Nr. 2.
- aš-Šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (1997): *Ad-dalīl al-awwal li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya.
- aš-Šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (2002): *At-taqrīr as-sanawī al-awwal li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2001*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya.
- aš-Šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (2003a): *At-taqrīr as-sanawī at-tānī li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2002*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya.
- aš-Šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (2004): *At-taqrīr as-sanawī at-tālīṭ li-l-munazzamāt al-ahlīya al-arabīya 2003. Mukāfahat al-faqr wa-l-ishām fī t-tanmīya al-bašarīya*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya.
- aš-Šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya (Hrsg.) (2003b): *Aš-šabakāt al-arabīya li-l-munazzamāt ġayr al-ḥukūmīya*, Kairo: Aš-šabaka al-arabīya li-l-munazzamāt al-ahlīya.
- Saʿīd, Muḥammad as-Sayyid (2000): *Mahāmm ḥarakat ḥuqūq al-insān fī zill al-awlama*, in: *Ruwāq arabī*, Nr. 19, S. 6–24.
- Saʿīd, Muḥyī d-Dīn (2003): *Al-mağlis al-qawmī li-ḥuqūq al-insān: tağmīl li-l-ḥukūma . . . am taḥsīn li-ḥuqūq al-insān?*, in: *Sawāsīya*, September 2003, Nr. 51-52, S. 8–9.
- Šakar, Abd al-Ġaffār (2002): *Al-awlama wa-iḥtirāq al-muğtamaʿ al-madanī al-arabī. Mahāṭīr at-tamwīl al-ağnabī wa-subul muqāwamatihī*, in: *Al-ādāb*, 50, Nr. 11-12, S. 11–16.
- Sālim, Amīr (1991): *Difāʿan ʿan ḥaqq takwīn al-ğamʿīyāt*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt wa-l-maʿlūmāt al-qānūnīya li-ḥuqūq al-insān.
- Sayf ad-Dawla, Āyda (2000): *Masār al-ʿadl az-zāʿif fī qānūn al-ğamʿīyāt al-ğadīd*, in: *Ruwāq arabī*, Januar 2000, Nr. 17, S. 167–176.
- Šiyām, Imād (2001): *Al-islām wa-l-ğamʿīyāt al-ahlīya*, in: *Aḥwāl mišrīya* Winter 2001, Nr. 11.
- Šubḥī, Aḥmad (2000): *Inhiyār ʿustūrat al-muğtamaʿ al-madanī*, in: *Aḥwāl mišrīya* Sommer 2000, Nr. 9.

- Šukr, Abd al-Ġaffār (Hrsg.) (1998): *Al-ġam'iyāt al-ahlīya wa-azmat at-tanmīya al-iqtisādīya wa-l-iġtimā'īya fī miṣr*, Kairo: Dār al-amīn.
- Šukr, Abd al-Ġaffār (Hrsg.) (2001): *Al-ġam'iyāt al-ahlīya al-islāmīya fī miṣr*, Kairo: Markaz al-buḥūṭ al-ʿarabīya.
- Tābit, Aḥmad (1999): *Ad-dawr as-siyāsī 't-taqāfī li-l-qitā' al-ahlī*, Kairo: Markaz ad-dirāsāt as-siyāsīya wa-l-istrātīġīya.
- Taġammu' al-munazzamāt al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān (2004): *Iḏān ta'sīs taġammu' al-munazzamāt al-miṣrīya li-ḥuqūq al-insān*, Kairo: Pressemitteilung vom 27.05.2004 (<http://www.hregypt.net/info/about.htm>), abgerufen am 29.11.2005.
- Uṭmān, as-Sayyid ʿAwad (2002): *Al-ḥaqq fī t-taġammu' as-silmī wa-takwīn al-ġam'iyāt al-ahlīya. Tanāquḍ falsafat at-taqyīd wa-falsafat at-tahrīr*, Kairo: Ġam'iyat al-musā'ada al-qānūnīya li-ḥuqūq al-insān.
- Wizārat aṣ-ṣinā'a wa-t-tanmīya at-tiknūlūġīya, al-haya al-āmma li-šu'ūn al-maṭābi' al-amīrīya (Hrsg.) (2003): *Al-qānūn raqm 84 li-sana 2002 bi-isdār qānūn al-ġam'iyāt wa-l-mu'assasāt al-ahlīya wa-l-ihātuhu at-tanfīdīya*, 4. Auflage. Kairo: Al-maṭābi' al-amīrīya.
- Zahrān, Farīd (2002): *An-naṣāṭ al-ahlīya 'w al-muġtama' al-madanī fī miṣr*, Kairo: Al-mahrūsa, 2. Aufl. (1. Aufl. 1997).