

Entwicklungszusammenarbeit im Nahen Osten und in Nordafrika: Auch in konfliktbetroffenen Ländern neue Gesellschaftsverträge unterstützen

Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen den Staaten und Gesellschaften des Nahen Ostens und Nordafrikas (MENA) befinden sich auch fast ein Jahrzehnt nach den Aufständen von 2011 noch im Wandel. Die Revolten drückten eine weit verbreitete Ablehnung der damaligen Gesellschaftsverträge aus. Diese basierten auf der Umverteilung von Renteneinnahmen aus natürlichen Ressourcen, Transfers und Subventionen als „Entschädigung“ für die Duldung einer politisch und wirtschaftlich autoritären Regierungsweise. In verschiedenen Ländern der Region wie im Irak, in Libyen, in Syrien und im Jemen, aber auch in Algerien, im Libanon und in Palästina wurden die alten Gesellschaftsverträge durch Bürgerkriege und international geförderte Kriege zerstört, teilweise auch schon vor den Aufständen von 2011.

Erodierte Gesellschaftsverträge haben die Konflikte in der MENA-Region verursacht - die Unterstützung neuer Gesellschaftsverträge - vor allem in den von Konflikten betroffenen Ländern - sollte daher ein zentrales Ziel der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sein. Beim „Wiederaufbau“ wird häufig nicht beachtet, dass Konflikte nicht mit Friedensabkommen enden, und dass die betroffenen Gesellschaften zur Vermeidung künftiger Gewalt mehr brauchen, als wieder hergestellte Infrastruktur, Institutionen und Investitionen des Privatsektors.

Entwicklungsorganisationen sprechen in diesem Zusammenhang von „Resilienz“, um die politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Stabilität zu fördern, statt eine unkontrollierbare, revolutionäre Transformation zu riskieren. Im Namen der „Resilienz“ wurden jedoch häufig nur kurzfristig bestimmte Akteure und Systeme unterstützt. EZ muss mehr leisten als Wiederaufbau und Resilienz, um dem Anspruch lang-

fristiger Stabilität gerecht zu werden. Steht der Gesellschaftsvertrag im Fokus, kann die EZ mit Konfliktstaaten ein wichtiges Bindeglied zwischen Friedenssicherung, Wiederaufbau und längerfristiger sozioökonomischer und politischer Entwicklung sein - und langfristig nachhaltige Stabilität fördern.

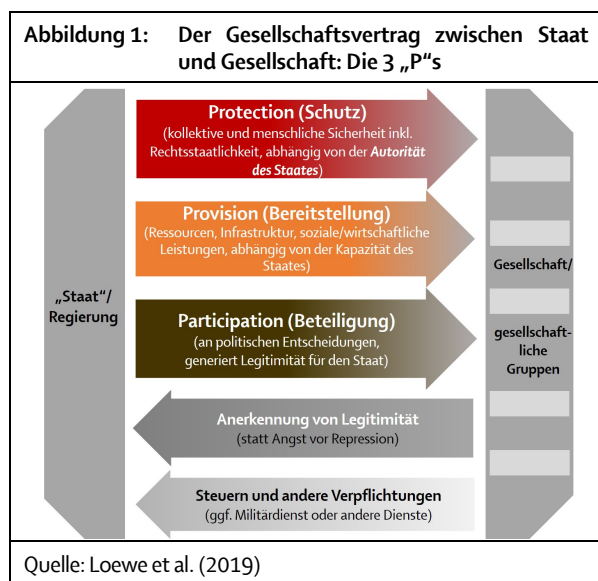
Die analytische „Brille“ des Gesellschaftsvertrags zeigt, was Geber vermeiden sollten, und verdeutlicht, worauf sich das Engagement in der Übergangszeit nach einem Bürgerkrieg konzentrieren sollte. Beispiele aus der Praxis in der MENA-Region legen nahe, dass Geber neue Gesellschaftsverträge unterstützen können, indem sie sich für (a) Stakeholder-Dialoge, (b) Governance und Reformen sowie (c) sozioökonomische Integration einsetzen. In Libyen hilft der sozioökonomische Dialog, eine wirtschaftliche Zukunftsvision für das Land entwickeln. Das *Municipal Development Programme (MDP)* in Palästina konzentriert sich auf die Verbesserung der Rechenschaftspflicht und der Leistungserbringung kommunaler Institutionen. Der marokkanische Rat für wirtschaftliche, soziale und Umweltangelegenheiten (CESE) zeigt auf, wie ehemals marginalisierte Gruppen aktiv einbezogen werden können.

Diese drei positiven Beispiele zeigen, wie die Zusammenarbeit der gesellschaftlichen Gruppen in den MENA-Ländern gefördert werden kann. Sie verfolgen das Ziel, Entscheidungsprozesse auszuweiten und die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft zu verbessern, und könnten mit externer Unterstützung auch für andere fragile Kontexte angepasst werden. Durch Initiativen dieser Art könnten die Geber einen größeren Beitrag zu nachhaltigen und langfristigen Friedens- und Staatsbildungsprozessen in konfliktbetroffenen MENA-Ländern leisten.

Was ist ein Gesellschaftsvertrag?

Der Gesellschaftsvertrag ist ein analytischer Schlüsselbegriff in der Entwicklungsforschung. Ein „Gesellschaftsvertrag“ kann definiert werden als „die Gesamtheit expliziter oder impliziter Vereinbarungen zwischen allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen und dem Souverän (d.h. der Regierung oder einem anderen Machthaber) über wechselseitige Rechte und Pflichten“ (Loewe, Trautner, & Zintl, 2019). Der Vertrag besteht aus der Summe formeller und informeller Regeln und Normen, die die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in einem bestimmten Land regeln, und die sowohl für den Einzelnen als auch für die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft gelten. Dies ist besonders in fragilen und von Konflikten betroffenen Ländern relevant, in denen die Entwicklungsherausforderungen am größten sind (McCandless et al., 2018). Schlecht funktionierende oder erodierte Gesellschaftsverträge begünstigen Fragilität und verstärken die Ursachen von Bürgerkriegen, wie staatliche Repression, Konflikte zwischen Gruppen und Ungerechtigkeit.

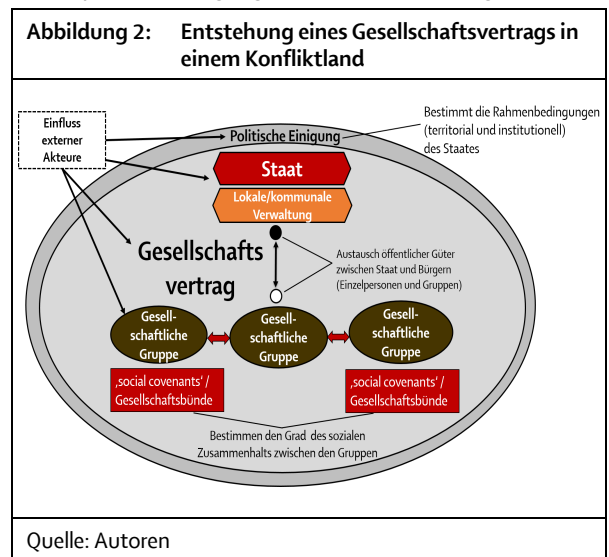
Abbildung 1 zeigt einige der „Leistungen“, die von Staat und Gesellschaft im Rahmen eines Gesellschaftsvertrags „ausgetauscht“ werden. Der Staat sollte öffentliche Güter wie die kollektive und individuelle Sicherheit bereitstellen. Er sollte Teilhabe ermöglichen, indem er Bürgerrechte wie das Recht auf politische Beteiligung, Gerechtigkeit sowie religiöse und andere Freiheiten schützt. Er sollte zudem den Zugang zu Institutionen, wirtschaftlichen Möglichkeiten und Dienstleistungen zum Beispiel des Gesundheits- und Bildungswesens bereitstellen. Die Gesellschaft (d.h. Gruppen und Individuen) sollten dafür den Staat als herrschende Einheit anerkennen und ihn durch Steuerzahlungen und die Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten unterstützen. Teile eines Gesellschaftsvertrags können z.B. in einer Verfassung formalisiert, andere implizit sein.



In den meisten Ländern ist der Gesellschaftsvertrag ein lebendiges Gebilde, das sich in einem ständigen Verhandlungsprozess befindet und auf der Akzeptanz fundamentaler legitimer Rahmenbedingungen für die Beziehungen zwischen Staat

und Gesellschaft beruht. In Konfliktstaaten sind diese Rahmenbedingungen jedoch häufig gewaltsam außer Kraft gesetzt worden, und ihre Wiedereinsetzung trifft auf Widerstand.

Abbildung 2 zeigt die Reformierung eines zuvor durch einen gewaltsamen Konflikt zerstörten Gesellschaftsvertrags. Eine solche Erneuerung muss durch eine Reihe von schrittweisen, sich gegenseitig verstärkenden Prozessen erfolgen. Der erste Schritt besteht in der Regel darin, eine politische Einigung zur Beendigung der Gewalt durch innerstaatliche Verhandlungen und/oder mit internationaler Unterstützung zu erzielen. Ein zweiter zentraler Prozess ist die Reformierung der „Gesellschaftsbünde“, die ein friedliches Zusammenleben zwischen den gesellschaftlichen Gruppen regeln. Drittens muss eine kritische Masse von Gesellschaftsbünden einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen Staat und Gesellschaft unterstützen, um die politische Einigung zu verankern und zu legitimieren.



Eine politische Einigung muss jedoch nicht alle gesellschaftlichen Gruppen oder das gesamte Staatsgebiet abdecken, um wirksam zu sein. Vielmehr sind in den meisten von Konflikten betroffenen Ländern sowohl das System der Gesellschaftsbünde als auch die politische Einigung unvollständig. Wurde in manchen Landesteilen vielleicht schon eine politische Einigung erzielt, wird sie in anderen ggf. noch nicht angewendet. Ebenso können einige Gruppen unabhängig von der Regierung gute Fortschritte in die Richtung eines Gesellschaftsbunds erzielt haben, während andere noch darum kämpfen. Oder es kann ein teilweiser Gesellschaftsvertrag entstanden sein. Ein nachhaltiger Friedensprozess benötigt jedoch Fortschritte in allen drei Teilprozessen.

Wie Abbildung 2 zeigt, können externe Akteure jeden dieser Prozesse beeinflussen. In der Regel sind internationale diplomatische Bemühungen und manchmal auch militärische Gewalt erforderlich, um die Konfliktparteien zu einem Ende der Gewalt zu bewegen. Die EZ kann eine wichtige, vermittelnde und koordinierende Funktion erfüllen, indem sie z.B. gezielte finanzielle und technische Unterstützung bereitstellt, Übereinkünfte zwischen gesellschaftlichen Gruppen unterstützt und die Beziehungen zwischen diesen Gruppen und dem Staat fördert, was schließlich einen Gesellschaftsvertrag zum Ergebnis haben kann.

Neue Gesellschaftsverträge in konfliktbetroffenen MENA-Ländern fördern

Nach der Unabhängigkeit schlossen die MENA-Regierungen sehr spezifische Gesellschaftsverträge mit ihren Bürgern, die auf der Umverteilung von Renteneinnahmen aus natürlichen Ressourcen, Geldern der EZ und anderen Transfers basierten. Sie versorgten die Bürger mit Lebensmittel- und Energiesubventionen, Bildung und Gesundheitsfürsorge sowie Jobs im öffentlichen Dienst im Gegenzug dafür, dass es fast keine politische Partizipation gab. Aufgrund der Bevölkerungszunahme, schwacher Institutionen und sinkenden Staatseinnahmen waren jedoch immer weniger Regierungen in der Lage, ihren Teil des Vertrags einzuhalten. Dies verstärkte die soziopolitische Ungleichheit und untergrub die Beziehungen zwischen einzelnen Gruppen: zwischen gut vernetzten Eliten und Ausgegrenzten, oder auch zwischen ethnischen, konfessionellen und Stammesgruppen, und zwischen Generationen.

Die Aufstände von 2011 brachten diese Spannungen ans Licht und hatten den Sturz mehrerer Regime zur Folge. Sozioökonomische und politische Transformationsprozesse und damit der Versuch der Etablierung „neuer“ Gesellschaftsverträge in der Region begannen (Loewe et al., 2019). Vor allem im Irak, in Libyen, in Syrien und im Jemen zerstörten brutale Bürgerkriege die nach der Unabhängigkeit etablierten Gesellschaftsverträge fast vollständig. Im Libanon und in Palästina haben tiefe Spaltungen und externe Interventionen auch teilweise vor 2011 den Vertragsprozess zum Stillstand gebracht.

Die MENA-Länder müssen ihre eigenen Gesellschaftsverträge entwickeln und weder die Rahmenbedingungen dieser Prozesse noch die deren politische, soziale und wirtschaftliche Partner sind von den Geberländern festzulegen. Trotzdem kommt der internationalen Gemeinschaft eine wichtige Rolle zu. Die Spannungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen in MENA-Ländern wurden von externen Akteuren für eigene Zwecke ausgenutzt. Die Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit besteht darin, einen positiven, einenden Einfluss auszuüben und über Resilienz und Wiederaufbau hinauszugehen, die häufig ihr Ziel der langfristigen Stabilität verfehlen. Drei Beispiele legen nahe, dass Geber neue Gesellschaftsverträge positiv unterstützen können, indem sie (a) Stakeholder-Dialoge, (b) Governance und Reformen sowie (c) sozioökonomische Integration fördern.

Förderung von Stakeholder-Dialogen

Der Dialog zwischen den relevanten Akteuren zielt darauf ab, Koalitionen für bestimmte Initiativen zu schmieden. Er kann zu schnellen Erfolgen beitragen und damit beweisen, dass Zusammenarbeit besser funktioniert als Konflikt. Zu diesen Akteuren können staatliche Stellen, Unternehmen und andere einheimische und externe Interessenvertreter, die Zivilgesellschaft und lokale „Akteure des Wandels“ gehören. Der Dialog kann durch die technische EZ gefördert werden und Reformen mit konkreten und erreichbaren Zielen unterstützen. Er kann auch ein Selbstzweck sein, insbesondere wenn er Akteure zur Diskussion von Schlüsselaspekten des Gesellschaftsvertrags an einen Tisch bringt. So können Vereinbarungen

zwischen einzelnen Gruppen entstehen und zu neuen Gesellschaftsverträgen für die gesamte Bevölkerung beitragen.

Der sozioökonomische Dialogprozess im Konfliktstaat Libyen ist ein Beispiel für ein von der internationalen Zusammenarbeit unterstütztes Stakeholder-Forum. Libyen muss nach dem Ende der Herrschaft von M. Gaddafi einen neuen Gesellschaftsvertrag entwickeln, doch ist die politische Einigung gescheitert und das System der Gesellschaftsbünde dem Bürgerkrieg zum Opfer gefallen. Der sozioökonomische Dialog verschiedener libyscher und internationaler Akteure seit 2017 behandelt die wirtschaftliche Zukunft des Landes und ist ein kleiner aber entscheidender Prozess. Er wird von Deutschland finanziert und in Zusammenarbeit mit der Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien der Vereinten Nationen (UNESCWA) implementiert. Er soll den Austausch über künftige Gesellschafts-, Governance- und Wirtschaftsmodelle fördern, und ergänzt den Friedensprozess. Parallel zu den diplomatischen Bemühungen um eine Konfliktbeendigung hilft er, Vertrauen, Partnerschaften, Mediationskompetenz und institutionellen Kapazitäten aufzubauen. Darauf können schließlich Gesellschaftsbünde und ein neuer Gesellschaftsvertrag gründen.

Förderung von Governance, Rechenschaftspflicht und Transparenz

Die EZ erkennt seit Langem die Bedeutung von Governance für die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und für die Lösung struktureller Probleme in der MENA-Region an. Forderungen nach transparenter und rechenschaftspflichtiger Regierungsführung standen im Mittelpunkt der Aufstände von 2011 und der jüngsten Proteste in Algerien, im Irak und Libanon. Geberaktivitäten müssen bei der Gestaltung von Governance-Programmen den Gesellschaftsvertrag stärker in den Mittelpunkt rücken: z.B. indem Transparenz und Rechenschaftspflicht ins Zentrum von „top-down“ Prozessen (wie der Besteuerung durch die Zentralregierung und der Industriepolitik), und „bottom-up“ Maßnahmen in einzelnen Sektoren oder Regionen gestellt werden.

Das *Municipal Development Programme* in Palästina soll institutionelle Kapazitäten stärken und die öffentlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene verbessern. Es läuft seit 2009 und wird u.a. von Deutschland finanziert. Das MDP war als langfristiger Finanzierungs- und Reformmechanismus ausgelegt, um Gemeinden durch anreizbasierte Zuschüsse zu Infrastrukturprojekten und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung, zum Kapazitätsaufbau und zum Programmmanagement zu unterstützen. Die Verbesserung der Beziehungen zwischen Bürgern und lokalen Verwaltungen werden dabei mit Infrastrukturinvestitionen belohnt. Das MDP war aufgrund der schwierigen geopolitischen Lage in Palästina mit einigen Herausforderungen konfrontiert, hat aber dennoch mit partizipativen, inklusiven und transparenten Planungsprozessen das Vertrauen in die lokale Regierung gestärkt - eine Voraussetzung für einen neuen Gesellschaftsvertrag.

Förderung der sozioökonomischen Integration und Kohäsion

Sozioökonomische Kohäsion und Integration sind wichtig, um Reformen zu gestalten, umzusetzen und zu legitimieren. Sie müssen daher gefördert werden, um die Entstehung neuer Gesellschaftsverträge zu unterstützen. Die derzeitigen selektiven und manchmal ideologisch geprägten Ansätze des

Wiederaufbaus können bestimmte Sektoren, Regionen und Bevölkerungsgruppen ausschließen und damit Polarisierung und Widerstand verstärken (World Bank, 2018).

Der marokkanische Rat für wirtschaftliche, soziale und Umweltaugelegenheiten (CESE) zeigt, wie sozioökonomische Integration und Kohäsion institutionell unterstützt werden können. Er könnte, mit Geberunterstützung, zum Vorbild für Initiativen unmittelbar nach einer politischen Einigung in Konfliktstaaten werden. Zu den 105 Mitgliedern des CESE gehören Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ursprünglich im Jahr 2011 als unabhängiges Beratungsgremium des marokkanischen Königs und des Parlaments gegründet, ist der Rat heute zu einer wichtigen Plattform für den gesellschaftlichen Dialog auf der Basis von Expertenrat und partizipatorischen Prozessen geworden. Im Kontext von Ungleichheit und gesellschaftlichen Unruhen im Land unterstützt der CESE aktiv die Suche nach einem „neuen Entwicklungsmodell“ auf der Grundlage eines neuen Gesellschaftsvertrags. Er berät nicht nur zu Fragen des Arbeitsrechts, der Dezentralisierung und der Steuerreform, sondern zeigt auch, wie der Staat konstruktiv mit sozialem Aktivismus und Unruhen umgehen kann.

Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit

Aus einer Fokussierung des Geberengagements auf den Gesellschaftsvertrag in von Konflikten betroffenen MENA-Ländern ergeben sich mehrere Folgen. Erstens hilft das Konzept dabei, externe Unterstützung aus einer ganzheitlichen und langfristigen Perspektive heraus zu betrachten. Dies ist wichtig, um über die EZ echte soziale, politische und wirtschaftliche Resilienz zu schaffen – und keine Projekte, die die kurzfristige Widerstandsfähigkeit gegenüber Veränderungen verstärken. Gelegentlich sehen sich die Geberländer mit Widersprüchen zwischen ihren eigenen kurzfristigen Zielen und dem längerfristigen Bedarf der Partner konfrontiert. Das Konzept des Gesellschaftsvertrags hilft dabei, die sensiblen Kontexte konfliktbetroffener Gesellschaften besser zu verstehen und die EZ zu orientieren.

Zweitens zeigt der Ansatz, dass die EZ ihre Partner diversifizieren sollte. Die Geber müssen sich weiterhin nach Möglichkeit die Unterstützung des Staates und damit die Zusammenarbeit derer sichern, die Reformen unterstützen oder blockieren können. Das ist in konfliktbetroffenen Ländern nicht immer einfach, etwa wenn sich „der Staat“ auf lokale Verwaltungen reduziert. Gleichzeitig besteht bei einem ausschließlichen Fokus auf staatliche Partner die Gefahr, dass sozioökonomische und machtpolitische Ungleichheiten reproduziert werden und sich somit die Ursachen von Konflikten oder Fragilität des Gesellschaftsvertrags verstärken. Die Erfahrung zeigt, dass es sich positiv auf die Legitimität und damit die Belastbarkeit von Programmen für den Wiederaufbau und die Institutionenbildung auswirken kann, wenn die EZ frühzeitig marginalisierte Gruppen in Planungsprozesse einbezieht.

Drittens folgt aus dem Ansatz, dass die „klassische“ technische und finanzielle Zusammenarbeit in Konfliktstaaten nach wie vor eine wichtige Rolle spielt. Die EZ kann so die Kapazitäten der Stakeholder und Institutionen für die Aushandlung von Gesellschaftsbündnissen und –verträgen und die Entwicklung von Konzepten sowie die strategische Planung für die wirtschaftliche und politische Transformation unterstützen.

Nicht alle Länder sind jedoch offen für Bemühungen von außen, den Gestaltungsprozess ihrer Gesellschaftsverträge zu beeinflussen. Sensible Themen bei der Neugestaltung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sind etwa Rechte, Pflichten, Ressourcen und Gerechtigkeit. Es ist riskant, Bündnisse zwischen gesellschaftlichen Gruppen zu verhandeln zu wollen, die sich zuvor im Krieg miteinander befanden, und manche Maßnahmen werden unweigerlich scheitern. Trotzdem zeigen die hier dargestellten Beispiele, dass die EZ die Entstehung von Gesellschaftsverträgen in der MENA-Region und andernorts positiv beeinflussen kann, indem sie Prioritäten setzt und Stakeholder-Dialoge, starke Institutionen und inklusive Volkswirtschaften fördert.

Literatur

Loewe, M., Trautner, B., & Zintl, T. (2019) *The social contract: An analytical tool for countries in the Middle East and North Africa (MENA) and beyond* (Briefing Paper 17/2019). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

McCandless, E., Hollender, R., Zahar, M.-J., Schwoebel, M. H., Menocal, A. R., & Lordos, A. (2018). *Forging resilient social contracts: A pathway to preventing violent conflict and sustaining peace*. Oslo: United Nations Development Programme.

World Bank. (2018). *Building for peace: Reconstruction for security, sustainable peace, and equity in MENA*. Washington, DC: Autor.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Mark Furness
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Annabelle Houdret
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Umwelt-Governance“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as7.2020



Diese Open-Access-Publikation darf zu den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz kostenlos gelesen (<https://www.die-gdi.de/publikationen/briefing-paper/>), geteilt und bearbeitet werden.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.