

Werenfels, Isabelle

Research Report

Riskantes Spielen auf Zeit in Algerien: Innenpolitisches Ringen um zentrale Weichenstellungen nach der Präsidentenwahl

SWP-Aktuell, No. 32/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Werenfels, Isabelle (2014) : Riskantes Spielen auf Zeit in Algerien: Innenpolitisches Ringen um zentrale Weichenstellungen nach der Präsidentenwahl, SWP-Aktuell, No. 32/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255202>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Riskantes Spielen auf Zeit in Algerien

Innenpolitisches Ringen um zentrale Weichenstellungen nach der Präsidentenwahl

Isabelle Werenfels

Mit der Wiederwahl des gesundheitlich stark angeschlagenen Präsidenten Abdelaziz Bouteflika haben Algeriens Machteliten Zeit gewonnen, um sich über die Grundzüge einer Post-Bouteflika-Ära einig zu werden. Zwar mehren sich Stimmen, die soziale Unruhen fürchten, wenn grundlegende Reformen ausbleiben. Aber die wenigsten Eliten in Politik, Militär und Wirtschaft sind bereit, Reformen zu riskieren, die ihre Pfründen und ihren Status gefährden. Auch strukturelle Faktoren stellen Reformhindernisse dar. Die Strategie, auf Zeit zu spielen und kein Reformwagnis einzugehen, dürfte indes längerfristig riskanter sein als eine Politik, die sich auf graduelle Reformen einlässt. Reformblockaden im strategischen Erdöl- und Erdgassektor, sozio-ökonomische und ethnische Konflikte sowie regionale Sicherheitsherausforderungen verlangen baldige Weichenstellungen. Europa hat wenig Einfluss auf Algeriens innenpolitische Entscheidungsprozesse. Eine rein stabilitätsorientierte Politik, die europäischen sicherheits- und energiepolitischen Interessen verpflichtet ist, greift aber zu kurz.

In Algerien scheint in diesen Tagen wenig auf eine Kursänderung hinzudeuten, nachdem Präsident Bouteflika am 17. April bei einer Wahlbeteiligung von offiziell 50,7% mit 81,4% der abgegebenen Stimmen wiedergewählt worden ist. Inwieweit diese Resultate geschönt wurden, ist unklar. Die Opposition sprach von massiven Manipulationen. Neue Umfragen des Arab Barometer verweisen auf eine wachsende Zustimmung zur Regierungspolitik: Zwischen 2011 und 2013 hat sie sich von 10% auf immerhin 40% vervierfacht. Das Maß der Zufriedenheit mit Menschenrechtslage und Demokratie ist im selben Zeitraum von 8% auf 32% gestiegen. Für den Meinungsumschwung

dürften sowohl die negativen Entwicklungen in Ägypten, Libyen und Syrien im Zuge des sogenannten Arabischen Frühlings als auch die massive Anhebung staatlicher Subventionen und von Löhnen im öffentlichen Dienst seit 2011 eine Rolle gespielt haben.

Bouteflikas Wahlkampagne lief unter dem Motto »Frieden, Stabilität, Entwicklung«. Nach den Wahlen kündigte der Präsident weitgehende politische und wirtschaftliche Reformen sowie eine Verfassungsreform in Konsultation mit wichtigen politischen und gesellschaftlichen Kräften an. Ähnliches hatte Bouteflika schon 2011 versprochen. Damals hatte er eine Reformkommission eingesetzt, die sich mit einem breiten Spek-

trum von Akteuren beriet. Das Resultat fiel bescheiden aus. Zwar wurde der seit 1992 geltende Ausnahmezustand aufgehoben. Doch zwei zentrale neue Gesetze, das Medien- und das Vereinigungsgesetz, brachten nicht nur Fort-, sondern auch Rückschritte bei politischen Freiheiten mit sich. In erster Linie dienten sie der Inszenierung einer Reformdynamik, um Aufstände wie in Tunesien, Libyen oder Ägypten frühzeitig abzuwehren.

Auch die Zusammensetzung der Anfang Mai 2014 ernannten Regierung zeugt von Kontinuität. Der Premierminister, Abdelmalek Sellal, war schon vor den Wahlen im Amt; auch an der Spitze der meisten Schlüsselministerien gab es keine Veränderung. Neu ist die relativ hohe Zahl (7) von Frauen in der Regierung. Unter ihnen finden sich auch zwei Vertreterinnen ethnischer Minderheiten (Touaregs, Mozabiten) aus Algeriens Süden – wohl eine Reaktion auf zunehmende Unruhen in diesem Landesteil.

Sellal hatte den Wahlkampf zusammen mit mehreren ehemaligen Premiers und Ministern stellvertretend für den gesundheitlich angeschlagenen Bouteflika geführt und sich damit auch als möglicher Nachfolger ins Gespräch gebracht. Derzeit ist ungewiss, ob der 77-jährige Präsident eine vierte Amtszeit durchstehen wird. Große Teile der Machtelite scheinen dessen Wiederwahl primär als Zeitgewinn für das Aushandeln einer Nachfolgelösung zu verstehen. Die Etablierung eines Vizepräsidenten könnte, falls der Präsident ausscheidet, ein Machtvakuum verhindern und den nahtlosen Übergang zu einem Nachfolger ermöglichen. Laut algerischen Zeitungsberichten soll nicht zuletzt Frankreich hinter den Kulissen zu dieser Lösung drängen. Eine Regelung des Übergangs in die Post-Bouteflika-Ära durch den Präsidenten selbst dürfte in der politischen Elite indes umstritten, aber nicht zu verhindern sein.

Neue Lagerbildung

Der Präsidentschaftswahlkampf hat tiefe Risse innerhalb der algerischen Elite gezeigt.

Sie ziehen sich selbst durch regimennahe Institutionen und Organisationen, wie die ehemalige Einheitspartei Front de libération nationale (FLN) und ihre »Satelliten«, die Verwaltung, wirtschaftliche Lobbygruppen, die Armee und, nicht zuletzt, das mächtige Département du renseignement et de la sécurité (DRS; Dachinstitution der Geheimdienste).

Hinter der Spaltung in ein Pro- und ein Contra-Bouteflika-Lager verbergen sich Differenzen um tiefer gehende Fragen: Wie können staatliche Stabilität und Sicherheit gewahrt werden? Welche Reformen sind notwendig, um Anti-Regime-Aufstände wie in den Staaten des »Arabischen Frühlings« zu verhindern? Wie kann das algerische System graduell von innen reformiert bzw. demokratisiert werden, und welcher Akteur bzw. welche Institution soll dabei federführend sein?

Ein positiver Nebeneffekt der Präsidentschaftswahlen 2014 ist denn auch, dass diese Fragen nach einem Jahrzehnt ohne ernsthafte politische Debatten wieder heftig diskutiert werden. Dabei haben sich mehrere Lager herauskristallisiert. Die »sanften« Reformersammeln sich um Ali Benflis, den Hauptherausforderer des Präsidenten, der gut 12% der Stimmen auf sich vereinen konnte. Der ehemalige Premierminister und Ex-Generalsekretär des FLN, der mächtigsten Partei Algeriens, will das System schrittweise von innen reformieren. Seine Agenda der »nationalen Erneuerung« fokussiert auf Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und den Aufbau starker, funktionierender Institutionen. Benflis hat eine Reihe (ehemals) wichtiger Generäle, Eliten des FLN sowie einflussreiche Wirtschaftsvertreter um sich geschart und nach den Wahlen die Gründung einer eigenen Partei angekündigt.

Ein zweites Lager bilden Akteure, die der Meinung sind, das politische System sei an seine Grenzen gestoßen. Nur ein Prozess der Transition in Richtung Demokratie könne eine soziale und politische Explosion verhindern. Vertreter dieser Strömung hatten zu einem Wahlboykott aufgerufen.

Als Kern fungiert eine »Nationale Koordination für die Freiheiten und die demokratische Transition«. Unter ihrem Dach versammelt sich neben prominenten unabhängigen Figuren ein breites Spektrum von Parteien, das von der radikal säkularen und berberophonen RCD-Partei (Rassemblement pour la culture et la démocratie) bis zur stärksten islamistischen Partei reicht, der MSP (Mouvement de la société pour la paix). Die »Koordination« strebt als ersten Schritt zu einer demokratischen Transition einen inklusiven Nationalen Dialog an – das Vorbild Tunesien ist unschwer zu erkennen.

Bislang hat sich dieses Lager den intensiven Kooptationsversuchen der Regierung widersetzt. Allerdings stellt sich die Frage, wie viel die Reformakteure letztlich bereit sind, persönlich zu riskieren. Denn die erfolgreiche Durchsetzung von Reformen – sie fordern insbesondere Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung – würde auch ihre eigenen kollektiven und individuellen Privilegien gefährden.

Ein drittes, radikaleres Lager besteht aus kleinen zivilgesellschaftlichen Protestbewegungen, allen voran die im Vorfeld der Wahlen entstandene Gruppierung Barakat (»es reicht«). Mit öffentlichen Aktionen wie Sitzblockaden protestieren sie gegen Repression und für einen Systemwechsel und nehmen dabei Repressalien und Verhaftungen in Kauf. Diese Protestbewegungen sind, bislang zumindest, allerdings ein Phänomen urbaner Bildungseliten. Ihre Kundgebungen, die von der Regierung abwechselnd toleriert und unterdrückt werden, sind daher nicht zu verwechseln mit Protesten, die in den sozio-ökonomischen Peripherien des Landes seit Jahren regelmäßig aufflammen.

Grundsätzlich darf der Einfluss oppositioneller politischer Akteure nicht überschätzt werden. Sie sind nicht zuletzt deshalb sichtbar geworden, weil neuere unabhängige Medienplattformen allen politischen Akteuren, auch den marginalen, eine öffentliche Stimme geben. So erfreu-

lich diese Tatsache ist: Sie führt letztlich zu einer medialen Verzerrung der realen Machtverhältnisse.

Erfolgreiche Spaltungspolitik

Paradoxerweise liegt einer der Gründe für den Fortbestand der Machtstrukturen in einem gewissen Pluralismus des autoritären algerischen Systems. Die Parteienlandschaft umfasst islamistische und konservative, liberale und sozial-demokratische, radikal-säkulare und berberophone Gruppierungen. In den mehreren Dutzend arabisch- und französischsprachigen Zeitungen sowie kleinen privaten Fernsehsendern findet sich ein breites Spektrum politischer zivilgesellschaftlicher Stimmen sowie Kritik an Politikern, sogar am Präsidenten und neuerdings am Geheimdienstchef.

Anders als in Tunesien oder Libyen vor den Umbrüchen existieren in Algerien also gewisse Ventile, um politischen Druck abzubauen. Kritik kann geäußert werden – aber sie läuft meist ins Leere. Koordinierte Kampagnen, etwa unter den mehreren Dutzend arabo- und frankophonen Zeitungen und wichtigen Internetplattformen, gibt es nicht. Die vordergründige Vielfalt der Medien spiegelt nicht zuletzt Kämpfe verschiedener Machtclans, die sich gegenseitig öffentlich desavouieren.

Hinter dem Parteienpluralismus wiederum verbirgt sich eine große Zahl politisch meist bedeutungsloser Akteure. Denn die Regierung nutzt den pluralistischen Rahmen, um durch Kooptation, Repression oder das gezielte Schüren von Konkurrenz unliebsame Gruppierungen zu spalten und zu schwächen.

Paradebeispiel ist die erfolgreiche Zersplitterung des (legalen) islamistischen Parteiensegments. Bei den Wahlen 2012 schlossen die Islamisten schlechter ab als noch fünf Jahre zuvor. Für die Präsidentschaftswahlen 2014 stellte die stärkste islamistische Partei, die MSP, die den Muslimbrüdern zuzuordnen ist, gar nicht erst einen Kandidaten auf. Bei dieser Entscheidung dürften auch die Entwicklungen in Ägypten

eine Rolle gespielt haben, wo sich die Muslimbrüder seit dem Sommer 2013 einer wahren Hetzjagd ausgesetzt sehen.

Dass die algerische Spaltungspolitik so gut funktioniert, liegt nicht zuletzt daran, dass sie in der Bevölkerung Anklang findet, die entlang regionaler, sprachlicher und ethnischer Linien fragmentiert ist. Diese Fragmentierungsdynamiken in Politik und Gesellschaft konstituieren ein markantes Reformhindernis, weil sie die Findung eines breiten und dauerhaften Konsenses in der Elite erschweren. Ob etwa die neue »Koordination« weit über die Wahlen hinaus Bestand haben wird, ist fraglich. Eine ähnliche Koalition war zu Beginn des »Arabischen Frühlings« 2011 unter der Spaltungspolitik des Regimes und aufgrund innerer Differenzen schon nach wenigen Wochen auseinandergebrochen.

Hohe systeminhärente Reformhindernisse

Wie stark die Beharrungskräfte und wie massiv die Reformhindernisse in Algerien generell sind, zeigt ein Blick auf zentrale politische und wirtschaftliche Strukturen und damit verbundene Interessen sowie auf gesellschaftliche Dynamiken.

Konkurrierende Machtzentren in einem klientelistischen System. Bis zum Amtsantritt Bouteflikas 1999 hatten aktive und verrentete Militärs die Geschicke Algeriens bestimmt. Bouteflika, dem ersten zivilen Staatspräsidenten, ist es sukzessive gelungen, über Neubesetzungen und Umstrukturierungen von Armee und Geheimdienst die Macht einflussreicher Militärs zu beschneiden und ein eigenes Machtzentrum aufzubauen. Es besteht aus Familienmitgliedern, Personen aus Bouteflikas Heimatregion sowie langjährigen Weggefährten. Als äußerst einflussreich, wenn nicht gar als wichtigster Strippenzieher hinter den Kulissen gilt Bouteflikas jüngster Bruder Said, der im Wahlkampf Zielscheibe besonders aggressiver Attacken war.

Wichtigster Gegenspieler des Präsidenten ist der starke Mann im Geheimdienst

DRS, Mohamed »Toufik« Mediène, der seit 1990 dessen Direktor ist. Gesicherte Informationen über die Qualität der Beziehungen zwischen »Toufik« und dem Präsidenten sind nicht verfügbar. Presseberichte und Insiderinformationen legen aber nahe, dass sie trotz eines Modus vivendi immer wieder Machtkämpfe ausfechten. Dabei spielen wirtschaftliche Interessen verschiedener Machtclans, auch innerhalb des Militärs, und ihrer Klienten in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und selbst der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle.

2010 deckte der DRS einen Korruptionsskandal im staatlichen Öl- und Gasimperium Sonatrach auf, in den auch das Umfeld des Präsidenten einbezogen war. Boueflika war daraufhin gezwungen, sich von loyalen Weggefährten wie dem Ölminister zu trennen. Nach Umstrukturierungen im Sicherheitsapparat 2013, im Zuge derer die Korruptionsbekämpfung dem DRS entzogen wurde, versandeten weitere Untersuchungen gegen das Präsidentenlager. Dass es in beiden Fällen höchstwahrscheinlich nicht nur um interessenfreie Korruptionsbekämpfung ging, legen die jahrzehntealten persönlichen Interessen hoher Militärs im Öl- und Gassektor einerseits und der zunehmende Einfluss des Präsidenten in diesem Sektor andererseits nahe.

Konkurrierende Interessen in einem durch und durch klientelistischen System erklären nicht nur den politischen Stillstand, der in Bouteflikas dritter Amtszeit herrschte. Sie sind auch einer der Gründe für die Schwierigkeiten, das System von innen heraus zu verändern. Denn allen Gräben zum Trotz ist den diversen Machteliten einhellig daran gelegen, dass die geltenden informellen politischen und wirtschaftlichen Spielregeln weiterbestehen. Sollte von außerhalb des Regimes ernsthafter Reformdruck erzeugt werden, ist folglich mit einem Schulterchluss der verschiedenen Machtclans zu rechnen. Bouteflikas Wiederwahl kann nicht zuletzt als ein solcher gedeutet werden.

Nimbus des Militärs als Eckpfeiler. Problematisch mit Blick auf die Reformfähig-

keit ist auch der Status der Armee als – vermeintliches oder reales – Rückgrat des Systems. Noch in der ersten Amtszeit Bouteflikas hatten politische Eliten die Einmischung der Armee in die Politik moniert. 2003 hat der damalige Generalstabschef den Rückzug der Armee aus der Politik und ihre Neutralität bei Wahlen verkündet.

2014 sind es paradoxerweise politische Akteure, die eine aktivere Rolle der Armee in der Politik fordern bzw. den Geheimdienst verteidigen. So rief Mouloud Hamrouche, der 1988–91 als Premierminister die demokratische Öffnung vorangetrieben hatte und eine Galionsfigur algerischer Reformkräfte ist, führende Militärs dazu auf, eine tragende Rolle in einem Transformationsprozess zu übernehmen. Andere Akteure verlangten indirekt von der Armee, Bouteflikas Wiederwahl zu verhindern.

Am erstaunlichsten war die Rücken- deckung, die der Geheimdienstchef quer durch alle politischen Lager erfuhr, als er im Februar 2014 vom Generalsekretär der FLN öffentlich frontal angegriffen wurde. Selbst demokratieorientierte Akteure kritisierten die ungerechtfertigte Attacke auf eine »zentrale nationale Institution«. Dabei hatte der FLN-Chef nur das beklagt, was viele der politischen Eliten, die nun aufschrien, hinter vorgehaltener Hand seit Jahren bemängeln: die Präsenz des DRS in allen politischen Organen und Gremien sowie dessen wirtschaftliche Machenschaften.

Diese verschiedenartigen Beispiele verweisen alle auf einen Umstand: Algerien hat einen »tiefen Staat« (einen Staat im Staat), der Respekt einflößt und Veränderungen maßgeblich mitbestimmen kann.

Ob eine starke Armee, die sich in die Politik einmischt, tatsächlich ein reformfördernder Faktor ist, darf mit Blick auf die algerische Geschichte bezweifelt werden: Als sich 1991 nach demokratischen Wahlen ein Sieg der Islamisten abzeichnete, putschte die Armee – das war der Anfang eines Bürgerkriegs. Auch die Entwicklungen in Ägypten seit Beginn des »Arabischen Frühlings« zeigen die Schwierigkeiten einer Demokratisierung unter den Bedingungen

eines »tiefen Staates«, dessen Kern vom Militär gebildet wird.

Sicherheitslage und Stabilitätsorientierung der Bevölkerung. Die nach wie vor fragile Sicherheitssituation in Algerien ist ein weiteres Hindernis für Veränderungen. Sie begünstigt die Einschränkung politischer Freiheiten wie etwa des Versammlungs- und Demonstrationsrechts und mindert die Bereitschaft der vom Bürgerkrieg in den 1990er Jahren traumatisierten Bevölkerung, sich auf Experimente einzulassen. Insofern hat die Sicherheitslage auch zur Wiederwahl Bouteflikas beigetragen. Der Präsident gilt gemeinhin als diejenige Figur, die dafür gesorgt hat, dass nach dem Bürgerkrieg wieder Ruhe in Algerien eingekehrt ist.

Gleichzeitig profitieren die Machteliten indirekt von anhaltenden Aktivitäten kleiner jihadistischer Gruppen innerhalb Algeriens und von der wachsenden Präsenz militanter Gruppen im Sahel und in Libyen, die Verbindungen nach Algerien haben – eine solche Gruppe zeichnete für den Anschlag auf die Gasanlage von Ain Amenas Anfang 2013 verantwortlich.

Die Regierung hatte nach dem Ausbruch des »Arabischen Frühlings« in den Nachbarstaaten das Schreckgespenst der Destabilisierung heraufbeschworen. Regierungsnahe Eliten und Medien warnten vor politischen Aufständen, die als Einfallstor für (radikale) Islamisten oder gar für ausländische Interventionen wie in Libyen dienen könnten. Auch im Wahlkampf 2014 hat das Präsidentenlager die Furcht vor erneutem Chaos geschürt. Dabei brandmarkte sie den Hauptgegner, Ali Benflis, als gefährlichen Unruhestifter und gar Terroristen und machte ihn für Sabotageakte im Zusammenhang mit den Wahlen verantwortlich.

Diese Regierungspolitik sowie die kollektiven gesellschaftlichen Ängste haben zur Folge, dass sich selbst in weiten Teilen der Opposition ein Diskurs über vorsichtige und graduelle Reformen durchgesetzt hat. In den Umfragen des Arab Barometer zogen 2013 78% der befragten Algerier und Algerierinnen graduelle Reformen massiven und abrupten Reformen vor, 2011 waren es

noch knapp über 54% gewesen. Diese Präferenz erleichtert es der Regierung, sich auf kosmetische Reformen zu beschränken und grundlegende Veränderungen des Systems auf die lange Bank zu schieben.

Der Fluch der Öl- und Gasrente. Trotz der Turbulenzen in den Nachbarstaaten kann sich die algerische Führung auch deshalb mit minimalen Reformen begnügen, weil das Land reiche Öl- und Gasvorkommen hat. Die seit Mitte der 2000er Jahre abgesehen von wenigen Einbrüchen außerordentlich hohen Preise für fossile Ressourcen boten die Möglichkeit, großdimensionierte staatliche Infrastrukturprojekte zu finanzieren und damit Arbeitsplätze zu schaffen. Wenig produktive staatswirtschaftliche Sektoren konnten quersubventioniert werden. Vor allem aber hat es die Öl- und Gasrente erlaubt, sozialen Frieden zumindest teilweise zu erkaufen. Unter dem Eindruck des »Arabischen Frühlings« 2011 hat die Regierung die Subventionen insgesamt um rund 60% und die Löhne im öffentlichen Dienst allein im Jahr 2012 um über 9% angehoben.

Die bereits erwähnten Umfragen des Arab Barometer haben denn auch ergeben, dass 2013 doppelt so viele (66%) Befragte die wirtschaftliche Entwicklung positiv beurteilten wie 2011 (32%). Demnach ist es der Bouteflika-Regierung gelungen, sich ein gewisses Maß an Legitimität durch Wohlfahrtsleistungen zu verschaffen. Solange Algerien liquide genug ist, um soziale Unruhen mit Geschenken zu minimieren, die nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden, dürfte sich der innere Reformdruck auf die Regierung in Grenzen halten.

Die Institutionalisierung der revolutionären Legitimität. Eine Hürde für Reformen ergibt sich auch aus der revolutionären Legitimität des politischen Systems. Noch ist in Algerien die Generation der ersten Stunde an der Macht. Bouteflika, »Toufik« Mediène sowie der Generalstabschef und Bouteflika-Vertraute Gaid Saleh – sie alle sind Veteranen des Unabhängigkeitskrieges.

Der Übergang zu jener Generation, die nicht mehr über revolutionäre Legitimität verfügt, wird sich nicht einfach gestalten.

Nicht so sehr weil sich neue Eliten auf andere Weise legitimieren müssen, sondern vor allem weil mit dem revolutionären Nimbus pekuniäre Privilegien verbunden sind, die nicht nur Eliten genießen. Der Staat belohnt die Teilnahme am Unabhängigkeitskampf unter anderem mit Taxi- und Autoimportlizenzen sowie mit direkten Renten für Ex-Revolutionäre und deren Hinterbliebene. Im Budget des Jahres 2014 sind die Zuwendungen an das »Ministerium der ehemaligen Kämpfer« beinahe ebenso hoch wie jene an das Ministerium für Höhere Bildung und entsprechen rund 75% der Zuwendungen an den Gesundheitssektor.

Die sogenannte revolutionäre Familie wächst beständig. Zu den historischen Organisationen und Institutionen, wie dem FLN, der Vereinigung der ehemaligen Kämpfer oder der Dachorganisation der staatsnahen Gewerkschaften (UGTA), sind in den 1990er Jahren Organisationen von Opfern islamistischer Gewalt gekommen. Darüber hinaus haben sich einflussreiche Lobbygruppen gebildet, deren Bestreben darauf gerichtet ist, dass die revolutionäre Legitimität und damit verbundene Privilegien auf die Kinder von »Märtyrern«, aber auch von regulären Kämpfern übertragen werden.

Ein ganzes gesellschaftliches Segment hängt folglich am Tropf der staatlichen Revolutionsrente. Mitglieder der revolutionären Familie sind naturgemäß reformavers. Sie können nur verlieren, wenn das System nicht länger revolutionär, sondern demokratisch legitimiert würde. Es ist bezeichnend, dass Ali Benflis, der selbst nicht mehr im Unabhängigkeitskrieg gekämpft hat, im Wahlkampf 2014 zweigleisig gefahren ist: Einerseits hat er seine Reformagenda propagiert, andererseits hat er seine nationalistische Gesinnung als Sohn eines »Märtyrers« und damit seine revolutionäre Legitimität betont.

Risiken des Spielens auf Zeit

Vorläufig deutet also vieles darauf hin, dass sich Algeriens Machteliten interne Kämpfe und das Hinauszögern von Reformen ange-

sichts begrenzten Drucks noch eine Weile leisten können. Dabei wachsen nationale und internationale Herausforderungen, die rasche Weichenstellungen verlangen. Zumal sich die Anzeichen verdichten, dass das System an die Grenzen seiner Fähigkeit stößt, Probleme zu lösen. Dies zeigt sich besonders deutlich im strategischen Energiesektor, mit potentiell weitreichenden Folgen.

Die Perspektiven für den Erdöl- und Erdgassektor, der 2012 über 98% der Exporteinnahmen und fast ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts generierte, sind mittelfristig nicht gut. Zwar hat Algerien noch große Reserven, insbesondere an Erdgas. Doch die Ölproduktion stagniert seit mehreren Jahren, die Gasproduktion ist rückläufig. Ein Grund ist die Verschleppung neuer Förder- und Infrastrukturprojekte. Dies geht maßgeblich auf das nachlassende Interesse ausländischer Investoren zurück. Ein protektionistisches Gesetz, das ausländischen Investoren einen algerischen Mehrheitspartner vorschreibt, sowie mangelnde Rechtssicherheit und ein hohes Korruptionsniveau machen Algerien wenig attraktiv für ausländische Direktinvestitionen.

Mit der Schiefergasrevolution hat sich zudem der globale Markt für Gas zuungunsten Algeriens verändert – zumindest bis zur Krimkrise. Mehr Exporte könnte Algerien auf absehbare Zeit auch nicht realisieren. Denn der nationale Energiekonsum, der sich von 2002 bis 2012 um mehr als 50% erhöht hat, wächst rasant weiter und kann schon jetzt nicht immer gedeckt werden – Blackouts in Algeriens Städten waren 2013 keine Seltenheit.

All dies wird sich im Staatshaushalt negativ bemerkbar machen. Der Internationale Währungsfonds rät eindringlich zu Kürzungen von Subventionen sowie zu Struktur-reformen, um die Erdöl- und Erdgasabhängigkeit zu reduzieren, den Privatsektor stärker zu fördern und dringend benötigte Arbeitsplätze zu schaffen.

Bislang hat Algier solchen Ratschlägen nur sehr begrenzt Folge geleistet und begegnet Herausforderungen mit der altbekannten Verteilungspolitik. Damit gelingt es

zwar, neue soziale Brandherde einzudämmen, nicht aber, sie zu löschen.

2013 hat sich in den vormals ruhigen öl- und gasreichen Provinzen im algerischen Süden eine starke Protestbewegung von Arbeitslosen formiert. Diese wollen, dass etwas von dem Reichtum des Landes in ihre Region zurückfließt – ähnliche sozio-ökonomische und politische Ungleichgewichte hatten Ende 2010 in Tunesien zum Aufstand geführt.

Auch in Algerien beginnt sich die jahrzehntelange Vernachlässigung der Sahara-Provinzen zu rächen, die in der Machtelite so gut wie gar nicht repräsentiert sind. Daran ändert auch die Ernennung von zwei Ministerinnen aus dem Süden 2014 wenig.

Zudem besteht das Risiko, dass sich der algerische Süden gesellschaftlich und wirtschaftlich weiter abkoppelt und sich die Probleme der Sahelstaaten verstärkt nach Südalgerien ausdehnen. Für Schmuggel und Aktivitäten jihadistischer Gruppen scheinen Staatsgrenzen in der Sahararegion nicht mehr zu existieren. Die anhaltende Marginalisierung Südalgeriens dürfte solchen Aktivitäten weiter Auftrieb geben.

Nicht zuletzt nehmen ethnische oder ethnoreligiöse Konflikte zu, bei denen meist Verteilungsfragen eine Rolle spielen. Auseinandersetzungen zwischen Arabern und Mozabiten in der Stadt Ghardaia haben seit Ende 2013 acht Todesopfer gefordert. Die hauptsächlich von Berbern bewohnte Kabylei im Osten des Landes bleibt ein Zentrum chronischer sozio-kultureller und sozio-ökonomischer Proteste. Hier untergraben neben einem Flügel der Al-Qaida im Islamischen Maghreb verstärkt auch kriminelle Netzwerke das staatliche Gewaltmonopol.

Die Proteste der politischen Opposition und jene der sozio-ökonomischen Peripherien sind mit wenigen Ausnahmen vorläufig getrennte Veranstaltungen. Sollten sich hier Bewegungen zusammenschließen, würde sich das Potential für Mobilisierung und Druck auf das Regime erheblich vergrößern.

Nicht zuletzt könnten regionale Spillover-Effekte den Reformdruck erhöhen. Würde sich das Nachbarland Tunesien nicht

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

nur demokratisch konsolidieren, sondern auch einen ökonomischen Aufschwung erleben und sollte Marokko mit graduellen Reformen voranschreiten, dürfte mittelfristig auch in Algerien die Bereitschaft der Bevölkerung größer werden, politische Reformexperimente zuzulassen – zumal in wenigen Jahren eine Generation volljährig wird, die den Bürgerkrieg der 1990er Jahre nicht mehr bewusst erlebt hat.

Die Herausforderungen für Algeriens Machthaber sind unterschiedlicher Natur. Aber sie weisen alle darauf hin, dass die Substitution demokratischer Legitimität durch eine Legitimierung als Versorgungsstaat an ihre Grenzen stößt – oder stoßen wird, wenn die Machteliten sich nicht in absehbarer Zeit zumindest auf grundlegende wirtschaftliche Reformen einigen können und weiter auf Zeit spielen. Dann steigen auch die Chancen für einen von der »Straße« erzwungenen Regime- und Systemwechsel – mit höchst ungewissem Ausgang.

Jenseits der Zuschauerrolle – Optionen für die EU?

Die Folgen einer erneuten Destabilisierung Algeriens als Reaktion auf Reformblockaden würde auch Europa zu spüren bekommen, etwa in Form von verstärkter irregulärer Migration oder von Engpässen in der Energieversorgung. Sollte sich Algerien jedoch positiv entwickeln, böte dies Chancen für Europa: Mit einer Bevölkerung von fast 38 Millionen Menschen (45,8% unter 25 Jahre alt) ist es ein attraktiver Absatzmarkt und könnte Arbeitskräfte künftig auch für Europa stellen, die dort aufgrund des demographischen Wandels benötigt werden.

Darum liegt es im Eigeninteresse der EU, dass Algerien bald den Weg grundlegender Reformen einschlägt. Die EU-Kommission hat nach den Wahlen solche Reformen einmal mehr angeregt.

Gleichzeitig sind Europas Handlungsmöglichkeiten sehr beschränkt. Algerien verbittet sich jedwede Einmischung in seine inneren Angelegenheiten. Dies gilt insbesondere für sensible Bereiche wie

Menschenrechte und politische Freiheiten. Aus demselben Grund ziehen sich auch die Verhandlungen über einen Aktionsplan im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik derart in die Länge.

Derzeit deutet allerdings einiges darauf hin, dass Algeriens Interesse an engerer Kooperation zunimmt – nicht zuletzt angesichts der fortschreitenden Annäherung Tunesiens und Marokkos an die EU.

Von algerischer Seite ausdrücklich erwünscht ist Kooperation in Sicherheitsfragen – gerade mit Deutschland, dessen Beziehungen zu Algerien historisch unbelastet sind. Sowohl im Sinne der Vertrauensbildung als auch in Anbetracht der Instabilität im Sahel und in Libyen ist solche Kooperation sinnvoll. Allerdings gilt es darauf zu achten, dass Deutschland im Namen der Terrorismusbekämpfung repressive und autoritäre Strukturen in Algerien nicht verstärkt. Vielmehr sollte es zu Reformen im Sicherheitssektor beitragen, die über Ausstattungshilfen und einzelne Trainingsmaßnahmen hinausgehen.

Einen kleinen Beitrag zur politischen Öffnung können europäische Staaten bzw. zivilgesellschaftliche Akteure dennoch leisten: Indem sie den Austausch mit einem breiten Spektrum zivilgesellschaftlicher und politischer Reformkräfte Algeriens intensivieren und den Dialog unter den verschiedenen algerischen Akteuren fördern. Die explosionsartige Entwicklung der Zivilgesellschaft und deren konstruktive Rolle im Nachbarland Tunesien unmittelbar nach der Revolution sind zwar nicht Europa zu verdanken. Doch dürften die Vermittlung von Know-how und die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die unter schwierigen Bedingungen schon in der Zeit des Ben-Ali-Regimes stattgefunden hat, mit dazu beigetragen haben, den Weg dafür zu bereiten. Auch in Algerien dürfte diese Form der Kooperation mittelfristig Effekte zeitigen.