

Isabelle Werenfels im Interview

„Algerien steuert mittelfristig auf eine wirtschaftliche Krise zu, die das ganze System erschüttern könnte.“

Algerien war im Vergleich zu den umliegenden Staaten vom Arabischen Frühling kaum berührt. Im Interview mit der Hanns-Seidel-Stiftung gibt Dr. Isabelle Werenfels, Leiterin der Forschungsgruppe Naher / Mittler Osten und Afrika in der Stiftung Wissenschaft und Politik, Antworten auf die Gründe dafür. Sie spricht über die Rolle des Bürgerkrieges, der sich tief in das kollektive Gedächtnis eingepägt hat, die Bedeutung Algeriens für die Region, mögliche Szenarien für eine Post-Bouteflika-Ära und die zunehmende wirtschaftliche Stagnation, welche mit einer Kürzung der Subventionen einhergeht und zu mehr Protesten gegen das aktuelle Regime führt. Wie eine zukünftige Zusammenarbeit zwischen Algerien und Deutschland aussehen könnte, legt sie am Ende dar.

Schlagwörter:

Arabischer Frühling - Algerien - Isabelle Werenfels - wirtschaftliche Stagnation und Diversifizierung - Verhältnis Elite Bürger - Bouteflika - Bürgerkrieg - Zusammenarbeit Deutschland und Algerien

„ALGERIEN STEUERT MITTELFRISTIG AUF EINE WIRTSCHAFTLICHE KRISE ZU, DIE DAS GANZE SYSTEM ERSCHÜTTERN KÖNNTE.“

|| Isabelle Werenfels im Interview

Frau Dr. Werenfels, Algerien war vom Arabischen Frühling im Vergleich zu den umliegenden Staaten kaum berührt? Warum?

Werenfels: In Algerien führte das spezifische Zusammenspiel wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Faktoren dazu, dass die Anfang 2011 ebenfalls erheblichen Proteste nicht in einen Massenaufstand mündeten. Die große finanzielle Liquidität aufgrund des hohen Ölpreises erlaubte es der Regierung, schnell und breitflächig mit Lohn- und Subventionserhöhungen zu reagieren. Hinzu kam, dass die undurchsichtigen Machtstrukturen mit mehreren Machtzentren keine eingängige Zielscheibe für die Mobilisierung der breiten Bevölkerung boten. Es gab folglich 2011 Plakate, die fast schon humoristisch waren: „Pouvoir“ – so wird die Clique der Entscheidungsträger genannt – „tritt zurück!“

Man darf aber auch nicht vergessen, dass das algerische System mehr politische Freiräume und mehr Pluralismus und damit mehr politische Ventile als das tunesische oder das libysche vor 2011 beinhaltet. Nicht zuletzt gewichtet die Bevölkerung aufgrund des Traumas der so genannten „Dekade der Gewalt“ in den 1990er Jahren Stabilität sehr hoch. Das führt bei der Bevölkerung zu wenig Appetit auf politische Experimente.

Sie haben es eben erwähnt, der Bürgerkrieg ist mahnendes Gedächtnis. Die negativen Erfahrungen haben die Bevölkerung vor vergleichbaren Aufständen wie in Ägypten oder Tunesien zurückschrecken lassen. Nach fast 20 Jahren gibt es eine neue Generation. Rückt eine Revolution damit näher?

Werenfels: Natürlich steigt das Risiko von Aufständen, wenn die Erinnerung schwindet. Aber mein Eindruck ist, dass sich die Gewalt in den 1990er Jahren, die weit über 100.000 Todesopfer forderte, tief im kollektiven Gedächtnis eingegraben hat. Die herrschenden Eliten und staatsnahen Medien scheuen sich auch nicht, diese Angst zu schüren und auf die Destabilisierung in denjenigen Staaten hinzuweisen, die 2011 Aufstände erlebten.

Auch Tunesien wird, außer in den kleinen unabhängigen zivilgesellschaftlichen Kreisen, in Algerien nicht als politische Erfolgsgeschichte wahrgenommen. Vielmehr werden die wirtschaftliche Krise und die Terrorismusgefahr betont. Letztlich lautet das dominante Narrativ, Algerien habe den „Arabischen Frühling“ längst hinter sich. 1989 habe man das Ende des Einparteiensystems und den bis dahin in der arabischen Welt am weitesten gehenden Demokratisierungsprozess erlebt. Dieser sei von Islamisten ausgenutzt worden, habe islamistisches Erstarken und Terror nach sich gezogen – nun, Dekaden später, würden andere arabische Staaten ähnliches erleben. Auch der Bürgerkrieg in Syrien wird durch diese Linse betrachtet, daher die relativ offene Parteilnahme Algeriens für Assad. Wie lange dieses Narrativ funktioniert, hängt sicherlich auch von weiteren Entwicklungen in der Region ab.

Aber auch in Algerien ist die Entfremdung zwischen der Elite, das heißt dem Militär und der Entourage des Präsidenten einerseits, und der "einfachen" Bevölkerung andererseits erdrückend. Der relativ offenen

Elite steht eine ziemlich konservative Bevölkerung gegenüber, die – wenn freie Wahlen stattfinden würden – mit großer Mehrheit eine islamisch-konservative (evtl. sogar salafistische) Partei wählen würde. Wie erklären Sie diesen ideologischen Spalt?

Werenfels: Ich würde Ihnen hier etwas widersprechen wollen. Erstens ist ein Teil der Elite ebenfalls sehr konservativ. Viele Kader in der *Front de Libération Nationale* (FLN) haben konservative gesellschaftliche Vorstellungen, etwa mit Blick auf Frauengleichstellung oder Religionsfreiheit. Ob die Bevölkerung zweitens mit großer Mehrheit islamisch-konservative, das heißt islamistische Parteien wählen würde oder nationalistisch konservative, also die jetzt schon dominante FLN und ähnliche Parteien, wissen wir nicht. Diesbezügliche Umfragen existieren nicht. Ich bezweifle aber, dass eine salafistische Partei mehrheitsfähig wäre. Heute wird von vielen Algeriern der verbotene *Front Islamique du Salut* (FIS), der teils islamistisch, teils salafistisch war und 1991 auf dem Weg zum Wahlsieg war, als das Militär intervenierte und die Macht übernahm, für die Eskalation der Gewalt in den 1990er Jahren verantwortlich gemacht.

Nicht zuletzt gilt es mit Blick auf die Haltung der Bevölkerung zum Militär zwischen der Institution und den militärischen Eliten zu unterscheiden. Es gibt keine Institution in Algerien, die bei der Bevölkerung so beliebt ist und so viel Vertrauen genießt, wie das Militär. Dieses zehrt nicht nur von seinen historischen Wurzeln im Unabhängigkeitskampf, sondern auch von der Tatsache, dass es als Garant für Stabilität und Sicherheit gesehen wird, gerade mit Blick auf die Entwicklungen in Libyen. Überdies erfüllt das Militär Aufgaben, wo andere staatliche Institutionen versagen, insbesondere bei Katastrophen, aber auch wenn es um die Beschleunigung administrativer Prozesse geht, sucht die Bevölkerung oftmals Hilfe über informelle Kanäle und Netzwerke, insbesondere über Geheimdienstoffiziere. Eine Reihe von Generälen, teils aktiv, teils im Ruhestand stehen allerdings auch im Ruf, in intransparente wirtschaftliche Machenschaften verstrickt zu sein.



Dr. Isabelle Werenfels leitet die Forschungsgruppe Naher / Mittlerer Osten und Afrika an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Sie hat an der Humboldt-Universität zu Berlin in Politikwissenschaft promoviert und an der Freien Universität in Berlin und der Universität Hamburg unterrichtet. Seit 2001 forscht sie zu politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen im Maghreb sowie den euro-maghrebinischen Beziehungen. Sie hat dazu zahlreiche SWP-Papiere sowie Artikel in deutschen, englischen und französischen wissenschaftlichen Zeitschriften und Büchern publiziert. Ihre aktuelle Forschung beschäftigt sich mit politischen Transformationen und gesellschaftlichen Diskursen in Algerien, Marokko und Tunesien sowie mit dem gesamten Spektrum religiöser Akteure (von Sufi-Orden über moderate Islamisten bis zu Dschihadisten) in diesen Staaten. Sie sitzt in zahlreichen Beiräten, darunter dem Stiftungsrat des Graduate Institute of International and Development Studies in Genf (IHEID).

Welche Rolle spielt Algerien für den Maghreb, insbesondere für das zerrissene Libyen?

Werenfels: Im libyschen Konflikt spielt Algerien eine positive Rolle. Es ist, zusammen mit Tunesien, wahrscheinlich der einzige arabische Staat, der für eine Lösung des Konflikts auf die Einbindung aller gesellschaftlich und politisch relevanten Akteure setzt. Alle anderen selbsterklärten Vermittler, insbesondere Ägypten, unterstützen im Prinzip eine Konfliktseite und sind somit kein unvoreingenommener Vermittler. Algerien spielt auch für Tunesien eine wichtige Rolle: ökonomisch aufgrund der vielen algerischen Touristen, sicherheitspolitisch aufgrund der engen Kooperation im Kampf gegen terroristische Gruppen, die in beiden Staaten rekrutieren und in der algerisch-tunesischen Grenzregion aktiv sind.

Lediglich zu Marokko sind die Beziehungen stark angespannt, nicht nur aufgrund des ungelösten Westsaharakonflikts, in dem

Algerien die Unabhängigkeit der Sahara unterstützt, sowie des jahrzehntealten Konflikts über die Grenzziehung zwischen den beiden Staaten. Vielmehr ist in den letzten Jahren ein Wettstreit mit Marokko um wirtschaftlichen und politischen Einfluss in Afrika ausgebrochen. Hier hat Marokko eindeutig die Nase vorn, das hat sich auch in der Aufnahme Marokkos in die Afrikanische Union Ende Januar dieses Jahres gezeigt, den die Algerier erfolglos zu blockieren suchten.

Die Herrschaft von Präsident Bouteflika neigt sich möglicherweise bald dem Ende zu. Wie hat er das algerische Volk und System geprägt, welches Erbe hinterlässt er?

Werenfels: Bouteflika hat ja eine sehr lange Geschichte in offiziellen Funktionen und hat dadurch das Gesicht Algeriens nach innen und außen geprägt. Er war in den Unabhängigkeitskampf involviert, gehört also zu den Führungsfiguren, die immer noch von ihrer revolutionären Legitimität zehren. Er hat Algerien in mehrfacher Hinsicht geprägt. Erstens hat er dem Machtapparat einen stärkeren zivilen Anstrich gegeben. Durch Neubesetzungen von Schlüsselpositionen durch Personen, die in erster Linie aus dem bislang wenig vertretenen Westen des Landes, der Region des Präsidenten, kamen, sowie durch Restrukturierungen im Sicherheitsapparat konnte er konkurrierende Machtzentren vor allem im Militär schwächen und die Präsidentschaft als dominierendes Machtzentrum im Land etablieren – die Meinungen in Algerien gehen allerdings auseinander, ob ihm dies nur ansatzweise oder ganz und vor allem nachhaltig gelungen ist.

Weit einiger sind sich Beobachter darin, dass Bouteflika eine wichtige Rolle in der Restabilisierung des Landes spielte. Seine 1999 und 2005 implementierten Versöhnungsinitiativen, die Amnestien für reumütige bewaffnete Islamisten beinhalteten, trugen zum Sinken der Gewalt und einer zumindest teilweisen gesellschaftlichen Versöhnung bei. Bouteflikas vielleicht größ-

tes Verdienst und wichtigstes Erbe ist, dass er Algerien aus der internationalen Isolation herausgeführt und wieder zu einem regional relevanten und international beachteten Akteur gemacht hat. Symbolisch dafür standen seine Partizipation an mehreren G8 Gipfeln sowie die relevante algerische Rolle in Friedensverhandlungen in Mali.

Nicht gelungen ist es Bouteflika, die sozio-ökonomische Situation nachhaltig zu verbessern. Wenn es den Algeriern heute wirtschaftlich besser geht als 1999, dann vor allem wegen des weit über ein Jahrzehnt anhaltenden hohen Ölpreises.

Welche Perspektiven ergeben sich für Algerien nach dem Ende seiner Herrschaft?

Werenfels: Das wahrscheinlichste politische Szenario ist, dass sich zumindest kurzfristig nicht allzu viel verändern wird. Die algerischen politischen, wirtschaftlichen, militärischen und Verwaltungs-Eliten sind sich bewusst, dass für sie sehr viel auf dem Spiel steht, sollte das System durch Elitenmachtspiele destabilisiert werden. Ich gehe daher von einem gemeinsamen Bestreben der Machteliten aus, keine größeren politischen Reformen, etwa in Richtung Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie, zuzulassen, weil diese ihre persönlichen wirtschaftlichen Interessen und ihren Elitenstatus tangieren würden. Konkret bedeutet dies, dass die Nachfolge wahrscheinlich unter mehreren Kandidaten aus den verschiedenen miteinander konkurrierenden klientelistischen Clans im Machtapparat ausgehandelt wird. Dabei kann es durchaus zu längeren politischen Blockaden kommen; offene Gewalt unter Elitenclans halte ich aber für wenig wahrscheinlich. Wahrscheinlicher ist, dass wir kompetitive Wahlen unter verschiedenen Kandidaten von innerhalb des Systems sehen werden. Kandidaten von außerhalb des Systems dürften indes prozedurale und andere Steine in den Weg gelegt werden, so dass sie es schwer haben werden, an die Spitze des Staates zu kommen. Zentral für die Frage der Stabilität Algeriens in der post-Bouteflika-Ära ist meines Erach-

tens, ob der nächste Präsident wirtschaftliche Reformen durchsetzen will und kann. Algerien steuert mittelfristig auf eine wirtschaftliche Krise zu, die das ganze System erschüttern könnte.

Algerien leidet in der Tat zunehmend unter einer wirtschaftlichen Stagnation nach dem Ende des Erdölbooms. Welchen politischen und gesellschaftlichen Sprengstoff birgt das billige Erdöl?

Werenfels: Der Erdöl- und Erdgassektor erwirtschaftete 2015 94 Prozent der algerischen Exporteinnahmen. Das heißt, wir haben hier eine hohe Abhängigkeit des Staates vom Öl- und Gaspreis. Diese Exporte brachten dem Staatshaushalt noch 2012 mehr als 70 Milliarden Dollar. Für 2017 sehen Prognosen lediglich Exporte in Höhe von rund 25 Milliarden voraus. Wenn die Devisenreserven weiter absinken, wirkt sich das unmittelbar auf die Staatsausgaben aus, durch die die Bevölkerung bislang bei Laune gehalten werden konnte.

Seit dem Ende des Bürgerkriegs konnte die Arbeitslosigkeit vor allem über riesige Infrastrukturprojekte, wie Autobahnen, sozialer Wohnungsbau, Universitäten, Krankenhäuser etc., von offiziell über 27 Prozent im Jahr 2001 auf rund zehn Prozent im Jahr 2014 gesenkt werden. Das Durchschnittseinkommen und damit die Kaufkraft der Bevölkerung sind im vergangenen Jahrzehnt stark angestiegen. Vor allem aber gab die große Liquidität der Regierung die Möglichkeit, sozialen Protesten schnell und gezielt zu begegnen.

Nun sind 2016 die ersten Subventionen gekürzt worden und die Bevölkerung muss den Gürtel enger schnallen. Wie lange dies ohne eine starke Zunahme der ohnehin punktuell immer wieder aufflammenden Proteste gehen kann, ist unklar. In den letzten Jahren kam es gerade im jahrzehntelang strukturell vernachlässigten Süden des Landes immer wieder zu beachtlichen Protestbewegungen – sei es von Arbeitslosen, sei es von anderen gesellschaftlichen Gruppen, die sich vom Staat marginalisiert fühlen.

Sozio-ökonomisch grundierte Konflikte können, gerade wenn sie sich auch mit ethno-religiösen Spannungen, also identitären Konflikten, überlagern, zu gewaltsamen Zusammenstößen führen. Wir sehen dies regelmäßig in der von Berbern bewohnten Kabylei sowie in der Stadt Ghardaia im Süden des Landes, wo es zu Gewalt zwischen arabischen Stämmen und der Minderheit der Mozabiten kommt. Bislang sind solche Proteste regional begrenzt geblieben.

Wenn sich die sozioökonomische Situation drastisch verschlechtert, könnten sich die bislang stark fragmentierten und unterschiedlich ausgerichteten Proteste verbinden und flächendeckender und vor allem politischer werden. Dann dürften auch verschiedene Bevölkerungsgruppen mehr Mitsprache einfordern. Für eine Regierung ohne finanziellen Spielraum wären solche Proteste schwierig zu handhaben. Die Frage wäre dann, ob die Regierung den Protesten mit Repression begegnet oder substantielle politische Reformen in Richtung mehr politischer Mitsprache und zivilgesellschaftlicher Freiräume angeht. Letzteres dürfte für langfristige Stabilität aussichtsreicher sein.

Gibt es Ansätze zur Diversifizierung der Wirtschaft?

Werenfels: Es gibt seit rund 20 Jahren einen Diskurs der Diversifizierung, dabei wird unter anderem von der Privatisierung maroder Staatsbetriebe außerhalb des Öl- und Gassektors, von der Förderung des Privatsektors, von einem stärkeren Fokus auf die Landwirtschaft etc. gesprochen. Es existiert auch ein ambitionierter Plan für den Ausbau erneuerbarer Energien. Aber letztlich sind diese Ansätze bislang immer nur sehr partiell oder gar nicht umgesetzt worden. Der Anteil der nicht-Öl- und Gasexporte ist nach wie vor verschwindend klein, und Algerien muss den allergrößten Teil seiner Lebensmittel importieren. Dabei gibt es auch innerhalb der Eliten Reformer, die verstehen, dass radikale Maßnahmen und ein Umbau der gesamten Wirtschaft, beginnend

beim Banken- und Finanzsektor, unabdingbar sind.

Demgegenüber stehen Eliten, die aus persönlichem Interesse oder ideologischen Gründen gegen wirtschaftliche Strukturformen sind. Eine marktfeindliche Grundstimmung ist nach wie vor verbreitet und spiegelt sich auch in einer protektionistischen Wirtschaftspolitik wider. So können ausländische Investitionen in den meisten Bereichen nur mit einem algerischen Partner getätigt werden, der mindestens 51 Prozent der Anteile am Joint-Venture hält. Grundsätzlich ist wenig getan worden, um das Investitionsklima zu verbessern. Im *Ease of Doing Business Index 2017* der Weltbank liegt Algerien mit Platz 156 von 190 auf den hinteren Rängen.

Wie schwierig die Umsetzung wirtschaftlicher Strukturformen ist, sehen wir gerade im Nachbarland Tunesien. Hier haben wir inzwischen ein demokratisches politisches System sowie bei Teilen der Elite einen starken Willen für wirtschaftliche Strukturformen. Gleichzeitig sind die bremsenden Kräfte sowohl bei Eliten, die von wenig transparenten wirtschaftlichen Strukturen persönlich profitieren, als auch bei den Gewerkschaften erheblich. In Algerien dürften diese Art von Reformen noch viel mehr Widerstände antreffen und weit langwieriger in der Umsetzung sein. Dies ist natürlich problematisch, weil die Zeit drängt. Prognosen zufolge kann Algerien mit Fiskalreformen und Schuldenaufnahme – das Land hat eine sehr niedrige Auslandsverschuldung – die Liquiditätskrise noch einige Jahre aufschieben. Aber jetzt müssten die Weichen gestellt werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit Algerien findet nur in sehr begrenztem Umfang statt. Welches sind die Gründe hierfür?

Werenfels: Algerien ist aus verständlichen historischen Gründen sehr abwehrend gegen alles, was nach Einmischung von außen aussieht. Es versteht sich auch nicht als Land, das Hilfe bei der Entwicklung braucht.

Zwar ist z.B. die GIZ auch in Algerien mit einer Reihe von Projekten vertreten, aber alles, was stärker politisch konnotiert ist, wird in Algier misstrauisch beäugt.

Im Gegensatz zu Marokko und Tunesien hat Algerien keinen Aktionsplan mit der EU im Rahmen der Nachbarschaftspolitik unterzeichnet. Ein Assoziationsabkommen im Rahmen des so genannten Barcelona-Prozesses wurde 2002 zwar unterzeichnet. Hauptgrund dafür war, dass Algerien Anfang der 2000er Jahre nach einem Jahrzehnt der internationalen Isolation durch den Bürgerkrieg wieder Anschluss auf dem internationalen Parkett suchte. Kaum war dies gelungen, verschloss sich das Land aber wieder sukzessive. Dazu trug auch der hohe Ölpreis bei, der in Algier die Haltung verstärkte, man sei auf niemanden angewiesen.

Letztlich will man in Algerien möglichst viel aus eigenem Antrieb schaffen. Dem sind allerdings enge Grenzen gesetzt, nicht zuletzt aufgrund von Defiziten im Bildungssystem.

Worauf muss Deutschland achten, wenn es seine Zusammenarbeit mit Algerien ausbauen will?

Werenfels: In erster Linie sollte Algerien als Partner auf Augenhöhe behandelt und die algerischen Bedürfnisse ernst genommen werden. Es gibt eine ganze Reihe von Bereichen, in denen Algerien größtes Interesse an Kooperation mit Deutschland hat. Das gilt in erster Linie für wirtschaftliche Vorhaben, die Arbeits- und Ausbildungsplätze in Algerien schaffen. Technologietransfer, Bildungskooperation, kultureller Austausch, Förderung der deutschen Sprache, Stipendien an deutschen Unis – all das möchte Algerien ausbauen. An Kooperation im Sicherheitsbereich, wie sie u.a. mit dem Bau einer Fuchspanzer-Fabrik bereits geschieht, ist Algerien ebenfalls interessiert. Schwieriger wird es dagegen, wo deutsche Institutionen und Organisationen mit algerischen zivilgesellschaftlichen Akteuren arbeiten möchten, die gegenüber dem Regime kritisch einge-

stellt sind. Das heißt, deutsche Akteure müssen sich überlegen, inwieweit sie bereit sind, sich auf die impliziten oder expliziten algerischen Bedingungen einzulassen. Auf eine wertebasierte Politik gegenüber Algerien vollständig zu verzichten, könnte sich langfristig als problematisch erweisen.

Der Bundesrat hat u.a. Algerien nicht als sicheres Herkunftsland deklariert. Was wären die Auswirkungen in Algerien, wenn der Bundesrat diese Entscheidung ändert?

Werenfels: Die algerische Regierung würde sich darüber freuen, denn damit bekäme sie quasi die offizielle deutsche Anerkennung, dass keine Gruppen systematisch politisch verfolgt werden. Wahrscheinlich würde es die bisherige algerische Haltung, internationalen Menschenrechtsorganisationen keine Untersuchungen im Land zu erlauben, bekräftigen.

Für europäische Partner würde es das Ansprechen von heiklen Themen, wie Pressefreiheit oder Verfolgung religiöser Minderheiten, eher noch schwieriger machen. Ob weniger junge Algerier den Weg übers Mittelmeer in Richtung Deutschland suchen würden, ist zu bezweifeln, da sich die Anerkennungsquote bereits jetzt im niedrigen einstelligen Bereich bewegen.

Vielen Dank für das Gespräch!