

# G I G A

German  Institute of Global and Area Studies  
Institut für Nahost-Studien

**Sigrid Faath (Hrsg.)**

## **„Sozio-regionale“ Entwicklungsansätze in Nordafrika/Nahost**

**Ein erfolgversprechender Weg  
zur Stabilisierung der Staaten?**

**MENASTABILISIERUNG**



Hamburg, Februar 2009

Sigrid Faath (Hrsg.)

„Sozio-regionale“  
Entwicklungsansätze  
in Nordafrika/Nahost

Ein erfolgversprechender Weg  
zur Stabilisierung der Staaten?

Die Durchführung dieser Studie wurde durch die Finanzierung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ermöglicht.

© PD Dr. habil. Sigrid Faath  
sigrid@faath.eu  
Hamburg, 2008

GIGA Institut für Nahost-Studien  
Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg  
[www.giga-hamburg.de/imes](http://www.giga-hamburg.de/imes)

## Vorwort

Plus un Etat a de mal à contrôler son propre territoire,  
à fournir des services publics raisonnables  
(santé, éducation, eau, électricité) à sa population,  
plus il est réputé « failli ».  
Francois Soudan, blog « Courriers Sud », 29.6.2008

Die vorliegende Studie zu den staatlichen Fördermaßnahmen zugunsten territorialer Teilregionen und marginalisierter sozialer Gruppen, denen ein hohes Protest- und Destabilisierungspotential innewohnt, ist das dritte Arbeitsergebnis<sup>1</sup> des Forschungsprojekts „Strategien zur langfristigen Stabilisierung der euromediterranen Partnerstaaten in Nordafrika/Nahost: Innenpolitische, regionale und internationale Voraussetzungen“, in Anlehnung an den Sprachgebrauch der Europäischen Union zur geographischen Verortung der Untersuchungsstaaten kurz „MENA-Stabilisierung“<sup>2</sup> genannt.

Das hauptverantwortlich von PD Dr. Sigrid Faath<sup>3</sup> konzipierte und koordinierte Forschungsprojekt besteht aus mehreren in sich abgeschlossenen Teilstudien und wird seit 2007 am Institut für Nahost-Studien/Institute of Middle East Studies (IMES) des GIGA German Institute of Global and Area Studies in Hamburg durchgeführt.

Ziel des übergreifenden Forschungsprojektes ist es, jene nationalen Maßnahmen und Strategien der Anpassung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft an die Entwicklungserfordernisse herauszuarbeiten, die eine langfristige Stabilisierung der in den euromediterranen Kooperationsprozess eingebundenen nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten ermöglichen und die gegebenenfalls durch externe Hilfe unterstützt werden können.

---

<sup>1</sup> Das erste Arbeitsergebnis war die im September 2007 publizierte Studie zur staatlichen Religionspolitik in ausgewählten nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten; das zweite Arbeitsergebnis war die im Juli 2008 veröffentlichte Studie zum Umgang der Staaten in Nordafrika/Nahost mit (militanter) Opposition; alle Informationen zum übergreifenden Forschungsprojekt, ein einführender Beitrag, die Ergebnisse der Teilprojekte (Volltextabdruck) sowie die deutschen und englischen Zusammenfassungen der Teilprojekte sind als PDF-Dateien abzurufen unter: [www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung](http://www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung).

<sup>2</sup> MENA: Middle East and North Africa. Zum Stabilitätsverständnis vgl. die einleitende Studie zum Forschungsprojekt MENA-Stabilisierung unter dem o.g. Link zur Webseite des Projekts.

<sup>3</sup> Kontakt: [sigrid@faath.eu](mailto:sigrid@faath.eu)

Den Anstoß für die hier vorliegende Teilstudie, die sich auf die regionalen und sozialen Fördermaßnahmen der nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten konzentriert, gaben die sich in den letzten zwei Jahren häufenden Berichte in den arabischen und westlichen Medien, die sich mit der staatlichen „Vernachlässigung“ von Teilregionen und der Folge sozialer Proteste oder der Freisetzung krimineller Energien,<sup>4</sup> der stabilitätsgefährdenden Dominanz politischer Führer aus einem Landesteil (Vorwurf des „Regionalismus“/iqlimiya)<sup>5</sup> und der tiefen Kluft zwischen sozialen Gruppen – in erster Linie der Jugend<sup>6</sup> – und der Regierung befaßten. Das Forschungsprojekt setzt sich zum Ziel, diese Sachlage in einer systematisierten Weise aufzuarbeiten und die bisher eingeleiteten staatlichen Maßnahmen im Hinblick auf ihr stabilitätsförderndes und konfliktreduzierendes Potential zu bewerten.

Die Ergebnisse des Projektes basieren auf Feldforschungsaufenthalten, die von den Autoren im Sommer 2008 durchgeführt wurden. Einzige Ausnahme war Mauretanien, wo der mauretanische Politologe Mohamed Saleck Ould Brahim als Autor gewonnen werden konnte. Die Feldforschungsaufenthalte wären indes ohne die gute Zusammenarbeit mit den dortigen staatlichen Behörden – teilweise durch die Botschaften der Länder in Berlin, teilweise durch die deutschen Botschaften in Nordafrika organisiert – nicht so erfolgreich gewesen, wie sie es waren. Sehr behilflich waren auch die deutschen politischen Stiftungen. Allen Unterstützern des Forschungsprojektes sei an dieser Stelle gedankt, insbesondere jedoch den zahlreichen Gesprächspartnern in Nordafrika, die in oft sehr langen Arbeitssitzungen den Autoren die lokalen Maßnahmen erläuterten und auch Dokumentationsmaterial bereitstellten.

Gedankt sei an dieser Stelle aber auch dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ohne dessen Finanzierung die Durchführung des Teilprojektes nicht möglich gewesen wäre.

Hamburg, im November 2008

Dr. Hanspeter Mattes  
Stellv. Direktor GIGA IMES

---

<sup>4</sup> Die Aussage bezieht sich auf die Entführung europäischer Touristen im Süden Ägyptens im September 2008; vgl. Neue Zürcher Zeitung, 27.9.2008 (Vernachlässigung in Ägyptens Südwesten).

<sup>5</sup> Das ist besonders in der algerischen Presse ein Diskussionspunkt, stammen doch Staatspräsident Bouteflika und mehrere Minister aus Westalgerien (Tlemcen); vgl. z.B. Liberté, Algier, 30.9.2008 (Le système est bâti sur la violence, la corruption et le régionalisme).

<sup>6</sup> Vgl. yabladi.com, 15.3.2008 (Fracture politique entre la jeunesse marocaine et l'état).

# Inhalt

Vorwort	3
Inhalt	5
Kapitel I: Zur Projektverortung	
<i>Regionale und soziale Entwicklungsförderung in Nordafrika/Nahost</i> <i>(Sigrid Faath)</i>	7
Länderstudien Nordafrika	
Kapitel II: Ägypten	
<i>Zusammenfassung</i>	15
<i>Zwischen Stabilisierung und Machterhalt:</i> <i>Ägyptens Regierungspolitik zum Abbau regionaler und</i> <i>sozialer Disparitäten</i> <i>(Thomas Demmelhuber / Stephan Roll)</i>	17
Kapitel III: Algerien	
<i>Zusammenfassung</i>	49
<i>Algerien: Die schwierige Beseitigung regionaler Disparitäten</i> <i>(Hanspeter Mattes)</i>	51
<i>Die neue soziale Frage in Algerien:</i> <i>Jung und arbeitslos – eine unauflöslche Verbindung?</i> <i>(Mohamed Saïb Musette)</i>	77
Kapitel IV: Marokko	
<i>Zusammenfassung</i>	93
<i>Regionalisierung und Regionenförderung in Marokko</i> <i>(Sigrid Faath)</i>	95
<i>Soziale Entwicklung im Mittelpunkt marokkanischer Politik</i> <i>(Mohammed El-Ayadi)</i>	115
Kapitel V: Mauretanien	
<i>Zusammenfassung</i>	129
<i>Regionen und soziale Gruppen:</i> <i>Entwicklung und Stabilität in Mauretanien</i> <i>(Mohamed Saleck Ould Brahim)</i>	131

## Kapitel VI: Tunesien

<i>Zusammenfassung</i>	161
<i>Tunesien: Mühsame, aber erfolgreiche Politik gegen regionale und soziale Disparitäten</i> (Sigrid Faath)	163

## Kapitel VII: Überblick und Länderstudie zu Nahost

<i>Aspekte der Sozial- und Regionalentwicklung in Nahost</i> (Hanspeter Mattes)	195
<i>Zusammenfassung Saudi-Arabien</i>	201
<i>Räumliche Entwicklung und Disparitäten in Saudi-Arabien</i> (Hans-Georg Müller / Konrad Schliephake)	203

## Kapitel VIII: Auswertung und Ausblick

<i>Der staatliche Umgang mit sozialen und regionalen Disparitäten in Nordafrika/Nahost</i> (Sigrid Faath)	237
Zu den Autoren	251

## Anhang : Karten, Schaubilder, Tabellen

Ägypten	253
Algerien	260
Marokko	276
Mauretanien	283
Tunesien	286
Saudi-Arabien	292

# Kapitel I : Zur Projektverortung

## Regionale und soziale Entwicklungsförderung in Nordafrika/Nahost

*Sigrid Faath*

[Die] meisten modernen Nationalstaaten (...) [sind] auf der Leugnung der historisch-kulturellen Identitäten ihrer Bestandteile zugunsten derjenigen Identität aufgebaut worden, die am Anfang des Staates den Interessen der herrschenden gesellschaftlichen Gruppen am meisten angemessen waren (...). War eine Nation einmal unter der territorialen Kontrolle eines bestimmten Staates etabliert, so führte die gemeinsame Geschichte durchaus zu sozialen und kulturellen Bindungen und auch zu gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Interessen unter seinen Mitgliedern. Die ungleichmäßige Repräsentanz der gesellschaftlichen Interessen, Kulturen und Territorien innerhalb des Nationalstaates verlieh den nationalen Institutionen jedoch eine Schlagseite zugunsten der Interessen der ursprünglichen Elite und der Geometrie ihrer Bündnisse. Damit war der Weg für institutionelle Krisen eröffnet (...).

Manuel Castells<sup>1</sup>

Die weltweit steigenden Rohstoff- und Nahrungsmittelpreise stellen die Mehrzahl der nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten vor die Frage „Getreide oder Wasser“.<sup>2</sup> Angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums, d.h. eines kontinuierlich steigenden Bedarfs an Energie, Nahrungsmitteln und Wasser stecken die Entscheidungsträger in der Tat in einer Zwickmühle: Die Unterschiede in den Gesellschaften nordafrikanischer und nahöstlicher Staaten vor allem zwischen arm und reich, zwischen den durch Arbeit sozial integrierten und den weder in den formellen noch informellen Arbeitsmarkt Eingebundenen, zwischen denjenigen, die von staatlichen Dienstleistungen profitieren und jenen, die aus unterschiedlichen Gründen davon ausgeschlossen sind oder nur marginale Nutznießer sind, werden dadurch verschärft. Konfliktpotential und ein weiter um sich greifender

---

<sup>1</sup> Castells, Manuel: Die Macht der Identität, Teil 2 der Trilogie Das Informationszeitalter, Opladen 2002, S. 286-287.

<sup>2</sup> So die Überschrift eines Beitrages in der International Herald Tribune (Frankfurt a.M.) vom 22.7.2008 (Mideast quandary: Crops or water?).

Vertrauensverlust in die Staatsführungen, die seit dem Ende der kolonialen Herrschaft stets als ihr Ziel den Versorger- und Wohlfahrtsstaat propagierten, ist dadurch auch in Zukunft vorprogrammiert. Wenn keine effektive Gegensteuerung erfolgt, können die Spannungen in der Bevölkerung durch (objektiv) wachsende Ungleichheit bei der Lebensqualität und den Lebensbedingungen und das (subjektive) Gefühl, vom Staat nicht ausreichend versorgt zu werden oder sogar von staatlichen Förder-, Entwicklungs- und Fürsorgemaßnahmen ausgeschlossen zu sein, nicht abgebaut werden; es besteht vielmehr die Gefahr ihrer Verschärfung.

In den letzten Jahren ist es wegen solcher Spannungen in zahlreichen Staaten immer wieder zu (spontanen) sozialen Protesten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen gekommen, bei denen sich die Frustration über die Lebensbedingungen auch in Gewalt gegen staatliche Einrichtungen entlud. Algerien ist wohl das extremste Beispiel für soziale Proteste, die seit 2001 landesweit sowohl in den Städten als auch auf dem Lande ausbrechen; die algerischen Medien berichten fast täglich über soziale Protestaktionen der Bevölkerung.<sup>3</sup> Aber auch in Libyen kam es im Herbst 2008 zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Sicherheitsorganen und Stammesmitgliedern der Tubu in der südostlibyschen Kufra-Region; auch hier spielten sozioökonomische Faktoren (Kritik an den mangelnden Versorgungsleistungen des Staates) eine Rolle.<sup>4</sup>

Die Enttäuschung über den Staat, der sein Versprechen, das Land und seine Bevölkerung zu Wohlstand zu führen, in der Wahrnehmung der Bevölkerung nicht einlöste, hat insbesondere bei den Heranwachsenden einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf ihre Konfliktbereitschaft.<sup>5</sup> Wie kann ein Staat mehr oder weniger gewaltsame interne Konflikte dieser Art managen, ohne ein Übermaß an Repression einzusetzen? Wie kann ein

---

<sup>3</sup> Vgl. [www.algeria-watch.org](http://www.algeria-watch.org) (Dossier-Rubrik: „Emeutes“).

<sup>4</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 13.11.2008 (Harte Hand Ghadhafis gegen Tubu).

<sup>5</sup> „Eine Gesellschaft“, so der Zukunftsforscher Meinhard Miegel, „die ihre Heilsversprechen nicht mehr einhalten kann, gerät unweigerlich in Turbulenzen. Das zeigt die Geschichte. Frühere Gesellschaften waren geprägt beispielsweise von Religiösem, Nationalem oder Militärischem. Schwand die jeweilige Prägung und das mit ihr einhergehende Heilsversprechen, setzte ein Zerfall ein. Wir, in den früh industrialisierten Ländern, sind geprägt vom Versprechen immerwährender materieller Wohlstandsmehrung. Mittlerweile wird deutlich, dass auch dieses Versprechen nicht zu halten ist. Das macht viele verdrießlich. Sie fühlen sich getäuscht, betrogen [...].“ (Interview mit Meinhard Miegel in: Die Welt, Berlin, 21.7.2008: Deutsche Perspektiven Teil 1, „Konsum ist nicht alles“). Miegel bezieht sich zwar auf Deutschland bzw. früh industrialisierte Länder, seine Kernaussage ist jedoch auch für die hier im Mittelpunkt stehenden Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens gültig. Mit der wachsenden Enttäuschung der Bevölkerung über das fehlende Ausbleiben der von den Regierungen nach der Unabhängigkeit der Staaten versprochenen aufholenden Entwicklung und des Wohlstandes für alle, ist besonders bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen die Kritik und Ablehnung am Staat und seinen Repräsentanten gestiegen.

Staat gewährleisten, dass zum einen die interne Stabilität mittel- und langfristig nicht gefährdet wird und dass zum anderen günstige Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung, die notwendigen Auslandsinvestitionen oder den für viele Staaten volkswirtschaftlich wichtigen, weil devisabringenden Tourismus erhalten werden?

Die vorliegende Studie geht von der Annahme aus, dass ein entscheidender Beitrag zur Sicherung des sozialen Friedens und damit zur Sicherung von innenpolitischer Stabilität und Legitimität durch eine Politik begünstigt werden kann, die

- erstens *alle Landesteile* gemäß den geographischen, demographischen und ökonomischen Gegebenheiten fördert, um Disparitäten, d.h. ungleichgewichtige Entwicklungen, möglichst gering zu halten und relativ gleichwertige Lebensbedingungen für die Bevölkerung aller Landesteile umzusetzen;
- zweitens soziale und armutsbekämpfende, arbeitsmarktintegrierende Maßnahmen umsetzt, die eine spezielle Förderung für sozial schwache Bevölkerungsgruppen, Minderheiten und von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Gruppen (wie die Jugendlichen) vorsieht, um die Disparitäten der Lebensbedingungen soweit auszugleichen, dass sie nicht zur Politisierung dieser Bevölkerungsgruppen und zu (gewaltsamen) Konflikten führen.

Diese Annahme gilt nicht nur für die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens. Aktuelle Beispiele<sup>6</sup> für regionale Ungleichheiten und soziale Disparitäten, die in Unzufriedenheit mit der Zentralregierung münden und Gegenreaktionen bis zum Aufruf der Sezession fördern, finden sich weltweit:

- In Bolivien fühlt sich die Bevölkerung von vier Departements im östlichen Tiefland durch die Zentralregierung vernachlässigt und forderte 2008 deswegen die territoriale Autonomie.<sup>7</sup>
- In Italien ist die Kluft zwischen Nord und Süd (dem „Mezzogiorno“) ein „altes“ und immer noch akutes Thema: Wegen der anhaltenden Disparitäten zwischen dem Norden und dem Süden wurde erneut von Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft 2008 für eine neue Beziehung zwischen Zentralstaat und den regionalen Institutionen plädiert. Ein Stabilitäts- und Wirtschaftspakt müsse vereinbart werden,

---

<sup>6</sup> Historische Beispiele sind u.a. der Sezessionskrieg der Ibo von Nigeria 1967-1970 („Biafra-Krieg“), der von 1955 bis 2002 andauernde Kampf der Südsudanesen für mehr Rechte, der seit Jahrzehnten währende Kampf der Kurden für einen eigenen Staat.

<sup>7</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 8.8.2008 (Die Autonomie von Santa Cruz ist irreversibel. Boliviens Osten will nicht mehr nach der Pfeife von La Paz tanzen).

in dem regionalen Institutionen mehr politische Verantwortung übertragen werden soll.<sup>8</sup>

- Auf den südphilippinischen Inseln kommt es seit Jahren durch Muslime in ihrem Kampf für mehr Rechte zu bewaffneten Auseinandersetzungen mit der Zentralregierung in Manila.
- In Nordmali und Nordniger verlangen die Tuareg eine verbesserte Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung.
- In Malaysia kam es Anfang Dezember 2007 zu Protesten der indischen Minderheit „gegen Benachteiligung in Gesellschaft und Wirtschaft“.<sup>9</sup>
- In China wurde zum Abbau von Konfliktpotential 2006 die Förderung ärmerer Regionen und Bevölkerungsschichten in den Mittelpunkt entwicklungspolitischer Maßnahmen gestellt und damit ein Strategiewechsel vollzogen.<sup>10</sup>

Die Liste der Beispiele ließe sich beliebig fortsetzen. In den nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten ist die Problematik ebenfalls akut, wenngleich in einigen Ländern durch entsprechende politische Maßnahmen soziales Konfliktpotential in den letzten Jahren entschärft werden konnte. Welche Maßnahmen in Nordafrika/Nahost zu Entzerrungen beitragen und ob sie ausreichend sind, um mittel- und langfristig tatsächlich konfliktreduzierend zu wirken, ist Gegenstand der Länderanalysen dieser Studie.

### *Projektverortung und Zielsetzung*

In der Abschlussstudie des Forschungsprogrammes „Menavision 2010“<sup>11</sup> wurde eine Zunahme innenpolitischer Konflikte in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens pro-

---

<sup>8</sup> Le Monde, Paris, 12.4.2008 (Nord-Sud. Italie à deux vitesses).

<sup>9</sup> Vgl. ebenda, 8./9.12.2007 (Malaysias Gesellschaftsvertrag auf der Kippe).

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, 8.11.2006 (Chinas Bauern sollen nicht vergessen gehen. Mehr Beachtung für benachteiligte Regionen).

<sup>11</sup> Vgl. Sigrid Faath: Politik und Gesellschaft in Nordafrika, Nah- und Mittelost zwischen Reform und Konflikt. Entwicklungstendenzen bis 2010, Hamburg, Januar 2006, 116 Seiten. Das Forschungsprogramm „Menavision 2010“ setzte sich aus sechs in sich abgeschlossenen Teilstudien zusammen (alle herausgegeben von Sigrid Faath), darunter: Stabilitätsprobleme zentraler Staaten: Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen, Hamburg 2003, 360 S.; Antiamerikanismus in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Formen, Dimensionen und Folgen für Europa und Deutschland, Hamburg 2003 372 S. (englische Ausgabe: Anti-Americanism in the Islamic World, London: Hurst & Company, 2006, 305 S.); Neue geopolitische Konstellationen im Nahen Osten nach dem 11. September 2001, Hamburg 2003, 354 S.; Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Inhalte, Träger, Perspektiven, Hamburg 2004, 308 S.; Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost, Hamburg 2005, 468 S.

gnostiziert, wenn sich im wirtschaftlichen und sozialen Bereich negative Leistungsbilanzen kumulieren und sich die soziale Lage großer Bevölkerungsteile, vor allem der jungen Generation, soweit verschlechtert, dass reine Umverteilungsmaßnahmen des Staates den sozialen Frieden nicht mehr gewährleisten können. Seit Veröffentlichung der Studie im Januar 2006 ist es in den meisten Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens zu sozio-ökonomisch bedingten Protesten sowie macht- und ordnungspolitisch bedingten Manifestationen von Opposition gekommen, bei denen islamistische Organisationen in der Regel eine wichtige Rolle spielten. Seit 2005/2006 ist zudem zu beobachten, dass insbesondere in Nordafrika von staatlicher Seite die Defizite der lokalen bzw. regionalen Entwicklung und der Bedarf an stärkerer Förderung sozialer Gruppen wie der Jugendlichen für die innere Befriedung und Minderung des Protestpotentials „gegen Marginalisierung“ erkannt und öffentlich thematisiert wurden. Im Oktober 2006 äußerte der algerische Präsident Bouteflika seine Beunruhigung über die unübersehbaren regionalen Ungleichgewichte und forderte die Regierung auf, dem entgegenzusteuern; der tunesische Präsident Ben Ali erklärte im November 2006: „Die Entwicklung aller Regionen ist wichtig für die Zukunft Tunesiens“; der marokkanische König Mohammed VI. betonte ebenfalls im November 2006 in seiner Rede vor dem Parlament, dass eine effiziente Regionalentwicklung „das Rückgrat des modernen Staates“ bilde.

Das Forschungsprojekt „Strategien zur langfristigen Stabilisierung der euromediterranen Partnerstaaten“;<sup>12</sup> in dem sich die Studie zu den „Sozio-regionalen Entwicklungsansätzen“ in ausgewählten nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten verortet, will vor allem vier Fragen klären:

- Erstens die Frage, ob sich in einigen Staaten Möglichkeiten abzeichnen, aktuelle gesellschaftliche Konflikte und latente Konfliktthemen zu entschärfen, um Staatlichkeit zu erhalten und langfristig die soziale Interaktion gewaltfreier zu gestalten.
- Zweitens, inwieweit sich die Staatsführungen nordafrikanischer und nahöstlicher Staaten der Bedeutung einer ausgewogenen sozialen und regionalen Entwicklungspolitik bewusst sind. Ist die Schaffung (relativ) gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen nur verbal oder auch in der entwicklungs-/sozialpolitischen Praxis ein Planungsziel geworden?
- Drittens, ob die von einigen Staatsführungen ergriffenen Maßnahmen im Bereich der sozialen und regionalen Entwicklungsförderung – also z.B. die Aufstellung und

---

<sup>12</sup> Vgl. zum Gesamtprojekt die Überblicksgrafik und die Erläuterungen der Eingangsstudie „Protest und Gewalt in Nordafrika/Nahost: Zum Gegenstand des Forschungsprojekts Menastabilisierung“ unter: [www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung](http://www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung).

Umsetzung von Raumordnungsplänen, von Programmen zur ländlichen Entwicklung, von Fördermaßnahmen zur Integration junger Erwachsener in den Wirtschaftsprozess – das vorhandene akute oder latente gewaltsame Protest- und Konfliktpotential nicht nur kurzfristig, sondern langfristig eingrenzen können, so dass die gesellschaftliche Kohäsion, der soziale Friede und die Handlungsfähigkeit der Institutionen als wichtige Bedingungen für die Umsetzung entwicklungspolitisch relevanter Reformen erhalten bleiben.

- Viertens, ob externe Akteure eine Chance haben, durch Unterstützung der ergriffenen regionalen und sozialen Fördermaßnahmen einen Beitrag zur Absicherung des sozialen Friedens und der Reduzierung des Gewalt- und Konfliktpotentials zu leisten.

Die Flexibilität und Fähigkeit autoritärer politischer Systeme zur Anpassung an veränderte Umfeldbedingungen ist zwar sehr unterschiedlich ausgeprägt, verändernd und gestaltend müssen sie jedoch alle wirken, wenn sie ihre Regierungsfähigkeit und ihre Leistungsfähigkeit erhalten wollen, auf die sich ihre Legitimität und die Gefolgschaft der Mehrheitsgesellschaft gründet.

Das Projekt zum „sozio-regionalen Entwicklungsansatz“ befasst sich deswegen mit den Initiativen des staatlichen Akteurs, um die Leistungsfähigkeit der Institutionen zu verbessern und zunächst – im Rahmen der bestehenden politischen Ordnung – den notwendigen Wandel in den Beziehungen Staat-Bevölkerung umzusetzen, der den sozialen Frieden sichern und oppositionelles Protest- und Konfliktpotential möglichst gering halten oder reduzieren kann. Es werden die wichtigsten sozialen und regionalen Entwicklungsmaßnahmen, Konzepte und die mit der Umsetzung beauftragten Institutionen vorgestellt. Die Autoren der Länderbeiträge versuchen darüber hinaus, eine Prognose abzugeben über die bereits laufenden oder geplanten Maßnahmen und ihre innenpolitisch befriedenden, Gewalt abbauenden, staatliche Legitimität und politische Stabilität sichernden Auswirkungen.

Der in der Studie zugrunde gelegte Begriff „Region“ bezieht sich auf ein geographisches Teilgebiet des Gesamtterritoriums eines Staates; der Begriff bezieht sich nicht immer oder ausschließlich auf die direkt unterhalb der zentralstaatlichen Ebene befindliche Verwaltungseinheit. Regionale Entwicklungsmaßnahmen sind im vorliegenden Kontext Maßnahmen, die sich auf die gleichmäßige oder gleichmäßigere Entwicklung aller Landesteile eines Staates beziehen.

Was das Forschungsprojekt *nicht* leistet und auch nicht anstrebte, ist eine detaillierte Bewertung der einzelnen Maßnahmen sowie der Institutionen, die mit der Umsetzung der

Förderpolitik betraut sind. Eine solche Evaluierung der Maßnahmen und Institutionen setzt voraus, dass die Maßnahmen (Programme, Projekte) und Institutionen bereits über einen längeren Zeitraum mit der Zielsetzung „Förderung sozialer und regionaler Entwicklung“ befaßt sind. In den untersuchten Staaten sind jedoch die meisten Maßnahmen und Institutionen zur Regionalförderung erst die letzten Jahre geschaffen oder mit neuen Aufgaben betraut und organisatorisch aufgerüstet worden. Ähnlich „jung“ sind die meisten Maßnahmen. Eine Bewertung schließt sich deswegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus. In fünf Jahren wäre allerdings eine Evaluierung sowohl einzelner Maßnahmen als auch der für die Regionalentwicklung zuständigen Institutionen zweifellos sinnvoll.

Es soll an dieser Stelle nochmals explizit die Hauptzielsetzung der vorliegenden Studie formuliert werden; diese soll Aufschluß darüber geben,

- ob die Staatsführungen und zentrale staatliche Institutionen in ausgewählten Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens für die Risiken im Zusammenhang mit einer unausgewogenen regionalen und sozialen Entwicklung sensibilisiert sind, und
- wie sich im Falle der Sensibilisierung für die Problematik diese Erkenntnis in politischen Maßnahmen und institutionellen Modifikationen oder Planungen niederschlug.

#### *Staatenauswahl*

Die Länderfallbeispiele beziehen sich auf die nordafrikanischen Staaten Ägypten, Algerien, Marokko, Mauretanien und Tunesien. Es wurden Staaten ausgewählt,

- in denen sich regionale und soziale Disparitäten bereits vereinzelt oder regelmäßig in Protesten, Demonstrationen oder Unruhen manifestierten;
- in denen das Risiko vorhanden ist, dass Oppositionsgruppen die Disparitätenfrage politisieren und zur Mobilisierung gegen den Staat instrumentalisieren und
- die Staatsführungen das Risiko erkannten und Maßnahmen ergriffen, um den sozialen Frieden zu sichern (wie dies in hohem Maße in Tunesien und Marokko der Fall ist).

In diesen Staaten wurden in den letzten Jahren – wenngleich in sehr unterschiedlicher Intensität, Qualität und Quantität – staatliche entwicklungspolitische Eingriffe zur Regionalförderung und Programme und Projekte zur Förderung spezifischer sozialer Gruppen (Jugend, jugendliche Arbeitslose; Frauen, Analphabeten, Arme) angekündigt, in die Planungsphase übergeführt oder in die Praxis umgesetzt. Libyen wurde nicht berücksichtigt, weil vor dem Hintergrund des dominierenden „Einheitsgedankens“ keine regionalen För-

dermaßnahmen existieren und regionale Disparitäten offiziell gezeugnet werden, so dass eine empirische Arbeit extrem schwierig ist. Von den arabischen Staaten des Nahen Ostens bot sich Saudi-Arabien als Fallbeispiel an, weil es sich im Gegensatz zu den kleinen Golfstaaten um einen Flächenstaat handelt, dessen Staatsführung sich bereits seit den 1970er Jahren konzeptionell mit einer gleichmäßigen regionalen Entwicklungsförderung auseinandersetzte. Dem Beitrag zu Saudi-Arabien ist ein kurzer Überblick zu den innerstaatlichen sozialen und regionalen Entwicklungsansätzen anderer nahöstlicher Staaten<sup>13</sup> vorangestellt. Ein eigenständiger, in sich abgeschlossener Beitrag zum Konflikt der Huthis mit der jemenitischen Zentralregierung<sup>14</sup> ist auf der Webseite des Forschungsprojektes „Menastabilisierung“ unter Teilprojekt 4 zugänglich. Der Beitrag veranschaulicht, dass der 2004 ausgebrochene Konflikt der Huthis mit der jemenitischen Zentralregierung in einem engen Zusammenhang mit der ausgebliebenen Gleichbehandlung der Stämme im Norden Jemens steht.

Die Länderkapitel sind zwar nicht identisch aufgebaut, sie stellen jedoch alle die aktuellen regionalen Entwicklungsmaßnahmen als auch die Maßnahmen zum Abbau sozialer Disparitäten insbesondere in Bezug auf Arbeitsplätze, Bildung-/Berufsbildung und die Förderung der Jugend dar. Nach einer zusammenfassenden Darstellung der länderspezifischen räumlichen und sozialen Ungleichheiten gehen die Beiträge in ihren Hauptteilen auf die Wahrnehmung des Problems bei den politischen Entscheidungsträgern, deren Vorstellungen zur Reduzierung der Ungleichheiten und die ergriffenen oder in Planung befindlichen organisatorischen und institutionellen Maßnahmen, die gesetzlichen Regelungen und die sektorspezifischen Programme und Projekte ein.

Die entsprechende Auswertung der Länderanalysen findet sich in dem abschließenden Kapitel VIII.

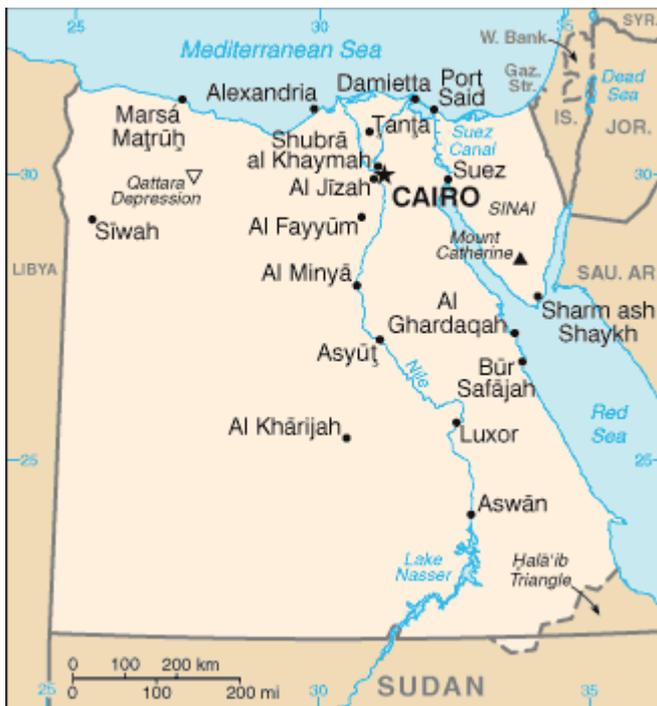
---

<sup>13</sup> Dabei wird aber der Sonderfall Irak ausgespart, dessen Entwicklung – insbesondere das Kräfteverhältnis zwischen Schiiten, Sunniten und Kurden – sowohl unter Saddam Husain als auch seit seinem Sturz 2003 den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde; vgl. hierzu als Überblick Pelham, Nicolas: *A new Muslim order. The Shia and the Middle East sectarian crisis*, London 2008.

<sup>14</sup> Schendel, Ann-Kathrin: *Die Huthi-Rebellion im Nordjemen seit 2004. Ergebnis wirtschaftlicher und sozialer Marginalisierung oder Ausdruck des politischen Machtanspruchs der Zaiditen?*, September 2008, 17 S.

# Länderstudien Nordafrika

## Kapitel II : Ägypten

**Staatsbezeichnung:**

Arabische Republik Ägypten/  
Jumhuriyat Misr al-Arabiya

**Unabhängigkeit:** 28.2.1922

**Staatsoberhaupt:**

Staatspräsident Husni Mubarak  
(seit 13.10.1981)

**Einwohner:**

72.798.031 (Zensus 2006)

**Hauptstadt:**

Kairo (6.758.581 Einwohner)

**Urbanisierungsrate:** 45 %

**Fläche:** 1.001.450 qkm

**Verwaltungsgliederung:**

28 Gouvernorate (seit 2008):  
davon 6 urbane und 22 ländliche  
Gouvernorate; Sonderstatus für die  
Stadt Luxor, die sich selbst ver-  
waltet

### Zusammenfassung

#### Zwischen Stabilisierung und Machterhalt:

Ägyptens Regierungspolitik zum Abbau regionaler und sozialer Disparitäten

*Thomas Demmelhuber / Stephan Roll*

Regionale wie soziale Disparitäten stellen eine zentrale Herausforderung für die politische Führung in Ägypten dar: Unterschiede bezüglich der Lebensbedingungen im dicht besiedelten Norden und dem unfruchtbaren Süden bedingen ein starkes regionales Gefälle. Hinzu kommen soziale Benachteiligungen einzelner Gesellschaftsgruppen. So ist Analphabetismus unter Frauen wesentlich stärker verbreitet als unter Männern, was sich folglich auch in der Einkommensstruktur widerspiegelt. Junge Menschen wiederum, die aufgrund hoher Geburtenraten in den letzten Jahrzehnten einen Großteil der Bevölkerung ausmachen, sind besonders häufig von Arbeitslosigkeit bedroht. Zusammen mit der oh-

nehin sehr angespannten sozioökonomischen Situation im Land – über 40 Prozent der Ägypter müssen Angaben der Weltbank folgend mit weniger als zwei US-Dollar am Tag auskommen – entwickeln sich diese Disparitäten zunehmend zur Gefahr für die politische Führung unter Staatspräsident Husni Mubarak.

Waren es bis in die späten 1990er Jahre die ideologisch motivierten Übergriffe islamistischer Gruppen, so sind es heute gewaltsame Aufstände der Beduinenbevölkerung auf der Sinaihalbinsel und sozial benachteiligter Gruppen in Oberägypten, aber auch die starke Binnenmigration in die urbanen Zentren und der Versuch vieler junger Ägypter aufgrund fehlender Lebensperspektiven das Land zu verlassen, die das Regime zum Handeln zwingen. Konnte die innenpolitische Lage in der Vergangenheit noch mit Hilfe eines umfangreichen Systems sozialer Sicherungen und Subventionen sowie durch einen dominanten Polizei- und Sicherheitsapparat unter Kontrolle gehalten werden, engt die unausweichlich gewordene wirtschaftspolitische Neuausrichtung des Landes den Handlungsspielraum der politischen Führung zunehmend ein und erfordert neue Strategien des Machterhalts.

Vor diesem Hintergrund wurden in dem folgenden Beitrag die Maßnahmen der ägyptischen Regierung analysiert, die darauf abzielen, regionale und soziale Disparitäten zu verringern und die damit einer innenpolitischen Stabilisierung des Landes dienen sollen. Der Fokus der Analyse liegt auf den staatlichen Maßnahmen zur Regionalentwicklung, die sowohl die beiden großen Entwicklungsprojekte in der Toshka-Senke und auf der Sinaihalbinsel als auch Infrastrukturprogramme und den Ausbau der peripheren Städte umfassen. Des Weiteren wurde die Regierungspolitik zur Förderung sozial benachteiligter Gruppen (Jugendliche, Frauen, Arbeitssuchende und Arbeitnehmer) untersucht.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass nicht nur die Regierungsinitiativen zur regionalen und sozialen Entwicklung machtpolitisch motiviert sind, sondern auch ihre konkrete Ausgestaltung einer herrschaftspolitischen Logik folgt. So zeichnen sich die hier beschriebenen Programme zur regionalen Entwicklung ebenso wie die Regierungsmaßnahmen zur Förderung sozial benachteiligter Gruppen durch aufgeblähte Institutionen, unklare Entscheidungshierarchien, fehlende Einbeziehung der Rezipienten und fehlende fachliche Kompetenz bei der operativen Umsetzung aus. Zurückzuführen sind diese Defizite maßgeblich auf die mangelnde Bereitschaft des Machtzentrums, Entscheidungsbefugnisse abzugeben. Die Vielzahl von Durchführungsorganen stellt für die ägyptische Staatsführung sicher, dass sich keine neuen Machtzentren herausbilden, die sich zur Bedrohung des eigenen Herrschaftsanspruchs entwickeln könnten; allerdings wird gerade hierdurch die effiziente Durchführung der regionalen wie auch der sozialen Politikinitiativen verhindert. Insgesamt reichen die skizzierten Regierungsmaßnahmen somit nicht aus, um eine innenpolitische Stabilisierung des Landes herbeizuführen.

## Zwischen Stabilisierung und Machterhalt Ägyptens Regierungspolitik zum Abbau regionaler und sozialer Disparitäten

*Thomas Demmelhuber / Stephan Roll\**

Trotz gegensätzlicher Beteuerungen der politischen Führung in Kairo hat sich die soziale Situation vieler Ägypter in den vergangenen Jahren verschlechtert: Arbeiterdemonstrationen und Streikbewegungen, die mit Polizeigewalt niedergeschlagen werden sowie tumultartige Szenen vor Bäckereien, vor denen immer mehr Bedürftige anstehen, um sich das staatlich subventionierte Brot zu kaufen, sind Ausdruck der schwierigen Lebensbedingungen, unter denen ein Großteil der Bevölkerung zu leiden hat. Angaben der Weltbank folgend müssen 44 % der Ägypter mit weniger als zwei US-Dollar am Tag auskommen und angesichts der hohen Inflationsraten von bis zu 20 % können sich viele Familien nicht einmal mehr Grundnahrungsmittel leisten. Verschärft wird die prekäre sozioökonomische Lage durch ausgeprägte regionale wie soziale Disparitäten. Beträgt der Anteil armer und sehr armer Menschen an der Gesamtbevölkerung Unterägyptens (Nildelta) rund 16 %, sind es in Oberägypten über 40 %. Die Kindersterblichkeit ist im oberägyptischen Gouvernorat Assiut fast vier Mal so hoch wie im unterägyptischen Gouvernorat Damietta und im Nordsinai können etwa doppelt so viele Menschen nicht Lesen und Schreiben (40,1 %) wie in der Metropole Kairo (19,3 %). Ebenso gravierend wie das regionale Ungleichgewicht sind auch die Disparitäten zwischen einzelnen sozialen Gruppen: Die Alphabetisierungsrate unter ägyptischen Frauen (59,4 %) ist etwa um 25 % niedriger als die der Männer (83 %). Frauen sind zudem besonders häufig von Arbeitslosigkeit betroffen (mit einer offiziellen Arbeitslosenquote von über 25 %) und ihr durchschnittliches Einkommen entspricht mit 1.635 US-Dollar pro Jahr (Kaufkraftparität) nur etwa einem Viertel dessen, was männliche Arbeitnehmer verdienen.<sup>1</sup> Gerade am Arbeits-

---

\* Die Autoren möchten sich für die freundliche Unterstützung bei den Recherchen zu dieser Studie in Ägypten ausdrücklich bei Frau Magda Kamel und Herrn Wolfgang Mayer (Hanns-Seidel-Stiftung Kairo) sowie bei Herrn Dr. Andreas Jacobs (Konrad-Adenauer-Stiftung Kairo) bedanken.

markt zeigt sich die schwierige soziale Situation junger Erwachsener (unter 30 Jahren), deren Bevölkerungsanteil aufgrund der hohen Geburtenrate in den 1970er und 1980er Jahren auf über drei Fünftel angestiegen ist. Ihr Anteil an den Erwerbslosen beträgt über 80 %; zudem sind sie es gerade, die unter zum Teil menschenunwürdigen Rahmenbedingungen zu arbeiten haben.<sup>2</sup>

Die regionalen und sozialen Disparitäten stellen eine zentrale Herausforderung für die politische Führung des Landes unter Staatspräsident Husni Mubarak dar. Waren es bis in die späten 1990er Jahre die ideologisch motivierten Übergriffe islamistischer Gruppen wie der *al-Jama'a al-Islamiya* und des *Islamischen Jihad*, so sind es heute gewaltsame Aufstände der Beduinenbevölkerung auf der Sinaihalbinsel und sozial benachteiligter Gruppen in Oberägypten, die aufgrund ihrer schlechten Lebensbedingungen den Herrschaftsanspruch des autokratischen Regimes in Frage stellen. Hinzu kommt die starke Binnenmigration, die Tag für Tag die urbanen Zentren in Unterägypten wachsen lässt. Darüber hinaus versuchen viele junge Ägypter aufgrund fehlender Lebensperspektiven im Land entweder auf legalem Weg zu emigrieren (insbesondere gut ausgebildete Hochschulabgänger) oder auf illegalem Weg in die Europäische Union (EU) zu gelangen.

Bislang ist es dem Regime mit Hilfe eines umfangreichen Systems sozialer Sicherungen und Subventionen sowie durch einen dominanten Polizei- und Sicherheitsapparat gelungen, die politische Abstinenz der Massen zu „erkaufen“ bzw. über Repressionen zu gewährleisten. Die erforderlich gewordene wirtschaftspolitische Neuorientierung des Landes, die eine Reduzierung des Sozial- und Subventionsstaates vorsieht, macht diese Strategie indes zunehmend unmöglich.<sup>3</sup> Die politische Führung versucht daher verstärkt mit Hilfe internationaler Geber und des aufstrebenden privaten Wirtschaftssektors, das regionale und soziale Ungleichgewicht im Land zu verringern und hierdurch eine Stabilisierung der angespannten sozialen Lage zu erreichen.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist die Analyse der Regierungsmaßnahmen, die darauf abzielen, regionale und soziale Disparitäten in Ägypten zu verringern. Im Mittelpunkt

---

<sup>1</sup> Vgl. United Nations Development Programme (UNDP): Egypt Human Development Report 2008, Kairo 2007, S. 293 ff.; UNDP: Human Development Report 2007/2008, New York 2007, S. 219 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Assaad, Ragui: The dynamics of decent work in Egypt, Vortrag im Rahmen der Konferenz „Towards decent work in Egypt“, Ministry of Investment, Kairo, 24.6.2008.

<sup>3</sup> Zu Beginn der 1990er Jahre wurde vor dem Hintergrund eines drohenden Staatsbankrotts auf Druck der internationalen Geberorganisationen (IWF und Weltbank) ein wirtschaftlicher Reformprozess eingeleitet, von dem bislang jedoch vor allem einige wenige politisch gut vernetzte Unternehmer profitieren; vgl. hierzu detaillierter Demmelhuber, Thomas/Roll, Stephan: Herrschaftssicherung in Ägypten. Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen, Berlin 2007 (SWP-Studie.20).

steht dabei die Frage, ob die Regierungspolitik in diesen Bereichen zur innenpolitischen Stabilisierung des Landes beiträgt. Zunächst wird hierzu der institutionelle Rahmen skizziert, der dem Regierungshandeln in den Bereichen sozialer und regionaler Entwicklung zugrunde liegt. Dem folgt die Analyse staatlicher Maßnahmen zur Regionalentwicklung, die sowohl große Entwicklungsprojekte (in der Toshka-Senke und auf der Sinaihalbinsel) als auch Infrastrukturprogramme und den Ausbau der peripheren Städte umfasst. Im dritten Teil des Beitrags werden die politischen Maßnahmen zur Förderung von Jugendlichen, Frauen, Arbeitssuchenden und Arbeitnehmern untersucht.

## *1. Institutioneller Rahmen*

### *1.1. Skizzierung des regionalen Systems*

Die regionale Verwaltungsstruktur Ägyptens ist traditionell durch einen ausgeprägten Zentralismus von Staat und Herrschaft gekennzeichnet, der auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist: eine geographische Geschlossenheit des Niltals, die daraus resultierende demographische Konzentration auf die fruchtbaren Landstriche (ca. 5 % des Landes)<sup>4</sup> und eine soziohistorische Staatlichkeit, die sich stets durch eine Machtasymmetrie zwischen Zentrum und Peripherie zugunsten einer starken Zentralgewalt auszeichnete. Trotz dieser zentralistischen Tradition von Staat und Herrschaft bedarf es zur operativen Umsetzung der staatlichen Politik zur Verringerung regionaler und sozialer Disparitäten dezentraler Verwaltungsebenen.<sup>5</sup> In unterschiedlicher Ausprägung ist die Ausgestaltung dezentraler Strukturen seit Gründung der Republik 1953 ein Leitprinzip ägyptischer Regierungspolitik.

Die bis heute gültige Verfassung Ägyptens aus dem Jahre 1971 sieht eine grundsätzliche Unterteilung der vertikalen Verwaltungsstruktur in drei Ebenen vor: Gouvernorate, Städte und Dörfer.<sup>6</sup> Erweitert wurde diese lokale Struktur mit dem Präsidialdekret Nr.

---

<sup>4</sup> Von diesen 5 % fruchtbarem Land entfallen 90 % auf das Nildelta. Vgl. Bush, Ray: Politics, power and poverty: Twenty years of agricultural reform and market liberalisation in Egypt, in: Third World Quarterly, London, Band 8, 2007, S. 1599-1615.

<sup>5</sup> Aktueller Fünfjahresplan der ägyptischen Regierung (2007/2008-2011/2012), Text unter: [www.mop.gov.eg](http://www.mop.gov.eg) (3.7.2008), S. 183 ff. (Ministry of Economic Development: The Sixth Five-Year Plan 2007/08-2011/12, Kairo 2007).

<sup>6</sup> Artikel 161-163, vgl. Constitution of the Arab Republic of Egypt, Text unter: [www.sis.gov.eg](http://www.sis.gov.eg) (25.6.2008).

475 (1977), das Ägypten in acht Wirtschaftsregionen (Stand 2008: sieben) unterteilt,<sup>7</sup> und durch Gesetz Nr. 43 (1979),<sup>8</sup> mit dem eine fünfstufige Lokalverwaltung implementiert wurde. Demzufolge untergliedert sich das Land derzeit in 28 Gouvernorate<sup>9</sup> (muhafaza)<sup>10</sup> sowie eine sich selbst verwaltende Stadt (Luxor) (Karte vgl. Anhang). Aufgrund der sehr ungleichen Verteilung der Bevölkerung auf die einzelnen Landesteile unterscheidet das ägyptische Gesetz zwischen urbanen Gouvernoraten (sechs) und ländlichen Gouvernoraten (22), die sich in ihrer weiteren administrativen Verwaltungsstruktur unterscheiden. Urbane Gouvernorate unterteilen sich in Distrikte (hay)<sup>11</sup> und weiter in so genannte Viertel (sheyakha), als funktionale Einheiten ohne eigenem Rechtsstatut. Ländlich geprägte Gouvernorate sind in Regionen (markaz),<sup>12</sup> Städte (madina) und Dörfer (qariya) unterteilt. Diese fünf Verwaltungsstrukturen (Gouvernorat, Distrikt, Region, Stadt und Dorf) sind die formalen Handlungsebenen lokaler Verwaltung (Schaubild vgl. Anhang).<sup>13</sup>

Alle Verwaltungsebenen sind der jeweils höheren Ebene verantwortlich. An der Spitze des Gouvernorats steht der vom Staatspräsidenten ernannte Gouverneur, dessen Rang dem eines Kabinettsministers entspricht. Formal ist er der Repräsentant des Staatspräsidenten innerhalb der Gouvernoratsgrenzen und verfügt hierbei über umfangreiche Vollmachten (in der Tagespolitik ist er dem Ministerpräsidenten verantwortlich) für die regionale und soziale Entwicklung seines Gouvernorats. Vorsitzende der Regionen und Ortsvorsteher/Bürgermeister (‘umda) der Städte und Dörfer werden seit 1994 von der Regierung ernannt.<sup>14</sup> Die Schnittstelle mit der Regierung in Kairo bildet der vom Premierminister geleitete *Höchste Rat für Lokalverwaltung* (al-majlis al-a'ala li-l-idara al-mahalliya), der bereits unter Abdel Nasser gegründet worden ist (Gesetz Nr. 124, 1960). Die politische Zuständigkeit für die lokale Verwaltung obliegt dem 1999 eingerichteten Staatsministerium für lokale Entwicklung.

---

<sup>7</sup> Kairo, Alexandria, Nildelta, Suezkanal, nördliches Oberägypten, südliches Oberägypten und Assiut. Die Aufteilung erfolgte nach rein geographischen Gesichtspunkten.

<sup>8</sup> Erweitert durch Gesetz Nr. 145 (1988).

<sup>9</sup> Von 26 auf 28 erweitert durch Präsidialdekret Nr. 124 (2008).

<sup>10</sup> Im Weiteren erfolgt der Verweis auf die arabischen Begriffe jeweils im Singular.

<sup>11</sup> Das städtische Gouvernorat Kairo unterteilt sich beispielsweise in 23 Distrikte. Das Gouvernorat Alexandria teilt sich in sechs Distrikte auf.

<sup>12</sup> Wörtlich: „Zentrum“; hier verstanden als Konglomerat von Dörfern/Siedlungen.

<sup>13</sup> Ibrahim, Solava: The role of local councils in empowerment and poverty reduction in Egypt, Kairo 2006, S. 9-29; United Nations Public Administration Network (UNPAN): UN-Department of Economic and Social Affairs (DESA): Egypt: Public administration – Country Profile, 2004, S. 7 f., Text unter: [www.unpan.org/egovernment.asp](http://www.unpan.org/egovernment.asp) (25.8.2008).

<sup>14</sup> Kienle, Eberhard: A grand delusion. Democracy and economic reform in Egypt, London 2000, S. 73 ff.

Entscheidungs- und Politikformulierungsprozesse der regionalen und sozialen Entwicklung folgen einem „top-down-Modell“ und sind nicht Ergebnis genuiner Partizipation von unten nach oben („bottom-up-Modell“).<sup>15</sup> Legitimation begründet sich nur zu einem geringen Maße über Partizipationsmechanismen. Einzig die Lokalräte auf der Ebene der Städte, Dörfer und Distrikte werden in freien Wahlen durch das Volk bestimmt, wobei letztere durch restriktive Wahlmechanismen bezüglich der Kandidatenauswahl und durch eine sehr geringe Wahlbeteiligung gekennzeichnet sind.<sup>16</sup> Alle anderen Positionen werden von der jeweils höheren Ebene besetzt und ihre Entscheidungsbefugnisse nach dem Prinzip der Delegation bestimmt. Letzteres steht im Einklang mit dem nach der Verfassungsänderung von 2007 betonten Postulat der Übertragung administrativer Unabhängigkeit.<sup>17</sup>

Die operative Umsetzung der auf nationaler Regierungsebene formulierten Leitlinien zur regionalen Entwicklung findet in Ägypten auf zwei verschiedenen Ebenen statt: in den ernannten lokalen Exekutivräten (al-majlis al-tanfidhi) und in gewählten Lokalräten (al-majlis al-sha'bi). Lokale Exekutivräte sind die höchsten Verwaltungsorgane in den Gouvernoraten. In ihnen sind die Verwaltungsspitzen, also der Gouverneur, die Vorsitzenden der Lokalräte (Distrikt-, Stadt- und Dorfebene) und die ernannten Repräsentanten der exekutiven Ministerialverwaltung vertreten. Somit entsendet fast jedes Ministerium, in dessen Zuständigkeitsbereich Fragen regionaler Entwicklung fallen, Delegierte in die jeweiligen Exekutivräte (vor allem die Ministerien für Transport, Gesundheit, Landwirtschaft, Wohnungsbau, Bildung und Kultur). Die so zusammengesetzten Exekutivräte auf Gouvernoratsebene und der jeweils niedrigeren Verwaltungsebene verfügen über eine große Machtfülle mit umfangreichen Entscheidungsrechten.<sup>18</sup> In welchem Umfang diese Rechte übertragen werden, über welche Kommunikationswege diverse Entscheidungsprozesse verlaufen und inwieweit hierbei auf der Delegiertenebene Teilautonomie vorliegt, variiert von Ministerium zu Ministerium.<sup>19</sup> Die Befugnisse der auf vier Jahre

---

<sup>15</sup> Mayfield, James B.: *Local government in Egypt. Structure, process, and the challenges of reform*, Kairo 1996, S. 83.

<sup>16</sup> Für die letzten Wahlen im April 2008 vgl. al-Masri al-Youm, Kairo, 21.3.2008 (Proteste von Kandidaten, die von der Wahl ausgeschlossen wurden [eigene Übersetzung]).

<sup>17</sup> Im Wortlaut Artikel 161 nach der Verfassungsänderung im Jahre 2007: „The law guarantees support for decentralization and regulates means of empowering administrative units, including the provision, promotion and good administration of local services and utilities.“ Artikel 161, in: *Constitution of the Arab Republic of Egypt*, a.a.O. (Anm. 6).

<sup>18</sup> Mayfield 1996, a.a.O. (Anm. 15), S. 78-142.

<sup>19</sup> Das Sozialministerium ist ganz offensichtlich penibel darauf bedacht, jeden Entscheidungsprozess zusammen mit dem bereits vorgegebenen Ergebnis zu delegieren, ohne akzeptierte Teilautonomie der einzelnen Exekutivebenen auf lokaler Ebene. Im Gegenzug delegiert das Ge-

gewählten Volksräte beschränken sich auf die allgemeine Beratung der Exekutivräte, die als wichtigste administrative Einheit auf der lokalen Ebene zudem über die von der Zentralregierung delegierte Finanzhoheit (bis zu 80 % der gesamten Mittel) verfügen.<sup>20</sup> Die Volksräte sind, aufgrund ihrer Struktur und Funktionsweise, weder wirkungsvolle Kontrollorgane über die exekutiven Einheiten noch Repräsentativorgane lokaler/kommunaler Interessen.

Die hier skizzierten, komplexen Verwaltungsstrukturen werden durch zusätzliche Behörden ergänzt, denen die Durchführung spezifischer Regierungsmaßnahmen obliegt und die demzufolge direkt den jeweiligen Ministerien unterstellt sind. Besonders deutlich wird dies anhand der Verwaltungsstrukturen der Sinaihalbinsel: Während Projekte zur infrastrukturellen Entwicklung von der *Sinai Development Authority* (SDA; al-jihaz al-tanfidi li-ta'mir sina'i), die dem Wohnungsbauministerium untersteht,<sup>21</sup> durchgeführt werden, erfolgen Maßnahmen der tourismusabhängigen Regionalentwicklung im Südsinai über die 1991 errichtete *Tourism Development Authority* (TDA), eine dem Tourismusministerium untergeordnete Behörde. Sie verfügt über weit reichende Vollmachten (z.B. bezüglich der Landverteilung für potenzielle Investoren) und koordiniert die internationalen Finanzhilfen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bzw. die Vergabe von Krediten zur Förderung des Umweltschutzes und der Infrastrukturentwicklung auf der Sinaihalbinsel.<sup>22</sup> Die Umsetzung von Regierungsmaßnahmen zur regionalen Entwicklung wird zudem von der umfassenden Rolle der Sicherheitskräfte beeinflusst. Deren Präsenz auf der Sinaihalbinsel ist in erster Linie durch das 1978 unterzeichnete Camp-David-Abkommen zwischen Israel und Ägypten festgelegt worden. Die Halbinsel ist in vier Sicherheitszonen unterteilt, mit jeweils unterschiedlichen Höchstgrenzen für dort stationierte ägyptische Sicherheitskräfte und Militärs. Zudem gibt es eine internationale Beobachtertruppe zur Überwachung des Friedensabkommens zwischen Israel und Ägypten,

---

sundheitsministerium Entscheidungskompetenzen im Rahmen allgemein formulierter Richtlinien. Herrschaftspolitische Implikationen (Stabilität, Sicherheit und Kontinuität von Herrschaft) stehen hierfür einerseits in Verantwortung. Hinzu kommt aber andererseits die Stellung des Ministers im Kabinett und dessen Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Ministerpräsidenten und dem Präsidenten. Je mehr Entscheidungskompetenz ein Minister innerhalb des Kabinetts hat, desto eher neigt dieser zur Delegation von realen Machtbefugnissen; vgl. Autoreninterview, *Egyptian NGO Support Center* (Kairo, März 2008). Es wurde Vertraulichkeit vereinbart; vgl. auch Mayfield 1996, a.a.O. (Anm. 15), S. 126-128.

<sup>20</sup> Ibrahim 2006, a.a.O. (Anm. 13), S. 28.

<sup>21</sup> Vgl. [www.housing-utility.gov.eg](http://www.housing-utility.gov.eg) (9.7.2008).

<sup>22</sup> International Crisis Group (ICG): *Egypt's Sinai Question*, Kairo/Brüssel 2007 (Middle East/North Africa Report.61), S. 13.

die bei Rafah und Sharm al-Shaikh stationiert ist.<sup>23</sup> An der Spitze stehen die beiden vom Staatspräsidenten ernannten Gouverneure, die bis dato ehemalige Generäle der ägyptischen Armee waren (im nördlichen Teil der erst 2008 neu ernannte Abdel-Fadil Mohamed Shousha und im südlichen Teil Mohamed Hani Metwalli). Insbesondere seit den Bombenanschlägen in den Jahren 2004 bis 2006 sind die Sicherheitsvorkehrungen auf der Sinaihalbinsel drastisch erhöht worden; die zahlreichen Kontrollposten und Straßensperren gehen allerdings sehr auf Kosten der Mobilität der lokalen Bevölkerung. So entsendet das Innenministerium jeweils einen hohen Polizeioffizier als Sicherheitschef (amin al-'amm) in die 28 Gouvernorate, der dem Gouverneur in Fragen nationaler, regionaler und lokaler Sicherheitsaspekte de jure beratend zur Seite steht, de facto aber den direkten Einfluss des Ministeriums in den Regionen sicherstellt.<sup>24</sup>

### *1.2. Institutioneller Rahmen der staatlichen Förderung von Jugendlichen, Frauen und Produktivkräften*

Auch in die Planung, Finanzierung und Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der hier zu untersuchenden sozialen Gruppen in Ägypten ist eine hohe Anzahl an Regierungsinstitutionen eingebunden. Ebenso wie im Fall der regionalen Verwaltungsstrukturen sind die Kompetenzen der einzelnen staatlichen Institutionen keineswegs klar voneinander abgegrenzt, was eine Überschneidung von Zuständigkeiten zur Folge hat. Als Planungs- und Durchführungsinstitutionen fungieren in erster Linie eine Reihe von Ministerien (deren Anzahl sich in den vergangenen Jahren verringert hat) und die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten.<sup>25</sup> Zu nennen sind insbesondere die Ministerien für Bildung, für höhere Bildung, für wirtschaftliche Entwicklung, für Soziales, für Beschäftigung und Einwanderung, für Kommunikations- und Informationstechnologie, für Information sowie für Industrie und Handel. Zur Intensivierung der staatlichen Förderung von Kindern, Jugendlichen und Frauen und zur Koordinierung der öffentlichen Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung wurden zudem gemäß Art. 164 der Verfassung fünf separate Räte mit sehr unterschiedlichen Entscheidungsbefugnissen gebildet:

- Der im Jahre 1988 durch Präsidialdekret Nr. 54 gegründete *National Council for Childhood and Motherhood* (NCCM; al-majlis al-qawmi li-l-tufula wa-l-umuma) berät die Regierung bei der Ausgestaltung und Durchführung aller politischen Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Kindern und Müttern. Der NCCM, der durch den Ministerpräsidenten

---

<sup>23</sup> Vgl. [www.mfo.org](http://www.mfo.org) (9.7.2008).

<sup>24</sup> Mayfield 1996, a.a.O. (Anm. 15), S. 81.

<sup>25</sup> So wurde die Anzahl der Ministerien im Zuge der Regierungsumbildung im Jahre 2005 von 34 auf 30 reduziert; vgl. *Egypt Today*, Kairo, Februar 2006 (Business as usual).

geleitet wird, setzt sich vor allem aus den für Fragen der Kinder- und Frauenförderung zuständigen Ministern zusammen (Stand 2008: sieben)<sup>26</sup> und bildet somit ein Koordinierungsgremium, jedoch kein eigenständiges politisches Beratungs- oder Entscheidungsorgan.

- Als Erweiterung des NCCM wurde im Jahr 2000 per Präsidialdekret Nr. 90 der *National Council for Women* (NCW; al-majlis al-qawmi li-l-mar'a) gegründet, der direkt unterhalb des Staatspräsidenten angesiedelt ist. Als Vorsitzende steht dem 14 Mitglieder zählenden Gremium Suzanne Mubarak, die Ehefrau Husni Mubaraks, vor. Bei den übrigen Mitgliedern handelt es sich um Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, wie der Direktorin des *Social Research Center* der *American University in Cairo*, Hoda Mohamed Rashad Abdel Aziz, die auch dem Oberhaus (majlis al-shura) angehört, dem gemäßigten islamischen Religionsgelehrten Ahmed Kamal Abu el-Magd oder der Weltbankökonomin Sahar Ahmed Nasr. Das Gremium verfügt nicht zuletzt, da der NCW ein Prestigeprojekt Suzanne Mubaraks ist, über ein hohes Maß an öffentlicher Präsenz.<sup>27</sup> Neben der beratenden und koordinierenden Arbeit in Bezug auf alle Fragen der Förderung von Frauen in der ägyptischen Gesellschaft, soll er vor allem auch als Interessensvertretung der ägyptischen Frauen in internationalen Foren und Organisationen dienen.<sup>28</sup> Im tatsächlichen politischen Entscheidungsprozess kommt dem NCW indes formal nur eine beratende Rolle zu, obgleich er aufgrund seiner Vorsitzenden und der offensichtlichen Nähe zur Regierungspartei National Democratic Party (NDP) über ausgeprägte Einflusskanäle auf die ägyptische Politik verfügt.<sup>29</sup>
- Nachdem 2005 das Ministerium für Jugend und Sport abgeschafft wurde, übernahmen der *National Youth Council* und der *National Sports Council* dessen Kompetenzen. Der im Jahre 2003 gegründete *National Youth Council* (NYC; al-majlis al-qawmi li-l-shabab) verfügt gemäß Präsidialdekret Nr. 425 (2005) bei Fragen der Jugendförderung über Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Ministerien und staatlichen Stellen.<sup>30</sup> Während die 14 Mitglieder des Rates, bei denen es sich um Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik handelt, durch den Ministerpräsident bestimmt werden, wird der Vorsitzende direkt durch den Staatspräsidenten ernannt. Zu den Mitgliedern des Rates gehören neben bekannten Persönlichkeiten aus der Wirtschaft, wie dem koptischen Milliardär Naguib Sawiris, auch einige hochrangige Funktionäre der regierenden NDP, wie der Vorsitzende des Sekretariats für politische Bildung, Hussein Kamel. Durch seine Mitgliedschaft im Politischen Sekretariat der NDP verfügt auch der Vorsitzende des NYC, der ehemalige Politikprofessor Muhammed Safi al-Din Kharbush, über eine einflussreiche Position in der Parteihierarchie. Nicht zuletzt hierdurch wird deutlich, dass es sich beim NYC im Gegensatz zu den beiden vorher beschriebenen Räten um ein politisches Entscheidungsgremium handelt.<sup>31</sup> Auf Ebene der Gouvernorate werden die Aufgaben des NYC durch so genannte „Jugenddirektorate“ (mudirat al-shabab) wahrgenommen, die über ein vom NYC unabhängiges Budget verfügen.
- Der 2005 gegründete *National Sports Council* (NSC; al-majlis al-qawmi li-l-riyada) weist ähnliche Organisationsstrukturen wie der NYC auf. Ziel des NSC ist gemäß Präsidialdekret

---

<sup>26</sup> Die Ministerien für Gesundheit, Kultur, Bildung, Beschäftigung und Einwanderung, Soziales, Information und wirtschaftliche Entwicklung.

<sup>27</sup> Was z.B. am aufwendig gestalteten, zweisprachigen Internetauftritt des NFR deutlich wird: [www.ncwegypt.com](http://www.ncwegypt.com) (26.8.2008).

<sup>28</sup> Vgl. Artikel 3, Präsidialdekret Nr. 90 (2000).

<sup>29</sup> Auch räumlich wird diese Nähe zur Regierungspartei NDP offensichtlich, da der NCW seine Büroräume im Gebäude der NDP hat (1113, Corniche al-Nil in Kairo).

<sup>30</sup> Vgl. Artikel 9, Präsidialdekret Nr. 425 (2005).

<sup>31</sup> Vgl. Artikel 4, Präsidialdekret Nr. 425 (2005).

Nr. 426 (2005) die Förderung sportlicher Aktivitäten in der ägyptischen Gesellschaft. Ebenso wie der NYC handelt es sich beim NSC um ein politisches Entscheidungsgremium mit weit reichenden Kompetenzen. Der Rat konstituiert sich aus 15 Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft, Militär und den polizeilichen Sicherheitsorganen. Der Ratsvorsitzende wird durch den Ministerpräsidenten ernannt.

- Zur Entwicklung und Koordinierung einer nationalen Strategie zur beruflichen Aus- und Weiterbildung wurde bereits 1982 der *Supreme Council for Human Resource Development* (al-majlis al-'ala li-tanmiya al-mawarid al-bashariya) gegründet. Dem Rat gehören Vertreter mehrerer Ministerien an, der Vorsitz obliegt dem Arbeitsministerium.<sup>32</sup> Die operative Arbeit des Rates wird von einem Exekutivkomitee und einem Sekretariat durchgeführt, das institutionell dem *Social Fund for Development* (SFD) angegliedert ist. In den vergangenen Jahren spielte der Rat bei der Koordinierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Ägypten kaum eine Rolle; dies soll sich nach jüngsten Regierungsangaben in Zukunft jedoch ändern.<sup>33</sup>

### *1.3. Der Social Fund for Development (SFD) als Finanzierungsinstitution sozio-regionaler Entwicklung*

Der SFD (al-sunduq al-ijtima'i li-l-tanmiyya) wurde per Präsidialdekret Nr. 40 (1991) zur Abfederung der sozioökonomischen Effekte der ökonomischen Strukturanpassung (Privatisierung, Abbau von Subventionen und Implementierung marktwirtschaftlicher Strukturen) geschaffen und dient seither als zentrale Finanzierungsinstitution sozio-regionaler Entwicklungsvorhaben. Das Mandat des SFD wurde im Rahmen des Präsidialdekrets Nr. 434 (1999) und des Gesetzes Nr. 141 (2004) durch einen umfassenden Auftrag zur Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen erweitert. Dabei soll der SFD als Dachorganisation zur sozialen und regionalen Entwicklung sowie als primärer Partner für Projekte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit dienen.<sup>34</sup> Der Fonds ist eine halbautonome Regierungseinrichtung unter Aufsicht des Ministerpräsidenten bzw. eines von ihm eingesetzten Direktoriums. Seit Beginn seiner operativen Tätigkeit im Jahre 1993 zielt der SFD vor allem auf die Armutsbekämpfung und die Belegung des Arbeitsmarktes auf der Mikroebene, z.B. durch den Aufbau landesweiter Arbeitsvermittlungsagenturen, ab.<sup>35</sup> Auffallend ist dabei, dass dem Direktorium des Fonds zahlreiche Vertreter der Wirt-

---

<sup>32</sup> Vgl. Abrahart, Alan: Egypt – Review of technical and vocational education and training, Washington D.C. 2003 (Background Report, World Bank/European Training Foundation), S. 1 ff.

<sup>33</sup> Zum SFD vgl. [www.sfdegypt.org](http://www.sfdegypt.org). Zur Koordinierung der Aus- und Weiterbildung vgl. European Training Foundation (ETF): ENPI – Facility to respond to HRD policy reform in ENPI Countries – ETF Project Number WP08-20-09 – Work Programme 2008, unter: [www.etf.europa.eu/](http://www.etf.europa.eu/) (8.8.2008).

<sup>34</sup> African Development Bank: Arab Republic of Egypt. Social Fund for Development: Micro and small enterprises support project. Appraisal report, Tunis 2006, S. 11 f.

<sup>35</sup> Vgl. The Egyptian Cabinet Information and Decision Support Center (IDSC): Economic & Social Indicators Bulletin of the Arab Republic of Egypt, Kairo, Nr. 185, Mai 2008, S. 11.

schaftselite, die in Personalunion auch Ministerposten im Kabinett innehaben, angehören.<sup>36</sup> Letzteres zeigt, dass der Fonds de facto durch die Regierung bzw. das politische Machtzentrum gesteuert wird und von ganz wesentlicher herrschaftspolitischer Bedeutung ist.

Klein- und Kleinstunternehmen (weniger als zehn Mitarbeiter) sowie Kleinbauern sind die vorrangige Zielgruppe bei der Kreditvergabe des SFD (der Fonds vergibt Kleinkredite bis zu einer Höhe von ca. 1.500 Euro).<sup>37</sup> Weitere Zielgruppen sind Arbeitslose, Frauen und Hochschulabgänger (da diese in offiziellen Arbeitslosenstatistiken den höchsten Anteil ausmachen). Finanziert wird der Fonds durch die ägyptische Regierung, die Weltbank, die EU und weitere internationale Geber- bzw. Entwicklungshilfeeinrichtungen (darunter die Japan Bank for International Cooperation, die KfW Entwicklungsbank, das United Nations Development Programme und die Asian Development Bank).<sup>38</sup> Die operative Umsetzung findet durch derzeit 28 Regionalbüros in den Gouvernoraten statt, deren Büroleiter gegenüber dem vom Ministerpräsidenten ernannten Generalmanager des SFD verantwortlich sind.<sup>39</sup>

## 2. Regierungsmaßnahmen zur inländischen Regionalentwicklung

Die demographische Entwicklung mit einer Verdopplung der Bevölkerung in den letzten 30 Jahren auf derzeit knapp 80 Millionen Einwohner<sup>40</sup> und eine damit einhergehende Binnenwanderung in Richtung der urbanen Zentren Kairo und Alexandria (Karte vgl. Anhang) stellen das ägyptische Regime vor vier zentrale Herausforderungen:

- erstens bedarf es aufgrund finanzieller Engpässe im Staatsbudget einer Neuausrichtung der Sozial- und Subventionsstaatsrolle;

<sup>36</sup> So z.B. Finanzminister Boutros-Ghali, Handels- und Industrieminister Mohamed Rashid oder Transportminister Lotfy Mansour; vgl. [www.sfdegypt.org](http://www.sfdegypt.org) (6.8.2008).

<sup>37</sup> Vgl. [www.sfdegypt.org](http://www.sfdegypt.org) (3.7.2008).

<sup>38</sup> Die EU beteiligte sich in den 1990er Jahren mit insgesamt 333,9 Mio. Euro (vgl. Commission of the European Communities: The Euro-Med Partnership. Egypt – Country Strategy Paper 2002-2006 & National Indicative Programme 2002-2004, Brüssel 2001, S. 14 f.; Commission of the European Communities: The Euro-Med Partnership. The Barcelona Process Five Years on 1995-2000, Brüssel 2000, S. 24).

<sup>39</sup> African Development Bank 2006, a.a.O. (Anm. 34), S. 18-24.

<sup>40</sup> Vgl. z.B. Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), unter: <http://www.capmas.gov.eg> (1.7.2008). Trotz zahlreicher Regierungsinitiativen wächst die ägyptische Bevölkerung weiterhin um knapp 2 % pro Jahr; vgl. International Herald Tribune, Paris, 2.7.2008 (Egypt fights to stem population growth).

- zweitens muss die Stadtplanung intensiviert und den Erfordernissen der Binnenmigration angepasst werden;
- drittens müssen verstärkt landesweite Infrastrukturprojekte durchgeführt werden und das nicht nur in Anbetracht der demographischen Entwicklung, sondern auch zur Steigerung der Attraktivität des Landes für den Tourismus und für private Investitionen;
- viertens muss die Fläche der landwirtschaftlich nutzbaren Gebiete erweitert bzw. deren Effizienz (bezüglich Bewässerung, Düngermiteinsatz und Auswahl der angebauten Güter) gesteigert werden, um der wachsenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Lebensraum Rechnung zu tragen. Gerade in den fruchtbaren Gebieten des Landes in Unterägypten ist der Zuwachs an urbanen Siedlungen durch die Binnenwanderung am höchsten, so dass hier sukzessive wertvolle fruchtbare landwirtschaftliche Nutzflächen zerstört werden.<sup>41</sup>

### 2.1. Entwicklungsimpuls Toshka-Senke

Nur wenige Kilometer entfernt vom Ufer des Nasserstausees in Oberägypten entstand 1997 die wohl größte Baustelle des Landes (Karte vgl. Anhang). Die Regierung beabsichtigt bis 2017 durch dieses bis zu 100 Milliarden US-Dollar teure Bauprojekt große Teile der Toshka-Senke für eine industriell organisierte und exportorientierte Landwirtschaft nutzbar zu machen. Durch die Ableitung großer Wassermengen aus dem Nasserstausee (ca. 25 Millionen Kubikmeter täglich) und mit Hilfe einer kontrollierten Binnenwanderung sollen die urbanen Zentren in Unterägypten und in den fruchtbaren Gebieten am Nil entlastet werden.<sup>42</sup> Um das Wasser in die Toshka-Senke abzuleiten, entstand 2003 zunächst die im Rahmen eines internationalen Konsortiums von deutschen Ingenieuren entworfene *Mubarak Pumping Station*, eine der größten Pumpstationen der Welt.<sup>43</sup> Durch sie wird das Wasser aus dem Stausee 54 Meter hoch auf das Wüstenplateau gepumpt, um von dort in die tiefer gelegene Toshka-Senke zu fließen und durch einen Betonkanal 50 Kilometer weit in die Wüste geleitet zu werden.<sup>44</sup> Trotz der hohen Verdunstungsrate bei Außentemperaturen von bis zu 50 Grad Celsius wurde der Bau eines Kanals dem einer Pipeline vorgezogen. Offensichtlich waren die politischen Entscheidungsträger der Ansicht, dass die in den 1990er Jahren verzeichneten Wasserüberschüsse des Nil dauerhaft

---

<sup>41</sup> Zu dieser Urbanisierung in fruchtbaren Gebieten vgl. The New York Times, New York, 21.7.2008 (Mideast facing choice between crops and water).

<sup>42</sup> Die Toshka-Senke liegt nordwestlich von Assuan. Die Pumpstation befindet sich in der Mitte von Abu Simbel und Assuan. Von dort wird das Wasser über den Sheikh-Zayed-Kanal über 50 Kilometer in die Senke geleitet. Diese Senke umfasst ca. 2.000 qkm und liegt niedriger als der Nasserstausee. Zusammen mit den Nebenarmen des Kanals umfasst das Kanalsystem 320 Kilometer.

<sup>43</sup> Vgl. al-Ahram weekly, Kairo, Nr. 392, 1998 (Toshka Turns Millennial Green).

<sup>44</sup> Sheikh-Zayed-Kanal, benannt nach dem früheren Staatsoberhaupt aus dem Geberland der Vereinigten Arabischen Emirate (d.h. Abu Dhabi Development Fund), Sheikh Zayed Bin Sultan El Nahayan.

sind und die Verdunstung daher hinzunehmen sei. Langfristiges Ziel ist es, bis 2017 etwa drei Millionen neue Arbeitsplätze (vor allem durch den Privatsektor) in der exportorientierten Landwirtschaft, der Viehzucht und im Tourismussektor zu schaffen. Hierzu sollen die landwirtschaftliche Nutzfläche Ägyptens von knapp fünf auf über 20 % des Landes vergrößert und die urbanen Zentren entlastet werden, was wiederum zur Verringerung regionaler wie sozialer Disparitäten beitragen könnte.

Die Regierung wird nicht müde, das Toshka-Projekt als Pfeiler der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und als Ergebnis ägyptischer Pionierskraft zu preisen.<sup>45</sup> Dementsprechend schwierig erweist es sich an unabhängige Studien über das Vorhaben zu gelangen. Zweifel an der Realisierbarkeit werden dennoch immer lauter und selbst ehemalige Minister wie Hassaballah al-Kafrawi (Wohnungsbauminister zur Zeit des Baubeginns) äußern sich kritisch.<sup>46</sup> Offensichtlich hat es im Vorfeld keine Studien bezüglich der Fruchtbarkeit der Toshka-Senke und der Folgen der Ableitung eines derart hohen Wasservolumens für die Umwelt (Versalzung) bzw. für die Wasserversorgung in Unterägypten gegeben.<sup>47</sup> Zudem wurde nicht geprüft, ob die Anreize (z.B. in Form von steuerlichen Vergünstigungen, niedrigeren Bodenpreisen und sicheren Arbeitsplätzen) für die Menschen groß genug sind, um eine Binnenwanderung aus dem dicht besiedelten Nildelta in die über 1.300 Kilometer entfernte Senke auszulösen.<sup>48</sup> Aktuell wird jedenfalls nur ein Bruchteil der anvisierten Nutzfläche von Großinvestoren wie dem saudischen Prinzen al-Walid Bin Talal bewirtschaftet.<sup>49</sup>

Für die politische Führung in Kairo ist die Realisierung des Toshka-Projekts zur Frage des nationalen Prestiges geworden. Nach bereits erfolgten Milliardeninvestitionen stellt ein Ausstieg keine realistische Option mehr dar. Bei der dringlichsten Frage nach dem langfristig verfügbaren Wasservolumen verweist die Regierung auf die gestiegene Was-

---

<sup>45</sup> Zum Beispiel Landwirtschaftsminister Amin Abaza, in: al-Masri al-Youm, Kairo, 11.4.2008 (Der Durchbruch bei Toshka steht bevor [eigene Übersetzung]).

<sup>46</sup> So z.B. in: al-Masri al-Youm, Kairo, 26.3.2008 (Kafrawi: Toshka ist ein gescheitertes Projekt [eigene Übersetzung]). Zu einer ähnlichen Einschätzung kam auch ein hoher Beamter des Außenministeriums im Rahmen eines Hintergrundgesprächs in Kairo im Juni 2008. Es wurde Vertraulichkeit vereinbart.

<sup>47</sup> Vgl. al-Masri al-Youm, Kairo, 16.2.2008 (Regierung zieht eine neue Evaluierung der Toshkanutzfläche in Betracht [eigene Übersetzung]).

<sup>48</sup> Bush 2007, a.a.O. (Anm. 4), S. 1610 ff.

<sup>49</sup> Bin Talal nutzt hierbei nur einen kleinen Teil der von ihm gekauften Fläche, nachdem sich sein Investitionspartner aus den USA – das Unternehmen Sun World – aus dem Projekt zurückgezogen hat; vgl. Bush 2007, a.a.O. (Anm. 4), S. 1611; vgl. auch Chmaytelli & Allam: Pharaonic pump sits idle as Egypt fails to lure farmers to desert, 18.2.2008, Text unter: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com) (4.7.2008).

sermenge des Nil und auf eine anvisierte Effizienzsteigerung der Bewässerung am Unterlauf des Flusses. Allerdings lässt diese Planung außer acht, wie sich die Staaten am Oberlauf des Nil zukünftig verhalten (insbesondere Äthiopien und Sudan) und ob der seit den 1990er Jahren zu beobachtende Anstieg der Wassermenge dauerhaft ist.<sup>50</sup> Ferner verbraucht Ägypten heute bereits mehr Wasser als im Nilwassernutzungsabkommen von 1959 mit den Anrainerstaaten am Oberlauf des Flusses vereinbart worden war (55,5 Milliarden Kubikmeter pro Jahr).

## 2.2. Sinai-Entwicklungsprogramm

Neben Oberägypten als Hauptrezipienten und Zielobjekt von Regierungsmaßnahmen ist seit wenigen Jahren die Sinaihalbinsel zur zweiten Schwerpunktregion inländischer Regionalentwicklung geworden (Karten vgl. Anhang). Auf dem Sinai leben derzeit rund 490.000 Menschen (davon etwa 340.000 im Nordteil),<sup>51</sup> wobei die Bevölkerungsstruktur sehr heterogen ist. Ähnlich wie im Falle des Toshka-Projekts zielt die Regierungspolitik im Sinai nicht nur auf den Abbau regionaler Disparitäten, sondern auch auf den Ausgleich sozialer Benachteiligung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ab.<sup>52</sup> Diese sind ganz wesentlich in Folge der jahrzehntelangen Auseinandersetzung mit Israel entstanden; das Gebiet war von 1967 bis 1982 von Israel besetzt und befand sich davor (ab 1949) unter ägyptischer Militärverwaltung. Die Entwicklungspolitik soll folglich auch zur Förderung der nationalen Identität beitragen, da sich trotz anfänglicher Euphorie nach Rückgabe des Gebietes an Ägypten in den 1980er und 1990er Jahren die nationale Desintegration der Sinaihalbinsel durch die Konzentration der inländischen Regionalpolitik auf das Niltal verstärkt hatte. Regierungsmaßnahmen beschränkten sich bis in die späten 1990er Jahre auf die Steuerung der Binnenwanderung vom Kernland auf die Sinaihalbinsel durch

---

<sup>50</sup> Middle East Economic Digest (MEED), London/Dubai, 31.1.1997 (Egypt breathes life into the desert).

<sup>51</sup> Die Bevölkerung wächst in beiden Gouvernoraten stärker als der Landesdurchschnitt. Für das südliche Gouvernorat würde das mehr als eine Verdopplung der Bevölkerung bedeuten (Stand 2003: 63.700). Grund für diesen eklatanten Anstieg sind offensichtlich die gestiegene Binnenwanderung von Arbeitskräften aus dem Kernland in die boomenden Ferienregionen am Roten Meer und unterschiedliche statistische Erfassungen dieser Arbeitsmigranten, vgl. [www.southsinai.gov.eg](http://www.southsinai.gov.eg) (7.8.2008); [www.northsinai.gov.eg](http://www.northsinai.gov.eg) (7.8.2007); UNDP 2007, a.a.O. (Anm. 1), S. 218; United Nations Development Programme (UNDP): Egypt Human Development Report 2003, Kairo 2003, S. 228.

<sup>52</sup> Das Gouvernorat Nordsinai gehört zu den ärmsten Provinzen des Landes, vgl. u.a. UNDP 2007, a.a.O. (Anm. 1), S. 301 ff. Die oft als Monolith empfundene Beduinenbevölkerung ist in ca. 15 Stämme zu unterteilen. Hinzu kommen Bewohner palästinensischer und jordanischer Abstammung, die jedoch zahlenmäßig in der Minderheit sind (zur regionalen Verteilung der Stämme vgl. ICG 2007, a.a.O. (Anm. 22), S. 9 f.).

Schaffung materieller Anreize (z.B. Kompensationszahlungen oder Anstellung in staatlichen Behörden). Ziel war es, durch diese Binnenwanderung mittelfristig eine bessere soziale Anbindung an das Kernland und hierdurch eine Festigung der nationalen Identität zu erreichen.

Im nördlichen Teil der Sinaihalbinsel zielt die inländische Regionalentwicklung auf den Aufbau von Industrie (vor allem Zementproduktion<sup>53</sup> und Kohleabbau) und die Förderung der Landwirtschaft ab, wohingegen sich die Regierungsmaßnahmen im südlichen Teil in erster Linie auf den Ausbau der Tourismusdestinationen konzentrieren.<sup>54</sup> Analog zum Toshka-Projekt wird ein Nilwasser-Abwasser-Gemisch aus dem nördlichen Delta via den al-Salam-Kanal<sup>55</sup> in den Nordsinai geleitet, um dort die landwirtschaftliche Nutzfläche zu vergrößern. Das eineinhalb Milliarden US-Dollar teure Projekt wurde zumindest in Bezug auf die Kanalinfrastruktur 1997 fertig gestellt und soll bis 2017 östlich des Suezkanals eine potenzielle Anbaufläche von über 100.000 Hektar schaffen.<sup>56</sup> Kritiker des Projekts weisen auf die schlechte Wasserqualität (aufgrund des 50-prozentigen Anteils von Abwasser) hin, die lediglich den Anbau von Schalenfrüchten ermöglicht. Zudem wird die schleppende Implementierung des Kanalsystems und der Mangel an Gutachten bezüglich der Bodenfruchtbarkeit (offensichtlich zu hoher Salzgehalt) kritisiert. Ferner ist auffallend, dass es sich bei den Agrarunternehmern wiederholt um Investoren aus dem Kernland handelt,<sup>57</sup> die vor allem Arbeitskräfte aus dem Niltal beschäftigen, wo-

---

<sup>53</sup> Diese war nach der Gründung 1997 (Produktionsbeginn: 2001) bis 2005, gemessen an der nationalen Produktion, gering. Durch den 2003 erfolgten Einstieg der französischen Groupe Vicat und der Errichtung zusätzlicher Kapazitäten hat sich die Produktionsleistung ab Juni 2008 auf 3,5 Mio. Tonnen pro Jahr verdoppelt und dementsprechend den Anteil an der nationalen Zementproduktion vergrößert; vgl. Business Today Egypt, Kairo, Juni 2007 (Top companies on corporate ciographies); Actualités: VICAT: Capacity of the Sinai Cement Plant in Egypt is doubled, unter: [www.euroinvestor.fr](http://www.euroinvestor.fr) (7.8.2008).

<sup>54</sup> ICG 2007, a.a.O. (Anm. 22), S. 9-12.

<sup>55</sup> Östlich des Suezkanals wird der Kanal nach dem früheren Emir von Kuwait, Sheikh Jaber al-Ahmad al-Sabah, Sheikh-Jaber-Kanal genannt. Kuwait hatte durch erhebliche Finanzhilfe zur Realisierung des Kanalprojekts beigetragen.

<sup>56</sup> Egypt Today, Kairo, September 2004 (Sinai homecoming).

<sup>57</sup> Investor ist hierbei unter anderem die Pico Group von Wirtschaftsoligarch Salah Diab, der einem Unternehmenskonglomerat vorsteht, das besonders im Rohstoffsektor tätig ist und als regionaler Partner des US-amerikanischen Mischkonzerns Halliburton auffällt. Ebenso ist der Großunternehmer Hassan Rateb zu nennen, ein in der Zement- und Tourismusindustrie tätiger Großunternehmer, der auch Mehrheitseigner des 2002 gegründeten Satellitenfernsehsenders *al-Mehwar* ist und unlängst auch die private *Sinai University* gründete. Rateb fällt wiederholt durch seinen Pragmatismus, was die Wirtschaftsbeziehungen mit Israel anbelangt, auf; vgl. al-Ahram weekly, Kairo, 701/2004 (Treason in a time of struggle); Transnational Broadcasting Studies (TBS), Kairo, 9/2002 (El Mehwar the mercurial); zu der Gründung der Universität, vgl. [www.su.edu.eg](http://www.su.edu.eg) (7.8.2008).

durch die wirtschaftliche Inklusion der lokalen Bevölkerung in den Entwicklungsprozess verhindert wird.

Im Vergleich zum nördlichen Gouvernorat ist der südliche Teil der Sinaihalbinsel dünn besiedelt; er steht aber aufgrund seiner Bedeutung für den Tourismus sowohl von ägyptischer Seite als auch von Seiten internationaler Entwicklungshilfegeber im Fokus inländischer Regionalentwicklung. Die EU-Delegation in Kairo etwa betont im Zusammenhang mit dem durch EU-Finanzmittel geförderten Süd-Sinai-Entwicklungsprogramm die Bedeutung des Tourismus als Entwicklungsmotor für die Region: "Due to this great demographic and economic growth in the South Sinai over the last two decades, it is important that the unique environmental and natural resources are managed in such a way so as to protect the indigenous quality of life, while continuing to attract tourists."<sup>58</sup> Maßnahmen der inländischen Regionalentwicklung umfassen damit in erster Linie tourismusrelevante Infrastrukturprojekte (z.B. Erweiterung der Flughäfen und Straßenbau) und zielen auf den Erhalt kultureller Stätten sowie auf die Unterstützung einer privatwirtschaftlichen Erschließung und Erweiterung von Tourismuskapazitäten ab.<sup>59</sup> Durch die überwiegende Vergabe der Aufträge zur Infrastrukturentwicklung an Unternehmer aus Kairo gehen auch die entstehenden Arbeitsplätze fast ausschließlich an Arbeitsmigranten aus dem Kernland, die darüber hinaus von den zahlreichen Beschäftigungsmöglichkeiten im informellen Dienstleistungssektor angezogen werden.<sup>60</sup> Die lokale Bevölkerung wird sukzessive verdrängt und ihre bisherigen Einnahmequellen (z.B. Wüstentrips per Kamel) stark reglementiert.<sup>61</sup> Von Beduinen bewohntes Terrain wird zudem häufig zur Entwicklung von Tourismusdestinationen beschlagnahmt. Eine Inklusion der lokalen, zumeist tribalen Bevölkerungsgruppen ist nicht das Primärinteresse in Anbetracht sicherheitspolitischer Bedenken: Die Beduinenbevölkerung wird seitens des ägyptischen Staates weiter-

---

<sup>58</sup> The European Commission's Delegation to Egypt: EU/Egypt Programmes, unter: [www.eu-delegation.org.eg/en/eu\\_funded\\_programmes/programmes3.htm](http://www.eu-delegation.org.eg/en/eu_funded_programmes/programmes3.htm) (8.7.2008). Erste Projekte von Ägypten und der EU in den 1990er Jahren zielten auf die Förderung der Region im Umfeld des Katharinenklosters als Tourismusdestination und auf den Aufbau von Naturschutzgebieten ab (z.B. Ras Muhammad an der Südspitze der Halbinsel).

<sup>59</sup> Vgl. al-Ahram, Kairo, 22.5.2008 (31 Millionen Pfund für die Restaurierung des Katharinenklosters [eigene Übersetzung]); The Daily Star Egypt, Kairo, 7.7.2008 (TDA ups tourism investments).

<sup>60</sup> „According to the Egyptian Touris[m] Development Authority (TDA), hotel rooms in South Sinai have mushroomed from 4,000 in 1991 to 32,000 in 2001 – and you won't find a single Bedouin working in or around any of the new tourist developments“, in: Egypt Today, Kairo, Februar 2004 (A land apart).

<sup>61</sup> Vgl. dazu das Interview mit dem Gouverneur von Südsinai (General Muhammad Hani Metwalli), in: al-Ahram weekly, Kairo, Nr. 894, 2008 (Land of promise).

hin als Sicherheitsrisiko wahrgenommen und die Repression durch die Sicherheitskräfte wurde in Folge der bis dato nicht vollständig aufgeklärten Anschläge auf Touristenorte in den Jahren von 2004 bis 2006 noch verstärkt.<sup>62</sup> Diese verzerrte Wahrnehmung seitens staatlicher Behörden zeigte sich erst jüngst in einer Äußerung des Gouverneurs von Nordsinai, der Teilnehmer einer Protestbewegung mehrerer Beduinenstämme gegen willkürliche Verhaftungen und die regelmäßige Beschlagnahmung von Landbesitz als „Gesetzlose“ bezeichnete.<sup>63</sup>

Tourismus dient in der peripheren Region damit zwar als Entwicklungsmotor in dem Sinne, dass er Binnenwanderung fördert, die urbanen Zentren im Nildelta entlastet und vor allem die infrastrukturelle Erschließung des Gouvernorats Südsinai unterstützt,<sup>64</sup> allerdings trägt er nicht zum Abbau sozialer Disparitäten bei.<sup>65</sup> So kommen im Zuge der Binnenwanderung fast ausschließlich Arbeitsmigranten in den Sinai, die sich hier nur temporär niederlassen und den Großteil ihrer Löhne an ihre Familien im Kernland überweisen. Aus Gründen des Misstrauens nimmt die lokale Beduinenbevölkerung an diesem Entwicklungsprozess kaum teil bzw. wird durch die Errichtung von weiträumigen Sicherheitszonen um die Touristenressorts<sup>66</sup> von diesem Prozess gänzlich ausgeschlossen.

### 2.3. Infrastrukturprogramme

Die ägyptische Regierung verfolgt im Rahmen ihrer Regionalpolitik auch den Ausbau und die Modernisierung der landesweiten Verkehrsinfrastruktur.<sup>67</sup> Das 74.000 Kilometer umfassende Straßennetz (asphaltiert; Stand: 2004)<sup>68</sup> soll nicht nur in den urbanen Ballungsräumen, sondern auch in den strukturschwachen Regionen Oberägyptens modernisiert und ausgebaut werden. Weitere Vorhaben sind der Ausbau der Binnenschifffahrt

---

<sup>62</sup> Vgl. dazu die Reportage von Blogger, Journalist und Aktivist in einer Nichtregierungsorganisation Hossam el-Hamalay auf dem Weblog unter: [www.arabist.net](http://www.arabist.net), Eintrag vom 2.10.2006 (Sinai torture fields).

<sup>63</sup> Vgl. al-Masri al-Youm, Kairo, 3.8.2008 (Sinai-Konferenz fordert die Freilassung von Inhaftierten und die Rückgabe von Land; Gouverneur nennt Teilnehmer Gesetzlose [eigene Übersetzung]).

<sup>64</sup> Insgesamt stiegen die Deviseneinnahmen des Staates durch den Tourismus während der Präsidentschaft Mubaraks von 500 Mio. US-Dollar im Fiskaljahr (FJ) 1981/82 auf 8,2 Mrd. US-Dollar im FJ 2006/07. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Touristen pro Jahr von 1,4 Mio. auf 9 Mio.; vgl. Ministry of Economic Development 2007, a.a.O. (Anm. 5), S. 5.

<sup>65</sup> The Daily Star Egypt, Kairo, 29.7.2008 (Sinai residents left behind in tourism boom).

<sup>66</sup> Vgl. al-Ahram weekly, Kairo, 767/2005 (Sharm fence, sharp controversy).

<sup>67</sup> Vgl. Ministry of Economic Development 2007, a.a.O. (Anm. 5), S. 120 ff.

<sup>68</sup> CIA World Fact Book: Egypt: Transportation, unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (13.8.2008).

zu einer wichtigeren Komponente im nationalen Güterverkehr (2007 betrug ihr Anteil nur ein Prozent),<sup>69</sup> die Modernisierung der öffentlichen Nahverkehrsinfrastruktur (lokale Verkehrsmittel wie Busse und die im Bau befindliche dritte U-Bahn-Linie in Kairo) sowie die landesweite Modernisierung der ägyptischen Eisenbahn.<sup>70</sup> Insbesondere die Modernisierung der Eisenbahn, die über ein Streckennetz von 9.500 Kilometer verfügt, ist dringend erforderlich, da sich seit 2002 Zugunglücke mit zum Teil hohen Opferzahlen häufen. 2007 kündigte das Transportministerium an, bis 2010 mehr als eine Milliarde Euro in die Erneuerung des Gleisnetzes und die Instandsetzung der rund 700 Lokomotiven (von denen Berichten zufolge 2006 nur knapp die Hälfte einsatzbereit waren) zu investieren.<sup>71</sup> Ferner strebt die Regierung den Ausbau und die Erweiterung der Flughäfen des Landes an. Der internationale Flughafen von Kairo, der seit Ende 2005 von der deutschen Fraport AG gemanagt wird, soll mit der für Ende 2008 geplanten Fertigstellung des dritten Terminals zur Drehscheibe des internationalen Flugverkehrs auf dem gesamten afrikanischen Kontinent aufsteigen und Johannesburg (Südafrika) als bislang größten Flughafen ablösen.<sup>72</sup> Die Weltbank gewährte für die Modernisierung der Flughäfen im März 2004 einen Kredit von über 335 Millionen US-Dollar, von dem 300 Millionen in die Modernisierung des Kairoer Flughafens und die restlichen 35 Millionen in die Erweiterung des Flughafens von Sharm al-Shaikh (Verdopplung der jährlichen Passagierkapazität) investiert wurden. Weitere nationale Flughäfen wie Alexandria (Burj al-Arab) und Hurghada wurden zusammen mit privaten Investoren aus dem In- und Ausland und

---

<sup>69</sup> GAT-Magazine (German-Arab Chamber of Industry and Commerce), Kairo, Mai/Juni 2007 (The Nile: An investment stream).

<sup>70</sup> Vgl. al-Masri al-Youm, Kairo, 10.12.2007 (Nazif: Keine Pläne das Transportwesen zu privatisieren; Privatsektor soll an seiner Modernisierung teilnehmen [eigene Übersetzung]).

<sup>71</sup> The Washington Post, Washington D.C., 23.8.2006 (Egypt Minister admits railway problems); GAT-Magazine (German-Arab Chamber of Industry and Commerce), Kairo, Mai/Juni 2007 (Railway re[n]ovation mission impossible?); Financial Times, London, 11.12.2006 (Railways: Big effort to revive disaster-ridden sector). Transportminister Mansour hat zudem weitere Milliardeninvestitionen (1,2 Mrd. Euro) ab 2010 gefordert, um langfristig die höchst defizitäre ägyptische Eisenbahn zu sanieren; vgl. Embassy of the United States of America (Cairo): Economic trends reports – Egypt, Kairo, Mai 2007, S. 46.

<sup>72</sup> Im Jahr 2007 nutzten 12,5 Millionen Passagiere den internationalen Flughafen. Mit der Fertigstellung des dritten Terminals soll die Passagierkapazität auf 22 Millionen erhöht werden; vgl. al-Ahram weekly, Kairo, Nr. 847, 2007 (Cairo Airport – Cairo City).

Kredit internationaler Geber<sup>73</sup> modernisiert, oder, wie im Fall des Flughafens in Marsa Alam, neu errichtet.<sup>74</sup>

Aufgrund offensichtlicher finanzieller Engpässe, die dem Staat klare Grenzen bei kostenintensiven Großprojekten setzen, zählt die Regierung seit 1997 zunehmend auf die Zusammenarbeit mit privaten Investoren, beispielsweise unter dem Modus BOT (“Build, Operate and Transfer“).<sup>75</sup> Seit Ernennung der neuen Regierung unter Premierminister Nazif im Jahre 2004 wurde dieser Ansatz der öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP; Public Private Partnership) noch intensiviert. Entsprechende Kooperationsprojekte mit privaten Investoren umfassen nicht nur Infrastrukturprojekte, sondern ebenso den Gesundheits- und Bildungsbereich. Beispielhaft hierfür ist der Bau von 300 Schulen (in sechs Etappen), der im Februar 2006 öffentlich ausgeschrieben wurde.<sup>76</sup> Ferner soll über öffentlich-private Partnerschaften vor allem die Anbindung der im Umkreis von Kairo neu errichteten Städte an das öffentliche Verkehrsnetz verbessert werden, denn die seit den 1980er Jahren vorangetriebene Stadtentwicklung beinhaltete zunächst kaum Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Als gute und richtige Initiative der Regierung in Anbetracht knapper öffentlicher Kassen zeichnen sich die Ausschreibungen dennoch durch fehlende Transparenz aus und begünstigen häufig private Unternehmer, die über einen privilegierten Zugang zum Regime verfügen bzw. diesem selbst angehören.

#### 2.4. Ausbau und Förderung peripherer Städte

Eng verknüpft mit der landesweiten Förderung von Infrastrukturprojekten ist der Versuch, durch den Ausbau peripherer Städte im Umkreis von Kairo (Satellitenstädte) und in Oberägypten die Anreize der Binnenwanderung in den Großraum der ägyptischen Hauptstadt zu verringern und damit die urbanen Zentren in Unterägypten zu entlasten. Staatliche Förderprogramme dienten in der Vergangenheit vor allem dazu, dem sich formieren-

---

<sup>73</sup> Für das neue Terminal am Flughafen Burj al-Arab bei Alexandria gewährte z.B. die Japan Bank for International Cooperation (JBIC) 2005 einen Kredit von 54 Mio. US-Dollar; vgl. Embassy of the United States of America 2007, a.a.O. (Anm. 71), S. 46 ff.

<sup>74</sup> Vgl. al-Ahram weekly, Kairo, Nr. 498, 2000 (Airports await more private investments); Ministry of Economic Development 2007, a.a.O. (Anm. 5), S. 9.

<sup>75</sup> Ein privater Investor bekommt z.B. die Lizenz zur Errichtung eines Flughafens und darf diesen dann über einen festgelegten Zeitraum betreiben. Nach Ablauf der Konzession geht der Flughafen in Staatsbesitz über. BOT ist aber nur eine von mehreren Arten privat-öffentlicher Investitionen; Unterschiede in den Besitzverhältnissen, Konzessionen und Abgaben an den Staat sind dabei zu beachten. Grundlage hierfür ist das 1997 verabschiedete Investitionsgesetz (Gesetz Nr. 8), das zu einer Neufassung von Gesetz Nr. 230 (1989) führte.

<sup>76</sup> The Daily Star Egypt, Kairo, 11.9.2006 (Ministry of Finance to construct 50 schools under PPP arrangement).

den islamistischen Widerstand, der sich vor allem in den 1990er Jahren von Städten Oberägyptens (vor allem Minya und Assiut) als eine Antwort auf die jahrzehntelange Unterentwicklung nach Norden ausbreitete, den soziopolitischen Nährboden zu entziehen. Die Entwicklung der Regionen Oberägyptens wurde erst mit zeitlicher Verzögerung, nach Jahrzehnten der primären Förderung der Städte und Regionen Unterägyptens (Kairo, Alexandria, Delta- und Suezregion) vorangetrieben, mit immerhin konkreten Ergebnissen: Neue Schulen wurden errichtet, Kultureinrichtungen ausgebaut und die Infrastruktur gestärkt. Die 1956 gegründete Universität von Assiut (Assiut als größte und bedeutendste Stadt Oberägyptens) gehört mittlerweile zu den besten Bildungsstätten in Ägypten. Zudem wird diese aufstrebende Stadt durch die Verbesserung der Infrastruktur nun auch als Wirtschaftsstandort für Investoren interessanter.<sup>77</sup> Die Verschiebung des Fokus von Regierungsmaßnahmen zur regionalen Entwicklung spiegelt sich ebenfalls im Allokationsschlüssel der einzelnen Fünfjahrespläne wider: Waren im fünften Fünfjahresplan (2002-2007) für ganz Oberägypten nur 29 % der Mittel vorgesehen, so ist dieser Anteil im aktuellen Fünfjahresplan auf 42,4 % gestiegen. Die entsprechenden Mittel fließen vor allem in den Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Ausbau des Flughafens von Assiut, Elektrizitäts- und Energieversorgung) und in die Errichtung neuer Dörfer, wodurch dem Leitprinzip des Fünfjahresplans, „[a]ssigning first priority to Upper Egypt governorates“, Rechnung getragen wird.<sup>78</sup>

Neben der Förderung peripherer Dörfer, Städte und Regionen ist seit der Präsidentschaft von Sadat die Errichtung von Satellitenstädten zur Entlastung der Hauptstadt Kairo zu einer Konstante ägyptischer Regierungspolitik geworden. Dabei ist zwischen Satellitenstädten, die in erster Linie als Wohnraum dienen und über den Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel das Pendeln in die Hauptstadt ermöglichen, und Satellitenstädten, die über die Ansiedlung von Industrie- und Produktionsanlagen zu einer permanenten und dauerhaften Migration führen sollen, zu unterscheiden. Erste „Entlastungsstädte“ wie Nasr City (Madinat Nasr), Heliopolis (Misr Gedida) und Madinat al-Salam sind bereits in den urbanen Raum von Großkairo integriert worden, wodurch das Primärziel – die Entlastung der städtischen Räume – nicht erreicht wurde. Als erfolgreicher erwies sich hingegen die in der Präsidentschaft Mubarak initiierte Schaffung neuer Städte im Einzugsgebiet von Großkairo (insbesondere *6th of October City* und *10th of Ramadan City*), da die gute Anbindung an das Zentrum, die Errichtung von Kultur-, Sport- und Bildungseinrichtungen

---

<sup>77</sup> Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 31.7.2008 (Mit Assiut soll es aufwärts gehen).

<sup>78</sup> Ministry of Economic Development 2007, a.a.O. (Anm. 5), S. 183 ff. (für das Zitat, vgl. S. 192).

sowie umfangreiche steuerliche Anreize für Privatinvestoren als Katalysator für die Entwicklung dieser Satellitenstädte dienten. Doch gerade die Transformation der staatszentrierten Wirtschaft in eine durch marktwirtschaftliche Elemente dominierte Wirtschaftsordnung führte zu hohen Wachstumsraten im Immobilienmarkt. Neue Wohnsiedlungen mit exklusiven Villen entstehen, das Phänomen der „gated communities“ hält mit werbewirksamen Namen wie *Dreamland* oder *Beverly Hills* Einzug, was von Timothy Mitchell treffend als „the most phenomenal real estate explosion Egypt has ever witnessed“ bezeichnet wird.<sup>79</sup> Das ursprüngliche Ziel, vor allem der unteren Mittelschicht Anreize zur Binnenmigration zu bieten, ist bis dato nicht erreicht worden. Die von Staatspräsident Mubarak medienwirksam im Zuge des Präsidentschaftswahlkampfes angekündigten Wohnungsbauprojekte, durch die zwischen 2005 und 2011 eine halbe Million Wohnungen für niedrigere Einkommensschichten geschaffen werden sollen, sind bis dato kaum umgesetzt. Analysten bewerten den Umfang dieser auf fünf Jahre angelegten Regierungsinitiative bei weitem als nicht ausreichend; geplante 85.000 Wohneinheiten pro Jahr genügen nicht, um den aktuell geschätzten Bedarf von 600.000 Wohneinheiten pro Jahr für untere Einkommensschichten zu erfüllen.<sup>80</sup>

### 3. Regierungsmaßnahmen zum Abbau sozialer Disparitäten

Auch wenn in Ägypten keine konsistente Politik zum Abbau sozialer Disparitäten erkennbar ist, so gibt es dennoch eine Vielzahl von Programmen und Instrumenten, um die soziale Benachteiligung von Jugendlichen und Frauen abzubauen. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch Förderprogramme auf dem Arbeitsmarkt, die vor allem darauf abzielen, die berufliche Qualifikation Arbeitssuchender (insbesondere junge Menschen) zu verbessern. Fragen der Jugend- und Frauenförderung sind vor allem seit dem Jahreskongress der regierenden NDP im Jahre 2002 auf der politischen Agenda. Im Rahmen dieses Kongresses wurde unter dem Slogan „Neues Denken“ (*fikr jadid*) eine vordergründige Reform der Regierungspartei eingeleitet, die auch eine größere Fokussierung der Parteiprogrammatik auf die Belange Jugendlicher und Frauen zur Folge hatte.

---

<sup>79</sup> The Middle East Report, Washington D.C., Nr. 210, 1999 (*Dreamland: The neoliberalism of your desires*).

<sup>80</sup> The Daily Star Egypt, Kairo, 12.6.2005 (*Picket fences*).

### 3.1. Jugendförderung

Im Rahmen der 2003 veröffentlichten „Nationalen Jugendpolitik“ der regierenden NDP wurden zehn Maßnahmenpakete vorgestellt, durch deren Implementierung die Situation der ägyptischen Jugend nachhaltig verbessert werden soll.<sup>81</sup> Die Koordinierung dieser Politikmaßnahmen, die zumeist in die Zuständigkeit einzelner Fachministerien fallen (wie z.B. die Verbesserung der Gesundheitsversorgung oder der Ausbau der Berufsausbildung), obliegt dem Nationalen Jugendrat (NYC; s.o.). Direkt in dessen Zuständigkeitsbereich gehören insbesondere Maßnahmen zur Freizeitgestaltung von Jugendlichen. Das in diesem Zusammenhang wichtigste Projekt ist die bereits 2001 begonnene, landesweite Errichtung von Jugendzentren (markaz al-shabab). Diese Zentren sollen Jugendlichen einen Raum für sportliche und künstlerische Aktivitäten bieten, zudem können hier Veranstaltungen wie z.B. Computer- und Alphabetisierungskurse abgehalten werden.<sup>82</sup> Mittlerweile gibt es über 4.460 solcher Jugendzentren, davon 4.076 in Dörfern und 384 in Städten, wobei der Bestand noch ausgeweitet werden soll.<sup>83</sup> Gemäß der Planung des NYC soll jedes ägyptische Dorf mit mehr als 5.000 Einwohnern in naher Zukunft über ein Jugendzentrum verfügen. Hierfür dürfte auch ein Großteil der Mittel in Höhe von 526 Millionen Ägyptischen Pfund (rund 100 Millionen US-Dollar) verwendet werden, die im aktuellen Fünfjahresplan (2007/08-2011/12) für Investitionen im Jugendbereich vorgesehen sind. Abgesehen von den Neuinvestitionen besteht die größte Herausforderung für das NYC indes in der Instandsetzung und Modernisierung bestehender Zentren. So sorgte Ende 2007 eine Untersuchung der oppositionellen Muslimbruderschaft für Aufsehen, in der auf zahlreiche Missstände in ausgewählten Jugendzentren hingewiesen wurde.<sup>84</sup> Die Autoren beklagten vor allem, dass nur 2,5 % der Einrichtungen über Sportanlagen wie z.B. Fußballplätze verfügen, die zudem häufig in einem schlechten Zustand seien. Insgesamt würde viel zu wenig für den Unterhalt der Zentren ausgegeben und das zuständige

---

<sup>81</sup> Vgl. National Democratic Party (NDP): National Youth Policy, Text unter: [www.ndp.org.eg/en/Policies/NationalYouthPolicy.aspx](http://www.ndp.org.eg/en/Policies/NationalYouthPolicy.aspx) (6.8.2008).

<sup>82</sup> Alphabetisierungskurse werden in Zusammenarbeit mit dem Generalkomitee für Erwachsenenbildung (al-hai'a al-amm li-ta'lim al-kibar) durchgeführt. Landesweit gibt es 1.359 Klassen mit über 36.000 Schülern; vgl. Egypt State Information Service: al-Kitab al-Sanawi 2007, Kairo 2008, S. 369.

<sup>83</sup> Vgl. [www.alshabab.gov.eg/](http://www.alshabab.gov.eg/) (6.8.2008).

<sup>84</sup> Vgl. Text unter: [www.ikhwanonline.com](http://www.ikhwanonline.com) (4.6.2008), Eintrag vom 12.2.2007 (Die Jugendcenter, das hässliche Gesicht sportlicher Aktivitäten in Ägypten [eigene Übersetzung]).

Personal kaum kontrolliert werden.<sup>85</sup> So wird in dem Bericht auf Fälle verwiesen, in denen das Personal das Grundstück der Jugendeinrichtungen sogar als landwirtschaftliche Nutzfläche zweckentfremdet haben soll. Auch Jugendliche berichten immer wieder von schlechten Bedingungen in den Zentren, die eine Nutzung stark einschränken. Anlässlich einer Jugendkonferenz im August 2007 wurde in diesem Zusammenhang der Vorsitzende des NYC von aufgebracht Jugendlichen mit dem Vorwurf konfrontiert, dass an den Jugendzentren oftmals Gelder veruntreut würden und dass ihnen selbst nicht erlaubt sei, in der Führung der Einrichtungen mitzuarbeiten.<sup>86</sup> Neben den Jugendzentren werden vom NYC auch Ferienlager für Jugendliche (*mu'askarat al-shabab*) veranstaltet. Mittlerweile gibt es 31 feste Freizeitcamps, in denen auch Veranstaltungen von anderen Trägern wie den Jugendverbänden der Gewerkschaften oder den Pfadfindern durchgeführt werden, wobei es sich hierbei allerdings ausschließlich um regimenaher Organisationen handelt. Offiziellen Angaben zufolge nahmen im Jahre 2006 über 52.000 Jugendliche an entsprechenden Aktivitäten teil.<sup>87</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt der Regierung zur Förderung der ägyptischen Jugend liegt auf der Schaffung und Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum. Für junge Erwachsene stellt die Wohnraumknappheit ein entscheidendes Hindernis für die Gründung einer eigenen Familie dar. Um der zunehmenden Verschlechterung der Wohnraumsituation in Folge des Bevölkerungsanstiegs entgegenzuwirken, wurde bereits 1996 das *Mubarak National Project for Youth Housing* (*mashru' mubarak al-qawmi li-iskan al-shabab*) ins Leben gerufen. Zielgruppe dieses Projekts sind junge Menschen im Alter zwischen 25 und 40 Jahren mit geringem Einkommen (monatlich zwischen 300 und 350 Ägyptische Pfund, also zwischen 60 und 70 US-Dollar). Das Projekt steht in der Tradition staatlicher Wohnungsbauprogramme, die schon in den 1940er Jahren in Ägypten betrieben wurden. Im Unterschied zu den sehr preiswert und einfach gebauten Wohneinheiten, die insbesondere seit Beginn der 1980er Jahre in vielen Städten Ägyptens vom Staat errichtet und für wenig Geld an arme Familien abgegeben wurden, sieht das Youth-Housing-Projekt den Bau von höherwertigen Wohneinheiten mit ansprechender Architektur vor. Der Staat

---

<sup>85</sup> Das Personal der Jugendzentren scheint von den Kommunen eingestellt und bezahlt zu werden; so die Information in einem Autoreninterview beim *Egypt State Information Service* im Juni 2008. Es wurde Vertraulichkeit vereinbart.

<sup>86</sup> Vgl. al-Masri al-Youm, Kairo, 8.6.2007 (Die Jugendzentren: Tischtennis und ein Platz zum Tawla spielen [eigene Übersetzung]); al-Masri al-Youm, Kairo, 18.8.2007 (Hitzige Konfrontation zwischen Kharbush und Jugendlichen während der Alexandria-Konferenz [eigene Übersetzung]). Ähnlich negative Erfahrungen berichteten auch Jugendliche im Rahmen eigener Befragungen in Kairo, Juni 2008.

<sup>87</sup> Vgl. *Egypt State Information Service* 2008, a.a.O. (Anm. 82), S. 369.

subventioniert diese Wohnungen, die vorwiegend in den neu errichteten Satellitenstädten entstehen, durch eine direkte Förderung (rund 40 % der Baukosten werden vom Staat übernommen) und durch indirekte Subventionen (kostenlose Überlassung von Bauland und Infrastruktur). Zudem werden durch staatliche Banken günstige Kredite bereitgestellt, die den jungen Familien ermöglichen sollen, die Wohnungen über eine Zeitspanne von bis zu 40 Jahren abzubezahlen. Insgesamt sind im Rahmen dieses Bauprojekts zwischen 1996 und 2004 rund 70.000 Wohneinheiten entstanden. Im Präsidentschaftswahlkampf 2005 kündigte Husni Mubarak eine Fortsetzung und Ausweitung des Jugendwohnungsprojekts an. So sollen innerhalb von sechs Jahren weitere 500.000 günstige Wohnungen für junge Familien entstehen. Das Vorhaben findet sich auch im aktuellen Fünfjahresplan wieder, in dem der Bau von 85.000 Wohneinheiten pro Jahr angekündigt wird.<sup>88</sup>

Das *Mubarak National Project for Youth Housing* wird in Ägypten sehr unterschiedlich bewertet: Während die Regierung das Projekt als großen Erfolg feiert und argumentiert, dass bereits für zahlreiche junge Familien Wohnraum geschaffen werden konnte, weisen Opposition aber auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) auf zahlreiche Unzulänglichkeiten hin. Das *Egyptian Center for Housing Rights* (al-markaz al-masri li-huquq al-sakan), eine NRO, die für das Recht auf lebenswürdigen Wohnraum für ärmere Bevölkerungsschichten eintritt, kritisiert, dass das Projekt einen viel zu geringen Umfang habe, um tatsächlich das Wohnraumproblem junger Familien unterer Einkommenschichten zu lösen. Zudem seien die Wohnungen trotz der Subventionen und der Finanzierungsangebote durch staatliche Banken kaum bezahlbar. So verfügen viele Interessenten über kein reguläres Beschäftigungsverhältnis und damit über eine entsprechend schlechte Bonität. Darüber hinaus sind die Vergabekriterien für die begehrten Wohnungen äußerst undurchsichtig<sup>89</sup> und auch in der Bauphase scheint es Presseberichten zufolge immer wieder zu Unregelmäßigkeiten zu kommen.<sup>90</sup> Wie auch bei anderen Wohnungsbau- und Infrastrukturprojekten in Ägypten herrscht ferner eine eklatante Intransparenz bezüglich der staatlichen Auftragsvergabe an private und öffentliche Bauunternehmen.

---

<sup>88</sup> Ministry of Economic Development 2007 (Anm. 5), S. 162.

<sup>89</sup> Vgl. The Egyptian Center for Housing Rights: Report to CESCR in response to the Egyptian Government report, regarding the right to housing (issues 27 & 32), Kairo 2000; Text unter: [www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm](http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm) (7.8.2008). Ähnliche Kritik äußerte auch die nichtstaatliche Organisation *Land Center for Human Rights* (markaz al-ard li-huquq al-insan); vgl. Land Center for Human Rights: The condition of human rights in Egypt during the last ten years, in: The Economic and Social Rights Series, Kairo, Nr. 33, 2004, S. 107; Text unter: [www.omct.org/pdf/ESCR/2006/intl\\_conference2005/II\\_B\\_2\\_Egypt\\_general\\_evaluation.pdf](http://www.omct.org/pdf/ESCR/2006/intl_conference2005/II_B_2_Egypt_general_evaluation.pdf) (7.8.2008).

<sup>90</sup> Vgl. al-Dustour, Kairo, 5.7.2008 (Wohnungsbauverantwortlicher in Ismailia verneint Eisendiebstahl im Mubarak-Jugendwohnungsbauprojekt [eigene Übersetzung]).

### 3.2. Frauenförderung

Ebenso wie der Förderung Jugendlicher wurde seit der Jahrtausendwende auch der Frauenförderung ein höherer Stellenwert innerhalb der Programmatik der NDP und damit der Regierungspolitik eingeräumt. Als zentrale Politikziele werden von der Partei die stärkere Berücksichtigung von Frauenfragen bei der Politikformulierung, die Förderung von Frauen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich und die Bekämpfung von Diskriminierungen gegenüber Frauen genannt.<sup>91</sup> Diese Politikziele finden sich auch im aktuellen Fünfjahresplan wieder, der im Gegensatz zum vorangegangenen Plan (2002-2007) ein eigenständiges Unterkapitel zur Frauenförderung enthält.<sup>92</sup> Vor allem aber wurde bei der Erstellung des Plans versucht, Geschlechtergerechtigkeit im Rahmen einer durchgehenden Gleichstellungsorientierung (Gender Mainstreaming) sicherzustellen.<sup>93</sup>

In Bezug auf die rechtliche Stellung der Frau hat der offenkundige Politikaktionismus seit der Jahrtausendwende im wesentlichen zu drei Gesetzesänderungen bzw. -erlassen geführt: Durch die Änderung des Scheidungsrechts (Gesetz Nr. 1/2000) wird einer Frau ermöglicht, sich auch ohne das Vorliegen der gesetzlich geregelten Gründe von ihrem Mann scheiden zu lassen. Die Einführung von Familiengerichten (Gesetz Nr. 10/2004) erlaubt es ferner, zivilrechtliche Streitigkeiten im Sinne der zumeist klageführenden Ehefrau unkompliziert und außergerichtlich durch einen Schiedsspruch zu lösen.<sup>94</sup> Durch die Implementierung eines Sozialfonds (Gesetz Nr. 11/2004) wird zudem die wirtschaftliche Situation geschiedener Frauen (und ihrer Kinder) gestärkt. Ergänzt wurden diese gesetzlichen Neuerungen durch die erstmalige Berufung von Frauen in das Richteramt. 2003 wurde eine Frau Verfassungsrichterin und 2007 folgte (gegen den starken Widerstand aus islamistischen Kreisen) die Ernennung von 31 Richterinnen, die allerdings bislang nicht an Strafgerichtshöfen tätig sein dürfen.

Die Gesetzesbeschlüsse können nur als kleiner Schritt in Richtung einer rechtlichen Besserstellung der ägyptischen Frauen gesehen werden. So impliziert die Änderung des Scheidungsrechts, dass es einer Frau erst nach zwei gerichtlich beaufsichtigten Versöhnungsversuchen und vor allem erst nach Aufgabe aller ihr zustehenden finanziellen Rechte (inklusive Rückgabe der bei der Eheschließung erhaltenen Brautgabe) ermöglicht

---

<sup>91</sup> Vgl. hierzu ausführlich National Democratic Party (NDP): Role of woman, Text unter: [www.ndp.org.eg/en/Policies/RoleOfWoman.aspx](http://www.ndp.org.eg/en/Policies/RoleOfWoman.aspx) (20.8.2008).

<sup>92</sup> Vgl. Ministry of Economic Development 2007, a.a.O. (Anm. 5), S. 173 ff.

<sup>93</sup> Vgl. Ministry of Economic Development 2007, a.a.O. (Anm. 5), S. 176 ff.. Vgl. auch die Webseite des National Council for Women [www.ncwegypt.com/english/prog\\_0712.jsp](http://www.ncwegypt.com/english/prog_0712.jsp) (20.8.2008).

<sup>94</sup> Vgl. al-Sharmani, Mulki: Recent reforms in personal status laws and women's empowerment, Kairo 2007, unter: [www.pathwaysofempowerment.org/Familycourts.pdf](http://www.pathwaysofempowerment.org/Familycourts.pdf) (9.8.2008).

wird, die Ehe zu beenden. Gleichberechtigung ist hierdurch schon allein deshalb nicht gegeben, da sich der Mann weiterhin ohne Angabe von Gründen und vor allem ohne Anrufung eines Gerichts von seiner Frau scheiden lassen kann.<sup>95</sup> Auch die Einführung der Familiengerichte kann an diesen rechtlichen Defiziten nichts ändern. Die hiermit verbundene Implementierung eines „außergerichtlichen“ Konfliktlösungsmechanismus stellt zwar eine Innovation dar, allerdings verfügen die Gerichte weder über die Autorität noch über die Ressourcen, getroffene Vereinbarungen zwischen den streitenden Parteien auch durchzusetzen bzw. diese zu überwachen.<sup>96</sup> So gibt es für Frauen kaum Möglichkeiten, die ihnen zustehenden finanziellen Forderungen gegenüber ihren geschiedenen Ehemännern (die allerdings nur dann bestehen, wenn die Scheidung vom Mann ausgegangen ist) durchzusetzen.<sup>97</sup>

Neben den Regierungsmaßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Stellung wurden durch den im Jahre 2000 gegründeten *National Council for Women* (NCW; s.o.) zahlreiche Programme zur Verbesserung der politischen und sozioökonomischen Situation ägyptischer Frauen initiiert.<sup>98</sup> Im politischen Bereich soll das 2003 mit Hilfe des UNDP in Kairo gegründete *Center for the Political Empowerment of Women* (CPEW) die aktive Teilnahme von Frauen am politischen Prozess unterstützen und z.B. bei der Vorbereitung der Kandidatur für ein politisches Amt helfen. Zudem organisiert der NCW politische Foren und Konferenzen, um für eine größere politische Partizipation von Frauen zu werben. Gerade dieser Teil der Arbeit des NCW wird von regierungsunabhängigen ägyptischen Frauenrechtlerinnen allerdings sehr kritisch gesehen, da sie dem Gremium Heuchelei vorwerfen. Insbesondere 2006 kam es zu heftiger Kritik, nachdem sich der NCW nicht für die Freilassung von drei inhaftierten Frauen eingesetzt hatte, die im Zuge einer politischen Kundgebung von den Sicherheitskräften verhaftet worden waren.<sup>99</sup>

Im sozialen Bereich hat der NCW verschiedene Programme zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und der Bildungsmöglichkeiten für Frauen initiiert. Zudem wurde

---

<sup>95</sup> Vgl. Würth, Anna: Frauenrechte in der arabischen Welt, Eschborn 2004 (GTZ), S. 22; Human Rights Watch: *Divorced from justice: Women's unequal access to divorce in Egypt*, New York 2004, S. 49 ff.

<sup>96</sup> Vgl. al-Sharmani 2007, a.a.O. (Anm. 94), S. 57 ff.

<sup>97</sup> Zudem reicht die finanzielle Ausstattung des Fonds, der sich im Wesentlichen durch Beiträge, die im Zuge von Eheschließungen und Scheidungen erhoben werden, kaum für die Deckung der Lebenshaltungskosten der betroffenen Frauen aus; vgl. Human Rights Watch 2004, a.a.O. (Anm. 95), S. 51 ff.

<sup>98</sup> Eine Übersicht über die insgesamt 29 Projekte findet sich auf der Webseite des NCW unter: [www.ncwegypt.com/english/prog.jsp](http://www.ncwegypt.com/english/prog.jsp) (11.8.2008).

<sup>99</sup> Der NCW zog sich auf seine „Überparteilichkeit“ zurück und erklärte sich für nicht zuständig; vgl. *The Daily Star Egypt*, Kairo, 22.6.2006 (Harsh criticism for National Council for Women).

das *Egyptian Ombudsman Office for Gender Equality* (maktab shikawi al-mar'a) gegründet, das als Sammelstelle für Beschwerden über Diskriminierung und Benachteiligung von Frauen fungiert. Nach eigenen Angaben wurden seit der Gründung über 20.000 Beschwerden von Frauen vorgebracht, allerdings hat das Ombudsmann-Büro selbst keine rechtliche Handhabe zur Beseitigung aufgezeigter Missstände.<sup>100</sup> Durch das 2002 mit finanzieller Unterstützung von USAID gegründete *Women Business Development Center* (WBDC) versucht der NCW ferner die Rolle von Frauen in der ägyptischen Wirtschaft zu stärken. Ziel des WBDC ist die technische Unterstützung von Unternehmerinnen und Unternehmensgründerinnen, z.B. bei der Erstellung von Geschäftsplänen oder bei der Suche nach Vermarktungsmöglichkeiten eines Produkts. Weitere Beispiele für vom NCW angeregte und zumeist von Nichtregierungsorganisationen durchgeführte Programme sind das *Small Grants Project*, bei dem ebenso wie im Rahmen des *Female Heads of Households Project* Kleinstkredite an Frauen vergeben werden, und das *Electronic Portal Project*, bei dem Frauen im Umgang mit moderner Informationstechnologie geschult werden. Unabhängig von einer inhaltlichen Bewertung, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann, bleibt kritisch anzumerken, dass allein durch die geringe Projektgröße von diesen Maßnahmen zumeist nur eine sehr kleine Zahl von Frauen profitiert.<sup>101</sup>

### 3.3. Förderung von Arbeitssuchenden und Arbeitnehmern

Neben dem Ausbau öffentlicher Beschäftigungsprogramme und der gezielten Förderung von Kleinunternehmen wird die Reform der beruflichen Aus- und Weiterbildung von der ägyptischen Regierung als zentrale Komponente der nationalen Arbeitsmarktpolitik genannt, die darauf abzielt, eine Balance zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zu erreichen.<sup>102</sup> Eine konsistente Strategie zur Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung ist indes nicht erkennbar. Vielmehr gibt es eine Vielzahl von Ausbildungsprogrammen, die nicht aufeinander abgestimmt sind.

Die 1.275 technischen Schulen mit über zwei Millionen Schülern,<sup>103</sup> die über das ganze Land verteilt sind, unterstehen dem Bildungsministerium. Das Ministerium für höhere Bildung wiederum unterhält 47 berufsbildende Hochschulen. Daneben verfügen die

---

<sup>100</sup> Im Rahmen einer Evaluation wurde daher die Effizienz dieser Institution bezweifelt; vgl. al-Ahram weekly, Kairo, 835/2007 (Commentary: A look at the women's machinery).

<sup>101</sup> So erhielten im Rahmen des *Small Grants Project* bislang nur rund 600 Frauen einen Kredit; vgl. Egypt State Information Service 2008, a.a.O. (Anm. 82), S. 300.

<sup>102</sup> Vgl. Ministry of Economic Development 2007, a.a.O. (Anm. 5), S. 139.

<sup>103</sup> Vgl. Egypt State Information Service 2008, a.a.O. (Anm. 82), S. 237.

Ministerien für Arbeit, für Industrie, für Wohnungsbau, für Soziales und für das militärische Produktionswesen über eigene Programme zur beruflichen Aus- und Weiterbildung. Das Industrieministerium unterhält beispielsweise 52 Trainingszentren (verteilt über 14 Gouvernorate), in denen über 40.000 Auszubildende in insgesamt 34 Berufen geschult werden. Angeboten werden hier neben einer dreijährigen Berufsausbildung auch kürzere Schulungsprogramme bis hin zu Fortbildungsmaßnahmen für Berufstätige und Arbeitslose.<sup>104</sup> Zur Koordinierung und Überwachung der eigenen Ausbildungs- und Trainingsaktivitäten, aber auch zur Kooperation mit privaten Trainingsanbietern, wurde im Industrie- und Handelsministerium der *Industrial Training Council* (ITC; majlis al-tadrib al-sina'i) gegründet.<sup>105</sup> Der ITC betreibt auch das mit internationalen Entwicklungsgeldern geförderte *Skills Development Project* (mashru' tanmiya al-maharat), das einen neuen Ansatz in der Ausbildungsfinanzierung verfolgt: Statt direkt öffentliche oder private Ausbildungsprogramme zu finanzieren, erhalten Unternehmen finanzielle Unterstützung, um selbst einen geeigneten Anbieter (öffentlich oder privat) mit der Durchführung eines Ausbildungsprogramms zu beauftragen.<sup>106</sup>

Ebenfalls „nachfrageorientiert“ arbeitet die *Mubarak-Kohl-Initiative* (MKI), ein mit deutschen Entwicklungsgeldern gefördertes Berufsausbildungsprogramm, das zwischen 1993 und 2007 in Kooperation mit dem ägyptischen Bildungsministerium implementiert wurde. Das im Rahmen der MKI verfolgte Ausbildungskonzept sieht eine Vernetzung von Betrieben und Berufsschulen vor und orientiert sich hierbei an dem dualen Ausbildungssystem in Deutschland. Ebenso wie die MKI zielt auch das 2007 begonnene Nachfolgeprojekt *MKI-Vocational Education, Training and Employment Programme* (MKI-vetEP) auf die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft bei der Durchführung von beruflicher Aus- und Weiterbildung ab.<sup>107</sup>

Dieser Ansatz der öffentlich-privaten Partnerschaft wird mittlerweile auch von anderen staatlichen Stellen verfolgt,<sup>108</sup> wobei die Notwendigkeit einer solchen Zusammenar-

---

<sup>104</sup> De Gobbi, Maria Sabrina/Nesporova, Alena: Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt, Genf 2005 (ILO Employment Policies Unit, Employment Strategy Papers.10), S. 32.

<sup>105</sup> Vgl. [www.itc-egypt.org](http://www.itc-egypt.org) (26.8.2008).

<sup>106</sup> Vgl. [www.sdp-egypt.org](http://www.sdp-egypt.org) (26.8.2008).

<sup>107</sup> MKI-vetEP verfolgt das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen zu verbessern. Hierzu finden verschiedene Initiativen, die über die Berufsausbildung hinausreichen, statt; vgl. [www.mki-vetep.com](http://www.mki-vetep.com) (20.8.2008).

<sup>108</sup> Das ITC kooperiert z.B. mit dem *Egyptian British Business Council* bei der Durchführung von Kursen im Managementtraining; vgl. The Daily Star Egypt, Kairo, 14.1.2008 (Egypt, UK partner to bolster education and training).

beit aus Sicht des Staates nicht immer offensichtlich ist. Im Fall des „Door-to-Door-Projekts“ kooperiert etwa das größte Mobilfunkunternehmen des Landes, Mobinil, mit dem *National Youth Council* um Jugendliche in Lehrgängen und Trainingseinheiten zu Verkäufern auszubilden.<sup>109</sup> Viele der Jugendlichen werden nach erfolgreicher Ausbildung von Mobinil eingestellt. Angesichts der Tatsache, dass das Unternehmen Jahr für Jahr Milliardengewinne erwirtschaftet, ist fraglich, warum sich der Staat an einem solchen Ausbildungsprogramm beteiligen muss.<sup>110</sup>

Abgesehen von diesen einzelnen „nachfrageorientierten“ Programmen zeichnet sich das staatliche Berufsausbildungssystem in Ägypten jedoch durch einen hohen Grad an Ineffizienz aus. In der Regel werden in den staatlichen Bildungseinrichtungen und Trainingszentren nicht die Qualifikationen vermittelt, die von potenziellen Arbeitgebern, aber auch von den Auszubildenden selbst nachgefragt werden.<sup>111</sup> Die Gründe hierzu sind vielfältig: Neben der unzureichenden Beteiligung von Arbeitgebern bei der Leitung der Ausbildungszentren und bei der Entwicklung des Curriculums gehören hierzu die schlechte Ausbildung und Bezahlung der Lehrkräfte und die mangelhafte Ausstattung der Bildungseinrichtungen mit Unterrichtsmaterial.

Grundsätzlich scheinen zudem die Finanzierungsstrukturen des staatlichen Berufsausbildungssystems unzureichend entwickelt. Um diese Defizite zu beseitigen, bedarf es einer besseren Koordinierung der beruflichen Aus- und Fortbildungsinstitutionen und ihrer Aus- und Fortbildungsprogramme sowie einer besseren Abstimmung zwischen den involvierten Ministerien.

Der 2002 wiederbelebte *Supreme Council for Human Resources Development* (s.o. Abschnitt 1.2.) ist bis heute offensichtlich nicht in der Lage, diese Abstimmung effektiv zu gewährleisten. So dient der Rat allein dem interministeriellen Abstimmungsprozess, hat aber selbst keine Weisungsbefugnis, was etwa die Umsetzung vereinbarter Politikmaßnahmen betrifft. Zudem ist das Bildungsministerium als wichtigster Träger beruflicher Ausbildungsprogramme nicht in diesem Rat vertreten.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Vgl. al-Ahram weekly, Kairo, 888/2008 (Got a job?).

<sup>110</sup> Das Projekt wurde offensichtlich durch Naguib Sawiris, dem Mehrheitseigentümer des größten ägyptischen Mobilfunkunternehmens Mobinil, angeregt. Sawiris gehört auch dem National Youth Council an. Mit wie viel Geld (oder Steuererleichterungen) das Projekt staatlich gefördert wird, konnte nicht ermittelt werden.

<sup>111</sup> Assad, Ragui/Barsoum, Ghada: Youth exclusion in Egypt, Dubai/Dubai School of Government 2007 (Middle East Youth Initiative Working Paper.2), S. 15 ff.

<sup>112</sup> Vgl. Hakim, Guillermo/Perez, Eleana Carrero: Reforming technical vocational education and training in the Middle East and North Africa: Experiences and challenges, Luxemburg 2005 (European Training Foundation/World Bank), S. 61.

#### *4. Fazit: Herrschaftssicherung verhindert geeignete Politikgestaltung*

Regierungsmaßnahmen zur Beseitigung regionaler und sozialer Disparitäten in Ägypten folgen keinem Selbstzweck. Zusammen mit der schlechten sozioökonomischen Grundsituation bedroht das regionale und soziale Ungleichgewicht im Land den Herrschaftsanspruch der politischen Führung unter Staatspräsident Husni Mubarak. Die Unzufriedenheit einzelner Bevölkerungsgruppen und das Gefühl der Marginalisierung in einigen Regionen des Landes können sehr schnell in gewaltsame Proteste gegen das Regime umschlagen, das vorgibt, sich um die Belange der Menschen zu kümmern. Auf der anderen Seite, und das ist ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchung, sind Regierungsmaßnahmen zur regionalen und sozialen Stabilisierung nicht nur machtpolitisch motiviert, auch ihre Ausgestaltung folgt einer herrschaftspolitischen Logik. Die hier beschriebenen Programme zur regionalen Entwicklung zeichnen sich ebenso wie die Regierungsmaßnahmen zur Förderung spezifischer sozialer Gruppen durch aufgeblähte Institutionen, unklare Entscheidungshierarchien, fehlende Einbeziehung der Rezipienten und fehlende fachliche Kompetenz bei der operativen Umsetzung aus.

Beispielhaft für das Scheitern der Regierungspolitik ist das Landerschließungsprojekt in der Toshka-Senke. Dieses Prestigeobjekt der ägyptischen Staatsführung beinhaltet gravierende Planungsmängel; ökologische Aspekte wurden außer acht gelassen, ebenso wie eine Prüfung der langfristigen Wirtschaftlichkeit. Vor allem aber wurde die Bevölkerung nur rudimentär eingebunden, was auf den institutionellen Rahmen auf regionaler und lokaler Ebene, der eine Partizipation der Bürger stark reglementiert, zurückzuführen ist. Ähnliches gilt auch für das Sinai-Entwicklungsprogramm, in das eine nahezu unüberschaubare Anzahl von Regierungsinstitutionen, lokalen Verwaltungseinheiten und Organen der Sicherheitskräfte eingebunden ist. Aus Sicherheitsgründen wird die lokale Bevölkerung in diesen Entwicklungsprozess kaum miteinbezogen, oder durch die Errichtung von weiträumigen Sicherheitszonen um die Touristenressorts gänzlich ausgeschlossen. Die Vielzahl von Durchführungsorganen stellt für das Regime in Kairo sicher, dass sich keine regionalen Machtzentren herausbilden, die sich zur Bedrohung des eigenen Herrschaftsanspruchs entwickeln könnten; allerdings wird gerade hierdurch auch die effiziente Durchführung der Regionalentwicklung verhindert. Mit anderen Worten: Regierungsmaßnahmen zum Abbau regionaler Disparitäten erfolgen durch dieselben Strukturen und mit denselben Akteuren, die primär für die Entstehung und Verfestigung dieser Disparitäten verantwortlich sind.

Machtpolitische Faktoren beeinflussen indes nicht nur die Ausgestaltung der Regionalpolitik. Politische Zugehörigkeiten oder Affinitäten bestimmen auch die strategische Ausrichtung der staatlichen Frauen- und Jugendförderung. So beklagen Frauenverbände regelmäßig, dass der semistaatliche *National Council for Women* zwar vorgibt, die politische Partizipation von Frauen zu fördern, allerdings bei dem repressiven Vorgehen gegen friedliche Demonstrantinnen durch den Sicherheitsapparat tatenlos zusieht. Ähnliches gilt für die Arbeit des *National Youth Council*, der in der Förderung der ägyptischen Jugend sein Hauptziel sieht, eine Partizipation Jugendlicher bei der Führung der Jugendzentren und bei der Ausgestaltung der Jugendarbeit jedoch keineswegs unterstützt. Das Primat der Herrschaftssicherung verhindert somit in der Praxis die umfassende Implementierung formulierter Regierungsmaßnahmen.

Wichtiges Merkmal der Regierungspolitik zur sozio-regionalen Entwicklung ist zudem die Einbeziehung des privaten Wirtschaftssektors. Grundsätzlich ist diese Förderung privat-öffentlicher Kooperationsmechanismen zu begrüßen, allerdings profitieren von der öffentlichen Auftragsvergabe zumeist nur einige wenige politisch gut vernetzte Unternehmer, was wiederum dem Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft zuwiderläuft. Wenig transparente Auftragsvergaben und nicht einsehbare Kostenkalkulationen deuten darauf hin, dass bei vielen Projekten und Politikmaßnahmen finanzielle Ressourcen verschwendet werden. Oftmals werden auch einmalige Investitionen realisiert, ohne ihre dauerhafte Nutzung sicherzustellen, was im Fall der Jugendzentren dazu führt, dass Gebäude und Freizeitanlagen verrotten oder von korrupten Mitarbeitern zweckentfremdet werden.

Insgesamt reichen die hier skizzierten Regierungsmaßnahmen nicht aus, um regionale und soziale Disparitäten in Ägypten abzubauen. Mangelnde Bereitschaft des Machtzentrums, Entscheidungsbefugnisse abzugeben, das kurzfristige Vorgehen bei Entwicklungsprojekten und die allgegenwärtige Korruption im Land, die einer effizienten Umsetzung von Regierungsmaßnahmen entgegenstehen, verhindern, dass der sozio-regionale Entwicklungsansatz zur innenpolitischen Stabilisierung des Landes beitragen kann.

#### *Auswahlbibliographie*

- Abraham, Alan (2003):* Egypt – Review of technical and vocational education and training, Washington D.C. (Background Report, World Bank/European Training Foundation)
- African Development Bank (2006):* Arab Republic of Egypt. Social fund for development: Micro and small enterprises support project. Appraisal report, Tunis

- Assaad, Ragui (2008)*: The dynamics of decent work in Egypt, Vortrag im Rahmen der Konferenz "Towards Decent Work in Egypt", Ministry of Investment, Kairo, 24. Juni 2008
- Assad, Ragui/Barsoum, Ghada (2007)*: Youth exclusion in Egypt, Middle East youth initiative Dubai (Dubai School of Government, Working Paper. 2)
- Bush, Ray (2007)*: Politics, power and poverty: Twenty years of agricultural reform and market liberalisation in Egypt, in: Third World Quarterly, London, Band 8, S. 1599-1615
- Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Urbanisation du Monde Arabe (1995)*: Aménagement régional et aménagement urbain en Egypte, Tours
- Commission of the European Communities (2000)*: The Euro-Med Partnership. The Barcelona Process Five Years on 1995-2000, Brüssel
- De Gobbi, Maria Sabrina/Nesporova, Alena (2005)*: Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt, Genf (ILO Employment Policies Unit, Employment Strategy Papers.10)
- Demmelhuber, Thomas/Roll, Stephan (2007)*: Herrschaftssicherung in Ägypten. Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen, Berlin (SWP-Studie.20)
- Egypt State Information Service (2008)*: al-Kitab al-sanawi 2007, Kairo
- Embassy of the United States of America (Cairo) (2007)*: Economic Trends Reports – Egypt, Kairo
- Fanchette, Sylvie (1997)*: Le delta du Nil. Densités de population et urbanisation des campagnes, Tours/Paris
- Gado, Hesham M. A. (1993)*: Neue Siedlungen im Großraum Kairo. Ein Beitrag zur Lösung der Wohnungsbauprobleme unter Berücksichtigung der Erfahrung bereits realisierter Siedlungen, Stuttgart
- Greenwood, Ned (1997)*: The Sinai. A physical geography, Austin/Texas
- Hakim, Guillermo/Perez, Elenea Carrero (2005)*: Reforming technical vocational education and training in the Middle East and North Africa: Experiences and challenges, Luxemburg (European Training Foundation/World Bank)
- Human Rights Watch (2004)*: Divorced from justice: Women's unequal access to divorce in Egypt, New York
- Ibrahim, Fouad N. (1996)*: Ägypten: Eine geographische Landeskunde, Darmstadt
- Ibrahim, Solava (2006)*: The role of local councils in empowerment and poverty reduction in Egypt, Kairo
- International Crisis Group (ICG) (2007)*: Egypt's Sinai question, Kairo/Brüssel (Middle East/North Africa Report. 61)
- Kienle, Eberhard (2000)*: A grand delusion. Democracy and economic reform in Egypt, London
- Knaupe, Henk/Wurzel, Ulrich G. (1995)*: Aufbruch in der Wüste. Die neuen Städte in der Wüste, Frankfurt a.M.
- Mayfield, James B. (1996)*: Local government in Egypt. Structure, process, and the challenges of reform, Kairo
- Ministry of Economic Development (2007)*: The Sixth Five-Year Plan 2007/08-2011/12, Kairo
- National Democratic Party (o.J.)*: New vision. National Youth Policy, Kairo, unter: [www.ndp.org.eg/en/Policies/NationalYouthPolicy.aspx](http://www.ndp.org.eg/en/Policies/NationalYouthPolicy.aspx)
- The Egyptian Cabinet Information and Decision Support Center (IDSC) (2008)*: Economic & Social Indicators Bulletin of the Arab Republic of Egypt, Kairo, Band 16, Nr. 185, Mai
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003)*: Egypt Human Development Report 2003, Kairo

*United Nations Development Programme (UNDP) (2007): Human Development Report 2007/2008, New York*

*United Nations Development Programme (UNDP) (2007): Egypt Human Development Report 2008, Kairo*

*Würth, Anna (2004): Frauenrechte in der arabischen Welt, Eschborn (GTZ)*

#### *Webseiten*

Bloomberg News, unter: <http://www.bloomberg.com>

Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, unter: <http://www.capmas.gov.eg>

CIA World Fact Book, unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>

Delegation of the European Commission to Egypt, unter: <http://www.eu-delegation.org.eg>

Egypt State Information Service, unter: <http://www.sis.gov.eg>

Euroinvestor, unter: <http://www.euroinvestor.fr>

European Training Foundation, unter: <http://www.etf.europa.eu>

Gouvernorat Nordsinai, unter: <http://www.northsinai.gov.eg>

Gouvernorat Südsinai, unter: <http://www.southsinai.gov.eg>

International Training Center, unter: <http://www.itc-egypt.org>

Land Center for Human Rights, unter: <http://www.lchr-eg.org>

Ministry of Housing, Utilities and Urban Development, unter: <http://www.housing-utility.gov.eg>

Ministry of Planning, unter: <http://www.mop.gov.eg>

Mubarak-Kohl-Initiative (Vocational Education, Training and Employment Programme), unter: <http://www.mki-vetep.com>

Multinational Force and Observers, unter: <http://www.mfo.org>

Muslimbruderschaft, unter: <http://www.ikhwanonline.com>

National Council for Women, unter: <http://www.ncwegypt.com>

National Council for Youth, unter: <http://www.alshabab.gov.eg>

Nationaldemokratische Partei, unter: <http://www.ndp.org.eg>

Pathways of Women's Empowerment, unter: <http://www.pathwaysofempowerment.org>

Sinai University, unter: <http://www.su.edu.eg>

Skills Development Project, unter: <http://www.sdp-egypt.org>

Social Fund for Development, unter: <http://www.sfdegypt.org>

The Arabist (Weblog), unter: <http://arabist.net>

The Egyptian Center for Housing Rights, unter: <http://www.echr.org>

United Nations Public Administration Network, unter: <http://www.unpan.org/egovernment.asp>

## Kapitel III : Algerien



### **Staatsbezeichnung:**

Algerische Demokratische Volksrepublik/al-Jumhuriya al-Jaza'iriya al-Dimuqratiya al-Sha'biya

**Unabhängigkeit:** 3.7.1962

### **Staatsoberhaupt:**

Staatspräsident Abdelaziz Bouteflika (seit 15.4.1999; Wiederwahl 8.4.2004)

### **Einwohner:**

34,8 Mio. (Zensus 2008)

### **Hauptstadt:**

Algier (Einwohner des Gouvernements *Grand Alger* 2,5 Mio.)

**Urbanisierungsrate:** 63,3 %

**Fläche:** 2.381.740 qkm

### **Verwaltungsgliederung:**

48 Provinzen (Wilaya), 553 Dairate (Bezirke), 1.541 Kommunen

### **Zusammenfassung**

### **Algerien**

*Beiträge von Hanspeter Mattes und Mohamed Saïb Musette*

Die mit der topographisch-klimatischen Struktur einhergehende ungleiche Bevölkerungsverteilung (2008 insgesamt 34,8 Mio. Einwohner, davon leben rund 65 % im Nordteil, 27,5 % auf den Hochebenen und nur knapp 8 % im saharischen Süden) ist durch den Terrorismus in den 1990er Jahren und die generell schwierige soziale und wirtschaftliche Lage der letzten Jahre weiter verschärft worden; Landflucht bzw. sicherheitsbedingte Binnenmigration in die städtischen Agglomerationen des Nordens haben dort massiv zur Bildung von Bidonvilles und zur Überbelastung der städtischen Versorgungsdienstleistungen und staatlichen Infrastruktur geführt. Diese „Überbevölkerung des Nordens“ wird sich ohne staatliche Gegenmaßnahmen weiter verschärfen, soll doch die Bevölkerung Algeriens nach Schätzungen bis 2025 auf 43 Mio. Einwohner anwachsen. Die asymmetrische Bevölkerungsverteilung und die ungleiche Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen, die ein deutliches Nord-Süd-Gefälle aufweisen, haben dazu geführt, dass sich in Algerien ein spezifisches Armutsprofil herausgebildet hat. Die Untersuchungen im Jahr 2000 und 2006 zeigten, daß 70 % der Armen in ländlichen Gegenden und in Familien le-

ben, deren Haushaltsvorstand im Agrarsektor beschäftigt ist. Von 2000 bis 2007 verschlechterte sich zudem die Situation: Von den 1.541 algerischen Kommunen sind 1.326 hinsichtlich ihrer Entwicklung vollständig von staatlichen Finanztransfers abhängig, weil ihre Eigenmittel nicht ausreichen; 46 gelten als „arm“, 1.280 als „defizitär“ und nur 215 als zufriedenstellend was den Stand der Entwicklung anbelangt. Fehlende kohärente und regional einseitig umgesetzte nationale Entwicklungsbemühungen haben die geographisch-klimatisch bedingten Disparitäten zementiert oder vergrößert. Landesweite soziale Proteste zur Durchsetzung von Lokal- und Regionalinteressen haben sich seit 2004 verschärft.

Positiv ist zu vermerken, dass es in den letzten Jahren zu einem deutlich gesteigerten Problembewußtsein für Fragen der Raumordnung und Regionalentwicklung sowie für die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Erwachsene gekommen ist. Die Folge waren konkrete Gesetze wie das Raumordnungsgesetz (Dezember 2001) und der erste Raumentwicklungsplan SNAT 2025, sowie u.a. die neuen, im Juni 2008 vom Arbeitsministerium beschlossenen Maßnahmen zur Einführung des *Dispositif d'Aide à l'Insertion Professionnelle* als Instrument zur Förderung der beruflichen Eingliederung junger Erwachsener, denn Arbeitslosigkeit in Algerien ist hauptsächlich ein Problem der unter 30jährigen. Der anhaltende Fortbestand regionaler und sozialer Disparitäten sowie der lokalen Versorgungsdefizite ist mehreren Faktoren geschuldet, darunter der Tatsache, dass viele Maßnahmen erst sehr jungen Datums sind. Was den Erfolg von staatlichen Einzelmaßnahmen anbelangt, ist ein deutliches Ungleichgewicht festzustellen: während die Infrastrukturprojekte relativ zügig geplant und in Angriff genommen wurden, sind insbesondere bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und den Fördermaßnahmen für arbeitslose Jugendliche weitaus mehr Akteure involviert und folglich unterschiedliche Lösungsvorschläge im Umlauf, die eine zügige Umsetzung behindern. Zusammen mit der immer noch diskutierten und nur halbherzig umgesetzten Privatisierungspolitik, unzureichenden gesetzlichen Regelungen zur Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen erschweren eine überbordende Bürokratie und unterschiedliche Entwicklungsauffassungen konkrete arbeitsplatzschaffende Investitionen vor Ort. Neue Kontrollvorschriften der Regierung vom August 2008 verschrecken darüber hinaus ausländische Investoren. Das investitionspolitische Umfeld ist deshalb alles andere als entwicklungsfreundlich zu nennen. Die erheblichen Koordinationsdefizite führen dazu, dass mit den ergriffenen Maßnahmen nur suboptimale und verzögerte Ergebnisse erreicht werden. Diese Koordinationsdefizite sind ein strukturelles Problem und auf den unterschiedlichen Ebenen der politischen Führung anzutreffen.

Die eingeleitete Raumordnungspolitik Algeriens wie auch die Politik zur Förderung sozialer Gruppen, die für die Stabilität Algeriens von großer Bedeutung sind, ist daher ein Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber weit hinter den Notwendigkeiten zurück.

## Algerien: Die schwierige Beseitigung regionaler Disparitäten

*Hanspeter Mattes*

Die topographischen und klimatischen Verhältnisse in Algerien<sup>1</sup> haben zur Herausbildung von drei unterschiedlichen Regionen geführt, die sich sowohl hinsichtlich der Bevölkerungsverteilung als auch der sozioökonomischen Strukturen deutlich voneinander unterscheiden; sie umfassen gemäß offiziellen Dokumenten

- den Norden Algeriens (102.764 qkm), gebildet aus der Küstenzone entlang dem Mittelmeer (dem Litoral) und den Bassins zwischen den beiden Tellgebirgszügen (Blida-Atlas und Gebirgszug Beni Chougrane-Ouarsenis-Titteri); dieser Landesteil (4,3 % des Territoriums) ist hinsichtlich Wasseraufkommen und fruchtbarem Boden besonders begünstigt und daher bevorzugtes Siedlungsgebiet; so leben allein im Litoral 44 % der Bevölkerung der Nordregion,<sup>2</sup> wo sich auch drei der vier Metropolregionen des Landes befinden (Algier, Oran, Annaba).<sup>3</sup>
- die Hochebenen (Hauts-Plateaux; 303.216 qkm), also die vom Tell-Atlas im Norden und dem Sahara-Atlas im Süden begrenzten, sich von Ost nach West auf 1.000-1.100 Meter Höhe erstreckenden Hochebenen mit aridem Klima, die 12,7 % des Gesamtterritoriums umfassen. Wegen der starken Winde sind sie massiv von Desertifikation betroffen, wodurch die Lebensgrundlage der dort dominierenden Viehwirtschaft bedroht wird.
- die Südterritorien (1.975.744 qkm), d.h. den ariden Landesteil, der sich südlich des Sahara-Atlas erstreckt und 83 % des Territoriums umfaßt. Er ist zwar weitgehend unfruchtbar, beherbergt aber die umfangreichen Kohlenwasserstoffreserven. Die Südterritorien sind nur dünn bevölkert, wobei sich die Bevölkerung vor allem

---

<sup>1</sup> Algerien ist mit 2,4 Mio. qkm der zweitgrößte afrikanische Flächenstaat; das Territorium erstreckt sich von der Mittelmeerküste bis zu 2.100 km tief in die Sahara.

<sup>2</sup> Die algerische Küstenzone gilt deshalb als die bevölkerungsreichste Zone des gesamten Mittelmeerraumes.

<sup>3</sup> Die teilweise sehr gebirgige Nordregion ist zugleich die von Naturkatastrophen (Erdbeben, Überschwemmungen, Erdbeben) am stärksten betroffene Region Algeriens.

in jenen in der Regel weit voneinander entfernt liegenden Lokalitäten konzentriert, die über entsprechende Wasservorkommen verfügen.

Das Ungleichgewicht zwischen den Regionen zeigt sich besonders offensichtlich darin, dass rund 65 % der Gesamtbevölkerung Algeriens auf nur 4 % des Territoriums konzentriert sind.

### *1. Rahmenbedingungen und Ausgangslage*

Die mit der topographisch-klimatischen Struktur einhergehende und sich historisch verschärfende ungleiche Bevölkerungsverteilung (2008 insgesamt 34,8 Mio. Einwohner, davon leben rund 65 % im Nordteil, 27,5 % auf den Hochebenen und nur knapp 8 % im saharischen Süden) ist durch den Terrorismus in den 1990er Jahren und die generell schwierige soziale und wirtschaftliche Lage der letzten Jahre weiter verschärft worden; Landflucht bzw. sicherheitsbedingte Binnenmigration in die städtischen Agglomerationen des Nordens haben dort massiv zur Bildung von Bidonvilles und zur Überbelastung der städtischen Versorgungsdienstleistungen und staatlichen Infrastruktur geführt.<sup>4</sup> In offiziellen Dokumenten wird deshalb von einer „Überbevölkerung des Nordens“<sup>5</sup> gesprochen, die sich ohne staatliche Gegenmaßnahmen weiter verschärfen wird, soll doch die Bevölkerung Algeriens nach Schätzungen bis 2025 auf 43 Mio. Einwohner anwachsen.

Die asymmetrische Bevölkerungsverteilung in Algerien und die ungleiche Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen, die ein deutliches Nord-Süd-Gefälle aufweisen, haben dazu geführt, dass sich in Algerien ein spezifisches Armutsprofil herausgebildet hat, das erstmals 2000 mittels einer aufwendig durchgeführten Studie der *Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire* (ANAT; Nationalen Agentur für Raumordnung) erfasst wurde.<sup>6</sup> Auf der Basis der vom Staat pro Gemeinde bereitgestellten Infrastruktur in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnraum und Finanzen wurden für acht Subregionen<sup>7</sup> sowohl sektorielle Armutskarten als auch eine aggregierte Armutskarte erstellt. Ergebnis der „Armutskartierung“ war bezogen auf die 1.541 Gemeinden in den insgesamt 48 Wilayaten, in die Algerien verwaltungsmäßig untergliedert ist, dass

- 177 Kommunen in allen untersuchten Bereichen eine hohe Prekarität aufwiesen;

<sup>4</sup> Vgl. Details in: Liberté, Algier, 18.6.2008 (Les villes algériennes surpeuplés).

<sup>5</sup> Annuaire Algérie 2006, Algier 2007, S. 8 ff. (Démographie. Le surpeuplement du nord).

<sup>6</sup> ANAT 2001, 102 S.; zur Methodologie der Untersuchung vgl. S. 17 ff.

<sup>7</sup> Norden (Zentrum, Westen, Osten), Hochebenen (Zentrum, Westen, Osten), Süden (Westen, Osten).

- 230 Kommunen über eine höchstens durchschnittliche Ausstattung verfügten, aber immerhin
- 1.131 Kommunen (75 % aller Kommunen) über eine zufriedenstellende Ausstattung in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnraum und Finanzen verfügten.

Dieser letzte relativ hohe Prozentsatz kaschiert allerdings die eigentliche Problematik: zum einen leben in den 177 prekären Kommunen rund 1,57 Mio. Einwohner, zum anderen sind diese in den Subregionen Norden-Zentrum (insbesondere in den Wilayaten Médéa, Chlef, Ain Defla), Norden-West, Hochebene-Zentrum, Hochebene-West und Hochebene-Ost konzentriert (Karte vgl. Anhang).

Die Untersuchung hat aber auch gezeigt, dass 70 % der Armen in ländlichen Gegenden wohnen und in Familien leben, deren Haushaltsvorstand im Agrarsektor beschäftigt ist.<sup>8</sup> Diese Tatsache müsste im Prinzip den Aspekten „rurale Entwicklung“ und „Förderung der Landwirtschaft“ in der nationalen Entwicklungsstrategie einen hohen Stellenwert zuweisen, zumal die Mehrheit der 1.541 algerischen Kommunen, nämlich 979, ruralen Charakter hat.<sup>9</sup>

Eine neuerliche interne Armutskartierung des Ministeriums für Beschäftigung und nationale Solidarität aus dem Jahre 2006 hat gezeigt, dass sich die Regionalentwicklung seit 2000 nicht verbesserte, sondern im Gegenteil eine Verschlechterung eintrat, denn Minister Djamel Ould Abbès bezifferte im Oktober 2006 46 Kommunen als „arm“,<sup>10</sup> 1.280 als „defizitär“ und nur 215 als „zufriedenstellend“ was den Stand der Entwicklung angeht.<sup>11</sup> Mit anderen Worten: 1.326 Kommunen sind hinsichtlich ihrer Entwicklung vollständig von staatlichen Finanztransfers abhängig, weil die Eigenmittel dafür nicht vorhanden sind.

Fehlende kohärente bzw. regional einseitig umgesetzte nationale Entwicklungsbemühungen haben die bestehenden geographisch-klimatisch bedingten Disparitäten zwischen

---

<sup>8</sup> Hinzu kommt ein Nord-Süd-Gefälle (Nordalgerien, Hochebenen, Südterritorium) hinsichtlich der Familiengröße (die auf den Hochebenen und im Süden noch signifikant höher ist als im Norden) sowie hinsichtlich des Analphabetismus der Haushaltsvorstände (auf den Hochebenen sind mehr als 60 % der Haushaltsvorstände Analphabeten).

<sup>9</sup> Von den 1.071 Kommunen Nordalgeriens sind 622 (58 %) rural, von den 360 Kommunen der Hochebenen 246 (68 %) und von den 164 Kommunen der Südterritorien zählen 111 (67 %) als ländliche Kommunen.

<sup>10</sup> Davon über 60 % auf den Hochebenen; besonders prekär ist die Lage im nordwestlichen Wilaya Tebessa; aber auch das Wilaya Tizi-Ouzou weist eine hohe Prekarität auf; so werden in neun Kommunen 14 extreme Armutszonen registriert; vgl. Le Jeune Indépendant, Algier, 30.6.2007 (Tizi Ouzou compte au moins 14 poches de pauvreté).

<sup>11</sup> Vgl. Le Quotidien d'Oran, Oran, 14.10.2006 (46 communes crèvent la dalle).

den Wilayaten zementiert oder sogar vergrößert.<sup>12</sup> In der algerischen Presse wird an diesem Sachverhalt in den letzten Jahren zunehmend Kritik geübt<sup>13</sup> und die Probleme der Wasserversorgung, die territorial ungleiche medizinische Versorgung, die extremen Bildungsdisparitäten bis hin zur Tatsache, dass nur jeder zweite Einwohner von Tiaret alphabetisiert ist, und die aus diesen Defiziten resultierende Landflucht angeprangert. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass die Marginalisierung der Südterritorien, aber auch anderer Wilayate im Norden bei einem sowieso nur schwach ausgeprägten staatsbürgerlichen Empfinden die generelle inneralgerische Nord-Süd-Kluft verschärft und die nationale Kohäsion bedrohen kann.<sup>14</sup> Ansätze zur (militanten) Durchsetzung von Lokal- bzw. Regionalinteressen hat es seit 2004 in Form des *Mouvement des Enfants du Sud pour la Justice* (MSJ; Bewegung der Kinder des Südens für Gerechtigkeit)<sup>15</sup>, des *Mouvement Citoyen de Ouargla* (Bewegung der Bürger Ouarglas) oder des seit Frühjahr 2001 aktiven *Mouvement pour l'Autonomie de la Kabylie* (MAK; Bewegung für die Autonomie der Kabylei)<sup>16</sup> gegeben, auch wenn diese Bestrebungen bislang keine Massen mobilisieren konnten und ihre Initiatoren massiver Repression ausgesetzt waren.<sup>17</sup> Ein Indikator für Unzufriedenheit sind sie aber allemal. Dies gilt auch für die spontanen sozialen Proteste, die landesweit in den letzten Jahren mit sich häufender Tendenz um sich greifen<sup>18</sup> und vereinzelt sogar wie zuletzt in Sidi Aissa am 6. August 2008 zu Todesfällen unter den in

---

<sup>12</sup> In- und ausländische Investoren haben an dieser Entwicklung ihren Anteil, denn von den zwischen 2002 und 2006 bewilligten 23.034 Investitionsprojekten wurden 78 % in Nordalgerien, aber nur 10 % auf den Hochebenen und 12 % in den Südterritorien umgesetzt; vgl. *Annuaire Algérie 2006*, a.a.O. (Anm. 5, S. 52). Die marktfernen Wilayate wie Béchar fragen deshalb zu Recht „Où sont passés les investisseurs?“ (*La nouvelle République*, Algier, 16.1.2007).

<sup>13</sup> Beispiele: Larbi Abid in *www.santetropicale*, 28.6.2006 (*Le déficit en médecins spécialistes dans le Sud et les Hauts Plateaux*); *Liberté*, Algier, 6.5.2008 (*L'analphabétisme en progression dans les zones rurales*); an konkreten Beispielen wie z.B. der kabyllischen Gemeinde Seddouk (Wilaya Béjaïa) wird nachgewiesen, an welchem „totem Punkt“ die Lokalentwicklung angekommen ist; *Le Courrier de Kabylie*, Tizi-Ouzou, 22.2.2008 (*Seddouk, le développement au point mort*).

<sup>14</sup> Vgl. *www.toutsurlalgerie.com*, 26.5.2008 (*La fracture algérienne Nord-Sud: le vrai danger qui menace la cohésion nationale*).

<sup>15</sup> Zum Prozeß gegen Mitglieder des MSJ vgl. *El Watan*, Algier, 30.11.2004 (*Mouvement des enfants du Sud pour la justice*).

<sup>16</sup> Vgl. *www.makabylie.info*.

<sup>17</sup> *Le Soir d'Algérie*, Algier, 26.10.2004 (*Ouargla: Lourdes peines contre les animateurs du mouvement citoyen*).

<sup>18</sup> Vgl. *Le Soir d'Algérie*, Algier, 29.5.2008 (*Elle touche de plus en plus de régions. L'émeute comme ultime recours*); vgl. auch das umfangreiche Dossier zu den seit 2005 vorgefallenen Protesten unter: *www.algeria-watch.org/fr/article/pol/revolte/emeutes\_2005.htm*.

der Regel jugendlichen Protestierenden führen.<sup>19</sup> Ursache der Proteste sind u.a. konkrete Versorgungsdefizite (von Wasser; Brot, Butangas usw.), die undurchsichtige Vergabe von Sozialwohnraum, die Unfähigkeit der Lokalverwaltung zur Lösung örtlicher Probleme oder auch der generelle Frust besonders der Jugendlichen und jungen Erwachsenen über Arbeitslosigkeit, Marginalisierung und fehlende Zukunftsperspektiven. Allein hieraus erwächst aus sicher- und stabilitätspolitischen Gründen ein hoher Handlungsbedarf im Bereich „Kampf gegen Armut und soziale Exklusion“.<sup>20</sup>

## 2. Regionale Disparitäten: Vielfältiger Handlungsbedarf

Die existierenden regionalen Ungleichgewichte und die Armutproblematik blieben den algerischen politischen Entscheidungsträgern, in erster Linie Staatspräsident Bouteflika<sup>21</sup> und die Regierung, natürlich nicht verborgen, zumal auch staatliche Einrichtungen wie der *Conseil National Economique et Social* (CNES; Nationaler Wirtschafts- und Sozialrat) wie zuletzt in seinem im Juli 2008 veröffentlichten „Nationalen Bericht zur menschlichen Entwicklung 2007“ explizit auf die Disparitäten und die ungleiche Verteilung der „Früchte der Entwicklung“ hinwies.<sup>22</sup> Zwei Beispiele: Während im Großraum Algier ein Arzt auf 416 Personen entfalle, falle in den Südtterritorien ein Arzt auf 2.109 Personen; während es im Großraum Algier 15 Universitäten gäbe, hätten 40 Wilayate zusammen gerade 58 Universitäten.

Präsident Bouteflika reagierte auf den offensichtlich gewordenen Handlungsbedarf in den letzten Jahren mehrgleisig:

- Je nach Anlaß sprach sich Präsident Bouteflika zugunsten der Entwicklung jener Sektoren aus, die er auf seinen Inspektionsreisen als unterentwickelt registrierte;

<sup>19</sup> Vgl. [www.rue89.com](http://www.rue89.com), 11.8.2008 (Quatre morts à Sidi Aïssa: L'Algérie à l'ère des microrévoltes).

<sup>20</sup> In diese Strategie des Kampfes gegen Armut ist seit Januar 2003 auch die UNDP einbezogen; vgl. [www.dz.undp.org/Projets\\_Cooperation/projets\\_PNUD/Appui\\_lutte\\_pauvrete.htm](http://www.dz.undp.org/Projets_Cooperation/projets_PNUD/Appui_lutte_pauvrete.htm)

<sup>21</sup> Erste Amtsperiode 1999-2004; zweite Amtsperiode 2004-2009.

<sup>22</sup> Der CNES kritisierte in seinem Bericht vor allem die Defizite und damit die regionalen Unterschiede im Bildungs- und Gesundheitswesen (S. 53-70); hinsichtlich anderer Problemfelder lag er aber eher auf der Regierungslinie und vertrat die Meinung, „alles ist in Ordnung“ („tout va bien“). Der Volltext des Berichts findet sich unter [www.cnes.dz](http://www.cnes.dz); der CNES unterscheidet in seiner Untersuchung sechs „Regionaleinheiten“ (Wilaya Algier; zwei Einheiten in Nordalgerien; zwei Einheiten für die Hochebenen; zwei Einheiten für die Südalgerien). Vgl. RNDH 2007, Algier 2008, S. 54; vgl. auch *La Tribune d'Algérie*, Algier, 31.7.2008 (Rapport 2007 du CNES).

anlässlich eines Besuches in Oran im Juli 2007, wo er die Existenz zahlreicher Bidonvilles zur Kenntnis nahm/nehmen mußte, warf er den Verantwortlichen massive Versäumnisse vor und ordnete die Ausmerzungen der Elendsviertel an – allerdings ohne die entsprechenden strukturellen Dysfunktionalitäten in Betracht zu ziehen, so dass die Aufforderung zwar nicht folgenlos blieb, aber längst nicht mit großem Eifer in Angriff genommen wurde. Nach der Vorstellung der Jahresbilanz 2007 des Wohnungsbauministers Moussa, die Präsident Bouteflika insbesondere hinsichtlich der Modernisierung der Städte für ungenügend einstufte, trat er für umgehende Abhilfe ein – ohne Rücksicht auf die Probleme, die einer schnellen operativen Umsetzung entgegenstehen.

- Kritik an den schlechten Leistungen der Ministerien und damit auch der unzureichenden Regionalentwicklung folgte im Juli 2008 in Reden vor dem Ministerrat (23. Juli) bzw. vor den versammelten Bürgermeistern der 1.541 Kommunen (26. Juli). Diese Kritik griff die Beunruhigung Bouteflikas über die regionalen Ungleichgewichte auf, die dieser erstmals im September 2006 in einem Interview mit der algerischen Nachrichtenagentur APS formulierte<sup>23</sup> und mündete einmal mehr in ministerielle Arbeitsaufträge<sup>24</sup> zur landesweiten Verbesserung der Infrastruktur und der Lebensbedingungen der Bevölkerung sowie zur Optimierung der bisherigen Maßnahmen.
- Alarmiert durch die steigende Anzahl algerischer jugendlicher Harragas<sup>25</sup> und Selbstmordattentäter in den Reihen der islamistischen *GSPC/al-Qaida im islamischen Maghreb* kündigte Präsident Bouteflika zudem in seiner Rede am 23. Oktober 2007 eine neue Jugendpolitik und verbesserte Beschäftigungsfördermaßnahmen für junge Erwachsene an, weil dieses Bevölkerungssegment das höchste Protest- und Destabilisierungspotential besitzt und folglich besonderer Beobachtung bedarf.<sup>26</sup>

Die Sensibilität der Staatsführung für die regionalen Entwicklungsdefizite kann damit unterstellt werden wie auch die Einsicht, dass Hilfsprogramme zur Reduzierung der regionalen Disparitäten und der sektoriellen Defizite eingeleitet werden müssen.

---

<sup>23</sup> Vgl. zum Interview El Watan, Algier, 18.9.2006 (Interview: Bouteflika s'inquiète au sujet des déséquilibres régionaux).

<sup>24</sup> Vgl. Jeune Afrique, Paris, 27.7.2008 (Algérie: Forcing présidentiel).

<sup>25</sup> Illegale Migranten, die alle Brücken hinter sich abreißen (verbrennen; arabisch: harraga)

<sup>26</sup> Vgl. den nachfolgenden Beitrag von Mohamed Saïb Musette.

Die 1999 im Rahmen des präsidentiellen Wahlprogrammes von Bouteflika angekündigten Regionalentwicklungsmaßnahmen mündeten seither in zahlreiche Einzelinitiativen. An der Umsetzung dieser Initiativen waren und sind eine Vielzahl algerischer Behörden beteiligt; die folgenden Ausführungen beschreiben die involvierten Behörden und geben einen Überblick über die diversen (Entwicklungs-)Programme, die sowohl einen sektoriellen als auch einen regionalen Zuschnitt haben. Die Regionalentwicklungsmaßnahmen haben dabei nicht nur große Fehlentwicklungen der sozialistischen Ära (1970/1980er Jahre) zu korrigieren, sondern auch die negativen sozioökonomischen Folgen der „schwarzen Dekade“ (bewaffnete Auseinandersetzungen mit islamistischen Gruppen in den 1990er Jahren) zu beseitigen. Begünstigt wird dieser entwicklungspolitische „Aufholprozess“ durch die in den letzten Jahren drastisch angestiegenen Erdöleinnahmen (2007: 55,4 Mrd. \$; 2008: rund 60 Mrd. \$), die den in Angriff genommenen Wirtschafts- und Entwicklungsprogrammen einen soliden finanziellen Unterbau verschaffen:

- 2001-2004: *Plan de Soutien à la Relance Economique* (PSRE), in dessen Rahmen 7 Mrd. \$ in Infrastrukturprojekte flossen; Ziel des PSRE war es, mit 16.000 Projekten in 20 Sektoren besonders die in den 1990er Jahren aufgetretenen sozialen Ungleichheiten zu korrigieren,
- 2005-2009: *Plan de Consolidation de la Croissance Economique* (PCCE; Plan zur Konsolidierung des Wirtschaftswachstums; auch „Plan de Soutien à la Relance Economique II“ oder „algerischer Marshallplan“ genannt) mit einem Volumen von ursprünglich 55 Mrd. \$, das inzwischen auf 65 Mrd. \$ aufgestockt wurde. Der PCCE hat sechs Prioritäten: die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung einschließlich eines umfassenden Wohnungsbauprogrammes (25 Mrd. \$), die Entwicklung der Infrastruktur, darunter als Priorität der Bau der Ost-West-Autobahn (22 Mrd. \$), die bevorzugte Förderung der Hochebenen und der Südtterritorien (10 Mrd. \$), die allgemeine Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung (4 Mrd. \$), die Modernisierung des öffentlichen Dienstes (3 Mrd. \$) und die massive Verbreitung neuer Informationstechnologien (1 Mrd. \$), wobei die mit der Umsetzung betrauten Organe die zuständigen Ministerien waren/sind,<sup>27</sup>

### 2.1. Die Aufgabe „*Aménagement du territoire*“ und Landesentwicklung

Während die Aufgabe der Landes- und Infrastrukturentwicklung seit der Unabhängigkeit Algeriens 1962 prinzipiell jedem Ministerium für seinen jeweils spezifischen Ressortbereich obliegt, ist die Aufgabe (der demographische Entwicklungen einbeziehenden) Raumordnungspolitik,<sup>28</sup> also der übergreifenden Steuerung der Siedlungs- und Entwicklungsprozesse auf dem gesamten Staatsterritorium, neueren Datums und geht auf das Jahr

<sup>27</sup> Eine detaillierte Übersicht über die geplanten Ausgaben findet sich im *Annuaire Algérie 2006*, Algier 2007, S. 22-29; vgl. auch Arabies, Paris, November 2006 (*Les grands travaux du président*); Jeune Afrique, Paris, 29.6.2008 (*Algérie: Infrastructures – Les grands moyens*).

<sup>28</sup> Ziel der Raumordnungspolitik als Entwicklungsstrategie für Städte und Regionen ist die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen Algeriens.

1994 zurück. Unter der Regierung Sifi wurde mit Exekutivdekret Nr. 94-240 vom 10. August 1994<sup>29</sup> erstmals ein Ministerium<sup>30</sup> mit der Aufgabe der Raumordnung betraut und sollte gemäß Artikel 2 die notwendigen institutionellen Maßnahmen einleiten als auch die erforderlichen Raumentwicklungspläne (nationale und regionale Ebene) konzipieren und deren Umsetzung überwachen. Drei Jahre später wurde schließlich mit Exekutivdekret Nr. 97-239 vom 30. Juni 1997 die unter der Aufsicht des Ministeriums stehende *Agence Nationale d'Aménagement du Territoire* (ANAT; Nationale Agentur für Raumordnung) gegründet, die als operatives Organ des Ministeriums für Raumordnung, Umwelt und Tourismus (MATET) fungiert und für die Ausarbeitung und Umsetzung der Raumordnungspläne zuständig ist. Arbeitsgrundlage ist das am 12. Dezember 2001 in Kraft getretene und 62 Artikel umfassende Gesetz Nr. 01-20 bezüglich der Raumordnung und nachhaltigen Entwicklung des Staatsterritoriums.<sup>31</sup> Der Gesetzgeber legte darin die Hierarchieebenen und Sektoralbereiche fest, für die vom Ministerium Raumordnungspläne erstellt werden sollen; dies sind

- auf *nationaler Ebene* gemäß Artikel 7 das umfassende und auf 20 Jahre angelegte *Schéma National d'Aménagement du Territoire* (SNAT; Nationaler Masterplan für Raumordnung), das die Belange, Sensibilitäten und Entwicklungsprobleme spezifischer Zonen berücksichtigen soll; hierzu zählen gemäß Artikel 12 folgende Zonen: die Küstenzone (Litoral),<sup>32</sup> die Bergregionen, die Hochebenen und die Steppe, die Südterritorien, die Grenzregionen und die Wirtschaftsförderzonen.
- auf *regionaler Ebene* die entsprechenden regionalen Masterpläne SRAT (*Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire*); Artikel 48 definiert die neun Regionen, für die als Ergebnis der abgehaltenen Regionalkonferenzen (Teilnehmer: alle betroffenen Seiten) Masterpläne aufgestellt werden sollen:

*Norden-Zentrum*: die Wilayate Algier, Tipaza, Boumerdès, Blida, Tizi-Ouzou, Bouira, Médéa, Ain Defla, Béjaia;

*Norden-Ost*: die Wilayate Constantine, Mila, Jijel, Annaba, Skikda, El Tarf,

*Norden-West*: die Wilayate Oran, Tlemcen, Sidi Bel Abbes, Ain Temouchent, Mostaganem, Mascara, Relizane

---

<sup>29</sup> Vgl. den Text des Dekrets im algerischen Staatsanzeiger JORA, Algier, 17.8.1994.

<sup>30</sup> Das *Ministère de l'Équipement* (Ministerium für Ausrüstung) wurde zum *Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire* (Ministerium für Ausrüstung und Raumordnung) erweitert; spätere Umstrukturierungen und neue Zuständigkeiten (für Umwelt und Tourismus) folgten; Details zu den Aktivitäten des heutigen *Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme* (MATET) finden sich unter [www.matet.dz](http://www.matet.dz); vgl. auch das Organigramm der für die Raumordnungspolitik zuständigen Generaldirektion des Ministeriums unter [www.matet.dz/pdf/organigramme/Org\\_Amenagement.pdf](http://www.matet.dz/pdf/organigramme/Org_Amenagement.pdf).

<sup>31</sup> Inhaltlich unvollkommene Vorgängergesetze waren Gesetz Nr. 87-03 vom 27.1.1987 bzgl. der Raumordnung und dessen Modifikation mit Gesetz Nr. 90-29 vom 1.12.1990.

<sup>32</sup> Wegen der Bedeutung der Küstenzone mit ihrer hohen Bevölkerungskonzentration soll hierfür ein separater Masterplan, *Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral*, aufgestellt werden.

*Hochebenen-Zentrum:* die Wilayate M'Sila, Djelfa, Laghouat

*Hochebenen-Ost:* die Wilayate Bordj Bou Arreridj, Sétif, Batna, Oum El-Bouaghi, Khenchela, Tébessa

*Hochebenen-West:* die Wilayate Tiaret, Saida, Tissemsilt, Naama, sowie die Regionen

*Süden-Ost, Süden-West und „Tiefer Süden“* (Grand Sud).

- auf *Wilaya-Ebene*, d.h. für jedes der 48 Wilayate ein Raumordnungsplan PATW (Plan d'Aménagement du Territoire du Wilaya), wobei eigene Unterpläne für die Raumordnung der in Artikel 3 definierten Metropolregionen,<sup>33</sup> die Masterpläne für die Metropolregionen SDAAM (Schéma Directeurs d'Aménagement d'Aires Métropolitaines), aufgestellt werden sollen;
- auf *sektorieller Ebene* die Masterpläne für große Infrastrukturprojekte und kollektive Dienstleistungen (Schémas Directeurs des Grandes Infrastructures et Services Collectifs), die gemäß Artikel 22 für 19 Sparten aufgestellt werden sollen, u.a. für Wasser, Transportsysteme (Straßen, Eisenbahn, Flughäfen, Seehäfen), Agrarentwicklung, das Energienetz, die Telekommunikation, Gesundheit, Tourismus, Sport, die Industriezonen, Naturschutzgebiete und die Antikenstätten.<sup>34</sup>

Die Ausarbeitung der Raumordnungspläne sowie ihre Evaluierung und Weiterentwicklung wurde gemäß Artikel 21 des Gesetzes einem Nationalen Rat für Raumordnung und nachhaltige Entwicklung des Territoriums, dem *Conseil National de l'Aménagement et du Développement Durable du Territoire* (CNADDT), übertragen, der letztendlich auch die Arbeit des Ministeriums und der ANAT überwacht. Der rund 40köpfige CNADDT wurde per Exekutivdekret am 25. Oktober 2005<sup>35</sup> gegründet und umfaßt abgesehen vom Innen-, Verteidigungs- und Finanzminister zahlreiche weitere Minister und Vertreter von Fachinstitutionen. Die Hauptaufgabe des CNADDT ist es, die langfristig umzusetzende Territorialentwicklungsstrategie festzulegen und über ihre innere Kohärenz zu wachen.

„SNAT 2025“: Der seit 2005 vom Ministerium ausgearbeitete und im April 2007 von der Regierung,<sup>36</sup> im Juni vom Parlament und vom CNADDT gebilligte erste Raumordnungsplan SNAT 2025 enthält unter Berücksichtigung von vier Direktiven (1. Rücksichtnahme auf die Nachhaltigkeit der Ressourcen; 2. neue Ausbalancierung des Territoriums; 3. Stärkung der Attraktivität der Gebietseinheiten; 4. Gleichstellung von Stadt und Land) die im Gesetz vorgeschriebenen instrumentellen Pläne, also neun SRAT, 48 PATW, vier

<sup>33</sup> Als „Metropole“ gelten laut Gesetz Städte mit über 300.000 Einwohnern; als Metropolregion („aire métropolitaine“) wird jenes Territorium bezeichnet, das für die Entwicklung der Metropole insgesamt in Betracht gezogen werden muß; gegenwärtig gibt es in Algerien vier Metropolregionen: Algier, Oran, Annaba und Constantine.

<sup>34</sup> Die Details zu den „Schémas Directeurs“ finden sich im Gesetz in den Artikeln 24-39.

<sup>35</sup> Vgl. Staatsanzeiger JORA, 2.11.2005, S. 13-15.

<sup>36</sup> Vgl. Liberté, Algier, 11.4.2007 (Hier en Conseil de Gouvernement: Examen du Schéma national d'aménagement du territoire).

SDAAM und 19 sektorspezifische Masterpläne (Schémas Directeurs Sectoriels).<sup>37</sup> Der „SNAT 2025“ ist auf schnelle Aktion bzw. sichtbare Arbeitsergebnisse ausgerichtet („SNAT – orienté vers l’action“). Die Pläne sollen in zwei Hauptphasen umgesetzt werden (1. Phase 2007-2015 mit Schwerpunkt auf großen Infrastrukturprojekten; 2. Phase 2015-2025 mit Schwerpunkt auf Ergänzungsprojekten) und spiegeln sich in einzelnen Aktionspaketen, u.a. der geplanten Autobahn auf den Hochebenen, der Errichtung neuer Industriezonen, dem Konzept der „neuen Städte“ („villes nouvelles“, s.u.) wider. Primäres Ziel des SNAT ist aber die langfristige Neu- und Umverteilung der Bevölkerung entlang dem Stichwort „Wiederbesiedelung der Wüste“,<sup>38</sup> also die Entlastung der überbevölkerten Küstenzone durch die Um- und Ansiedlung von Küstenbewohnern insbesondere in neuen Städten auf den Hochebenen.<sup>39</sup> Dieses Szenario wurde erstmals in einer Studie des MATET aus dem Jahre 2005 („L’Algérie de 2020“) entwickelt, wo eine Ansiedelung von 3 Mio. Einwohnern auf den Hochebenen anvisiert wurde, um die Metropolregionen der Küste – vor allem Algier mit seiner ungünstigen Topographie – vor dem Kollaps zu bewahren.<sup>40</sup>

## 2.2. Lokalverwaltung und Dekonzentrationsansätze

Innerhalb der SNAT-Direktive zur neuen Ausbalancierung des Territoriums spielt auch die Entzerrung von Wirtschaftsaktivitäten und die administrative Dekonzentration eine wichtige Rolle. Letztere ist eine Strategie, die bereits früher parallel zur Bevölkerungsentwicklung in Algerien zum Tragen kam und sich in der Erhöhung der Verwaltungseinheiten niederschlug, damit eine bestimmte Ratio von Einwohnern pro Verwaltungsbezirk nicht überschritten wird. So wurden die 1962 von der französischen Kolonialverwaltung übernommenen Verwaltungseinheiten der 15 Départements (1968 in Wilaya umbenannt) 1974 auf 31 und 1984 auf 48 Wilayate aufgestockt, ohne dass allerdings die erhofften Verbesserungseffekte eingetreten wären.

Die heutige hierarchische Verwaltungsgliederung<sup>41</sup> auf der Basis von 48 Wilayaten, 553 Dairaten (Bezirke) und 1.541 Kommunen ist als Folge des hohen jährlichen Bevölke-

<sup>37</sup> Vgl. die Zusammenfassung des SNAT 2025 unter: [www.matet.dz/pdf/snat.pdf](http://www.matet.dz/pdf/snat.pdf).

<sup>38</sup> Jeune Afrique, Paris, 13.4.2008 (Repeupler le désert).

<sup>39</sup> Im SNAT heißt es als Leitlinie zu diesem Aspekt: „Freinage de la littoralisation et l’équilibre du littoral, option „Hauts-Plateaux“, option „développement du Sud“.

<sup>40</sup> Vgl. Le Quotidien d’Oran, Oran, 14.12.2005 (Deux scénarios pour l’aménagement du territoire).

<sup>41</sup> Die Aufgliederung der territorial unterschiedlich großen Wilayate in Dairate erfolgte ungleich; die meisten Wilayate verfügen über zehn Dairate, Wilaya Tindouf ist zugleich Daira; die Wi-

rungswachstums von durchschnittlich 2,28 % (1989-1998) und von 1,62 % (1999-2007) bzw. des Anstiegs der absoluten Bevölkerungszahl von 22.714.320 (1987) über 29.272.343 (1998) auf 34.800.000 Einwohner (2007) zwangsläufig immer „bürgerferner“ geworden, so dass seit 2001 im Innenministerium erneut über eine Verwaltungsneugliederung (Gründung neuer Wilayate, Dairate und Kommunen) und zugleich eine Reform des Wilaya- und des Gemeindegengesetzes (*Code de la Wilaya/Code de la Commune*)<sup>42</sup> nachgedacht wurde. Die von Innenminister Zerhouni noch im Januar 2008 vorgeschlagene und befürwortete Aufstockung der Wilayate von 48 auf 65 ist allerdings im August 2008 (nach Vorlage der Daten des Bevölkerungszensus vom April 2008) zugunsten einer Interimslösung aufgegeben worden. Demnach werden in besonders bevölkerungsreichen Zonen bis September 2008 (spätestens jedoch bis Jahresende 2008) 95 Dairate in den Rang von „delegierten Wilayaten“ (*wilayas déléguées*) aufgewertet. Die ausgewählten Dairate werden folglich von der zuständigen regionalen Wilayatsverwaltung administrativ begleitet und in der Übernahme der Wilayatsfunktionen geschult, um dann nach einer erfolgreich abgeschlossenen Übergangszeit in den Rang eines vollwertigen Wilaya erhoben zu werden.<sup>43</sup>

Bislang keine große Rolle spielt in der Regionalentwicklung die tatsächliche Dezentralisierung von Aufgaben bzw. die stärkere partizipative Einbindung nachgeordneter Verwaltungseinheiten in Entscheidungsprozesse und die Integration der Bevölkerung in die Ausgestaltung der Entwicklungsmaßnahmen. Die *Associations de Développement*, die als Vereinigungen eine entsprechende Funktion übernehmen sollen, sind erst im Aufbau begriffen. Landesweit werden derzeit rund 150 *Associations de Développement* unter Anleitung der dem Ministerium für nationale Solidarität unterstehenden *Agence de*

---

layate Tlemcen und Sétif haben jeweils rund 20 Dairate; jede Daira umfasst in der Regel zwei bis drei Kommunen; die gesetzliche Grundlage der Verwaltungsgliederung sind die 1967 verabschiedeten *Code de la Wilaya* (vgl. gültige Fassung vom Gesetz Nr. 90-09 vom 7.4.1990 unter: <http://lexalgeria.free.fr/wilaya.htm>) und *Code de la Commune* (vgl. gültige Fassung vom Gesetz Nr. 90-08 vom 7.4.1990 unter: <http://lexalgeria.free.fr/commune.htm>).

<sup>42</sup> Hauptpunkte waren zur Verbesserung der administrativen Steuerungsfähigkeit u.a. die Stärkung der Kompetenzen des Walis (der im Idealfall sechs bis sieben Jahre im Amt bleiben soll) und die Neuregelung von Aspekten der Lokalfinanzen; vgl. El Moudjahid, Algier, 1.3.2001 (Zerhouni: *L'administration locale connaît un grand sous-encadrement*); El Watan, Algier, 31.5.2005 (*Des pouvoirs élargis au profit du wali*). Die beiden Gesetzesmodifikationen liegen „seit längerem“ (Zerhouni im August 2008) vor, wurden aber bislang anderen Reformanliegen hinten angestellt.

<sup>43</sup> Vgl. Le Quotidien d'Oran, Oran, 6.8.2008 (95 Dairas seront promues en wilayas déléguées).

*Développement Social* (ADS; Agentur für soziale Entwicklung)<sup>44</sup> im Rahmen des EU-Projektes „ONG II“ mit elf Millionen Euro institutionell gefördert.<sup>45</sup>

### 2.3. Entwicklungsregionen

Innerhalb des von Präsident Bouteflika unterstützten SNAT gibt es – an frühere regionale Sonderprogramme für die Südtterritorien anknüpfend – verschiedene Landesteile, deren Problemvielfalt und Problemintensität durch besondere Entwicklungsbemühungen abgebaut werden sollen; hierzu zählen vor allem die Küstenzone, die umfangreichen Gebirgsregionen, die Hochebenen, die Südtterritorien sowie die vier Metropolregionen, in erster Linie die Großstadtentwicklungszone Algier. Hinzu kommen zwei „politische“ Sonderfälle, nämlich die Kabylei, die durch die Unruhen 2001-2004 stark gelitten hat,<sup>46</sup> sowie diejenigen nordalgerischen Wilayate (bzw. Kommunen), die in ihren Entwicklungsbemühungen durch terroristische Anschläge in den 1990er Jahren (Zerstörung von Infrastruktur) besonders zurückgeworfen wurden und deshalb im Rahmen der nationalen Versöhnungspolitik Sonderfördermittel einforderten.<sup>47</sup>

*Litoral:* Die Zersiedelung und ökologische Zerstörung der fruchtbaren Küstenzone ist in den letzten Jahren als Folge des Bevölkerungswachstums und der wirtschaftlichen Entwicklung in einem Ausmaß vorangeschritten, dass zum langfristigen Erhalt der kostbaren Agrarressource im Litoral dringende Schritte notwendig wurden. Der Staat hat deshalb erstmals am 5. Februar 2002 mit Gesetz Nr. 02-02 Vorschriften zum Schutz und der Wie-

---

<sup>44</sup> Vgl. zur Arbeit der ADS El Watan, 3.5.2006 (Agence de développement social).

<sup>45</sup> Algérie-dz.com, 12.8.2006 (Une aide de 11 millions d’euros); eine erste Tranche wurde zwischen 2001 und 2005 in Höhe von 4,9 Mio. Euro durch die EU für die Förderung von 76 Associations de Développement bewilligt.

<sup>46</sup> In der Kabylei, wo es historisch besonders viele Armutszonen gibt, wurde zusätzlich zu den terrorismusbedingten Schäden der 1990er Jahre durch die Unruhen 2001-2004 weitere staatliche Infrastruktur zerstört und kam die wirtschaftliche Entwicklung weitgehend zum Erliegen. Die Armut in den Gebirgsdörfern hat zu einer massiven Landflucht geführt, die seit 2008 durch ein Sonderprogramm zur ländlichen Entwicklung (7,8 Mrd. AD für die Region Tizi Ouzou) bekämpft werden soll; vgl. El Watan, Algier, 25.2.2008 (Tizi Ouzou: développement rural). Die in der Regierung vertretene Partei RND fordert darüber hinaus in einem an Präsident Bouteflika gerichteten Bericht einen Marshallplan für die Kabylei; vgl. Liberté, Algier, 27.2.2008 (Le RND veut un plan d’urgence pour la Kabylie).

<sup>47</sup> Im Rahmen der Bemühungen zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurden 2006 den 700 terrorismusgeschädigten Kommunen 4 Mrd. Dollar Sonderfördermittel zur Verfügung gestellt; die staatlichen Bemühungen werden durch die Europäische Union unterstützt, die am 5.4.2004 ein Kooperationsabkommen abgeschlossen hat, um sich bis Ende 2010 mit 30 Mio. Euro an der „réhabilitation des zones affectées par le terrorisme dans 6 wilayas du Nord Ouest de l’Algérie“ zu beteiligen; vgl. [www.deldza.ec.europa.eu/fr/ue\\_algerie/dossier12.htm](http://www.deldza.ec.europa.eu/fr/ue_algerie/dossier12.htm).

deraufwertung des Litoral erlassen<sup>48</sup> und im Rahmen der Bestimmungen zum Bodenschutz z.B. den Bau neuer Industriebetriebe verboten (Artikel 15). Das in Artikel 24 zur Einhaltung der gesetzlichen Regelungen vorgesehene *Commissariat National du Littoral* (CNL; Nationales Kommissariat für die Küstenregion) wurde mit Exekutivdekret Nr. 04-113 vom 13. April 2004 eingesetzt, seine interne Ordnung allerdings erst am 14. Januar 2006 vom MATET verabschiedet. Wenn auch noch wenig über die Arbeitseffektivität des Kommissariats ausgesagt werden kann, so ist es dennoch als Fortschritt zu bezeichnen, dass ein gesetzlicher und institutioneller Rahmen geschaffen wurde, dem der Schutz der Küstenzone obliegt. Zudem ist das Kommissariat ein wichtiger Ansprechpartner für die Entwicklungszusammenarbeit geworden.<sup>49</sup>

*Gebirgsregionen:* Analog zur Küstenzone wurde auch den ökologisch sensiblen und gefährdeten Gebirgsregionen (vorrangig der Tell- und Sahara-Atlas sowie des Hoggar-Gebirges) als wichtige Komponente der Förderung der ländlichen Entwicklung besondere Aufmerksamkeit zuteil, die sich in der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 04-03 vom 23. Juni 2004 zum Schutz der Gebirgsregionen (*Loi relative à la protection des zones de montagnes*)<sup>50</sup> niederschlug; das Gesetz begründete in Artikel 12 einen allerdings erst Ende September 2006 gebildeten *Conseil National de la Montagne* (CNM; Nationaler Rat für die Gebirgsregionen),<sup>51</sup> der im Rahmen der allgemeinen Raumordnungspolitik Maßnahmen zum Schutze der Gebirgsregionen ausarbeiten und deren Umsetzung überwachen soll. Die Gebirgsschutzprogramme sollen aus einem eigenen staatlich gespeisten *Fonds pour la Montagne* finanziert werden. Die Aktivitäten des CNM sollen in einem jährlichen Bericht erläutert werden; der erste Bericht ist allerdings noch nicht veröffentlicht worden.

*Hochebenen:* Die forcierte Entwicklung der Hochebenen (also vorrangig der Wilayate El Bayadh, Naâma, Saida, Tiaret, Djelfa, M'Sila, Batna, Khenchela, Tébessa sowie von Kommunen der Wilayate Tlemcen, Sidi Bel-Abbès, Bordj Bou Arréridj, Sétif, Oum El-Bouaghi, Médéa, Tissemsilt, Bouira, Mila und Souk Ahras) ist erst während der zweiten Amtszeit von Präsident Bouteflika (also ab 2004) als strategische Option profiliert in den Vordergrund gerückt. Ziel der speziellen Förderung der Hochebenen ist nicht nur die

---

<sup>48</sup> Vgl. Text des Gesetzes in: Staatsanzeiger JORA, Algier, Nr. 10, 12.2.2002, S. 18-22.

<sup>49</sup> Vgl. den Bericht des *Secrétariat du Fonds Français pour l'Environnement Mondial* zur Unterstützung des CNL vom Juli 2005 unter: [www.ffem.fr/jahia/webdav/site/ffem/users/administrateur/public/Rapport\\_Presentation\\_LittoralAlgerie.pdf](http://www.ffem.fr/jahia/webdav/site/ffem/users/administrateur/public/Rapport_Presentation_LittoralAlgerie.pdf).

<sup>50</sup> Text in: Staatsanzeiger JORA, Algier, Nr. 41, 27.6.2004.

<sup>51</sup> El Moudjahid, Algier, 27.9.2006 (Installation du Conseil National de la Montagne).

Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung vor Ort und die Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung<sup>52</sup>, sondern – und dies ist langfristig die wichtigere Komponente – die gezielte infrastrukturelle Aufwertung der Region zur Ansiedelung neuer Städte und Industrien, um die Küstenregion zu entlasten. Hauptinfrastrukturprojekte sind der Bau einer 1.330 km langen Autobahn auf der Hochebene (Baubeginn 2009) mit entsprechenden Anschlüssen an die in der Küstenzone verlaufende Ost-West-Autobahn, durch die allein direkt 150.000 Arbeitsplätze generiert werden sollen,<sup>53</sup> der Bau zahlreicher Staudämme und die Errichtung von mindestens 500.000 Wohnungen. Daneben sollen in den kommenden Jahren (bis 2028) auf der im Unterschied zur Küstenzone kaum erdbebengefährdeten Hochebene zehn Atomkraftwerke zur Energiesicherung gebaut werden.<sup>54</sup> Die verschiedenen Programme zur Entwicklung der Hochebenen und dort anzusiedelnde Industrieprojekte sollen, soweit dies nicht aus anderen Haushaltstiteln erfolgt, durch einen staatlich gespeisten *Fonds Spécial pour le Développement Economique des Hauts Plateaux* (Spezialfonds zur wirtschaftlichen Entwicklung der Hochebenen)<sup>55</sup> finanziert werden; dieser Fonds wurde mit Exekutivdekret Nr. 06-486 vom 23. Dezember 2006 geschaffen. Derzeit sind – begünstigt vom Anstieg der Deviseneinnahmen – innerhalb des Plans zur Konsolidierung des Wirtschaftswachstums PCCE 2005-2009 mindestens 605 Mrd. AD für die fünf Unterprogramme (Verbesserung der Lebensbedingungen; Wirtschaftsförderung; kommunale Entwicklungsprogramme; Stärkung der staatlichen Dienstleistungen; Neue Städte) vorgesehen.<sup>56</sup>

*Südterritorien:* Die Südterritorien („Le Grand Sud“) – also die Wilayate Adrar, Illizi, Tamanrasset und Tindouf – sind historisch betrachtet diejenige Teilregion Algeriens, die wegen ihrer isolierten innersaharischen „Insellage“ und ihrer Heterogenität am längsten einer Sonderförderung unterlag. Das erste Förderprogramm wurde vom Ministerrat im November 1966 in Ouargla als *Programme Spécial de Développement des Régions Sahariennes* beschlossen und über das *Programm von Tamanrasset* (mit einem damals be-

---

<sup>52</sup> Die Presse warnt z.B. vor dem stabilitätsgefährdenden Ungleichgewicht in der Region, das seine Ursache darin hat, dass die Bevölkerung auf den Hochebenen schneller wächst als die Kapazität zur Schaffung neuer Arbeitsplätze; dennoch biete langfristig die Region große Entwicklungsmöglichkeiten; vgl. Liberté, Algier, 24.2.2008 (Déséquilibre du développement des Hauts-Plateaux).

<sup>53</sup> Details El Moudjahid, Algier, 5.7.2008 (L'autoroute des Hauts-Plateaux sera lancée en 2009).

<sup>54</sup> Details L'Expression, Algier, 10.1.2008 (10 réacteurs prévus dans les Hauts-Plateaux).

<sup>55</sup> In den Fonds sollen laut Art. 4 des Gründungsdekretes jährlich 3 % der Erdölsteuereinnahmen fließen.

<sup>56</sup> Details Jeune Afrique, Paris, 29.11.2006 (Hauts-Plateaux: La patrie reconnaissante); Annuaire Algérie 2006, a.a.O. (Anm. 5).

achtlichen Umfang von 7 Mrd. AD) und Sonderförderungen im Rahmen der Entwicklungspläne bis in die Gegenwart fortgesetzt.<sup>57</sup> Seit 1995 wird die Entwicklung der Südtterritorien allerdings weniger erratisch als in den Vorjahren umgesetzt und zieht nach einer anfänglichen Konzentration auf die Wilayate Tindouf, Adrar, Tamanrasset und Illizi seit Ende der 1990er Jahre auch die anderen saharisch geprägten Wilayate Béchar, Biskra, El Oued, Ouargla, Ghardaia und Laghouat in die strategische Projektentwicklung mit ein.<sup>58</sup> Als Finanzierungsinstrument wurde mit Exekutivdekret Nr. 98-172 vom 20. Mai 1998<sup>59</sup> ein *Fonds Spécial de Développement des Régions du Sud* (FSDRS; Entwicklungsfonds für den Süden) geschaffen, der die Entwicklung der Region steuern und umsetzen soll; die Finanzmittel des Fonds bestehen aus Sondermitteln für die Saharaentwicklung und regulären Haushaltsmitteln (in Höhe von 2 % der Erdölsteuereinnahmen). Für den Zeitraum 2006-2009 wurden vom Ministerrat am 14. Januar 2006 neben den regulären Entwicklungskreditlinien in Höhe von 300 Mrd. AD für das Sonderentwicklungsprogramm der Südwilayate weitere 377 Mrd. AD bereitgestellt, davon 269 Mrd. AD für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (Bau von mindestens 60.000 Wohnungen; Wasserversorgung, vor allem von Tamanrasset durch den Bau einer 700 km langen Wasserpipeline<sup>60</sup> zwischen Tamanrasset und In Salah; Schulinfrastruktur; Sporthallen usw.), 74 Mrd. AD für die Wirtschaftsförderung (u.a. Ausbau des Straßennetzes und Fertigstellung der Transsahara-Straße nach Mali und Niger; Entwicklung von Industriezonen)<sup>61</sup> und 20 Mrd. AD für die Verbesserung der Verwaltung.<sup>62</sup> Diese Sonderinvestitionen haben sicherlich zu einem „Erwachen des Grand Sud“<sup>63</sup> beigetragen, allerdings ist noch vollkommen offen, ob die damit angestrebten Ziele erreicht werden und insbesondere die inneralgerische Nord-Süd-Kluft signifikant verringert werden kann.

---

<sup>57</sup> Zur historischen Dimension der algerischen Saharaförderung vgl. im Detail Mattes, Hanspeter: Der algerische „Grand Sud“. Politische und ökonomische Entwicklung im Sahararaum und grenzüberschreitende Faktoren, in: Wuqûf, Hamburg, Band 6, 1992, S. 169-258.

<sup>58</sup> Vgl. zu den Problemen in der algerischen Sahararegion und den geplanten Projekten der Regierung den im April 2001 vorgelegten detaillierten und aufschlussreichen „Plan Sud“, konsultierbar unter: [www.cg.gov.dz/dossiers.htm](http://www.cg.gov.dz/dossiers.htm).

<sup>59</sup> Ergänzt mit Exekutivdekret Nr. 06-485 vom 23.12.2006, in: Staatsanzeiger JORA, Algier, Nr. 84, 24.12.2006.

<sup>60</sup> Zu diesem Projekt wurde von Präsident Bouteflika Anfang Januar 2008 persönlich der Startschuß gegeben.

<sup>61</sup> Die 2007 vereinbarte Transsaharagaspipeline TSGP Lagos–Algier (Fertigstellung 2015) wird anders als die Straßenverbindung („Transsaharienne“) nur geringe wirtschaftliche Sekundäreffekte entwickeln.

<sup>62</sup> Eine genauere Aufschlüsselung der Ausgaben in jedem der drei Hauptbereiche findet sich in: *Annuaire Algérie 2006*, a.a.O. (Anm. 5), S. 30.

<sup>63</sup> *Jeune Afrique*, Paris, 13.1.2008 (Algérie: Quand le Grand Sud s'éveillera).

*Großstadtentwicklungszonen:* Die Entwicklung der vier Großstadtentwicklungszonen Algier, Oran, Annaba und Constantine ist so zentral, dass dafür bis Ende 2008 eigene Raumentwicklungspläne (SDAAM) aufgestellt werden sollen, deren Ziele darin bestehen, die Bodennutzung zu regeln (Festlegung der Flächen für industrielle, agrarische Nutzung und für Wohnbebauung) sowie die großen Infrastrukturprojekte zu planen und dabei die Auflagen des inzwischen verabschiedeten Gesetzes zum Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung<sup>64</sup> einzuhalten. Die (Neu-)Konzeption des Metro-, Straßenbahn- und Busnetzes der Großstadt Algier oder die Ausweisung der Fläche für das 2008 in Angriff genommene Moscheeprojekt in Algier gehören damit genauso zum Aufgabenbereich des SDAAM (Algier) wie die Steuerung des stadtverschönernden, von der VAE-Gruppe *Emaar* mit 28 Mrd. \$ finanzierten Stadtentwicklungsprojektes *Alger-Baie*<sup>65</sup> oder die Umsiedelung der zahlreichen Bidonvillesbewohner im Umfeld der Hauptstadt bzw. die Eindämmung der städtebaulichen Anarchie.<sup>66</sup> Die Aufgabe, landesweit die Bidonvilles in den Griff zu bekommen, stellt dabei mit die größte Herausforderung dar. Ein juristischer Rahmen in Form eines Gesetzes (Code de la Ville) lässt bislang aber auf sich warten.

#### 2.4. Aktive Raumordnungspolitik

Die (politische) Direktive an die Raumordnungspolitik zur Entzerrung der Bevölkerungsagglomerationen und der Wirtschaftskonzentration in der Küstenzone (Metropolregionen Algier, Oran und Annaba) hat innerhalb des SNAT 2025 zu einer doppelten aktiven räumlichen Gestaltungspolitik geführt: 1. der Weiterentwicklung des Konzepts zum Bau neuer Städte in den semi-ariden Gebieten südlich der fruchtbaren Küstenzone und zum Aufbau neuer „Regionalmetropolen“<sup>67</sup> sowie 2. der Ausweisung und dem Ausbau neuer industrieller Wirtschaftszonen.

<sup>64</sup> Vgl. Gesetz Nr. 03-10 vom 19.7.2003 (Loi relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable), in: Staatsanzeiger JORA, Algier, Nr. 43, 20.7.2003, S.6-19.

<sup>65</sup> Vgl. zu diesem Megaprojekt Liberté, Algier, 17.12.2007 (Alger à l'horizon 2011).

<sup>66</sup> Dies ist allerdings kein Phänomen, das nur in den vier Metropolregionen auftritt. Städtebauliche Anarchie und Verfall breiten sich auch unter den 600 mittleren und kleinen Städten aus; vgl. als aktuelles Beispiel Le Courier, Algier, 25.5.2008 (El Harrach – La ville se clochardise); Bidonvilles verbreiten sich immer noch wie Champignons; vgl. L'Expression, Algier, 18.5.2008 (Des bidonvilles comme des champignons). Nach Angaben des Ministers für Wohnungs- und Städtebau Nouredine Moussa vom 13.5.2008 sollen deshalb in den nächsten Jahren landesweit 300 Mrd. AD in Projekte zur Verbesserung der Lebensqualität in den Städten und Dörfern investiert werden, um soziale Spannungen zu reduzieren.

<sup>67</sup> Als zukünftige „métropoles régionales“ sind vorgesehen: Tiaret, Boughzoul, Djelfa, Sétif, Batna, Biskra im Norden; Ouargla, Hassi Messaoud in der Nordsahara sowie Tamanrasset und Illizi im Grand Sud. Vgl. Jeune Afrique, Paris, 1.4.2007 (Algérie: Un territoire à reconquérir).

*Neue Städte* („*Villes nouvelles*“): Die bereits in den 1970er Jahren entstandene Idee zum Bau neuer Städte<sup>68</sup> insbesondere auf den Hochebenen („Option Hauts-Plateaux“ mit dem Ziel der Neuansiedelung von 3 Mio. Algeriern) verdichtete sich Ende der 1990er Jahre und wurde nach der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes im Dezember 2001 wegen der hohen Priorität umgehend in einem eigenen Gesetz geregelt. Gesetz Nr. 02-08 vom 8. Mai 2002<sup>69</sup> legt in 19 Artikeln die Bedingungen fest, unter denen es zur Stadtneugründung kommen kann, darunter die obligatorische Einbindung in den Raumordnungsplan, die Möglichkeit zur Gründung neuer Städte ausschließlich auf den Hochebenen und in den Südtterritorien (Artikel 4) und das notwendige Entscheidungsverfahren (Exekutivdekret des Ministers; Einsetzung einer Stadtentwicklungsbehörde). Von den zukünftig über zehn geplanten neuen Städten sind bislang aber nur die folgenden in einem konkreteren Planungs- oder Baustadium:<sup>70</sup>

- *Sidi Abdallah*: Der Bau von Sidi Abdallah (etwa 25 km westlich der Hauptstadt Algier bei Zeralda gelegen) als erster neuer Stadt geht noch auf Planungen Ende der 1980er Jahre zurück und wurde 1997 konkret in Angriff genommen, also noch vor Verabschiedung des Gesetzes zu neuen Städten, das solche in der Küstenzone verbietet. Die Fertigstellung ist für 2020 geplant. Auf ursprünglich 1.800 ha bzw. nunmehr 7.000 ha (Beschluss des Ministerrates vom 30. Juli 2008) entstehen derzeit die Infrastruktur und die Wohnungen für 200.000 Einwohner sowie 20.000 Arbeitsplätze in 1.000 Klein- und Mittelbetrieben, ein Cyberpark/„Stadt der Zukunft“ („Cité du Futur“ mit Schwerpunkt neue Informationstechnologien) und Freizeitanlagen. Im SNAT 2025 ist Sidi Abdallah zudem als zukünftiger Kompetitivitäts- und Exzellenzpol („pôle de compétitivité et d'excellence“) im Bereich Biomedizin ausgewiesen. Die Baukosten werden derzeit auf 4 Mrd. Euro veranschlagt.<sup>71</sup>
- *Boughezoul*: Innerhalb der „Option Hochebenen“ nimmt der Bau der Reißbrettstadt Boughezoul eine zentrale Funktion ein, weil diese Stadt langfristig – nach dem Vorbild Brasilia – als neue algerische Hauptstadt und bedeutendes Wirtschafts- und Technologiezentrum konzipiert ist.<sup>72</sup> Boughezoul, 270 km südlich von Algier in der Nähe von Djelfa gelegen, soll – per Autobahn mit Algier verbunden – auf einer Fläche von zunächst 4.650 ha entstehen (mit Flughafen auf 500 ha, allen Infrastruktureinrichtungen, 350.000 Wohnungen, Universität, Regierungsviertel usw.); Baubeginn soll Anfang 2010 sein. Die Fertigstellung ist für 2025 programmiert. Mit der Konstruktion der Stadt wurde von der algeri-

<sup>68</sup> Mit neuen Städten sind nicht die häufig „Cité“ genannten neuen Stadtviertel gemeint, die im Umfeld bestehender Städte errichtet werden; das Gesetz zur Raumordnung von 2001 definiert neue Städte in Artikel 3 als: „Une agglomération urbaine programmé dans sa totalité sur une site vierge ou à partir d'un ou de plusieurs noyaux d'habitat existants.“ Im Gesetz zu den neuen Städten von 2002 heißt es zusätzlich (Artikel 2): „Les villes nouvelles constituent des centres d'équilibre social, économique et humain, grâce aux possibilités d'emploi, de logement et d'équipement.“

<sup>69</sup> Abgedruckt im algerischen Staatsanzeiger JORA, Algier, Nr. 34, 14.5.2002, S. 3-4.

<sup>70</sup> Vgl. als Überblick Kernane, Hakima: Algérie urbanisation – L'équilibre du territoire, in: Arabies, Paris, Mai 2007, S. 54-58 und Jeune Afrique, Paris, 29.6.2008 (Algérie urbanisme – Villes nouvelles: modèles ou pis-aller?).

<sup>71</sup> Weitere Details in: El Watan, Algier, 10.3.2007 (Ville nouvelle de Sidi Abdallah).

<sup>72</sup> Vgl. L'Expression, 25.7.2006 (Zerhouni veut une nouvelle capitale).

schen Regierung im Mai 2005 die südkoreanische *Daewoo Engineering & Construction* beauftragt. Für die planerischen Vorarbeiten wurden im Februar 2007 29 Mrd. AD Haushaltsmittel freigegeben.

- *Bouinan*: Diese Stadt soll 50 km südlich von Algier in der Nähe von Blida entstehen (Baubeginn Juli 2007; vorgesehene Fertigstellung 2011) und zu einem Technologie- und Wissenschaftspol der Region werden; die städtische Entwicklungsfläche von zunächst 350 ha wurde vom Ministerrat am 30. Juli 2008 auf 2.175 ha ausgeweitet und die Planziffern für die Einwohner von 80.000 auf 150.000 angehoben; die geschätzten Kosten für Infrastruktur und Wohnungen werden mit 3,2 Mrd. \$ angegeben, wobei gemäß Vertrag vom 16. Januar 2007 die Bauarbeiten von der südkoreanischen *Korean Land Corporation* ausgeführt werden.
- *Hassi Messaoud*: Der Bau von Hassi Messaoud ist zwar auch ein kompletter Neubau einer Stadt für rund 80.000-100.000 Einwohner auf einer Fläche von 4.483 ha und fällt damit in den Rahmen des Gesetzes Nr. 02-08 vom Mai 2002, allerdings handelt es sich hier um eine Verlagerung der ursprünglichen Erdölförderstadt Hassi Messaoud um 80 km nach Norden, weil sich das Wachstum des alten Hassi Messaoud in den letzten 20 Jahren absolut chaotisch mitten zwischen Erdölinstallationen vollzogen hat; nicht nur die zahlreichen Elendsviertel in der Stadt, sondern auch Sicherheitsüberlegungen haben deshalb eine radikale Lösung begünstigt, die 2005 von der Regierung beschlossen und mit Exekutivdekret Nr. 06-322 vom 13. September 2006 in den Einzelaspekten (u.a. administrative Zuständigkeiten) geregelt wurde.<sup>73</sup> Für den vom südkoreanischen Konsortium HMKC durchgeführten Stadtneubau (Baubeginn 2007; Bauzeit: 76 Monate, allerspätestens Fertigstellung 2015) hat die Regierung im März 2008 6 Mrd. \$ freigegeben.

*Wirtschaftsentwicklungszonen*: Die im Prinzip von der Regierung beschlossene Neuerrichtung industrieller/wirtschaftlicher Entwicklungszonen bzw. Entwicklungspole ist bislang noch in der Anfangsphase und in einem schwierigen Diskussionsprozeß, der schon bei der Namensgebung beginnt, weil manche Behörden von der Aufgabe der Gründung neuer Kompetitivitätspole („pôles de compétitivité“) sprechen, während andere wie Industrieminister Abdelhamid Temmar den Begriff *Zones de Développement Industriel Intégrées* (ZDII; Integrierte industrielle Entwicklungszonen) befürworten. Die in die Entwicklung des neuen Industriedesign Algeriens involvierten Ministerien haben sich deshalb bisher leichter damit getan, bestehende Industriepole zu modernisieren<sup>74</sup> und auszubauen (z.B. Entscheidung zugunsten eines weiteren Methanolkomplexes in Arzew im Juli 2007; Votum zum Bau eines Zentrums für Solarenergie in Hassi R'mel im September 2007; Befürwortung des Ausbaus des bereits boomenden Industriepols von Bordj Bou Arréridj durch eine zweite Industriezone in El-Hammadia im Februar 2008), als die Entscheidung neuer Industriestandorte voranzutreiben. Immerhin erfolgte eine Einigung auf

<sup>73</sup> Vgl. zu den Details *Jeune Afrique*, Paris, 13.4.2008 (Hassi Messaoud: la ville nouvelle).

<sup>74</sup> Im Dezember 2006 wurde hierzu von der Regierung im Rahmen des PCCE 2005-2009 ein eigenes, 19 Wilayate umfassendes Programm in Höhe von 8,4 Mrd. AD aufgelegt; Details finden sich in: *el-annabi.com*, 15.12.2006 (Réhabilitation des zones industrielles et zones d'activités en Algérie).

Kriterien, die zukünftige Pole/Zonen erfüllen sollen; dazu zählen u.a. die Nähe zu Universitäten und zu Forschungszentren, eine bereits vorhandene solide Grundausstattung im Bereich Infrastruktur und eine bereits vorhandene Verdichtung von Industriebetrieben und Unternehmen. Noch ist die genaue Kontur der regionalen Industriestrategie jedoch offen („Algerien befindet sich heute an einem Scheideweg“);<sup>75</sup> derzeit wird die Einrichtung von bis zu 14 ZDII diskutiert, wobei Piloterfahrungen mit den drei Entwicklungszonen Annaba, Oran-Mostaganem und Sétif-Bordj Bou Arréridj herangezogen werden. Als aussichtsreiche Kandidaten für zukünftige ZDII gelten gegenwärtig Ghardaia, Hassi R'mel, Blida, Boumerdes und Tizi-Ouzou, die zusammen mit Algier, Oran, Sétif, Bordj Bou Arréridj und Annaba, die gestärkt werden sollen,<sup>76</sup> die Pole der 2007 verabschiedeten neuen Industriestrategie bilden.<sup>77</sup> Beispiele für wichtige nachgeordnete Entwicklungszonen bzw. Entwicklungspole sind:

- *Béni Saf*: Durch neue Industrieprojekte wie den Bau eines 5 Mrd. \$ teuren Aluminiumwerkes (Auslandsinvestition der Vereinigten Arabischen Emirate) und französische Investitionen soll die ZDII Beni Saf im Wilaya Ain Témouchent zu einem „künftigen petrochemischen Exzellenzpol“ („futur pôle pétrochimique d'excellence“)<sup>78</sup> ausgebaut werden.
- *Projektzone Cap Djanet (Cap 2015)*: Mit einer Investitionssumme von 30 Mrd. \$, aufgebracht durch das Privatunternehmen Cevital des algerischen Unternehmers Issad Rebrab und Investoren aus den Golfstaaten, soll der Hafen von Cap Djanet (Wilaya Boumerdes östlich von Algier) samt umgebender Wirtschaftszone zu einem global bedeutenden Wettbewerbspol ausgebaut werden;<sup>79</sup> neben dem Ausbau des Hafens und dem Bau einer Großwerft sowie einem Kraftwerk und einer Meerwasserentsalzungsanlage sollen ein PKW-Montagewerk (250.000 Einheiten/Jahr), ein Stahl- und Aluminiumwerk sowie weitere industrielle Produktionsanlagen errichtet und bis 2015 100.000 direkte Arbeitsplätze vor Ort bzw. bis zu 1 Mio. Arbeitsplätze in den Zulieferketten geschaffen werden.<sup>80</sup>
- *Tourismuspole*: Der durch die terroristischen Aktionen in den 1990er Jahren (bis auf den Tourismus im Hoggar) zusammengebrochene Tourismus soll angesichts des touristischen Potentials Algeriens in den nächsten Jahren wieder aufgebaut werden. Innerhalb des SNAT 2025 wurde deshalb ein touristischer Masterplan (Schéma Directeur d'Aménagement Touristique) und ein begleitender Tourismusentwicklungsplan ausgearbeitet; sie sehen die

<sup>75</sup> Vgl. Liberté, Algier, 24.6.2008 (Espaces de développement industriel: C'est encore l'heure des choix).

<sup>76</sup> Laut Regierungsbeschluss vom 29.2.2008 soll z.B. in Ain Oulmene bei Sétif für 1,2 Mrd. AD eine neue Industriezone errichtet werden, die die lokale Wirtschaftsentwicklung durch Ansiedelung neuer Industrien (Schaffung von Arbeitsplätzen) dynamisieren soll.

<sup>77</sup> Liberté, Algier, 1.3.2007 (Stratégie industrielle: huit villes désignés pour abriter les zones d'activité industrielles intégrées).

<sup>78</sup> Le Maghreb, Algier, 24.7.2008.

<sup>79</sup> Liberté, Algier, 24.6.2008 (Rebrab: „Un pôle de compétitivité de dimension mondiale“).

<sup>80</sup> Vgl. ausführlich Le Soir d'Algérie, Algier, 6.9.2007 (Un mégaprojet portuaire et industriel); toutsurlalgerie.com, 23.6.2008 (Issad Rebrab dévoile son mégaprojet à 30 Mrd de dollars).

Entwicklung von sieben Touristenpolen vor. Die meisten geplanten Touristenpole liegen in den saharischen Gebieten Algeriens.<sup>81</sup>

### 2.5. Sektorale Territorialentwicklungsambitionen

Innerhalb des SNAT 2025 kommt der Infrastrukturentwicklung Algeriens eine große Bedeutung zu. In der großräumigen territorialen Infrastrukturplanung steht die Gesamtentwicklung des Territoriums und damit die Nivellierung von regionalen Disparitäten im Mittelpunkt, was bei den in Angriff genommenen Straßenbauprojekten, aber auch anderen sektoralen Projekten (Eisenbahnbau; Wasserwirtschaft; Wohnraumbau) besonders deutlich wird. Grundlage der staatlichen Entwicklungsmaßnahmen sind 19 sektorale Masterpläne für große Infrastrukturprojekte und kollektive Dienstleistungen (Schémas Directeurs des Grandes Infrastructures et Services Collectifs),<sup>82</sup> die vom MATET seit 2004/2005 in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Fachressorts ausgearbeitet wurden und derzeit umgesetzt werden, wobei in vielen Fällen – begünstigt durch die positive Entwicklung der Staatsfinanzen dank der seit 2003 drastisch gestiegenen Deviseneinnahmen aus dem Kohlenwasserstoffexport – die Planvorgaben zügiger als vorgesehen umgesetzt werden konnten (besonders deutlich sichtbar im Straßenbau).

*Verkehrsinfrastruktur:* Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ist das wichtigste Element in der Strategie der territorialen Gesamterschließung und Voraussetzung für die angestrebte wirtschaftliche Entwicklung aller Landesteile; innerhalb des SNAT 2025 kommt deshalb dem Ausbau der unterschiedlichen Transportstrukturen (Straßen; Bahn; Häfen; Flughäfen)<sup>83</sup> Priorität zu:

- *Straßenbau:* Das Straßenverkehrsnetz Algeriens ist ungeachtet seiner beachtlichen Länge problembehaftet und in seinem jetzigen Zustand ein Entwicklungshindernis, weil es trotz des massiv angestiegenen Verkehrsaufkommens weder über das erforderliche Ausmaß an Schnellstraßen und Autobahnen noch über die notwendigen ausgebauten Ost-West-Verbindungen (zumindest in der Küstenzone und auf den Hochebenen) verfügt; ansatzweise zufriedenstellend ist einzig die seit den 1970er Jahren in Bau befindliche Nord-Süd-Verbindung von Algier („Transsaharienne“) über In Salah und Tamanrasset nach Mali bzw. in den Niger, die auf algerischer Seite bis auf kurze Stücke (mit insgesamt 600 km Länge) im Grenzgebiet zu Mali/Niger fertiggestellt ist, aber inzwischen im Norden dem Verkehrsaufkommen nicht mehr gewachsen ist und ausgebaut gehört. Die Regierung ist sich dieser Probleme bewußt und hat deshalb im Rahmen des SNAT 2025 ein umfangreiches Straßen-

<sup>81</sup> Vgl. [www.matet.dz/pdf/pole\\_touristique/poles%20touristiques.pdf](http://www.matet.dz/pdf/pole_touristique/poles%20touristiques.pdf); die Pole sind 1. Norden-Ost (um Annaba), 2. Norden-Zentrum (um Algier), 3. Norden-West (um Oran), 4. Süden-Ost/Oasen (um Ghardaia, El-Oued), 5. Süden-West („Straße der Ksour“; um Adrar), 6. „Grand Sud“/Tassili N’Ajjjer (Illizi, Djanet) und 7. „Grand Sud“/Ahaggar (Tamanrasset); vgl. Karte im Anhang.

<sup>82</sup> Vgl. Liste unter: [www.matet.dz/pdf/snat.pdf](http://www.matet.dz/pdf/snat.pdf) (S. 14/15).

<sup>83</sup> Alle zentralen Infrastrukturprojekte werden in einem Dossier der Zeitschrift *Investissements Affaires/Arab Business Review*, Algier, Nr. 2, 2008 vorgestellt.

bauprogramm konzipiert, mit dem sukzessive Millionen Einwohner aus ihrer geographischen Isolierung geholt werden sollen.<sup>84</sup> Die Hauptachsen<sup>85</sup> des Programms sind der Bau einer Ost-West-Autobahn in der Küstenzone (als Teil der transmaghrebischen Autobahn), eine von Ost nach West verlaufende Autobahn auf den Hochebenen, der Bau von vertikalen Verbindungsstraßen zwischen den beiden Autobahnen, Anschlußschnellstraßen von den Autobahnen zu wichtigen Städten, der Ausbau der Transsaharienne und der Bau von vier gestaffelten Umgehungsstraßen um Algier sind (Karten vgl. Anhang):

*Ost-West-Autobahn:* Der 1.216 km lange und nach europäischen Normen konzipierte Autobahnbau wurde von Präsident Bouteflika am 14. März 2007 persönlich mit dem ersten symbolischen Spatenstich in Angriff genommen und soll binnen 40 Monaten vollendet werden; mit der Realisierung des 805 Mrd. AD teuren Projekts sind zwei asiatische Konsortien (Cojaal/Japan; CITIC/CRCC aus China) beauftragt, die allerdings Tausende algerische Ingenieure beschäftigen.<sup>86</sup> Von dem als Jahrhundertprojekt titulierten Straßenbau werden enorme volkswirtschaftliche Impulse erwartet, darunter u.a. die Schaffung von 100.000 Arbeitsplätzen in der Bauwirtschaft, die erleichterte Ansiedlung von Industrieprojekten „rechts und links“ der Autobahn, die Förderung der intraregionalen Austauschs und der Rückgang der in Algerien extrem hohen tödlichen Autounfälle.<sup>87</sup>

*Autobahn Hochebenen:* Die 1.330 km lange Autobahn, die von Tébessa an der tunesischen Grenze bis El-Aricha in Westalgerien alle wichtigen Städte auf den Hochebenen entweder direkt berühren oder über Stichstraßen erfassen soll, soll noch 2009 beginnen (Beginn der Planungsausschreibungen war im April 2008) und bis spätestens 2015 in drei Bauabschnitten mit maßgeblicher internationaler Beteiligung (japanische und chinesische Firmen) fertiggestellt werden; die Baukosten werden derzeit mit 800 Mrd. AD beziffert.

- *Eisenbahnbau:* Das aus der französischen Kolonialzeit stammende und weitgehend auf die Küstenzone konzentrierte Eisenbahnnetz Algeriens ist sowohl vollkommen überaltert als auch streckenmäßig unzureichend und bindet viele größere Städte nicht in sein Netz ein. Unter dem Stichwort „Demain, le rail“ („Morgen die Bahn“) wurde deshalb ein ambitionierter Masterplan (Schéma directeur ferroviaire) für die Periode 2005-2025 ausgearbeitet (Verabschiedung durch den Ministerrat am 14. Mai 2007). Die bessere Abdeckung des Territoriums durch das Schienennetz, insbesondere der Bau neuer Strecken auf den Hochebenen und in den Südtterritorien, und der qualitative Ausbau des bestehenden Netzes (Ausbau für Mindestgeschwindigkeit von 160 kmh; Elektrifizierung) ist in drei Stufen vorgesehen (Karte vgl. Anhang):

*die Periode 2005-2010* („Etape de rattrapage“) mit dem Schwerpunkt auf der Modernisierung (u.a. zweigleisiger Ausbau) und Elektrifizierung sowie dem Neubau einzelner kürzerer Strecken; betroffen sind 4.928 Streckenkilometer; die veranschlagten Kosten liegen bis 2010 bei 891 Mrd. AD.

*die Periode 2010-2015* („Etape de consolidation“) mit dem Schwergewicht auf Neubau-strecken (z.B. auf den Hochebenen die Strecke M'Sila-Boughezoul-Tissemsilt; Skikda-Constantine) und dem Ausbau des Netzes in den Metropolregionen.

<sup>84</sup> Allein durch den Straßenbau 2005 laut El Moudjahid (Algier) vom 2.11.2006 1,2 Mio. Einwohner.

<sup>85</sup> Vgl. Ministère des Travaux Publics/Agence Nationale des Autoroutes: Les Autoroutes Algériennes. Horizons et développements 2005-2025, Algier 2007.

<sup>86</sup> Vgl. Details Jeune Afrique, Paris, 29.6.2008 (Autoroute Est-Ouest: Du „projet du siècle“ à sa réalisation); Arabies, Paris, Dezember 2007 (Un virage décisif).

<sup>87</sup> La Tribune d'Algérie, Algier, 15.3.2007 (Autoroute Est-Ouest: Elle aura des retombées socio-économiques incalculables); Le Maghreb, Algier, 28.7.2008 (L'autoroute Est-Ouest pour irriguer le développement).

die Periode 2015-2025 („Etape d'extension“) mit dem Schwergewicht auf Neubaustrecken im Süden (Mécheria-El Bayadh-Laghouat; Laghouat-Ouargla-Hassi Messaoud) und auf den Hochebenen (Saida-Tiaret).

Die Arbeiten am Schienennetz der Staatsbahn SNTF sind derzeit in vollem Gange.<sup>88</sup>

- *Häfen/Flughäfen:* Der in den letzten Jahren angestiegene Rhythmus der Wirtschaftsentwicklung macht wegen des parallel dazu angestiegenen Importbedarfs (bis 2015 2,7 Mio. t/Jahr) den Ausbau der veralteten und kapazitätsmäßig unzureichenden Hafeninfrastruktur sowie den Neubau eines Containerhafens im Großraum Algier notwendig;<sup>89</sup> bereits 2006 hat Transportminister Maghlaoui den Investitionsbedarf auf mindestens 2 Mrd. \$ beziffert; der entsprechende Masterplan (Schéma directeur portuaire) wird gegenwärtig umgesetzt. Im Bereich Flughäfen besteht hingegen weniger Handlungsbedarf, zum einen, weil das Netz der Flughäfen bereits landesweit gut ausgebaut ist, zum anderen, weil die obligatorische Einhaltung internationaler Vorschriften eine laufende Modernisierung erzwingt; das einzige neue Großprojekt ist so der geplante internationale Flughafen in Boughezoul (s.o.).

*Wasserwirtschaft:* Einer der wesentlichen Ursachen für soziale Proteste in der Vergangenheit war das Fehlen von Trinkwasser; die landesweite Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend Trinkwasser ist deshalb zwangsläufig – neben der Bereitstellung von sozialem Wohnraum – zur Toppriorität avanciert, zumal der Wasserbedarf der Algerier (Trinkwasser und Wasser für Industrie/Landwirtschaft) unaufhörlich wächst; so lag der Bedarf nach Angaben des Ministeriums für Wasserressourcen 2008 bei 6,9 Mrd. m<sup>3</sup>, aber für 2009 wird bereits mit 7,9 Mrd. m<sup>3</sup> gerechnet<sup>90</sup> und ohne massive Investitionen in das Wassersicherungssystem wird Algerien gegen 2020 in extremen Wassermangel geraten.<sup>91</sup> Das Wasserproblem stellt sich dabei je nach Region in unterschiedlicher Brisanz und die topographischen Bedingungen diktieren auch die Lösungsansätze. Während im bevölkerungsreichen Norden – allerdings abhängig von den klimatischen Verhältnissen – auf die Strategie der Wasserspeicherung durch Staudammbau und in Küstennähe auf die Meerwasserentsalzung gesetzt wird, ist es in den saharischen Gebieten die klassische Methode der Tiefbrunnenbohrung und der Wassertransport per Pipeline über große Strecken:

- *Staudämme:* Das Wasserministerium hat 2003 für die Jahre 2004-2013 einen Wasserbereitstellungsplan entwickelt, der den Bau von weiteren 56 Staudämmen primär in den gebirgigen Teilen Nordalgeriens und Pipelinesysteme in die Bedarfszentren (Küstenzone; Hochebenen) vorsieht; das Stauvolumen soll dadurch von derzeit 2,5 Mrd. m<sup>3</sup> auf 5 Mrd. m<sup>3</sup> Wasser verdoppelt werden. Die gute Haushaltssituation hat die Umsetzung des 14 Mrd. \$

<sup>88</sup> Vgl. Volltext unter: [www.cg.gov.dz/dossiers.htm](http://www.cg.gov.dz/dossiers.htm) (Conseils des ministres, 14.5.2007); auch hier gilt, daß infolge der guten Haushaltsslage die Realisierung vieler Teilprojekte vorgezogen wurde und damit das Programm schneller als geplant umgesetzt wird.

<sup>89</sup> Vgl. zu den anstehenden Maßnahmen Kernane, H.: Algérie infrastructures portuaires – Remise à flot, in: Arabies, Paris, Mai 2007, S. 60-62.

<sup>90</sup> Vgl. zum Hintergrund Arabies, Paris, Februar 2007 (Algérie: L'enjeu de l'eau).

<sup>91</sup> Associated Press, 21.12.2006 (Les ressources en eau de l'Algérie atteindront leurs limites en 2020).

teuren Planes beschleunigt, so dass bereits 2008 in ersten Teilregionen (z.B. Annaba, Tlemcen) die Wasserknappheit überwunden werden konnte.

- *Meerwasserentsalzung*: Die gravierende Trinkwasserknappheit in den Küstenstädten hat zur Ausarbeitung eines Planes geführt, demzufolge bis 2019 alle Küstenstädte Meerwasserentsalzungsanlagen zur Schließung des Bedarfsdefizits an Trinkwasser erhalten sollen; 2007/2008 wurden bereits 13 Anlagen mit 50.000-500.000 m<sup>3</sup>/Tag bzw. insgesamt 2,26 Mio. m<sup>3</sup>/Tag ausgeschrieben, die spätestens 2010 ihren Betrieb aufnehmen sollen; weitere 30 Anlagen sollen folgen.<sup>92</sup> In Hamma bei Algier wurde im Mai 2008 die größte Meerwasserentsalzungsanlage Afrikas in Betrieb genommen.
- *Wassererschließung in der Sahara/Wassertransfer*: In den saharischen Regionen sollen mit einem Aufwand von einer Mrd. \$ die Oasenstädte durch 24 neue Tiefbrunnen mit Wasser versorgt werden; der durch Zuwanderung zusätzlich ansteigende Wasserbedarf von Tamanrasset, der durch lokale Brunnen längst nicht mehr gedeckt werden kann und zu gravierenden Engpässen führte, soll durch ein spektakuläres Wasserpipelineprojekt gesichert werden; aus der Region In Salah sollen aus dortigen Tiefbrunnen gewonnene 50.000 m<sup>3</sup>/Tag über eine 700 km lange Pipeline nach Tamanrasset transportiert werden; das im November 2007 begonnene Projekt wird im Juli 2010 fertiggestellt sein.<sup>93</sup>

*Desertifikationsbekämpfung*: Parallel zu den Wasserwirtschaftsmaßnahmen läuft seit Jahren in den südlichen Gebieten der Hochebenen und in der nördlichen Sahara im Rahmen des *Plan National de Développement Agricole et Rural* (PNDAR; Nationaler Plan zur landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung) ein Baumpflanzprogramm (sog. „Grüner Damm“/„Barrage vert“), um die sich nach Norden ausbreitende Desertifikation zu stoppen, durch die 36 Mio. ha Steppe bedroht sind.<sup>94</sup> Die in den 1990er Jahren aus unterschiedlichen Gründen verlangsamten Bemühungen der Desertifikationsbekämpfung wurden deshalb ab 2003<sup>95</sup> wieder intensiviert mit dem Ziel, 4 Mio. ha versandete Gebiete zurückzugewinnen und damit auch den Verbleib der ländlichen Bevölkerung in den von der Trockenheit und Desertifikation betroffenen 23 zentralalgerischen Wilayaten, insgesamt rund 13 Mio. Einwohner, zu unterstützen.

Diese Maßnahmen ergänzen die generell seit 2003 aufgewertete Politik der ländlichen Entwicklung, für die zur Ausgabe im Zeitraum 2008-2013 weitere 18 Mrd. \$ zur Verfügung gestellt wurden, um die Lebens-, Versorgungs- und Arbeitsbedingungen der Bevöl-

---

<sup>92</sup> Vgl. Liberté, Algier 8.7.2008 (Le programme de dessalement d'eau).

<sup>93</sup> Details zum Projekt El Watan, Algier, 7.1.2008 (Mégaprojet pour éteindre la soif du Sud); La Tribune d'Algérie, Algier, 5.8.2008 (Première évaluation du chantier de transfert d'eau potable In Salah-Tamanrasset).

<sup>94</sup> Algéroscope 2007, Algier, S. 30 (Désertification: L'Algérie fortement menacée); Magharebia.com, 25.2.2008 (Le spectre de la sécheresse menace l'Algérie).

<sup>95</sup> Im Rahmen des Budgets 2003 wurde für diese Aufgabe ein eigener Fonds eingerichtet, der *Fonds de la Lutte contre la Désertification et de Développement du Pastoralisme et de la Steppe* (FLDDPS).

kerung in den ländlichen Gebieten zu verbessern und eine Abwanderung in die überbevölkerte Küstenzone zu verhindern.<sup>96</sup>

### 3. Bilanz der Raumordnungspolitik und Ausblick

Die Analyse der algerischen Raumordnungspolitik zeigt, dass es nach Überwindung der „schwarzen Dekade“ in den letzten Jahren zu einem deutlich gesteigerten Problembewußtsein für Raumordnungsfragen und Regionalentwicklung gekommen ist; diese Entwicklung ist untrennbar mit Präsident Bouteflika verbunden, der die Problematik der territorialen Disparitäten in seinen Wahlprogrammen 1999 bzw. 2004 (Wiederwahl) aufgegriffen und nach seiner Wahl die entsprechenden Initiativen ergriffen hat. Diese erfreuliche politische Wahrnehmung der Probleme, die sich in konkreten Gesetzen wie dem Raumordnungsgesetz vom Dezember 2001 niedergeschlagen hat, und der in den betroffenen Ressortministerien feststellbare Wille zur großräumigen Raumplanung auf der Basis des ersten Raumentwicklungsplanes SNAT 2025 hat trotz aller in Angriff genommenen Entwicklungsmaßnahmen jedoch bislang noch nicht zu solchen Ergebnissen geführt, dass den sozialen Protesten der Bevölkerung gegen Wassermangel, schlechte Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern, Defizite im Bildungs- und Gesundheitswesen, Arbeitsplatzmangel oder fehlenden Wohnraum der Boden entzogen wurde.<sup>97</sup> Die Ursachen für den anhaltenden Fortbestand regionaler Disparitäten und lokaler Versorgungsdefizite liegen in einem Bündel mehrerer Einzelfaktoren:

*Erstens* sind viele Projekte erst in den letzten Jahren in Angriff genommen worden und häufig noch in der Bauphase, so dass sich von der Bevölkerung spürbare Verbesserungen erst mittelfristig einstellen werden. Allerdings hat die Verbesserung der finanziellen Lage Algeriens durch den drastischen Anstieg der Erdöleinnahmen seit 2003/2004 hier eine erfreuliche Beschleunigung der Planumsetzung insbesondere bei den großen Infrastrukturprojekten bewirkt.

*Zweitens* ist ein deutliches Ungleichgewicht im Erfolg von staatlichen Einzelmaßnahmen festzustellen; während die Infrastrukturprojekte relativ zügig geplant und in Angriff genommen wurden, es also nur wenig Probleme mit der Projektimplementierung gab

---

<sup>96</sup> Vgl. zum *Programme du Renouveau Rural*, das Präsident Bouteflika Oktober 2006 persönlich anordnete, Liberté, Algier 7.4.2008 (Pour fixer les populations rurales et développer l'intérieur du pays: „18 milliards de dollars seront injectés d'ici à 2013 dans les campagnes“).

<sup>97</sup> Vgl. Evans, Martin/Phillips, John: Algeria. Anger of the dispossessed, New Haven/London 2007.

bzw. gibt, sind in anderen Bereichen, insbesondere bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und den Fördermaßnahmen für arbeitslose Jugendliche, weitaus mehr Akteure involviert und unterschiedliche Lösungsvorschläge im Umlauf. Zusammen mit der immer noch diskutierten und nur halbherzig umgesetzten Privatisierungspolitik, unzureichenden gesetzlichen Regelungen zur Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen erschweren eine überbordende Bürokratie und unterschiedliche Entwicklungsauffassungen konkrete arbeitsplatzschaffende Investitionen vor Ort. Neue Kontrollvorschriften der Regierung vom August 2008 verschrecken darüber hinaus ausländische Investoren. Das investitionspolitische Umfeld ist deshalb alles andere als entwicklungsfreundlich zu nennen.

*Drittens* gibt trotz aller gesetzlicher Regelungen und trotz aller offiziellen Planungsansätze im Rahmen des SNAT 2025 erhebliche Koordinationsdefizite, die dazu führen, dass mit den ergriffenen Maßnahmen nur suboptimale und verzögerte Ergebnisse erreicht werden. Diese Koordinationsdefizite sind ein strukturelles Problem und auf den unterschiedlichen Ebenen der politischen Führung anzutreffen. Präsident Bouteflika selbst verhält sich trotz seiner politischen Mahnungen und Direktiven zur Effizienzsteigerung kontraproduktiv, wenn er bei lokalen Inspektionsbesuchen – wie besonders im Wahlkampf 1999 und 2004, aber sporadisch auch zu anderen Zeitpunkten wie z.B. im Juni 2001 in den Südwilayaten oder zuletzt im Mai 2007 in Chlef, im Juli 2008 in Bouira und Oran oder August 2008 in Algier und Blida<sup>98</sup> – in populistischer Manier und ohne Beschluß des Parlaments hohe Milliardenbeträge für die Lokalentwicklung verspricht, dafür von der Bevölkerung enthusiastisch gefeiert wird und es dann aber kein Follow-up gibt, mit anderen Worten nichts oder kaum etwas geschieht. Diese Koordinationsdefizite setzen sich auf nachgeordneten Ebenen fort, so dass Abed Charef in einem scharfzüngigen Kommentar in *Le Quotidien d'Oran* schreibt, jeder Minister – stets natürlich Bürgernähe demonstrierend – mache in seinem Ressort unter permanentem Bezug auf das „Programm des Präsidenten“ was er kann oder was er will, ohne dass diese Aktivitäten vom Präsidenten gesteuert werden, obwohl er selbst das System auf diese hierarchische, autoritäre Entscheidungskette getrimmt habe.<sup>99</sup> Diese Systemstruktur kann bei physischer Gesundheit des Präsidenten durchaus Entwicklungserfolge aufweisen, leidet aber angesichts des hohen Alters<sup>100</sup> und physischer Schwäche des Präsidenten zunehmend unter einem Ent-

---

<sup>98</sup> Vgl. z.B. *La Tribune d'Algérie*, Algier, 30.5.2007 (Bouteflika accorde plus de 15 milliards de dinars supplémentaires à la wilaya de Chlef); *La Tribune d'Algérie*, 30.7.2007 (17 milliards de DA supplémentaire pour Mostaganem).

<sup>99</sup> *Le Quotidien d'Oran*, Oran, 26.6.2008 (Nouveaux rôles pour un même scénario).

<sup>100</sup> Präsident Bouteflika ist 1935 geboren.

scheidungsstau. Die eingeleitete Raumordnungspolitik Algeriens wie auch die Politik zur Förderung sozialer Gruppen, die für die Stabilität Algeriens von großer Bedeutung sind, ist daher ein Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber weit hinter den Notwendigkeiten zurück.

### *Auswahlbibliographie*

- Abedou, Abderrahmane/Kadri Messaid, Amina (2006):* Pratiques institutionnelles et développement social: le jeu des acteurs, in: Les Cahiers du CREAD, Alger, Nr. 78, S. 71-96
- Agence Nationale d'Aménagement du territoire (2001):* Carte de la pauvreté en Algérie, Alger, unter: [www.dz.undp.org/pauvrete/Carte\\_pauvrete.pdf](http://www.dz.undp.org/pauvrete/Carte_pauvrete.pdf)
- Benamrouche, Amar (2000):* Grèves et conflits politiques en Algérie, Paris
- Bendjelid, Abed/Brûlé, Jean-Claude/Fontaine, Jean (2004):* Aménageurs et aménagés en Algérie. Héritages des années Boumediene et Chadli, Paris
- Benguerba, Maâmar (2006):* L'Algérie en péril. Gouvernance, hydrocarbures et devenir du Sud, Paris
- Ben Mammour, Belkacem-Houcine (2003):* Algérie nouvelle. Redéploiement de l'état et régionalisation de l'Algérie, Oran
- Benyoub, Rachid (Hrsg.) (2008):* Algérie. Etats des lieux. Annuaire économique et social, 4<sup>ème</sup> édition 2007-2008, Alger, unter: [www.annuaire-algerie-dz.com](http://www.annuaire-algerie-dz.com)
- Boutefnouchet, Mostefa (2004):* La société algérienne en transition, Alger
- Chadli, M./Hadjiedj(2007):* L'apport des petites agglomérations dans la croissance urbaine en Algérie, unter: [www.cybergeographie.eu/index3851.html](http://www.cybergeographie.eu/index3851.html)
- Côte, Marc (1988):* L'Algérie ou l'espace retourné, Paris
- Evans, Martin/Phillips, John (2007):* Algeria. Anger of the dispossessed, New Haven/London
- Jossifort, Sabine (2000):* Les villes nouvelles d'Algérie, in: Urbanisme, Paris, Nr. 311, März/April 2000, S. 24-29
- Khiati, Mohamed (2008):* L'agriculture algérienne. De l'ère précoloniale aux réformes libérales actuelles, Alger
- Mebtoul, Abderrahmane (2004):* L'Algérie face aux enjeux de la mondialisation. Bonne gouvernance, démocratie et économie de marché, Alger
- Mattes, Hanspeter (1992):* Der algerische „Grand Sud“. Politische und ökonomische Entwicklung im Sahararaum und grenzüberschreitende Faktoren, in: Wuqûf, Hamburg, Band 6, S. 169-258
- Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. Direction de la Formation de la Recherche et de la Vulgarisation. Chambre Nationale de l'Agriculture (o.J., 2007/2008):* Actes des premières assises nationales sur la vulgarisation agricole et rurale, Alger, 12-13 novembre 2007, Alger
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme (2008):* La mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) 2025. Document de synthèse, Alger, unter: [www.matet.dz/pdf/snat.pdf](http://www.matet.dz/pdf/snat.pdf)
- Souami, Taoufik (2004):* Aménageurs de villes et territoires d'habitants. Un siècle dans le Sud algérien, Paris

## Die neue soziale Frage in Algerien: Jung und arbeitslos – eine unauflöslche Verbindung?

*Mohamed Saïb Musette*

(Übersetzung aus dem Französischen von Ursel Clausen)

Die ab Ende der 1980er Jahre eingeleiteten wirtschaftlichen und politischen Reformen sollten auch die soziale Problematik in Algerien verändern. Nie seit der Unabhängigkeit gab es derartig gravierende soziale Krisen wie in den 1990er Jahren. Was bedeutet diese Entwicklung für die soziale Frage seit dem Jahr 2000? Unter den großen sozialen Herausforderungen Algeriens ist das Thema Jugend und Arbeit weiterhin aktuell. Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit kann offenbar nicht gelöst werden. Erwerbstätigkeit und Jugend scheinen sich auszuschließen.

Schon vor zwanzig Jahren befasste sich der Autor mit der Zukunft der Jugend und den sozialen Problemen Algeriens.<sup>1</sup> Diese Probleme nahmen seit den sozialen Unruhen vom Oktober 1988 offenkundig zu und stellten die Familiensolidarität auf eine harte Probe. In den Städten verbreitete sich in den 1990er Jahren Armut und soziale Ausgrenzung. 1999<sup>2</sup> verfasste der Autor eine Studie zur sozialen Situation in Algerien, den sozialen Folgen der vom Terrorismus geprägten 1990er Jahre und den daraus resultierenden neuen gesellschaftlichen Herausforderungen wie u.a. das Problem unzureichender Löhne und Gehälter, der allgemeinen Verarmung und des Privatisierungsprozesses.

1998 wurde als eine Folge dieser angespannten sozialen Problemlagen von der Regierung ein nationaler Plan zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verabschiedet. Was geschah jedoch seit 1998 zur Behebung der Jugendarbeitslosigkeit? Wie sieht die Bilanz der letzten zehn Jahre aus und wie stellt sich seither die „Krise der Jugend“<sup>3</sup> dar? Gibt es

---

<sup>1</sup> Vgl. Musette, Mohamed Saïb: *Quel avenir pour la jeunesse algérienne?*, in: *Revue Economie et Humanisme*, Lyon, Nr. 309, September-Oktober 1989.

<sup>2</sup> Vgl. Musette, Mohamed Saïb: *La situation sociale en Algérie*, in: *Maghreb-Machrek*, Paris, Nr. 167, Januar-März 2000, S. 93-106.

<sup>3</sup> In seiner Rede zum Abschluß des Treffens zwischen den Walis und der Regierung am 23.10.2007 sprach Staatspräsident Bouteflika von einer „Krise der Jugend“. Bei dieser Gelegenheit gab er auch zu, daß „die staatliche Politik die Erwartungen der jungen Algerier nicht immer erfüllt hat“. (Redetext vgl. unter: [www.elmouradia.dz/français/presidents](http://www.elmouradia.dz/français/presidents), Rubrik: „Discours et messages“).

diesbezüglich Veränderungen? Diese Fragen und die jüngste Vergangenheit müssen berücksichtigt werden, wenn die derzeitige soziale Lage und die Zukunftsaussichten für das ewig krisengeschüttelte Paar „Jugend und Erwerbstätigkeit“ erfasst werden sollen. Vor der eigentlichen Analyse soll deswegen zunächst ein Blick auf den aktuellen Kontext geworfen werden.

Sowohl in makroökonomischer als auch in sozialer Hinsicht hat sich in Algerien in den letzten Jahren vieles verändert. Die algerische Wirtschaft wächst gegenüber den 1990er Jahren wieder, die Außenverschuldung nahm deutlich ab, und die makroökonomischen Gleichgewichte wurden wiederhergestellt. Das führte zu einer gewissen sozialen Stabilität, ohne daß es indes zum völligen Abklingen von Terrorakten, krawallartigen Unruhen und Streiks kam. Armut und Arbeitslosigkeit (13,8 % im Jahre 2007 laut Statistischem Amt) haben offenbar abgenommen. So soll die algerische Wirtschaft zwischen 1997 und 2007 knapp drei Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen haben, 84 % für Männer und 16 % für Frauen. Der Zuwachs war allerdings nicht linear. Zwischen 1997 und 2003 betrug er netto nur knapp eine Million Arbeitsplätze (durchschnittlich 163 000 pro Jahr), während er sich zwischen 2003 und 2007 verdoppelte (fast zwei Millionen, d.h. durchschnittlich 478.000 pro Jahr).

Die neuen Arbeitsplätze (1997-2007) entstanden zu 10 % in der Landwirtschaft, zu 15 % in der Industrie, zu 33 % im Bereich Bau und öffentliche Arbeiten und zu 42 % in den Bereichen Handel, Dienstleistungen und Verwaltung. Aber die Jugendarbeitslosigkeit lag trotz relativer Abnahme immer noch viermal höher als die der Erwachsenen. Sie betrug 24,5 % in der Altersgruppe unter 29 Jahren gegenüber 6,5 % bei den Erwachsenen (30 Jahre und darüber). Keine Maßnahme konnte an diesem Verhältnis etwas ändern, das nach den letzten Berichten der ILO<sup>4</sup> und der Weltbank<sup>5</sup> auch weltweit schlecht ist.

Die vorliegende Studie untergliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil wird der rechtliche Rahmen des Instrumentariums zur besseren Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt anhand der offiziellen Statistiken untersucht und bewertet. Im zweiten Teil wird gefragt, wie weit die staatlichen Maßnahmen die Gefahr sozialer und politischer Instabilität mindern konnten.

---

<sup>4</sup> Vgl. den Bericht der International Labour Organization zu den Arbeitsmarkttendenzen für Jugendliche: ILO: Global employment trends for youth, Genf, Oktober 2006, Text unter: [www.ilo.org/public/english/employment/yett/trends.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/yett/trends.htm).

<sup>5</sup> Vgl. World Bank Development Report 2007: Development and the next generation, Washington D.C. 2007, Text unter: [www.worldbank.org/wdr2007](http://www.worldbank.org/wdr2007).

### 1. Das Instrumentarium zur Beschäftigung von Jugendlichen: Zurück in die Zukunft?

Im Jahr 2007 organisierte sich die Regierung neu. Die Abteilung Arbeit wanderte aus dem Ministerium für nationale Solidarität zurück ins Arbeitsministerium, das sie zehn Jahre zuvor mit den von diesem Ministerium konzipierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verlassen hatte. Die Wiederangliederung der Abteilung Arbeit in ihr ursprüngliches Ministerium bedeutet das Ende der bisher getroffenen Maßnahmen, da sich das Arbeitsministerium inzwischen ein neues Instrumentarium als Bestandteil einer neuen nationalen Arbeitsmarktpolitik „ausgedacht“ hatte.<sup>6</sup> Dies zwingt zu einer Bilanzierung der bisher ergriffenen Maßnahmen, der Ausgaben und der Erwartungen der algerischen Behörden zugunsten der jugendlichen Bevölkerung. Was die Instrumente des früheren Förderprogramms (CPE, ESIL, AIG, TUP/HIMO)<sup>7</sup> angeht, so soll sie das Ministerium für nationale Solidarität zur Förderung der nationalen Solidarität und der Armutsbekämpfung einsetzen. Obwohl das Projekt „Beschäftigung von Jugendlichen“ aus dem Jahr 1987<sup>8</sup> stammt, entstand erst ab 1996 mit der Gründung der *Agence du Développement Social* (ADS; Agentur für Soziale Entwicklung) per Ausführungsverordnung Nr. 96-232 vom

---

<sup>6</sup> Vgl. die Vorstellung des neuen Instrumentariums durch das Arbeitsministerium bei der Ministerratssitzung am 18.3.2008. Das Arbeitsministerium schlägt neue Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mittels neuer Instrumente vor: Zur konkreten Arbeitsförderung setzt das Ministerium vor allem auf ein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geschaffenes Instrument, das sich *Dispositif d'Aide à l'Insertion Professionnelle* (DAIP; Instrument zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung) nennt. Durch das Instrument DAIP verpflichtet sich der Staat, die Eingliederung von drei unterschiedlichen Gruppen jugendlicher Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt zu fördern: 1. die Eingliederung von Ausgebildeten, „Diplomierten“, d.h. Inhabern von Abschluszeugnissen, mit dem Ziel, den jährlichen Prozentsatz unbefristet Eingestellter von 12 auf 33 % anzuheben, wobei junge Ausgebildete vorrangig eingestellt werden sollen (CID; Contrat d'insertion des diplômés); 2. die berufliche Eingliederung von jungen Erstbewerbern aus den Sekundarstufen der öffentlichen Schulen oder Absolventen von Berufsschulen und Berufspraktika (CIP; Contrat d'insertion professionnelle), deren Zahl auf 797.000 Personen, das sind 64 % aller Arbeitslosen, geschätzt wird; und 3. die Ausbildung und berufliche Eingliederung (CFI; Contrat formation/insertion) von Bewerbern ohne Ausbildung und Qualifizierung, deren Zahl 278.000, d.h. 22 % der Arbeitslosen, betragen soll. Vgl. im Anhang Dokument 1 mit einem Auszug aus dem Kommuniké des Ministerrats vom 18.3.2008.

<sup>7</sup> CPE: Contrat pré-emploi, vor der Einstellung geschlossener Vertrag; ESIL: Emploi salarié d'initiative locale, auf lokaler Ebene geförderte bezahlte Beschäftigung; AIG: Activité d'intérêt général, Tätigkeit von allgemeinem Interesse; TUP-HIMO: Travaux d'Utilité Public, Gemeinnützige Arbeiten mit hohem Arbeitskräftebedarf.

<sup>8</sup> Das CREAD legte im Auftrag des Ministeriums für Jugend 1989 eine Studie über die berufliche Eingliederung der algerischen Jugend vor. Die ersten Maßnahmen, die unter dem Zwang der Dringlichkeit beschlossen wurden, waren unzusammenhängend und zeitigten Ergebnisse mit hohen sozialen Kosten, und dies in einem Umfeld vielgestaltiger sozialer Krisen. So wurden die Jugendkooperativen und auch die *Travaux d'Utilité Collective* (TUC; Arbeiten von kollektivem Nutzen) abgebrochen, bevor sie überhaupt evaluiert wurden.

29. Juni 1996 ein kohärentes Programm. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützte dieses Programm mit der Gründung der *Agence Nationale pour le Soutien à l'Emploi des Jeunes* (ANSEJ; Nationale Agentur zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Jugendlichen) per Ausführungsverordnung Nr. 96-236 vom 8. September 1996. Die Umsetzung der „Operation Mikrokredite“ im Rahmen der ADS folgte im Jahr 1999. Inzwischen ist die Mikrokreditvergabe Aufgabe der *Agence Nationale pour la Gestion du Microcrédit* (ANGEM; Nationale Agentur für Mikrokreditverwaltung), die per Ausführungsverordnung Nr. 04-14 vom 22. Januar 2004 gegründet wurde.

#### *Agence du Développement Social* (ADS; Agentur für Soziale Entwicklung)

Hauptsächlich die ADS war seit 1996 für das Schicksal arbeitssuchender Jugendlicher verantwortlich, obwohl sie auch andere Aufgaben im Bereich der sozialen Entwicklung und der Armutsbekämpfung wahrnahm und z.B. für die Förderung von Entwicklung im kommunalen Rahmen und den Aufbau sozialer Netze und Beschäftigungsprojekte im ländlichen Raum tätig war. Im Rahmen unserer Analyse wenden wir uns den drei Programmen zu, mit deren Hilfe Jugendliche ins aktive Leben eingegliedert werden sollen: ESIL, AIG und CPE:

#### *Emploi Salarié d'Initiative Locale* (ESIL; Lokale Initiative für bezahlte Beschäftigung)

Das Instrument ESIL wurde 1990 von lokalen Behörden ins Leben gerufen. In Übereinstimmung mit den Gemeindeversammlungen wurde es von der Agentur für Soziale Entwicklung ADS übernommen und richtet sich an Personen im Alter von 19 bis 40 Jahren, die keinerlei Qualifikation haben. Diesen bietet es eine auf sechs bis zwölf Monate befristete Beschäftigung an, die 1991 mit 2.500 AD (Algerische Dinar) pro Monat und seit 1998 mit 3.000 AD (ca. 30 Euro) entlohnt wurde bzw. wird.<sup>9</sup> Seit 1996 wird ESIL vom *Fonds National de Soutien à l'Emploi des Jeunes* (FNSEJ; Nationaler Fonds zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Jugendlichen)<sup>10</sup> finanziert. Wie Schaubild 1 im Anhang zeigt, wurden zwischen 1999 und 2005 in diesem Programm jährlich etwa gleich viele Personen beschäftigt. Gegen Ende des Zeitraums stieg ihre Zahl auf über 100.000 leicht an. Über die einzelnen Altersgruppen liegen keine Angaben vor. 55 % der Nutznießer hatten ein geringes Bildungsniveau, durchschnittlich 25 % hatten Sekundarschulab-

<sup>9</sup> Im Mai 2008 sprach der Minister für Nationale Solidarität von seinem Plan, den Betrag zu verdoppeln. Mit 6.000 AD würde er dann 50 % des derzeit landesweit garantierten Mindestlohns ausmachen.

<sup>10</sup> Rechtsverordnung Nr. 96-14 vom 24.6.1996: Änderung zum Ergänzungshaushalt 1996. Bei der Staatskasse wird ein Sonderkonto Nr. 302-087 unter der Bezeichnung FNSEJ eingerichtet.

schlüsse, durchschnittlich 30 % waren Techniker, Techniker mit höherem Ausbildungsabschluß und Universitätsabsolventen; 82 % der Programmteilnehmer wurden im Dienstleistungssektor beschäftigt.

*Activité d'Intérêt Général (AIG; Tätigkeit von allgemeinem Interesse)*

Dieses Programm begann 1995; es orientiert sich am ehemaligen Instrument TUC,<sup>11</sup> wird in Übereinstimmung mit den Gemeindeversammlungen von der Agentur für Soziale Entwicklung ADS durchgeführt und richtet sich an alle Personen im erwerbsfähigen Alter aus „Familien ohne Einkommen“. Diese erhalten 3.000 AD monatlich als „Entlohnung“. Das Programm wird seit 1996 vom *Fonds Social de Développement* (Sozialer Entwicklungsfonds) finanziert. Von 1997 bis 2007 nahmen 158.000 Personen daran teil, darunter etwas mehr Männer als Frauen, wobei die Zahlen allmählich anstiegen und sich gegen Ende des Zeitraums verdoppelten. 1996 waren 36 % der Teilnehmer unter 30 Jahre und 64 % über 30 Jahre alt. Ihr Bildungs- und Ausbildungsniveau war eher schwach; 82 % hatten mittlere und geringere Abschlüsse, nur 18 % Sekundarschul- und höhere Abschlüsse.

*CPE: Vor der Einstellung geschlossener Vertrag*

Dieses Programm (vgl. Anhang: Schaubild 2) startete 1999 und richtet sich an diplomierte Erstbewerber, d.h. Universitätsabsolventen und höhere Techniker.<sup>12</sup> Es wird in enger Absprache mit der *Agence Nationale de l'Emploi* (ANEM; Nationale Arbeitsagentur) und der Abteilung Arbeit der Wilayate von der Agentur für soziale Entwicklung ADS durchgeführt. Ursprünglich bot es Arbeitgebern einen monatlichen Lohnzuschuß in Höhe von 6.000 AD für Inhaber von Abschlüssen höherer Bildungseinrichtungen und in Höhe von 4.500 AD für Techniker mit höherem Ausbildungsgang, und zwar befristet auf sechs Monate mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit in der Wirtschaft und befristet auf zwölf Monate, ebenfalls mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit, in der Verwaltung und in öffentlichen Einrichtungen.<sup>13</sup> Inzwischen stieg der Zuschuß auf 8.000 AD für

---

<sup>11</sup> TUC: *Travaux d'Utilité Collective*, Arbeiten von kollektivem Nutzen, auch „Beschäftigung für Arbeitslose“ genannt.

<sup>12</sup> Vgl. Präsidialerlaß Nr. 36-234 vom 2.7.1996, insbesondere Paragraph 2, sowie das Ausführungsdekret Nr. 96-295 vom 8.9.1996 über die Funktionsweise des *Nationalen Fonds zur Unterstützung der Beschäftigung von Jugendlichen*, hier Paragraph 4 zum Förderinstrument CPE/Contrat Pré-Emploi.

<sup>13</sup> Vgl. Ausführungsdekret Nr. 98-402 vom 2.12.1998 zur beruflichen Eingliederung junger Universitätsabgänger und höherer Techniker, die in staatlichen Einrichtungen ausgebildet wurden.

Abgänger höherer Bildungseinrichtungen/Universitätsabsolventen und 6.000 AD für Techniker mit Abschluß einer höheren technischen Ausbildungsstätte. In der Verlängerungsperiode reduzieren sich die Beträge. Anfangs wurde das Programm vom Nationalen Fonds zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Jugendlichen FNSEJ, seit 2002 direkt aus dem Staatshaushalt finanziert. 75 % der Arbeitsplätze stellte die Verwaltung, 20 % der staatliche und 5 % der private Wirtschaftssektor.

Von 1998 bis 2003 lief das Programm schleppend. Es erreichte durchschnittlich nur knapp 9.000 Diplomierte pro Jahr. Ab 2004 war ein starker Anstieg, 2006 ein Rückgang und 2007 ein erneuter Anstieg zu verzeichnen. Im gesamten Zeitraum profitierten mehr Universitätsabgänger als Techniker mit höherem Ausbildungsgang von dem Programm, zuletzt 50.000 Personen. Von den insgesamt über 250.000 Teilnehmern am Programm wurden nur 6 % nach Ablauf der Maßnahme fest angestellt (Anhang: Schaubild 3).

Diese drei von der Agentur für soziale Entwicklung ADS durchgeführten Programme sind insofern Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Jugendlichen, als diese nach Beendigung des Programmes größere Beschäftigungschancen als vorher haben sollten. Tatsächlich werden aber ihre Namen nach Absolvierung des Programms nicht von der Liste gestrichen, so daß sie sich ohne weiteres für eine weitere Maßnahme einschreiben können.

Es ist unbekannt, wie viele Personen die Maßnahmen beginnen und wie viele sie beenden. Bei den genannten Programmen handelt es sich ausschließlich um Maßnahmen passiver Beschäftigungspolitik.

Die aktive Beschäftigungspolitik verfügt über drei Instrumente, die mit Hilfe von öffentlichen Agenturen die Schaffung kleiner Unternehmen fördern sollen. Diese Agenturen sind die

- Nationale Agentur für Mikrokreditverwaltung ANGEM,
- die Nationale Agentur zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Jugendlichen ANSEJ und
- die *Caisse Nationale d'Allocation Chômage* (CNAC; Nationale Kasse für Arbeitslosenunterstützung).

Direktes Ziel der beiden erst genannten Einrichtungen ist die Gründung von Unternehmen und die Förderung von Unternehmertum. Die dritte Agentur will Arbeitslose bzw. in der Wirtschaft arbeitslos Gewordene wieder in Beschäftigung bringen. Im Folgenden

werden die beiden ersten Instrumente, ANGEM und ANSEJ, die auch die jungen Unternehmer direkt fördern, näher beschrieben.

*Agence Nationale pour le Soutien à l'Emploi des Jeunes* (ANSEJ; Nationale Agentur zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Jugendlichen)

Die Agentur wurde 1996<sup>14</sup> gegründet, nahm aber ihre Arbeit erst zwei Jahre später auf.<sup>15</sup> Sie soll Jugendlichen den Weg in die Selbständigkeit erleichtern und sie dabei unterstützen, Aktivitäten zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu entwickeln und zu stärken. Dabei ist der Begriff „jung“ weit gefaßt. Zielgruppe sind Personen zwischen 19 und 35 Jahren.<sup>16</sup> Weitere Voraussetzungen sind „berufliche Qualifizierung“ und/oder „anerkanntes Know-How“. Auch muß sich der Antragsteller finanziell beteiligen, und zwar mit 2 % (bei Projekten im Wert von zwei Millionen AD oder weniger) und mit 5 % bei Projekten zwischen zwei Millionen und höchstens zehn Millionen AD. Außerdem muß sich der Bewerber beim *Fonds de Caution Mutuelle de Garantie* in der Sparte „Risiken und Kredite junger Kleinunternehmer“ versichern.

Die in diesem Rahmen entstandenen Kleinstunternehmen kommen drei Jahre lang in den Genuß bestimmter Vorteile:<sup>17</sup> So sind sie von der Einkommensteuer, der Steuer auf Unternehmensgewinne, von der Pauschalbesteuerung und der Grundsteuer befreit. Sie brauchen außerdem keine Grunderwerbssteuer und keine Registrierungsgebühren zu entrichten. Wie Schaubild 4 im Anhang verdeutlicht, entstanden die von der ANSEJ finanzierten Kleinstunternehmen überwiegend im tertiären Sektor: 31 % im Transportwesen und 28 % bei den Dienstleistungen. 84 % der Kleinstunternehmer sind Männer, nur 16 % Frauen. 66 % sind jedoch jünger als 30 Jahre. Interessant ist, daß 44 % eine Ausbildung haben; von den 44 % mit Ausbildung haben 20 % einen Abschluss mittleren Niveaus, 16 % einen Sekundarschulabschluss und 14 % den Abschluss einer höheren Bildungseinrichtung.

Die Zahlen zeigen, dass gerade junge Leute Kleinstunternehmen gründen wollen, obwohl es bei der Finanzierung noch Schwierigkeiten gibt. Denn nur für 25 % der von der

---

<sup>14</sup> Präsidialerlaß Nr. 96-234 vom 2.7.1996 zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen, modifiziert und ergänzt durch Präsidialerlaß Nr. 3-300 vom 11.12.2003.

<sup>15</sup> Ausführungsdekret Nr. 96-296 vom 8.9.1996 zur Gründung der ANSEJ und zur Festlegung ihrer Statuten, modifiziert und ergänzt durch Ausführungsdekret Nr. 98-231 vom 13.7.1998 und Ausführungsdekret Nr. 03-288 vom 6.9.2003.

<sup>16</sup> Ausführungsdekret Nr. 03-290 vom 6.9.2003 zu den Voraussetzungen für und die Art der Unterstützung für junge Kleinunternehmer.

<sup>17</sup> Rechtsverordnung Nr. 96-31 vom 30.12.1996: Haushaltsgesetz 1997, modifiziert und ergänzt durch Gesetz Nr. 3-22: Haushalt 2004.

ANSEJ genehmigten Projekte wurden Bankkredite bewilligt: Auf 284.000 von der ANSEJ angenommene Anträge kamen nur 72.000 effektive Unternehmensgründungen.

*Agence Nationale pour la Gestion du Microcrédit* (ANGEM; Nationale Agentur für Mikrokreditverwaltung)

Der algerische Staat führte Ende der 1990er Jahre als eine weitere sozioökonomische Begleitmaßnahme der Reformen im Wirtschaftssektor das Instrument „Mikrokredit“ ein. Die Vergabevorschriften dieses 1999 von der öffentlichen Hand rechtlich und faktisch eingeführten Kredits zielen in erster Linie auf die Förderung der kleinen wirtschaftlichen Aktivitäten wie „selbständige Arbeit, Heimarbeit, Kleingewerbe, handwerkliche Her- bzw. Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen bis hin zum Kleinstunternehmen“.<sup>18</sup> Durch seine aktive Beteiligung an der Beschäftigungsförderung „ist der Mikrokredit ein Instrument zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut“.<sup>19</sup> Mit Hilfe von Mikrokrediten sollten unbefristete Tätigkeiten und feste Arbeitsverhältnisse geschaffen und folglich die Arbeitslosigkeit abgebaut, Armut und soziale Ausgrenzung vermindert und die Schattenwirtschaft nach und nach beseitigt werden. Das Instrument wurde ursprünglich von der Agentur für soziale Entwicklung ADS gehandhabt und hatte gemischte Erfolge. Mit der Gründung der ANGEM im Jahre 2005 entstand ein neuer Interventionsmodus.

Obwohl zurückliegende Daten zum Mikrokredit nicht zur Verfügung stehen, gibt es einige aufschlußreiche Anhaltspunkte. 1999 wurden 7.200 Anträge auf Kreditvergabe gestellt; ein Jahr später gingen bei den entsprechenden Abteilungen der Wilayate etwas mehr als 10.000 Anträge ein. Die höchste Zahl ergab sich 2001 mit knapp 70.000 Anträgen. Aber im Jahr darauf fiel sie um mehr als die Hälfte auf 31.000 auf lokaler Ebene eingereichte Anträge. In einer Evaluierung der Mikrokreditvergabe, die die ADS im Jahr 2003<sup>20</sup> vornahm, heißt es, daß trotz der Gründung eines Kreditgarantiefonds das Engagement des Staates und der Banken sehr schwach war (Anhang: Tabelle 1). Letzten Endes konnten im beobachteten Zeitraum nur 12 % der Anträge positiv beschieden werden; dies sind weniger als 15.000. Dabei ist unbekannt, wie viele der knapp 5.000 Anträge zu dem Zeitpunkt, als die Untersuchung gemacht wurde, positiv beschieden worden waren. Mikrokredite sind nicht ausschließlich für Jugendliche bestimmt. 25 % der Antragsteller waren aber jünger als 30 Jahre, darunter waren mehr Frauen (16 %) als Männer (9 %). Da

---

<sup>18</sup> Ministerialrundsreiben vom 22.7.1999 und vom 19.12.2000.

<sup>19</sup> Ebenda.

<sup>20</sup> Agence du Développement Social: Enquête sur les microcrédits, Algier 2003.

die ANGEM noch nicht lange aktiv ist, ist es allerdings verfrüht, negative Schlüsse über die Effektivität ihrer Arbeitsweise zu ziehen; dennoch soll sie rationeller sein und sich stark am Instrument Kleinstunternehmen orientieren, das von der ANSEJ entwickelt wurde.

## *2. Jugend und Erwerbstätigkeit: Die Entwicklung zwischen 1977 und 2005*

In den drei Staaten Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien versteht man unter jugendlicher Bevölkerung die Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren.<sup>21</sup> In Algerien entsprechen diese Zahlen in etwa den realen Verhältnissen: Mit 15 Jahren endet die Schulpflicht, mit 29 Jahren hört im allgemeinen für beide Geschlechter die Junggesellenperiode auf. Im Jahr 2007 gehörten 32,2 % der algerischen Bevölkerung dieser Altersgruppe an, mehr als die bis zu 15jährigen (27,4 %) und deutlich weniger als die mehr als 30jährigen (40,4 %).

### *Die individuelle Lage der Jugendlichen*

Die individuelle Lage der algerischen Jugendlichen ändert sich nur langsam. Das läßt sich beim Vergleich zwischen der Generation von 1997 und derjenigen von 2005 an zwei Sachverhalten ausmachen (Anhang: Schaubild 5). Die Zahl jugendlicher Erwerbstätiger stieg leicht an, während die Zahl jugendlicher Arbeitsloser deutlich abnahm. Der Anteil junger Männer, die ihren Wehrdienst ableisteten, sank um mehr als die Hälfte. Deutlich stieg der Anteil der Jugendlichen an, die Schulen, Einrichtungen der Berufsbildung und Universitäten besuchten, nämlich von 23 % im Jahr 1997 auf 29 % im Jahr 2005. Mit etwa 27 % aller jungen Mädchen und Frauen blieb der Anteil derjenigen, die „zu Hause“ blieben, beinahe gleich. Dass „die Familie“ nach wie vor einen großen Teil der Mädchen und Frauen bindet, liegt auch daran, dass sie in diesem Alter schon häufiger als junge Männer verheiratet sind.

### *Das Bildungsniveau der Jugendlichen*

Eine interessante Veränderung zwischen den beiden Generationen ist die starke Einbindung der Mädchen ins Bildungswesen. Mädchen gingen länger zur Schule als Jungen. Während im Jahre 1997 45 % aller Sekundarschüler Mädchen waren, waren es 2005 be-

---

<sup>21</sup> Auf diese Definition legten sich die Analysten beim Kolloquium der *Association Maghrébine des Etudes de la Population* (AMEP) in Algier 1994 fest.

reits 51 %. Gleiches gilt für die Hochschulen. Dort stieg der Mädchenanteil von 49 % im Jahre 1997 auf 59 % im Jahre 2005. Umgekehrt verließen Jungen die Schule früher. Sie waren sowohl an Sekundarschulen als auch an Hochschulen schwächer vertreten als die Mädchen, die dort fast 10 Prozentpunkte hinzugewannen (Anhang: Tabelle 2). Der größer gewordene Mädchenanteil im Bildungswesen wirkte sich auch auf den Arbeitsmarkt aus. Allerdings waren berufliche Erfolge nicht automatisch garantiert.

#### *Der Arbeitsmarkt für Jugendliche*

Offizielle Statistiken nach 2000 vermerken einen relativen Rückgang der Arbeitslosigkeit in Algerien. Schon ein kurzer Blick auf die Konjunktur zeigt jedoch, daß die Arbeitsbedingungen vieler Jugendlicher prekärer geworden sind. Aus diesem Grund versuchen die algerischen Behörden derzeit, politische Richtlinien zur landesweiten Integration der Jugend ins wirtschaftliche und soziale Leben auszuarbeiten.

#### *Arbeitslosigkeit und prekärer gewordene Arbeitsbedingungen der Jugend*

Laut Statistischem Amt sank die durchschnittliche Arbeitslosenquote landesweit zwischen 2005 und 2006 von 15,7 % auf 12,6 % und stieg Jahr 2007 wieder leicht auf 14,2 % an. Bei den Jugendlichen (16-29 Jahre) sank die Quote 2005 und 2006 von 27,4 % auf 22,3 %, um im Jahre 2007 auf 24,4 % anzusteigen. Die Zahlen beweisen eindeutig, daß Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt ganz allgemein gegenüber Erwachsenen diskriminiert sind. Trotz der Abnahme der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren waren schon immer zwei von drei Arbeitlosen Jugendliche. Die Arbeitslosenquote unter Jugendlichen ist fast viermal so hoch wie die unter Erwachsenen.

Die Arbeitslosenquote der Erwachsenen (30-59 Jahre) betrug 2005 auf 6,9 %, 2006 sank sie auf 6,3 % um 2007 erneut anzusteigen (6,8 %). Diese Entwicklung variiert im städtischen und ländlichen Milieu. In der Stadt z.B. ist zwischen 2005 und 2007 bei Männern eine leicht fallende Arbeitslosenquote von 6,2 % auf 6,4 % zu verzeichnen, während die Quote bei Frauen im selben Zeitraum von 7,0 % auf 8,2 % anstieg. Dasselbe gilt für Frauen im ländlichen Milieu (2005: 6,3 %; 2007: 9,1 %). Auf dem algerischen Arbeitsmarkt existiert folglich eine deutliche sexuelle Diskriminierung.

In der Stadt betrug die Arbeitslosenquote unter Mädchen und jungen Frauen im Jahre 2007 32,4 %. Allein diese Zahl ist ein Zeichen für die beschriebene Diskriminierung. Sie beweist auch, daß sich Vorurteile und überkommene Vorstellungen in der Welt der Arbeit hartnäckig halten. Denn selbst wenn die durchschnittliche Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen insgesamt sehr viel höher liegt als die der Erwachsenen, so ist sie unter Mädchen

und jungen Frauen noch deutlich höher als unter jungen Männern. (Anhang: Tabelle 3, 4 und 5).

#### *Die prekärer gewordenen Arbeitsbedingungen der Jugendlichen*

Im Jahr 2005 schätzte das algerische Statistische Amt die Zahl der jugendlichen Erwerbstätigen auf 2,7 Millionen, darunter allerdings nur 15 % Mädchen und junge Frauen. Fast 20 % der Jugendlichen gaben an, daß sie vor dem 16. Lebensjahr angefangen hatten zu arbeiten. Die meisten Jugendlichen waren im informellen Sektor tätig. Ebenfalls 2005 waren fast 68,5 % der jugendlichen Erwerbstätigen (72 % männliche und 50 % weibliche) nicht sozialversichert, obwohl die Sozialversicherung in Algerien obligatorisch ist. Nur 3 % der jugendlichen Erwerbstätigen (10 % weibliche und 2 % männliche) hatten ihre Arbeitsplätze über die Staatliche Arbeitsagentur ANEM gefunden (2005). Im selben Jahr verzeichnete die offizielle Statistik eine verschwindend geringe Zahl von jungen Arbeitgebern (2,2 %) und 19 % Selbständige, von denen die meisten (70 %) steuerlich nicht erfasst waren. Die meisten jungen Arbeitnehmer waren befristet eingestellt; nur 22 % hatten unbefristete Stellen.

Der informelle Sektor ist tatsächlich sehr dynamisch, vor allem in den Städten, wo sehr viele Menschen unqualifiziert sind. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bei Jugendlichen sind nicht ohne Auswirkung auf ihr soziales Verhalten. In den 1990er Jahren nahmen die bereits überfüllten algerischen Städte zusätzlich die aus den vom Terrorismus hochgefährdeten ländlichen Gebieten umgesiedelten Bevölkerungsteile auf. An den Stadträndern breiteten sich Bidonvilles und Armut aus. Neben der Binnenwanderung wurde zunehmend die illegale Migration ins Ausland zu einer Option für die jungen Leute, seien sie nun Erwerbstätige, Studenten oder Arbeitslose. Am gefährlichsten ist hierbei die „harraga“,<sup>22</sup> die in Algerien in den letzten Jahren plötzlich stark zunahm. In welchen prekären Verhältnissen algerische Jugendliche inzwischen arbeiten, zeigt besonders deutlich ein Vergleich zwischen der heutigen Generation mit der von 1997 (Anhang: Schaubild 6 und 7). Bezüglich des Geschlechts ist es nicht erstaunlich, daß die jungen weiblichen Erwerbstätigen gebildeter sind als die jungen Männer, die die Schulen sehr viel früher verlassen und vor allem Mittel- und Sekundarschulen besuchen. (Anhang: Schaubild 8 und 9).

---

<sup>22</sup> Mit dem aus dem Arabischen kommenden Begriff „harraga“ (den Weg zurück „verbrennen“) wird in Algerien die illegale Migration bzw. diejenigen jungen Nordafrikaner bezeichnet, die im allgemeinen ohne Ausweispapiere in unsicheren Schiffen oder Schlauchbooten versuchen, ans nördliche Ufer des Mittelmeers zu gelangen.

Der Zeitvergleich zeigt, daß die Lage vor allem bei jungen Arbeitnehmern sehr viel prekärer geworden ist. Befristete Arbeitsverhältnisse haben bei den jungen Männern der Generation 2005 zugenommen, bei den jungen Frauen, unter denen es mehr Selbständige gibt, leicht abgenommen; allerdings sind viele dieser jungen Frauen in der Heimarbeit beschäftigt.

*Immer besser ausgebildete, nicht in den Arbeitsmarkt integrierbare Jugendliche*

Diese Feststellung ist für Algerien weder neu noch unerwartet. Der heimische Arbeitsmarkt ist im Blick auf die Ausbildungsniveaus sehr selektiv. Wenn aber die Jugendlichen im heutigen Kontext nicht die Möglichkeit erhalten, akzeptable Arbeitsplätze zu finden oder Unternehmen zu gründen, dann ist die Bekämpfung von Armut, von Risikoverhalten (Suizid, Gewalt, Drogenkonsum usw.), von illegaler Auswanderung und Landflucht nicht zu schaffen. Die Regierung ist sich dieses Sachverhalts bewußt. In seiner Rede zum Abschluß des vor kurzem veranstalteten Treffens zwischen Regierung und Walis am 23. Oktober 2007 forderte Staatspräsident Bouteflika folglich alle sozialen Akteure auf, ein politisches Programm zur Integration der algerischen Jugend zu entwickeln, wobei das Schwergewicht auf der Integration durch Arbeit liegen soll. Bouteflika: „Die staatliche Politik hat die Erwartungen unserer Jugend nicht immer erfüllt. Diese Politik war vor allem deswegen nicht effektiv und kohärent, weil es den verschiedenen mit Jugendfragen befaßten Institutionen an Mechanismen zur Absprache und Koordinierung fehlte.“

Zu den Empfehlungen,<sup>23</sup> die die Konferenz aussprach, gehören ein deutlicheres Zugehen des Staates auf die Jugendlichen, die Gründung eines Jugendforschungszentrums<sup>24</sup> zur Gewinnung besserer Kenntnisse über die Welt der Jugend, eine Medieninitiative, um die Jugendlichen über Risikoverhalten und die Gefahren illegaler Auswanderung zu informieren sowie eine aktivere Beteiligung der Jugendlichen an der Ausarbeitung einer Strategie zu ihrer Integration in das wirtschaftliche und soziale Leben. Zum Thema Beschäftigung wurden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, so vor allem die Schaffung einer zentralen behördlichen Anlaufstelle, damit die Förderung der beruflichen Eingliederung und die Förderung von Unternehmensgründungen besser koordiniert werden können. Außerdem soll es neue Verfahren bei der Begleitung der Jugendlichen in der Aufbau- und Durchführungsphase der Projekte sowie bei der Orientierung auf Subunternehmertum geben. Zudem betonen die algerischen Experten, daß im Rahmen der Erfolgs-

---

<sup>23</sup> Bis heute sind auf diese Empfehlungen noch keine Beschlüsse gefolgt.

<sup>24</sup> Die Gründung eines solchen Zentrums (Centre de Recherche sur la Jeunesse) ist noch in der Diskussionsphase (Stand: Anfang Oktober 2008).

pflicht unbedingt Evaluierungsinstrumente und Evaluierungsindikatoren entwickelt und angewendet werden müssen.

Im übrigen beschloß der Ministerrat am 6. November 2007 eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Arbeitgeber werden um 28 % der Sozialabgaben entlastet, wenn sie Erstbewerber einstellen, und um 36 %, wenn sie Arbeitsplätze auf den Hochebenen (Hauts Plateaux) und in Südalgerien schaffen. Weitere Beschlüsse sollen die Arbeitsbedingungen flexibler gestalten. Im Kampf um die Schaffung akzeptabler und attraktiver Arbeitsplätze wurden bestehende Maßnahmen um weitere ergänzt. So gilt ab 2008 eine neue Besoldungsordnung im öffentlichen Dienst, in deren Gefolge Lohn- und Gehaltssteigerungen auch in der Wirtschaft zu erwarten sind. Außerdem soll ein neues algerisches Arbeitsgesetz verabschiedet werden. Am 5. Juni 2008<sup>25</sup> kam Staatspräsident Bouteflika erneut auf den paradoxen Umstand zu sprechen, daß im Jahr 2008 in einer Wirtschaft, die noch nicht genug Führungskräfte hat, junge Hochschulabsolventen arbeitslos sind, und forderte Abhilfe.

Wie die Analyse der Beschäftigungssituation von Jugendlichen in Algerien zeigt, änderte sich deren Stellung im Arbeitsmarkt insofern tiefgreifend und strukturell, als viele Arbeitsplätze gefährdet sind und ein großes Defizit an unbefristeten Stellen besteht. Wirtschafts- und Sozialpolitiker müssen sich darum verstärkt den Perspektiven zuwenden, die sich angesichts der neuen Dimensionen der sozialen Frage am Horizont abzeichnen.

### *3. Die neuen Dimensionen der sozialen Frage und die Perspektiven der Jugend*

Zweifellos sind die Bemühungen der algerischen Staatsführung um die Integration der Jugendlichen in den sozioökonomischen Entwicklungsprozess positiv zu sehen; zudem sind die in die Maßnahmen geflossenen Finanzmittel erheblich. Aber die bisherigen Ergebnisse zeugen von Orientierungs- und Synergieschwächen bei den verschiedenen mit den Maßnahmen betrauten Akteuren, wenn es um die langfristige Evaluierung und die Korrektur der Maßnahmen geht, die in jeder Etappe notwendig ist. Diese organisatorischen Schwächen sind bekannt. Bei der Analyse der sozialen Frage im Hinblick auf die Perspektiven, die der neue Ansatz zur Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt bietet, dürfen jedoch drei Gesichtspunkte nicht außer Acht gelassen werden:

---

<sup>25</sup> Rede des Präsidenten der Republik am 5.7.2008 anlässlich des Jahrestages der Unabhängigkeit; Rede abgedruckt in: El Watan, Algier, 6.7.2008.

- Erstens: Die Welt bzw. Lebenssituationen der Jugendlichen sind heterogen und erfordern eine entsprechend differenzierte Herangehensweise.
- Zweitens: Die soziale Bewegung, das Engagement in zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und Organisationen, ist unter Jugendlichen längst noch nicht so dynamisch wie erhofft.
- Drittens: Bei der neuen Beschäftigungspolitik des algerischen Staates geht es vor allem um Jugendbeschäftigung.

### *Die heterogene Welt der Jugendlichen*

Der algerischen Jugend war lange Zeit „Einheitsdenken“ verordnet; deswegen machte sie den Eindruck einer homogenen Gruppe. In den letzten Jahren brach diese Pseudo-Homogenität aber in immer größer werdende Ungleichheiten auseinander. Heute gibt es auf der einen Seite das Phänomen der Marginalisierung von Jugendlichen, besonders der Jugendlichen aus sozial schwachem Milieu und der sozial abgestiegenen Mittelklasse. Ein Ausdruck dieser Entwicklung sind Verhaltensweisen, die sich gegen die Gesellschaft wenden (wie z.B. bei Krawallen und Protesten), die antiökonomisch (Schwarzarbeit: „trabendo“) oder selbstzerstörerisch sind (Selbstmordattentate, Suizid) bzw. dies sein können wie die riskanten illegalen Migrationsversuche nach Europa auf meist wenig seetüchtigen, überfrachteten Booten. Auf der anderen Seite zeigen Jugendliche aus der Oberschicht oder den neureichen Milieus immer ostentativer die Insignien ihres Reichtums und ihrer finanziellen Möglichkeiten (so bei der Wahl ihrer Freizeitvergnügen oder auf den Straßen, wo sie die neuesten Modelle europäischer Automarken ausfahren). Für Soziologen ist diese wachsende soziale Kluft in den Städten bereits sehr deutlich erkennbar; detaillierte Studien zu dieser Entwicklung und ihren gesellschaftlichen Folgen stehen allerdings noch aus.

### *Die soziale Bewegung unter Jugendlichen: undynamisch*

Überall auf der Welt manifestiert sich die Jugend in Vereinen und Klubs in allen Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens.<sup>26</sup> In Algerien wurde dieses Phänomen abgesehen vom Sport bisher kaum untersucht; die meiste Freizeit verbringen die Jugendlichen in Sportvereinen. Auf kulturellem Gebiet äußert sich die Jugend meist satirisch, ohne indes politisch engagierte Texte zustande zu bringen: Der algerische Rap ist musikalischer Ausdruck des alltäglichen Frusts. Im Bereich gesellschaftlichen Engagements gibt es erst wenige zögernde Versuche, abgesehen von den klassischen Pfadfinderorganisationen, die erheblich auf staatliche Mittel angewiesen sind. In der Gewerkschaftsbewegung sind Jugendliche fast überhaupt nicht aktiv. Da sie jedoch massiv auf den Arbeits-

---

<sup>26</sup> Vgl. Le mouvement associatif en Algérie, in: Les Cahiers du CREAD, Algier, Nr. 53, 2000.

markt drängen und ihre Arbeitsbedingungen zunehmend prekärer werden, werden sie sich dort in Zukunft engagieren müssen.

#### 4. Perspektiven

Die offiziellen Statistiken zeigen eindeutig, daß Arbeitslosigkeit in Algerien vor allem ein Problem der jugendlichen Bevölkerung unter 30 Jahre ist. Darum muß staatliche Beschäftigungspolitik in erster Linie Jugendbeschäftigungspolitik sein. Die neuen, im Juni 2008 vom Arbeitsministerium beschlossenen Maßnahmen, d.h. die Einführung des *Dispositif d'Aide à l'Insertion Professionnelle* (s.o.) als Instrument zur Förderung der beruflichen Eingliederung durch verschiedene Hilfsmaßnahmen, das sich an drei Kategorien von Jugendlichen richtet – (1) Jugendliche mit abgeschlossener Berufsausbildung, (2) Jugendliche mit abgeschlossener Hochschulausbildung und (3) Unqualifizierte – tragen zur Herausbildung einer Gesellschaft bei, in der sich die Erwerbstätigen nach meritokratischem Prinzip in drei Klassen mit nach Ausbildungsstand differenzierten Verdiensten teilen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird durch die Staatliche Arbeitsagentur ANEM und die Nationale Kasse für Arbeitslosenunterstützung CNAC zur Arbeitsbeschaffung unterstützt. Der größte und besorgniserregendste Druck auf den Arbeitsmarkt wird zukünftig von seiten junger Diplomierter/junger Akademiker, also jungen Erwachsenen mit abgeschlossener Ausbildung kommen. Schon 2010 wird mit jährlich 300.000 neuen Abgängern höherer Bildungseinrichtungen gerechnet. Der Eintritt dieser Jugendlichen in die Welt der Arbeit wird damit zwangsläufig den Arbeitsmarkt verändern: Die Erwerbstätigen werden nicht nur jünger, sondern auch besser ausgebildet und qualifiziert sein.

Die Bewertung des Arbeitsmarktinstrumentariums für den Zeitraum 1997-2007 offenbarte die verschiedenen Wendungen der Arbeitsmarktpolitik. Das Nebeneinander der alten Instrumente (für die das Ministerium für Solidarität, Familie und Auslandsalgerier zuständig ist) und der neuen (für die das Ministerium für Arbeit und Soziales zuständig ist) mag zur Umsetzung der Politik im Terrain wichtig sein, verwirrt allerdings und weckt Zweifel am geschlossenen Auftreten der Regierung. Wenngleich die vorliegende Untersuchung zur Jugendarbeit auf der Basis globaler Statistiken nur einen Teilaspekt beleuchtet, so macht sie doch deutlich, daß sich die sozioökonomischen Verhältnisse der Jugendlichen tendenziell in Zukunft erheblich verschlechtern werden. Die Perspektiven der Jugend hängen von der neuen sozialen Dynamik ab, die ihr Eintritt in die Welt der Arbeit auslöst. Für einen gelenkten Eintritt scheinen die neuen, 2008 geförderten Instru-

mente zu sorgen. Es wird jedoch von großer Bedeutung sein, sie in den kommenden Jahren zu evaluieren, um rechtzeitig notwendige Korrekturen vornehmen zu können.

#### *Auswahlbibliographie*

- Abedou, Abderrahmane/Kadri Messaid, Amina (2006):* Pratiques institutionnelles et développement social: le jeu des acteurs, in: Les Cahiers du CREAD, Algier, Nr. 78, S. 71-96
- Agence du Développement Social (Hrsg.) (2003):* Enquête sur les microcrédits, Algier
- Boutefnouchet, Mostefa (2004):* La société algérienne en transition, Algier
- Darras, Omar (2007):* Le phénomène associatif en Algérie. Enquête 2007, Algier (mit Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Algier)
- Musette, Mohamed Saïb (2000):* La situation sociale en Algérie, in: Maghreb Machrek, Paris, Nr. 167, S. 93-106
- Musette, Mohamed Saïb (Hrsg.) (2004):* Regards critiques sur les jeunes et la santé en Algérie, Algier (CREAD)
- Musette, Mohamed Saïb (Hrsg.) (2008):* Paupérisation des sociétés maghrébines, Algier (CREAD)
- Musette, Mohamed Saïb u.a. (2003):* Marché du travail et emploi en Algérie. Eléments pour une politique nationale de l'emploi. Profil de pays, Algier (Organisation Internationale du Travail. Bureau de l'OIT à Alger)
- Musette, Mohamed Saïb/Hammouda, Nacer Eddine (Hrsg.) (2006):* La question de l'emploi au Maghreb central, Algier (CREAD)

#### *Webseiten*

- Agence Nationale pour le Soutien à l'Emploi des Jeunes (ANSEJ) unter: [www.ansej.org.dz](http://www.ansej.org.dz)
- Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD) mit Verweisen zu Online-Publikationen unter: [www.cread.edu.dz](http://www.cread.edu.dz)
- Office National des Statistiques (ONS) mit zahlreichen Online-Publikationen zur Thematik unter: [www.ons.dz](http://www.ons.dz)
- Reden des Staatspräsidenten unter: [www.elmouradia.dz/français/president/](http://www.elmouradia.dz/français/president/) („Discours et messages“)
- Regierungsseite mit Links zu den Ministerien unter: [www.cg.gov.dz/institutions.htm](http://www.cg.gov.dz/institutions.htm)

## Kapitel IV : Marokko



**Staatsbezeichnung:**

Königreich Marokko / al-Mamlaka al-Maghribiya

**Unabhängigkeit:** 2.3.1956

**Staatsoberhaupt:**

König Mohammed VI. (seit 23.7.1999; Thronfest 30.7.1999)

**Einwohner:**

29.891.708 (Zensus 2004)

**Hauptstadt:**

Rabat (627.932 Einwohner)

**Urbanisierungsrate:** 56 %

**Fläche:**

458.730 qkm ohne Westsahara; marokkanisch verwaltete Westsahara 226.000 qkm

**Verwaltungsgliederung (inklusive Westsahara):**

16 Regionen, 24 Präfekturen, 44 Provinzen, 1.503 Kommunen (seit 2008; davon 1.282 ländliche, 221 städtische)

### Zusammenfassung

#### Marokko

*Beiträge von Sigrid Faath und Mohammed El Ayadi*

Ausgehend von den Ende der 1990er Jahren festgestellten Defiziten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die sich u.a. in dem anhaltenden Wachstumsdefizit der Wirtschaft, der hohen Arbeitslosigkeit, dem Kaufkraftverlust, der Verschärfung der sozialen Ungleichheit und einer Ausweitung der Armut inklusive der Armenviertel (Bidonvilles) bemerkbar machten, gab König Mohammed der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Priorität. Ein wichtiger Schritt, um die bislang fehlende Grundlage für eine kohärente Wirtschafts- und Sozialpolitik zu schaffen, war die Erarbeitung eines wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsplans für die Jahre 2000-2004, der im August 2000 verabschiedet wurde. Als „strategische Wahl“ auf dem Weg zur Realisierung der „wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ bezeichnete der König in seiner Thronrede vom 30. Juli 2001 die „Regionalisierung“. Regionalisierung und Entwicklungsförderung werden zueinander in direkte Beziehung gesetzt: Die Regionalisierung soll dazu beitragen, die Armut zu reduzieren, Arbeitsplätze zu schaffen und Investitionen zu erleichtern; sie

soll Kapazitäten freisetzen, d.h. die Bevölkerung aktivieren und Zukunftsperspektiven vor allem für die Jugend eröffnen. Die beiden Schwerpunkte staatlicher Aktivitäten umfassen deswegen zum einen Maßnahmen zur Minderung von Armut, sozialen Disparitäten und Benachteiligung sowie Maßnahmen zur Förderung insbesondere von Frauen und Jugendlichen, darunter vor allem arbeitslose Jugendliche und arbeitslose Hochschulabgänger mit Diplom; zum anderen konzentrieren sie sich auf die Regionalförderung und die Regionalisierung als dynamischer Prozess, um landesweit Entwicklung voranzutreiben und sowohl unter wirtschaftlichen, sozialen und Infrastrukturgesichtspunkten weniger entwickelte Regionen, Städte, Gemeinden und (Bidonvilles-)Wohnviertel zu erschließen und in das Gesamtprojekt der Entwicklung und Modernisierung Marokkos einzubinden. Die Regionen gelten in diesem Zusammenhang als zentrale Einheit für Maßnahmen der Wirtschaftsplanung und Raumordnung. Zur Umsetzung dieser beiden Schwerpunkte staatlicher Entwicklungspolitik wurden seit 1999 sukzessive die gesetzlichen Grundlagen verbessert, spezielle Organe geschaffen oder die Kompetenzen und Finanzen bestehender Organe gestärkt; mit der 2005 vom König selbst ins Leben gerufenen „Initiative zur Förderung der menschlichen Entwicklung“ (INDH) wurde zudem ein Programm konzipiert, in das alle regionalen und lokalen Initiativen eingebettet sind und das als Richtlinie den zuständigen Organen für die Regionalentwicklung dient. Die Evaluierung der 1999-2006 umgesetzten Maßnahmen war indes als nicht ausreichend bewertet worden, so daß seit 2006 die Reformen vorangetrieben wurden und 2008 alle Städte und Regionen über Pläne und Programme zur Entwicklungsförderung verfügen. Damit ist noch keine effiziente Umsetzung garantiert, doch eine Einbeziehung der direkt Betroffenen in die Planung der Projekte, die durch eine Aufwertung des partizipativen Elements in den lokalen Körperschaften (Bedarfsabfragen usw.) erreicht werden soll, kann sich mittelfristig positiv auswirken. Voraussetzung ist allerdings, daß die jeweiligen Entscheidungsträger konsequent den partizipativen Ansatz der zugestandenen gesetzlichen Möglichkeiten ausschöpfen und die von einem Großteil der Bürger wahrgenommene Kluft zwischen ihnen und der Administration/dem Staat dadurch verringern. Die starke Konzentration staatlicher Aktivitäten auf sofortige Unterstützungsmaßnahmen für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen und auf Infrastrukturmaßnahmen, die in allen Regionen des Landes die – für eine wirtschaftliche Dynamisierung notwendige – Verkehrs-/Transportinfrastruktur schaffen und landesweit die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen (Wohnraum; Gesundheit, Bildung und Alphabetisierung) gewährleisten, ist im Hinblick auf die Sicherung des „sozialen Friedens“ und die Unterstützung der zentralstaatlichen Programme durch die Bevölkerungsmehrheit von Bedeutung. Positive Auswirkungen sind bei einer Fortsetzung dieses Ansatzes und erfolgreich verlaufenden Projekten zu erwarten. Voraussetzung ist, dass die Finanzierung der Projekte gesichert werden kann.

# Regionalisierung und Regionenförderung in Marokko

*Sigrid Faath*

Heute bemühen wir uns, Antworten für die Probleme Marokkos  
auf lokaler und regionaler Ebene zu finden.  
Fuad Ali El Himma<sup>1</sup>

In seiner ersten Thronrede am 30. Juli 1999 gab König Mohammed VI. bekannt, die Politik seines verstorbenen Vaters, König Hassan II., fortsetzen zu wollen. Ob es sich um die Förderung der Regionen, der ländlichen Entwicklung und sozial schwacher Gruppen oder um das Konzept der Integration von Frauen auf dem Land in den Entwicklungsprozess handelt, die Richtung war bereits von König Hassan vorgegeben worden. Seit seiner Amtsübernahme im Juli 1999 konsolidiert König Mohammed nicht nur die administrativen Reformen, ihm kommt auch das Verdienst zu, die infrastruktur- und entwicklungspolitischen Aktivitäten des Staates in allen Regionen des Landes wesentlich ausgeweitet und intensiviert zu haben.

## *1. Die staatlichen Reaktionen auf Entwicklungsdefizite*

Es waren die sich kumulierenden sozioökonomischen Probleme, die König Hassan bewogen, 1998 die Regierungsgeschäfte an eine Koalitionsregierung aus ehemaligen Oppositionsparteien zu übertragen. Dieser Schritt war mit der Hoffnung verknüpft, dass die vormals sozialistische, jetzt „sozialdemokratisch“ verortete Partei USFP, die aus den

---

<sup>1</sup> Fuad Ali El Himma in einem Interview mit La Gazette du Maroc, Casablanca, 16.5.2008 („Le MTD aura un bras politique“). El Himma ist seit den Wahlen 2007 Deputierter und Vorsitzender der Parlamentariergruppe „Authentizität und Moderne“ (al-asala wal-mu‘asara). Er gründete im Januar 2008 zunächst die Vereinigung *Mouvement pour tous les Démocrates* (MTD); am 29.7.2008 gab El Himma die Gründung der „Partei für alle Demokraten“ bekannt, deren Gründungskongreß im November 2008 stattfinden wird. El Himma war delegierter Minister im Innenministerium und Berater des Königs; mit dem König ist er seit der gemeinsamen Schulzeit im *Collège Royal* (Rabat) freundschaftlich verbunden.

Parlamentswahlen 1997 als stärkste Partei hervorging und die Regierungskoalition anführen sollte, die Modernisierung von Gesellschaft und Wirtschaft mit breiter gesellschaftlicher Unterstützung vorantreiben könnte. Die Parteien der „Mitte-Links-Koalition“ erwiesen sich jedoch als zu sklerotisch, überaltert, schwerfällig und intern sowohl über personelle als auch programmatische Fragen zu zerstritten, um das Modernisierungsprogramm zügig durchzusetzen und in die Administration wie in die Gesellschaft hinein sowohl struktur- wie mentalitäts- und verhaltensverändernd zu wirken. Diese Blockade führte dazu, dass bereits kurz nach der Amtsübernahme König Mohammed nicht nur orientierend in die Tagespolitik eingriff, sondern alle ökonomischen, sozialen und entwicklungsfördernden Initiativen an sich zog und seither als Hauptideengeber und Hauptakteur auftritt. Ausgehend von den Ende der 1990er Jahren festgestellten Defiziten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die sich u.a. in dem anhaltenden Wachstumsdefizit der Wirtschaft, der hohen Arbeitslosigkeit, dem Kaufkraftverlust, der Verschärfung der sozialen Ungleichheit und einer Ausweitung der Armut<sup>2</sup> inklusive der Armenviertel (Bidonvilles) bemerkbar machten,<sup>3</sup> gab König Mohammed der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Priorität. Ein wichtiger Schritt, um die (bislang fehlende) Grundlage für eine kohärente Wirtschafts- und Sozialpolitik zu schaffen, war die Erarbeitung eines wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsplans für die Jahre 2000-2004, der im August 2000 verabschiedet wurde.

Als „strategische Wahl“ auf dem Weg zur Realisierung der „wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ bezeichnete der König in seiner Thronrede vom 30. Juli 2001 die „Regionalisierung“.<sup>4</sup> Regionalisierung und Entwicklungsförderung werden zueinander in direkte Beziehung gesetzt: Die Regionalisierung soll dazu beitragen, die Armut zu reduzieren, Arbeitsplätze zu schaffen und Investitionen zu erleichtern; sie soll Kapazitäten

---

<sup>2</sup> 2000: 5,5 Mio. Marokkaner leben von weniger als 10 Dirham am Tag bzw. 300 DH im Monat.

<sup>3</sup> Im UNDP-Human Development Index von 2000 wurde Marokko der Rang 124 (von 174) zugewiesen. 2007/2008 nimmt Marokko Rang 126 von 177 ein.

<sup>4</sup> Die Frage der Region und Regionalisierung ist für den König von höchster Bedeutung. Er bezeichnet die Region und die Regionalisierung als grundlegend für die Umsetzung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung; Regionalisierung wird als wichtiger Schritt zu einer „dezentrierten“ Verwaltung mit Bürgernähe eingestuft, weil regionalen Eliten eine leitende Rolle zukommen soll. Regionalisierung wird auch deswegen vom König positiv bewertet, weil sie die Entfaltung kultureller Partikularismen ermöglicht, deren „Vielfalt eine Quelle der Bereicherung für die marokkanische Nation“ sei. Vgl. Redetext in: L’Opinion, Rabat, 31.7.2001. Während die Regionenförderung und Regionalisierung im o.g. Sinne gefördert werden soll, soll „Regionalismus“, d.h. die Ausrichtung der Politik an spezifisch regionalen Interessen zu Lasten oder gegen gesamtstaatliche Interessen unterbunden werden. Die Aufgabe z.B. der Entwicklungsagenturen für den Süden, Norden, Osten Marokkos ist es deswegen, die Einbindung regionaler Entwicklungsförderung in das gesamtstaatliche Konzept zu garantieren.

freisetzen, d.h. die Bevölkerung aktivieren und Zukunftsperspektiven (für die Jugend) eröffnen. Die beiden Schwerpunkte staatlicher Aktivitäten umfassen deswegen

- zum einen Maßnahmen zur Minderung von Armut, sozialen Disparitäten und Benachteiligung sowie Maßnahmen zur Förderung insbesondere von Frauen, Jugendlichen, darunter vor allem arbeitslose Jugendliche und arbeitslose Hochschulabgänger mit Diplom,<sup>5</sup> und
- zum anderen die Regionalförderung und Regionalisierung als dynamischer Prozess, um landesweit Entwicklung voranzutreiben und sowohl unter wirtschaftlichen, sozialen und Infrastrukturgesichtspunkten weniger entwickelte Regionen, Städte, Gemeinden und (Bidonvilles-)Wohnviertel zu erschließen und in das Gesamtprojekt der Entwicklung und Modernisierung Marokkos einzubinden. Die Regionen gelten in diesem Zusammenhang als zentrale Einheit für Maßnahmen der Wirtschaftsplanung und Raumordnung.<sup>6</sup>

Der 2004 vorgestellte Plan zur nationalen Raumordnung SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire)<sup>7</sup> unterscheidet fünf Zonen (Karten vgl. Anhang) mit unterschiedlichen demographischen, ökologischen, geographischen und wirtschaftlichen Charakteristika<sup>8</sup> und Bedürfnissen:

1. *Die städtischen Modernisierungspole:* Casablanca-Rabat, Béni Mellal, Meknes-Fes, Marrakesch, Tanger, Oujda, Agadir.
2. *Zonen, in denen ein Modernisierungsprozess vorangetrieben werden soll:* im Norden/Nordwesten um Tetuan, Larache, Kénitra, Sidi Kacem; im Norden/Nordosten um Al Hoceima, Nador, Berkane, Taourit, Jerada und Figuig; im Mittleren Atlas um Khénifra; im Süden um Tiznit, Guelmin sowie in der Westsahara um die Städte Tan Tan, Laâyoune und Boujdour.
3. *Das Einzugsgebiet der Metropole Casablanca-Rabat.*
4. *Die Zonen von „soziopolitischer Priorität“, in denen sich die Probleme kumulieren:* Die beiden als „zones d'ombres“ definierten Gebiete liegen im Norden und Süden Marokkos. Im Norden erstreckt sich das Gebiet von Chefchaouen bis Boulemane; im Süden von El Jadida über Safi nach Essaouira und ins Landesinnere nach Azilal, Ouarzazate, Taroudant.
5. *Die gering bevölkerten Zonen:* Hierzu zählen die westsaharischen Provinzen und das Grenzgebiet zu Algerien (Region Drâa mit den Städten Ouarzazate, Zagora und Tata; Region Tafilalet, mit der Stadt Errachidia).

<sup>5</sup> Vgl. den Beitrag von Mohamed El Ayadi in dieser Studie.

<sup>6</sup> Vgl. Royaume du Maroc. Ministère des Finances et de la Privatisation: Le développement régional, Rabat 2006, S. 27.

<sup>7</sup> Vgl. im Detail Royaume du Maroc. Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement. Département de l'Aménagement du Territoire: Le Schéma National d'Aménagement du Territoire. Synthèse, Rabat 2004.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu als Überblick Troin, Jean-François: Maroc: les multiples visages d'un Etat contrasté, in: Troin, Jean-François (Hrsg.): Le Grand Maghreb (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie). Mondialisation et construction des territoires, Paris 2006, S. 209-236.

Ausgehend von der Analyse der menschlichen und ökonomischen Kriterien auf der einen und der Raumgegebenheiten auf der anderen Seite, wird in diesem Raumordnungsplan eine Gruppierung der Regionen nach den Wachstumspolen der jeweiligen städtischen Zentren vorgeschlagen. Auf diese Weise wurden neun Regionen definiert, die von einer oder mehreren Städten (Metropole, regionales Zentrum, sekundäres Zentrum) geprägt werden und die dominierenden Beziehungsstrukturen in den Regionen bzw. zwischen den Städten, zwischen Stadt und Land in diesen Regionen erfassen:

1. Region Casablanca-Safi: Grand Casablanca, Ben Slimane, Settat, El Jadida, Safi.
2. Region Rabat-Kénitra: Skhirat-Témara, Salé, Khemisset, Kénitra, Sid Kacem.
3. Region Tanger-Tétouan: Chefchaouen, Fahs-Beni Makda, Larache, Tanger-Assilah, Tétouan.
4. Region Nador-Al Hoceima.
5. Region Oujda-Figuig: Oujda, Berkane, Taourirt, Figuig.
6. Region Fès-Meknès: Al Ismailia, El Hajeb, Meknès, Fès, Zouagha Moulay Yakoub, Sefrou, Taounate, Taza.
7. Region Beni-Mellal-Kourighba: Azilal, Beni-Mellal, Khourigba.
8. Region Marrakesch: Marrakesch, Sidi Youssef Ben Ali, Al Haouz, Chichaoua, El Kalaâ des Sraghna.
9. Region Agadir-Essaouira: Agadir, Chrouka Ait Baha, Inezgane Ait Melloul, Taroudant, Tiznit, Guelmin, Essaouira.

Drei Regionen werden aus demographischen Gründen und wegen ihrer Naturlausstattung unter geographischen Kriterien, nicht nach ihren städtischen Zentren definiert:

1. Region Mittlerer Atlas (Moyen Atlas) mit den Städten Khénifra, Ifrane, Boulemane;
2. Region Drâa mit den Städten Ouarzazate, Zagora und Tata;
3. Region Tafilalet mit der Stadt Errachidia.

Eine Sonderstellung haben die von Marokko verwalteten westsaharischen Provinzen inne. Die Instrumente zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsförderung (s.u.) spiegeln diese Unterteilung in Zonen und in Regionen mit spezifischen Bedürfnissen wider.

## *2. Ein neues Autoritätskonzept im Dienste der Entwicklung: Regionalisierung, Dekonzentration und Bürgernähe*

### *2.1. Zum Konzept*

König Mohammed VI. kündigte in Casablanca am 12. Oktober 1999<sup>9</sup> in seiner Rede vor Repräsentanten der Regionen, Provinzen und Präfekturen, Verwaltungsbeamten und Repräsentanten der Bürger ein neues Autoritätskonzept an. Dieses Konzept, das als Leitlinie

---

<sup>9</sup> Rede vom 12.10.1999 unter [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) („Discours“, nach Jahr geordnet).

für staatliche Institutionen, Einrichtungen und Funktionsträger zu verstehen ist, fordert von diesen konkret die Förderung des öffentlichen Dienstleistungsbereichs und der lokalen Angelegenheiten, den Schutz der individuellen und kollektiven Freiheiten und die Orientierung des Handelns an den Zielen Sicherheit, Stabilität und Wahrung des sozialen Friedens. Um diese Aufgaben umzusetzen sei, so der König, der direkte Kontakt zum Bürger und die Einbeziehung der Bürger an der Suche nach angemessenen Lösungen notwendig.

Die Dezentralisierung spielt in diesem Konzept neben den Regionen und dem Dekonzentrationsprozess, der einen Transfer von Befugnissen der Zentralverwaltung an die Lokalverwaltungen vorsieht, eine zentrale Rolle. In seiner Thronrede vom 30. Juli 2000<sup>10</sup> definierte der König das neue Autoritätskonzept erneut als Instrument, das offen gegenüber dem Bürger ist und den permanenten Kontakt mit den Bürgern vorsieht, um ihre Probleme vor Ort und mit ihrer Beteiligung anzugehen.<sup>11</sup> Es handele sich um ein umfassendes und kohärentes Konzept, dessen einzelne Elemente nicht voneinander zu trennen seien. Denn es gäbe keine Freiheit ohne Sicherheit und Stabilität oder Entwicklung ohne sozialen Frieden, noch lokale Demokratie ohne täglichen Kontakt mit dem Bürger und ohne die Partizipation des Bürgers. König Mohammed erklärte das neue Autoritätskonzept für alle Ebenen der (territorialen) Verwaltung und für alle Amts- und Autoritätsträger für verbindlich; sie hätten fortan die Aufgabe, den Bürger mit der staatlichen Autorität und Verwaltung zu versöhnen, die Würde (des Bürgers) zu schützen *und* Investitionen zu fördern.

## 2.2. Zu den Begrifflichkeiten

Regionalisierung, Dekonzentration und Dezentralisierung werden im Rahmen des bestehenden politischen Systems und seiner als unveränderbar deklarierten Grundlagen<sup>12</sup> wie folgt verstanden:<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Rede vom 30.7.2000, ebenda.

<sup>11</sup> Die staatlichen Amtsträger sollen künftig „der Bevölkerung Gehör schenken“ (so Fuad Ali El Himma in seinem Interview mit der Gazette du Maroc, Casablanca, 18.5.2008) und die Bedürfnisse der Bevölkerung nachfragen. In zahlreichen Gesprächen mit Repräsentanten staatlicher Institutionen und Organe zur Förderung sozialer und regionaler Entwicklung im Juni 2008 wurde diese „Richtlinie“ als handlungsleitende Maxime herausgestellt, deren Um- und Durchsetzung in den nächsten Jahren angestrebt wird.

<sup>12</sup> Diese unveränderbaren Grundlagen des politischen Systems sind: die Monarchie (und die Stellung des Königs im Staat als regierender und herrschender König und höchste religiöse Autorität); die territoriale Integrität Marokkos und der Islam als Staatsreligion.

<sup>13</sup> Vgl. die Definition des Königs in seiner Rede vom 12.10.1999 (a.a.O., Anm. 9).

*Regionalisierung* wird in Marokko als administrativer Prozess interpretiert; eine legislative Kompetenz der Institutionen auf regionaler Ebene ist nicht damit verbunden. In Marokko sollen innerhalb dieses Rahmens die lokalen Körperschaften, um bürgernäher agieren zu können, die staatlichen Dienstleistungen und die zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsförderung notwendigen und an den Bedürfnissen der Regionen und ihrer Bevölkerung ausgerichteten Maßnahmen und Prozeduren verwalten und für reibungsloses Funktionieren sorgen.<sup>14</sup> Die mit Gesetz 1-97-84 vom 2. April 1997 begründeten 16 Regionen Marokkos gelten als zentrale Organisationseinheit zur Konsolidierung „lokaler Demokratie“, die über die gewählten Institutionen der lokalen Körperschaften die Beteiligung der Bürger an der Verwaltung und Entwicklung der Gemeinden, Regionen verwirklichen soll.<sup>15</sup>

In seinem Brief an den Premierminister von 9. Januar 2002 hatte der König diesen aufgefordert, die „regionale Repräsentanz der Zentralverwaltung“ im Sinne einer „*Dekonzentration*“ der zentralstaatlichen Administration vorzubereiten. Die regionalen Repräsentanzen sollen die Richtlinien und Entscheidungen der Zentraladministration umzusetzen. Die „regionalen Direktionen“ der Ministerien, ihre „Direktionen auf Provinz- und Präfekturerebene“ und schließlich ihre „Dienste“ auf nachgeordneter Ebene bilden gemäß Dekret vom 2. Dezember 2005 die neuen Organisationseinheiten auf administrativer „dezentrierter“ Ebene. Das neue System der „Regionalisierung“ und „Dekonzentration“ beinhaltet, so der König nochmals präzise in seiner Thronrede vom 30. Juli 2007, die „Übertragung der Verantwortung für die Umsetzung der allgemeinen Regierungspolitik“ auf die lokale und regionale Ebene, nämlich auf die *Walis* und *Gouverneure* als Repräsentanten des Zentralstaates. Die *Walis* und *Gouverneure* haben die Aufgabe, „die effektive Umsetzung der Regierungsprogramme durch die dezentrierten Dienste (der Ministerien) zu garantieren“.<sup>16</sup>

*Dekonzentration* bedeutet somit, dass die Ministerien Befugnisse an ihre „Vertretungen“ (Abteilungen) auf regionaler/lokaler Ebene delegieren. Die Befugnisse umfassen jedoch ausschließlich Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungs- und In-

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu auch den Politikwissenschaftler Mustapha Sehim, in: *Maroc Hebdo*, Casablanca, 15.12.2000 (La portée de la régionalisation au Maroc. Autorité et territoire).

<sup>15</sup> Zur administrativen Gliederung Marokkos vgl. [www.rdh50.ma/Fr/atlas01.asp](http://www.rdh50.ma/Fr/atlas01.asp). Die ersten Wahlen zur Besetzung der Regionalräte fanden am 24.10.1997 statt. Die Mitglieder der Gemeinderäte, der Provinz- und Präfekturversammlungen und der Berufskammern sowie auf regionaler Ebene ermittelte Arbeitnehmervertreter wählten aus 7.423 Kandidaten 1.220 Mitglieder für die Regionalräte; die Wahlbeteiligung lag bei 87,13 %. Die Regionalräte, die ein eigenes Budget erhielten, stehen bislang unter enger Aufsicht des Innenministeriums.

<sup>16</sup> Redetext vgl. [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) (Discours 2007).

vestitionsförderung. Durch Dekonzentration sollen erstens die Effizienz staatlichen Handelns (der Ministerien) auf regionaler, Provinz- und Präfekturbene verbessert und zweitens die Arbeitsabläufe vereinfacht werden, um die blockierenden Effekte der bisherigen Zentralisierung der Entscheidungsfindung auf höchster ministerieller Ebene und die schwerfälligen interministeriellen Arbeitsabläufe zu überwinden. Die Dienste der Ministerien wurden deswegen 2005 mit entsprechenden Befugnissen für ihre Aktivitäten auf regionaler, Provinz- und Präfekturbene ausgestattet.<sup>17</sup> Die Zeitspanne, die zwischen der Anmahnung dieses Schrittes durch den König in seinem Brief an den Premierminister vom 9. Januar 2002<sup>18</sup> und der Verabschiedung der entsprechenden gesetzlichen Regelung zur „administrativen Dekonzentration“ 2005 lag, ist ein Beispiel für die zurecht kritisierte Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung und des Gesetzgebungsprozesses.

Ohne diese Dekonzentration zentralstaatlicher Dienste wird die künftig angestrebte *Dezentralisierung*<sup>19</sup> als nicht umsetzbar erachtet. Auf der politischen Ebene wurde – ohne den Begriff in der geltenden Verfassung von 1996 zu nennen – die territoriale Dezentralisierung insofern „verankert“, als die lokalen Körperschaften gehalten werden (Art. 101), sich eine Versammlung zu wählen und ihre Angelegenheiten „demokratisch zu regeln“ sowie an der Organisation und Repräsentation der Bürger auf lokaler und nationaler Ebene mitzuwirken. Allerdings sind die Befugnisse der lokalen Körperschaften und ihr finanzieller Spielraum bislang sehr begrenzt und die Räte auf regionaler Ebene unterstehen enger zentralstaatlicher Kontrolle.<sup>20</sup> Am 12. Dezember 2006 hat König Mohammed in seiner „Rede von Agadir“ Fortschritte bei der Verankerung der Dezentralisierung angemahnt und sich zugunsten der Erweiterung der Befugnisse der lokalen Körperschaften im Bereich finanzieller und menschlicher Ressourcen ausgesprochen. Ziel sei es, dass die

---

<sup>17</sup> Vgl. Dekret 2-93-625, 2.12.2005 zur administrativen Dekonzentration, in: BORM, Nr. 5392, 2.2.2006, S. 255-257.

<sup>18</sup> Die Unzufriedenheit des Königs mit dieser Schwerfälligkeit, die sich auch negativ auf die Investitionstätigkeit, die Förderung der Klein- und Mittelbetriebe und arbeitsplatzschaffender Aktivitäten in den Regionen auswirkte, kam in dem Brief des Königs an Premierminister Driss Jettou vom 9.1.2002 zum Ausdruck (Text: [www.cri.ma/lettre/ltr.htm](http://www.cri.ma/lettre/ltr.htm)). In diesem Brief gab er bekannt, dass ein Transfer von ministeriellen Befugnissen, die in direktem Zusammenhang mit Investitionstätigkeiten stehen, auf die Walis in den Regionen erfolgen soll. Eine neue administrative Einheit auf regionaler Ebene, die *Centres Régionaux d'Investissement* (CRI; Regionalen Investitionszentren; s.u. Abschnitt 3.2.), soll ihnen zur Unterstützung der Investitionsförderung beigeordnet werden.

<sup>19</sup> Dezentralisierung zielt darauf ab, den lokalen Körperschaften mehr Autonomie (besonders finanzieller Art) zu gewähren.

<sup>20</sup> Vgl. Zyani, Brahim: *Décentralisation et réforme administrative au Maroc*. Communication présentée au 4<sup>ème</sup> Forum Méditerranéen du Développement MDF 4 Amman, 8-10 avril 2002, 11 S. unter [www.ondh.ma](http://www.ondh.ma).

Städte und lokalen Körperschaften, *gleichberechtigt* mit dem Staat, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft zu tatsächlichen Partnern im umfassenden Entwicklungsprozess Marokkos werden.<sup>21</sup> Es ist zu erwarten, dass das Gemeindegesetz von 2002, dessen Modifizierung 2008/2009 ansteht,<sup>22</sup> die Direktiven aufgreift und die lokalen Körperschaften mit mehr Befugnissen ausstattet. Der Gesetzentwurf umfasst vier Reformachsen: 1. die Stärkung der „guten Regierungsführung“, 2. die Konsolidierung der städtischen Verwaltung (u.a. mehr Finanzautonomie für die Stadträte), 3. die Modernisierung der Lokalverwaltung und 4. die Festlegung von Mechanismen, die eine „gute Verwaltungstätigkeit“ der lokalen öffentlichen Institutionen garantieren sollen.<sup>23</sup> Die angekündigte Reform des Gesetzes von 1997 zu den Regionen stand Ende September 2008 (Abschluss der Studie) noch aus; es ist davon auszugehen, dass die anvisierten Reformen die Regionalisierung und speziell die Dekonzentration konsolidieren sollen.

### 3. Zur Umsetzung Regionalisierung und Regionalförderung seit 1999

#### 3.1. Der gesetzliche Rahmen

Die Organisation der Regionen erfolgt bislang auf der Basis des Dahir 1-97-84 vom 2. April 1997 (Gesetz 47-96).<sup>24</sup> Im Jahr 2000 wurde mit der *Charte Nationale de l'Aménagement du Territoire*<sup>25</sup> der neue partizipatorische Ansatz für die künftige Organisation, Orientierung und Regulierung der Raumordnung propagiert. Im Dezember 2003 kam es schließlich, nachdem der König bereits im Januar 2002 in seinem Schreiben an den Premierminister dazu aufgefordert hatte, zur Gründung der *Centres Régionaux de l'Investissement*. Mit Dekret 2-93-625 vom 2. Dezember 2005 wurde die Förderung der Regionalisierung durch die „Dekonzentration der Administration“ verankert.<sup>26</sup> Die Modifikation des Gemeindegesetzes von 2002 zur Stärkung der lokalen Körperschaften wurde eingeleitet und der entsprechende Gesetzentwurf vom Ministerrat im Juli 2008

---

<sup>21</sup> Text der Rede vgl. [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) (Discours 2007).

<sup>22</sup> Der Gesetzentwurf wurde vom Ministerrat im Juli 2008 verabschiedet. Das Parlament wird sich wahrscheinlich in der neuen Legislaturperiode (ab Oktober 2008) damit befassen.

<sup>23</sup> Vgl. La Gazette du Maroc, Casablanca, 4.7.2008 (Charte communale).

<sup>24</sup> Royaume du Maroc. Ministère de l'Intérieur. Directions des Collectivités Locales: Organisation de la région, Rabat 2004 (2. Auflage), 42 S. (70 Artikel). Vgl. auch REMALD: L'organisation administrative locale, Nr. 161, Rabat 2006.

<sup>25</sup> Royaume de Maroc: La Charte Nationale de l'Aménagement du Territoire, Rabat 2001, 116 S.

<sup>26</sup> Vgl. den Abdruck des Gesetzes in: BORM, Nr. 5392, 2.2.2006, S. 255-257.

verabschiedet. Die lokalen Körperschaften sollen sukzessive gestärkt und finanziell unabhängiger agieren können, um ihrer Aufgabe, nämlich der auf die Bedürfnisse der Regionen, Provinzen/Präfekturen und Kommunen bezogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsförderung, besser gerecht werden zu können. Geplant ist auch eine Neufassung des Gesetzes zur Regelung der Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung.<sup>27</sup>

### 3.2. Die Instrumente und Organe

Neben diesen gesetzlichen Modifikationen für die staatliche Verwaltung auf allen Ebenen wurden ergänzend im Dienste der Wirtschafts-, Investitions- und sozialen Entwicklungsförderung spezielle Einrichtungen und Agenturen mit territorialen Zuständigkeiten gegründet. Sie fungieren als Instrumente bzw. Organe, die sektorübergreifend arbeiten, Bedarf erfassen, Programme und Projekte konzipieren und koordinierend begleiten: gemeint sind hier die Agenturen für die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung mit unterschiedlichen regionalen Zuständigkeiten. Sie sollen in erster Linie dazu beitragen, die regionalen Disparitäten und das Entwicklungsgefälle Stadt-Land sowie innerhalb von Regionen, Provinzen und Präfekturen zu mildern. Zum Teil wurden sie seit 1999 neu geschaffen, zum Teil wurden bestehende Einrichtungen mit neuen Aufgaben betraut oder finanziell und personell besser ausgestattet. Wie das Gros der Ministerien sind auch diese Agenturen in das 2005 eingeleitete Programm des Königs zur Förderung der menschlichen Entwicklung (INDH; Initiative Nationale pour le Développement Humain)<sup>28</sup> eingebunden. Es gibt keine regionale und lokale Initiative, die nicht an diesem „Programm des Königs“ zur Armutsbekämpfung beteiligt ist und ihre Aktivitäten nicht an den Zielsetzungen der INDH orientiert.

Im Kontext der Regionalförderung fällt dem Ministerium für Wohnungsbau, Urbanisierung und Raumordnung (MHUAE; Ministère de l’Habitat, d’Urbanisme et de l’Aménagement de l’Espace)<sup>29</sup> eine besondere Funktion zu, weil es für die großen Infrastrukturprojekte und Stadtneugründungen, von denen zur Zeit fünf geplant sind, zuständig ist. Über die 21 *Agences Urbaines* des Ministeriums<sup>30</sup> fragt das Ministerium gezielt Infor-

---

<sup>27</sup> Der erste Code de l’Urbanisme wurde mit Dahir Nr. 1.92.31 am 17.6.1992 verabschiedet (vgl. Text unter: [www.codeurbanisme.gov.ma](http://www.codeurbanisme.gov.ma)). Zum Entwurf des im Juni 2008 vorgelegten neuen Code de l’Urbanisme (491 Artikel) vgl. ebenda (die Webseite besteht seit 2005).

<sup>28</sup> Vgl. den Beitrag von Mohammed El Ayadi.

<sup>29</sup> Vgl. zum Ministerium und seinen Aktivitäten [www.mhuae.gov.ma/mhu](http://www.mhuae.gov.ma/mhu). Zu den stadtplanerischen Aktivitäten des Ministeriums (Direction Urbanisme) vgl. auch die Webseite [www.maroc.urba.gov.ma](http://www.maroc.urba.gov.ma).

<sup>30</sup> Zehn weitere sollen neu gegründet werden. Die erste *Agence Urbaine* war bereits 1984 in Casablanca gegründet worden.

mationen aus den Provinzen ab. Die Planung soll dadurch professionalisiert werden. Neben den Ministerien und ihren Repräsentanzen in den Regionen und auf nachgeordneten Verwaltungsebenen (Direktionen und Dienste) sind vor allem die regionalen Investitionszentren und die Agenturen zur Entwicklungsförderung für den Norden, Süden und Osten Marokkos und die Agentur für die Sonderzone „Tanger-Mittelmeer“ (Tanger-Méditerranée) als entwicklungsfördernde Instrumente für die Regionen zu nennen.

#### *Centres Régionaux d'Investissement (CRI)*

Die Gründung der CRI mit Dekret 2-03-727 vom 26. Dezember 2003<sup>31</sup> sind Folge des königlichen Briefes an den Premierminister vom 9. Januar 2002. Darin forderte der König dazu auf, in jeder Region einen „guichet unique“ zu eröffnen, um die administrativen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Investitionsprojekte zügiger bearbeiten zu können und damit die Investitionstätigkeit für den Investor zu erleichtern. Der Wali einer Region kann die Eröffnung eines CRI vorschlagen. Die CRI sind insbesondere für die Investitionsförderung in den „Industriezonen“<sup>32</sup> zuständig. Die 16 CRI entsprechen der Anzahl der Regionen.<sup>33</sup>

#### *Agence de Développement pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume*

Diese Agentur für die Entwicklung des Nordens war bereits 1995 begründet worden. Sie untersteht direkt dem Premierminister. Die Zuständigkeit umfasst seit der Gründung der Agentur für die Region „Oriental“ 2006 nur noch die städtischen Gemeinden und ländlichen Präfekturen Tanger-Asilah und M'diq-Fnidq sowie die Provinzen Fahs-Anjra, Tetouan, Chefchaouen, Larache, Al Hoceima, Taounate und Taza.<sup>34</sup>

#### *Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Provinces du Sud du Royaume*

Die Agentur für die Entwicklung der unter marokkanischer Verwaltung stehenden Provinzen der Westsahara wurde 2002 gegründet; auch sie untersteht direkt dem Premierminister.<sup>35</sup> In seiner Thronrede vom 30. Juli 2001 ließ der König verlauten, dass die Entwicklung der Südprovinzen seine größte Sorge sei. Die Zuständigkeit der Agentur erstreckt sich über die Regionen Guelmin-Es Semara, Laâyoune-Boujdour-Sakia el-Hamra bis zu den Regionen Oued ed-Dahab-Laguaira.

#### *Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social de la Préfecture et des Provinces de la Région Orientale du Royaume*

Die Gründung der gleichfalls direkt dem Premierminister zugeordneten Agentur für Marokkos Osten wurde 2005 beschlossen und 2006 mit Gesetz geregelt.<sup>36</sup> Die Zuständigkeit der Agentur umfasst die Gemeinden der Präfekturen von Oujda-Angad und die Provinzen Jerada, Berkane, Taourirt, Figuig und Nador.

<sup>31</sup> Vgl. BORM, Nr. 5174, 1.1.2004; Gesetz abgedruckt auf der Webseite: [www.cri.ma](http://www.cri.ma).

<sup>32</sup> D.h. Zonen, die infrastrukturell im Hinblick auf die Ansiedelung von Industrieunternehmen erschlossen wurden und an Unternehmen veräußert werden sollen.

<sup>33</sup> Liste und Adressen sowie Webseiten der einzelnen CRI vgl. [www.cri.ma](http://www.cri.ma).

<sup>34</sup> Gesetz 6-95, modifiziert mit Dahir 1-06-54, 14.2.2006, in: BORM, Nr. 5400, 2.3.2006, S. 346-347. Zur Agentur vgl. die detaillierte Webseite [www.apdn.ma](http://www.apdn.ma).

<sup>35</sup> Zur Agentur vgl. [www.lagencedusud.goc.ma](http://www.lagencedusud.goc.ma); zur gesetzlichen Grundlage vgl. Dekret 2-02-645, 10.9.2002, in: BORM, Nr. 5040, 19.9.2002, S. 1003.

<sup>36</sup> Vgl. [www.oriental-ma](http://www.oriental-ma); Gesetz 12-05, Dahir 1-06-53, 14.2.2006, in: BORM, Nr. 5400, 2.3.2006, S. 344-346.

*Agence Spéciale Tanger-Méditerranée*

Den Beschluss zur Gründung der Sonderagentur Tanger-Mittelmeer gab König Mohammed in seiner Thronrede vom 30. Juli 2002 bekannt; demnach handelt es sich um einen „integrierten regionalen Entwicklungsansatz“ und eine „strategische Entscheidung“, die Region „Tanger-Med“ zu einem „geeigneten Gebiet für Investitionen“ zu machen, wozu ein großes Hafen- und Industrieprojekt („Tanger Port“) 40 km östlich von Tanger beitragen soll. Das entsprechende Gesetz, das Tanger-Tetuan als „spezielle Entwicklungszone“ ausweist, wurde bereits am 10. September 2002 verabschiedet.<sup>37</sup>

*Agence de Développement Social (ADS)*

Die *Agentur für Soziale Entwicklung* mit Sitz in Rabat wurde im August 1999<sup>38</sup> begründet und ist seit 2001 aktiv. Sie untersteht dem Ministerium für Soziale Entwicklung, Familie und Solidarität und widmet sich explizit der „Minderung der Armut und der Förderung der sozialen Entwicklung Marokkos“ sowohl im ländlichen als auch städtischen Raum und in Kooperation mit den anderen staatlichen Instrumenten, deren Aufgabe es ist, soziale Defizite zu beheben. Sie verfügt inzwischen über 16 regionale Koordinationsbüros und wurde einem „territorialen Ansatz“ verpflichtet: Das bedeutet, dass die ADS die Nähe zur Bevölkerung sucht, den Bedarf ermittelt und die Kapazitäten der lokalen Akteure u.a. durch entsprechende Schulung stärkt. Seit September 2006 besteht ein Rahmenabkommen zwischen dem Steuerungskomitee der INDH und der ADS, um gemeinsam die lokalen Akteure vor allem in ländlichen Kommunen für die Umsetzung von Entwicklungsprojekten zu schulen. Partner sind Vereinigungen, die lokalen Körperschaften, der öffentliche Sektor, Universitäten und andere Ausbildungsstätten.

*4. Die zentralen Projekte*

Das *Haut Commissariat au Plan (HCP)*<sup>39</sup> legte 2007 einen Bericht vor, der den Stand der Armut und „Ungleichheiten“ 2001 mit demjenigen von 2007 verglich: Demnach sank die Zahl der Armen, d.h. jener Personen, die mit weniger als 300 DH im Monat auskommen müssen, insbesondere dank staatlicher Bemühungen zur Förderung der ländlichen Entwicklung von 5,5 Mio. (2000) auf ca. 3 Mio. Personen (2007); die sozialen Ungleichheiten, auch ein Resultat der regionalen Unterschiede, würden jedoch fortbestehen.<sup>40</sup>

Das Ministerium für Finanzen und Privatisierung hat in einer Studie zur regionalen Entwicklung von 2006<sup>41</sup> diejenigen Unterschiede definiert, die mit den diversen staatlichen Maßnahmen zur Regionalförderung, die in Marokko – das sei hier nochmals betont

<sup>37</sup> Dekret 2-02-644, 10.9.2002. vgl. [www.tmsa.ma](http://www.tmsa.ma).

<sup>38</sup> Gesetz 12-99, Dahir 1-99-207, 25.8.1999. Vgl. Gesetz und weitere Details zur Agentur unter der Webseite [www.ads.ma](http://www.ads.ma).

<sup>39</sup> Vgl. zu den Berichten des HCP die Webseite [www.hcp.ma](http://www.hcp.ma).

<sup>40</sup> In den Städten ist die Anzahl der Armen von 7,6 % (2001) auf 4,8 % (2007); auf dem Land von 25,1 % (2001) auf 14,5 % (2007) gesunken. Zugrundegelegt wurde bei diesen Berechnungen ein Einkommen in der Stadt unter 3.834 DH pro Jahr; auf dem Land unter 3.569 DH pro Jahr.

<sup>41</sup> Vgl. Ausführungen in: Royaume du Maroc. Ministère des Finances et de la Privatisation (2006): *Le développement régional*, Rabat, 29 S.

– immer auch (soziale und wirtschaftliche) Entwicklungsförderung umfasst, abgebaut, gemildert oder in entwicklungs- und arbeitspolitisch gesehen positive und produktive Kanäle gelenkt werden sollen:

- die Unterschiede im landwirtschaftlichen Sektor, sein schwacher Beitrag zur Regionalentwicklung und seine Anfälligkeit auf Produktionsseite;
- die Unterschiede hinsichtlich der industriellen Aktivitäten in den Regionen;
- die Unterschiede im Bereich der Nutzung des touristischen Potenzials;
- die Unterschiede in Bezug auf soziale Komponenten wie die Konzentration der Bevölkerung in einigen Städten, Provinzen/Präfekturen, die Unterschiede hinsichtlich der Angebote des Arbeitsmarktes, der ungleiche Zugang zu sozialen Basisdiensten (Gesundheitsbereich; Bildungs-/Ausbildungsbereich), die starken Schwankungen im Lebensniveau der Bevölkerung und die regional variierende Armutsrate.

Die „peripheren Regionen“<sup>42</sup> im östlichen Grenzgebiet zu Algerien („Oriental“) und im Norden (Rifgebiet) wie auch die Küstenregion südlich von Casablanca bis Essaouira sowie Sidi Ifni, das 2008 erneut wegen sozialer Proteste in die Schlagzeilen geriet, waren seit der Unabhängigkeit wirtschaftlich und infrastrukturell benachteiligt, so dass sich die o.g. Unterschiede verfestigten, zumal sich die Bemühungen zur Regionalentwicklung in der Vergangenheit auf sporadische oder punktuelle Maßnahmen beschränkten. Das Gros der Programme und Projekte, um die Lebensqualität der Bevölkerung durch die Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung anzuheben, wurde 2004/2005 intensiviert oder nach Verabschiedung der notwendigen gesetzlichen Regelungen und der Gründung von Instrumenten und Organen zur Um-/Durchsetzung (wie u.a. die INDH oder das Programm „Städte ohne Bidonvilles“ und das Programm der Stadtneugründungen um die städtischen Entwicklungspole) eingeleitet. Im folgenden sollen einige besonders markante Beispiele kurz vorgestellt werden.

#### *4.1. Großprojekte des Ministeriums für Wohnungsbau, Urbanisierung und Raumordnung*

Zu diesen Großprojekten des Ministeriums zählen neben den umfassenden Wohnungsbauprogrammen,<sup>43</sup> um „gesundheitsgefährdenden Wohnraum“ zu beseitigen,

---

<sup>42</sup> Der marokkanische Geograph Abdelkader Guitouni (Universität Oujda) definiert sie als peripher im Kontrast zur „städtisch-atlantischen Achse“, in der 55 % der Industrieanlagen liegen und zwei Drittel der industriellen Arbeitsplätze angeboten werden sowie über 80 % der Banken, Versicherungen, der Import-Export-Firmen und Großhändler ihren Sitz haben. Vgl. Guitouni, Abdelkader: *Développement et régions périphériques*, 2002, 8 S., unter: [http://fig-st-die.education.fr/actes/actes\\_2002/guitouni/article.htm](http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2002/guitouni/article.htm).

<sup>43</sup> Dieses Programm wird seit 1999 von König Mohammed vor allem in ländlichen Regionen vorangetrieben und im Rahmen der INDH seit 2005 forciert. Für den Zeitraum 2007-2010 wurden 70 Mio. Dollar für den Wohnungsbau in ländlichen Regionen bereitgestellt.

- das Programm „Städte ohne Bidonvilles“.<sup>44</sup> König Mohammed rief zu diesem Programm im Juli 2004 auf. Es betrifft 83 Städte und 280.000 Haushalte, die in den ca. 1.000 Bidonvilles leben. Bis 2010 sollen die „Städte ohne Bidonvilles“ realisiert sein. Ende Juni 2007 wurde ein Zwischenbericht vorgelegt: Mit über 238.000 Haushalten waren im Rahmen von Verträgen mit Städten, die an dem Programm teilnehmen, die Beseitigung von Bidonvilles-Wohnraum und die Bereitstellung von neuen Wohneinheiten vereinbart worden. Der Investitionsbedarf für das Programm wurde auf 21,4 Mrd. Dirham beziffert; ca. 8 Mrd. DH stellt der *Fonds Solidarité Habitat* bereit. 2008 waren bereits 25 Städte „Bidonville-frei“.<sup>45</sup>
- die Planung und Durchführung von Stadtneugründungen (Programm „neue Städte“).<sup>46</sup> Geplant sind bereits fünf Stadtgründungen, die speziell zur Umsiedelung von Bidonvilles-Bewohnern Wohnraum und Infrastruktur zur Verfügung stellen sollen. Die Stadtgründungen sollen dazu beitragen, den Bedarf an Sozialwohnungen<sup>47</sup> bzw. Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen zu decken. Zu den Stadtgründungen zählen Tamesna, 12 km südlich von Rabat (50.000 Wohneinheiten bis 2020); Tamansourt bei Marrakesch (58.000 Wohneinheiten); Tagadirt bei Agadir (44.300 Wohneinheiten; insgesamt 208.500 Einwohner projektiert, davon bis 2015 rund 100.000); Lakhiaita bei Casablanca; Melloussa bei Tanger (für 60.000 Einwohner geplant). Die Bau-/Erschließungsphase für Tamansourt und Tamesna hat 2004, für Melloussa Ende 2006 begonnen.
- die Schaffung von neuen „städtischen Polen“.<sup>48</sup> Im ländlichen Regionen, in denen sich „gesundheitsgefährdender Wohnraum“ (Bidonvilles) ausbreitet, werden seit 2007 solche städtischen Pole mit einer entsprechenden Infrastruktur errichtet.
- der Bau von Staudämmen. Er soll vorangetrieben werden, um die für einige Regionen die ab 2025 drohende gravierende Wasserkrise abzuwenden.<sup>49</sup>

#### 4.2. Die großen Infrastrukturprogramme zur Regionenanbindung und Vernetzung

Bei diesen Großprojekten handelt es sich z.B. um

- die Küstenautobahn in Nordmarokko („Rocade Méditerranéenne“), wo 2006-2007 ein weiterer Abschnitt fertiggestellt wurde (Jebha-Ajdir, 102 km), von dem eine wichtige Funktion beim „désenclavement“ der Nordküste Marokkos erwartet wird.<sup>50</sup>
- die Autobahn zwischen Tetouan und Fnideq (28 km); ein erstes, elf Kilometer langes Teilstück ist bereits erstellt. Zur Finanzierung des 1.200 Mio. DH teuren Projektes tragen der Arabische Fonds für ökonomische und soziale Entwicklung und die Islamische Entwicklungsbank bei.

<sup>44</sup> Vgl. [www.mhuae.gov.ma/MHU/MenuGauche/Dossiers/Villes](http://www.mhuae.gov.ma/MHU/MenuGauche/Dossiers/Villes).

<sup>45</sup> Vgl. *Le Matin*, Casablanca, 6.2.2008 (Villes sans Bidonville). Unproblematisch verlief das Programm bislang nicht, denn einige Bidonvilles-Bewohner sperren sich gegen eine Umsiedelung. Vgl. *La Vie Eco*, Casablanca, 4.5.2007 (Villes sans bidonvilles: L'accompagnement social en panne).

<sup>46</sup> Vgl. Details zu den Planungen und veranschlagten Kosten unter [www.maroc.urba.gov.ma](http://www.maroc.urba.gov.ma). Vgl. als Überblick mit historischen Bezügen zur Planung und Konzeption von Stadtneugründungen in den Maghrebstaaten Boumaza, Nadir u.a.: *Villes réelles, villes projetées. Fabrication de la ville au Maghreb*, Paris 2005, 692 S.

<sup>47</sup> „Nationales Ziel“ ist es, jährlich 100.000 Sozialwohnungen zu erstellen.

<sup>48</sup> Vgl. z.B. *Le Matin*, Casablanca, 21.1.2007 (Le Saiss); *Le Matin*, 26.12.2007 (Pôle urbain Al Amal).

<sup>49</sup> Vgl. *Maroc Hebdo*, Casablanca, 25.4.2008 (Le Maroc aura soif en 2025).

<sup>50</sup> Vgl. *Maghreb Arabe Presse*, Rabat, 15.7.2006 (Le tronçon Jebha-Ajdir).

- die im Bau befindliche Autobahnverbindung zwischen Fes und Tetouan.
- die im Bau befindliche Autobahnverbindung Marrakesch-Agadir, deren letztes Teilstück 2010 fertiggestellt sein soll.<sup>51</sup>
- die 2008-2015 geplante Autobahnverbindung zwischen den beiden Küstenstädten El Jadida und Safi, die zwei Städte in einer der „Zonen sozialer Priorität“, in denen sich die sozialen und ökonomischen Probleme kumulieren. 15 Mrd. Dirhams wurden für das Projekt 2008 bereitgestellt.
- den 2005 eingeleiteten Ausbau des Straßennetzes in ländlichen Regionen bis 2015 um insgesamt 15.000 km (Fertigstellung von rund 1.500 km Straße jährlich).
- den Bau einer Schnellzugverbindung zwischen Casablanca und Agadir; 2008 legte eine französische Unternehmensgruppe entsprechende Planstudien vor.
- die sukzessive Fortsetzung der 2006 angelaufenen Modernisierung des öffentlichen Transportwesens.
- die fortgesetzte Elektrifizierung ländlicher Regionen, um deren Elektrifizierungsrate von derzeit rund 70 % (2006/07) weiter zu verbessern.

#### 4.3. Die Projekte in den regionalen Entwicklungszonen (eine Auswahl)

Im Folgenden sollen beispielhaft die Hauptaktivitäten der regional ausgerichteten Entwicklungsagenturen aufgelistet werden:

##### *Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume (APDN)*

Die APDN betreut 2008 mit ihren 80 Mitarbeitern rund 350 Projekte. Für den Zeitraum 2007-2008 wurden ihr 4 Mrd. DH für Investitionszwecke zur Verfügung gestellt. Die seit 2003 vorangetriebene „territoriale Vision“ für die Entwicklung des Nordens hat vier Achsen: (1) die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung und ihres Umfeldes durch Entwicklungsmaßnahmen, zu denen in erster Linie der weitere, flächendeckende Ausbau der Infrastruktur zur territorialen Integration der Region, der Ausbau der sozialen Infrastruktur, der Sicherung der Wasserversorgung, die Bereitstellung von Wohnraum zur Förderung der Abschaffung von Bidonvilles und die Verbesserung der Gesundheitsdienste gehören; (2) die Stärkung der produktiven Sektoren (zur Zeit befinden sich zahlreiche Studien im Auftrag, um entsprechende Konzepte zu präzisieren); (3) die Inwertsetzung der Nordprovinzen und die Förderung des Umweltschutzes z.B. durch Maßnahmen zum Schutz vor Waldbränden und die Anlage von Nationalparks; (4) die Verbesserung des Marketing zugunsten des Nordens (weg vom Image der Drogenproduktionsstätte), um Investitionen anzuziehen und im Rahmen des „Plan Azur“ insbesondere auch die touristische Nutzung einiger Gegenden (um Larache und bei Oujda) voranzutreiben. Der Infrastrukturausbau – vor allem die Verbindung zwischen den Städten des Nordens und insbesondere die Verbindung des Umlandes von Tanger/Asilah mit Tanger als einer zentralen Entwicklungsregion im Norden, wird vorangetrieben, um die Grundvoraussetzung für die geplanten entwicklungs- und investitionsfördernden Projekte in den Nordprovinzen zu schaffen. Für die Provinz Larache, eine zu 80-90 % ländliche Region, ist z.B. die Ansiedelung von Nahrungsmittelindustriebetrieben geplant, während für die Provinz Chefchaouen zunächst noch der Ausbau der Wasser- und Stromversorgung prioritär ist; für El Hoceima (liegt im Erdbeben gefährdenden Gebiet) steht der Aufbau der Basisinfrastruktur an. Die Sicherung der Wasserversorgung (Staudammbau) hat zur Zeit Vorrang im südlichen Rifgebiet bei Taounate. Die sehr verstreut lebende Bevölkerung im Rif und das unwegsame gebirgige Relief des Nordens machen alle Infrastrukturprojekte zu extrem teuren Angelegenheiten. Viele Projekte der APDN sind zur Zeit noch in der Studien- bzw. Planungsphase.

---

<sup>51</sup> Vgl. [www.yabiladi.com](http://www.yabiladi.com), 28.5.2006 (L' autoroute Agadir-Marrakech).

*Agence Spéciale Tanger-Méditerranée*

Das von der 2002 begründeten Agentur „Tanger Med/TMSA Maroc“<sup>52</sup> zu realisierende Projekt für die Region Tanger-Tetouan konzentriert sich auf den und um den 40 km östlich von Tanger angelegten Hafen „Tanger Med I“ (operationell seit Juli 2007; Container-Terminal 1 und 2) und „Tanger Med II“ (Beginn der Ausbaustufe Oktober 2007; Container-Terminals 3 und 4). Drei Freihandelszonen sind geschaffen worden und seit 2002 die Infrastruktur (Straßen- und Eisenbahnverbindungen) im Hinblick auf den Bedarf des Hafens ausgebaut worden. Insgesamt sollen bis 2015 150.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Zur Zeit kann Tanger Med 3,5 Mio. Container im Jahr umschlagen. Mit dem Bau von Tanger Med II soll der Hafen 2012 eine Kapazität von 8,5 Mio. EVP/TEU Container erreichen. Die Investitionen beliefen sich laut Webseite der TMSA für den Hafen und die notwendige Infrastruktur und die Anlage der Industriezonen auf 3,5 Mrd. Euro, die zu 40 % von privaten Konzessionären aufgebracht wurden.

*Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social de la Préfecture et des Provinces de la Région Orientale du Royaume*

Diese jüngste Gründung (2005) für die marokkanischen Ostprovinzen arbeitet nach denselben Prinzipien wie die anderen Agenturen zur Förderung der Regionalentwicklung. Die Großprojekte sind erst in einer Planungsphase. Zentraler Förderbereich ist jedoch aufgrund der Vernachlässigung der Region seit der Unabhängigkeit die (Basis-)Infrastruktur; sie ist die Voraussetzung, um z.B. in der Nähe Nadors die geplante Freihandelszone aufzubauen, die bewässerte Landwirtschaft auszubauen und den Tourismus zu fördern. So soll bei Berkane die Ansiedelung von Nahrungsmittelindustriebetrieben gefördert werden (Bereitstellung von 1,25 Mrd. DH 2008, um dieses Projekt voranzutreiben).<sup>53</sup> In Oujda wurde Ende Juni 2006 in Anwesenheit des Königs ein Umwelt- und Infrastrukturprojekt (511 Mio. DH) und ein Projekt zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in der Provinz (932,46 Mio. DH) auf den Weg gebracht.<sup>54</sup>

*Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Provinces du Sud du Royaume (APDS)*

Während die Basisinfrastruktur (Straßenbau, Wasserversorgung der Bevölkerung, Elektrifizierung der größeren Orte; Bereitstellung von Infrastruktur zur Alphabetisierung der Bevölkerung) in den von Marokko verwalteten westsaharischen Provinzen (ehemals Spanisch-Sahara), d.h. Oued Ed-dahab, Lagouira, Laâyoune, Boujdour, Sakia Al Hamra und Es Semara, bereits Ende der 1970er Jahre anlief und in den 1980er Jahren vorangetrieben wurde, wurden die vier nördlich an die Westsahara angrenzenden marokkanischen Kernprovinzen Guelmim, Tata, Assa-Zag und Tan Tan nicht in die spezifisch westsaharischen Aufbauprogramme einbezogen. Erst mit der Gründung der APDS 2002 wurden diese Provinzen, die jetzt mit Es Semara zusammen eine der 16 marokkanischen Regionen bilden, in das Südentwicklungsprogramm einbezogen und dementsprechend die Infrastruktur ausgebaut.<sup>55</sup> Nach Angaben des Generaldirektors der APDS, Ahmed Hajji, kann nach der weitgehenden Etablierung der notwendigen Infrastruktur jetzt die zweite Phase der Südentwicklung beginnen, die sich auf die Entwicklung neuer Ressourcen in den Oasen (Ziel: Schaffung von Arbeitsplätzen) und den Schutz des historischen Erbes (materieller wie immaterieller Art)

<sup>52</sup> Die TMSA ist eine Aktiengesellschaft, die zum Aufbau der 550 qkm großen Entwicklungszone gegründet wurde.

<sup>53</sup> Vgl. L’Economiste, Casablanca, 7.7.2008 (Un pôle agro-industriel pour l’Oriental). Es wird erwartet, dass (bereits in einer ersten Phase) 5.000 Arbeitsplätze geschaffen werden können.

<sup>54</sup> Vgl. Le Matin, Casablanca, 28.6.2006 und 4.7.2006.

<sup>55</sup> In den städtischen Zentren hat der Ausbau der Basisinfrastruktur (gemäß Entwicklungsplan 2004-2008) nach wie vor Priorität (vgl. Perspectives, Casablanca, Januar 2008, S. 29: Des milliards pour le Sud); einzelne Projekte sind auch vorgestellt in: La Gazette du Maroc, Casablanca, 7.12.2007 (Périples Royaux dans les provinces du Sud du Royaume: Le souverain développe le potentiel du Sahara).

konzentrieren soll, um die identitäre Komponente zu stärken und gleichzeitig die Attraktivität für den Tourismus zu erhöhen.<sup>56</sup> Im nördlichen Teil des Zuständigkeitsbereichs der Agentur wird deswegen die Förderung der Oasenwirtschaft vorangetrieben; im südlichen, rein saharischen Gebiet laufen Spezialprogramme weiter, um größere Teile der Bevölkerung, die traditionell nicht zum Meer hin orientiert war, für die Fischerei zu interessieren und entsprechende Projekte zu unterstützen. Hier hat nach Angaben von Generaldirektor Ahmed Hajji die Agentur durchaus Erfolge zu verbuchen, weil die Nachfrage nach den Arbeitsplätzen in diesem Sektor steigt, seitdem einige Bewohner ein Auskommen durch die Fischerei fanden. In allen drei Teilregionen des Zuständigkeitsbereichs der Agentur wird die Förderung der Dromedarzucht betrieben und es werden Überlegungen angestellt, wie künftig die Südregion für die Gewinnung alternativer Energien genutzt werden kann.

Die im nationalen Raumordnungsplan SNAT als *die* beiden großen „zones d’ombre“ definierten Problemgebiete im Norden (Chefchaouen-Boulemane) und im Süden (El Jadida-Azilal-Taroudant) Marokkos (Karte vgl. Anhang) werden von den eingeleiteten Maßnahmen der INDH sowie den Infrastrukturprojekten (s.o.) und spezifischen Förderungen erfasst. Das Gebiet El Jadida-Azilal-Taroudant wird durch Infrastrukturmaßnahmen (Autobahnbau, Straßenbau) besser angebunden; Stadtentwicklungsprojekte und der Ausbau der Gesundheitsinfrastruktur wurden 2007 (Besuch des Königs) lanciert. Es ist zu erwarten, dass von Seiten des Staates auf die im Juni 2008 gewaltsam verlaufenen sozialen Proteste in dem Küstenort Sidi Ifni<sup>57</sup> mit weiteren Plänen zur Entwicklung der „zones d’ombre“ gerade in denjenigen Südprowinzen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Entwicklungsagentur für die Südentwicklung fallen, reagiert wird. In mehreren Gesprächen mit der Verfasserin im Juni 2008 (nach den Ereignissen von Sidi Ifni) wiesen staatliche Vertreter darauf hin, dass es möglicherweise sinnvoll sein könnte, für weitere Provinzen und Präfekturen Entwicklungsagenturen vergleichbar den bestehenden Agenturen für den Norden, Osten und Süden Marokkos zu schaffen.

#### *Die Entwicklungszone „Grand Casablanca“*

Der Ballungsraum Groß-Casablanca, in dem sich vor allem auch soziale Probleme kumulieren, rückte insbesondere seit den Anschlägen islamistischer Terroristen im Mai 2003, die überwiegend aus dem Bidonville Sidi Moumen in Casablanca stammten, in den Mittelpunkt staatlicher sozialer und städtebaulicher Initiativen.<sup>58</sup> Casablanca ist gleichfalls in das Programm „Städte ohne Bidonvilles“ einbezogen und hat das Ziel, bis 2012 frei von Bidonvilles zu sein. Ein städtisches Entwicklungsprogramm 2007-2010 mit einem Volumen über 3,250 Mrd. DH läuft; 2007 wurde das Stadtplanungsprojekt „Vision Casablanca 2030“ vorgestellt. Alle Bereiche sind in die Prospektivplanung für Großprojekte einbezogen; der soziale Wohnungsbau wird neben der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (Umsetzung des „plan de circulation“) in den nächsten Jahren zu den zentralen Bereichen gehören, um das Ziel einer „produktiven“ und „integrierenden“ Metropole (2030 geschätzte 5 Mio. Einwohner) zu erreichen. So wurden z.B. 1.000 Hektar Land für sozialen Wohnungsbau bereitgestellt; geplant ist die Entwicklung des Tourismus, zumal Casablanca bereits jetzt nach Marrakesch und Agadir die Stadt mit den meisten Touristenbesuchen (Flughafen, Ha-

<sup>56</sup> Um ein Fallbeispiel zu nennen: In Assa wurde unter Beteiligung der Bevölkerung, vor allem der Jugendlichen, das alte Ksar und der Palmengarten wieder aufgebaut. In anderen Oasen wird die Kaktusproduktion gefördert und die traditionellen Rezepturen für die Nutzung des Feigenkaktus belebt. Die Oasenentwicklungsstrategie ist sowohl von ökonomischer als ökologischer Bedeutung für die Region und knüpft an die Geschichte/Tradition der Oasenbewohner an.

<sup>57</sup> Die hohe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und die insgesamt prekäre soziale Lage der Bevölkerung in der 20.000 Einwohner zählenden Stadt lösten nach mehreren vergeblichen Anläufen, staatliche Investitionen/Hilfe zu erhalten, im Juni 2008 Proteste aus, die nach Versuchen der Polizei, die Demonstrationen aufzulösen, in Gewalt mündeten.

<sup>58</sup> Vgl. die ausführliche Webseite [www.casablanca.ma](http://www.casablanca.ma).

fen/Kreuzfahrtschiffsanleger) ist. Als Touristenmagnet sollen Einkaufszentren nach dem Vorbild Dubais und New Yorks dienen; Ambition ist es, so der Wali von Groß-Casablanca, Mohamed Kabbaj, „das größte Einkaufszentrum Afrikas“ in Casablanca zu erstellen.<sup>59</sup>

#### 4.4. Die sektorspezifischen nationalen Pläne zur Wirtschaftsförderung

Diese 2008 von der Regierung vorgestellten nationalen Förderpläne sind

- der „*Plan Maroc Azur*“, mit dem der Tourismus ab 2010 („Vision 2010“) gezielt gefördert werden soll. Die Begriffe Qualitätstourismus und Professionalisierung des Tourismus fallen in diesem Zusammenhang.<sup>60</sup> Ausgebaut werden soll der Tourismus in Südmarokko (Schaffung von Tourismuszonen).
- der „*Plan Maroc Vert*“, der die Modernisierung der Landwirtschaft in den Mittelpunkt stellt; Ziel des „Grünen Plans für Marokko“ ist es laut Angaben des Landwirtschaftsministers vor Parlamentariern, denen er im Juni 2008 den Plan vorstellte, die Landwirtschaft für die nächsten 15 Jahre zum wichtigsten Wachstumsmotor der nationalen Wirtschaft zu machen.<sup>61</sup> Eine spezielle Agentur für landwirtschaftliche Entwicklung (ADA; Agence de Développement Agricole) soll zur Umsetzung des Planes gegründet werden. Die Agentur soll als Mittler zwischen Landwirten, Investoren und staatlicher Verwaltung fungieren, Partnerschaften mit Investoren betreuen bzw. verwalten und konkrete Projekte vorschlagen. Gelder zur Umsetzung soll u.a. die *Stiftung Hassan II. für wirtschaftliche und soziale Entwicklung* bereitstellen. Eine genaue Agenda lag (Sommer 2008) noch nicht vor.

#### 5. Chancen des Ansatzes zur Stärkung von staatlicher Legitimität und Stabilität

Im Januar 2006 wurde der marokkanischen und internationalen Öffentlichkeit der von der Regierung in Auftrag gegebene Bericht zu „50 Jahren menschlicher Entwicklung und die Perspektiven Marokkos bis 2025“<sup>62</sup> offiziell vorgestellt. Die Evaluierung des bisher Erreichten fiel alles andere als beschönigend aus: In allen Bereichen – so der dominante Tenor des Berichts – mangle es eklatant an der zügigen Umsetzung der notwendigen Reformen.

Das Problem der Umsetzung von Reformmaßnahmen u.a. durch die nur zögerliche Verabschiedung entsprechender Gesetze und Regelungen hatte König Mohammed im Januar 2002 bereits zu einem Brief an den Premierminister veranlasst, in dem er ein zügige-

---

<sup>59</sup> So Mohamed Kabbaj in einem Gespräch im Juni 2008. Vgl. auch zur Vision Casablanca 2030 das Interview mit dem Generaldirektor der „Agence Urbaine“ von Casablanca, Allal Sekrouhi, in: *Maroc Hebdo*, Casablanca, 13.-19.6.2008, S. 38-39.

<sup>60</sup> Vgl. *L’Economiste*, Casablanca, 18.6.2008 (Plan Azur), Interview mit dem Minister für Tourismus, Mohamed Boussaid. Vgl. auch *L’Economiste Magazine*, Juni 2008 (Dossier Plan Azur), S. 56-78.

<sup>61</sup> Vgl. *Le Matin*, Casablanca, 3.6.2008 (Le Plan „Maroc vert“).

<sup>62</sup> *Royaume du Maroc/PNUD: 50 ans de développement humain et perspectives 2025*, Rabat/New York 2006, Text unter: [www.rdh50.ma/FR/pdf/general/RG-FR.pdf](http://www.rdh50.ma/FR/pdf/general/RG-FR.pdf). An dem Bericht waren namhafte marokkanische Wissenschaftler beteiligt.

res Vorgehen annahmte bzw. einforderte (s.o. Abschnitt 2). In seiner Rede vom 12. Dezember 2006 in Agadir forderte der König erneut die Regierung auf, die Reformen voranzutreiben. Die bisherigen Maßnahmen wurden als nicht ausreichend eingestuft. Allerdings sind seit 2006 in Bezug auf die Regionalförderung und die soziale Entwicklungsförderung durch das Spezialprogramm der INDH inzwischen die entsprechenden Einrichtungen operativ tätig oder eingerichtet worden (wie zuletzt die Agentur für die Entwicklung des „Oriental“) und die Planungen bzw. die Zielvorgaben stehen. Zudem wurde systematisch der neue regionale entwicklungspolitische Ansatz durch den König wie auch die spezifischen Agenturen und die Vertretungen der Ministerien in den Regionen bekannt gemacht. Heute, so der Wali von Grand Casablanca, Mohamed Kabbaj im Juni 2008, hätten – im Unterschied zu früher – *alle* Städte und Regionen Pläne und Programme zur Entwicklungsförderung.

Selbst wenn eine effiziente und dem entwicklungspolitischen Ziel dienende Umsetzung in der Praxis damit noch nicht garantiert ist, wird mit der zunehmenden Kommunikation des vom König gewollten neuen Ansatzes auf lokaler und regionaler Ebene der Grundstein für ein neues lokales und regionales Bewusstsein gelegt. Zudem fördert der neue Ansatz eine Umorientierung des Denkens und Handelns: Konzepte und Pläne auf der Basis von Ist-, Soll-, Kapazitäts-, Potential- und Bedarfsanalysen werden zu wichtigen vorbereitenden Instrumenten für die Entwicklungsplanung auf jeder administrativen Ebene. In diese Analysen sollen die regionalen und lokalen geographischen, demographischen, ökonomischen, ökologischen und soziologischen Gegebenheiten einbezogen werden; dies ist ein neues, Partizipation stärkendes Vorgehen, durch das die lokalen Körperschaften und Regionen, aber auch die Bürger aufgewertet werden.

Die Dekonzentrationsmaßnahmen in Bezug auf die zentralstaatlichen Institutionen sowie die *schrittweise* Schaffung von neuen, erweiterten Möglichkeiten für Bürger, im Rahmen von Vereinigungen oder über die gewählten Instanzen<sup>63</sup> auf lokaler und regionaler Ebene ihre Bedürfnisse zu artikulieren und so an der Planung und Ausgestaltung von Projekten und Programmen mitzuwirken, können durchaus dazu beitragen, neue Beziehungsmuster zu etablieren. Voraussetzung ist allerdings, dass die jeweiligen Entscheidungsträger *konsequent* den partizipativen Ansatz im Rahmen der zugestandenen gesetzlichen Möglichkeiten konstruktiv ausschöpfen und ein neues Bild ihrer Mitbürger inter-

---

<sup>63</sup> Der im Herbst 2008 im Parlament zur Beratung anstehende Gesetzentwurf zur Erweiterung der Kompetenzen für die lokalen Körperschaften ist ein weiteres Beispiel für die schrittweise Annäherung an den Bürger.

nalisisieren, das die objektiv bestehende und subjektive als solche auch empfundene Kluft zwischen Administration/Staat und Bürger sukzessive verringert.

Die starke Konzentration zum einen auf sofortige Unterstützungsmaßnahmen für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen und zum anderen auf Infrastrukturmaßnahmen, die in *allen* Regionen des Königreiches die – für eine wirtschaftliche Dynamisierung notwendige – Verkehrs-/Transportinfrastruktur schaffen und landesweit die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen (Wohnraum; Gesundheit, Bildung und Alphabetisierung) gewährleisten, ist im Hinblick auf die Sicherung des „sozialen Friedens“ und die Unterstützung der zentralstaatlichen Programme durch die Bevölkerungsmehrheit von Bedeutung. Positive Auswirkungen sind bei einer Fortsetzung dieses Ansatzes und *erfolgreich* verlaufenden Projekten zu erwarten. Voraussetzung ist, dass die Finanzierung der Projekte gesichert werden kann. Der marokkanische Staat ist dabei auf internationale Unterstützung und auf ausländische Investoren angewiesen, zumal der weltmarktbedingte Anstieg der marokkanischen Importrechnung für Energieprodukte und (u.a. auch) Nahrungsmittel seit 2004 den finanziellen Handlungsspielraum einengt.

Insgesamt befindet sich die Umsetzung der Regionalförderung bzw. der sektorspezifischen Projekte noch in einem zu frühen Stadium, um die Projekte als solche und ihre sekundären Effekte bewerten zu können. Eines ist jedoch bereits im Sommer 2008 zu erkennen: Es eröffnen sich durch den zur Zeit in Marokko vom König forcierten Ansatz zur Förderung der Regionen und ihrer Entwicklungspotenziale erstmals gute Chancen, die Bevölkerung als Partner für die Reformpläne zu gewinnen und die Vision eines prosperierenden, kompetitiven Marokkos als Motor und Hoffnungsträger für viele zu machen.

#### *Auswahlbibliographie*

- Aït Hamza, Mohamed/Popp, Herbert (Hrsg.) (2005):* Pour une nouvelle perception des montagnes marocaines. Espace périphérique? Patrimoines culturel et naturel? Stock des ressources dans l'avenir? Actes du 7<sup>ème</sup> colloque maroco-allemand, Rabat 2004, Rabat (Université Mohammed V-Agdal. Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Colloques et Séminaires. 119)
- Banque Mondiale/Royaume du Maroc (2006):* Maroc: programme «Villes sans bidonvilles». Analyse d'impact social et sur la pauvreté. Rapport final, Washington D.C., 130 S., Text unter: [http://doc.abhatoo.net.ma/doc/IMG/pdf/ma\\_villes\\_sans\\_bidonvilles.pdf](http://doc.abhatoo.net.ma/doc/IMG/pdf/ma_villes_sans_bidonvilles.pdf)
- Ben Attou, Mohamed (2007):* Les villes du Sahara marocain. Espace, économie, société et urbanisation, Rabat
- Bouabid, Ali/Jaïdi, Larabi (2007):* Déconcentration et gouvernance des territoires: Recommandations pour un débat, Bettana-Salé/Rabat (Fondation Abderrahime Bouabid, Fondation Friedrich Ebert, PNUD)

- Boumaza, Nadir u.a. (2005):* Villes réelles, villes projetées. Fabrication de la ville au Maghreb, Paris
- Cherkaoui, Mohamed (2007):* Morocco and the Sahara. Social bonds and geopolitical issues, Oxford (besonders Teil II: Social and economic integration of the Western Sahara, S. 69 ff.)
- El Ouazzani, Abdellah (2008):* Les villes marocaines à l'heure de la mondialisation, Rabat
- Fikri, Mostapha (2005):* La bonne gouvernance administrative au Maroc: Mission possible, Mohammedia
- Gallaoui, Mohamed (2007):* Le Maroc politique à l'aube du troisième millénaire (1990-2006), Casablanca
- Madani, Mohammed (2006):* Le paysage politique marocain, Rabat (besonders Kapitel VI: La décentralisation et le champ politique local, S. 93 ff.)
- PNUD Maroc (2007):* Plan d'Action du Programme de Pays. (CPAP) 2007-2011, Rabat, Text unter: [www.pnud.org.ma](http://www.pnud.org.ma)
- REMALD (2006):* L'organisation administrative locale (Textes réunis et coordonnés par Mohammed Benyahia), Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Band 161, Rabat, 284 S. französisch, 374 S. arabisch
- Rousset, Michel (2004):* Politique administrative et développement au Maroc 1956-2004, Text unter: [http://doc.abhatoo.net.ma/DOC/IMG/pdf/michel\\_20\\_rousset.pdf](http://doc.abhatoo.net.ma/DOC/IMG/pdf/michel_20_rousset.pdf), 15 S.
- Royaume du Maroc (2001):* La Charte Nationale de l'Aménagement du Territoire, Rabat
- Royaume du Maroc. Haut-Commissariat au Plan (2006):* Prospective « Maroc 2030 ». Exclusion, inégalité et pauvreté: la transition sociale et ses déterminants, Rabat, 14 S.
- Royaume du Maroc. Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement. Département de l'Aménagement du Territoire (2004):* Le Schéma National d'Aménagement du Territoire. Synthèse, Rabat
- Royaume du Maroc. Ministère des Finances et de la Privatisation (2006):* Le développement régional, Rabat, Text unter: [www.finances.gov.ma/Rapports/etudes/synthese/pdf/doc15.pdf](http://www.finances.gov.ma/Rapports/etudes/synthese/pdf/doc15.pdf)
- Royaume du Maroc. Ministère des Finances et de la Privatisation (2006):* Schéma de développement des régions économiques du Maroc, Rabat, Text unter: [www.finances.gov.ma/depf/publications/en\\_catalogue/etudes/doc20.pdf](http://www.finances.gov.ma/depf/publications/en_catalogue/etudes/doc20.pdf), 33 S.
- Royaume du Maroc/PNUD (2006):* 50 ans de développement humain et perspectives 2025. « L'avenir se construit et le meilleur est possible ». Document de synthèse du Rapport général, Rabat/New York, Text unter: [www.rdh50.ma/Fr/pdf/general/RG-FR.pdf](http://www.rdh50.ma/Fr/pdf/general/RG-FR.pdf), 531 S.
- Royaume du Maroc. Le Premier Ministre. Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Provinces du Sud du Royaume (2007):* Atlas des chantiers des Provinces du Sud du Royaume, Rabat
- Royaume du Maroc. Le Premier Ministre. Ministère de la Prévision Economique et du Plan (Hrsg.) (1999):* Etudes démographiques. Dynamique urbaine et développement rural au Maroc, Rabat (Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques), 205 S., Text unter: [www.hcp.ma/publication.aspx](http://www.hcp.ma/publication.aspx)
- Sedjari, Ali (Hrsg.) (2006):* La politique de la ville. Intégration urbaine et cohésion sociale, Paris
- Stratégies de Développement de la Région du Grand Casablanca (o.J. 2008?):* Stratégies de développement économique et social ambitieuses, o.O. (Casablanca)
- Troin, Jean-François (Hrsg.) (2006):* Le Grand Maghreb (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie). Mondialisation et construction des territoires, Paris
- Zair, Tarik (2007):* La gestion décentralisée du développement économique au Maroc, Paris

# Soziale Entwicklung im Mittelpunkt marokkanischer Politik

*Mohammed El Ayadi*

(Übersetzung aus dem Französischen von Ursel Clausen)

Die Kritik an den in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vorherrschenden Entwicklungsstrategien hat die Grenzen wachstums- und entwicklungsorientierter Theorien aufgezeigt, denen zufolge soziale Entwicklung aus rein ökonomischen Prozessen entsteht. Obwohl das Bruttoinlandsprodukt immer noch ein wichtiger Indikator für den Entwicklungsstand eines Landes ist, weiß man inzwischen, dass Wirtschaftswachstum beeinträchtigt werden kann, wenn die soziale Dimension ausgeklammert wird. Dieser Perspektivwechsel, bei dem die menschliche Entwicklung in den Vordergrund rückt, geht auf den Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger Amartya Sen zurück. Sein Konzept wurde später vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) übernommen, das einen zusammengesetzten Indikator für menschliche Entwicklung, den *Human Development Index* (HDI), erarbeitete. Der HDI berücksichtigt Fortschritte in unterschiedlichen Bereichen wie Demographie, Gesundheit, Schulbesuch, Alphabetisierung, Beschäftigung, Lebensstandard der Haushalte, Abbau der sozialen Ungleichheiten und Armutsminderung. Auch die Achtung der Menschenrechte und die Förderung der Geschlechtergleichstellung gingen in das Konzept ein.

Bei der folgenden Analyse der sozialen Entwicklung in Marokko in den letzten zehn Jahren soll versucht werden, auf knappem Raum die wichtigsten Indikatoren der menschlichen Entwicklung zu thematisieren sowie den heutigen Stand und die künftigen Zielsetzungen zu reflektieren.

## *1. Die 1990er Jahre: Ein Wendepunkt für Marokko*

Der Beginn der 1990er Jahre stellt einen Wendepunkt in der politischen Entwicklung des modernen Marokko dar. Damals zeichnete sich ein Wandel im politischen Leben ab. Mehrere Initiativen wurden ergriffen, die das veränderte politische Klima spiegelten:

- Es wurden Verhandlungen zwischen dem König und den Führern der aus der Unabhängigkeitsbewegung hervorgegangenen Oppositionsparteien eingeleitet mit dem Ziel, diese Parteien nach Jahren in der Opposition wieder an den Staatsgeschäften zu beteiligen.

- Größere Meinungs- und Pressefreiheit wurde gewährt, was insbesondere der Presse der Oppositionsparteien und der unabhängigen Presse zugute kam, die sich von da an entfalten.
- Politische Häftlinge wurden freigelassen.

Angesichts dieser Entwicklungen kehrte das Vertrauen zwischen dem König, den politischen Parteien und den Organisationen der Zivilgesellschaft wieder zurück. Die dadurch verbesserte Atmosphäre ließ Ansätze zur Ausbildung einer neuen politischen Kultur erkennen. In die 1990er Jahre fielen zudem zwei für Marokko wichtige politische Ereignisse: die Beteiligung der Opposition an der Staatsführung (1998) und der reibungslose Thronwechsel (1999) nach dem Tode König Hassan II. Beide Ereignisse gaben dem in Marokko so genannten demokratischen Prozess neue Impulse.

Das Wirtschaftsprogramm der neuen, sozialdemokratisch geführten Regierung (1998-2002) enthielt wegen der umfangreichen strukturellen Defizite eine deutliche soziale Komponente. Weil die Behörden die soziale Dimension in den Mittelpunkt ihrer Wirtschaftsprogramme rückten, musste ein neuer integrativer Ansatz gefunden werden, der gleichzeitig die soziale Entwicklung, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Lage der Frau und die Grundbedürfnisbefriedigung der Bevölkerung berücksichtigte. So hieß es in dem 2003 von marokkanischen staatlichen Stellen ausgearbeiteten Bericht zur menschlichen Entwicklung: „Die Option für eine Entwicklung, bei der in das Humankapital der jungen Generationen investiert wird, ist entscheidend, nicht nur, um die menschliche Entwicklung zu fördern, sondern auch und vor allem, um die Voraussetzungen für nachhaltiges sozio-ökonomisches Wachstum zu schaffen.“

## *2. Die Kontrolle der demographischen Entwicklung*

Das Problem der demographischen Entwicklung wurde in Marokko schon früh erkannt. Alle in den letzten 40 Jahren angenommenen sozioökonomischen Entwicklungspläne problematisierten die Frage des Bevölkerungswachstums und seiner Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes. In Marokko stieg die Zahl der Einwohner von 11,6 Millionen im Jahre 1960 auf 29,9 Millionen im Jahre 2004. Zwischen den Volkszählungen von 1960 und 2004 änderte sich auch die räumliche Verteilung der Bevölkerung erheblich. Betrug die städtische Bevölkerung im Jahr 1960 nur 3,4 Millionen, verfünffachte sie sich in 44 Jahren und lag bei der Volkszählung von 2004

schon bei 16,5 Millionen. Im selben Zeitraum nahm die Urbanisierungsrate von 29 % auf 55,1 % zu.

Zu Beginn der 1960er Jahre war die Bevölkerungsentwicklung in Marokko von hohen Sterbe- und Fruchtbarkeitsraten gekennzeichnet. Die Bruttosterblichkeitsrate soll zwischen 1950 und 1955 bei 25,7 ‰ und im Jahre 1962 bei 18,7 ‰ gelegen haben. Die Lebenserwartung bei der Geburt betrug 1950 nur 43 Jahre. In diesem Bereich machte Marokko folglich spektakuläre Fortschritte, nicht nur statistisch gesehen, sondern auch mental, bei den Vorstellungen und Werten, die sich mit Fortpflanzung und Familie verbinden. Bis Mitte der 1960er Jahre förderte der soziokulturelle Kontext in Marokko hohe Fruchtbarkeitsraten. Ab 1965 plädierten dann die staatlichen Drei- und danach die Fünfjahrespläne offen für eine Kontrolle des Bevölkerungswachstums. Gefördert und sogar beschleunigt wurde der demographische Wandel durch eine Kombination von politischem Handeln (Familienplanung, Impfkampagnen, Mädchenbildung) und sozioökonomischen Prozessen (längere Ausbildungsdauer, Berufstätigkeit der Frau, spätere Eheschließungen).

Nach Angaben des Instituts für Bevölkerungsstudien *Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques* (Rabat) lag das Bevölkerungswachstum im Jahre 2002 nur noch bei 1,5 %, ein Beleg dafür, wie sehr sich das Bevölkerungswachstum in Marokko verlangsamt hat. 2006 wurde die Zahl der Einwohner in Marokko auf 30,5 Millionen geschätzt, gegenüber 29,9 Millionen 2004 und 26,1 Millionen 1994. Es gab mehr Städter als Landbewohner (56 % bzw. 44 %) und etwas mehr Frauen als Männer (55,5 % bzw. 49,5 %). Die Lebenserwartung bei der Geburt nahm erheblich zu. Zwischen 1994 und 2006 stieg sie bei Frauen von 69,5 Jahren auf 73,5 Jahre und bei Männern von 66,3 Jahren auf 71 Jahre. Im städtischen Milieu erreichte sie 2006 sogar 75,5 Jahre (77,5 bei Frauen und 73,5 bei Männern). Die Entwicklung in Marokko geht damit mehr und mehr in Richtung Kleinfamilie. Auch das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern wandelt sich allmählich. Das traditionelle Wirtschaftssystem der Großfamilie, das Produktions- und Konsumeinheit kombiniert und auf Selbstversorgung und dem Prinzip des ungeteilten Gemeinschaftseigentums beruht, löst sich auf, und besonders im städtischen Milieu wird mehr und mehr außerhalb des familiären Rahmens produziert. Kulturell ist die hierarchische, patriarchalische und autoritäre Großfamilie nicht mehr das einzige Referenzmodell. Dieser soziale Wandel führte innerhalb der Gesellschaft zu heftigen Spannungen, und zwar besonders deswegen, weil die geltenden familien- und frauenrechtlichen Bestimmungen nicht an die neuen Bedingungen angepasst waren.

### 3. Die Rechte der Frau und die Reform der „Mudawwana“

Der marokkanische Staat stellte seine Bemühungen zur Verbesserung der Lage der Frau bereits in den 1990er Jahren durch die Ratifizierung internationaler Übereinkommen unter Beweis. Durch die Unterzeichnung verschiedener Konventionen verpflichtete sich Marokko offiziell, eine nationale Strategie mit dem Ziel zu entwickeln, nach und nach die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zu mindern und die wirtschaftliche, rechtliche und politische Macht der Frauen zu stärken. Veranschaulicht wird dies durch den expliziten Bezug auf die universellen Menschenrechte in der Verfassung von 1992, die Änderung einiger Bestimmungen des Familien- und Erbrechts (Mudawwana) im Jahre 1993 sowie, ebenfalls 1993, die Ratifizierung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau.

Besonders in der Zeit, als die Opposition an der Regierung beteiligt war (1998-2002), wurde die Frauenfrage öffentlich diskutiert, namentlich als es darum ging, den *Plan d'Action National d'Intégration de la Femme au Développement* (PANIFD; Nationaler Aktionsplan zur Integration der Frau in die Entwicklung) auszuarbeiten und vorzustellen. Als dieser Plan zur Debatte stand, wies die sozioökonomische Lage der Marokkanerinnen in mehrfacher Hinsicht gravierende Defizite auf:

- Der Analphabetismus unter Frauen war ausgeprägt: 7 Millionen Marokkanerinnen, d.h. 67 % der Frauen, konnten nicht lesen und schreiben, gegenüber 41 % der Männer. Auf dem Land waren neun von zehn Frauen Analphabetinnen und 58,4 % der nicht eingeschulten Kinder oder der Schulabbrecher (2,5 Millionen) waren Mädchen.
- Frauen stellten 24,2 % der Erwerbsbevölkerung, waren aber überwiegend als Familien- und Haushaltshilfen, Heimarbeiterinnen, Zulieferinnen oder im informellen Sektor tätig.
- Die Frauenarbeitslosigkeit nahm in den 1990er Jahren deutlich zu und erreichte 19,35 %.
- Das Rechtssystem wies schwere Mängel auf. Dies betraf das Familien- und Erbrecht, das Arbeitsgesetzbuch, das Strafrecht, das Staatsangehörigkeitsgesetzbuch sowie die Vorbehalte, die Marokko hinsichtlich bestimmter Klauseln in internationalen Übereinkommen über Frauenrechte geltend machte.
- Es gab eine hohe Müttersterblichkeit: Auf 100.000 Lebendgeburten kamen 228 Todesfälle.
- Vielerlei Hemmnisse erschwerten Frauen den Zugang zu politischer Betätigung und zu Posten mit Entscheidungsbefugnissen, so dass sich die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern fortsetzte und Frauen nur schwer in die Entwicklung zu integrieren waren.

Als der PANIFD 1999 vorgestellt wurde, waren die Reaktionen teilweise sehr negativ. Widerspruch kam sogar aus der Regierung selbst (vom Minister für islamische Angelegenheiten). Das belegte, wie schwer Tradition und Religion in einer religiös und politisch derart heiklen Frage noch wogen. Der Aktionsplan enthielt Kapitel zur Schulbildung, zur Gesundheit, zur Integration der Frau in die wirtschaftliche Entwicklung und zu rechtlichen Aspekten. Vor allem die Rechtsfragen waren Gegenstand erbitterter Debatten. Die

Kontroverse, beinahe ein gesellschaftlicher Bruch, zeigte deutlich den Widerspruch zwischen zwei Gesellschaftsentwürfen, nämlich dem Entwurf der Reformer, die den Status der Frau im marokkanischen Rechtssystem verbessern wollten, und dem Entwurf der Konservativen, die sich an das patriarchalische Familienmodell klammerten.

Am 27. April 2001 setzte der König die *Commission Consultative pour la Réforme de la Mudawwana* (Beratende Kommission für die Reform der Mudawwana) ein. Er machte mit seiner Intervention den politischen Kontroversen ein Ende, die im Vorfeld der Reform aufgetreten waren und mit zwei Großkundgebungen am 12. März 2000 ihren Höhepunkt erreicht hatten, als Anhänger und Gegner der Reform in Rabat und Casablanca auf die Straße gegangen waren. Von da an verlagerte sich die Debatte in die Kommission. Am 16. und 22. Januar 2004 wurde als Folge königlichen Drucks das neue Erb- und Familienrecht einstimmig von beiden Parlamentskammern verabschiedet und dieser Schritt in Marokko von modern, liberal oder reformwillig eingestellten Personen begrüßt. Im Ausland wurde dieser Schritt als wahrhaft revolutionäres Werk des jungen Königs gleichfalls sehr positiv aufgenommen.

Die wichtigsten Neuerungen in der *Mudawwana* betreffen das nunmehr verankerte Prinzip der Gleichheit von Mann und Frau innerhalb der Familie. Von jetzt an sind beide Ehepartner für die Familie verantwortlich. Weitere Neuerungen sind die Heraufsetzung des Heiratsalters auf 18 Jahre und die Abschaffung der Vormundschaft (*wilaya*) für die mündige Frau. Die Polygamie wurde gesetzlich stark eingeschränkt und ihre Genehmigung von einem Richter abhängig gemacht. Der Richter entscheidet auch über die Scheidung, die ausschließlich auf gerichtlichem Weg zugelassen ist und ein Recht für beide Ehegatten wird. Neu ist auch, dass außerehelich geborene Kinder das Recht haben, ihren Vater zu kennen, und im Falle der Anfechtung auf einen DNA-Test Anspruch haben.

Neben der *Mudawwana* erhielt auch das Arbeitsgesetzbuch frauenfreundliche Neuerungen, z.B. Bestimmungen zum sozioökonomischen und rechtlichen Schutz der Frau, zum Mutterschutz und zum sexuellen Mobbing am Arbeitsplatz. Vorkämpferinnen für die Rechte der Frau waren Frauen- und Menschenrechtsvereinigungen der Zivilgesellschaft. Sie waren vor allem seit Beginn der 1990er Jahre aktiv und können inzwischen feststellen, dass die Forderungen der von ihnen initiierten Bewegung größtenteils erfüllt worden sind. Dennoch sind die Frauenvereinigungen nicht überflüssig geworden. Heute setzen sie sich vor Ort dafür ein, dass die neuen rechtlichen Bestimmungen zugunsten der Marokkanerin in einer noch weitgehend konservativen Gesellschaft auch praktisch umgesetzt werden. Die konservative Grundhaltung in Marokko macht sich besonders in der Politik

bemerkbar, wo sich das Prinzip der Geschlechtergleichheit in der institutionellen Praxis noch längst nicht durchgesetzt hat.

Dass Männer und Frauen gleiche politische Rechte haben, ist verfassungsmäßig garantiert. In der Praxis dagegen reduziert sich dieses Recht auf das aktive Wahlrecht. Im marokkanischen Parlament von 1997 waren nur 0,6 % aller Gewählten Frauen: zwei weibliche Abgeordnete von 325 in der Repräsentantenkammer und zwei weibliche Mitglieder von 275 in der Rätekommission. Unter den 24.253 Gemeinderatsmitgliedern, die im gleichen Jahr gewählt wurden, waren nur 80 Frauen. Gegen diese Zustände setzten sich die Frauenvereinigungen bei Regierung und Parteien mit viel Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit ein. Dank ihrer Bemühungen standen die politischen Kräfte des Landes Forderungen von Frauen allmählich aufgeschlossener gegenüber, insbesondere dem Wunsch nach einer Quotenregelung, damit die Präsenz von Frauen in den politischen Strukturen gewährleistet ist. Der Staat seinerseits ging mit gutem Beispiel voran, indem er 1997 ein Staatssekretariat für Frauenfragen und ein Jahr später ein beigeordnetes Ministerium für sozialen Schutz, Familie und Kinder einrichtete, das sich auch mit spezifischen Frauenfragen befaßte. Zum erstenmal in der Geschichte Marokkos wurden vier Frauen als Staatssekretärinnen in die parteilose Übergangsregierung vom 14. August 1997 berufen. Im derzeitigen 34 Personen umfassenden Kabinett, das nach den Legislativwahlen vom September 2007 gebildet wurde, amtieren fünf Ministerinnen und zwei Staatssekretärinnen. Seit der Regierungsumbildung im Herbst 2007 ist für Frauenfragen die Ministerin für soziale Entwicklung, Familie und Solidarität, Nouzha Skalli, zuständig.

Der Einsatz König Mohammed VI. und dementsprechend der Regierung für mehr Frauen an den Schalthebeln der Politik führte im Mai 2002 zur Verabschiedung des Organisationsgesetzes Nr. 06.02 als Novelle zum Organisationsgesetz Nr. 31.97 über die Repräsentantenkammer. Eine wichtige Neuerung im modifizierten Text war die Einführung einer nationalen Liste mit 30 Parlamentssitzen, die ausschließlich für Frauen reserviert sind. Nach den Legislativwahlen vom 27. September 2002 stieg die Zahl der weiblichen Abgeordneten auf 35; 30 kamen über die nationale Liste ins Parlament, und fünf wurden über Wahlkreislisten politischer Parteien gewählt. Obwohl ihre Zahl 2007 auf 34 abnahm, gewährleistet die über die nationale Liste eingeführte Quotenregelung doch, dass Frauen in größerer Zahl in der Repräsentantenkammer vertreten sind. Dagegen waren auf lokaler Ebene nach den letzten Gemeindewahlen (2003) lediglich 0,55 % der Sitze von Frauen besetzt, obwohl im Verlauf sämtlicher Gemeindewahlen (seit 1960) die Rate der Kandidatinnen zugenommen hatte. Zwar waren seit 1983 tatsächlich Frauen in den Gemeinderäten vertreten. Doch stieg ihre Zahl bei den folgenden Wahlen nur unerheblich. So nahm

in zwanzig Jahren (1983-2003) die Zahl der Kandidatinnen um das 19,6fache zu, die Zahl der Gewählten aber nur um das 3,7fache. Das schwache Abschneiden spiegelte sich auch in den kommunalen Entscheidungsinstanzen. Nach den Gemeindewahlen von 2003 waren von 22.816 Sitzen nur 127 von Frauen besetzt, und nur vier Gemeinderäte wurden von Frauen geführt. Dass Frauen von Machtpositionen und insbesondere von gewählten Gremien quasi ausgeschlossen bleiben, ist weiterhin Gegenstand von Analysen, in denen auch die schwache Präsenz von Frauen in den Führungsgremien der politischen Parteien beklagt wird sowie deren geringe Bereitschaft, gemischtgeschlechtliche Kandidatenlisten aufzustellen. Die zunehmende Präsenz von Frauen im Berufs- und Vereinsleben ging nicht einher mit ihrer Präsenz in politischen Instanzen im allgemeinen und in gewählten Gremien im besonderen. Hier besteht folglich noch weiterer Bedarf an staatlichen Fördermaßnahmen.

#### *4. Die Schule und das Problem der jungen „Arbeitslosen mit Diplom“*

Die Schule war eines der wichtigsten Themen nach der Unabhängigkeit, galt sie doch als *das* Mittel zu sozialer Mobilität und nationaler Integration. Die Entwicklung der für Schule und Ausbildung bereitgestellten Finanzmittel ist deshalb ein Beleg für die großen Anstrengungen, die der Staat in diesem Bereich unternahm. Insgesamt nahm zwischen 1960 und 2004 der Umfang der Haushaltsmittel für die Sektoren Grund-, Sekundar- und Hochschule rapide zu. Ihr Anteil am Gesamthaushalt stieg in diesem Zeitraum von 16,4 % auf 28 %. Was den Anteil des Gesamtbudgets am Bruttoinlandsprodukt anbelangt, so betrug er zwischen 1960 und 1970 im Durchschnitt 3,3 % und verdoppelte sich zwischen 1970 und 2004 praktisch auf 6,4 %.

Genauso spektakulär entwickelten sich die Gebäudeanzahl und die Ausstattung der Schulen. Der öffentliche Primar- und Sekundarschulbereich, der 1956/57 nur aus etwa 500 Primar- und einem Dutzend Sekundarschulen bestand, verfügte im Schuljahr 2003/04 über mehr als 8.600 Einrichtungen mit über 130.000 Klassenräumen, davon knapp die Hälfte (rund 60.000) auf dem Land. Der Hochschulbereich wuchs von einer traditionellen (religiös geprägten) Universität (der *Qarawiyyin* in Fes) und ein paar autonomen Einrichtungen (die wichtigste ist das *Institut des Hautes Etudes Marocaines*) auf derzeit 14 Universitäten an, die aus 80 Lehrinrichtungen, vier Forschungszentren und 25 Wohnheimkomplexen bestehen. Ebenso eindrucksvoll ist die Zahl der Studierenden. Deren Gesamtzahl vermehrte sich seit der Unabhängigkeit fast um das 16fache, während sich die

Gesamtbevölkerung des Landes nur verdreifachte. Die Statistiken belegen einen kontinuierlichen Anstieg der Schüler- und Studentenzahlen. Diese nahmen von knapp 3,9 Millionen im Jahre 1991/92 auf über 6,5 Millionen im Jahre 2006/07 zu. Das Ziel des allgemeinen Schulbesuchs ist allerdings immer noch nicht erreicht. Trotz der umfangreichen Investitionen seitens des Staates werden auch die Leistungen des Schulsystems sehr negativ beurteilt. Während die Schülerzahlen zunahm, nahm die Unterrichtsqualität ab, und die äußeren Lernbedingungen verschlechterten sich.

Zwischen 1956 und 1999 erlebte das Schulwesen nicht weniger als 14 Reformen. Keine davon wurde bis zum Ende durchgeführt. Im Zeitraum 1999/2000 bildete sich jedoch allmählich ein nationaler Konsens in der Schulfrage heraus. Er fand seinen Ausdruck in der *Charte Nationale d'Education et de Formation* (Nationalcharta für Bildung und Ausbildung). Darin wird die Schulfrage zur zweiten Priorität nach der territorialen Integrität des Landes erklärt. Die Charta ist das Ergebnis umfangreicher Untersuchungen und Überlegungen und bildet den Referenzrahmen für alles, was in dem zur Bildungsddekade ernannten Zeitraum zwischen 2000 und 2009 unternommen werden sollte. Studien zum Thema Eingliederung in das Wirtschaftsleben belegen, dass der Arbeitsmarkt bis Ende der 1970er Jahre die Abgänger von Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen weitestgehend aufnehmen konnte. Seit Anfang der 1980er Jahre sind die Absolventen „mit Diplom“ („diplômés“ im allgemeinen Sprachgebrauch), also junge Leute mit abgeschlossener Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildung, jedoch zunehmend von struktureller Arbeitslosigkeit betroffen. Die folgenden Zahlen der staatlichen Planungsbehörde *Haut Commissariat au Plan* zum 3. Trimester 2004 veranschaulichen dies:

*Arbeitslosenquote nach Ausbildungsniveau*

<i>Ausbildungsniveau</i>	<i>Arbeitslosenquote in %</i>
Cycle secondaire collégial („Sekundarstufe I“)	19,1
Cycle secondaire qualifiant („Sekundarstufe II“)	23,4
Hochschule	30,0
Sonstiges Niveau	3,0

*Arbeitslosenquote nach formalem Abschluss*

<i>Formaler Abschluss</i>	<i>Arbeitslosenquote in %</i>
Ohne Abschluss	4,7
Mittlerer Abschluss	19,8
Abschluss einer höheren Bildungseinrichtung	28,1

Eines der Hauptmerkmale des städtischen Arbeitsmarktes ist derzeit die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen (15-24jährigen) und von „Diplomierten“. <sup>1</sup> Jugendliche machten 2006 in den Städten fast 80 % der Arbeitslosen aus. Bei Absolventen mit höheren Abschlüssen lag die Arbeitslosenquote 2006 bei 19,2 % (7,5 Punkte niedriger als 2005) gegenüber knapp 9 % bei jungen Leuten ohne Abschluss. Das Bildungssystem hat seine Rolle als Motor für sozialen Aufstieg damit ausgespielt. Unter allen sozialen Bewegungen Marokkos ist heute die Bewegung der „Arbeitslosen mit Diplom“ die auffälligste Protestbewegung. Sie ist gut durchorganisiert, Tag für Tag an der Protestfront präsent und inzwischen aus dem Bild der Hauptstadt, speziell dem Parlamentsviertel, nicht mehr wegzudenken, wo man sich in den letzten zehn Jahren an die täglichen Demonstrationen der arbeitssuchenden jungen Leute gewöhnt hat. Arbeitslose „Diplomierte“ haben sich heute in allen Regionen des Landes zusammengeschlossen – das Phänomen ist weit verbreitet, und im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, die die heutige Jugend in voller Härte trifft, bilden ihre Organisationen die Speerspitze der sozialen Protestbewegung. <sup>2</sup>

Nach Angaben des *Haut Commissariat au Plan* erreichte die Arbeitslosenquote 2003 11,9 % (19,3 % in den Städten, 3,4 % auf dem Land). Städterinnen, besonders solche „mit Diplom“, sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Städter. Letzten Informationen der Regierung zufolge soll die Arbeitslosigkeit derzeit (Juli 2008) bei 9,2 % liegen. Obwohl die Arbeitslosigkeit in Marokko in den letzten Jahren rückläufig war, trifft sie mit 18,4 % bzw. 25,6 % im Jahr 2004 in erster Linie das städtische Milieu und Hochschulabsolventen. Aus diesem Grund konzipierten die Behörden diverse wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklungsstrategien zur Arbeitsförderung. Die 1998 organisierten Beratungen zu diesem Thema (*Assises Nationales de l'Emploi*) schlugen eine Strategie zur Arbeitsförderung vor, deren Hauptbestandteile in den Plan 2000-2004 eingingen. Demnach sollte die Gründung von Unternehmen gefördert und eine Regionalpartnerschaft zur Arbeitsförderung entwickelt werden. Diese beiden Hauptelemente soll-

---

<sup>1</sup> Hier sei ergänzt, dass nach den letzten Statistiken die 15-24jährigen 20,7 % der marokkanischen Gesamtbevölkerung ausmachen.

<sup>2</sup> Die „Arbeitslosen mit Diplom“ sind in Vereinigungen organisiert, von denen die *Union des Cadres Supérieurs au Chômage* und *Al-Amal des Docteurs au Chômage* landesweit aktiv sind. Vertreter dieser Vereinigungen, denen sich circa 16 weitere Vereinigungen anschlossen, handelten im August 2007 das letzte Abkommen mit der Regierung aus, in dem diese sich verpflichtete, 2.768 „Arbeitslose mit Diplom“ in den öffentlichen Dienst zu übernehmen (vgl. *Aujourd'hui le Maroc*, Casablanca, 7.8.2007: *Emploi: Accord pour l'insertion de 2.768 diplômés chômeurs*). Dabei stellen die Vereinigungen die Listen der Begünstigten nach einem Punktesystem zusammen, das danach vergeben wird, wie engagiert und oft sich die Betroffenen an Protestaktionen vor Ort beteiligt haben. Hunderte „Arbeitsloser mit Diplom“ demonstrieren regelmäßig in der Hauptstadt, und täglich gibt es Sit-ins vor dem Parlamentsgebäude in Rabat. Demonstranten haben sogar versucht, sich dort öffentlich zu verbrennen.

ten zur Konkretisierung der globalen Beschäftigungsstrategie mit ihren Prinzipien „Annäherung von Angebot und Nachfrage“ sowie „Intensivierung von Ausbildung und Eingliederung“ beitragen. So wurden Reformen eingeleitet und Maßnahmen umgesetzt. Die Reformen betreffen verschiedene Bereiche und haben zum Ziel, solche Programme effizienter zu machen, die Arbeit insbesondere für junge Leute „mit Diplom“ schaffen und die Arbeitsmarktlenkung verbessern sollen. Zu den Maßnahmen gehören

- das Programm „Aktion-Beschäftigung“ für junge Hochschulabsolventen und Langzeitarbeitslose (ein Jahr und mehr),
- das Programm für Unternehmensgründungen, das das Raumproblem lösen soll, an dem manche jungen Unternehmensgründer scheitern,
- die Schaffung von Anreizen auf Arbeitgeberseite zur Einstellung junger Leute durch Teilbefreiung von Arbeitgeber-Sozialabgaben an die staatliche Sozialversicherungskasse (Caisse Nationale de Sécurité Sociale),
- die Schaffung von Wirtschaftszonen im Rahmen der Bereitstellung arbeitsbeschaffender lokaler Infrastrukturen,
- die Gründung der *Agence Nationale de Promotion d'Emplois et des Compétences* (Nationale Agentur für Arbeits- und Kompetenzförderung) sowie
- die Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzbuches, das für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Investoren beachtliche Fördermöglichkeiten eröffnet.

Eine Analyse der Arbeitsmarktstatistiken der letzten zehn Jahre belegt indes, daß der Arbeitsmarkt trotz aller politischen Maßnahmen und Reformen immer noch unter einem starken Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage leidet. Obwohl die Arbeitslosigkeit in den letzten fünf Jahren leicht rückläufig war, hält sie sich nach wie vor auf relativ hohem Niveau.

##### 5. Die „Nationale Initiative für Menschliche Entwicklung“

Seit Beginn der 1990er Jahre tauchten im Diskurs der Behörden verstärkt die Begriffe „soziale Ausgrenzung“ und „Armut“ auf; dies war eine Reaktion auf die Berichte des UNDP und der Weltbank, in denen auf die Fehlentwicklung in der marokkanischen Sozialpolitik aufmerksam gemacht wurde.

Nach Angaben des *Haut Commissariat au Plan* lag die Armutsquote im Jahr 2001 landesweit bei 13,7 %; in der Stadt betrug sie 6,3 % und auf dem Land 23,1 %. Das heißt, in puncto Armut bestehen noch große Unterschiede zwischen städtischem und ländlichem Milieu. Armut war 2001 im ländlichen Milieu 3,7 mal mehr verbreitet als im städtischen, ein Beweis für die deutlich schlechteren Lebensbedingungen auf dem Land. Zurückzuführen war dies auf den Zustand der ländlichen sozioökonomischen Infrastruktur und die

Einkommensverluste infolge der häufigen Dürreperioden der 1990er Jahre. Wenngleich der Staat und die Zivilgesellschaft den Kampf gegen Armut und Ausgrenzung zur Priorität erklärt haben, ist immer noch ein nicht unwesentlicher Teil der Gesellschaft davon betroffen.

Der Staat sieht sich nach wie vor mit offenkundigen Defiziten in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnung und Arbeit konfrontiert, Bereichen, in denen zuerst und vor allem Ausgrenzung entsteht. Darum wurden staatliche Entwicklungsprogramme entworfen und mit Hilfe internationaler Finanzinstitutionen und spezialisierter Einrichtungen der Vereinten Nationen umgesetzt. Den staatlichen Einsatz für soziale Entwicklung belegen verschiedene strategieorientierte Initiativen:

- die Strategie für eine integrierte soziale Entwicklung,
- das Programm der sozialen Prioritäten (BAJ1), das in den 14 ärmsten Provinzen des Königreichs durchgeführt wurde,
- das Programm zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung der Landbevölkerung (PAGER),
- das Programm zur Elektrifizierung im ländlichen Milieu (PERG),
- das Programm für dezentralisierte kommunale Entwicklung.

So wurde der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung für den Staat und auch für die Zivilgesellschaft zu einer vorrangigen Interventionsachse. In eben diesem Rahmen wird die *Initiative Nationale pour le Développement Humain* (INDH; Nationale Initiative für menschliche Entwicklung) aktiv, die auf Dauer der „Motor“ für Entwicklung sein soll. Die INDH wurde im Mai 2005 von König Mohammed VI. auf den Weg gebracht und ist Teil des umfassenderen sozialreformerischen Programms, das seit der Thronbesteigung des Königs im Jahr 1999 läuft: „Die Nationale Initiative für menschliche Entwicklung“, so König Mohammed in seiner Rede vom 18. Mai 2005, „ist weder ein punktuell Projekt noch ein konjunkturbedingtes Programm. Sie ist das große Arbeitsfeld meiner Regierungszeit. (...) Sie will die sozialen Defizite beseitigen, unter denen die armen Stadtviertel und die mittellosen Landgemeinden leiden, und zwar durch verbesserten Zugang zu sozialen Basiseinrichtungen und Basisdienstleistungen des Staates wie Gesundheit und Bildung, Wasser und Strom, gesunder Wohnraum, sanierte Umwelt, Straßen, Moscheen, Jugendhäuser, Einrichtungen für Kultur und Sport (...)“. Der Initiative vorangegangen waren die Terroranschläge vom 16. Mai 2003, in die junge Leute aus einem Armenviertel am Stadtrand von Casablanca verwickelt waren. Hinter der INDH steckt folglich auch die Überzeugung, dass Armut ein Nährboden für Gewalt und Extremismus sein kann. Die INDH soll nachhaltige Entwicklung zur Minderung der sozialen Ungleichheiten fördern. Ihre drei Hauptprogrammpunkte sind:

- die Sanierung der ärmsten Wohnviertel auf dem Land oder im städtischen Umfeld, die von jeder Basisinfrastruktur abgeschnitten sind;
- die Förderung einkommensgenerierender Aktivitäten zur Eindämmung der Jugendarbeitslosigkeit;
- die Unterstützung für Menschen in großer Not.

Ursprüngliche Zielgruppe der INDH waren fünf Millionen Personen, hauptsächlich Landbewohner, mit einem Budget von 1,1 Mrd. \$ bis 2010 (20 % der Summe sind ausländische Beiträge). Verwendet werden die Gelder für den Ausbau der marokkanischen Infrastruktur: Trinkwasserversorgung, Elektrifizierung, Straßenbau, des weiteren für Arbeitsbeschaffung und die Schaffung einkommensgenerierender Aktivitäten sowie für soziale Dienstleistungen zugunsten der Bedürftigsten (gefährdete Jugendliche, Frauen, Obdachlose und Alte). Operative Hauptbestandteile des INDH-Programmes für den Zeitraum 2006-2010 sind:

- das Programm zur Bekämpfung des Prekariats;
- das Programm zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung im städtischen Milieu;
- das Programm zur Armutsbekämpfung im ländlichen Milieu und
- das Programme für sektorübergreifende Maßnahmen.

## 6. Perspektiven

Es ist offenkundig, daß die marokkanische Staatsführung in den letzten Jahren besonderes Augenmerk auf Fragen der menschlichen Entwicklung richtet. So gingen 2004 49,3 % des Staatshaushalts in die sozialen Ressorts. Dieser Anteil lag im Haushalt 2008 schließlich bei 50 %.<sup>3</sup> Gleichzeitig reichen jedoch die im Sozialbereich erzielten Fortschritte insofern nicht aus, als die Nachfrage das Erreichte bei weitem übersteigt.

<sup>3</sup> Laut Haushaltsgesetz 2008 liegt dieser Anteil heute bei 50 % des allgemeinen Budgets (+12 Mrd. DH im Vergleich zu 2007). Die Ausgaben verteilen sich wie folgt:

*Fortsetzung der Bildungs- und Ausbildungsreform:* +9,2 % der Haushaltskredite im Vergleich zu 2007);

*Ausweitung der medizinischen Versorgung:* Einführung von Krankenversicherungen (wie: Assurance Maladie Obligatoire/AMO/Pflichtversicherung; Régime d'Assistance Médicale aux Economiquement Démunis/RAMED/Medizinische Unterstützung für sozial Schwache) und Fortsetzung der Krankenhausreform (+10,4 % der Haushaltskredite im Vergleich zu 2007);

*Minderung des Fehlbestands im sozialen Wohnungsbau:* Investitionen in Höhe von 1,8 Mrd. DH im allgemeinen Budget im Jahr 2008;

*Schnellere Umsetzung des sozialen Wohnungsbauprogramms:* 120.000 Einheiten im Jahr 2008 (Ziel für 2012: 150.000 Einheiten pro Jahr); Bereitstellung eines neuen Typs von Sozialwohnung für Personen, die monatlich nicht mehr als das 1,5fache des gesetzlichen Mindestlohns verdienen, bei völliger Steuerbefreiung und auf öffentlichem, zum Selbstkostenpreis erschlossenen Grund und Boden; Gesamtkosten einer 50-60qm- Wohnung nicht über 140.000 DH (ca. 14.000 Euro);

Betrachtet man den vom UNDP entwickelten *Index für menschliche Entwicklung* (HDI) und untersucht über Jahre hinweg seine Veränderung, stellt man fest, dass er sich in den 1980er Jahren verschlechterte, um sich ab Anfang der 2000er Jahre zu verbessern. War Marokko gestern ein Land mit niedrigem Entwicklungsstand, rückte es inzwischen in die Gruppe der Länder mit mittlerem Entwicklungsstand auf. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die marokkanische Wirtschaft in den 1980er Jahren Gegenstand weitreichender Reformen war, die die finanziellen Gleichgewichte des Landes wiederherstellen sollten. Es handelte sich um die Reformpolitik im Rahmen des Struktur Anpassungsprogramms (Laufzeit 1983 bis 1993). Dieses Programm hatte negative Auswirkungen auf den sozialen Bereich (Beschäftigung, Bildung, Gesundheit usw.) und folglich auf die menschliche Entwicklung. Vor und während der Struktur Anpassungsperiode (1983-1993) gehörte Sozialpolitik nicht zu den Prioritäten der Regierungen; folglich fehlten auch Strategien und Programme. Die sozialen Kosten der Struktur Anpassungspolitik waren jedoch erheblich; sie gingen vor allem zulasten der mittleren und unteren Gesellschaftsschichten, die besonders hart von den negativen Auswirkungen beinahe versiegter öffentlicher und privater Investitionen, zurückgegangener Sozialausgaben und eines rückläufigen Wachstums getroffen wurden. Erst zum Ende der Struktur Anpassungspolitik 1993 rückte die soziale Entwicklung, weil die Probleme so gravierend waren, wieder in den Mittelpunkt des Interesses; der Staat konzipierte neue Sozialstrategien, deren Herzstück die Armutsbekämpfung war.

Die Sozialpolitik, die im letzten Jahrzehnt verfolgt wurde, und die unterschiedlichen Reformen, die in diversen Bereichen unternommen wurden, sowie die wachsende Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsfragen, all dies sind Elemente, die zu nicht unerheblichen Fortschritten in der menschlichen Entwicklung des heutigen Marokko geführt haben. Aber trotz aller Bemühungen seitens des Staates und der Zivilgesellschaft steht Marokko gegenwärtig immer noch vor schwerwiegenden Problemen, die aus den sozialen Defiziten resultieren. Der Staat müßte seine Sozialprogramme noch mehr inten-

---

*Menschliche Entwicklung und Armutsbekämpfung:* Bereitstellung von 1,2 Mrd. DH des allgemeinen Budgets 2008 für die INDH;

*Arbeitsförderung:* Intensivere Umsetzung verschiedener Initiativen („Taehil“, „Idmaj“, „Moukawalati“); mehr und schnellere Berufsausbildung zur Qualifizierung und Integration je nach Bedarf der einzelnen Sektoren; weitere Umsetzung der Initiativen zur Ausbildung von 15.000 Ingenieuren jährlich, von 10.000 Sozialarbeitern bis zum Jahr 2012 und 3.300 Ärzten jährlich bis 2020;

*Erhaltung der Kaufkraft der Bürger:* Zusätzliche Mittel zur Stützung der Preise von Grundnahrungsmitteln und Erdölprodukten (20 Mrd. DH, d.h. +49 % im Vergleich zu 2007);

*Schaffung von Arbeitsplätzen:* Schaffung von 16.000 Planstellen, hauptsächlich in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sicherheit; Festanstellung von 2.000 befristet Arbeitenden.

sivieren, wenn er diese Defizite beseitigen und allen Bürgern ein Recht auf Arbeit, Bildung, Wohnung und sozialen Schutz zugestehen will. Defizite in diesen Bereichen der sozialen Entwicklung sind heute die Hauptquelle für Instabilität im Land. Das belegen überdeutlich die jüngsten Protestaktionen arbeitsloser Jugendlicher im südmarokkanischen Sidi Ifni (im Juni 2008). Das Hauptproblem für die Umsetzung der staatlichen Gegenstrategie ist nicht so sehr das fehlende Bewußtsein, sondern die fehlenden zusätzlichen Mittel.

### *Auswahlbibliographie*

- Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED) (2004):* La démographie marocaine. Les tendances passées et les perspectives d'avenir, Rabat
- CERED (2004):* Population et développement au Maroc. Dix ans après la Conférence Internationale sur la Population et le Développement (Caire 1994), Rabat
- CERED (2002):* La lutte contre la pauvreté au Maroc. Bilan et perspectives. Le Rapport sur la politique de population de 2001, Rabat
- Dachmi, Abdeslam (Hrsg.) (2007):* Intégration et exclusion: Quelle société pour le 21<sup>ème</sup> siècle?, Rabat
- Dachmi, Abdeslam/Riard, Emile-Henri (2004):* Adolescence et projet de vie chez les jeunes marocains, Rabat
- Direction de la Planification (2003):* Rapport national sur le développement humain au Maroc, Rabat
- Direction de la Statistique (2002):* Population défavorisée. Profil, schéma de consommation et source de revenus, Rabat
- El Aoufi, Nouredine (2000):* L'impératif social au Maroc. De l'ajustement à la régulation, in: Critique Economique, Casablanca, Nr. 3
- El-Aoufi, Nouredine/Bensaïd, Mohammed (2005):* Chômage et employabilité des jeunes au Maroc, in: Cahiers de la Stratégie de l'Emploi, Genf, Nr. 6
- Ministry of Economy and Finance (2008):* Finance Bill for the 2008 Fiscal Year. Gender Report 2008, Rabat, Text unter: [www.gender-budhets.org/content/view/548/143/](http://www.gender-budhets.org/content/view/548/143/)
- Haut-Commissariat au Plan (2006):* Les indicateurs sociaux du Maroc en 2006, Rabat
- Royaume du Maroc/PNUD (2006):* 50 ans de développement humain et perspectives 2025, New York, Text unter: [rdh50.ma/FR/pdf/general/RG-FR.pdf](http://rdh50.ma/FR/pdf/general/RG-FR.pdf)
- Walther, Richard (2006):* La formation professionnelle en secteur informel. Rapport sur l'enquête terrain au Maroc, Paris, Text unter: [www.afd.fr](http://www.afd.fr)
- World Bank (2006):* Kingdom of Morocco. Country economic memorandum. Fostering higher growth and employment with productive diversification and competitiveness, Washington D.C. (Report No. 32948-MOR), Text unter: <http://go.worldbank.org/2QUNLP2F00>

### *Webseiten*

- Haut-Commissariat au Plan (HCP):* [www.hcp.ma](http://www.hcp.ma) (dort Abdruck zahlreicher Publikationen)
- Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH):* [www.indh.gov.ma](http://www.indh.gov.ma)

## Kapitel V : Mauretanien



**Staatsbezeichnung:** Islamische Republik Mauretanien / al-Jumhuriya al-Islamiya al-Muritaniya

**Unabhängigkeit:** 28.11.1960

**Staatsoberhaupt:** Staatspräsident General Mohamed Ould Abdel Aziz (seit Putsch am 6.8.2008)

**Einwohner:** 2.508.159 (Zensus 2000); 3,3 Mio. (2008)

**Hauptstadt:** Nouakchott (611.883 Einwohner 2004)

**Fläche:** 1.030.700 qkm

**Urbanisierungsrate:** 60,5 %

**Verwaltungsgliederung:** 13 Wilaya / Provinzen (12 Wilaya und der Hauptstadt distrikt Nouakchott); den Wilaya nachgeordnet sind 53 Départements (moughata) und die 216 Kommunen

### Zusammenfassung

#### Regionen und soziale Gruppen: Entwicklung und Stabilität in Mauretanien

*Mohamed Saleck Ould Brahim*

Mauretanien hat ein Territorium von über einer Million qkm und inzwischen mehr als 3,3 Millionen Einwohner. Es erwies sich nach der Unabhängigkeit 1960 als extrem schwierig, die fünf geographischen Regionen Sahara, Sahel, Senegalfluß, Chergue und Guebla in einem Nationalstaat zusammenzufassen und eine ausgewogene Entwicklung umzusetzen. Die zahlreichen Militärputsche und bewaffneten Umsturzversuche belegen dieses Problem. Der demokratische Charakter des politischen Regimes und ein Mehrparteiensystem wurden in der Verfassung von 1991 festgeschrieben. Die Militärputsche vom 3. August 2005 und 6. August 2008 zeigten jedoch, daß die etablierten Strukturen nicht tragfähig waren. Mauretaniens Wirtschaftslage ist nach wie vor sehr schwierig. Zum Zeitpunkt des Militärputsches 2005 lag das Prokopfeinkommen bei 697 \$. Knapp 46 % der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze.

Der Dezentralisierungsprozeß wurde bereits 1991 verstärkt. Die Gemeinden unterliegen seither der apriorischen Kontrolle durch die Verwaltung. Vor ihrer Umsetzung bedürfen die Rechtsgeschäfte der Kommunalbehörden der staatlichen Genehmigung. Aufsichtsbehörde ist derzeit das *Ministerium für Dezentralisierung und Raumordnung* (MDAT), und zwar durch die *Allgemeine Direktion für Lokalverwaltung* für jene Gemeinden, die Wilaya-Hauptstädte sind. Die Finanzaufsicht übt das Finanzministerium aus. Mit Unterstützung ihrer Entwicklungspartner hatte die mauretansische Regierung umfangreiche makroökonomische und strukturelle Reformen zur Armutsreduzierung in Angriff genommen. In diesem Rahmen hatte sie das Orientierungsgesetz Nr. 2001-050 vom 19. Juli 2001 als gesetzliche Grundlage für die Strategie zur Armutsbekämpfung angenommen. Bislang gab es zwei Aktionspläne (2002-2004; 2006-2010). Ein weiterer Schritt in Richtung Konsolidierung des Erreichten war im Mai 2007 die Schaffung *des Ministeriums für Dezentralisierung und Raumordnung*, das damit vom Innenministerium die Aufsicht über die Dezentralisierung übernahm. Offenbar will die mauretansische Staatsführung den derzeit in Mauretanien ablaufenden Dezentralisierungsprozeß nicht wieder rückgängig machen. Damit die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen konnten, richtete die Regierung 1994 zu ihrer Finanzierung einen Regionalen Entwicklungsfonds ein. Bei der Verteilung der Mittel folgt der Fonds Kriterien wie dem demographischen Faktor, der Armutsquote, den Infrastrukturdefiziten, der Ressourcenmobilisierung, der fortlaufenden Evaluierung und der Stärkung der Verwaltungskapazitäten. Durch die Finanztransfers konnte die Gemeindeverwaltung auf einfachem Niveau funktionieren und die Bevölkerung in den Genuß einer sozialen Mindestversorgung kommen. Die Zuwendungen des Regionalen Entwicklungsfonds deckten allerdings den Bedarf der Kommunen bei weitem nicht. Die Praxis der vergangenen Jahre hatte zudem noch andere Schwachstellen: Entwicklungsziele wurden nicht in partizipativem Rahmen geplant, das Prozedere bei der Vergabe öffentlicher Aufträge war nicht transparent und geltende Bestimmungen wurden nicht eingehalten. Die Förderung marginalisierter sozialer Gruppen wurde durch sog. Nationale Strategien vorangetrieben (Jugend- und Frauenförderung; Verbesserung der Lebensbedingungen der Landbevölkerung und der ehemaligen Sklaven, für deren soziale Eingliederung 2007 Gelder bereitgestellt wurden); desgleichen bemühte sich die Staatsführung seit 2007, das Problem der wegen ethnischen Zusammenstößen 1989-1991 in den Senegal geflüchteten schwarzafrikanischen Mauretanier zu regeln (Januar 2008 Gründung einer Agentur zur Wiedereingliederung und Bereitstellung von Geldern). Auch wenn heute in Mauretanien die staatlichen Funktionsträger die Prinzipien Demokratie, Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung nicht öffentlich als Leitlinien der Politik in Frage stellen, schlagen sich diese Prinzipien bzw. die in ihrem Namen eingeleiteten Prozesse noch nicht in einer tatsächlichen Verbesserung der Lebensqualität in den Regionen und für die marginalisierten sozialen Gruppen nieder.

# Regionen und soziale Gruppen: Entwicklung und Stabilität in Mauretanien

*Mohamed Saleck Ould Brahim*

(Übersetzung aus dem Französischen von Ursel Clausen)

## *1. Kontext und Problematik*

Wenn heute in den meisten Ländern Nordafrikas und Afrikas südlich der Sahara Themen wie lokale Entwicklung, Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung die Hauptachsen der nationalen und sektoriellen Politik in Sachen nachhaltige Entwicklung bilden, dann ist auf zwei gewichtige Faktoren hinzuweisen, die für diese thematische Politikausrichtung ursächlich sind: zum einen die zunehmenden Forderungen der Bevölkerung und zum anderen die Konditionalitäten der Geldgeber bei der Vergabe von Finanzmitteln.

Die Dynamik, die entsteht, wenn in den nordafrikanischen Ländern Prozesse wie Lokalentwicklung, Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung angestoßen werden, sowie die unterschiedlichen Ansätze und Erfahrungen oder die auftretenden Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung, bieten reichlich Stoff für detaillierte Untersuchungen. Ziel der vorliegenden Studie, die in ihrem Umfang begrenzt ist und keine Detailuntersuchungen liefern kann, ist es, über die Erfahrungen zu informieren, die Mauretanien bei der Umsetzung der Projekte Lokalentwicklung,<sup>1</sup> Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung machte. Die Studie gliedert sich in eine knappe Analyse des sozioökonomischen Entwicklungsprozesses, wobei das Hauptaugenmerk auf die Bemühungen der Behörden zur Entwicklung benachteiligter Regionen und zur Förderung marginalisierter sozialer Gruppen gerichtet wird. Im Anschluß daran wird der Prozeß summarisch bewertet und untersucht, wie weit die staatlichen Bemühungen imstande waren, die Gefahr sozialer und politischer Instabilität im Lande zu mindern.

### *1.1. Mauretanien im Überblick*

Mauretanien, zwischen Sahara und Atlantik gelegen, hat ein Territorium von über einer Million qkm und inzwischen mehr als 3,3 Millionen Einwohner. Im Mittelalter war Mau-

---

<sup>1</sup> In Mauretanien wird statt dem Begriff „développement régional“ der Begriff „développement local“ bevorzugt.

retanien ein „internationaler“ Akteur und Ausgangspunkt der großen almoravidischen Eroberungszüge; durch die Generalakte der Berliner Konferenz von 1885 über die Aufteilung Afrikas unter die damaligen Großmächte wurde es Teil des französischen Einflußgebietes und Objekt auf dem internationalen Schachbrett.

Ursprünglich wurden die französischen Kolonialbehörden 1899 von geostrategischen Erwägungen geleitet, als sie „Westmauretanien“ gründeten. Diese Gründung sollte Frankreich erlauben, die Kontrolle über eine Übergangszone zwischen Nordafrika und Französisch-Westafrika zu sichern und „die Leere zu verwalten“. 1904 wurde Mauretanien „Zivilterritorium“ und 1920 eine weitere Kolonie im Rahmen von Französisch-Westafrika (AOF). Auch das Projekt eines unabhängigen Mauretanien in den 1960er Jahren entsprang geostrategischen Erwägungen: Frankreich sah darin vor allem ein Gegengewicht zum nationalistischen Projekt der marokkanischen Istiqlal-Partei, die ein großmarokkanisches Reich von Tanger bis St. Louis am Senegalfluß und Timbuktu in Mali propagierte.

Im Rahmen dieser internationalen Ordnung wurde also der heutige mauretanische Staat geschaffen, der in einem riesigen Territorium innerhalb subtil gezogener Grenzen weiß-, gemischt- und schwarzhäutige Bevölkerungen zusammenfaßte, die vorher schwarzafrikanischen und maurischen Reichen, Emiraten und Stammesverbänden angehört hatten. Die säkulare Basis für das Zusammenleben dieser Gemeinschaften bildete der durch die arabische Sprache vermittelte Islam als gemeinsamer Kulturträger. Nur deswegen erhielt der Staat die Bezeichnung „Islamische Republik Mauretanien“, einen Namen, der heute angesichts der Ausbreitung des modernen Islamismus mit dramatischen Folgen in einigen Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens eher mißverständlich ist.

Mit dem Versuch, die fünf großen geographischen Regionen Sahara, Sahel, Senegalfluß, Chergue und Guebla zusammenzufassen – jede für sich mit besonderen Eigenarten ausgestattet –, hatte die junge mauretanische Nation eine Herausforderung angenommen. Gleich nach der Unabhängigkeit 1960 stand das Land vor ernsthaften politischen, diplomatischen und wirtschaftlichen Problemen; eine oberflächliche Kolonisierung hatte kaum Strukturen zur Vorbereitung der notwendigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationen hinterlassen, um die Unabhängigkeit zu meistern. Zwischen 1978 und 1991 erlebte Mauretanien folglich verschiedene Militärputsche und bewaffnete Umsturzversuche. Die derzeit geltende Verfassung stammt vom 20. Juli 1991; sie wurde per Volksentscheid mit 97 % der Stimmen angenommen. Danach ist Mauretanien eine islamische, arabische und afrikanische Republik, deren Hauptgesetzgebungsquelle die Scharia, das islamische Recht, ist. Außerdem führte die Verfassung ein Präsidialregime ein, in dem das Staatsoberhaupt die Exekutivgewalt ausübt. Dem in allgemeiner, direkter Wahl

für sechs Jahre bestimmten Staatspräsidenten steht ein Premierminister zu Seite. Die legislative Gewalt hat ein Zweikammerparlament inne, die Nationalversammlung und der Senat.

Der demokratische Charakter des politischen Regimes und ein Mehrparteiensystem wurden in der Verfassung von 1991 festgeschrieben. Nach dem Militärputsch vom 3. August 2005 gab es in Mauretanien weitere institutionelle Veränderungen. Im Verfassungsreferendum vom 25. Juni 2006 wurde die Amtszeit des Präsidenten von sechs auf fünf Jahre verkürzt; seine Wiederwählbarkeit wurde begrenzt: er kann nur eine weiteres Mal gewählt werden. Nach den institutionellen Neuregelungen fanden Parlaments- und Gemeindewahlen im Jahr 2006 und Präsidentschaftswahlen im März 2007 statt. Nach offizieller Darstellung waren diese Wahlen transparenter als die vorausgegangen. So fand Mauretanien nach zweijähriger Übergangsphase mit der feierlichen Amtseinführung des neugewählten Staatspräsidenten Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdellahi am 19. April 2007 zur verfassungsmäßigen Ordnung und einem (formal) demokratischen Regime zurück. Der neuerliche Militärputsch vom 6. August 2008 zeigte jedoch, daß diese nach dem Putsch 2005 etablierten Strukturen nicht tragfähig waren.

### *1.2. Eine unausgewogene Entwicklung*

Seit der Unabhängigkeit 1960 erlebte Mauretanien tiefgreifende sozioökonomische Veränderungen. Die früher größtenteils nomadische Bevölkerung wurde weitgehend sesshaft. Aufgrund von Landflucht nach mehreren aufeinanderfolgenden Dürreperioden nahm die Urbanitätsrate in der Zeit zwischen 1962 und 1997 von 4 % auf über 50 % zu. Die Hauptstadt Nouakchott, die 1957 um einen einfachen Militärposten an der Schnittstelle zwischen den Gebieten der maurischen Nomaden und der sesshaften Bevölkerung am Senegalfluß gegründet worden war, zog immer mehr Menschen aus dem Landesinneren an und hat heute über 700 000 Einwohner. Eine hohe Armutsrate und widrige klimatische Bedingungen sind mitverantwortlich für den niedrigen Lebensstandard der Mauretanier.

Mauretaniens Wirtschaftslage ist sehr schwierig. Mit knapp über 3 Millionen Einwohnern rangierte das Land 2005 auf Platz 152 von 177 Staaten, deren Entwicklungsschritte im *Human Development Report* der UNDP jährlich gemessen werden. Zum Zeitpunkt des Militärputsches 2005 lag das Prokopfeinkommen bei 697 \$. Knapp 46 % der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze, weniger als 65 % der Mauretanier haben Zugang zu gesundheitlicher Versorgung.

Obwohl Mauretanien seit 1985 eine Strukturanpassungspolitik verfolgte, um durch stabilisierende Maßnahmen das durch die Dürren geschädigte makroökonomische

Gleichgewicht wiederherzustellen, leidet die Wirtschaft unter verschiedenen Handicaps, besonders unter der sehr schmalen Export- und Fiskalbasis; hinzu kommt die nur schwache Einbindung in die große Regionalgemeinschaft Westafrikas und in die lediglich begrenzt funktionsfähige Regionalgemeinschaft der *Arabischen Maghrebunion*, gebildet aus Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien.

Grundpfeiler der mauretanischen Wirtschaft sind Eisenerzausfuhren und die kürzlich entdeckten Erdölvorkommen im Atlantik, wenn auch technische Schwierigkeiten deren Erschließung hinauszögerten und die Produktion erheblich reduzierten. Obwohl die Küste zu den fischreichsten der Welt gehört, sind bereits etliche Arten der nationalen Fischbestände durch Überfischung bedroht. Trotzdem wurde am 13. März 2008 abermals ein Fischereiabkommen mit vierjähriger Laufzeit zwischen der mauretanischen Regierung und der Europäischen Union (EU) geschlossen – für das die EU Mauretanien Ausgleichszahlungen in Höhe von 305 Millionen Euro zahlbar in vier Tranchen – zur Verfügung stellt.

Die meisten Mauretanier leben noch in subsistenzwirtschaftlichen Verhältnissen. Dürreperioden hatten eine enorme Abwanderung der Nomaden zur Folge. Die Menschen ließen sich wahllos in kleinen, behelfsmäßigen Dörfern entlang der großen Überlandstraßen nieder oder zogen in die großen Städte. Im Jahr 2000 lebten 56 % der Bevölkerung in städtischem und 39 in ländlichem Milieu, während es nur noch 5 % Nomaden im eigentlichen Sinn gab. Der Anteil des Primärsektors an der wirtschaftlichen Wertschöpfung ist inzwischen kleiner als der des Sekundärsektors. Obwohl die Landwirtschaft immer noch 60 % der Bevölkerung beschäftigt, trägt sie weniger als 25 % zum BIP bei.

Die Dezentralisierung der Verwaltung gehört ganz wesentlich zum demokratischen Engagement der mauretanischen Regierung. Inzwischen ist der bereits unter Präsident Ould Taya 1986 eingeleitete Prozeß aus der administrativen und politischen Landschaft Mauretaniens nicht mehr wegzudenken. Mauretanien ist gegenwärtig (2008) in 13 Wilayate (wilaya/Verwaltungsregion) mit einem Wali (Gouverneur) an der Spitze, 53 Moughataas (muqata‘at, Departements) mit einem Hakem (hakim, Präfekten) an der Spitze und 216 von einem Oumda (umda, Bürgermeister) geführten Gemeinden eingeteilt. Faktisch besitzen nur die Gemeinden den rechtlichen Status einer Gebietskörperschaft, während die Wilayate und die Moughataas Verwaltungsbezirke sind, in denen die öffentlichen Dienste des Staates bis zu einem bestimmtem Grad dezentriert sind. Von Dezentralisierung kann hier jedoch noch nicht die Rede sein.

Die Gemeinden entstanden per Verordnung Nr. 86-134 vom 13. August 1986, die durch Verordnung Nr. 87-289 vom 20. Oktober 1987 modifiziert und ersetzt wurde. Danach kann jede städtische oder ländliche Ansiedlung von der Regierung per Dekret zur

Gemeinde erklärt werden. Definiert wird die Gemeinde als „finanziell autonome Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts mit der Eigenschaft einer juristischen Person“. Der mauretanische Staat räumt den Gebietskörperschaften das Recht ein, sich selbst zu verwalten sowie Entscheidungen in Bezug auf das Funktionieren, die Ausstattung und die Entwicklung der von ihnen verwalteten Gebiete zu treffen.

Begleitet und verstärkt wurde der Dezentralisierungsprozeß ab 1991 durch die Einleitung eines Demokratisierungsprozesses. Die Gemeinden unterliegen der apriorischen Kontrolle durch die Verwaltung. Vor ihrer Umsetzung bedürfen die Rechtsgeschäfte der Kommunalbehörden der staatlichen Genehmigung. Aufsichtsbehörde ist derzeit das *Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire* (MDAT; Ministerium für Dezentralisierung und Raumordnung), und zwar durch die *Direction Générale de la Gouvernance Locale* (DGGL; Allgemeine Direktion für Lokalverwaltung) für jene Gemeinden, die Wilaya-Hauptstädte sind. Über die regionalen Dienststellen des MDAT werden alle übrigen Gemeinden verwaltet. Die Finanzaufsicht übt das Finanzministerium aus.

Aufgrund der schwierigen natürlichen Rahmenbedingungen ist Mauretanien eines der ärmsten Länder der Welt. Seine wenig diversifizierte Wirtschaft stützt sich auf drei Sektoren, von denen zwei, Eisenbergbau und Fischfang, fast die Gesamtheit seiner Exporte ausmachen. Der dritte Sektor, die Viehzucht, hat nach wie vor Bedeutung für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen (60 % der Erwerbstätigen sind im Agrarsektor tätig). Mit dem seit 1985 umgesetzten Strukturanpassungsprogramm wollte die Regierung das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Seit 1994 erzielt sie dabei mit einem mittleren jährlichen Wirtschaftswachstum von rund 5 % recht gute Ergebnisse. Trotzdem lebt immer noch fast die halbe Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze (1 Dollar/Tag). Vor allem die ausgedehnten ländlichen Gebiete sind von der Armut betroffen. Im Jahr 2000 kam Mauretanien deshalb als erstes Land in den Genuß der *Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder*, mit einem Schuldenerlaß in Höhe von 1,1 Milliarden Dollar. Hinzu kam der Erlaß der bilateralen Schulden durch Frankreich. Auf diese Weise wurden fast 50 % der öffentlichen Außenschulden erlassen.

Im Rahmen der *Entschuldungsinitiative* beschloß Mauretanien im Februar 2001 eine das Gesamtterritorium einbeziehende *Strategie zur Armutsbekämpfung* mit dem Ziel, bis 2015 die Armutsquote auf 17 % zu senken. Über 40 Jahre lang war die sozioökonomische Entwicklung in Mauretanien in erheblichem Umfang von öffentlicher internationaler Hilfe abhängig, die im Jahr durchschnittlich über 20 % des BIP ausmachte. Wegen der schlechten öffentlichen Finanzwirtschaft, die dazu beitrug, die staatliche Verschuldung noch zu steigern, trug die öffentliche Entwicklungshilfe, alle Sektoren zusammenge-

nommen, allerdings nur sehr punktuell und unausgewogen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in geographisch benachteiligten Regionen und unter marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen bei.

Als Mitglied der Gemeinschaft der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) unterhält Mauretanien enge entwicklungspolitische Beziehungen zur EU, die zur Zeit der größte Geber Mauretaniens im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist. Mauretanien ist ferner ein Mitglied der Liga der Arabischen Staaten und der Union des Arabischen Maghreb. Diese Beziehungen wirkten sich seit der Unabhängigkeit auf die internationale Entwicklungshilfe zugunsten Mauretaniens aus, die drei Hauptphasen erkennen läßt:

In der *ersten Phase*, von 1960 bis 1972, flossen Mittel der internationalen öffentlichen Entwicklungshilfe nur sehr spärlich. Auf nationaler Ebene waren diese ersten Jahre nach der Unabhängigkeit vor allem von Privatinvestitionen im Bergbau gekennzeichnet, besonders zum Aufbau der ersten multinationalen Gesellschaft im Lande, der *Société Anonyme des Mines de Fer de Mauritanie* (MIFERMA).

Die *zweite Phase*, von 1973 bis 1988, war die „arabische Phase“. Kennzeichen waren reichliche Geldströme aus arabischen Ländern und von multilateralen arabischen Agenturen, so daß diese mit Abstand zu den wichtigsten Geldgebern wurden. Zwischen 1974 und 1989 empfing Mauretanien von ihnen über 42 % aller öffentlichen Entwicklungshilfe.

Die *dritte Phase* ist die „europäische Phase“. Sie teilt sich in zwei Unterphasen. Die erste begann 1988 und dauerte acht Jahre; hier überwog die französische Entwicklungshilfe. Die zweite lief von 1996 bis 1999. Hier überwogen Leistungen der Europäischen Union, und zwar hauptsächlich wegen der Ausgleichszahlungen für erteilte Fischfanglizenzen.<sup>2</sup>

Die *Phase seit dem Jahr 2000* ist diffuser und läßt keine eindeutige Zuordnung mehr zu.

Seit 1990 floß rund ein Drittel der öffentlichen Entwicklungshilfe in die Infrastruktur und in soziale Dienstleistungen. Zielbereiche der internationalen Kooperations- und Partnerschaftsabkommen waren in den letzten beiden Jahrzehnten dabei die Armutsbekämpfung in unterschiedlicher Form, die Verbesserung der Transportinfrastruktur zur Förderung der räumlichen Integration und des Austauschs zwischen der Küstenregion und dem Hinterland, die Hilfe zur guten Regierungs- und Amtsführung und ganz besonders die Dezen-

---

<sup>2</sup> Analysiert man die globale Nettoentwicklungshilfe für Mauretanien pro Geldgeber in der Zeit zwischen 1960 und 1999, kommt man zu folgenden Ergebnissen: Arabische Länder und Agenturen zusammengenommen transferierten netto 1,16 Mrd. \$ Entwicklungshilfe, das sind 22,2 % aller Leistungen. Frankreich überwies 1 Mrd. \$, das sind 18,4 %, und die Europäische Union 941 Mio. \$, das sind 17,3 % aller Nettotransfers. An vierter Stelle stehen Programme der Vereinten Nationen mit 405 Mio. \$ (7,4 %). Die International Development Agency leistete 398 Mio. \$ (7,3 %), der IWF 115 Mio. \$ (2,1 %), die Bundesrepublik Deutschland 356 Mio. \$ (6,5 %), Japan 325 Mio. \$ (6%) und die BAD-Gruppe 179 Mio. \$ (3,3 %). Weitere Geber transferierten zusammen 572 Mio. \$ (10,5 %).

tralisierung und Lokalentwicklung sowie die Modernisierung von Staat und Justiz und die Hilfe für zivilgesellschaftliches Engagement.

## 2. Der Kontext der Dezentralisierung in Mauretanien

Wenn die Staaten des Maghreb lokale Entwicklung, Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung zum Programm erheben, haben sie dabei je nach politischem, historischem und kulturellem Hintergrund unterschiedliche Ziele im Auge.

- Die Programme können als Möglichkeit betrachtet werden, durch die Schaffung der erforderlichen Institutionen den Aufbau eines modernen Staates zu vollenden.
- Sie können auch das erhoffte Mittel sein, verlorengegangene Glaubwürdigkeit des Staates wiederherzustellen und auf lokaler Ebene mehr Demokratie zu wagen.
- Dezentralisierung als Kernelement kann aber auch das prioritäre Mittel sein, eine dynamische, von der Basis ausgehende nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen.

Obwohl die mauretanische Regierung ihre Dezentralisierungspolitik schon 1986 mit der Schaffung von 216 Gemeinden (Verordnung Nr. 86-124 vom 13. August 1986, modifiziert und ersetzt durch Verordnung Nr. 87-289 vom 20. Oktober 1997) im Rahmen des *Programme de Redressement Economique et Financier* (PREF; Programm für wirtschaftliche und finanzielle Erneuerung) einleitete, wurden die großen politischen Linien erst sehr viel später festgelegt, nämlich 1995 durch eine feierlich abgegebene Erklärung des mauretanischen Ministerrats. Die Erklärung nannte als eines der Ziele der Gemeindepolitik, „lokale Entwicklung durch Einsatz partizipativer Methoden zugunsten einer guten Verwaltung der lokalen Belange der Bevölkerung anzustoßen [...]“. In der Erklärung folgt eine Aufstellung aller Aktivitäten, Maßnahmen und Mechanismen, die der mauretanische Staat initiierte, um die Entwicklung der peripheren Regionen des Territoriums zu fördern und herauszufinden, unter welchen Voraussetzungen eine Dezentralisierung gelingen kann, von der man eine Verbesserung der Lebensbedingungen der marginalisierten Bevölkerung im ländlichen wie im städtischen Milieu sowie Impulse für die lokale Amtsführung erwartet.

Mit Unterstützung ihrer Entwicklungspartner hatte die mauretanische Regierung umfangreiche makroökonomische und strukturelle Reformen zur Armutsreduzierung in Angriff genommen. In diesem Rahmen hatte sie das Orientierungsgesetz Nr. 2001-050 vom 19. Juli 2001 als gesetzliche Grundlage für den *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP; Strategie zur Armutsbekämpfung) angenommen. Bislang gab es zwei

Aktionspläne (2002-2004; 2006-2010). Ziel der Strategie zur Armutsbekämpfung, die ein Paket von Einzelmaßnahmen enthält, ist es:

- (1) das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen und die Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen,
- (2) schnell die Armutskennzahlen zu verbessern,
- (3) für eine ausgewogene Regionalentwicklung und eine harmonische Raumordnung sowie
- (4) für eine umfassende Partizipation der Bevölkerung zu sorgen.

In Mauretanien empfehlen die gesetzlichen Bestimmungen zur sozioökonomischen Entwicklung und Armutsbekämpfung explizit ein partizipatorisches Vorgehen bei der Planung des Entwicklungsprozesses. So wird in mehreren normativen Texten ausdrücklich das Recht verschiedener Akteure (Institutionen, Vereinigungen, Akteure der Wirtschaft) auf Teilhabe bei der Planung und Umsetzung einer harmonischen sozioökonomischen Entwicklung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene anerkannt:

- Auf nationaler Ebene legt neben den Bestimmungen der Verfassung vom 20. Juli 2001, die die wirtschaftlichen und sozialen Rechte verankern, das Orientierungsgesetz Nr. 2001-505 in Paragraph 2 fest, daß „Staat, Unternehmen, Gebietskörperschaften, Berufsorganisationen, Vereinigungen, Bürger sowie alle Akteure der Wirtschaft partnerschaftlich und jeder in seinem Bereich im Rahmen der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie an der Verwirklichung der gesteckten Ziele mitwirken“.
- Für den regionalen Bereich heißt es im Orientierungsgesetz Nr. 2001-505, daß „die nationale Armutsbekämpfungsstrategie auf der Basis regionaler Armutsbekämpfungsstrategien umgesetzt wird“. Diese sorgen für die Kohärenz der Entwicklungsstrategien und Entwicklungsprogramme auf regionaler Ebene und legen die für die Region vorrangigen Maßnahmen fest.
- Für den lokalen Bereich wurde die Frage der Entwicklungsplanung ab 2002 ausdrücklich thematisiert. Die Bestimmungen von Gesetz Nr. 87-289 vom 22. Oktober 1987 über die Schaffung der Gemeinden und die Befugnisse der für ihre Verwaltung zuständigen Organe wurden durch den Runderlaß Nr. 0002/MIPT vom 10. Juli 2002 über die Kommunalverwaltung ergänzt. Danach ist der Gemeinderat zur „Planung von Entwicklungsaktivitäten“ befugt. Ferner bestimmt der Runderlaß, daß der Gemeinderat „per Beschluß der Ausschüsse“ tätig wird, u.a. des Ausschusses für Entwicklung und Zusammenarbeit, der für Fragen der Wirtschaft, des Handels sowie der bi- und multilateralen Zusammenarbeit zuständig ist“.

Zwar wurden die Verordnungen Nr. 86-134 und Nr. 87-289 über die Dezentralisierung sowie die dazugehörigen Durchführungsbestimmungen bereits 1986 bzw. 1987 beschlossen. Doch faktisch kam der Dezentralisierungsprozeß erst 1991 in Gang, als die Regierung beschloß, den Empfehlungen der Geldgeber und der internationalen Organisationen zu folgen, die in der Dezentralisierung eine geeignete Antwort auf die Verknappung der Haushaltsmittel und eine Möglichkeit sahen, die Umstrukturierung der mauretanischen Wirtschaft (Sanierung der öffentlichen Finanzen, Privatisierungen und Liberalisierung des Außenhandels) fortzusetzen. Bekräftigt wurde der Wille zur Dezentralisierung durch

die Regierungserklärung zur Gemeindepolitik von 1995.<sup>3</sup> Ein weiterer Schritt in Richtung Konsolidierung des Erreichten war im Mai 2007 die Schaffung des Ministeriums für Dezentralisierung und Raumordnung (MDAT), das damit vom Innenministerium die Aufsicht über die Dezentralisierung übernahm. Offenbar will die mauretanische Staatsführung den derzeit in Mauretanien ablaufenden Dezentralisierungsprozeß nicht wieder rückgängig machen. Im Gegenteil: Der letzte Bericht des Interministeriellen Komitees über gute Amts- und Regierungsführung von 2007 empfiehlt, ihn zu verstärken und zu konsolidieren.

Den rechtlichen und institutionellen Rahmen dieses Prozesses bilden die Verordnung 87-289 vom 20. Oktober 1987 und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen sowie die Regierungserklärung zur Gemeindepolitik von 1995. Die wichtigsten Ziele des in diesem Zusammenhang 1990 erarbeiteten (ersten) nationalen Raumordnungsplans waren,

- (1) durch Schaffung von Entwicklungspolen im städtischen und ländlichen Milieu die Bevölkerung an ihre Herkunftslandschaften und -regionen zu binden,
- (2) die Lebensbedingungen besonders von Haushalten mit niedrigem Einkommen zu verbessern,
- (3) Wirtschaft und Beschäftigung zu fördern und
- (4) die Steuerkapazitäten in den Bereichen Urbanisierung, Liegenschaften/Kataster und Dezentralisierung zu entwickeln.

Die drei Hauptachsen der Dezentralisierung sind wiederum:

- die kommunalen Ressourcen (lokale Steuern, Finanzierung der lokalen Entwicklung, dezentralisierte Kooperation);
- die Arbeit der Institutionen, also Organisation und Verwaltung der Gemeinden;
- die Maßnahmen der Gemeinden, um die Ziele und die Mittel der nationalen Programme sowie der Mikroprojekte (von Nichtregierungsorganisationen und kommunalen Basisorganisationen) zu kombinieren und miteinander zu verbinden.

### 2.1. Die Finanzierung der Dezentralisierung

Damit die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen konnten, richtete die Regierung 1994 zu ihrer Finanzierung einen *Fonds Régional de Développement* (FRD; Regionaler Entwicklungsfonds) ein. Wieviel Bedeutung die Regierung der Dezentralisierung beimißt, geht aus der bemerkenswerten Zunahme der Finanztransfers des FRD in den letzten sechs Jahren hervor. Diese betragen 265 Mio. Ouguiya (UM)<sup>4</sup> im Jahre 2001, 600 Mio. UM im Jahre 2002, 1 Mrd. UM im Jahre 2003, 1,5 Mrd. UM im Jahre 2004, 2 Mrd. UM im Jahre 2005, 2,5 Mrd. UM im Jahre 2006 und 2,7 Mrd. UM im Jahre 2007.

---

<sup>3</sup> In diesem Kontext wurden seit 1996 fast 80 % der Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder ausgewechselt.

<sup>4</sup> 1 Euro = 304 UM (November 2008).

Bei der Verteilung der Mittel folgt der FRD Kriterien wie dem demographischen Faktor, der Armutsquote, den Infrastrukturdefiziten, der Ressourcenmobilisierung, der fortlaufenden Evaluierung (suivi d'évaluation) und der Stärkung der Verwaltungskapazitäten. Die nach diesen Kriterien vorgenommenen drei Töpfe des FRD sind:

- *Laufende Zuweisung*: Sie macht 35 % der Mittel des FRD aus; 15 % gehen zu gleichen Teilen an die Gemeinden, 20 % werden proportional nach der gemäß der Armutsquote in der Wilaya gewichteten Zahl der Gemeindemitglieder berechnet.
- *Zuweisung zur Infrastruktur*: Sie macht 55 % der Mittel des FRD aus; 40 % der Mittel werden nach der Zahl der Gemeindemitglieder vergeben, 15 % je nach Infrastrukturrückstand.
- *Zuweisung zur fortlaufenden Evaluierung*: Sie ist zur fortlaufenden Evaluierung und zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten vorgesehen.

Während kommunale Finanzmittel knapp und nur schwer zu mobilisieren waren, hatten neue und arme Gemeinden dank der Unterstützung durch den FRD ein Minimum an Mitteln zur Verfügung, zunächst einmal, um zu überleben, dann aber auch, um bestimmte Aufgaben wahrzunehmen. Durch die Finanztransfers konnte die Gemeindeverwaltung auf einfachem Niveau funktionieren und die Bevölkerung in den Genuß von sozialer Mindestversorgung kommen. Die Zuwendungen des FRD deckten allerdings den Bedarf der Kommunen bei weitem nicht. Die Praxis der vergangenen Jahre hatte zudem noch andere Schwachstellen: Entwicklungsziele wurden nicht in partizipativem Rahmen geplant, das Prozedere bei der Vergabe öffentlicher Aufträge war nicht transparent und geltende Bestimmungen wurden nicht eingehalten.

## 2.2. Die wichtigsten Maßnahmen zur Dezentralisierung

Um ihre Dezentralisierungsziele zu erreichen, ergreift die Regierung seit Jahren in den meisten sozioökonomischen Sektoren umfangreiche Maßnahmen. So startete sie zahlreiche Projekte und Programme mit dem Ziel, die Lebensbedingungen der Bevölkerung sowohl im städtischen und ländlichen Milieu als auch in benachteiligten Regionen und bei marginalisierten sozialen Gruppen zu verbessern. Beispielhaft sei genannt:

- Das von der Weltbank finanzierte Projekt „Dezentralisierung der städtischen Infrastrukturen“, das die Probleme bei der Stadtplanung benennen soll.
- Das Dezentralisierungsprogramm für lokale Entwicklung und partizipative Demokratie (P3D), ein Bestandteil der Armutsbekämpfungsstrategie (CSLP II).
- Das Projekt zur Unterstützung der Dezentralisierung und der kommunalen Infrastruktur (PADDEC, 1995-2000).
- Das Projekt zur Unterstützung von Dekonzentration und Dezentralisierung (PADDEM 1, 2001-2003).
- Das Projekt PADDEM 2: Das seit 2004 laufende Projekt in Höhe von 2,3 Mio. € zur Unterstützung des Institutionenaufbaus ist beim Innenministerium angesiedelt. Ziel ist es, durch Mitwirkung an der Kommunal- und Regionalentwicklung Dekonzentration und Dezentralisierung zu fördern, die lokale Demokratie zu stärken und die Dienstleistungen für die Be-

völkerung zu verbessern. Als Projekt der Europäischen Kommission sowie der deutschen, spanischen und französischen Entwicklungszusammenarbeit, das aus dem 9. bzw. dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds finanziert wird, hat es nationale Tragweite und soll das mauretanische Programm P3D (s.o.) ergänzen.

- Unterstützung des Finanzministeriums mit Hilfe des Projekts PAFIEM, das in der Abteilung Staatshaushalt und Öffentliche Finanzen kommunale Steuereinnehmer, also Finanzbedienstete auf Gemeindeebene, ausbilden soll. Nach etlichen Lehrgängen zur Begleitung der Programme PADDEM und VAINCRE (s.u.) wurde 2007 ein „Leitfaden für den kommunalen Steuereinnehmer“ entwickelt und zur Fortbildung an 53 kommunale Steuereinnehmer verteilt.
- Unterstützung der Universität Nouakchott mit Hilfe des Projekts AMPRUN, das an der Schaffung eines Studienganges „Gebietskörperschaften und Gebietsmanagement“ mitwirkte. Hier werden in dreijähriger Erstausbildung Fachkräfte für die Verwaltung, die Finanzen und die technischen Dienste der Gemeinde ausgebildet.
- In dem vom Sozialen Entwicklungsfonds finanzierten Projekt Soziale Entwicklung (PDS) werden Fachkräfte für lokale Entwicklung ausgebildet. Hierzu wurden ein Musterberufsbild erstellt und Managementinstrumente erarbeitet. Mit seinen einzelnen, unterschiedlich intensiv angewandten Segmenten in diversen Interventionsbereichen erreichte das Programm in den vergangenen zehn Jahren 140 Gemeinden in neun der 13 Wilayate.
- Das von Frankreich mitfinanzierte und vom Infrastrukturfonds der Vereinten Nationen getragene Projekt zur Unterstützung der Gemeinden in der Region Assaba (PACA) entwickelt Instrumente zur Partizipation der Bevölkerung und finanziert auf dem Weg über die Staatskasse und die Gemeindebudgets lokal initiierte Projekte. So entstehen Projekte, die mit der Bevölkerung abgesprochen und von der Gemeinde in Gemeinschaftsarbeit realisiert werden. Die Finanzmittel werden den Kommunen erst überwiesen, wenn bestimmte Kriterien guter Amtsführung eingehalten worden sind.
- Das Programm zur Aufwertung von Initiativen, die gerechte Ressourcen schaffen (VAINCRE), wird durch Schuldenerlasse finanziert und von der französischen Entwicklungsagentur AFD getragen. Es finanziert von der Gemeinde in Gemeinschaftsarbeit realisierte Projekte, die von der Gemeinde selbst und der Zivilgesellschaft vorgeschlagen werden können. Das Interessante an diesem Programm ist, daß es auch regionale Strukturen zur Unterstützung von Gemeinschaftsarbeit anregen kann.
- Das Europäische Programm zur Stärkung der Institutionen der Gebietskörperschaften und ihrer Dienste (PERICLES) soll (1) die Gemeinde zu einem echten Entwicklungsakteur und Animateur machen und (2) am Fortgang sowie an der Lenkung des Dezentralisierungsprozesses teilnehmen. In der ersten, auf mindestens 36 Monate anberaumten Phase (2008-2010) geht es vorrangig um die Stärkung der Institutionen in den Gemeinden und in der nationalen, dekonzentrierten Verwaltung. In der zweiten Phase (2011-2016) wird im Rahmen eines sektoriellen Ansatzes zur Unterstützung der nationalen Dezentralisierungspolitik eine gemeinsame Finanzierung („pool funding“) angestrebt.

### 2.3. Dezentralisierung und ländliche Entwicklung

In Mauretanien begann die Dezentralisierung im ländlichen Sektor im Jahr 1993, wurde aber unterbrochen, weil auf lokaler Ebene weder die organisatorischen noch die finanziellen Kapazitäten ausreichten. Praktisch bedeutete Dezentralisierung im Bereich ländliche Entwicklung vor allem, daß staatliche Dienstleistungen ziemlich stark dekonzentriert und danach Zuständigkeiten in bescheidenem Maß an halböffentliche Organismen delegiert

wurden. An der Ausarbeitung der politischen Richtlinien für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung konnten Gebietskörperschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen nur sehr wenig mitwirken. Zur Umsetzung der Dekonzentration mußte 1993 das *Ministère du Développement Rural et de l'Environnement* (MDRE; Ministerium für ländliche Entwicklung und Umwelt) umstrukturiert werden.

Bei der Dezentralisierung speziell im Agrarsektor setzte man nicht auf die lokale Ebene, sondern auf die Regionen, die staatliche Verwaltungseinheiten sind und über größere technische und finanzielle Kapazitäten verfügen, mit denen sie den Prozeß begleiten und helfen können, die lokale Ebene auf neue Aufgaben und Zuständigkeiten vorzubereiten. Dabei hielt die Regierung es nicht für erforderlich, den Prozeß mit einer gezielten Informationspolitik zu begleiten, sondern machte die technischen Dienste und die Gebietskörperschaften direkt mit ihren neuen Kompetenzen vertraut. Trotz aller Schwierigkeiten wirkte sich die Dezentralisierungspolitik auf dem Land im großen und ganzen positiv aus, und zwar nicht nur auf landwirtschaftliche Serviceleistungen und Armutsbekämpfungsmaßnahmen, sondern auch auf die produktive Infrastruktur (Pisten, Bewässerung, Lagerhaltung usw.) und die Partizipation der Bevölkerung. Nennenswerte Auswirkungen auf die soziale Infrastruktur (Gesundheit, Wohnen, Bildung) und auf den Umweltschutz blieben dagegen aus.

#### 2.4. Dezentralisierung und städtische Entwicklung

Bei der Dezentralisierung im städtischen Milieu geht es der Regierung vorrangig darum, eine harmonische Raumordnung und ausgewogene Regionalentwicklung zu erreichen. Dazu zählen folgende Maßnahmen:

- die Hauptorte der Wilayate sind mit einem kohärenten Bezugsrahmen für ihre eigene Entwicklung auszustatten,
- die nationalen Kapazitäten im Bereich städtischer Verwaltung (Behörden, städtische Gemeindeverwaltung usw.) sind zu stärken,
- die städtische Arbeitslosigkeit ist zu reduzieren,
- Wirtschaftsakteuren und Bürgern ist ein besserer Zugang zu den wichtigsten kollektiven Einrichtungen und Diensten zu verschaffen,
- die Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtvierteln sind zu verbessern,
- Grundstücksspekulation und illegale Besetzung von Grund und Boden sind zu bekämpfen und
- für private Unternehmer sind Anreize zu schaffen, sich an der Erschließung von Grundstücken und am Bau von Sozialwohnungen zu beteiligen.

Ein weiteres Ziel der dezentralisierten urbanen Entwicklungspolitik ist es, die einzelnen Regionen miteinander zu verbinden und zu verhindern, daß die Ungleichheiten zwischen den Städten und Regionen des Landes weiter zunehmen. Zu diesem Zweck setzten die

Behörden in den letzten Jahren ein umfangreiches Sanierungs- und Investitionsprogramm um, das heißt sie bauten auf städtischem und halbstädtischem Gebiet Straßen, errichteten Bodenstationen für Satellitentelekommunikation, erweiterten Elektrizitätswerke und Stromnetze und eröffneten Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen. Instrumente der verschiedenen, mit Hilfe der Entwicklungspartner durchgeführten Stadtentwicklungs- und Dezentralisierungsprojekte, die zur sozioökonomischen Entwicklung der Städte beitragen, waren die ortsansässigen kleinen und mittleren Unternehmen der Branchen Bau und öffentliche Arbeiten. Dazu gründete die Regierung 1994 die *Agence Mauritanienne d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi* (AMEXTIPE), deren Aufgabe es ist,

- an der Bekämpfung von Armut und Unterbeschäftigung mitzuwirken,
- die Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen in den Branchen Bau und öffentliche Arbeiten zu fördern,
- für Nutznießer wie den Staat, Gemeindeverwaltungen usw. sozioökonomische Basisinfrastrukturen zu schaffen und
- den Dezentralisierungsprozeß zu unterstützen.

Im Rahmen der AMEXTIPE-Programme entstanden im Wert von rund 4,5 Mrd. UM Sozialeinrichtungen, Umweltschutz- und städtische Straßenbauprojekte sowie kommunale Handelseinrichtungen; kommunale Verwaltungskapazitäten wurden gestärkt. Der Staat schloss zudem mit den Gemeinden von Nouakchott und den zwölf anderen Regionalhauptstädten des Landes sogenannte Munizipal- oder Stadtverträge. Ziel dieser Verträge, in denen die Pflichten des Staates und der Kommunen festgehalten werden, ist es,

- die Gemeinden zu sanieren, und zwar durch verbesserte Steuereintreibung, Ausgabenkontrolle, rationalisierte Ämterführung sowie Pflege und Aufwertung des Gemeindebesitzes, und
- das Niveau der Dienstleistungen für die Nutzer zu heben und Projekte des von den Gemeinderäten beschlossenen Urbanisierungsrahmenprogrammes zu realisieren.

### 2.5. Die Bilanz der Übergangsperiode (2005-2007)

Am 3. August 2005 putschte sich eine Militärjunta an die Macht. Angeführt wurde sie von zwei Offizieren aus dem Stamm der Ouled Bousbaa, Oberst Ely Ould Mohamed Vall (Ex-Generaldirektor der Nationalen Sicherheitspolizei) und Oberst Mohamed Ould Abdelaziz (Ex-Befehlshaber des für die Sicherheit des Staatspräsidenten zuständigen Armee-Bataillons BASEP). Sah es zunächst so aus, als bedeute der Staatsstreich einen Bruch mit der Vergangenheit, so zeichnete sich wegen der beteiligten Persönlichkeiten und ihrer Methoden bald ein gewisser Trend zur Kontinuität ab. Nachdem die internationale Gemeinschaft anfangs noch pro forma Protest eingelegt hatte, akzeptierte sie schnell die Putschisten, die sich in *Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie* (CMJD; Militärarrat

für Gerechtigkeit und Demokratie) zusammengeschlossen hatten, sowie die neue Zivilregierung und forderte sie auf, ihr Versprechen, zu einem demokratischen Regime zurückzukehren, in der angekündigten Frist einzuhalten.

Der CMJD hatte gepusht, um „den totalitären Praktiken des Ould-Taya-Regimes ein Ende zu bereiten“, die „eine Gefahr für die Zukunft des Landes darstellten“, und sich verpflichtet, „die Voraussetzungen für ein offenes, transparentes demokratisches System zu schaffen, über das die Zivilgesellschaft und die politischen Akteure frei abstimmen“ sollten. Am 26. Juni 2006 fand ein Verfassungsreferendum statt, am 19. November 2006 gab es Gemeinde- und Legislativwahlen und am 11. März 2007 Senats- und Präsidentschaftswahlen. Die Behörden hatten eine *Unabhängige Wahlkommission* eingesetzt und konsultierten regelmäßig die politischen Parteien. Das zweite Halbjahr 2005 war reich an wichtigen Ereignissen. Das zeigt die nachfolgende Bilanz der Übergangsperiode in den Bereichen Konsolidierung des Dezentalisierungsprozesses, gute Amts- und Regierungsführung und Förderung der lokalen Entwicklung, insbesondere auf regionaler Ebene:

- Abhaltung des nationalen Workshops zum Thema „demokratische Transition“;
- Einleitung einer Strukturreform der Justiz;
- Verabschiedung des *Nationalen Aktionsplans zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte* (PNAPPDH);
- Einsetzung der unabhängigen nationalen Wahlkommission;
- Genehmigung verschiedener Menschenrechtsorganisationen;
- Einsetzung einer lange geforderten staatlichen Einrichtung zur laufenden Beobachtung von Menschenrechtsfragen und für die Autonomie des sogenannten Cyber-Forums der Zivilgesellschaft;
- Beitritt Mauretaniens zur UN-Konvention gegen Korruption („Konvention von Mérida“) am 25. Oktober 2006;
- Ratifizierung des Antikorruptionsabkommens der *Afrikanischen Union* und feierliche Begehung des jährlichen internationalen Antikorruptionstages;
- Inkrafttreten neuer Gesetze gegen Geldwäsche;
- Zulassung des Nationalen Umweltplans (PANE);
- Erstellung der Regionalprogramme zur Armutsbekämpfung (PRLP) für die Regionen As-saba und Brakna mit einem Leitfaden zur Weiterverfolgung für die Pilotzone, in der das System der Vereinten Nationen tätig ist;
- Zulassung des vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanzierten Projekts Pro-GRN-GH (2005-2010) für die Entwicklung der Regionen Guidimaka und Hodh El-Gharbi, das an der Vorbereitung der Interventionsstrategien für die nächste Phase (2008-2010) sowie an der Vorbereitung des Operationsplans in Sachen Stärkung der dörflichen Entwicklungsvereinigungen mitwirken soll.

## 2.6. Die Bilanz der Regierungen unter Präsident Ould Cheikh Abdellahi (2007-2008)

Der nach der Übergangsperiode demokratisch gewählte Präsident, Sidi Ould Cheikh Abdellahi, trat sein Amt am 19. April 2007 an. Er arbeitete bislang mit zwei Regierungen, der

ersten unter Premierminister Zein Ould Zeidane, der vom 21. April 2007 bis zum 6. Mai 2008 amtierte, und der zweiten unter Premierminister Yahya Ould El-Ahmed El-Waghef, der am 6. Mai 2008 ernannt wurde und am 3. Juli 2008 angesichts eines bevorstehenden Mißtrauensantrags des Parlaments zurücktrat, jedoch einen Tag später im Amt bestätigt wurde. Trotz der sehr kurzen Amtszeit der beiden Regierungen kann stichpunktartig bilanziert werden, was sie in Sachen Konsolidierung des Dezentralisierungsprozesses, gute Amts- und Regierungsführung, Förderung der lokalen Entwicklung, insbesondere auf regionaler Ebene, erreichten:

- Bei der Tagung des Klubs von Paris im Dezember 2007 holten sie die Zusage der internationalen Geldgeber ein, das Dreijahresentwicklungsprogramm mit 2,1 Mrd. US-\$ zu finanzieren.
- Es wurde ein Ministerium für Dezentralisierung unter der Bezeichnung Ministerium für Dezentralisierung und Raumordnung als Aufsichtsbehörde für die Kommunen eingerichtet.
- Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für die regionale und lokale Entwicklung sowie die Konsolidierung der Kommunen und ihrer Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Dezentralisierung und der Raumordnung wurden eingerichtet.
- Finanzmittel in Höhe von 6,2 Mrd. UM für die lokale Wirtschaft wurden bewilligt.
- In Bezug auf die audiovisuellen Medien wurden rechtliche Bestimmungen ausgearbeitet.
- Ein Sonderprogramm für Ernährungssicherheit und Sozialhilfe wurde eingerichtet.
- Die prekären Wohnviertel von Nouakchott erhielten eine Basisinfrastruktur und eine spezielle Agentur zum Wiederaufbau der von sintflutartigen Regenfällen verwüsteten Stadt Tintan gegründet.
- Ein Workshop zur Abstimmung über einen vorläufigen Neuzuschnitt der Gemeinden durch das Ministerium für Dezentralisierung und Raumordnung wurde veranstaltet. Das Ministerium plant, in Absprache mit Abgeordneten, Organisationen der Zivilgesellschaft, auf Dezentralisierung spezialisierten Akteuren und Planungsbüros die territoriale Raumordnung auf Wilaya-Ebene neu zu organisieren.
- Das Programm zur Aufwertung der Regionalinitiativen wurde eingeleitet.
- Das Programm zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und der guten Regierungsführung (PASOC), das in Höhe von 4 Mio. Euro von der Europäischen Union finanziert wird, startete.

### 2.7. Schwierigkeiten und Ausblick

Die von der mauretanischen Regierung 1986 eingeleitete Dezentralisierungspolitik hatte zum Ziel, die Kommune zu einer finanziell autonomen Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts mit der Eigenschaft einer juristischen Person zu machen. So entstanden städtische und dann ländliche Gemeinden, zuerst in den Hauptstädten der 13 Wilayate (1986), danach in den Hauptorten der 32 Departements (1987) und schließlich im Rest des Landes (1988): insgesamt 216, davon 163 Landgemeinden.

Selbst wenn bedeutende Fortschritte bei der Ausarbeitung der rechtlichen Bestimmungen erzielt wurden, stößt die praktische Umsetzung der Dezentralisierung immer noch auf

etliche Hindernisse, so daß die Gemeinden bei der Planung und Realisierung der Entwicklungsprogramme im städtischen wie auch im ländlichen Bereich nicht die ihnen zugedachte Rolle spielen können. Diese hauptsächlichsten Hemmnisse sind

- die unzureichenden Human- und finanziellen Ressourcen,
- die schwach ausgebildete administrative Organisation der Gemeinden,
- das Fehlen klarer Kompetenzverteilung zwischen Staat und Gemeinden und
- die ungenügenden Verwaltungskapazitäten und ungenügenden technischen Mittel der Gemeinden.

Besonders angesichts einer enormen und schnellen Verstädterung und der damit einhergehenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Basisdienstleistungen waren die Strategien und Programme zur Dezentralisierung in Mauretanien von nur sehr begrenzter Reichweite. Zudem banden sie die wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung als Ziele nicht ausreichend ein und schafften es weder, Systeme zur effizienten Steuerung der Städte und ihrer Liegenschaften einzusetzen, noch, die Kapazitäten der Beteiligten zu entwickeln oder das Verantwortungsbewußtsein der städtischen und ländlichen Akteure zu wecken.

So steht Mauretanien 2008 weiterhin vor zwei großen Herausforderungen. Dies ist auf der einen Seite die Bedrohung der Umwelt durch Desertifikation, d.h. das ständige Vordringen der Wüste und damit die Verknappung wichtigen Lebensraumes. Auf der anderen Seite sind es die Risiken, die eine mißlungene gesellschaftliche Transformation in sich birgt und die zu Zusammenstößen zwischen unterschiedlich begünstigten Bevölkerungsgruppen und zur Aufhebung der politischen Kompromissbereitschaft führen können. Es ist nicht sicher, ob Mauretanien ohne effektive Fortschritte in den Bereichen Demokratie (Partizipation), gute Amts- und Regierungsführung und Dezentralisierung diese Herausforderungen bestehen kann.

### *3. Die Förderung marginalisierter sozialer Gruppen*

Im folgenden werden die Maßnahmen dargestellt, die der mauretanische Staat ergriff, um arme und marginalisierte soziale Gruppen in Mauretanien (Jugendliche, Frauen, nomadische und sesshafte Landbevölkerung, Sklaven und ehemalige Sklaven sowie schwarzafrikanische mauretanische Flüchtlinge) zu fördern. Thematisiert werden die rechtlichen Instrumente (Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Verfügungen und Runderlasse) sowie die institutionellen Mechanismen (Strategien, Ministerien, Agenturen, Komitees, Ausschüsse usw.), die die Politik des Staates umsetzen. Ferner soll das staatliche Engagement zugun-

sten der genannten Gruppen systematisch anhand sozioökonomischer Entwicklungsindikatoren auf seine derzeitige und längerfristige Effizienz hin bewertet werden.

### 3.1. Jugend

Die unter 18jährigen machen in Mauretanien gegenwärtig 40 %, die unter 30jährigen 70 % der Gesamtbevölkerung aus. Diese überwiegend junge Bevölkerung, die auf der Suche nach Beschäftigung, Bildung oder einem Ehepartner ist, ballt sich in den städtischen Räumen. Immer mehr Jugendliche drängen in einen an sich schon engen Arbeitsmarkt, in dem reguläre Arbeitnehmer noch wenig vertreten und befristete Tätigkeiten die Regel sind. Im Jahr 2000 stellten junge Arbeitslose unter 30 Jahren fast 72 % aller Arbeitslosen. Deren Zahl nahm seither noch durch die vielen jungen Hochschulabsolventen, die vom Arbeitsmarkt nicht absorbiert werden, zu. Das staatliche Engagement zugunsten der Jugend fand seinen Niederschlag in einer sogenannten „Strategie staatlicher Jugendpolitik (2004-2010)“, die das Ministerium für Jugend und Sport erarbeitete und der Ministerrat am 3. März 2004 annahm. Danach ist es den Politikern ein Anliegen, „das Potential an Änderung und Hoffnung zu nutzen, über das diese Gruppe in Zeiten der Globalisierung verfügt, und auf diese Weise für die Zukunft der Nation vorzusorgen“. Hauptziel des öffentlichen Engagements zugunsten der Jugend ist es, geeignete Vorbedingungen für die Entstehung eines kulturellen und freizeitlichen Umfeldes zu schaffen, aus dem die Jugend die Ressourcen schöpfen kann, die sie für eine sozialverträgliche Entwicklung braucht.

### 3.2. Frauen

Frauen machen 52 % der mauretanischen Bevölkerung aus. Im Bereich Bildung gelang es dem Staat in den letzten Jahren, die Brutto-Einschulungsrate in der Primar- oder Grundschule beträchtlich anzuheben und den unterschiedlichen Primarschulbesuch von Mädchen und Jungen ganz erheblich anzugleichen. So machten im Jahr 2000 Mädchen 48 % aller Primarschüler aus; das heißt die Brutto-Einschulungsrate betrug bei Mädchen 82 % und bei Jungen 86 %. Alphabetisiert waren dagegen im Jahre 1988 nur 31 % Frauen, gegenüber 47 % bei den Männern. Im Jahr 2000 nahm die Alphabetisierungsrate zu, und der Abstand zwischen den Geschlechtern wurde kleiner: 52 % der Frauen und 63 % der Männer konnten lesen und schreiben. Eine niedrige Alphabetisierungsrate erschwert den Zugang zu den Medien und folglich zu Wissen. Nach Angaben der *Enquête Démographique et de Santé auprès des Ménages* (EDSM 2000-2001; Untersuchung über die Gesundheit der Haushalte) hatten 60 % der Frauen zu keinem einzigen Medium Zugang, gegenüber 41 % der Männer.

Im Gesundheitsbereich bilden Frauen nach der genannten Untersuchung mit einer Müttersterblichkeitsrate von 747 auf 100.000 Lebendgeburten die am meisten gefährdete Gruppe. Jede zweite Frau heiratet vor dem 16. Lebensjahr, während jeder zweite Mann erst vor dem 27. Lebensjahr heiratet; 31 % der ersten Ehen werden geschieden. 24 % der Frauen haben noch nie etwas von HIV/Aids gehört, und nur 33 % der Frauen kennen ein Mittel, sich dagegen zu schützen, gegenüber 64 % bei den Männern. 71 % der Frauen sind Opfer von Genitalverstümmelungen, und jede fünfte Frau (22 %) wurde in ihrer Jugend zwangsgemästet. Während immerhin 67 % der Frauen moderne Verhütungsmittel kennen, wenden sie nur 5 % an.

Bei der Erwerbstätigkeit stieg der geschätzte Frauenanteil von 24 % im Jahr 1988 auf 36 % im Jahr 2000. Die Progression spiegelte sich auch in der Beschäftigungsstruktur im öffentlichen Dienst, der im Jahr 1997 21 % Frauen und im Jahr 2000 bereits 24 % Frauen beschäftigte. Nach Angaben der *Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des Ménages* (EPCV 2000; Untersuchung über die Lebensbedingungen in den Haushalten) beträgt bei Frauen die Erwerbsquote 43 % und die Arbeitslosenquote 34 %, während nur 26 % der Männer arbeitslos sind. Frauenarbeit wird im allgemeinen nicht bezahlt; nur 24 % der arbeitenden Frauen (gegenüber 70 % der Männer) verdienen Geld mit ihrer Arbeit (EDSM 2000-2001).

Es nehmen allerdings immer mehr Frauen am politischen Leben teil. So waren 2003 rund 20 % der Regierungsmitglieder Frauen: Auf insgesamt 21 Kabinettsmitglieder fielen vier Ministerinnen. Auch die Zahl der Parlamentarierinnen stieg. Während es 1992 keine einzige Frau im Parlament und 1996 nur eine Abgeordnete gab, erhöhte sich im Jahr 2002 die Zahl der Parlamentarierinnen auf sechs (drei Abgeordnete und drei Senatorinnen), was einer Frauenrate von 5 % entspricht. Schließlich wurde am 22. August 2006 ein Organengesetz angenommen, das Frauen durch eine Quotenregelung mehr Zugang zu Wahlämtern verschaffen soll. So mußten im Jahr 2006 bei den letzten Legislativ- und Kommunalwahlen 20 % der Kandidaten Frauen sein. Das staatliche Bekenntnis zur Frauenförderung schlug sich 1995 im Anschluß an die Weltfrauenkonferenz in Peking in einer sogenannten *Stratégie Nationale de Promotion Féminine* (SNPF; Nationale Strategie zur Frauenförderung) nieder; ergänzt wurde diese durch eine Erklärung zur Bevölkerungspolitik. Die einzelnen Themen dieser Strategie wurden mit der Zivilgesellschaft und den Entwicklungspartnern abgestimmt. Die Strategie ist ein Bezugsrahmen, der die Ziele der Regierung in Sachen Frauenförderung in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Weltfrauenkonferenz von Peking festhält. Die Strategie wurde zuletzt 2002 aktualisiert.

Die UN-Kinderrechtskonvention unterzeichnete Mauretanien bereits 1991; 2001 trat Mauretanien der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) bei. 2001 erfolgte die Kodifizierung des Familien- und Erbrechts, das Frauen etliche Möglichkeiten zur Emanzipation bietet. 2002 wurde das Gesetz über die allgemeine Schulpflicht für alle 6-14jährigen, also Jungen *und* Mädchen, vorgenommen.

### 3.3. Landbevölkerung (Viehzüchter und Ackerbauern)

Offizielle Angaben zur Zahl der Viehzüchter in Mauretanien liegen nicht vor. Viehzucht ist jedoch ein wichtiger Teil der Wirtschaft, da sie 80 % des Bruttoinlandprodukts im Landwirtschaftssektor erbringt. Der Viehbestand umfaßt 1.320.000 Rinder, 1.140.000 Kamele, 10.332.000 Schafe und Ziegen, 225.000 Esel und 63.000 Pferde. Der Ackerbau beschäftigt 67 % der Erwerbstätigen und erwirtschaftet ein Drittel des Bruttoinlandprodukts. Hauptanbauprodukte sind Hirse, Sorghum, Reis, Hülsenfrüchte, Süßkartoffeln und Mais. Dank Produkten wie Gerste, Gemüse und Datteln kann eine kleinere Zahl Bauern weiter in den großen Oasengebieten wie Adrar und Tagant existieren. In Mauretanien sehen sich die Viehzüchter und Ackerbauern mit Dürren und dem Vordringen der Wüste konfrontiert. Diese beiden eng miteinander verbundenen Phänomene hatten kurz- und mittelfristig zur Folge, daß sich in Acker-, Wald- und Weidewirtschaftszonen, von denen der größte Teil der Bevölkerung lebte, die Grundlagen der Produktionssysteme verschlechterten: Die Bevölkerung verarmte dramatisch.

Der mauretanische Staat, der an dem im Jahr 1994 in Paris geschlossenen Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung beteiligt ist, setzte angesichts dieser Entwicklung verschiedene Maßnahmen um. Schon 1987 wurde der *Plan Directeur de Lutte Contre la Désertification* (PDLCD; Leitplan zur Bekämpfung der Wüstenbildung) angenommen und ab 1992 das *Programme Multisectoriel de Lutte Contre la Désertification* (PMLCD; Multisektorielles Programm zur Bekämpfung der Wüstenbildung) auf nationaler und regionaler Ebene umgesetzt. Im Bereich Naturschutz wurde ebenfalls 1987 als Ergänzung zum PDLCD die *Stratégie Nationale de Conservation* (SNC), eine weitere „Schutzstrategie“, beschlossen. 1995 trat schließlich die *Stratégie Nationale d'Aménagement des Forêts Classées* (SNAFC; Nationale Strategie zur Pflege der klassifizierten Wälder) in Kraft.

Da in den entwicklungspolitischen Richtlinien der Staatsführung mit dem Ziel, bis 2015 die Armutsrate auf 17 % zu senken, ein direkter Zusammenhang zwischen Armut und dem Umgang mit den natürlichen Ressourcen hergestellt wird, wurde in den letzten Jahren der bestehende Bezugsrahmen im Bereich Desertifikationsbekämpfung ergänzt

und aktualisiert und eine staatliche Umweltpolitik formuliert, die nachhaltige Entwicklung durch Desertifikationsbekämpfung, rationellen, nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und eine harmonische, ausgewogene Entwicklung der Bevölkerungsgruppen anstrebt. Im Februar 2007 fand eine Abstimmungskonferenz mit den internationalen Gebern zur Umsetzung des *Plan d'Action National pour l'Environnement et le Développement Durable* (PANE; Nationaler Aktionsplan zu Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung) statt.

Die Hauptachsen des Aktionsplanes sind: Information, Sensibilisierung, Ausbildung, Übertragung der Verantwortung für Behandlung und Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen an die ländlichen Gemeinschaften sowie Delegation der Entscheidungs- und Ausführungsbefugnisse an die örtliche Bevölkerung und die Gebietskörperschaften. Die allgemeine Strategie zur ländlichen Entwicklung bis 2015 orientiert sich an folgenden Leitlinien:

- Beschleunigung des Wachstums, von dem auch die arme Bevölkerung profitieren soll;
- Entwicklung der Humanressourcen und vermehrtes Angebot von grundlegenden sozialen Dienstleistungen;
- Förderung institutioneller Entwicklung und guter Amts- und Regierungsführung sowie
- Ankurbelung der landwirtschaftlichen Produktion und ihrer wichtigsten Produkte, deren Diversifizierung und Qualitätssteigerung durch verbesserten Zugang zu Produktionsfaktoren und landwirtschaftlichen Dienstleistungen.

#### 3.4. Sklaven und ehemalige Sklaven

Die Sklaverei und ihre Auswirkungen waren in Mauretanien lange ein Tabuthema. Genauere Angaben über die Entwicklung dieses Phänomens in den schwarzafrikanischen Bevölkerungsgruppen des Landes sind nicht vorhanden. Es wird geschätzt, daß Haratin, also ehemalige Sklaven oder Nachfahren ehemaliger Sklaven, knapp die Hälfte des maurischen Bevölkerungsteils ausmachen; dies sind rund 35 % der Gesamtbevölkerung.<sup>5</sup> Seit ein paar Jahren versuchen ihre Eliten, die nationale und internationale Öffentlichkeit zu sensibilisieren, um den Status und die Lebensbedingungen dieser armen, marginalisierten Bevölkerungsgruppe zu verbessern. Informellen Quellen zufolge gibt es immer noch etwa 300.000 tatsächliche Sklaven, das heißt nicht entlohnte Beschäftigte, darunter 90.000 schwarzafrikanische Mauretanier. Wenn die Sklaverei in Mauretanien in der Vergangenheit allmählich abnahm, war das nicht nur auf das Eingreifen der Behörden zurückzuführen

---

<sup>5</sup> Haratin, auch „schwarze Mauren“ genannt, sind ehemalige Sklaven oder Nachfahren von Sklaven der sogenannten (de facto nicht immer) weißen Mauren und sprechen wie diese arabisch. (Anmerkung der Übersetzerin)

ren, sondern mehr noch auf den ökologischen Faktor Dürre. In Zeiten der Dürre verarmten viele Herren, so daß sie ihre Sklaven nicht mehr ernähren konnten.

Abgeschafft wurde die Sklaverei, die lange im politischen Tagesgeschäft der Parteien instrumentalisiert wurde, im Laufe des vergangenen Jahrhunderts schon dreimal: 1905 von den Kolonialbehörden, dann durch implizierte Interpretation der Verfassung von 1961, die die Gleichheit aller vor dem Gesetz proklamierte, und schließlich ausdrücklich durch die Regierungsverordnung Nr. 81-234 vom 9. November 1981. Die ehemaligen Sklaven und ihre Nachfahren aus den maurischen Bevölkerungsgruppen und der schwarzafrikanischen Bevölkerung Mauretaniens sind immer noch benachteiligt, was den Zugang zu Bildung, Gesundheit, Information, Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst usw. betrifft. Am 5. März 1978 gründeten Haratin deshalb die Organisation *El Hor* (al-hurr, der Freie), um die Interessen der maurischen Betroffenen zu vertreten und diese zu fördern. Da die Bewegung großen Zulauf erhielt, praktizierten die Behörden eine Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“. Einige Mitglieder der Bewegung wurden inhaftiert, anderen boten sie Ministerposten an. Später wurde *El Hor* von anderen Vereinigungen abgelöst, z.B. der Organisation *SOS-Sklaven*, die Entwicklungsprojekte für Haratin mit dem Schwerpunkt Bildung durchführt.

Während seiner Amtszeit (2007-August 2008) bekräftigte Staatspräsident Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdellahi in seinen Reden das staatliche Engagement zugunsten der Sklaven, sprach den Opfern der „dunklen Seiten der Vergangenheit“ des Landes im Namen der Republik sein Bedauern aus, bekannte sich zu dieser Vergangenheit und versprach, ihre Auswirkungen zu beseitigen. In diesem Zusammenhang wurde das Gesetz Nr. 2007-048 vom 3. September 2007 verabschiedet, das Sklaverei zur Straftat erklärt und entsprechende Praktiken ahndet. Menschenrechtsorganisationen, die sich für die ehemaligen Sklaven einsetzen, richteten sich mit der dringenden Bitte an die Regierung, begleitende Maßnahmen zu ergreifen, damit das Gesetz seine volle Wirksamkeit entfalten kann. Am 23. November 2007 gab der mauretanische Finanzminister bekannt, daß 19 Mio. Euro für Programme zur sozialen Eingliederung ehemaliger Sklaven bewilligt wurden.

### 3.5. Schwarzafrikanische mauretanische Flüchtlinge

Von 1989 bis 1991 wurden nach ethnischen Zusammenstößen im Gefolge einer schweren Krise zwischen Mauretanien und Senegal 24.000 schwarzafrikanische Mauretanier nach Senegal vertrieben bzw. flohen dorthin. Jahrelang war ihre Rückführung nach Mauretanien ein dorniges Problem, bis die beiden Staaten sowie der Hohe Kommissar für Flücht-

linge der Vereinten Nationen am 12. November 2007 in Nouakchott ein Abkommen unterzeichneten, das den rechtlichen Rahmen für ihre Rückführung festlegte. Unter Staatspräsident Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdellahi bekannte sich die Staatsführung auch zu dieser dunklen Seite der mauretanischen Geschichte. Tatsächlich folgten dem offiziellen Bedauern der Ereignisse konkrete Maßnahmen. Am 2. Januar 2008 wurde die *Agence Nationale pour la Réinsertion des Réfugiés* (ANAIR; Nationale Agentur für die Wiedereingliederung der Flüchtlinge; [www.anair.mr](http://www.anair.mr)) gegründet und ein Budget in Höhe von 2 Mrd. UM (5,5 Mio. Euro) für ihre Arbeit bewilligt. Seit dem 29. Januar 2008 kehren die ersten Flüchtlingskontingente zurück und erhalten ein Stück Land, Geld, Geräte und Vieh für den Neubeginn.

### 3.6. Die Bilanz der Übergangsperiode (2005-2007)

In der Übergangsperiode wurde die bisherige Politik zur Förderung benachteiligter Regionen und marginalisierter sozialer Gruppen fortgeführt. Im folgenden wird kurz aufgeführt, was in diesen zwei Jahren zur Konsolidierung der Dezentralisierung und der guten Amts- und Regierungsführung sowie zur lokalen Entwicklung, vor allem bei der Förderung der marginalisierten sozialen Gruppen, an formalen Rahmenbedingungen geschaffen und an Einzelmaßnahmen umgesetzt wurde:

- Die Impfkampagnen wurden ausgedehnt (100 % aller Kinder im Alter bis zu 59 Monaten wurden gegen Polio geimpft, 94 % erhielten Vitamin A und 94 % wurden von Parasiten befreit); 54 % der Kinder zwischen neun Monaten und 15 Jahren wurden gegen Röteln geimpft (die Hepatitis-B-Impfung wurde aufgenommen).
- Es wurden politische Richtlinien zur Gesundheit und zur Ernährung und zur Entwicklung des Kleinkindes verabschiedet.
- Die Bildungsbehörden ergriffen neue Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und solcher Kinder, die die schulischen Anforderungen nicht erfüllen; bis zur vierten Klasse der sechsjährigen Primar- oder Grundschule („*école fondamentale*“) werden die Schüler automatisch versetzt. Eine nationale Strategie zur Beseitigung des Analphabetismus wurde verabschiedet.
- Es wurden jugendpolitische Richtlinien verabschiedet, die u.a. die spezifischen Bedürfnisse der Jugend im Bereich der Reproduktionsmedizin berücksichtigen.
- Am 22. August 2006 wurde das Organgesetz verkündet, das Frauen auffordert, sich für Wahlämter zur Verfügung zu stellen (bei den Legislativ- und Kommunalwahlen 2006 mußten 20 % der Kandidaten Frauen sein).
- Der zweite Aktionsplan zur Armutsbekämpfung wurde vorbereitet.

### 3.7. Die Bilanz der Regierungen unter Präsident Ould Cheikh Abdellahi (2007-August 2008)

Unter Präsident Ould Cheikh Abdellahi kam es zur Einleitung bzw. Umsetzung folgender Maßnahmen:

- PANE (s.o.), der Nationalen Aktionsplans zum Umweltschutz und zur nachhaltigen Entwicklung zugunsten der Landbevölkerung (Viehzüchter und Ackerbauern), wurde eingeleitet. Hierbei handelt es sich um ein Projekt unter Federführung des dem Premierminister unterstellten Staatssekretariats für Umweltschutz in Zusammenarbeit mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), einem Referenzprogramm für nachhaltige Entwicklung. Ziel des Projekts ist es, die Bemühungen derjenigen zu mobilisieren und zu koordinieren, die an der Umsetzung der Programme und Projekte zum Umweltschutz zugunsten nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen und zur Armutsbekämpfung sowie an anderen Aktionen im Rahmen der Millenniumsentwicklungsziele beteiligt sind.
- Der Staatspräsident setzte sich für die Sklaven ein. In öffentlichen Reden sprach er im Namen der Republik den Opfern sein Bedauern aus und verpflichtete sich, die Auswirkungen der Sklaverei zu beseitigen: Am 3. September 2007 wurde das Gesetz Nr. 2007-048 verabschiedet, das Sklaverei zur Straftat erklärt und entsprechende Praktiken ahndet. Am 23. November 2007 wurden Mittel in Höhe von 19 Mio. Euro zur Finanzierung von Programmen zur sozialen Eingliederung ehemaliger Sklaven bewilligt.
- Am 12. November 2007 wurde ein Abkommen mit Senegal und dem UN-Flüchtlingskommissar zur Rückführung von über 24.000 mauretanischen Flüchtlingen aus dem Senegal unterzeichnet; im Januar 2008 wurde mit ANAIR (s.o.) eine nationale Agentur gegründet, die für die Wiedereingliederung der Flüchtlinge verantwortlich sein soll und Gelder für die Aktion sowie die Reintegration der Flüchtlinge bereitgestellt.

#### 3.4. Evaluierung und Auswirkung der Maßnahmen

*Institutioneller Bereich:* Im Rahmen der Verfassung vom 20. Juli 1991 gab Mauretanien sich demokratische Institutionen. Seither wurden Wahltermine regelmäßig eingehalten. Mit der Durchführung transparenter Legislativ- und Kommunalwahlen im Oktober 2001 nahm der „Lehrgang in Demokratie“ einen erfolgversprechenden Anfang. Im November 2003 folgten pluralistische Präsidentschaftswahlen. Der demokratische Charakter des politischen Regimes und der Parteienpluralismus wurden vom Verfassungsreferendum vom 25. Juni 2006 bestätigt. Dann folgten noch transparentere Legislativ- und Kommunalwahlen im Jahr 2006 sowie Präsidentschaftswahlen im März 2007. Damit war das Land nach zweijähriger Übergangsphase zur verfassungsmäßigen Ordnung zurückgekehrt. Der neuerliche Putsch im August 2008 hat diesen formaldemokratischen Versuch vorerst beendet.

*Bildungsbereich:* Im Bereich der Grund- oder Primarschule machte das Land bemerkenswerte Fortschritte. In den letzten 15 Jahren wurden bei den Einschulungsraten insgesamt enorme quantitative Fortschritte erzielt.

*Gesundheitsbereich:* Trotz großer Anstrengungen sind die Fortschritte hier am langsamsten. Immerhin nahm die Lebenserwartung bei der Geburt von 47 Jahren im Jahre 1984 auf bereits 57 Jahre im Jahre 2000 zu. Ermöglicht wurde dieser Fortschritt durch Investitionen in die Infrastruktur und die Ausbildung von Personal. 2004 gab es für 80 % der Bewohner Mauretaniens eine Gesundheitsstation in einem Umkreis von höchstens 10

km. Anlass zur Besorgnis geben jedoch nach wie vor die hohe Müttersterblichkeit sowie die Säuglingssterblichkeit.

*Versorgung mit Trinkwasser:* Nach Angaben von nationalen Untersuchungen zur demographischen und Gesundheitsentwicklung soll sich die Versorgungslage mit Trinkwasser verbessert haben; 67 % der Bevölkerung haben demnach Zugang zu Trinkwasser. Allerdings bestehen weiterhin deutliche quantitative und qualitative Unterschiede in der Versorgung zwischen Stadt und Land, den einzelnen Landesregionen sowie armen und weniger armen Haushalten. Positive Auswirkungen werden von dem im Bau befindlichen Wasserprojekt des Aftout Es-Sahili erwartet, wodurch Nouakchott ab 2010 mit Senegalflußwasser versorgt werden soll. Die hierfür mobilisierten Finanzmittel belaufen sich auf über 250 Mio. \$.

#### *4. Perspektiven der sozialen und regionalen Entwicklung*

Können Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung wirklich zum geeigneten institutionellen Rahmen für sozioökonomische Entwicklung und Armutsreduzierung zugunsten benachteiligter Landesteile und marginalisierter sozialer Gruppen werden? Weniger optimistische Erwägungen machen es schwer, diese These zu bejahen. Obwohl manche Argumente zugunsten der These überzeugend sind, ist eine lineare Korrelation zwischen Demokratie, Dezentralisierung und guter Amtsführung auf der einen Seite sowie Reduktion der Armut auf der anderen in der aktuellen Literatur zum Thema nachhaltige Entwicklung umstritten. Es wird nach wie vor über die Frage diskutiert, wie die dezentralisierten administrativen, fiskalischen und politischen Strukturen aussehen müßten, die den Armen helfen könnten, in höherem Maß von der sozioökonomischen Entwicklung zu profitieren.

Dezentralisierung stärkt nicht unbedingt die politische Kraft der Armen und anderer ausgegrenzter oder marginalisierter sozialer Gruppen. Sie kann deren Position gegenüber den traditionellen lokalen Eliten und ihren Führern sogar schwächen, wenn die Zentralbehörden nicht mehr im Spiel sind oder mit den lokalen Eliten gemeinsame Sache machen. Ein demokratisches Regime ist nicht zwangsläufig das effizienteste Mittel, Wirtschaftswachstum herzustellen, und mangelnde Effizienz kann besonders in jüngeren Demokratien das Vertrauen in das System erschüttern.

Vielleicht läßt sich gerade dieser Vertrauensverlust derzeit in Mauretania beobachten. Obwohl sich die Dezentralisierung praktisch noch kaum auswirkt, ist doch schon jetzt erkennbar, daß sie die Ungleichheiten zwischen Gemeinschaften und Regionen mit

unterschiedlichen Organisationskapazitäten tendenziell vergrößert, und zwar deswegen, weil sie den traditionellen und modernen Eliten zu viel Platz bei der Planung und Durchführung der Projekte einräumt und es ihnen so ermöglicht, die eingesetzten Ressourcen zum eigenen Nutzen zu verwenden. Wird die staatliche Sozial- und Regionalentwicklungspolitik in Mauretanien die Gefahren sozialer und politischer Instabilität mindern können? De facto waren die bisherigen Projekte zur lokalen Entwicklung, zur Dezentralisierung und guten Amts- und Regierungsführung Risiken institutioneller, soziologischer, geopolitischer und finanzieller Art ausgesetzt.

*Zum institutionellen Risiko:* Nicht immer entsprang dezentralisiertes demokratisches Vorgehen echtem politischem Willen. Es wurde vielmehr hingenommen; oft war es auch nur ein Schlagwort. Dies umso mehr, als das Experiment vor allem auf äußeren Druck seitens der internationalen Gemeinschaft und der Geldgeber zustande gekommen war. Die überwiegend analphabetische Bevölkerung konnte sich bisher kaum mit den Projekten identifizieren, einmal weil der Dezentralisierungsprozeß selbst noch nicht abgeschlossen war – für die Dezentralisierung der Regionen (Wilayate) und Departements (Moughataas) gibt es noch nicht einmal Pläne. Außerdem war die noch weitgehend zentralisierte Verwaltung schwerfällig und die dezentrierten Wilaya-Ämter hatten weder Kapazitäten noch Mittel, den Dezentralisierungsprozeß substantiell zu unterstützen. Da die Regionen und die Departements bisher noch nicht dezentralisiert wurden, entstand eine institutionelle Lücke zwischen der lokalen Mikro-Ebene (Gemeinde = Bürger) und der durch die regionale staatliche Verwaltung verkörperten Makro-Ebene (Wilaya und Moughataa = Staat). Dazu kommt die schlechte bzw. fehlende Kommunikation. Der Informationsfluß von unten nach oben und umgekehrt zwischen den Organen der Gebietskörperschaften und den Dorfentwicklungsorganisationen ist schwach, um nicht zu sagen inexistent. Außerdem sind die personellen, technischen, logistischen und finanziellen Möglichkeiten der dezentrierten Amtsstellen der Wilaya ungeeignet und reichen nicht aus, um den Prozeß zu begleiten und zu unterstützen.

*Zum soziologischen Risiko:* Die mauretanische Gesellschaft ist nach ethnischen und tribalen Kriterien organisiert. In den gewählten Departements- und Regionalräten, die eigentlich objektivere und übergreifendere Identitätsreferenzen darstellen sollten, ebenso wie in den lokalen Gebietskörperschaften setzte sich de-facto die tribale Identität der Gemeindemitglieder durch. Abgesehen von der stark ausgebildeten sozialen Hierarchie, die ohnehin dazu neigt, bestimmte Gruppen im öffentlichen Leben auszugrenzen, wurde die Armut der einheimischen Bevölkerung im Kampf der rivalisierenden Klans politisch instrumentalisiert. So war es den lokalen Eliten, den traditionellen Führern, ein Leichtes,

in eigener Regie zu handeln, um den Fortbestand ihrer Dominanz zu sichern und ihre Interessen auf Kosten der Armen zu wahren. Erschwert wird eine wirkliche Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozeß durch die geographische Weite des Territoriums, in dem einzelne Gruppen sehr zerstreut und isoliert leben, und wegen des schwachen Bildungsniveaus der Bevölkerung.

*Zum geopolitischen Risiko:* Es ist nicht auszuschließen, daß Separationsbestrebungen in einzelnen Regionen Auftrieb erhalten und die fragile territoriale Integrität des Landes bedroht wird, wenn der Prozeß der lokalen Entwicklung und der Dezentralisierung scheitert. In Nordmauretanien orientieren sich z.B. Wilayate wie Tiris Zemmour, Dakhlet Nouadhibou, Adrar und ein Großteil von Inchiri traditionell an Marokko und Algerien und könnten, wenn sie nicht zum Eldorado von *al-Qaida* werden, in den Herrschaftsbereich dieser beiden Länder geraten, die schon seit 30 Jahren in der benachbarten Westsahara rivalisieren. In diesem Zusammenhang fanden Beobachter es mehr als aufschlußreich, als vor kurzem unter starker Beachtung der Medien eine Gruppe von rund 100 Mauretaniern unter Führung eines ehemaligen Direktors des Hafens von Nouadhibou, Hamada Ould Derwich vom Stamm der Reguibat, traditionell Algerien zugeneigt, am 26. Februar 2008 nach Marokko überlief.<sup>6</sup> In der Wilaya Tiris Zemmour wird angeblich die Bergbaugesellschaft *Société Nationale Industrielle et Minière*, die seit 30 Jahren in der Region sämtliche öffentlichen Aufgaben für den Staat wahrnimmt, demnächst an den indischen Stahlmulti Arcelor Mittal verkauft. Eine solche Transaktion könnte den Zerfallsprozeß des Landes beschleunigen und Nordmauretanien, an erster Stelle die Wilaya Tiris, unter marokkanischen und algerischen Einfluß bringen. Im äußersten Süden Mauretaniens hitzte die Bevölkerung dagegen während der Hungeraufstände in Kankossa (Wilaya Assaba) im Jahr 2007 zum Zeichen ihrer Unzufriedenheit mit dem Staat auf den Gemeindegebäuden von Sani eine malische Flagge. Auch in anderen Teilen Mauretaniens gibt es Anzeichen für territoriale und politische Auflösung, so z.B. im Senegalflußtal, wo Bindungen an den Senegal stark ausgeprägt sind.

*Zum finanziellen Risiko:* Es sei daran erinnert, daß der gesamte Dezentralisierungsprozeß mit dem örtlichen fiskalischen Kontext zusammenhängt. Die Steuersituation der Gebietskörperschaften ist aber im allgemeinen sehr schlecht, weil keine Ressourcen da sind, die besteuert werden könnten, und es unmöglich ist, neue Einkommensquellen aufzuspüren. Der regionale Entwicklungsfonds FRD (s.o.), der mit dem Prinzip gerechtfertigt wird, daß er Befugnisse an die Gebietskörperschaften überträgt, läßt möglicherweise bei

---

<sup>6</sup> Vgl. Details unter: <http://209.85.135.104/search?q=cache:NsCT0c2zLrQJ:www.arso.org/01-f08-02.htm+Hamada+Ould+derwich+ralliement+au+Maroc&hl=fr&ct=cInk&cd=2&gl=fr>.

den Kommunen mit Hilfe der von den Entwicklungspartnern zur Verfügung gestellten Mittel eine gewisse Hilfsempfängermentalität entstehen, während doch hinter der Dezentralisierungspolitik die Idee steckt, daß gerade auf der lokalen und der regionalen Ebene Männer und Frauen dank Mobilisierung ihrer eigenen Ressourcen für ihre Entwicklung selbst sorgen können.

#### *4.1. Schwierigkeiten und Entwicklungshemmnisse*

Analysiert man 2008, 47 Jahre nach der Unabhängigkeit, den spezifischen Fall Mauretaniens, zeigt sich, daß der sozioökonomische Entwicklungsprozeß in diesem Land von Anfang an im wesentlichen von vier Schwierigkeiten beeinträchtigt wurde, die seinen Inhalt, seine Reichweite und seine Wirkung zuungunsten der Regionen und der marginalisierten sozialen Gruppen beeinflussen.

*Schwache politische Institutionen:* Weil von 1960 bis 1991 in Mauretanien ein Einparteiensystem und danach ein Ausnahmeregime herrschten, konnten sich die Menschen nicht bzw. nie voll entfalten; Energien und Initiativen konnten nicht frei werden, und in der Führung der Staatsgeschäfte entwickelten sich keine Gegenkräfte. Dies beeinträchtigte auch und besonders die Effizienz der internationalen Entwicklungshilfeprogramme. Da die Institutionen im Bereich der Wirtschaftsplanung und -verwaltung versagten, kam es in den 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre zu Fehlinvestitionen (Zuckerfabrik, *Guelbs*-Bergbauprojekt, überdimensionierte Industrieprojekte usw.), die das Land verschuldeten, ohne sich positiv auf die Produktivität und den Lebensstandard der Bevölkerung auszuwirken.

*Fehlende Ressourcen und arme Haushalte:* Die inneren Ressourcen reichten nicht aus, um den Bedarf an sozialen Dienstleistungen zu decken, und die Bevölkerungsmehrheit verfügte nur sehr begrenzt über Einkommen. Die Umverteilungspolitik, die der Staat kurz nach der Unabhängigkeit betrieb, um die fehlenden Ressourcen der Haushalte auszugleichen, bescherte dem Land chronische Schulden und Haushaltsdefizite. Ausgeglichen wurde der Mangel an inneren Ressourcen hauptsächlich durch Rückgriff auf Hilfe von außen. Diese Abhängigkeit macht sich bei der Entwicklungsfinanzierung, der Zahlungsbilanz und der Ernährungssicherheit bemerkbar. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der internationalen Entwicklungshilfe am BIP schätzungsweise 22 %, 2001 schon 26 % und 2002 über 30 %.

*Eine wenig diversifizierte Produktionsstruktur:* Vor der Unabhängigkeit war Mauretaniens Gesellschaft überwiegend nomadisch. Über 90 % der Bevölkerung lebten in ländlichem Milieu, knapp 70 % der Mauretanier waren Nomaden. Der Primarsektor

dominierte, namentlich die Viehzucht, aus der die Bevölkerung ihren Lebensunterhalt bezog. Obwohl Industriebetriebe im Bergbau und in der Fischerei entstanden und heute fast 80 % der Exporteinnahmen erwirtschaften, diversifizierte sich die Produktionsbasis nicht. Im wesentlichen bleibt die Produktion auf die drei Bereiche Ackerbau/Viehzucht, Bergbau und Fischerei konzentriert. Diese Konzentration machte die Wirtschaft und folglich die Gesellschaft anfällig für exogene, von der Trockenheit und den Wechselfällen der internationalen Konjunktur verursachte Erschütterungen.

*Schwierige Umweltbedingungen:* Zwei gravierende Umweltfaktoren beschnitten Mauretaniens sozioökonomische Entwicklungsmöglichkeiten, besonders seit dem Ende der 1960er Jahre: Eine Reihe aufeinanderfolgender Dürreperioden und ein ausgeprägter Trend zur Wüstenbildung. Sie zerstörten weitgehend das traditionelle sozioökonomische Gleichgewicht einer von der Weidewirtschaft abhängigen Nomadengesellschaft und veränderten grundlegend die Überlebensstrategien der Menschen und ihr Verhältnis zum Ökosystem. Das führte zu erhöhtem Druck auf die natürlichen Ressourcen u.a. durch übermäßige Nutzung der Holzressourcen, Überweidung, Verschlechterung der Böden in den Anbaugebieten. Dies und die räumlichen Ungleichgewichte infolge von Landflucht und massiver, ungeordneter Urbanisierung bewirkten, daß die sozialen Forderungen an den Staat erheblich zunahmen. Außerdem steht die Überfischung der Küstengewässer einer Regenerierung des marinen Ökosystems (Flora und Fauna) im Wege. Auch laufen die Küstengewässer wegen der Länge der Küste (über 800 km) und ihrer Nähe zu den großen Schifffahrtswegen nach und von Europa stets Gefahr, durch Erdöl verschmutzt zu werden. Schließlich birgt die vor kurzem aufgebaute Erdölindustrie, besonders die Offshore-Förderung, Umweltrisiken nicht nur für das Gewässer- und Küstenökosystem, sondern auch für die Küstenbewohner und die für Mauretaniens Wirtschaft lebenswichtigen Fischbestände. Weiteren Anlaß zu Besorgnis gibt die räumliche Nähe der Erdölfelder zu den Naturreservaten zum Schutz der Biodiversität, den Nationalparks von Arguin und Diawling.

#### 4.2. *Schlußfolgerungen*

Anhand einer Faktenanalyse kam eine 2005 durchgeführte Untersuchung<sup>7</sup> von Dezentralisierungsprozessen in über 60 Ländern zu dem Schluß, daß Dezentralisierung nur dann Armut reduzieren kann, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

---

<sup>7</sup> Fonds d'Equipement des Nations Unies/Développement Local: Gouvernance décentralisée et développement local, durchgeführt von Angelo Bonfiglioli, Januar 2005, Text unter: [www.cfbm-mali.org/dossier\\_telechargement/download\\_cfbm/Itineraire\\_DevLoc.pdf](http://www.cfbm-mali.org/dossier_telechargement/download_cfbm/Itineraire_DevLoc.pdf).

- Für die lokalen, aus Wahlen hervorgegangenen Institutionen müssen angemessene Finanzmittel bereitgestellt sein.
- Die lokalen Institutionen müssen über angemessene Befugnisse verfügen.
- Es muß Gewährleistet sein, daß die gewählten Vertreter aller staatlichen Institutionen (lokale, regionale, nationale Ebene) gegenüber den Bürgern über ihr Handeln Rechenschaft ablegen.

Auch wenn heute in Mauretanien die staatlichen Funktionsträger die Prinzipien Demokratie, Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung nicht öffentlich als Leitlinien der Politik in Frage stellen, schlagen sich diese Prinzipien bzw. in ihrem Namen eingeleiteten Prozesse noch nicht in einer tatsächlichen Verbesserung der Lebensqualität in den Regionen und für die marginalisierten sozialen Gruppen nieder. In Mauretanien dauert die globale und individuelle Armut wegen der schmalen nationalen Produktionsbasis an. Allerdings könnten die Aussichten auf Wachstum erheblich durch die segensreichen Einnahmen aus der Erdölförderung steigen, die Ende 2005 begann. Trotz der aufgetretenen Schwierigkeiten bei der Förderung könnten sich durch das Erdöl die Szenarien der künftigen sozioökonomischen Entwicklung in Mauretanien sehr wohl zugunsten der benachteiligten Regionen und marginalisierten sozialen Gruppen verändern. Groß angelegte Armutsbekämpfungsiniciativen müßten aber effizient und verantwortlich handelnde Gebietskörperschaften nicht nur auf der Ebene der Gemeinden, sondern auch auf der Ebene der Departements und Regionen einbinden. Denn inzwischen steht fest, daß Hilfsagenturen sowie Entwicklungsfonds und Entwicklungsprojekte trotz all ihrer Befugnisse und finanziellen Kapazitäten nicht mehr alleine imstande sind, Armut zu mildern. Sozioökonomische Entwicklung, Dezentralisierung und gute Amts- und Regierungsführung sind ein umfassendes Gesellschaftsprojekt. Solch ein Projekt löst eine neue Dynamik aus, die wiederum weitreichende Veränderungen in den Mentalitäten und im Verhalten erfordert. Es handelt sich um einen Prozeß, den man nicht umkehren, nur vervollständigen und korrigieren kann, um Widersprüche und Bedenken einzelner Akteure zu beseitigen. Mechanismen, Instrumente und praktische Modalitäten stünden zur Verfügung, so daß der Prozeß in verbesserter Form weitergehen könnte.

#### *Auswahlbibliographie*

*Ballet, Jérôme u.a. (Hrsg.) (2006):* Formes sociales de la pauvreté en Mauritanie, Paris

*Bisson, Vincent (2006):* Le nomade est mort: vive la tribu! Réorganisation de l'espace, nouvelles territorialités et néo-tribalisme au pays des maures, in: Maghreb-Machrek, Paris, Band 149, S. 101-110

*Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP):* Details unter: [www.cslp.mr](http://www.cslp.mr)

- Choplin, Armelle (2003)*: Etude des rapports ville-Etat, le cas de Nouakchott-Mauritanie, Paris, Grafigéo 2003-21, 98 S.
- N'Gaïde, Abderrahmane (2004)*: La modernité mauritanienne: enjeux difficiles d'une quête de citoyenneté, in: Africa Development, Dakar, Band 29, Nr. 4, S. 56-74
- ONS/Office National de la Statistique (2006)*: Annuaire statistique 1995-2005, Nouakchott
- ONS (2004)*: Indicateurs sociodémographiques, Nouakchott
- ONS/Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion (2001)*: Profil de la pauvreté en Mauritanie 2000, Résultats provisoires, Dezember
- ONS (2001)*: Rapport préliminaire de l'Enquête Démographique et de Santé 2000-2001, Nouakchott, Juli
- ONS (2000)*: Populations des communes RGPH 2000, Nouakchott
- Ould Ahmed Salem Zekeria (Hrsg.) (2004)*: Les trajectoires d'un Etat-frontière: Espaces, évolution politique et transformations sociales en Mauritanie, Dakar (Codesria)
- Ould Brahim, Mohamed Saleck (2008)*: La Mauritanie, Al-Qaïda et les autres, in: Multipol, Januar, unter: [www.multipol.org](http://www.multipol.org)
- Ould Brahim, Mohamed Saleck (2007)*: Mauritanie. Réforme de la société civile et enjeux de mise en œuvre de l'Accord de Cotonou, in: Multipol, Juni, unter: [www.multipol.org](http://www.multipol.org)
- Ould Cheikh, Wedoud (2006)*: Les habits neufs du sultan sur le pouvoir et les ressources en Mauritanie, in: Maghreb-Machrek, Paris, Nr. 149, S. 29-56
- Ould Hamady, H.O.B. (2006)*: L'évolution des institutions politiques mauritaniennes: bilan et perspectives au lendemain de la réforme constitutionnelle du 25 juin 2006, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart, Band 67, Nr. 3, S. 907-947
- RIM/République Islamique Mauritanienne (2005)*: Rapport national sur le développement humain durable et la pauvreté 2005, Nouakchott, unter: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mauritania/Mauritania%20HDR%202005%20Fre.pdf>
- RIM (2001)*: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), Februar
- RIM (2001)*: Rapport sur la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, November
- RIM/Ministère de l'Education Nationale (2001)*: Stratégie décennale pour le développement du secteur de l'éducation
- Spécial Mauritanie (2007)*: Marchés Tropicaux et Méditerranéens, Paris, Band 62, S.4-54
- Tanguy, Philippe (2006-2007)*: Pauvreté et cohésion sociale en Mauritanie: construction sociale et fonction d'une catégorie stigmatisante: la pauvreté, in: Maghreb-Machrek, Paris, Band 190, S. 99-110
- UNDP (2004)*: 42 ans d'aide à la Mauritanie: une vue d'ensemble, New York
- UNDP (2007/2008)*: Human Development Report, New York (Zahlen von 2005); vgl. die veröffentlichten Jahresberichte unter: <http://hdr.undp.org>
- Zisenwine, Daniel (2007)*: Mauritania's democratic transition: a regional model for political reform?, in: The Journal of North African Studies, London, Band 12, Nr. 4, S. 481-499

## Kapitel VI : Tunesien



**Staatsbezeichnung:** Republik Tunesien / al-Jumhuriya al-Tunisiya

**Unabhängigkeit:** 20.3.1956

**Staatsoberhaupt:** Staatspräsident Zine El Abidine Ben Ali (seit 7.11.1987)

**Einwohner:** 10,2 Mio. (2007)

**Hauptstadt:** Tunis (Gouvernorat Tunis 728.453 Einwohner, Zensus 2004)

**Urbanisierungsrate:** 64,9 % (2004)

**Fläche:** 163.610 qkm

**Verwaltungsgliederung:** 24 Gouvernorate, 262 Delegationen, 2.073 Verwaltungssektoren

### Zusammenfassung

Tunesien: Mühsame, aber erfolgreiche Politik gegen regionale und soziale Disparitäten

*Sigrid Faath*

Die naturräumlichen regionalen Disparitäten sind in Tunesien, dem flächenmäßig kleinsten nordafrikanischen Land, weniger stark ausgeprägt als in den anderen nordafrikanischen Staaten. Dies gilt ebenfalls für die sozialen Disparitäten, die nicht zuletzt wegen einer konsequenten und auf Inklusion bzw. soziale Kohäsion angelegten staatlichen Entwicklungspolitik sowohl unter Staatspräsident Habib Bourguiba (1956-1987) als auch dem seither amtierenden Präsidenten Zine El Abidine Ben Ali kontinuierlich abgebaut

und gemildert wurden. Die bestehenden regionalen Disparitäten hängen – trotz der konsequent restriktiven Familienplanungspolitik seit der Unabhängigkeit 1956 (Senkung des Bevölkerungswachstums 2008 auf unter 1,0 %) – eng mit der Bevölkerungsentwicklung und der unterschiedlichen Dynamik in den fünf großen Wirtschaftszonen des Landes zusammen. Mit dem Bevölkerungsanstieg auf 10,23 Millionen Einwohner (2008) war eine kontinuierliche Binnenmigration aus dem Landesinnern in die urbanen Zonen an der Küste verbunden, so daß sich die Urbanisierungsrate drastisch nach oben entwickelte und sich gegenüber der Küstenzone das relative Entwicklungsgefälle zum Landesinnern verschärfte. Bei einem Vergleich der fünf großen Wirtschaftszonen wird deutlich, daß als Folge unterschiedlicher räumlicher Entwicklungsstadien in Bezug auf landwirtschaftliche, industrielle und dienstleistungsbezogene Wirtschaftsaktivitäten die Lebensbedingungen in Tunesien regionale Disparitäten aufweisen, die sich in einzelnen sektoralen Entwicklungen als auch bei der Einkommens- und Beschäftigungslage bemerkbar machen. Der immer noch hohe Anteil von Jugendlichen/jungen Erwachsenen an der Gesamtgesellschaft (2004: 27 % unter 15 Jahren) macht die Schaffung von Arbeitsplätzen für diese Bevölkerungsgruppe besonders in den inneren Landesteilen und für Hochschulabsolventen zu einer zentralen Aufgabe. Die tunesische Staatsführung thematisiert diese Disparitäten und erhebt entsprechende Daten, um die defizitären Verwaltungseinheiten („Schattenzonen“) bei der Regionalentwicklung prioritär zu berücksichtigen. Die Idee der „nationalen Solidarität“ und der Fokus der Entwicklungsanstrengungen auf die Regionen steht seit Mitte der 1990er Jahre im Zentrum staatlicher Politik. Für die Steuerung der regionalen Entwicklung wurde als zentrales Instrument das *Ministerium für Entwicklung und internationale Kooperation* (MDCI) geschaffen. Das MDCI setzt verstärkt auf Fachressortexpertise; dies gilt vor allem für die großräumige Verkehrsplanung, die Förderung der Landwirtschaft (des ruralen Tunesien), die Industrie und den Tourismus. Seit dem XI. Entwicklungsplan (2007) sind die Entwicklungsräte der Regionen stärker in die Zielformulierung einbezogen (Vorschlagsrecht für Projekte in den einzelnen Sektoren). Im sozialen Bereich werden spezielle Förderprogramme und Kreditvergabeprogramme umgesetzt, die eine Integration der jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt begünstigen sollen. Während in den Sektoren Bildung, Gesundheit, Verkehrserschließung das Gefälle zwischen Küstenzone und Landesinnerem und zwischen Nord- und Südtunesien zwar existent ist, aber bei fortgesetzter Gegenstrategie sich weiter verringern kann (vorausgesetzt die Finanzierung der Programme und Projekte ist langfristig gesichert), stellt das Problem der Jugendarbeitslosigkeit eine mittelfristig fortbestehende Herausforderung dar. Das staatliche Handeln ist sowohl im Bereich Regionalförderung – wie die Arbeit der Regionalentwicklungsagenturen zeigt – als auch bei der Förderung sozialer Entwicklung kreativ, ausgeprägt und pragmatisch, wenn es um die Suche nach adäquaten Maßnahmen und Programmen geht. Selbst wenn die Einführung partizipativer Elemente in die regionalen Entwicklungsprozesse noch sehr behutsam verläuft, so stellen sie ein positives Novum dar und sind als konstruktiver Ansatz zu werten.

# Tunesien: Mühsame, aber erfolgreiche Politik gegen regionale und soziale Disparitäten

*Sigrid Faath*

Le processus du développement intégral  
que nous avons adopté tout au long des vingt dernières années,  
a fait de l'interdépendance et de la complémentarité des volets  
économique et sociale du développement.  
Präsident Ben Ali, 7.11.2007

## *1. Regionale und soziale Disparitäten in Tunesien: Der Ist-Zustand*

Die tunesische Republik ist mit 164.000 qkm der kleinste Staat in Nordafrika und ist geographisch stark mediterran geprägt, auch wenn im dünnbesiedelten Süden saharisches Klima vorherrscht und wegen der Konzentration der Bevölkerung und der Wirtschaftsaktivitäten in der Küstenzone ein Gefälle zu den Gouvernoraten im Landesinnern entlang der algerischen Grenze besteht. Dennoch sind die regionalen Disparitäten in Tunesien von Natur aus weniger stark ausgebildet als in den anderen nordafrikanischen Staaten. Dies gilt ebenfalls für die sozialen Disparitäten, die nicht zuletzt wegen einer konsequenten und auf Inklusion bzw. soziale Kohäsion angelegten staatlichen Entwicklungspolitik sowohl unter Staatspräsident Habib Bourguiba (1956-1987) als auch dem seither amtierenden Präsidenten Zine El Abidine Ben Ali kontinuierlich abgebaut und gemildert wurden.

### *1.1. Regionale und soziale Disparitäten und Zonen mit Entwicklungsdefiziten*

Die regionalen Disparitäten in Tunesien sind eng mit der Bevölkerungsentwicklung sowie der unterschiedlichen Dynamik in den verschiedenen Wirtschaftszonen des Landes korreliert. Auch wenn in Tunesien durch eine restriktive Familienplanungspolitik das Bevölkerungswachstum stark gebremst wurde (Wachstumsrate 2007 unter 1 %), so hat sich die Gesamtbevölkerung von 3,5 Mio. Einwohner 1950 über 4,2 Mio. 1960, 5,1 Mio. 1970, 6,4 Mio. 1980, 8,0 Mio. 1990 (davon 37 % unter 15 Jahren) auf 10,23 Mio. 2008 erhöht

und wird im Jahre 2025 voraussichtlich 11,6 Mio. Einwohner betragen (2035: 12,7 Mio., davon dann aber nur noch 18 % unter 15 Jahren).<sup>1</sup> Mit diesem Bevölkerungsanstieg war eine kontinuierliche Binnenmigration aus den Gebieten im Landesinnern in die urbanen Zonen an der Küste<sup>2</sup> verbunden, so dass nicht nur die Städte in der Küstenzone/dem Litoral deutlich anwuchsen und sich das relative Entwicklungsgefälle zum Landesinnern verschärfte,<sup>3</sup> sondern sich auch die Urbanisierungsrate drastisch nach oben entwickelte und von 33 % zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit 1956 (1966: 40,1; 1975: 47,9; 1984: 52,8; 1994: 59,8) auf 64,9 % im Jahr 2004 anstieg.<sup>4</sup>

So deutlich sich in den letzten Jahrzehnten der Urbanisierungsprozess vollzogen hat, so deutlich hat sich aber auch das hierarchische und geographische Ungleichgewicht innerhalb des urbanen Designs Tunesiens verfestigt.<sup>5</sup> Der Großraum Tunis (Grand Tunis) ist nicht nur mit gegenwärtig rund 2,3 Mio. Einwohnern (= rund 35 % der gesamten städtischen Bevölkerung Tunesiens) das traditionelle demographische Zentrum Tunesiens, sondern zudem das dominante Wirtschaftszentrum des Landes und die Region mit der höchsten Infrastrukturdichte. Erst mit großem Abstand folgen eine Reihe von weiteren Groß- und mittleren Städten. Zu den Großstädten mit einer Einwohnerzahl von mehr als 100.000 zählen Sfax, die zweitgrößte Stadt des Landes mit 350.000 Einwohnern, das nahezu gleichgroße touristische Zentrum Sousse sowie die Städte Bizerte, Kairouan und Gabès mit Einwohnerzahlen um 150.000. Zu den etwa ein Dutzend mittleren Städten mit

<sup>1</sup> Vgl. zur Bevölkerungsentwicklung [www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/dn\\_05\\_04.pdf](http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/dn_05_04.pdf).

<sup>2</sup> Diese Städte bilden – vom Großraum Tunis im Norden über die urbanen Zonen Nabeul/Hammamet, Sousse/Monastir/Mahdia und Sfax bis in den Süden nach Gabès – die sogenannte *litorale Achse* („axe littoral“); der massive Urbanisierungsprozess der Küstenzone wird von Geographen wie Pierre Signoles als „exemplarischer Fall einer Küstenzonenentwicklung“ („un cas exemplaire de littoralisation“) bewertet; vgl. Signoles, Pierre: *La Tunisie, pionnière et fragile*, in: Troin, Jean-François (Hrsg.): *Le Grand Maghreb*, Paris 2006, S. 181-210. Derzeit leben im Litoral knapp die Hälfte aller Tunesier: etwa 23 % in der Metropolregion Groß-Tunis und weitere 23 % in der Küstenzone Sousse-Monastir-Sfax.

<sup>3</sup> Am sichtbarsten ist dieser Prozess in der Hauptstadt Tunis, deren Einwohnerzahl von 560.000 (1956) über 1,1 Mio. (1984) auf derzeit über 2,25 Mio. Einwohner anstieg; generell hat sich die Anzahl von Städten (Orte mit über 10.000 Einwohnern) von 79 (1960), 138 (1975) und 257 (1994) auf gegenwärtig 264 erhöht; vgl. Troin (2006), a.a.O. (Anm. 2), S. 76 ff. (*Transitions urbaine ou la montée irrésistible des nouveaux citadins*); vgl. auch Chabbi, Morched: *L'urbanisation en Tunisie, transformations et tendances*, in: Boumaza, Nadir (u.a.): *Villes réelles, villes projetées. Villes maghrébines en fabrication*, Paris 2005, S.219-245.

<sup>4</sup> Dies ist nach Libyen (2005: 86 %) die höchste Urbanisierungsrate in Nordafrika. Die im Zusammenhang mit der Urbanisierung in Tunesien auftretenden Disparitäten hinsichtlich der Raumverteilung der Bevölkerung zeigt im Detail die Tabelle im Anhang.

<sup>5</sup> Vgl. zu Details und erläuternden Karten Signoles (2006), a.a.O. (Anm. 2) und Belhedi, Amor: *Le système urbain tunisien. Analyse hiérarchique démo-fonctionnelle sur la base de la rang-taille*, 2004, unter: [www.cybergeo.-eu/index3877.html](http://www.cybergeo.-eu/index3877.html).

Einwohnerzahlen zwischen 50.000 und 100.000 zählen die sieben Gouvernoratshauptstädte Béja, Kasserine, Gafsa, Tataouine, Médenine sowie die an der Küste gelegenen Städte Nabeul und Monastir; hinzu kommen die großen Touristenzentren Hammamet und Houmt Souk, der Industriestandort Moknine/Ksar Hlal oder Städte im Umfeld der Metropolregion Tunis wie Msaken. Ein besonderes Wachstum erfuhren allerdings in den letzten Jahrzehnten die rund 130 kleinen Städte, deren Mehrzahl heute eine Bevölkerungsgröße zwischen 15.000 und 30.000 Einwohnern aufweist; der größte Teil dieser Städte mit einem rasanten Bevölkerungswachstum und allen negativen stadtplanerischen Konsequenzen findet sich im westlichen und südlichen Tunesien, wo sie Zielort der lokalen Landflucht waren, sowie im Umfeld der Großstädte, in erster Linie natürlich Tunis, aber auch Sfax, Sousse, Monastir und Gabès.

Das Phänomen der Landflucht/Binnenmigration als Folge unterschiedlicher räumlicher Entwicklungsstadien in Bezug auf landwirtschaftliche, industrielle und dienstleistungsbezogene Wirtschaftsaktivitäten ist ein Indiz dafür, dass die Lebensbedingungen bzw. die menschliche Entwicklung in Tunesien territorial nicht homogen sind, sondern Disparitäten aufweisen, die bei einem Vergleich der fünf großen Wirtschaftszonen des Landes deutlich werden. Dies gilt sowohl für einzelne sektorale Entwicklungen (Bildung; Gesundheit; Kommunikation usw.) als auch die Einkommens- und Beschäftigungslage. Angesichts eines immer noch hohen Anteils von Jugendlichen/jungen Erwachsenen an der Gesamtgesellschaft (2004: 27 % unter 15 Jahren) stellt die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Erwachsene insbesondere in den inneren Landesteilen und für Absolventen universitärer Studiengänge eine noch längerfristig große Herausforderung dar.

Angesichts dieser Faktenlage beurteilt die tunesische Regierung das Erreichen der Millenniumsziele selbstkritisch; im entsprechenden nationalen Bericht von 2004 stellt die Regierung größere Disparitäten zwischen dem ruralen Westen (besonders die Gouvernorate Gafsa, Kasserine, Sidi Bouzid, Kairouan und Siliana) und dem urbanisierten Osten Tunesiens fest.<sup>6</sup> Faktisch liegen z.B. die Konsumausgaben pro Person in der Entwicklungszone Zentrum-Ost mit 2.084 TD (2005) doppelt so hoch wie in den Nachbargouvernoraten der Zone Zentrum-West mit 1.138 TD (vgl. Tabelle im Anhang).

Die innertunesischen Disparitäten werden folglich nicht verschwiegen, sondern intern und gegenüber internationalen Entwicklungsagenturen wie z.B. der UNDP thematisiert. Verschiedene Studien, u.a. des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung, des Minis-

---

<sup>6</sup> Die UNDP will sich deshalb in ihrem Programm 2007-2011 dieser Gouvernorate gleichfalls besonders annehmen; vgl. UNDP: Régionalisation des Objectifs du millénaire pour le développement en Tunisie; unter: [www.tn.undp.org/Fiche%20projet%20-%20R%20E9gionalisation%20des%20OMD.pdf](http://www.tn.undp.org/Fiche%20projet%20-%20R%20E9gionalisation%20des%20OMD.pdf).

teriums für Soziales und nationale Solidarität oder des *Office Nationale de la Famille et de la Population*,<sup>7</sup> haben auf der Basis wenngleich unterschiedlich erhobener statistischer Daten ein Profil erstellt, das diejenigen lokalen Verwaltungseinheiten<sup>8</sup> aufzeigt, in denen die Armutsraten am höchsten bzw. die menschlichen Entwicklungsindikatoren unter dem nationalen Durchschnittswert liegen.

Diese defizitären Verwaltungseinheiten gelten als „Schattenzonen“ („zones d’ombre“) und sind jene Gebiete, denen im Rahmen der staatlichen Regionalentwicklung hohe Priorität zukommt. Infolgedessen werden sie mit unterschiedlichen Instrumenten besonders gefördert, sei es durch eingeräumte privilegierte Konditionen für produktive Investitionen oder zusätzliche Haushaltsmittel. Im offiziellen Sprachgebrauch werden sie als „prioritäre Delegationen“ („délégations prioritaires“)<sup>9</sup> bezeichnet. Insgesamt gibt es derzeit neun Gouvernorate, deren Delegationen *in toto* als prioritäre Delegationen eingestuft sind; diese Gouvernorate befinden sich ausschließlich im gebirgigen und ariden West- bzw. Südtunesien (vgl. Tabelle, s.u.). Daneben gibt es weitere neun Gouvernorate, in denen nur ein Teil der Delegationen als prioritär eingestuft ist; die meisten dieser Delegationen liegen gleichfalls in Gouvernoraten in West- und Südtunesien. Es gibt aber auch – in der

---

<sup>7</sup> Vgl. die ausführliche ONFP-Studie *La stratégie de lutte contre la pauvreté en Tunisie* von 2006, wo auf der Basis statistischer Erhebungen die Entwicklung der Armutsraten für die unterschiedlichen Regionen Tunesiens (für die Jahre 1990 bzw. 2000) erhoben wurden; die städtischen und ländlichen Regionen mit der höchsten Armutsrate liegen im Landesinnern (vgl. besonders die Tabellen S. 59 und 60); allerdings hat sich in der Region Nord-West in der genannten Dekade die Lage deutlich verbessert im Unterschied zu den Regionen Zentrum-West und Süden.

<sup>8</sup> Die ausgewiesenen Verwaltungseinheiten sind die Delegationen (Délégations; arab. Mu’tamadiyat), also die Teilbezirke der Gouvernorate (Wilaya); jedes der 24 Gouvernorate (Karte und Beschreibung der einzelnen Gouvernorate unter: [www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/doc.asp?mcat=12&mrub=105&msrub=205&dev=true](http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/doc.asp?mcat=12&mrub=105&msrub=205&dev=true)) besteht aus einer entsprechend den geographischen Gegebenheiten variierenden Anzahl von Delegationen (durchschnittlich 11); insgesamt ist Tunesien in 262 geographisch unterschiedlich große Delegationen aufgeteilt (vgl. Liste unter: [www.statoids.com/ytn.html](http://www.statoids.com/ytn.html)), die wiederum städtische und ländliche Gemeinden bilden und insgesamt 2.073 Verwaltungssektoren („Secteurs“) umfassen; an der Spitze der genannten Verwaltungseinheiten stehen der Gouverneur (Ernennung durch den Staatspräsidenten), der Delegierte („Le Délégué“, ernannt vom Minister für Inneres und lokale Entwicklung) sowie der Sektionschef („Chef de Secteur“, „Omda“, ernannt durch den Gouverneur); zu den Details der Verwaltungsstruktur vgl. GoldMaghreb/PNUD: *Structure administrative décentralisée en Tunisie*, unter: [www.tn.undp.org/decoupage%20tunisie%20fnl.pdf](http://www.tn.undp.org/decoupage%20tunisie%20fnl.pdf).

<sup>9</sup> In Regierungspublikationen teilweise auch *Zones prioritaires d’encouragement au développement régional* genannt; daneben gibt es noch vor allem im Litoral gelegene *Zones d’encouragement au développement régional*, die zwar auch einer gesonderten Förderung bedürfen (dies geschieht primär über Investitionsanreize), aber längst nicht die Defizite der prioritären Delegationen aufweisen; vgl. die Liste der erstmals mit Dekret Nr. 99-483 vom 1.3.1999 (zuletzt modifiziert im Februar 2008) festgelegten Förderzonen im Litoral unter: [www.tunisieindustrie.nat.tn/guide/doc.asp?mcat=29&mrub=289](http://www.tunisieindustrie.nat.tn/guide/doc.asp?mcat=29&mrub=289).

Regel durch Binnenmigration verursachte – „Schattenzonen“ im Umfeld von Küstenstädten wie Sfax, Sousse oder Bizerte. Als besonders gefährdet kann hier das verdichtete Umfeld von Sfax gelten; Sfax ist aufgrund seiner Größe und Wirtschaftskraft ein bedeutender Pol innertunesischer Migration (Attraktionspol für ganz Südtunesien). In den letzten Jahren sind die Etappensiedlungen um die Stadt schnell gewachsen. In diesen Siedlungen herrschen – so die Vorwürfe von Oppositionspolitikern – „Korruption und Gewalt“, die Infrastruktur sei defizitär, es gäbe eine kulturelle Leere und die Bevölkerung komme sich angesichts der Indifferenz der Behörden marginalisiert vor.<sup>10</sup>

*Tabelle: Die „Zones d’ombre“ – die prioritären Delegationen*

Quelle: Ministère de l’Emploi et de l’Insertion Professionnelle des Jeunes, ANETI: Guide de la création des projets, o.J. (2007), S. 31.

Governorat	Delegationen
Kebili	Alle Delegationen
Tozeur	Alle Delegationen
Sidi Bouzid	Alle Delegationen
Kasserine	Alle Delegationen
El Kef	Alle Delegationen
Gafsa	Alle Delegationen
Jendouba	Alle Delegationen
Siliana	Alle Delegationen
Tataouine	Alle Delegationen
Kairouan	El Ala, Hajeb El Ayoun, Chbika, Sbikha, Hafouz, Nasr Allah, Oueslatia, Bouhajla, Chrarda.
Béja	Nefza, Amdoun, Testour, Tébourouk, Gbellat, Tibar.
Zaghuan	Ezzriba, Ennadhour, Saouaf
Gabès	Matmata, Nouvelle Matmata, El Hamma, Menzel El Habib.
Sfax	Ghraiba, El Amra, Agareb, Jbéniiana, Bir Ali Ben Khalifa, Esskhira, El Hancha, Kerkennah
Mahdia	Aouled Chamekh, Hbira, Souassi, Chorbène.
Bizerte	Joumine, Sejnène, El Ghazala.
Médenine	Médenine Nord, Médenine Sud, Sidi Makhlouf, Ben Guerdane, Beni Khadache.
Sousse	Sidi El Hani

Eine Folge des sowohl im innermaghrebinischen wie gesamtafrikanisch geringen, aber dennoch existenten innertunesischen Land-Stadt-Gefälles bei Haushaltseinkommen, Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen, staatlichen Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen usw. waren neben der klassischen Binnenwanderung in reichere Landesteile in Ausnahmefällen auch soziale Proteste.<sup>11</sup> Im Unterschied zu den landesweiten

<sup>10</sup> So Abdelkader Zitouni, der nationale Koordinator der Partei *Tunisie Verte* (Partei der „Grünen“) in einer Erklärung vom 30.10.2007 (Jebeniana, dégradation sociale et environnementale).

<sup>11</sup> Berichte wie in der Neuen Zürcher Zeitung (Ausgabe vom 21.10.2008: Soziale Unrast im Reich Ben Alis) sind damit irreführend; ein solcher Tenor passt eher zu den tunesischen Oppo-

Arbeiterunruhen von 1978 und den 1984 zu verzeichnenden städtischen Protesten gegen die damals erfolgte Erhöhung der Brotpreise sind die gegenwärtigen Proteste im südwestlichen Gafsa punktuell und haben einen spezifisch lokalen Anlass als Auslöser; allerdings begünstigte der Unmut über die gestiegenen Lebenshaltungskosten diese Entwicklung.

### *1.2. Gafsa-Unruhen*

Die Unruhen mit Schwerpunkt in einigen Gemeinden der Bergbauregion Gafsa (Zentrum der Unruhen war die Ortschaft Redeyef) sind eine Folge der Arbeitsmarktveränderungen in der Region, deren Hauptarbeitgeber die in Gafsa ansässige Phosphatgesellschaft ist;<sup>12</sup> diese hat betriebsbedingt in den letzten Jahren rund 9.000 Arbeitsplätze abgebaut, ohne dass entsprechende Investitionen in neue Arbeitsplätze erfolgreich gewesen wären.<sup>13</sup> Zudem hat sich das Nachfrageprofil für Arbeitsplätze als Folge der Bildungsanstrengungen modifiziert; heute fragen weitaus mehr Abiturienten und Absolventen höherer Bildungseinrichtungen als früher vor Ort hochwertige Arbeitsplätze nach. Nach wenigen Neueinstellungen durch die Phosphatgesellschaft Anfang 2008 kam es von Seiten jener, die nicht berücksichtigt wurden, zu mehrfachen Protestaktionen (Vorwurf der Korruption und Vetternwirtschaft; Kritik an der Arbeitsmarktlage; Forderung nach staatlichen Investitionen), die besonders ab Ende Mai 2008 eskalierten, als bei einer Demonstration im Nachbarort Mévlaoui ein Demonstrant bei Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften ums Leben kam. Dies führte zu nachfolgenden Solidaritätsaktionen in anderen Kommunen; in diesem Sinne waren z.B. auch die Proteste von Jugendlichen in Feriana (24.000 Einwohner; Gouvernorat Kasserine) am 10. Juni 2008 eine solidarische Reaktion auf die Entwicklung in Teilen des Gouvernorats Gafsa; auch hier wurde gegen Arbeitslosigkeit, die Steigerung der Lebenshaltungskosten und Perspektivlosigkeit demonstriert.<sup>14</sup>

Präsident Ben Ali und die Regierung haben diese Proteste und die Entwicklung in Südwesttunesien sehr ernst genommen und Gegenmaßnahmen ergriffen; am 16. Juli 2008 kündigte der Staatspräsident Sofortmaßnahmen an<sup>15</sup> und auf einer Sondertagung des

---

sitionsstimmen, die grundsätzlich der Regierung Ben Ali positiv wirkende Maßnahmen absprechen.

<sup>12</sup> Die in der westlichen Presse zirkulierenden Behauptungen, allein die Jugendarbeitslosigkeit sei der Auslöser (vgl. z.B. AFP, 10.6.2008: Youth unemployment blamed for violent demonstrations in Morocco, Tunisia), wird der komplexeren Lage nicht gerecht.

<sup>13</sup> Vgl. Jeune Afrique, Paris, 15.6.2008 (Gafsa: Coup de grisou social).

<sup>14</sup> Tunisia watch, 2.6.2008 (Journée d'émeutes à Feriana).

<sup>15</sup> Vgl. Le Monde, Paris, 18.7.2008 (Le président Ben Ali annonce un plan en faveur de la région de Gafsa); die Stadt Gafsa soll noch im Rahmen des laufenden XI. Planes in den Rang eines

Ministerrates vor Ort (September 2008; s.u.) wurden weitere gezielte Fördermaßnahmen für das Gouvernorat Gafsa beschlossen.

## 2. Der solidarische Staat: der Wille zur homogenen menschlichen Entwicklung

Innerhalb der tunesischen Staatsführung hat es angesichts der – trotz allen Wirtschaftswachstums und steigenden Steuereinnahmen – beschränkten Haushaltsmittel in den letzten Jahren eine intensive Diskussion über das Staatsziel im sozialen Bereich gegeben. Das Ende des Konzeptes vom Versorgungsstaat („état-providence“), das wie in den anderen Maghrebstaaten in den 1970er/1980er Jahren dominierte, wich dabei dem Konzept des solidarischen Staates („état des solidarités“), der auf vielfältige Weise in Politik und Wirtschaft interveniert mit dem Ziel, die verantwortliche Mitarbeit der sozialen Akteure zu fördern und den sozialen Konsens in der Gesellschaft (und damit auch eine ausgeglichene menschliche Entwicklung im Gesamtstaat) zu stärken.<sup>16</sup> Soziale Gerechtigkeit, ein Engagement zugunsten der sozialen Kohäsion und der Stärkung des sozialen Dialogs zwischen den Sozialpartnern Arbeitgeber/Arbeitnehmer/Staat sind Eckpunkte einer Sozialpolitik, die institutionell-administrative und staatshaushaltliche Konsequenzen hatte und an deren Konzeption über entsprechende Veranstaltungen indirekt auch die deutschen parteipolitischen Stiftungen mitgewirkt haben.

Die Idee der nationalen Solidarität (u.a. Gründung der *Union Tunisienne de Solidarité Sociale*) spielte bereits seit der Unabhängigkeit 1956 unter Präsident Bourguiba eine wichtige Rolle und wurde nach 1987 unter Präsident Ben Ali akzentuiert. Eine direkte Folge dieses Kurses war die Gründung des *Fonds de Solidarité Nationale 26-26* bzw. des *Fonds de l'Emploi 21-21* sowie der *Banque Tunisienne de Solidarité* durch Präsident Ben Ali 1993 (s.u.). Alle drei Einrichtungen bilden das „nationale Solidaritätssystem“<sup>17</sup> Tunesiens. Aber auch die Ausrichtung der Entwicklungsanstrengungen an den Regionen, die von Staatspräsident Ben Ali als „Herz des Entwicklungsprozesses“ bzw. als „aktive

---

zukünftigen Entwicklungspoles erhoben werden, was eine Reihe von Sonderentwicklungsmaßnahmen bedingt; vgl. *La Presse de Tunisie*, Tunis, 17.7.2008 (Gafsa).

<sup>16</sup> Vgl. *Le Temps*, Tunis, 5.5.2007 (Vers un « état des solidarités »).

<sup>17</sup> Vgl. die staatliche Informationsbroschüre: *Le système national de solidarité en Tunisie*, Tunis 2005, 107 S.

Entwicklungspole“ eingestuft wurden,<sup>18</sup> und die Aufwertung der Strategie der ländlichen Entwicklung sind Teil des in den Vordergrund gerückten Solidarkonzeptes.

Hierzu gehören auch die Bestrebungen, die administrative Präsenz landesweit zu verbessern. Aus diesem Grund wurden und werden im Rhythmus der Bevölkerungsentwicklung die Verwaltungseinheiten angepasst; zuletzt ordnete der Staatspräsident im November 2007 eine entsprechende Revision des Verwaltungszuschnitts an.<sup>19</sup>

Der mit diesen Maßnahmen angestrebte (und weitgehend erreichte) soziale Frieden wird folglich von Parlamentariern anlässlich der jährlichen Haushaltsberatungen im November zusammen mit der inneren Sicherheit als Hauptvoraussetzung für eine solide und nachhaltige Entwicklung angesehen.<sup>20</sup>

## 2.1. Staatsziel Regionalentwicklung

### 2.1.1. Konzeptionelles

Die Politik einer regionalen Entwicklungsförderung gehört im Prinzip seit der Unabhängigkeit Tunesiens zu jenen Bereichen, denen der Staat seine besondere Aufmerksamkeit schenkte. Im Unterschied zur Strategie der Entwicklungspole, mit der in den 1960er Jahren dieses Ziel erreicht werden sollte, wird seit den 1970er Jahren auf die Strategie einer staatlich gesteuerten regionalen Ausgleichspolitik unter Einbeziehung des Privatsektors gesetzt.

Das Staatsziel einer national gesteuerten Raumentwicklung zur Beseitigung regionaler Disparitäten wurde von Staatspräsident Ben Ali und der von ihm geführten Regierung nach dem Machtwechsel vom 7. November 1987 mit neuem Elan strategisch angegangen.<sup>21</sup> Die Entscheidung, den Staat in den Dienst der Regionalentwicklung zu stellen, umfasste neben der Integration des Regionalentwicklungszieles in einschlägige Gesetze (wie zuletzt 2007 dem Gesetz zur Wirtschaftsinitiative)<sup>22</sup> und der entsprechenden Aufgabenzuweisung an die thematisch betroffenen Ministerien (bei Steuerung durch den Präsidenten

<sup>18</sup> La Presse de Tunisie, Tunis, 30.6.2008 (Le chef de l'état: Faire de la région un pôle actif de développement).

<sup>19</sup> Réalités, Tunis, 5.11.2007 (Révision du découpage administratif).

<sup>20</sup> Vgl. La Presse de Tunisie, Tunis, 23.11.2007 (Chambre de députés: Le climat de sécurité et de paix sociale, un atout majeur pour un développement plus soutenu).

<sup>21</sup> In offiziellen Publikationen heißt es hierzu, „le développement régional est considéré comme un axe fondamental de la politique de développement économique et social, et de ce fait un choix stratégique consolidé et intensifié depuis l'événement du 7 novembre 1987“ (Ministère du Développement et de la Coopération Internationale).

<sup>22</sup> Loi Nr. 2007-69 du 27 décembre 2007 relative à l'initiative économique; dieses Gesetz, dem eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung von Chancengleichheit zukommt, betont in Art. 44 ff. die Förderung der Regionalentwicklung.

persönlich) die Gründung von spezifischen nationalen Einrichtungen und vier Regionalentwicklungsagenturen; hinzu kam die Berücksichtigung des Prinzips der sozialen Gerechtigkeit und der Regionalentwicklungsziele bei der Ausarbeitung der Entwicklungspläne (u.a. IX. Plan 1997-2001; X. Plan 2002-2006; XI. Plan 2007-2011).<sup>23</sup> So hat der im September 1998 gegründete und für die Planvorgaben zuständige *Conseil Supérieur du Développement* (CSD; Höchste Rat für Entwicklung)<sup>24</sup> unter Leitung des Premierministers explizit auf seiner zentralen Koordinationssitzung am 3. Mai 2007 als Hauptachsen des laufenden XI. Entwicklungsplanes die „Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und die Stärkung der sozialen Kohärenz“ genannt.<sup>25</sup> Die Regionen, denen zunehmend ein aktiver und auch partizipativer Part an der Entwicklung zugestanden wird,<sup>26</sup> sind deshalb im XI. Plan weitaus mehr als früher jene Einheiten im Staate, denen die Aufgabe der Dynamisierung des Entwicklungsprozesses obliegt: tunesische Analysten wie Ridha Lahmar sprechen deshalb davon, dass sich wegen der damit verbundenen Vorteile ein „Frühling der Regionalentwicklung am Horizont abzeichne“.<sup>27</sup> Ziel ist es – so das Editorial der Tageszeitung *La Presse de Tunisie* vom 13. Juni 2008 – dass „sich jede Gemeinde, jede Region, jede Stadt und jedes Dorf um die Gründung von Unternehmen und die Schaffung

---

<sup>23</sup> Vgl. die jeweiligen Kapitel (Les politiques sectorielle et sociale; La stratégie et les axes de développement régional) in den Plänen unter: [www.tunisie.com/developpement/](http://www.tunisie.com/developpement/) und [www.ministeres.tn/html/indexinsti.html](http://www.ministeres.tn/html/indexinsti.html) (Ministère du Développement et de la Coopération Internationale; Rubrik „Documentation“), vgl. auch *Le Renouveau, Tunis*, 21.2.2007 (XI<sup>ième</sup> plan: Développement régional – Consolider les fondements d’une société équilibrée et solidaire).

<sup>24</sup> Der CSD wurde mit Dekret Nr. 98-1820 vom 21.9.1998 begründet (Text im tunesischen Staatsanzeiger JORT, Nr. 78, 29.9.1998, S. 1979) und übernimmt in restrukturierter Form die Aufgaben des am 30.1.1995 begründeten *Conseil Supérieur du Plan*. Damit wurde der partizipative Ansatz gestärkt, der im Höchsten Planungsrat so nicht gegeben war, denn gemäß Art. 6 des Dekrets zum CSD sind in die Diskussion des Entwicklungsprozesses auch Parteien und Vereinigungen direkt eingebunden.

<sup>25</sup> *Réalités, Tunis*, 10.5.2007 (Examen du 11<sup>ième</sup> Plan de développement: Accélérer la croissance et renforcer la cohésion sociale); auf der Jahressitzung des Rates am 27.9.2008 in Gammarth (in Anwesenheit zahlreicher Regierungsmitglieder, Parlamentarier und Vertreter von Oppositionsparteien und nationalen Verbänden) wurden die bisher im Rahmen des XI. Entwicklungsplanes seit 2007 umgesetzten Projekte evaluiert; wegen der günstigen Rahmenbedingungen konnte eine weitgehend positive Bilanz gezogen werden; vgl. hierzu Details unter: <http://www.infotunisie.com/ouverture-des-travaux-du-conseil-superieur-du-developpement>.

<sup>26</sup> Die regionalen Entwicklungsräte (s.u.) waren 2006 in die Ausarbeitung und Beratungen des XI. Entwicklungsplanes deutlich stärker eingebunden als in früheren Fällen; vgl. auch *Le Renouveau, Tunis*, 28.7.2006 (Elaboration du XI<sup>ième</sup> plan: Les régions associées à la conception des orientations futures).

<sup>27</sup> *Réalités, Tunis*, 24.7.2008 (Convictions).

von Arbeitsplätzen bemüht“ und damit einen aktiven Beitrag zur Überwindung der regionalen Disparitäten, der „Schattenzonen“ leistet.<sup>28</sup>

Insgesamt ist festzustellen, dass sich in den tunesischen Medien die Diskussion um die Bedeutung der Regionalentwicklung für die politische Stabilität in den letzten Jahren sukzessive intensiviert hat und dabei Einzelaspekte angesprochen wurden, die die Konzeption profilierten. So wird die Auffassung vertreten, dass

- starke Regionen auch den (Zentral-)Staat stärken<sup>29</sup> und offene Proteste sowie massive Zusammenstöße mit den Sicherheitsorganen wie zuletzt 2008 in Gafsa verhindern;
- eine gute Regionalpolitik die Integration bislang vernachlässigter Landesteile in den nationalen Wirtschaftsprozess bewerkstelligen und durch die Nutzung komparativer Vorteile (Landwirtschaft; Tourismus) sogar exportwirtschaftlich bedeutsam werden könne;<sup>30</sup>
- eine Entwicklungspolitik nur dann auf lange Sicht Erfolge zu verzeichnen habe, wenn sie die Potentiale und Eigenheiten der Teilregionen eines Landes adäquat erfasse und in die Gesamtbemühungen integriere;<sup>31</sup>
- die Regionalpolitik, wenn sie denn erfolgreich sein soll, noch stärker reflektiert und wissenschaftlich untermauert werden müsse.

### 2.1.2. Die Akteure im Bereich Regionalentwicklung

#### *Präsident Ben Ali und seine Regierung*

Im präsidentialen politischen System der Republik Tunesien verfügt der Staatspräsident verfassungsgemäß über umfangreiche Kompetenzen. Zentrale Fragen der Entwicklungsplanung, der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung oder der Kampf gegen Armut und regionale Disparitäten haben deshalb auf der Arbeitsagenda von Staatspräsident Ben Ali einen hohen Stellenwert, der sich in doppelter Weise zeigt: Zum einen sind die entsprechenden Themenbereiche häufig Gegenstand von politischen Reden, und zum anderen wird die Umsetzung der im Regierungsprogramm festgeschriebenen Zielvorstellungen/Konzepte und Projekte persönlich verfolgt, d.h. in regelmäßigen Abständen mit dem Premierminister und/oder den betroffenen Ressortministern getagt oder vor Ort auf Inspektionsreisen der Stand der Entwicklung persönlich in Augenschein genommen.

*Staatspräsident Ben Ali:* Seit dem Machtwechsel am 7. November 1987 läßt sich in den tunesischen Medien verfolgen, welchen entwicklungsrelevanten Teilaspekten Staatspräsi-

---

<sup>28</sup> La Presse de Tunisie, Tunis, 13.6.2008 (Prospérité et progrès pour tous).

<sup>29</sup> L'Expression, Tunis, 20.6.2008 (Des régions actives, un état fort).

<sup>30</sup> Details und finanzielle Kalkulationen in: La Presse de Tunisie, Tunis, 4.9.2007 (Développement: La région, un vecteur de l'exportation).

<sup>31</sup> La Presse de Tunisie, Tunis, 21.6.2008 (Le génie propre de chaque région).

dent Ben Ali Aufmerksamkeit geschenkt hat, wobei es insbesondere die Tagungen des Ministerrates waren, auf denen entsprechende Gesetze (zur Beratung im Parlament) oder exekutive Präsidialdekrete verabschiedet bzw. erlassen wurden. Dieses permanente Monitoring („suivi présidentiel“) der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, das der Auffassung Ben Alis entspringt, dass Reformen nur durch kontinuierliche Arbeit und bei ständiger Kontrolle zum Erfolg geführt werden können,<sup>32</sup> erlaubt es auch, auf unvorhergesehene Entwicklungen schnell zu reagieren und Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Zuletzt war dies im Zusammenhang mit den Unruhen in Gafsa der Fall, wo vom Präsidenten umgehend ein Sachstandsbericht in den Ministerien abgefragt wurde, um dann mit personellen Entscheidungen<sup>33</sup> und spezifischen Maßnahmen die Lage vor Ort zu beruhigen und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Besserung der Situation zu schaffen.<sup>34</sup> Allein in den letzten Monaten gab es so u.a. Sitzungen des Präsidenten (Auswahl)

- mit dem Innenminister und den Gouverneuren (20./21. Januar 2008); Hinweis, dass die Entwicklung der Regionen eine überwältigende Rolle („rôle primordial“) für die langfristige und nachhaltige Entwicklung Tunesiens spielen;
- mit dem Ministerrat (1. Februar 2008) zur Situation im Bereich der Industrieförderzonen;
- mit dem Ministerrat (11. April 2008) zur Verbesserung der Wohnraumbedingungen in sogenannten Quartiers populaires;
- mit dem Innenminister (15. Mai 2008) zur Dynamisierung der Arbeit der regionalen Entwicklungsräte (Stärkung der regionalen Partizipation);
- mit dem Ministerrat (12. Juni 2008) zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten in den prioritären Delegationen und der Optimierung der Regionalentwicklung;
- mit den Gouverneuren auf einer Sondersitzung in Gafsa am 16. Juli 2008 zur Strategie der Bekämpfung regionaler Disparitäten (wichtige Rede Ben Alis);<sup>35</sup>
- mit dem Premierminister am 11. August 2008 zur zügigen Umsetzung bzw. Korrektur von Stadtentwicklungsplänen;
- mit den Gouverneuren (4./5. September 2008) zur Erhöhung und Diversifizierung von Investitionen in den Regionen („Développer, diversifier et enrichir les investissement dans les régions“);

---

<sup>32</sup> Dazu gibt es eine Reihe von Aussagen; vgl. zuletzt seine Rede vor dem RCD-Zentralkomitee (Tagung 15.-17.7.2008), in: Réalités, Tunis, 24.7.2008 (La réforme est un oeuvre continue).

<sup>33</sup> Hierzu zählte die Ablösung des Generaldirektors der *Compagnie des Phosphates de Gafsa*, die Ablösung des Gouverneurs des Gouvernorats Gafsa im Juni 2008 und die Einsetzung eines neuen Staatssekretärs für Jugend im September 2008.

<sup>34</sup> Vgl. die Beschlüsse zu Gafsa anlässlich der Tagung des Ministerrats am 6.9.2008; Details in: Réalités, Tunis, 13.9.2008 (Conseil ministériel consacré au processus de développement dans le gouvernorat de Gafsa).

<sup>35</sup> Vgl. Text der Rede unter: [www.infotunisie.com](http://www.infotunisie.com) (16.7.2008).

- mit dem Industrieminister (9. September 2008) zur Verbesserung des Investitionsklimas in den *Zones de développement régional*;
- mit dem Premierminister (15. September 2008) zum Instrumentarium der Arbeitsplatzförderung und der Stimulierung von Auslandsinvestitionen (Umsetzung der Dekrete vom 3. Juli 2008);
- mit dem Innenminister zur Verbesserung der lokalen Verwaltungsstruktur (19. September 2008);
- mit dem Transportminister (25. September 2008) über den Fortgang der großen Verkehrsinfrastrukturprojekte);
- mit dem Premierminister (30. September 2008) über den Stand des Programmes zur Verbesserung der Wohnbedingungen in den *Quartiers populaires*.

Mit diesem direkten Engagement versucht der Staatspräsident jene Bedingungen zu schaffen, die es erlauben, die Regionen über einen angepassten gesetzlichen Rahmen, Sonderentwicklungsmaßnahmen und massive Investitionen im Infrastrukturbereich (vor allem Straßen/Autobahnen) *mittelfristig* effizient in die territoriale Gesamtentwicklung einzugliedern.

*Ministerien:* Von den derzeit 25 Ministerien<sup>36</sup> sind rund elf Ministerien konkret mit Fragen der binnenorientierten Wirtschafts- und Sozialentwicklung einschließlich der Schaffung von Arbeitsplätzen beschäftigt; mit den diversen Aspekten der Raumordnungspolitik und Regionalentwicklung im engeren Sinne sind indes nur drei Ministerien befasst. Diese Ministerien, deren Aktivitäten über den regulären Staatshaushalt und die finanziellen Bereitstellungen im Rahmen der jeweils fünfjährigen Entwicklungspläne (s.o.) finanziert werden, sind das Ministerium für Inneres und Lokalentwicklung, das Ministerium für Entwicklung und internationale Kooperation und das Ministerium für Ausrüstung, Wohnungsbau und Raumordnung:

*Ministerium für Inneres und Lokalentwicklung:* Das *Ministère de l'Intérieur et du Développement Local* (MIDL) ist auf der Basis des Organisationsdekrets vom 1. April 1991 (Dekret Nr. 91-543) jenseits seiner Funktion zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung (als Grundvoraussetzung für erfolgreiche Entwicklung)<sup>37</sup> und der Zuständigkeit für die *Sûreté Nationale* und *Garde Nationale* nicht nur für die Funktions-

---

<sup>36</sup> Vgl. Details zu den Ministerien unter: [www.ministeres.tn/html/indexinsti.html](http://www.ministeres.tn/html/indexinsti.html).

<sup>37</sup> Wegen der Anfälligkeit des für die tunesische Volkswirtschaft bedeutenden Tourismussektors für Sicherheitsdefizite (durch Rückgang von Touristen) – wie zuletzt im April 2002 bei dem Terroranschlag auf der Insel Djerba deutlich geworden ist – hat die Aufrechterhaltung der Sicherheit in Tunesien einen hohen Stellenwert; entsprechend argumentiert auch der Innenminister bei den jährlichen Etatberatungen; vgl. z.B. seine Argumentation vom November 2007 in: *Le Temps*, Tunis, 28.11.2007 (Complémentarité entre le climat de sécurité et de stabilité et l'évolution du processus du développement).

fähigkeit der Verwaltungsapparate in den Gouvernoraten, Delegationen, städtischen und ländlichen Gemeinden verantwortlich, sondern im Rahmen der ministeriellen Generaldirektion für regionale Angelegenheiten auch für die Partizipationsorgane (Regionale Entwicklungsräte; Sektorkomitees; s.u.), interregionale Anpassungsprozesse und die internationale Kooperation der Regionen<sup>38</sup> zuständig.

*Ministerium für Entwicklung und internationale Kooperation:* Das *Ministère du Développement et de la Coopération Internationale* (MDCI) ist ein zentrales Ministerium; es übernahm die Zuständigkeit der Regionalentwicklung vom 1995 aufgelösten Ministerium für Planung/Regionalentwicklung.<sup>39</sup> Gemäß dem auch heute noch im wesentlichen gültigen ersten Organisationsdekret des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung (Dekret Nr. 96-270 vom 14. Februar 1996), das aus zwölf Hauptabteilungen (Generaldirektionen) besteht, hat die eigens für Regionalentwicklung zuständige Generaldirektion folgende Aufgaben:

- Ausarbeitung der im Bereich Regionalentwicklung zu verfolgenden Strategie und Kontrolle der Umsetzung in Kooperation mit den regionalen Entwicklungsräten;
- Sammlung der statistischen Daten zu den Regionen (statistische Erhebung der Entwicklung der regionalen Disparitäten);
- Gründung und Steuerung derjenigen Organe (Sonderentwicklungsagenturen), mit denen die regionale Entwicklungsstrategie umgesetzt werden soll;
- Koordination der verschiedenen regionalen Entwicklungsprogramme;
- Erstellung eines jährlichen Berichts zum Stand der Regionalentwicklung für die Regierung.

Die gegenwärtige Hauptaufgabe der Generaldirektion für Regionalentwicklung besteht nach Angaben einer internen Positionsbeschreibung<sup>40</sup> darin, zusammen mit anderen Ministerien in den Bereichen Arbeitsplatzförderung, Stärkung privater Wirtschaftsinitiativen und Förderung von Investitionen (aus dem In- und Ausland) aktiv zu werden, um das nationale Ziel der Schaffung von *landesweit* 14.000 neuen Arbeitsplätzen pro Jahr zu erreichen.

---

<sup>38</sup> Im Rahmen der „Dezentralisierten internationalen Kooperation“ („Coopération internationale décentralisée“) gibt es z.B. seit 20 Jahren eine Kooperation zwischen dem Gouvernorat Gabès und dem französischen Côtes d’Armor; ein weiteres Beispiel ist die Kooperation des Gouvernorats Médenine mit dem französischen Departement Hérault.

<sup>39</sup> Zur Geschichte der Regionalentwicklung in Tunesien vgl. den vom Ministerium für Entwicklung und internationale Kooperation 2006 aus Anlass des 50jährigen Jahrestages der Unabhängigkeit herausgegebenen Band *al-dhikra al-khamsun lil-istiqlal: al-tanmiya al-jihawi 1956-2006*.

<sup>40</sup> Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI): *Le développement régional en Tunisie*, Tunis, o.J. (2007), 4 S.

*Ministerium für Ausrüstung, Wohnungsbau und Raumordnung:* Das *Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire* (MEHAT) ist – wie bereits der Name ausdrückt – für drei große Aufgabenbereiche zuständig. Im Bereich *Ausrüstung* geht es dabei primär um den landesweiten und den wirtschaftlichen Erfordernissen angepassten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Straße; Wasser; Luft), der in Kooperation mit dem Transportministerium erfolgt und zugleich die Maßgaben der Raumentwicklung berücksichtigt; im Bereich *Wohnungsbau/Stadtplanung* geht es u.a. um die Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Förderung des Wohnungsbaus sowie die Unterstützung der Städte und Gemeinden bei der Aufstellung und Umsetzung der Stadtentwicklungspläne; im Bereich *Raumordnung* obliegt dem Ministerium in Abstimmung mit anderen betroffenen Ministerien die Entwicklung des nationalen und der regionalen Raumentwicklungspläne einschließlich der dazu notwendigen Studien sowie die Überwachung ihrer Umsetzung. Zur Durchführung ihrer Aufgaben verfügt das Ministerium über 16 spezialisierte Sondereinrichtungen, darunter das *Office de la Topographie et de la Cartographie*, die in die Planung der städtischen Großprojekte involvierte *Agence d'Urbanisme du Grand Tunis* und die *Société de Promotion du Lac de Tunis*.

*Sonderagenturen zur Regionalentwicklung:* Für die operative Umsetzung der regionalpolitischen Entwicklungsambitionen der Regierung hat das zuständige Ministerium für Entwicklung und internationale Kooperation unter seiner Aufsicht vier das ganze Staatsterritorium (vgl. Karte im Anhang) abdeckende Sonderentwicklungsagenturen geschaffen,<sup>41</sup> deren Arbeit von der dafür zuständigen ministeriellen Generaldirektion für Regionalentwicklung gesteuert und kontrolliert wird. Diese *Sonderentwicklungsagenturen*, deren Aufgaben laut Gründungsgesetz identisch sind,<sup>42</sup> die sich aber hinsichtlich der angewandten Instrumente in Abhängigkeit von den regionalen Besonderheiten und Entwicklungsniveaus unterscheiden, sind für genau umrissene Gebiete zuständig. Die territoriale Zuständigkeit folgt dem von der Regierung verfolgten und zugrundeliegenden Konzept der fünf wirtschaftlichen Entwicklungszonen (definiert als territoriale

---

<sup>41</sup> Neben den vier auf die Regionalentwicklung spezialisierten Agenturen gibt es noch weitere Einrichtungen des Ministeriums, die die Wirtschaftsentwicklung Tunesiens unterstützen sollen; die wichtigste ist hierbei die *Foreign Investment Promotion Agency* (FIPA). Die Arbeit des MDCI wird durch Einrichtungen anderer Ministerien wie das *Observatoire National de l'Agriculture* ([www.onagri.nat.tn](http://www.onagri.nat.tn)) unterstützt.

<sup>42</sup> Jede Regionalentwicklungsagentur hat Aufgaben mit Bezug zur nationalen Ebene (Studien; Evaluierung der Umsetzung nationaler Vorgaben; Abstimmungsaufgaben) und regionalen Ebene (Unterstützung der regionalen Entwicklungsräte; Aufstellung der Aktionspläne für jedes Gouvernorat; Erstellung von Regionalstudien; Identifizierung von erfolgversprechenden privaten Investitionsmöglichkeiten usw.).

Teileinheiten zur operativen Umsetzung der sozioökonomischen Entwicklungsziele),<sup>43</sup> das folgende Gliederung aufweist:

- *Entwicklungszone Nord-West* (7 Gouvernorate)<sup>44</sup>  
Diese gebirgige und landwirtschaftlich geprägte Entwicklungszone („Kornkammerfunktion“; Zuckerrübenproduktion bei Béja) ist nicht zuletzt wegen der schlechten Verkehrserschließung ohne industrielle Investitionen geblieben mit der Folge erhöhter Arbeitslosigkeit; der Bau u.a. der transmaghrebinischen Autobahn wird diese Abschottung aufheben und die Errichtung von Industriezonen, neuen Ausbildungspolen und die Förderung des Tourismus (Wander-, Golftourismus)<sup>45</sup> versprechen mittelfristig einen beträchtlichen Aufschwung („Le décollage“).
- *Entwicklungszone Nord-Ost* (4 Gouvernorate)  
Diese Entwicklungszone (7,6 % des Staatsterritoriums; knapp 37 % der Gesamtbevölkerung) ist die am dichtesten bevölkerte und durch den wirtschaftlich dominanten Grossraum Tunis geprägt; die Zone ist besonders mit Urbanisierungsproblemen konfrontiert (Wohnraumangel; Infrastrukturdefizite; Umweltverschmutzung; Kriminalität); die anhaltende Urbanisierung geht seit Jahren auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche, ein Phänomen, das bereits 1993 thematisiert und kritisiert wurde;<sup>46</sup> wegen der Hauptstadtfunktion von Tunis sind die Infrastrukturinvestitionen in der Zone trotz des Bekenntnisses der Regierung zur ausgewogenen Regionalentwicklung privilegiert.
- *Entwicklungszone Zentrum-West* (3 Gouvernorate)  
Die landwirtschaftlich geprägte Entwicklungszone Zentrum-West (1,9 Mio. ha Agrarfläche; bedeutend u.a. die Halfagrasproduktion) galt bislang als Armenhaus Tunesiens, hat aber trotz vieler Restprobleme in den letzten Jahren dank der staatlichen Hilfsmaßnahmen für die „prioritären Delegationen“ (viele neue Bildungseinrichtungen; Tourismusausbau u.a. durch bessere Pflege der zahlreichen Antikenstätten; Erschliessung des höchsten Berges Tunesiens, des Djebel Chambi) deutliche Entwicklungsfortschritte gemacht.
- *Entwicklungszone Zentrum-Ost* (4 Gouvernorate)  
Diese hauptsächlich durch den mittleren Teil des Litoral gebildete Zone zählt neben dem Grossraum Tunis traditionell zu den am besten entwickelten Regionen Tunesiens und ist sowohl agrarisch (wie z.B. das Umland von Sfax oder Sousse mit seinen Oliven- und Agrumenkulturen) als auch industriell geprägt, vor allem aber durch die Touristendestinationen von Sousse über Monastir bis Mahdia eine wichtige Devisen erlösende Wirtschaftsregion; der Umweltschutz spielt deshalb eine zunehmend grössere Rolle. Neue Grossprojekte wie der internationale Großflughafen Enfidha sowie der benachbarte gleichlautende Tiefseehafen werden die Entwicklungszone weiter stärken.

---

<sup>43</sup> Teilweise wird auch von sieben Entwicklungszonen gesprochen; in diesem Fall wird Groß-Tunis, das allein 32 % aller Wirtschaftsaktivitäten auf seinem Territorium konzentriert, aus der Zone Nord-Ost herausgelöst und als eigenständige Entwicklungszone gezählt; zum anderen wird die gebietsmäßig große Entwicklungszone Süd in manchen Dokumenten in Süd-West (Gouvernorate Gafsa, Tozeur) und Süd-Ost (Gouvernorate Gabès, Médenine, Kébili, Tataouine) geteilt.

<sup>44</sup> Vgl. als Überblick zu den sozioökonomischen Hauptcharakteristika jeder Entwicklungszone das Dossier in: Jeune Afrique, Paris, 30.9.2007 (Tunesie: Des régions dans tous leurs états) sowie ebenda, 12.8.2007 (Tunesie: Des régions au diapason).

<sup>45</sup> Die ökologisch wertvolle Insel Zembra soll so z.B. durch „Bio-Tourismus“ erschlossen werden; vgl. New African, London/Accra, Juni-August 2008 (Zembra – toutes voiles dehors).

<sup>46</sup> Vgl. Studientage der Stadt Tunis und der Raumplanungsbehörde am 12./13.2.1993: „Pression urbaine sur les terres agricoles dans le Grand Tunis“ (Arbeitspapier von Lotfi Maslah), 1993, 16 Seiten mit Karten.

- *Entwicklungszone Süd* (6 Gouvernorate)  
Diese Entwicklungszone ist wegen der großen Fläche (58,4 %), aber geringen Bevölkerung (14,9 %) das Gegenstück zur Zone Nord-Ost. Sie bleibt wie die Zone Zentrum-West auch in Zukunft eine Problemregion; eine Ausnahme sind die touristischen Entwicklungspole (Insel Djerba und Zarzis sowie in geringerem Maße Tozeur/Nefta), die industriellen Potentiale von Gabès und der Phosphatabbauregion Gafsa. Die saharisch geprägte Region ist unterentwickelt und bedarf der besonderen Förderung (im Rahmen eines eigenen derzeit entwickelten *Plan de Développement du Sahara*),<sup>47</sup> nicht zuletzt um die Entstehung von Protestbewegungen (wie Ende der 1970er und in den 1980er Jahren sowie in Gafsa 2008) zu vermeiden.

Mit den Sonderentwicklungsagenturen soll den in ihrer Ausstattung und Bedürfnissen unterschiedlichen Regionen Rechnung getragen werden und die für ihre Entwicklung optimalste Strategie formuliert und umgesetzt werden. Hauptziel ist dabei, die Attraktionskraft des Großraumes Tunis<sup>48</sup> für Investitionen durch Schaffung günstiger Bedingungen in den anderen Entwicklungszonen zu relativieren und Investitionen auch in diese zu leiten. In Teilbereichen wie der Textil- oder Kabelproduktion ist dies schon sehr erfolgreich verlaufen, weil insbesondere internationale Unternehmen sich dank entsprechender Vergünstigungen in Béja, Jendouba, Le Kef, Kasserine, Kairouan oder Siliana niedergelassen haben.<sup>49</sup>

Die mit der Regionalförderung befassten *Sonderentwicklungsagenturen* sind:

Das *Commissariat Général au Développement Régional* (CGDR)

Das Allgemeine Commissariat für Regionalentwicklung CGDR mit Sitz in Tunis<sup>50</sup> wurde wie die anderen drei Regionalentwicklungsagenturen im Juli 1994 per Gesetz (Gesetze Nr. 94-82 bis Nr. 94-85 vom 18. Juli 1994) begründet und ist für die elf in der Küstenzone gelegenen Gouvernorate Tunis, Ariana, La Manouba, Ben Arous, Bizerte (Entwicklungszone Nord-Ost) bzw. Nabeul, Zaghuan, Sousse, Monastir, Mahdia und Sfax (Entwicklungszone Zentrum-Ost) zuständig; allerdings hat das CGDR als Besonderheit weitere zusätzliche Aufgaben auf nationalem Niveau wie die Zuständigkeit für die Um-

<sup>47</sup> Vgl. infotunisie, 28.7.2008 (Le Sud-ouest, une région économique à promouvoir); bereits im Januar 2008 hat Präsident Ben Ali anlässlich einer Ministerratstagung zur Entwicklungsstrategie der saharischen Gebiete Tunesiens diverse Fördermaßnahmen angeordnet; vgl. La Presse de Tunisie, Tunis, 12.1.2008 (Impulser davantage la dynamique de développement dans les zones sahariennes); Réalités, Tunis, 10.1.2008 (Stratégie de développement du Sahara).

<sup>48</sup> Das Gouvernorat Tunis verfügt nach offiziellen Angaben vom August 2006 allein über 1.300 Industrieunternehmen, davon 254, die exportorientiert sind.

<sup>49</sup> Beispiel vgl. Réalités, Tunis, 16.10.2008 (Développement régional: Les investisseurs étrangers s'orientent vers les régions intérieures); zu den dezentralen Investitionen in der Kabelindustrie vgl. infotunisie, 27.9.2008 (La Tunisie pole d'attraction des IDE).

<sup>50</sup> Vgl. die Website der Agentur [www.cgdr.nat.tn](http://www.cgdr.nat.tn); das neue CGDR hatte eine Vorläuferin gleichen Namens, das bereits mit ähnlicher Aufgabenstellung im August 1981 (Gesetz Nr. 81-77) gegründet wurde.

setzung des *Programme de Développement Rural Intégré* (PDRI) und des *Programme de Développement Urbain Intégré* (PDUI) übertragen bekommen.<sup>51</sup> Das CGDR hat für jede der beiden Entwicklungszonen und für jeden Sektor (Landwirtschaft; Industrie; Tourismus usw.) Spezialstudien angefertigt, die Grundlage der auf die Region abgestellten Arbeitsziele des CGDR sind. Über die sozioökonomische Situation in jedem Gouvernorat und die dort im Rahmen des X. Entwicklungsplanes umgesetzten Projekte informieren spezielle Seiten auf der Website des CGDR. Die potentiellen Investoren zur Verfügung gestellten Informationen und Studien sind als vorbildlich zu bezeichnen.

#### *Office de Développement du Nord Ouest (ODNO)*

Das Büro für Entwicklung der Region Nord-West ODNO mit Sitz in Siliana<sup>52</sup> ist für die vier nordwestlichen Gouvernorate Siliana, Le Kef, Béja und Jendouba zuständig;<sup>53</sup> die Agentur, deren internes Statut mit Dekret Nr. 98-420 vom 18. Februar 1998 geregelt wurde, arbeitet nach demselben Schema wie das CGDR und stellt auf seiner Website umfangreiches Dokumentations- und Informationsmaterial zur Verfügung.

#### *Office de Développement du Centre Ouest (ODCO)*

Das Büro für Entwicklung der Region Zentrum-West ODCO hat seinen Verwaltungssitz in Kasserine und ist für die drei zentralwestlichen ruralen Gouvernorate Kasserine, Kairouan und Sidi Bouzid zuständig; genauso wie die Entwicklungszone Süd gilt die Entwicklungszone Zentrum-West im Verhältnis zur Küstenzone als arm, finden sich doch 34 der insgesamt 36 Delegationen der drei Gouvernorate auf der Liste der „prioritären Delegationen“ mit hohem entwicklungspolitischen Interventionsbedarf. Die Arbeit des ODCO unterscheidet sich von der des CGDR durch den höheren Stellenwert, den die Landwirtschaft und das Handwerk einnimmt. Allerdings haben auch die Investitionsfördermaßnahmen beachtliche Erfolge gezeitigt; so hat das italienische Textilunternehmen Benetton nicht zuletzt dank der Unterstützung des Gouvernorats (u.a. Bereitstellung von Flächen in der Industriezone Kasserine) seit 2006 rund 40 Partnerschaftsunternehmen mit der Pro-

---

<sup>51</sup> Daneben existiert im Zuständigkeitsbereich des CGDR eine beim MEHAT angedockte *Agence de Protection et de l'Aménagement du Littoral* (APAL), deren Aufgaben aber eher im Bereich Küstenschutz und Umweltschutz denn in Planungs- und Steuerungsaufgaben liegen.

<sup>52</sup> Vgl. die Website der Agentur unter: [www.odno.nat.tn](http://www.odno.nat.tn).

<sup>53</sup> Nicht weiter eingegangen wird an dieser Stelle auf das *Office de Développement Sylvio-Pastoral du Nord-Ouest*, das 1981 gegründet wurde und als sektorspezifische Vorläuferorganisation mit Schwerpunkt auf der Förderung ruraler Gemeinden in den Gebirgsregionen Nordwesttunesiens gelten kann; vgl. Khlij, Said: *Le développement rural durable: Cas du nord-ouest de la Tunisie*, unter: <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a54/04400018.pdf>.

duktion von Kleidung beauftragt und damit in einer Region mit offiziell 26 % Arbeitslosigkeit mehrere Tausend neue Arbeitsplätze geschaffen mit der Folge, dass inzwischen junge qualifizierte Arbeitskräfte aus der Region, die ihr Glück in der Küstenzone versuchten, wieder zurückgekehrt sind.<sup>54</sup>

#### *Office de Développement du Sud (ODS)*

Das Büro für Südentwicklung ODS mit Sitz in Médenine,<sup>55</sup> das in der Tradition einer ersten 1983 gegründeten Einrichtung gleichen Namens und gleicher Aufgabenstellung steht, ist für die sechs südlichen Gouvernorate Gafsa, Tozeur, Kébili, Gabès, Médenine und Tataouine verantwortlich und ist damit die Entwicklungsagentur, die das größte und weitgehend aride/saharische Territorium abdeckt; 38 der insgesamt 48 Delegationen, die das ODS umfasst, gehören der Liste der „prioritären Delegationen“ an. Die klimatischen Bedingungen und die großen Entfernungen zur dominierenden Küstenzone (Groß-Tunis; Zentrum-Ost) stellen für die Arbeit des ODS eine zusätzliche Herausforderung dar. Über die laufenden Aktivitäten des ODS und die im Rahmen des XI. Entwicklungsplanes vorgesehenen Projekte sowie die sozioökonomische Lage in den einzelnen Gouvernoraten inklusive Kartenmaterial informiert wie im Falle der anderen Entwicklungsagenturen die Website des ODS.

#### *2.1.3. Partizipationsstrukturen*

Die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung an der Formulierung der sozioökonomischen Entwicklungsziele sind zwar nicht ausgeprägt, aber immerhin existent, weil gegenwärtig die Tendenz zunimmt, die Bevölkerung im Vorfeld der Formulierung von Regionalentwicklungszielen stärker einzubeziehen. Diese Mitwirkung ist formal mittels der regionalen und lokalen Entwicklungsräte sowie der *Associations de Développement* möglich. Auf nationaler Ebene ist der partizipative Ansatz im Rahmen des *Conseil Supérieur du Développement* gewährleistet (s.o.).

Insbesondere der in jedem Gouvernorat existierende und vom Gouverneur persönlich geleitete *Conseil Régional de Développement* (Regionaler Entwicklungsrat), dem neben dem Generalsekretär des Gouvernorats die Präsidenten der sieben ministeriellen Sektorkommissionen auf Gouvernoratsebene (Finanzen; Wirtschaft; Landwirtschaft; Ausrüstung und Stadtplanung; Soziales, Gesundheit und Umwelt; Erziehung; Kultur und Ju-

---

<sup>54</sup> Jeune Afrique, Paris, 21.9.2008 (Emploi: Kasserine fait sa révolution avec Benetton).

<sup>55</sup> Vgl. die Website der Agentur unter: [www.ods.nat.tn](http://www.ods.nat.tn).

gend; Kooperation)<sup>56</sup> angehören, sucht zunehmend die Bevölkerung einzubinden<sup>57</sup> und auch die Transparenz zu erhöhen.<sup>58</sup> Wurden bis vor zwei/drei Jahren die Regionalentwicklungsziele überwiegend im MDCI in Tunis formuliert und zur Umsetzung in die Räte weitergegeben, so ist nach Angaben eines Abteilungsleiters aus dem MDCI<sup>59</sup> inzwischen im Rahmen der Umsetzung des XI. Entwicklungsplanes ein Kooperationsprozess in Gang gekommen. Dieser Kooperationsprozess sieht vor, dass jeder Regionalrat für die entsprechenden sektoralen Bereiche (Projekt-)Vorschläge macht, die dann im Ministerium zusammengeführt und nach Abgleich mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln und unter Beachtung allgemeiner Ziele (Priorität für arme Delegationen) in ein kohärentes Gesamtregionalprogramm gebracht werden. Diese Projektvorschläge pro Gouvernorat werden auf speziellen Sitzungen in drei Teilkommissionen,<sup>60</sup> an denen neben den Mitgliedern des Regionalrats Bürgermeister, Delegierte und technisches Personal teilnehmen (Teilnehmerzahl insgesamt ca. 50-80), diskutiert und verabschiedet. Projekte, die vom MDCI akzeptiert werden, gehen direkt in die Jahresentwicklungsplanung ein; Projekte, bei denen es Meinungsverschiedenheiten gibt, werden der Regierung zur Entscheidung weitergeleitet.

Diese partizipative Entscheidungsfindung, deren Stärkung bei den Etatberatungen für 2008 im November 2007 im Parlament u.a. von Habib Belgacem angemahnt wurde und seither mehrfach Gegenstand von Beratungen zwischen Staatspräsident Ben Ali und Innenminister Belhaj Kacem war, wiederholt sich auf der nachgeordneten Ebene der Delegationen, wo die entsprechenden lokalen Entwicklungsräte (Conseil Local de Développement) aktiv werden. In die Diskussionsprozesse sowohl auf der Ebene der Delegation als auch der Region sind die „Entwicklungsvereinigungen“ eingeschaltet, in denen sich auf der Basis des gültigen Vereinsgesetzes sozial engagierte Tunesier zusammengeschlossen haben. Diese *Associations de Développement* werden nach entsprechender spezieller Prüfung Teil des „Systems der nationalen Solidaritäten“ und sind berechtigt, Gelder der *Banque Tunisienne de Solidarité* als Mikrokredite vorrangig an jüngere Erwachsene zu

---

<sup>56</sup> Derzeit sind zusätzlich zwei neue Kommissionen in Planung (1. Investitionen und Beschäftigung; 2. nachhaltige Entwicklung).

<sup>57</sup> Dies wird offiziell als „Konsolidierung der Fundamente der lokalen Demokratie“ gewertet.

<sup>58</sup> Über Tagungen der Regionalräte wird deshalb in den Medien deutlich mehr berichtet als zuvor. Beispielhaft sei hingewiesen auf die Tagung des Regionalrates Nabeul am 27.7.2008 (ausführlicher Bericht in La Presse de Tunisie, Tunis, 28.7.2008) oder des Regionalrates Béja am 27.9.2008 (Bericht in La Presse de Tunisie, 29.9.2008).

<sup>59</sup> Gespräch der Autorin im Juni 2008.

<sup>60</sup> Bezeichnung: 1. Basisinfrastruktur; 2. Produktivsektor; 3. menschliche Entwicklung.

vergeben.<sup>61</sup> Wegen der innovativen Pionierrolle bei der Vergabe von Mikrokrediten als Instrument zur Integration von Arbeitssuchenden in den Wirtschaftsprozess erhielt die *Association de Développement* von Souk El Ahad im Juni 2008 sogar einen Preis des Staatspräsidenten.<sup>62</sup>

#### 2.1.4. Urbane Großprojekte

Die landesweite staatliche Förderung der fünf Entwicklungszonen wird durch eine Strategie urbaner Großprojekte ergänzt, mit denen insbesondere die Metropolregion Groß-Tunis,<sup>63</sup> aber auch die sekundäre Metropole Sfax u.a. in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur (z.B. Schnellstraßen; Nahverkehr), Veranstaltungskomplexe (Stadien; Kulturzentren, Luxushotels) oder Parks/Uferpromenaden ausgebaut werden sollen, um internationale Ambitionen (Ausrichtung internationaler Messen und Kongresse; sportliche und kulturelle Großveranstaltungen) realisieren zu helfen.

Speziell die zentral im Mittelmeerraum liegende Hauptstadt Tunis soll nach der Vision der Staatsführung auf diese Weise zu einem regionalen Wirtschafts- und Dienstleistungszentrum aufsteigen. Der Staatspräsident hat eigens zu diesem Zweck Anfang 2008 eine an die Präsidentschaft angegliederte *Commission Supérieure des Grands Projets* (CSGP; Höchste Kommission für Großprojekte) gegründet, deren Aufgabe es ist, die diversen Projekte in der Planungs- und Entscheidungsphase politisch zu begleiten und zu koordinieren, sprich das zugrundegelegte Gesamtkonzept einer homogenen Infrastrukturentwicklung einzuhalten.<sup>64</sup> Beispielhaft aus der Fülle solcher urbaner Großprojekte seien im folgenden vier genannt:

- *Tunis/Die Stadt des Sports*: Dieses im Mai 2008 begonnene Projekt (Bauzeit: rund 10 Jahre), das von der emiratischen Bukhatir-Gruppe finanziert wird (6,5 Mrd. TD) und im nördlichen Bereich des Lac du Tunis liegt, soll die infrastrukturelle Ausstattung der Hauptstadt mit

---

<sup>61</sup> Zu den Detail und gesetzlichen Grundlagen vgl. *Micro-crédits accordés par les associations* vgl. [www.tunisie.com/economie/Microcredit.html](http://www.tunisie.com/economie/Microcredit.html).

<sup>62</sup> Vgl. als Hintergrund das ausführliche Dossier in: *Le Renouveau, Tunis*, 20.6.2008 (Les nouveaux modes d'engagement).

<sup>63</sup> Vgl. Barthel, Pierre-Arnaud: *Tunisie en projet(s). La fabrique d'une métropole au bord de l'eau*, Rennes 2006 sowie *Ville de Tunis: Stratégie de développement de la ville de Tunis* (Schéma directeur), unter: [www.commune-tunis.gov.tn/fr/environnement\\_devdurable\\_sdvt.htm](http://www.commune-tunis.gov.tn/fr/environnement_devdurable_sdvt.htm).

<sup>64</sup> Erster Präsident der CSGP war bis zur Kabinettsumbildung am 29.8.2008 Slim Tlatli, der zum Minister für Beschäftigung ernannt wurde; Nachfolger wurde Foued Daghfous, der sich durch die Umsetzung des Touristenkomplexes Port El Kantoui einen Namen machte und (wirtschaftlicher) Hauptberater von Staatspräsident Ben Ali ist. Dieser läßt sich laufend über den Fortgang der Projekte Bericht erstatten. Vgl. Dossier in *New African*, London/Accra, Juni-August 2008 (Vision du future. Interview avec Slim Tlatli).

Sporteinrichtungen abschließen; auf 255 ha sollen ausgedehnte olympiataugliche Sportstätten sowie umfangreiche Wohnareale entstehen.<sup>65</sup>

- *Tunis/Die Stadt der Kultur*: Der im Stadtzentrum auf 9 ha errichtete architektonisch anspruchsvolle Kulturkomplex mit Oper (1.800 Plätze), Theater, Musik- und Filmstudios, Medienbibliothek usw. ist seit 2006 im Bau und wird nach seiner Fertigstellung (2010) der größte Kulturkomplex ganz Afrikas sein; die Baukosten in Höhe von mindestens 75 Mio. TD stammen aus dem Staatshaushalt.
- *Tunis/City of the Century (teilweise auch: Cité „Porte de la Méditerranée“)*: Das sich am südlichen Rand des Lac de Tunis auf rund 830 ha erstreckende Stadtentwicklungsprojekt wurde im August 2007 begonnen; innerhalb von 10-15 Jahren will dort die Dubai Holding rund 14 Mrd. \$ in Hochhäuser, 14 Luxushotels, Banken, Wohnanlagen und eine 14 km lange Marina investieren; Ziel ist u.a. die Ansiedelung von 2.500 Firmen und die Schaffung von mindestens 100.000 Arbeitsplätzen.<sup>66</sup>
- *Sfax/Taparura-Projekt*: Das schon seit mehreren Jahren diskutierte Taparura-Projekt wurde anlässlich einer Arbeitssitzung von Staatspräsident Ben Ali mit dem regionalen Entwicklungsrat von Sfax am 27. August 2007 im Rahmen von weiteren Projektentscheidungen beschlossen; das Projekt sieht die Schließung stadtnaher Industriebetriebe und die Transformation des Areals in eine Hotel- und Touristenzone mit hohem Freizeitwert auch für die lokale Bevölkerung vor. Die Kosten des Projekts belaufen sich derzeit auf über 160 Mio. TD.<sup>67</sup>

Es sind Projekte dieser Art, die Tunesien von der deutlich langsameren oder weniger profilierten Entwicklung in den anderen nordafrikanischen Staaten unterscheiden und auf der Basis der bereits heute sichtbaren Erfolge das Land mittelfristig am engsten an das Entwicklungsniveau der nördlichen Mittelmeeranrainer heranführen können.

#### 2.1.5. Sektormaßnahmen

Die Politik der ausbalancierten regionalen Entwicklung wird zwar vom Ministerium für Entwicklung und internationale Kooperation unter Beachtung des derzeit gültigen Präsidenschaftsprogrammes 2004-2009 wesentlich gesteuert und auf die Einhaltung der konzeptionellen Zielvorgaben geachtet, für die konkrete Umsetzung ist aber die Zusammenarbeit und Expertise anderer Fachressorts notwendig, die ihrerseits entsprechend integrierte Planungen aufstellen und umsetzen. Dies gilt insbesondere für die großräumige Verkehrsplanung, die Förderung der Landwirtschaft (und damit des ruralen Tunesien) und Industrie sowie den Tourismus:

---

<sup>65</sup> Vgl. u.a. [http://sportcitiesinternational.com/projects\\_tunis\\_faq.html#S0101](http://sportcitiesinternational.com/projects_tunis_faq.html#S0101) oder [www.youtube.com/watch?v=X-RVcK4Bt4](http://www.youtube.com/watch?v=X-RVcK4Bt4)

<sup>66</sup> Vgl. Réalités, Tunis, 18.9.2008 (La Porte de la Méditerranée, promue par Sama Dubai, au Lac Sud de Tunis).

<sup>67</sup> Infotunisie, 22.8.2008 (Sfax au rythme des grands chantiers de développement).

*Verkehrsinfrastruktur*

Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Straßen; Flughäfen; Häfen)<sup>68</sup> gilt als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Regionalpolitik und genießt von daher seit den 1970er Jahren hohe Priorität. Trotz guter Leistungen in der verkehrstechnischen Erschließung des Gesamtterritoriums sind dennoch diverse wichtige Großprojekte mit nationaler Bedeutung wegen der begrenzten Finanzmittel erst im Bau oder in Planung. Hierzu zählen im Bereich *Straßenbau* der Bau einer festen Straßenverbindung (Brücke) zwischen Rades und La Goulette,<sup>69</sup> was den Warentransport um die Bucht von Tunis erspart, sowie die Erstellung der tunesischen Teilstücke der von Libyen bis nach Marokko führenden transmaghrebischen Autobahn; hier sind noch die Teilstücke im Norden (von Medjez El Bab über Jendouba bis zur algerischen Grenze) sowie jene im Süden (von Msaken über Sfax und Gabès bis Ras Jedir an der libyschen Grenze) zu erstellen; bislang sind 370 km Autobahn zur Nutzung freigegeben (1987: 51 km), die fehlenden 480 km sollen bis 2016 fertiggestellt werden.<sup>70</sup>

Im Bereich *Flughafeninfrastruktur* absorbiert gegenwärtig ein Großprojekt alle Aufmerksamkeit und finanziellen Mittel: der Bau des neuen internationalen Großflughafens von Enfida rund 75 km südlich von Tunis (Fläche: 5.700 ha; Kosten: mindestens 400 Mio. Euro; Baubeginn 2007, Inbetriebnahme der Phase I für 5 Mio. Passagiere 2009/2010; 2.400 permanente Arbeitsplätze);<sup>71</sup> der in der Endphase (2020) auf 30-35 Mio. Passagiere pro Jahr ausgelegte Flughafen soll den Druck vom internationalen Flughafen Tunis-Carthage nehmen und ein neues Luftdrehkreuz im Zentralmaghreb werden; zudem soll er der benachbarten Region Cap Bon und der Sahelzone bis Sousse sowie der ganzen Entwicklungszone Zentrum-West einen bedeutenden Wachstumsimpuls geben.<sup>72</sup>

Zusammen mit dem ebenfalls in Enfida geplanten neuen *Tiefseewasserhafen* soll so ein Zentrum für den internationalen Handelsaustausch entstehen, das für die gesamte Mittelmeerregion („hub of the central Mediterranean“) von Bedeutung sein und die Posi-

---

<sup>68</sup> Der Transportsektor ist einer der vitalsten Wirtschaftssektoren Tunesiens; in ihm sind mehr als 113.000 Personen beschäftigt und der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt liegt bei 6 %; vgl. La Presse de Tunisie, Tunis, 29.9.2008 (Transport: Une stratégie gagnante).

<sup>69</sup> Dieses Großprojekt, das unter Beteiligung japanischer Firmen ausgeführt wird, kostet 141 Mio. TD und ist derzeit (Oktober 2008) zu 90 % fertiggestellt; die Eröffnung ist für Ende 2009 vorgesehen. Vgl. Infotunisie, 26.9.2008 (Le pont Rades-La Goulette, un avant goût de l'émergence d'une métropole).

<sup>70</sup> Details vgl. La Presse de Tunisie, Tunis, 10.9.2007 (Infrastructure: Un réseau autoroutier moderne et futuriste).

<sup>71</sup> Details in: Le Renouveau, Tunis, 31.7.2007 (Aéroport à Enfidha).

<sup>72</sup> Vgl. Jeune Afrique, Paris, 30.9.2007 (Les ambitions d'Enfidha); die Stadt Enfidha soll sich dadurch von 9.000 Einwohnern (2008) auf rund 200.000 (2020) verzwanzigfachen.

tion Tunesiens im globalen Handel stärken soll. Im geplanten 17 Meter tiefen Seehafen Enfida (1.200 ha Hafensfläche sowie 2.000 ha benachbarte Wirtschaftszone inklusive Industriepark; die Planungsarbeiten sind abgeschlossen; Baubeginn ist 2009; die Finanzierung erfolgt durch ausländische Investoren) sollen – in Konkurrenz zum Tiefseehafen Tanger-Med (vgl. Kapitel zu Marokko) – 2010 2,5 Mio. t Waren, 2020 3,2 Mio. t und 2030 4 Mio. t umgeschlagen werden.<sup>73</sup>

#### *Landwirtschaft und rurale Entwicklung*

Tunesien ist trotz der Industrialisierungsfortschritte, dem Ausbau des Dienstleistungssektors und des Tourismus immer noch ein Land mit agrarischer Prägung (Anteil der Landwirtschaft am BIP: 2007 rund 13 %); die Förderung der Landwirtschaft, die ihren Schwerpunkt im Landesinnern, aber auch der Küstenzone (besonders Olivenbaumkulturen) hat, ist deshalb ein wichtiges Element der Regionenförderung. Die Agrarpolitik selbst folgt konzeptionellen Überlegungen, die auf mehreren Grundprinzipien basieren, darunter die Konservierung der Agrarflächen (Kampf gegen Bodenerosion und Desertifikation), die Vorbereitung des Sektors auf die Liberalisierung des internationalen Agrarhandels durch Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung und die Ausrichtung der Produktionspolitik am Ziel der Nahrungsmittelsicherheit. Gerade der national wachsende Importbedarf an Nahrungsmitteln erzeugt Druck zur Dynamisierung des Agrarsektors; gelingt diese Dynamisierung, kann das Handelsbilanzdefizit reduziert werden was wiederum positive gesamtwirtschaftliche Folgen haben würde. Die staatliche Förderung, die sich im Zeitraum 1987-2007 auf insgesamt 14 Mrd. TD belief,<sup>74</sup> nimmt dabei unterschiedliche Formen an. In den Bereich der direkten Förderung fallen z.B. der Staudammbau, der Bau landwirtschaftlicher Nutzwege, die Bereitstellung von hochwertigem Saatgut, von technischen Beratern zur Fortbildung der Landwirte oder die Förderung agrarwissenschaftlicher Forschung (u.a. *Centre National des Etudes Agricoles* in Tunis; das *Institut des Régions Arides*<sup>75</sup> in Médenine). Die direkte Förderung besteht zudem in der Fixierung adäquater Aufkaufpreise für die verschiedenen Agrarprodukte und der Bereitstellung günstiger Agrarkredite. Nur durch eine Agrarpolitik, die die Rentabilität der Agrarbetriebe sichert, kann ein Exodus vom Lande verhindert werden. Staatspräsident

---

<sup>73</sup> Vgl. The Middle East, London, Juli 2008 (Tunisia's ports the gateway to Africa).

<sup>74</sup> Vgl. La Presse de Tunisie, Tunis, 30.11.2007 (Le Ministre de l'agriculture et des ressources hydrauliques).

<sup>75</sup> Vgl. die Institutswebsite [www.ira.rnrt.tn](http://www.ira.rnrt.tn).

Ben Ali konferiert deshalb regelmäßig mit dem Agrarminister und passt per Dekret die Agrarpreise an die Markterfordernisse an.<sup>76</sup>

#### *Industrieansiedlung (Investitionsförderung)*

Neben dem ganzen in den letzten beiden Dekaden entwickelten und verfeinerten finanziellen und steuerlichen Instrumentarium zur Förderung der in- und ausländischen Investitionen<sup>77</sup> ist ein weiteres wichtiges regionalpolitisches Förderinstrument zur Ansiedelung von arbeitsplatzschaffenden Industriebetrieben die Errichtung spezieller Industrie- und Wirtschaftszonen. In Tunesien sind gegenwärtig landesweit 106 solcher Zonen mit einer Gesamtfläche von 3.350 ha ausgewiesen.<sup>78</sup> Die für die Einrichtung der Industriezonen zuständige *Agence de Foncière Industrielle* wurde vom Ministerrat am 2. Februar 2008<sup>79</sup> wegen steigenden Bedarfs angewiesen, bis Ende 2009 (mit Hilfe der EU) weitere 6.000 ha für Industriezonen bereitzustellen und diese entsprechend zu erschließen. Laut Staatspräsident Ben Ali soll dafür ein eigener *Plan Directeur pour l'Aménagement des Zones Industrielles* aufgestellt werden, der beachtet, dass das Gros der neuen Industriezonen im Landesinneren<sup>80</sup> – Béja, Zaghouan, Kairouan, Jendouba, Kasserine usw. – bereitgestellt wird (Direktive des Staatspräsidenten); zudem sollen Investitionsprojekte junger Unternehmer besonders gefördert werden.

#### *Technologiepole*

Die dezentrale Förderung der technologischen Entwicklung Tunesiens durch Gründung spezifischer Technologiepole („Technopoles“)<sup>81</sup> nimmt seit 2001 im Rahmen der Regionalpolitik einen hohen Stellenwert ein. Auf der Basis des entsprechenden Gesetzes

<sup>76</sup> Zuletzt am 18.8.2008; vgl. zu den Maßnahmen La Presse de Tunisie, Tunis, 19.9.2008 (Importantes mesures de soutien à l'agriculture et aux agriculteurs).

<sup>77</sup> Vgl. hierzu die Website [www.investintunisia.tn](http://www.investintunisia.tn); die mit der Akquirierung von Auslandsinvestitionen beauftragten Institutionen sind die *Foreign Investment Promotion Agency* (FIPA) und die *Agence de Promotion de l'Industrie* ([www.tunisieindustrie.nat.tn](http://www.tunisieindustrie.nat.tn)).

<sup>78</sup> Vgl. die Liste der 2002-2006 neu errichteten 18 Industriezonen (elf in der Küstenzone, sieben im Landesinneren) unter: [www.investintunisia.tn/site/en/article.php?id\\_article=835](http://www.investintunisia.tn/site/en/article.php?id_article=835).

<sup>79</sup> Vgl. zu den Beschlüssen im Detail La Presse de Tunisie, Tunis, 2.2.2008 (Le chef d'état préside un Conseil ministériel consacré aux zones industrielle: Répondre aux besoins des investisseurs et consolider l'emploi).

<sup>80</sup> Vgl. die vom Industrieminister im Vorfeld der Ministerratstagung bekanntgegebenen Details in: Le Temps, Tunis, 30.1.2008 (Développement régional: Aménagement de 6.000 hectares de zones industrielles, d'ici à 2009).

<sup>81</sup> In offiziellen Texten heißt es hierzu: „Les technopoles en Tunisie sont la concrétisation d'une nouvelle stratégie de développement du pays, visant à asseoir les bases d'une économie du savoir.“

(Gesetz Nr. 50 vom 3. Mai 2001, modifiziert und ergänzt am 13. Juni 2008)<sup>82</sup> wurden in zahlreichen Städten (Tunis und Sfax sowie bislang in Bizerte, Sousse, Monastir-El Fejja, Borj-Cédria, Sidi Thabet, Gafsa<sup>83</sup>) auf einen oder mehrere Sektoren (u.a. Medizin, Biotechnologie, Textiltechnik, Wassertechnik, Informationstechnik, erneuerbare Energien) spezialisierte Forschungskomplexe bereits gegründet oder die Planungen eingeleitet; mit den Technopolen, finanziert aus Sonderposten des Entwicklungsplanes und durch das Ministerium für Hochschulbildung, Forschung und Technologie, soll die Forschung und Technologie in Tunesien insgesamt gestärkt werden und auf dezentraler Ebene Investoren und Unternehmen ein wissenschaftliches Instrument zur Seite gestellt werden.<sup>84</sup>

### *Tourismus*

Der Tourismus hat seit Beginn der 1970er Jahre in der tunesischen Entwicklungsstrategie eine bedeutsame Rolle gespielt und seine volkswirtschaftliche Bedeutung (Anteil am BIP ca. 9 % 2007) als Arbeitgeber und Devisenbringer (2007: 1,75 Mrd. Euro) kontinuierlich ausgebaut. Seit mehreren Jahren treten allerdings im Bereich Massentourismus (Badetourismus) Schwächeanzeichen auf; sie sollen durch eine Strategie zur Förderung eines höherwertigen Tourismus (Kultur-, Golf-, Wander-/Ökotourismus; Thalassoangebote) und durch sechs neue attraktive Tourismusprojekte überwunden werden.<sup>85</sup> Die neuen Projekte (1. Cap Serrat/Investitionssumme 5 Mrd. \$; 2. Rouad/Qalaat al-Andalus; 3. Korbous/10 Mrd. \$; 4. Hergla/2 Mrd. \$; 5. Monastir-Sud/1 Mrd. \$; 6. Marina Gammarth) liegen mehrheitlich (bis auf Cap Serrat) im Litoral der Entwicklungszonen Nord-West und Zentrum-West und stärken die dortige Konzentration. Der Tourismus ist trotz der offiziellen Argumentation deshalb nur ein bedingt einsatzfähiges Instrument der Regionalpolitik.

## *2.2. Staatsziel Sozialentwicklung*

### *2.2.1 Konzeptionelles und Zielgruppen*

Sowohl für die Regierungszeit von Staatspräsident Bourguiba als auch jene von Staatspräsident Ben Ali kann ein dezidierter Wille zur sozialen Entwicklung und Armutsbekämpfung unterstellt werden, der sich nicht nur in entsprechenden Reden und Dokumen-

<sup>82</sup> La Presse de Tunisie, Tunis, 14.6.2008 (Adoption d'un projet de loi relatif aux établissements des pôles technologiques).

<sup>83</sup> Der Beschluss des Entwicklungsrates Gafsa vom Mai 2008 zur Gründung eines Technologiepols in der Bergbaustadt hat mit den dortigen Unruhen zu tun und ist Teil der staatlichen Gegenstrategie zur Entwicklung der Region; zudem soll in Mélaoui ein Cyberpark entstehen; vgl. Details marhba.com, 10.5.2008 (Une technopole à Gafsa).

<sup>84</sup> Vgl. La Presse de Tunisie, Tunis, 18.8.2008 (Les technopoles au service de développement).

<sup>85</sup> Vgl. Arabies, Paris, Juli-August 2008 (Tunisie Tourisme: Un horizon à élargir).

ten, sondern auch in konkreten Maßnahmen niederschlug. Die gezielte und kontinuierliche Förderung der Frauen durch die tunesische Staatsführung gilt dabei als exemplarisch;<sup>86</sup> diese hat Tunesien zu jenem arabischen Land gemacht, in dem heute die Rechte der Frauen am weitesten ausgebaut sind bzw. die Gendergerechtigkeit am gesichertsten ist und die Präsenz der Frauen in Politik und Wirtschaft am ausgeprägtesten ist;<sup>87</sup> zahlreiche gesetzliche Neuerungen und Sonderprogramme (z.B. für Frauen in ländlichen Gebieten) waren die Grundlage dieses Erfolges.

Gleiches gilt für die Bildungspolitik, wo seit der Unabhängigkeit massiv in den quantitativen und – als Konsequenz diverser Reformen – in den qualitativen Ausbau des Bildungswesens investiert wurde; derzeit sind landesweit 2.085.700 Schüler an Primar- und Sekundarschulen eingeschult; an Fachhochschulen und Universitäten studieren in 192 Einrichtungen 2008 370.000 Studenten.<sup>88</sup>

Die Hauptherausforderung für Politik und Wirtschaft ist dabei die Integration der Schul- und Hochschulabsolventen<sup>89</sup> in den Wirtschaftskreislauf, wobei die Regierung sich dieser Aufgabe bewusst stellt und insbesondere vom zuständigen Ressortministerium, dem *Ministère de l'Emploi et de l'Insertion Professionnelle des Jeunes*, eine ganze Reihe von Förderungsstrategien entwickeln und umsetzen ließ (s.u.).

### 2.2.2. Die Akteure

Mit der Aufgabe der sozialen Entwicklung sind im wesentlichen vier Ministerien befasst, denen diverse Einrichtungen unterstehen, die mit der operativen Umsetzung von Förderprogrammen beauftragt sind. Diese Ministerien<sup>90</sup> sind

- das *Ministère des Affaires de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Personnes Agées*. Das im August 1992 gegründete Ministerium ist für den Ausbau der Rechte der Frauen sowie der Kinder zuständig und verfügt über entsprechend ausgebaute juristische Kompetenz; daneben ist das Ministerium für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften

<sup>86</sup> Dieser gut dokumentierte Sachverhalt soll hier nicht weiter ausgeführt werden; vgl. [http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENA\\_Gender\\_BW2007.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENA_Gender_BW2007.pdf).

<sup>87</sup> Zum Frauenanteil in Politik und Wirtschaft 2008 vgl. infotunisie, 11.8.2008 (Présence de la femme dans les secteurs de la production et en politique).

<sup>88</sup> Daten nach Le Temps, Tunis, 11.9.2008 (L'année universitaire 2007-2008 en chiffres); infotunisie.com, 16.9.2008 (Rentrée scolaire 2008/2009).

<sup>89</sup> Die Probleme sind dabei angesichts beschränkter Absorptionskapazitäten beachtlich; im November 2008 waren rund 80.000 Hochschulabsolventen auf Arbeitssuche (insgesamt sind 508.000 Personen arbeitslos, was 14 % der aktiven Bevölkerung von 3,682 Mio. Personen entspricht); wie in Marokko begannen arbeitslose Hochschulabsolventen erstmals 2008 in Kasserine mit Protestaktionen (Hungerstreiks), um eine Anstellung zu erzwingen.

<sup>90</sup> Vgl. Details zu den Ministerien unter: [www.ministeres.tn/html/indexinsti.html](http://www.ministeres.tn/html/indexinsti.html).

zuständig und hat die dafür notwendigen Überwachungs- und Evaluierungskriterien entwickelt.<sup>91</sup>

- das *Ministère de l'Emploi et de l'Insertion Professionnelle des Jeunes*. Es wurde zuletzt am 5. Juli 2007 (Dekret Nr. 2007-1717) umstrukturiert und ist seither explizit damit beauftragt, die Regierungspolitik im Bereich Beschäftigung zu formulieren, Strategien und Programme zu ihrer Umsetzung zu entwickeln, die Umsetzung zu überwachen und die Ergebnisse zu bewerten.<sup>92</sup> Neben der allgemeinen Ausrichtung dieser Aufgabe soll bei allen Maßnahmen ein besonderes Augenmerk auf die wirtschaftliche Integration der jungen Generation gelegt werden (weil dieser am ehesten Protestpotential unterstellt wird). Hinsichtlich der entwickelten Fördermaßnahmen muss dem Ministerium eine hohe Kreativität bescheinigt werden; die Vielfalt der Maßnahmen, die von Fördermaßnahmen im Bereich Mikrounternehmen, Schulungsmaßnahmen diverser Art für unterschiedliche Arbeitslosengruppen, der Gründung von Sonderfonds (wie dem *Fonds National de Promotion de l'Artisanat et des Petits Métiers/FONAPRA*) bis zu dem *Programme de Développement Rural Intégré* (PDRI) bzw. *Urbain Intégré* (PDUI) reicht, ist allerdings teilweise verwirrend, so dass es umfangreicher Aufklärung und entsprechender Materialien für die potenziellen Nutznießer bedarf (wie z.B. den „Guide de la Création des Projets“), um den Überblick nicht zu verlieren.
- das *Ministère des Affaires Sociales, de la Solidarité et des Tunisiens à l'Etranger*. Das Ministerium ist für eine ganze Palette sozialer Aspekte (Interessen der alten Generation, der Behinderten, der Auslandstunesier) zuständig, hat als Hauptaufgabe aber den Kampf gegen Armut, die Förderung von einkommensschwachen Familien und die Verbesserung der sozialen Integration zu leisten; aus den Haushaltsmitteln des Ministeriums wurden 2004 (aktuellste Angabe) auf der Basis eines erstellten Datensatzes („fichier de la pauvreté“) 114.534 Familien mit einer Summe von 59,5 Mio. TD finanziell unterstützt; daneben gibt es Schulbuchaktionen für arme Familien oder aus Anlass religiöser Feste Sonderzuwendungen.
- das *Ministère de la Jeunesse, des Sports et de l'Education Physique*. Es unterhält wie die anderen Ministerien in jedem Gouvernorat eine Regionalvertretung („Commissariat Régional“), ist für die Jugend- und Sportpolitik des Landes verantwortlich und hat einen nationalen (Entwicklungspläne für die Bereiche Jugend, Sport, Sportunterricht) wie internationalen (z.B. Förderung der Teilnahme tunesischer Sportler an internationalen Wettkämpfen) Handlungsrahmen. Speziell im Bereich „Jugend“ obliegt dem Ministerium, regelmäßig „nationale Konsultationen“ mit den Jugendlichen über ihre aktuelle Lage, ihre Wünsche und Erwartungen durchzuführen, um die staatliche Jugendpolitik und Jugendförderung – ein Hauptanliegen von Präsident Ben Ali und der Regierungspartei RCD<sup>93</sup> – zu verbessern.

---

<sup>91</sup> Wichtiges Organ unter der Kontrolle des Ministeriums ist das *Centre de Recherches, d'Etudes, de Documentation et d'Information sur la Femme* (CREDIF).

<sup>92</sup> Das Ministerium hat zur Erfüllung seiner Aufgaben am 7./8.10.2008 in Gammarth ein „Nationale Konsultation zur Beschäftigungsproblematik“ (Consultation nationale sur l'emploi) abgehalten, auf der in Anwesenheit offizieller Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Parteien und Vereinigungen Möglichkeiten zur forcierten Arbeitsplatzschaffung diskutiert und entsprechende Vorschläge an die Regierung ausgearbeitet wurden; vgl. alarabonline, London, 9.10.2008 (Tunisia organises national meeting on employment); Réalités, Tunis, 16.10.2008 (La consultation nationale sur l'emploi).

<sup>93</sup> Zu den diversen Maßnahmen (von der Senkung des passiven Wahlalters für Parlamentarier auf inzwischen 23 Jahre und der Wahl von 62 jüngeren Tunesiern/Tunesierinnen in das Zentralkomitee des RCD über den massiven Ausbau des Netzes von Jugendzentren bis zur Gründung eines *Conseil Supérieur de la Jeunesse* zur Formulierung der staatlichen Jugendpolitik unter

Dieser starke Focus der Staatsführung hat sich auch in der Ausrufung des Jahres 1998 zum „Jahr der Jugend“, des Jahres 1998 zum „Jahr des Dialogs mit der Jugend“ und des Jahres 2008 zum „Jahr des umfassenden Dialogs mit der Jugend“ (s.u.) sowie der Proklamation eines „Paktes (des Staates) mit der Jugend“ („Pacte de la Jeunesse“) am 11. Oktober 2008<sup>94</sup> ausgedrückt.

Zu den wichtigsten ministeriellen Exekutivorganen, die für die Umsetzung von zentralen Teilaufgaben gegründet wurden, zählen die folgenden Einrichtungen:

- Die *Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant* (ANETI).<sup>95</sup> Diese mit Gesetz Nr. 93-11 vom 17. Februar 1993 gegründete und dem Arbeitsministerium zugeordnete Einrichtung ist für alle operativen Fragen der Arbeitsplatzförderung/Arbeitsplatzschaffung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zuständig; dies betrifft Förder- und berufsspezifischen Fortbildungsmaßnahmen von Arbeitssuchenden (insbesondere der jüngeren Generation),<sup>96</sup> von kleinen und mittleren Unternehmen sowie – teilweise in Kooperation mit anderen staatlichen Einrichtungen/Gremien – von Maßnahmen zur Förderung selbstständiger Arbeit bzw. Hilfen zur Gründung von Betrieben und Unternehmen (z.B. durch Mikrokreditfördermaßnahmen). Schlüsselkomponenten der tunesischen Strategie sind 1. die berufsbezogene (Fort-)Bildung („formation professionnelle“), mit der es gelingen soll, die Arbeitssuchenden für die Arbeitsaufnahme zu qualifizieren, und 2. die Förderung von Unternehmen, damit diese bis 2016 die zusätzlich benötigte Anzahl von rund einer Million Arbeitsplätzen bereitstellen.<sup>97</sup>
- Das *Observatoire National de la Jeunesse* (ONJ).<sup>98</sup> Das ONJ untersteht dem Jugendministerium und wurde mit Dekret Nr.1084 vom 21. Mai 2002 gegründet. Laut Statut ist es beauftragt, sich um die Anliegen von Jugendlichen zu kümmern, diese über staatliche Maßnahmen zu informieren und zu orientieren. Hinzu kommt der Auftrag, zwischen Staat und Jugend einen Dialog herbeizuführen sowie mittels Umfragen die Bedürfnisse der Jugendlichen zu erfassen. Das ONJ unter seinem derzeitigen Generalsekretär Brahim Oueslati legt jährlich Staatspräsident Ben Ali einen Bericht über die Situation der Jugendlichen (zuletzt Oktober 2008)<sup>99</sup> und Ergebnisse von durchgeführten thematischen Umfragen vor (2006 wurde z.B. eine große Umfrage zu Zukunftsvisionen der Jugendlichen durchgeführt); das Jahr 2008 stand dabei ganz im Zeichen des „Hiwar shabab“, des Dialogs mit der Jugend. Im Rahmen des „Hiwar shabab“ organisierte das ONJ – begleitet von ausführlicher Pressearbeit – landesweit ab März 2008 allein bis Juli über 5.000 Diskussionsforen, an denen über 200.000 Jugendliche teilnahmen; der Dialog diente dabei zum einen, Verbesse-

---

Einbeziehung der Betroffenen) vgl. infotunisie, 10.2.2008 (Jeunesse en Tunisie; Determination constante).

<sup>94</sup> Vgl. zum Inhalt des Paktes, der das fortgesetzte staatliche Engagement zugunsten der Jugend – der Zukunft Tunesiens – festschreibt: Réalités, Tunis, 16.10.2008 (Le dialogue avec les jeunes couronné par le Pacte). Der Pakt wurde am 7.11.2008 unterzeichnet; vgl. Text unter: infotunisie, 7.11.2008 (Texte intégral).

<sup>95</sup> Vgl. [www.emploi.nat.tn](http://www.emploi.nat.tn).

<sup>96</sup> Z.B. Formation Création d'entreprises; Programme d'adaptation au travail indépendant; Formation en gestion; Formation Gérez mieux votre entreprise; Formation technique.

<sup>97</sup> Vgl. Le Quotidien, Tunis, 14.10.2008 (Ben Ali: Elargir les perspectives d'insertion professionnelle des jeunes); La Presse de Tunisie, 27.10.2008 (Création d'entreprises: une priorité majeure).

<sup>98</sup> Die Website des ONJ ([www.onj.org.tn](http://www.onj.org.tn)) ist derzeit (November 2008) nicht aufrufbar; sie enthält zahlreiche Informationen zu den Aktivitäten und auch den Jahresbericht 2007.

<sup>99</sup> Details infotunisie, 19.10.2008 (Rapport annuel sur la situation de la jeunesse de l'année 2008).

rungsvorschläge für die Jugendpolitik zu generieren, zum anderen über das partizipatorische Element Jugendliche zu staatsbürgerlichem Engagement zu ermutigen – ein Anliegen, das allerdings angesichts bestehender Kontrollstrukturen schwierig zu vermitteln und zu initiieren ist.<sup>100</sup> Der *Pakt mit der Jugend* vom Oktober 2008 ist das logische Ergebnis dieses Dialoges, insofern er das Engagement des Staates für Anliegen der Jugend (Verpflichtungsaspekt) mit dem notwendigen bzw. erwünschten Engagement der Jugend für die Belange des Staates (Forderungsaspekt) korreliert.

- Das *Office Nationale de la Famille et Population* (ONFP).<sup>101</sup> Diese in allen Gouvernoraten mit Büros vertretene (Beratungs-/Schulungs-)Einrichtung, deren Vorläufer bis ins Jahr 1964 zurückdatieren, ist dem Gesundheitsministerium unterstellt und hat laut Statuten sechs Hauptaufgaben, darunter als eine der wichtigsten, staatlichen Entscheidungsträgern alle mit der quantitativen und qualitativen Bevölkerungsentwicklung (und ihren Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Lage) zusammenhängenden Fakten in Studien und Arbeitsmaterialien zur Verfügung zu stellen.<sup>102</sup> In diesem Zusammenhang wurde z.B. 2006 die umfangreiche Studie „La stratégie de lutte contre la pauvreté en Tunisie en ce debut du XXI<sup>ème</sup> siècle“ erstellt, um die regionen- und zielgruppenbezogenen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu verbessern.

### 2.2.3. Die Instrumente

Zur Förderung der sozialen Entwicklung und Arbeitsplatzbeschaffung hat Staatspräsident Ben Ali seit 1992 sukzessive drei spezifische Instrumente ins Leben gerufen, die die Umsetzung des Ziels „Stärkung der nationalen Solidarität“ unterstützen sollen.<sup>103</sup>

Der *Fonds de Solidarité Nationale 26-26*, gegründet im Dezember 1992, war der erste der nationalen Hilfsfonds, gespeist aus staatlichen Zuwendungen (ca. 50 %), aber auch Zuwendungen der Wirtschaft und Spenden; Zielsetzung war und ist die Bekämpfung von Armut (Armutszonen) und regionalen Disparitäten durch Bau von Straßen, Elektrifizierung, Trinkwasserinstallationen oder Hilfe beim Wohnungsbau. Der Fonds konzentrierte sich 1993 bis ins Jahr 2000 auf Infrastrukturmaßnahmen insbesondere in den ländlichen Armutszonen, danach bis 2004 auf die Verbesserung des Wohnraums (billige Kredite für den Neubau von über 26.000 Wohnungen); seither steht die Verbesserung der Lebensbedingungen in dichtbevölkerten städtischen Wohnquartieren im Mittelpunkt. Insgesamt profitierten im Zeitraum 1993-2005 in den zeitweise bis zu 1.817 Interventionszonen 240.000 Familien (=1,2 Mio. Menschen) von Maßnahmen des Fonds im Umfang von

<sup>100</sup> Vgl. infotunisie, 10.10.2008 (Un dialogue franc et audacieux avec les jeunes); Jeune Afrique, Paris, 19.10.2008 (Tunisie: Roulez jeunesse).

<sup>101</sup> Vgl. www.onfp.nat.tn.

<sup>102</sup> Eine zweite Hauptaufgabe ist die Informationspolitik über alle mit der Gesundheit der Bevölkerung zusammenhängenden Aspekte von Ernährungsfragen bis zur Aufklärung über AIDS und Drogenkonsum.

<sup>103</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte und den Aktivitäten bis 2003 im Detail den Länderbeitrag Tunesien in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Islamische Stiftungen und wohltätige Einrichtungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen in arabischen Staaten. Hamburg 2003, S. 223-233.

rund 785 Mio. TD.<sup>104</sup> Die Arbeit des Fonds wird sowohl in Tunesien als auch im Ausland als erfolgreich eingeschätzt und gilt als Exportmodell.<sup>105</sup>

Der *Fonds National de l'Emploi 21-21* wurde von Präsident Ben Ali im Dezember 1999 ins Leben gerufen und hat als Hauptzielsetzung, Arbeitssuchende insbesondere aus der jüngeren Generation durch Fortbildungsmaßnahmen weiterzuqualifizieren und durch Fördermaßnahmen zu unterstützen, so dass sich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Die Programme des hauptsächlich aus staatlichen Zuwendungen gespeisten Fonds 21-21 zielen auf die Herbeiführung dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse ab. Insgesamt verfügt der Fonds über ein Instrumentarium von 41 Programmen, so dass wie bereits im Falle der ANETI für Interessenten die Orientierung erschwert wird und ein hoher Informations-/Beratungsaufwand notwendig ist. Bis 2005 haben über 500.000 Personen von Fondsprogrammen profitiert, darunter 36.000 Hochschulabsolventen.

Die *Banque Tunisienne de Solidarité* (BTS), im Dezember 1997 gegründet, speist sich zu 38 % aus staatlichem und zu 62 % aus privatem Kapital und ist jenes Instrument, das teils autonom, teils als Hilfsorgan der beiden Fonds und der ANETI agiert, indem es verbilligte (Mikro-)Kredite für die Gründung von Kleinunternehmen und selbständige Tätigkeiten vergibt, wobei der geographische Schwerpunkt die Armutszonen sind.<sup>106</sup> Bis 2005 hat die BTS an 78.135 Antragsteller rund 330 Mio. TD an Kreditsumme vergeben (bei einer Rückzahlquote von nur 53 %); 2008 wurden 7.870 neue Projekte bewilligt.

### 3. Bilanz und Perspektiven

Die tunesische Staatsführung unter Präsident Ben Ali verfolgt seit Jahren eine konsequente Politik der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einschließlich einer dezidierten Bekämpfung regionaler Disparitäten. Trotz aller sektoralen Entwicklungsbemü-

<sup>104</sup> Vgl. das Interview mit dem gegenwärtigen Generaldirektor des Fonds 26-26, Omar Ben Mahmoud, in: *Jeune Afrique*, Paris, 22.6.2008 (Un bond de plusieurs siècles en quinze ans).

<sup>105</sup> So hat einerseits Staatspräsident Ben Ali der UNO 1999 vorgeschlagen, entsprechend dem nationalen tunesischen Modell einen globalen Solidaritätsfonds einzurichten; diese Idee wird von über 20 internationalen Organisationen und Konferenzen unterstützt, zuletzt der UNO-Vollversammlung am 24.9.2008; vgl. *Arabes*, Paris; November 2008 (La parole à la solidarité); auf der anderen Seite informieren sich zahlreiche ausländische Sozialminister bei Besuchen in Tunesien über die Funktionsweise und Aktivitäten des tunesischen Fonds.

<sup>106</sup> Details zur Kreditvergabe unter: [www.emploi.nat.tn/fo/Fr/global.php?libre=167&menu=2](http://www.emploi.nat.tn/fo/Fr/global.php?libre=167&menu=2); zur regionalen Verteilung der Kredite (31 % Region Nord-Ost; 20 % Zentrum-Ost; 21 Süden; 16 % Zentrum-West; 12 % Nord-West) vgl. ausführlich *Jeune Afrique*, Paris, 22.6.2008 (Tunisie: Financement solidaire).

hungen, die das Land zu einem der entwickeltsten in ganz Afrika gemacht haben und die von Seiten der internationalen Entwicklungsagenturen und arabischer Staaten durchaus Anerkennung finden,<sup>107</sup> sind bis heute aber immer noch regionale und soziale Disparitäten feststellbar, die sich in der Existenz von Armutsnischen, Binnenwanderung, (illegaler) Migration und im Einzelfall sogar in sozialen Protesten wie 2008 im Minengebiet von Gafsa niederschlagen.

Die feststellbaren sozialen Disparitäten, deren Existenz implizite von der tunesischen Regierung mit der Festlegung der „prioritären Delegationen“ eingestanden wurde/wird, fallen allerdings gemessen an der Situation in den anderen Maghrebstaaten in Tunesien am wenigsten gravierend aus; in Tunesien ist der Prozentsatz der unter ungünstigeren Bedingungen lebenden Bevölkerungsgruppe deswegen am kleinsten.

Während in den Sektoren Bildung, Gesundheit, Verkehrserschließung das Gefälle zwischen Küstenzone und Landesinnerem, zwischen Nord- und Südtunesien zwar noch existent, aber bei fortgesetzter kontinuierlicher Gegenstrategie weiter deutlich zu verringern ist, stellt das Problem der Jugendarbeitslosigkeit eine auch mittelfristig fortbestehende große Herausforderung dar. Arbeitsplatzbeschaffungspolitik mit all ihren operativen Facetten und Förderung der jungen Erwachsenen als den Hauptbetroffenen von Arbeitslosigkeit sind daher auch mit Blick auf die Wahrung gesamtstaatlicher Stabilität gegenwärtig die zwei Hauptachsen der Regierungspolitik. In beiden Bereichen ist das staatliche Handeln kreativ, ausgeprägt und pragmatisch, wenn es um die Suche nach adäquaten Maßnahmen und Programmen geht. Dies gilt gleichermaßen für den Bereich der Regionalförderung, wo die regionalen Entwicklungsagenturen effektive Arbeit leisten. Selbst wenn die Einführung partizipativer Elemente in die regionalen Entwicklungsprozesse noch sehr behutsam verläuft, so stellen sie ein positives Novum dar und sind ein konstruktiver Ansatz, um die Beziehungen der Bevölkerung – insbesondere der jungen Generation zu „ihrer“ Region, „ihrem“ Staat und seinen Repräsentanten stärken.

#### *Auswahlbibliographie*

*Amri, Laroussi (2007): Les changements sociaux en Tunisie 1950-2000, Paris*

*ARFORGHE/Konrad-Adenauer-Stiftung (2006): Actes du colloque: Consensus social: Discours et pratiques, Tunis 5-6 Mai 2006, Tunis (Association des Responsables de Formation et de Gestion Humaine dans les Entreprises)*

---

<sup>107</sup> Vgl. alarabonline, 21.10.2008 (Arabs take Tunisia social experience as model); AMI, 28.11.2008 (Admiration mauritanienne pour l'expérience de la Tunisie dans la domaine de la jeunesse).

- Association Club Mohamed Ali de la Culture Ouvrière (2006)*: Projet d'étude sur le thème : L'impact des politiques actives d'emploi sur les diplômés de l'enseignement supérieur: les enseignements de l'expérience tunisienne, Tunis
- Barthel, Pierre-Arnaud (2006)*: Tunisie en projet(s). La fabrique d'une métropole au bord de l'eau. Rennes
- Ben Saleh, Hafedh/Marcou, Gérard (Hrsg.) (1999)*: Décentralisation et démocratie en Tunisie, Paris
- Belhedi, Amor (2004)*: Le système urbain tunisien. Analyse hiérarchique démo-fonctionnelle sur la base de la rang-taille, unter: <http://www.cybergeoe.eu/index3877.html>
- Boumaza, Nadir (u.a.) (2005)*: Villes réelles, villes projetées. Villes maghrébines en fabrication, Paris (besonders S. 219-300: Villes tunisiennes)
- Girard, Oliya (2006)*: Enjeux d'aménagement en Tunisie. L'urbanisation, l'aménagement du territoire et la gestion de l'environnement, Paris (UNESCO), unter: [http://www.unesco-paysage.umontreal.ca/travaux\\_mahdia/Urbanisation\\_amenagement\\_territoire.pdf](http://www.unesco-paysage.umontreal.ca/travaux_mahdia/Urbanisation_amenagement_territoire.pdf)
- Guelmami, Abdelmajid (1996)*: La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours, Paris
- Le Fonds de Solidarité Nationale 26-26/La Banque Tunisienne de Solidarité (BTS)/Le Fonds National de l'Emploi 21-21 (Hrsg.) (2005)*: Le système national de solidarité en Tunisie. Un soutien efficace au développement équilibré, à l'emploi et à l'intégration sociale, Tunis
- Institut National de la Statistique (2007)*: Annuaire Statistique de la Tunisie 2006, Tunis
- King, Stephen J. (2003)*: Liberalization against democracy: The local politics of economic reform in Tunisia, Bloomington, IN
- Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (2007)*: Développement économique et social en Tunisie 2007-2011, Tunis
- Ministère de la Jeunesse, des Sports et de l'Education Physique. Observatoire de la Jeunesse (2006)*: Troisième consultation de la jeunesse. Tunisie 2005. Conclusions générales des résultats de l'enquête sur le terrain, Tunis
- Ministère de la Santé Publique. Office National de la Famille et de la Population (2003)*: Impact du Programme national de planning familial sur les secteurs sociaux, Tunis
- Ministère de la Santé Publique. Office National de la Famille et de la Population (2006)*: La stratégie de lutte contre la pauvreté en Tunisie en ce début du XXIème siècle, Tunis
- Ministère de la Santé Publique. Office National de la Famille et de la Population (2006)*: Les mutations socio-démographiques de la famille tunisiennes. Analyses approfondies des résultats de l'enquête PAFAM (Projet Arabe sur la Santé de la Famille), Tunis
- Ministry of Public Health. National Board for Family and Population (ONFP) (2005)*: Population in Tunisia. Demographic situation, national reproductive health program, Tunis
- La Tunisie moderne. Deux décennies de transformations, umfangreiche und ausführlich bebilderte Sondernummer der Zeitschrift: Architecture Méditerranéenne, Marseille, 2007*
- La Tunisie de demain (2008)*, unter: <http://www.infotunisie.com/la-tunisie-de-demain-la-metamorphose-2>
- Troin, Jean-Francois (Hrsg.) (2006)*: Le Grand Maghreb, Paris
- Wizarat al-tanmiya wal-ta'awun al-duwali (2006)*: al-dhikra al-khamsun lil-istiqlal: al-tanmiya al-jihawi 1956-2006, Tunis
- World Bank (2007)*: The status & progress of women in the Middle East & North Africa, Washington D.C., unter: [http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENA\\_Gender\\_BW2007.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENA_Gender_BW2007.pdf)

# Kapitel VII : Überblick und Länderstudie zu Nahost

## Aspekte der Sozial- und Regionalentwicklung in Nahost

*Hanspeter Mattes*

### *1. Ausgangsbedingungen*

Die soziale und regionale Entwicklung in den arabischen Staaten des Nahen Ostens ist nahezu täglich Gegenstand der Berichterstattung in der lokalen Presse; die Tatsache der häufigen Berichterstattung belegt, dass die Frage der sozialen und regionalen Entwicklung als reales Problem wahrgenommen und ein hoher Handlungsbedarf gesehen hin. Dies gilt zum einen für soziale Aspekte, u.a. die Bekämpfung der Armut, die Bereitstellung von Arbeitsplätzen, die Stärkung der Rechte der Frauen, den Ausbau des Schulwesens oder die Förderung von Fortbildungsmaßnahmen, zum anderen für regionale Aspekte, wobei hier neben der Verringerung regionaler Disparitäten auch die Forderung einer Dezentralisierung – solange die Pressezensur dies zulässt – thematisiert wird.

Beide Bereiche zusammen sind bei Fehlentwicklungen in der Lage, die Stabilität eines Staates zu unterminieren, wobei Defizite der sozialen Entwicklung langsamer Handlungsdruck aufbauen als Defizite der regionalen Entwicklung, wenn es sich um eklatante regionale Disparitäten handelt und ethnische, tribale oder religiöse Faktoren mit ins Spiel kommen.<sup>1</sup> Die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Irak, wo die Bevölkerungsmehrheit der schiitischen Araber und Kurden unter dem Regime des 2003 gestürzten Saddam Husains gegenüber den sunnitischen Arabern systematisch marginalisiert wurde, ist hierfür das offensichtlichste Beispiel. Aber auch die militanten Konflikte der letzten Jahre

- im Jemen: Aufstand der schiitischen Huthis im Norden des Landes; Widerstand der Südjemeniten gegen die Regierung in Sana’;
- im Libanon: Bürgerkrieg 1975-1991 wegen des verschobenen Proporztes zwischen Christen, Sunniten und Schiiten und der starren Verteilung der politischen Ämter;

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Kontext Bayat, Asef: Social movements, activism and social development in the Middle East, Genf: UNRISD 2000, 35 S. und Karshenas, Massoud/Valentine M. Moghadam (Hrsg.): Social policy in the Middle East. Economic, political, and gender dynamics, London 2005, 280 S.

seit 2005 insbesondere Auseinandersetzung zwischen schiitischer Hizbullah und der Staatsführung in Beirut;

- in Syrien: Demonstrationen von Kurden für mehr Rechte;
- in den Golfstaaten: Kampf von Hunderttausenden langansässiger „Bidun“ (Personen ohne rechtmäßige Staatsangehörigkeit/bidun jinsiya)<sup>2</sup> auch mit Hilfe internationaler Menschenrechtsorganisationen für ihre Rechte;

haben mit objektiver oder subjektiv empfundener Diskriminierung zu tun und zeigen die Virulenz des Problems. Eine Analyse der Situation in den Nahoststaaten hinsichtlich sozialer und regionaler Fehlentwicklungen ist zugegebenermaßen problematisch; allgemeingültige Aussagen sind wegen der ausgeprägten sozioökonomischen Heterogenität in den Nahoststaaten kaum zu formulieren. Im Nahen Osten finden sich

- sehr arme Staaten (wie Jemen, Palästina) neben den reichsten Staaten der Welt (wie Qatar oder die VAE),
- größere Flächenstaaten (wie Saudi-Arabien oder Jemen) neben Stadtstaaten (wie Dubai oder Kuwait) und
- ethnisch oder konfessionell relativ homogene Staaten (wie Oman) neben ethnisch und konfessionell ausdifferenzierten Staaten (wie Irak oder Libanon).

Staatenübergreifende Aussagen werden dadurch zwangsläufig erschwert; der Bedarf an Einzelfallanalysen ist folglich hoch.

## 2. Die Dimension der sozialen Entwicklung

Die soziale Entwicklung weist unter Zugrundelegung der *Human Development Reports* bzw. *Arab Human Development Reports* (und in Anbetracht eines weiterhin hohen Bevölkerungswachstums) in allen Staaten Defizite auf, allerdings gibt es zwischen den einzelnen Staaten teilweise gravierende Differenzen. Während z.B. die kleinen Golfstaaten sowie Saudi-Arabien dank ihrer (vor allem derzeitigen) finanziellen Überflusssituation zwar im Bereich der Armutsbekämpfung und der Sicherung der Kaufkraft durch entsprechende Subventions- und Zulagensysteme deutliche Erfolge erzielt haben, haben auch sie im Bereich Bildung (hier insbesondere unter qualitativen und an der wirtschaftlichen Be-

---

<sup>2</sup> Vgl. zum Hintergrund Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 18.11.2008 (Schattendasein der Staatenlosen am Golf); dort findet sich der Hinweis auf Radikalisierungstendenzen („Neigung zu Rache und Gewalt“).

darfsstruktur ausgerichteten Aspekten) und Arbeitsplatzbeschaffung (insbesondere für die jüngere Generation) noch große Defizite zu überwinden; dies wird gegenwärtig in unterschiedlicher Form versucht, sei es im Rahmen des vom Herrscher Dubais, Shaikh Muhammad Ibn Rashid al-Maktum, im Februar 2007 lancierten *Dubai Strategic Plan 2015*, der die soziale Entwicklung durch Bildungsanstrengungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen voranbringen soll,<sup>3</sup> sei es im Rahmen des von der Regierung Qatars 2008 verabschiedeten 100 Mio. \$ teuren *Youth Employment Scheme*, eine auch „Silatech“ genannte Initiative „to combat the problem of youth unemployment by connecting young people to business and employment“ und zugleich eine Investition in „die Sicherheit und Entwicklung unseres Landes“.<sup>4</sup>

In den finanzschwachen Staaten wie im Jemen, Jordanien oder Syrien sind zwar ebenfalls Armutsbekämpfungsprogramme,<sup>5</sup> Programme zur ländlichen Entwicklung und nationale Strategien zur Förderung der Jugend von den entsprechenden Ministerien für soziale Angelegenheiten, nationale Solidarität oder Jugend ausgearbeitet worden und stehen zur Umsetzung an, doch verhindern trotz der Gründung spezieller Fonds wie z.B. dem *Yemen Social Fund for Development* oder dem *Fund for Integrated Rural Development of Syria* unzureichende Ressourcen und Budgetansätze, schwache Institutionen, mangelhafte Kompetenzregelungen und fehlende Kader eine zügige und effiziente Umsetzung, die zu einem nachhaltigen Erfolg führen könnte.

Ambivalent ist zudem die Frauenförderung als wesentlicher Bestandteil der sozialen Entwicklung; nicht nur dass zwischen den Nahoststaaten die rechtliche und gesellschaftliche Stellung der Frauen stark divergiert,<sup>6</sup> auch innerhalb einzelner Staaten gibt es irritierende Teilentwicklungen. Deutlich wird dies am Beispiel Saudi-Arabien (vgl. die folgende Länderstudie), wo einerseits die politische und wirtschaftliche Rolle der Frauen durch das konservative und religiös geprägte Weltbild stark eingeschränkt wird und für

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. [www.dubai.ae/en.portal?topic,hm\\_dxbstgplan,0,&\\_nfpb=true&\\_pageLabel=misc](http://www.dubai.ae/en.portal?topic,hm_dxbstgplan,0,&_nfpb=true&_pageLabel=misc) für Details zum Dubai Strategic Plan 2015.

<sup>4</sup> Vgl. [middle-east-online](http://middle-east-online.com/15.1.2008/Qatar-announces-youth-employment-scheme), 15.1.2008 (Qatar announces youth employment scheme).

<sup>5</sup> Die Varianten sind von Land zu Land unterschiedlich; teilweise sind es zusätzliche Sonderprogramme (oftmals mit ausländischer Hilfe u.a. der UNDP), teilweise sind sie wie in Syrien (V. Plan 2006-2010) Teil des laufenden Entwicklungsplanes; vgl. hierzu Syria. Rural poverty approaches, policies and strategies, unter: [www.ruralpovertyportal.org](http://www.ruralpovertyportal.org)

<sup>6</sup> Vgl. zu Details den Weltbank-Bericht: *The status & progress of women in the Middle East & North Africa*, Washington D.C. 2007, 146 S., unter: [http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENA\\_Gender\\_BW2007.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENA_Gender_BW2007.pdf); im Bericht wird die Lage der Frauen in den Kategorien Ausbildung, Gesundheit, wirtschaftliche Partizipation, politische Partizipation und Frauenrechte bewertet; in den Golfstaaten und Saudi-Arabien sind schlechtere gesetzliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu verzeichnen als im Libanon, Syrien oder Jordanien; im Irak ist noch offen, wohin die Entwicklung steuert.

Frauen nur rudimentär Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden, andererseits der Anteil von Studentinnen im massiv expandierenden Hochschulwesen gegenwärtig bei knapp 50 % liegt; wenn dies keine Fehlallokation von Ressourcen sein soll, sind Reformen überfällig – die sich aber nicht abzeichnen.<sup>7</sup>

Offensichtlich ist, dass in allen Nahoststaaten die jeweiligen Staatsführungen sich der Defizite in der sozialen Entwicklung (vorbehaltlich der Frauenfrage) durchaus bewusst sind und darauf institutionell und programmatisch reagieren. So sind in allen Staaten formal die betroffenen Ressortministerien (Ministerien für Arbeit; Jugend; soziale Angelegenheiten und Solidarität usw.) oder neu geschaffene Sondereinrichtungen mit der Umsetzung sozialer Reformmaßnahmen beschäftigt; die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerungsgruppen in Entscheidungsprozesse ist aber die Ausnahme. Es dominiert das hierarchisch strukturierte Modell, demzufolge die staatliche Zentralgewalt autonom über die Höhe des Mitteleinsatzes und seine inhaltliche bzw. räumliche Verteilung entscheidet.

### 3. Die Dimension der regionalen Entwicklung

Die gegenwärtig amtierenden Regierungen der Nahoststaaten haben – gemessen an ihren rhetorischen Verlautbarungen in Regierungserklärungen und Entwicklungsprogrammen – zwar alle erkannt, dass zu große regionale Disparitäten die innere Stabilität gefährden können. Dieses Bewusstsein über die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Minderung der regionalen Disparitäten hat jedoch nur in Ansätzen bewirkt, dass über die allgemein ausgerichteten Planungseinrichtungen (Planungsministerien oder Planungsräte) hinausgehend entsprechende Institutionen gegründet wurden wie z.B. Ministerien für Raumordnung und gegebenenfalls spezifische Stadt- oder Regionalentwicklungsbehörden. Institutionen, die gezielt – in Kooperation mit den Ressortministerien für Infrastruktur, Transport usw. – Raumentwicklungspläne und regionale Förderprogramme aufstellen und umsetzen, um damit auch Binnenmigrationstendenzen, die zu unerwünschten Asymmetrien der Bevölkerungsverteilung führen, entgegenzuwirken, sind nicht die Regel. Als Beispiel für eine solche spezialisierte Institution ist das omanische *Supreme Committee for Town Planning*<sup>8</sup> und die qatarische *Urban Planning & Development Authority* zu nennen. Zur

---

<sup>7</sup> Vgl. middle-east-online, 19.11.2008 (Democracy in Saudi-Arabia: small step forward, big step backward).

<sup>8</sup> Dieses Komitee ist eines der ältesten in den Nahoststaaten; es wurde bereits im Rahmen der Strategie zur Bildung spezialisierter Komitees von Sultan Qabus mit Dekret 27 von 1985 gegründet.

Förderung der Regionalentwicklung und Anpassung der Maßnahmen an die spezifischen Erfordernisse der Regionen und ihrer Bevölkerung haben die Staatsführungen der Nahoststaaten ihre Lokalverwaltungssysteme allerdings nicht soweit modifiziert, dass die Kontrolle ausübenden Zentralorgane Kompetenzen an die nachgeordneten Verwaltungseinheiten (Regionen, Provinzen) delegiert hätten, um damit partizipative Strukturen zu stärken. Selbst in Fällen wie Jordanien, wo König Abdallah am 5. Oktober 2008 explizit die notwendige Partizipation der Bevölkerung in den Gouvernoraten und Lokalverwaltungsgremien unterstrich und folglich das vom König eingesetzte *Royal Committee of Regions* das Prinzip Dezentralisierung in seinem Gesetzentwurf zu den Regionen vom November 2008 befürwortete („The objective of the proposal on regions as the king pointed out is to enhance administrative decentralisation and to expand the participation of the sons of governorates in shaping economic and developmental policies.“), gibt es massiven administrativen und parlamentarischen Widerstand, weil befürchtet wird, dass selbständigere Regionen die Einheit des Landes unterminieren.<sup>9</sup>

Im Bereich der regionalen Entwicklung dominieren in den Nahoststaaten länderspezifische Ansätze,<sup>10</sup> die zwar auch im Einzelfall steuernde Komponenten aufweisen und den Anspruch von Regionalförderung erheben, allerdings nicht übertragbar sind. Insbesondere ist zwischen den territorial kleinen Golfstaaten (insbesondere innerhalb der VAE), wo „Regionalplanung“ mit Stadtplanung identisch ist, und den Flächenstaaten zu unterscheiden, wo die regionalen Disparitäten eine gänzlich andere Dimension haben. Trotz vereinzelten Masterplänen zur Landesentwicklung wie z.B. im Falle Qatars,<sup>11</sup> wo die *Urban Planning & Development Authority* einen bis ins Jahr 2025 reichenden Plan erstellte, oder Abu Dhabi (Verabschiedung eines *Abu Dhabi 2030 Urban Structure Framework Plan*) erscheint Regionalplanung im Nahen Osten als Summe von Einzelprojekten; ob der Ausbau des jordanischen Hafens Aqaba im Rahmen des seit 2006 umgesetzten *Regional & Municipal Development Project*, das vom omanischen *Ministry of Regional Municipalities* 2005 gebilligte und derzeit umgesetzte 15 Mrd. \$ teure Tourismus-, Gesundheits- und Bildungsprojekt *al-Madina al-Zarqa-Project*, die in Abu Dhabi im Fe-

---

<sup>9</sup> Al-Arab al-yawm, 9.11.2008 nach BBC Global Monitoring (The draft law on regions jeopardizes the country's unity).

<sup>10</sup> Ein Sonderfall ist der Irak, wo angesichts der politischen Umstände derzeit noch keine aktive Regionalpolitik erfolgt; dies gilt auch für den Libanon, wo nach den Schäden des Bürgerkriegs (1975-1991), des „Sommerkriegs“ mit Israel (2006) und der Verfassungskrise (2007/2008) das Ministerium für Inneres und Gemeinden sowie die entsprechenden Ressortministerien mit einzelnen ländlichen und städtischen Entwicklungsprojekten immer noch Nothilfe und Schadensbegrenzung betreiben und keine zentral geplante integrierte Landesentwicklung umsetzen.

<sup>11</sup> Vgl. [www.up.org.qa](http://www.up.org.qa) (The master plan of Qatar).

bruar 2008 in Angriff genommene Öko-Stadt *Masdar City*<sup>12</sup> oder großdimensionierte Verkehrsinfrastrukturprojekte<sup>13</sup> – allen Maßnahmen fehlt die übergreifende nationale Raumordnungspolitik, die dem Ziel verpflichtet ist, eine konsequente Minderung regionaler Disparitäten herbeizuführen. In den finanzstarken kleinen Golfstaaten kommt hinzu, dass sich die Logik der Infrastruktur- und Entwicklungsprojekte auch stark aus Prestige- und Rivalitätsüberlegungen speist und langfristige Rentabilitätsrechnungen zu kurz kommen.<sup>14</sup>

#### 4. Perspektiven

Gravierende soziale Defizite, gepaart mit regionalen Disparitäten und politischer Marginalisierung einzelner Stämme oder Landesteile, sind ohne effiziente staatliche Gegenstrategie ein explosives Gemisch mit negativen Konsequenzen für den Bestand des Gesamtstaates (Beispiel Irak) und/oder die innere Sicherheit. Die Zunahme von Stammesrevolten und entwicklungspolitisch motivierten Entführungen im Jemen,<sup>15</sup> der allgemein in allen Staaten – auch den finanzstarken Ölstaaten<sup>16</sup> – zu beobachtende Anstieg der Kriminalität oder die Anfälligkeit vor allem jüngerer Bevölkerungsteile für extremistisches Gedankengut haben hier ihre maßgeblichen Wurzeln.

Der Handlungsbedarf ist deshalb hoch und wegen der transnationalen Rückwirkungen und Gefahren instabiler Lagen auch für Europa externe Hilfe beim Meistern der Herausforderung „Regionalpolitik“ in Form von unterstützender Expertise opportun.

---

<sup>12</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 11.2.2008 („Masdar City“ wird Öko-Stadt in der Wüste).

<sup>13</sup> Beispiele sind die von saudischen Geschäftsleuten geplante Brückenverbindung über das Bab al-Mandab nach Afrika mit immensen Impulsen für die Entwicklung des bislang benachteiligten Südjemen (vgl. Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 26.8.2008: Araber setzen über das Rote Meer) sowie der Aufbau eines modernen Schienennetzes z.B. in Qatar (vgl. Die Welt, Berlin, 4.9.2008: Deutsche Bahn plant modernes Schienennetz für Golfstaat Katar).

<sup>14</sup> Vgl. hierzu ausführlich die Dissertation von Scharfenort, Nadine: Urbane Rivalität am Arabischen Golf. „Oil-Urbanisation“ und „Post-Oil-Cities“ am Beispiel von Abu Dhabi, Dubai und Sharjah. Universität Wien, Oktober 2007, 404 Seiten und Bildanhang.

<sup>15</sup> Dieses Phänomen ist seit über zehn Jahren zu beobachten; vgl. The Jordan Times, Amman, 25.7.1998 (Tribesman, demanding fair share, pose mounting threat to Yemen). Wegen der ungelösten Probleme driftet der Jemen immer stärker in Richtung „failed state“ und gilt auch zunehmend neben Somalia als neue Aktionsbasis für al-Qaida; vgl. die Kurzanalyse vom Juli 2008 von Intissar Fakir: Yemen. Economic and regional challenges, unter: [www.carnegieendowment.org/arb/?fa=downloadArticlePDF&article=20460](http://www.carnegieendowment.org/arb/?fa=downloadArticlePDF&article=20460).

<sup>16</sup> Z.B. osac.gov, 27.7.2008 (Crime rate rising in Qatar).

## Kapitel VII : Saudi-Arabien



**Staatsbezeichnung:** Königreich Saudi-Arabien / al-Mamlaka al-Arabiya al-Sa‘udiya

**Unabhängigkeit:** Staatsgründung 1932

**Staatsoberhaupt:** Staatschef und Ministerpräsident König Fahd Ibn Abd al-Aziz Al Sa‘ud (seit 1982)

**Einwohner:** 22.673.538 (Zensus 2004); Schätzung 2006: 23,7 Mio., darunter 6,4 Mio. Ausländer

**Hauptstadt:** Riad (Zensus 2004: 5.455.363 Einwohner)

**Urbanisierungsrate:** 84 %

**Fläche:** 2.20 Mio. qkm

**Verwaltungsgliederung:** 13 Regionen (manatiq), 118 Gouvernorate (muhafazat), 1.300 Zentren (marakiz)

### Zusammenfassung

#### Räumliche Entwicklung und Disparitäten in Saudi Arabien

*Hans-Georg Müller / Konrad Schliephake*

Das Königreich Saudi Arabien ist von Geographie und Geschichte her ein äußerst heterogenes Gebilde. Der zentralistisch organisierte Staat hat deswegen seit den 1970er Jahren konzeptionelle Vorstellungen für eine gleichmäßige regionale Entwicklung erarbeitet. Fünfjahres-Entwicklungspläne steuern die aus den Erlösen des Erdölexportes (2006: ca. 200 Mrd. \$ bzw. 11.430 pro Einwohner) finanzierten Investitionen des Staates in sektoraler und regionaler Hinsicht. Bevorzugtes Instrument ist bislang der Ausbau der materiellen (Transport, Kommunikation, Wohnungsbau, Industrieparks) und ideellen (Personal für Gesundheit, Bildung, Verwaltung) Infrastruktur.

Unsere Analysen auf Basis der 13 Verwaltungseinheiten, den „Regionen“, betrachten alle quantitativ messbaren Teilelemente der Infrastruktur pro Einwohner. Dazu gehören (1) Erziehung: Anzahl Lehrer und Schüler; (2) Elektrizitätsversorgung: Anzahl Haushaltsanschlüsse; (3) Gesundheit: Krankenhausbetten und Ärzte; (4) Bauwesen: Anzahl Baugenehmigungen; (5) Städtebauliche Investitionen (Wert); (6) Straßenausbau: Länge der befestigten Straßen; (7) Telefon- und DSL-Leitungen; (8) Anzahl der Industriebe-

triebe und der industriellen Arbeitsplätze. Der aus diesen Teilelementen gebildete „Index der regionalen Entwicklung“, der bis zu einem Maximum von 80 gehen kann (10 Punkte pro Teilelement = jeweiliges Maximum), ergibt regionale Differenzen, die bei einem erreichten Durchschnitt für alle Verwaltungseinheiten von 45,5 jedoch kein klares räumliches Zentrum-Peripherie-Muster abbilden. Die höchsten Werte erhalten eher periphere und dünn besiedelte Einheiten wie Al Baha im Assir-Gebirge (56,3 Index-Punkte), Qassim (52,9) und Al Jawf (50,5), daneben die Hauptstadt Riad mit 51,9 und die industrialisierte Ostprovinz mit 49,8. Unterdurchschnittlich werten Mekka (einschließlich Jidda) mit 41 Punkten; Schlusslichter sind Assir (37,1), Najran (36,8) und Jizan (28,2) in der südlichen Tihama, diese drei wirklich in peripherer und wenig privilegierter Lage.

Die investiven Aktivitäten des saudischen Staates dürfen nicht vergessen lassen, dass es starke Disparitäten in Bezug auf die Teilhabe an der Macht und am technischen Fortschritt gibt. Die Investitionen bauen ein infrastrukturelles Gerüst zur Befriedigung der materiellen Bedürfnisse der Staatsbürger. Alle Daten weisen darauf hin, dass einige peripherere Regionen außerhalb der nationalen Entwicklungsachse (Dammam/Alkhobar-Riad-Mekka-Jidda) bezogen auf ihre Einwohnerzahl eine überdurchschnittliche (quantitative) Ausrüstung erhalten haben, was die Implementation des in den Entwicklungsplänen festgeschriebenen Ziels der gleichmäßigen Versorgung aller Staatsbürger beweist. Andere Regionen insbesondere im Südwesten zeigen jedoch durchgehend ungünstige Werte. Offen bleibt zudem die Frage von Quantität und Qualität. Nicht zu übersehen sind ferner die – hier nicht in Maß und Zahl fassbaren – psychosozialen Disparitäten. Aufgeklärte Geister ebenso wie regionalbewusste Traditionalisten fühlen sich vom Konzept einer in Kultur, Lebensstil und Religion einheitlichen saudischen Gesellschaft überrollt und in ihrer individuellen Entfaltung beeinträchtigt.

Manches Element der (sozialen und regionalen) Labilität führte Analysten in den 1970er und 1980er Jahren zum Fazit, diesem „Familienstaat“ sei kein langes Leben mehr beschieden. Betrachten wir heute das Königreich im arabischen und regionalen Umfeld, dann ist zu erkennen: *erstens* ein zumindest verbaler staatlicher Wille zum Ausgleich der regionalen Disparitäten, den Fünfjahrespläne teilweise in die (investive) Tat umsetzen; *zweitens* eine bei aller Heterogenität erstaunliche Kohärenz der saudischen Gesellschaft, die den Eindruck hat, dass der paternalistische Konsensstaat das „kleine Glück“ seiner Bürger im Blick hat; *drittens* die Fähigkeit der Planer, regionale Disparitäten mit dem reichlich vorhandenen Investitionskapital auszugleichen; *viertens* als eigentliches Problemfeld für die Zukunft das an sich schlüssige Konzept, dass die wirklich produktiven und auch Infrastrukturinvestitionen künftig aus dem privaten Sektor kommen sollen. In die Umsetzung dieses Konzepts sind die klassischen Ministerien jedoch kaum involviert. Und die wenigen vorhandenen Datensätze zu privatwirtschaftlichen Aktivitäten zeigen eine ausschließlich Konzentration auf die drei „Zentralregionen“ Ostregion, Riad und Mekka-Jidda. Zu letzterer gehört die in Bau befindliche *King Abdullah Economic City* bei Rabigh, eine dekonzentrierende Maßnahme (innerhalb der Region Mekka), bei der offen bleibt, ob sie aus planerischen Gesichtspunkten platziert wurde, oder entsprechend der Interessenlage bestimmter Grundbesitzer.

# Räumliche Entwicklung und Disparitäten in Saudi-Arabien

*Hans-Georg Müller / Konrad Schliephake*

## *1. Ausgangsbedingungen*

Staaten betreiben die Politik, die ihnen von der Geographie aufgezwungen wird, sagte bereits Napoleon. Die Geschichte als Zwangselement ist noch hinzuzufügen. Je größer der Staat, je vielfältiger die natürliche Ausstattung seines Territoriums, umso eher muss dies zutreffen. Das Königreich Saudi-Arabien als ein erst seit gut 100 Jahren in das Licht der Geschichte getretener Flächenstaat, dem unwirtliche Wüsten und mediterran-heitere Gebirgsländer zugefallen sind, und der heute den größten Energieschatz der Erde verwaltet, hat mit besonders ausgeprägten räumlichen Disparitäten zu kämpfen. Dazu kommen die historischen Unterschiede: Ein eigentlich ökonomisch schwaches Zentrum expandierte zwischen 1902 und 1934 auf der Arabischen Halbinsel und beherrscht seitdem Regionen, die aus ihrer Geschichte heraus wenig miteinander zu tun hatten und nicht zum neuen Zentrum, sondern zu Peripherien hin orientiert waren. Doch bei aller Betonung zentrifugaler Kräfte darf nicht vergessen werden, dass auch starke Klammern das junge Staatsgebilde zusammenhalten.

Dazu gehören zum Ersten die einheitliche arabische Sprache und das Bewusstsein der Eigenständigkeit und Besonderheit der Arabischen Halbinsel als Heimat der Araber und der jüngsten monotheistischen Religion, des Islam. Die einigende Kraft der Religion war und ist auch für die Zukunft nicht zu unterschätzen: Hier ist die moderne, nach islamischer Ansicht sozusagen natürliche Religion der Menschheit zu Hause, hier hat sie ihre Heiligen Stätten – ein Faktum, das alle Staatsangehörigen mit Stolz und Loyalität gegenüber dem Herrscherhaus als „Diener der beiden Heiligen Stätten“ erfüllt. Die Achtung, die man in der islamischen Welt gegenüber der Heimat der Religion empfindet, strahlt auf den einfachsten Saudi-Araber ab.

Nicht zuletzt steuert ein sehr viel prosaischeres Element den eigentlichen von der Natur vorgezeichneten Disparitäten entgegen. Mit dem Schatz der Erdölreserven von schätzungsweise 36 Mrd. Tonnen, woraus ein jährlicher Export von 355 Mio. Tonnen resultiert, daneben 7.000 Mrd. m<sup>3</sup> Gas, das überwiegend für den nationalen Konsum (Elektrizität, Meerwasserentsalzung, Petrochemie) verwendet wird, erlöst der Staat aktuell ca.

200 Mrd. \$ p.a. Das sind 11.430 \$ pro saudischem Staatsbürger, mehr als er aktuell ausgeben kann und will. Man mag sich über die feudale Bereicherung der Herrscherfamilie Al Sa'ud Gedanken machen und die Ungleichheiten der Verteilung der Erdölrente beklagen. Tatsache ist jedoch, dass zumindest derzeit fast alle saudischen Staatsbürger das Gefühl haben, am Wohlstand zu partizipieren. Gerade in den Peripherien des Staats haben inzwischen Wohlstand und staatliche Infrastrukturen Einzug gehalten, von denen man vor drei Dekaden kaum träumen durfte – und die in den Nachbarstaaten im Südwesten und Norden bis heute fehlen.

## 2. Räumliche und soziale Disparitäten

Es soll hier nicht auf eine „Theorie der Disparitäten“ eingegangen werden. Der Begriff „soziale Disparitäten“ wird hier verwendet zur Charakterisierung ungleichgewichtiger Entwicklung im Sinne von

- ungleicher Einkommensverteilung als Resultat der Anordnung der Produktivkräfte und der Teilhabe an ihnen;
- Unterschieden im Zugang zu den Ressourcen und Machtstrukturen des Staates.

Aus räumlicher Sicht dürfen dabei die Unterschiede im naturräumlichen Potenzial (Klima, Bodenfruchtbarkeit) und der verkehrlichen Durchgängigkeit nicht vergessen werden.

In Anlehnung an Kemper<sup>1</sup> und unter Berücksichtigung der Diskussionen bei Nohlen/Nuscheler<sup>2</sup> sollen im Folgenden die räumlich abgebildeten sozialen Disparitäten oder Ungleichgewichte in Saudi-Arabien betrachtet werden. Dabei ist der Begriff der Entwicklung auf den drei Ebenen Zustand, Aktion und Prozess zu sehen:

- *Zustand*, d.h. Messung von Ausstattung und Teilhabeelementen in Bezug zu einem (nationalen) Durchschnittswert;
- *Aktion*, d.h. Darstellung der Maßnahmen nationaler und regionaler Körperschaften zur Verbesserung der o.g. Elemente in den einzelnen Regionen;

---

<sup>1</sup> Kemper, Franz-Josef: Sozialgeographie, in: Schenk, Wolfdieter/Schliephake, Konrad (Hrsg.): Allgemeine Anthropogeographie, Stuttgart/Gotha 2005, S. 145-211, hier: S. 190 ff.

<sup>2</sup> Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz: Was heißt Entwicklung?, in: Handbuch der Dritten Welt, Band 1, Bonn 1993, S. 55-74, hier: S. 56.

- *Prozess*, d.h. Entwicklung ist zielorientiert, sie sucht ein Zukunftsbild mit Hilfe einer Ideologie und bedient sich dabei bestimmter Modelle. Diese können makroökonomischer, sektoraler und raumbezogener Art sein.<sup>3</sup>

Die drei Teilelemente der Entwicklung sind in den folgenden Kapiteln nicht präzise zu trennen, obwohl dies eigentlich wünschenswert wäre. So lassen sich einige Elemente des „Zustandes“ messen und in ein semantisches Differential einbauen; insbesondere die von Kemper für wichtig erachteten Merkmale

- Geschlecht, Ethnie, Staatsangehörigkeit;
- Gesundheit;
- Ausbildung;
- Beruf (Beschäftigung und Qualifikation);
- Einkommen.

Doch werden diese Messungen in dem Moment problematisch, in dem daraus realistische Aussagen zu regionalen Disparitäten destilliert werden sollen, denn Messdaten sagen nicht unbedingt etwas aus zu den für den Menschen so wichtigen qualitativen Elementen wie

- Lebensqualität;
- Lebensbedingungen;
- subjektiv als ausreichend empfundene Versorgung mit Arbeit, Wohnen, Gesundheit und Bildung.<sup>4</sup>

Das heisst, dass wichtiger als (vordergründig) objektive Merkmale (insbesondere aus amtlichen Statistiken) subjektive Indikatoren der Zufriedenheit, so wie sie etwa durch Befragungen erhoben werden können, notwendig sein sollten.<sup>5</sup>

Solche hierfür notwendigen qualitativen Analysen verbieten sich in einem Land wie Saudi-Arabien, wo jede empirische Sozialforschung äußerst misstrauisch betrachtet wird. Dies ist allerdings ein von vielen Seiten beklagtes Charakteristikum der Mehrheit der arabischen Staaten, wo empirische sozialwissenschaftliche Analyse fast unmöglich ist.<sup>6</sup> Die Sozialforscher des *Arab Human Development Report*<sup>7</sup> umgehen Saudi-Arabien geflissentlich, die große Befragung im Rahmen des *Arab Human Development Report Freedom*

---

<sup>3</sup> Zur Diskussion in Bezug auf Saudi-Arabien vgl. Barth, Hans K./Schliephake, Konrad: Saudi-Arabien, Gotha 1988.

<sup>4</sup> Vgl. Kemper (2005), a.a.O. (Anm. 1), S. 191.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 193.

<sup>6</sup> Vgl. auch Scholz, Fred: Oman und die arabischen Scheichtümer am Golf. Herausforderungen an die zukünftige Landesentwicklung, in: Petermanns Geographische Mitteilungen, Gotha, Jg. 145, Nr. 2, 2001, S. 58-67.

<sup>7</sup> Vgl. UNDP (Hrsg.): Arab Human Development Reports 2002, 2003, 2004, 2005 unter: [www.arab-hdr.org](http://www.arab-hdr.org).

*Survey* (2003) fand nur in Jordanien, Libanon, Marokko, Palästina und Algerien statt. Aus den arabischen Ländern ist uns daneben lediglich die Untersuchung zu sozialem Status und sozialen Werten von Obeidi<sup>8</sup> aus Libyen bekannt.

Trotz der aufgezeigten Engpässe, mit denen die Autoren aus ihrer beruflichen Tätigkeit vertraut sind, soll im Folgenden ein Überblick zur Frage der räumlichen (und sozialen, soweit möglich) Disparitäten vorgestellt werden.

### 3. Konzepte der regionalen Entwicklung in Saudi-Arabien

Mit dem Prozess der Modernisierung und Industrialisierung der Länder der Dritten Welt ist – wie in den heutigen Industrieländern im 19. Jahrhundert – die Ausbildung regionaler Ungleichgewichte eng verbunden. Gerade die klassischen Strategen einer liberalen Entwicklung wie Hirschman,<sup>9</sup> aber auch marxistische Analytiker wie Destanne de Bernis<sup>10</sup> sahen in Strategien der ungleichen Entwicklung Initialzündungen, mit denen erst im weiteren Verlauf ein Disparitätenabbau einhergehen sollte. In der Übertragung seiner nationalen und sektoralen Entwicklungspolitik auf die regionale Ebene hat sich daher der Staat als Akteur zu entscheiden, ob er

- die Ungleichgewichte wie vom Industrialisierungsprozess vorgezeichnet akzeptiert und nur die notwendigen Bausteine für gutes Funktionieren bereitstellen soll, oder
- durch Gegensteuern eine räumliche Ausgleichsfunktion übernehmen will.

Die UNIDO<sup>11</sup> empfahl den Staaten der Dritten Welt in ihrem Industrialisierungsprozess folgende Bausteine (building blocks) z.B. für exportorientierte Industrien bereitzustellen:

- infrastrukturelle Grundausstattung (Verkehr, Kommunikation, Wasser, Gas, Elektrizität);
- geeignete Arbeitskräfte (human capital) mit entsprechender Ausbildung einschließlich einer Unternehmerschicht;
- technologische Kapazitäten durch Einrichtung von Bildungs- und Forschungsinstitutionen.

Daneben sollte der Staat mit der Allokation seines eigenen Kapitals und durch administrative Maßnahmen die Raumstruktur beeinflussen. Dies entspricht der „neoklassischen Sicht“ einer Raumplanung als passive Dienerin im Industrialisierungsprozess, die die

---

<sup>8</sup> Obeidi, Amal: *Political culture in Libya*, Richmond 2001.

<sup>9</sup> Hirschman, Albert O.: *The strategy of economic growth*, New Haven 1958.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. Destanne de Bernis, Gérard: *Les industries industrialisantes*, in: *Revue Tiers Monde*, Paris, Band 47, 1971, S. 545-563.

<sup>11</sup> UNIDO (Hrsg.): *Industry and development. Global report (GC 5/20)*, Wien 1993; vgl. Text unter: [www.unido.org](http://www.unido.org).

Ausprägung optimaler Standorte zu erleichtern hat und für die Industrie ein positives ökonomisches Ambiente schafft. Auch wenn die saudische Wirtschaftsverfassung durchaus als liberal (für die Staatsangehörigen) zu bezeichnen ist, sehen die saudischen Planer dies etwas anders; ihr aktives Eingreifen in den räumlichen Entwicklungsprozess wird durch die Situation des Landes erleichtert.

Da der Staat den Produktionsfaktor Kapital bislang eigenständig steuert und in einem von der Faktorausstattung her quasi jungfräulichen Land auch die Produktionsstandorte festlegt, bedarf es eines Rahmens für seine raumrelevanten Maßnahmen, den insbesondere vorgeben

- die Verteilung der natürlichen Ressourcen und der Bevölkerung;
- der historische Wille zum Aufbau einer Zentralgewalt in einem historisch vor allem aus Peripherien bestehenden Staat (s.o.).

Als Planungsziel kommt zumindest verbal dazu das Vorhaben der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen. Die spezifische Situation eines Staates, der seinen Kapitalüberschuss sinnvoll anlegen will, und das fehlende Gegengewicht zum staatlichen Planungswillen haben dazu geführt, dass Saudi-Arabien sich zu einem – aus europäischer Sicht klassischen – Weg echter Raumordnungspolitik entschlossen hat, mit folgenden Zielen:<sup>12</sup>

- Erstens: Schaffung eines Rahmens für Koordination und Durchführung der regionalen Investitionen staatlicher und parastaatlicher Institutionen.
- Zweitens: Abbau der regionalen Ungleichgewichte durch gleichmäßige Verteilung der sozioökonomischen Ausstattung.
- Drittens: Zugänglichkeit (im ökonomischen und distanziellen Sinne) der staatlichen und privaten Dienstleistungen für jeden Bürger.

Neben dem neoklassischen Ansatz der Raumordnung als Wegbereiter für die Industrialisierung verweisen die Ziele 2 und 3 auf die beiden siedlungsstrukturellen Modelle der Regionalplanung, nämlich

- das zentralörtliche Modell, das durchaus mit dem Konzept der Wachstumspole in Übereinklang gebracht werden kann,<sup>13</sup> und
- das Achsenmodell.

Auf diese beiden Modelle, die wir an anderer Stelle erläuterten,<sup>14</sup> soll im Weiteren nicht im Detail eingegangen werden. Ihre Anwendung verdeutlicht jedoch, dass die saudischen

---

<sup>12</sup> Vgl. die Entwicklungspläne 1980 ff.; Schliephake, Konrad: Wirtschafts- und Planungspolitik Saudi-Arabiens, in: Koszinowski, Thomas (Hrsg.): Saudi-Arabien, Hamburg 1983 (Mitteilungen des Deutschen Orient-Instituts. 20), S. 251-297.

<sup>13</sup> Vgl. auch Coy, Martin: Geographische Entwicklungsländerforschung, in: Schenk/Schliephake (2005), a.a.O. (Anm. 1), S. 727-765.

<sup>14</sup> Vgl. Barth/Schliephake (1998), a.a.O. (Anm. 3).

Planer nicht nur einen sektoralen Rahmen für ihre Aktivitäten abgesteckt haben, sondern auch regionale Muster zum Ausgleich der Disparitäten anwenden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es überhaupt ein Bewusstsein für regionale (und kulturelle) Disparitäten im Lande gibt. Eine offiziöse Darstellung Ende der 1970er Jahre, dem Beginn der Regionalplanung im Gefolge der Entwicklungspläne (seit 1975), gibt dazu deutliche Aussagen. Diese und spätere saudische Publikationen stellen gerne Land und Volk als monolithische Einheit dar: ein Glauben, ein Herrscherhaus, eine Kleidung, ein einheitliches soziokulturelles Verhalten – und ein einheitlicher Lebensstandard.

### 3.1. Saudi-Arabien als Einheitsstaat

Offizielle Darstellungen zeichnen die saudische Gesellschaft als „complex but harmonious whole, combining the virtues of Bedouin life with merchanting acumen and a high standard of literacy and education“.<sup>15</sup> „The Arabia over which King Abdul Aziz ruled was united as never before.“<sup>16</sup> Zwischen den Regionen und ihren Menschen wird allerdings durchaus differenziert:

- „The people of the Central Provinces (= Nejd) are gifted [...]. Their basic conservatism and their attachment to traditional ways remain strong [...]. The spirit of Islam permeates thinking [...].“<sup>17</sup>
- „The people of western Arabia (= Hijaz) have linked the world of Red Sea and Mediterranean with the interior. It is possible to identify the Hijazi [...] not by way of life, but by a bond of historical and cultural associations [...].“<sup>18</sup>
- „The people of the south-west (= Asir) will be brought increasingly into contact with the outer world [...].“<sup>19</sup>
- „The people of the Eastern Province [...] thrive [...]. It is a region of very ancient settlement, at one time controlled from the islet of Tarut [...].“<sup>20</sup>

Ist nun Saudi-Arabien ein zentralistischer Staat mit sozusagen einheitlichen Menschen? Vieles lässt darauf schliessen: Die Regionen werden von Gouverneuren (aus dem Hause Saud und verwandten Familien) verwaltet, die mit dem Innenministerium kommunizieren. Der Staat, gegründet von einer einzigen Familie – dem Hause der Sauds – basiert auf „immerwährender Loyalität zwischen Herrscher und Volk“.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> The Kingdom of Saudi Arabia, London 1979 (2. Auflage), S. 40.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 41.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 42.

<sup>18</sup> Ebenda, S. 49.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 55 f.

<sup>20</sup> Ebenda, S. 63.

<sup>21</sup> Ebenda, S. 120. ff.

### 3.2. Regionale und soziale Disparitäten

Bereits Lavergne und Duvigneau<sup>22</sup> stellten 1995 den zentralistischen Staat in Frage. Sein Konzept hat ein wie auch immer zu definierendes Staatsvolk (der Begriff der Nation sollte für die Arabische Welt insgesamt reserviert bleiben) innerhalb der Arabischen Welt zusammengeschweisst. Dazu gehört z.B. die Hauptstadt mit absolutem Vorrang innerhalb der Städtehierarchie, ein Postulat, das bei den Vertretern der alten Stadtkultur im Hidjaz (Mekka, Medina, Jidda) beim Blick auf den „Emporkömmling“ Riad<sup>23</sup> Aversionen auslöst. Seit den 1980er Jahren scheint es zu einer Rückbesinnung auf das Regionalbewusstsein gekommen zu sein („le retour du local“). Seguin<sup>24</sup> benennt das Land als positives Beispiel für eine staatlich gesteuerte Planung und räumliche Entwicklung mit „Urbanisierung von oben“.

Auch der (milde-kritische) Band von Aarts und Nonneman<sup>25</sup> beschäftigt sich – wenn auch eher randlich – mit den Elementen der regionalen Entwicklung, zeigt allerdings eher die gesellschaftlichen (sozialen und religiösen) Disparitäten ohne räumlichen Hintergrund auf. Wichtig erscheinen aus dortiger Sicht vielmehr die Unterscheidung zwischen den Islamisten auf der einen Seite und den wenigen säkularen Intellektuellen auf der anderen Seite.<sup>26</sup> Prokop<sup>27</sup> betont die Rolle des Herrscherhauses als einigende Kraft, die die ursprüngliche Vielfalt der religiösen und historischen Traditionen ablehnt und über viele Jahrzehnte bekämpft hat.

Glosemeyer<sup>28</sup> analysiert die Petitionen von Bevölkerungsgruppen während der Aufbruchs- und Diskussionsphase 2002/2003, wo regional definierte Gruppen u.a. aus der Ostprovinz (Schiiten) und Najran mehr Partizipation im politischen Leben forderten.

---

<sup>22</sup> Vgl. Lavergne, Marc/Duvigneau, Guy: Monde arabe: Le retour du local, in: *Peuples Méditerranéens*, Paris, Nr. 72-73, 2005, S. 5-30.

<sup>23</sup> Zur Stadt vgl. z.B. Schliephake, Konrad: Saudi-Arabiens Hauptstadt Riyadh. Entwicklung und Position im Städtesystem, in: *Würzburger Geographische Arbeiten*, Würzburg, Band 87, 1993, S. 531-547.

<sup>24</sup> Vgl. Seguin, J.: La „stratégie nationale de peuplement“ en Arabie Saoudite, in: *Peuples Méditerranéens*, Paris, Nr. 72-73, S. 31-56.

<sup>25</sup> Vgl. Aarts, Paul/Nonneman, Gerd (Hrsg.): *Saudi Arabia in the balance*, New York 2005.

<sup>26</sup> Vgl. Lacroix, Stéphane: Islamo-liberal politics in Saudi-Arabia, in: Aarts/Nonneman (2005), a.a.O. (Anm. 25), S. 35-56, hier: S. 40.

<sup>27</sup> Vgl. Prokop, Michaela: The war of ideas: Education in Saudi Arabia, in: Aarts/Nonneman (2005), a.a.O. (Anm. 25), S. 57-81, hier: S. 66 ff.; vgl. auch Al Uthaimin, Abd Allah Saleh: *Geschichte des Königsreichs Saudi-Arabien Teil 2. Die Regierungszeit von König Abdul Aziz (1901-1953 AD)*, Würzburg 2005 (Schriftenreihe zu deutsch-arabischen Beziehungen. Würzburger Geographische Manuskripte. Sonderheft 8).

<sup>28</sup> Vgl. Glosemeyer, Iris: Checks, balances and transformation in the Saudi political system, in: Aarts/Nonneman (2005), a.a.O. (Anm. 25), S. 214-233, hier: S. 224.

Meijer<sup>29</sup> weist auf regionale Gruppen der Bewegung „Al-Qaida der Arabischen Halbinsel“ in Qassim, Ostregion und Jizan hin, die vor allem mit den Bombenattentaten seit 1995 und insbesondere 2003 bis 2004 den Staat erschütterten. Interessant ist die bei ihm publizierte Namenliste der Al-Qaida-Attentäter, junge Männer meist mit geringer formaler Bildung aus allen Teilen des Landes; ein regionaler Schwerpunkt ist nicht erkennbar.

Al Rasheed<sup>30</sup> untersucht die Äußerungen einer zunehmend politisch frustrierten, sozial ausgegrenzten und wirtschaftlich marginalisierten jungen Bevölkerung, der die einfachsten und grundsätzlichen Möglichkeiten zur Meinungsbildung fehlen. Hier entsteht eine lebhaft Internet- und Blogger-Szene im Internet, in der inzwischen überraschend offene Diskussionen geführt werden (z.B. Saudi Jeans).

Der Beitrag von Höhne-Sparborth<sup>31</sup> geht der Frage nach künftiger Pluralität und sozialem Wandel im Lande nach. Die Imprägnierung der Gesellschaft mit wahhabitischer (Tages-)Religiosität in einer Zeit, in der es allen gut geht, verhindert vorerst eine echte Pluralität. Sie schweisst die Rentiergesellschaft um so fester zusammen, nur einige Intellektuelle und religiöse Minderheiten stehen außerhalb. Die von Teilen der Familie Al Saud geförderte Entwicklung hin zu mehr Vielfalt wird von innen heraus kommen und sicherlich auch das Gewicht und die kulturellen Traditionen der Regionen verstärken.

### 3.3. Die Entwicklungspläne

Eine von arabischen, US-amerikanischen und deutschen Fachleuten konzipierte Entwicklungsplanung steuert seit 1975 den infrastrukturellen und industriellen Ausbau des Staates und lenkt seine Investitionen. Als Ziele der saudischen Entwicklungsplanung wurden definiert

- Abbau der Abhängigkeit vom Erdöl mit seinen Preisschwankungen;
- Importsubstitution (teilweise);
- Produktion eines umfangreichen, den lokalen Bedürfnissen angepassten Warenangebotes;
- Schaffung von Arbeitsplätzen;
- Verbesserung des regionalen und sozialen Gleichgewichts.

---

<sup>29</sup> Vgl. Meijer, Roel: The „Cycle of Contention“ and the limits of terrorism in Saudi Arabia, in: Aarts/Nonneman (2005), a.a.O. (Anm. 25), S. 271-311, hier: S. 282.

<sup>30</sup> Vgl. Al Rasheed, Madawi: Circles of power: Royals and society in Saudi Arabia, in: Aarts/Nonneman (2005), a.a.O. (Anm. 25), S. 185-213, hier: S. 191.

<sup>31</sup> Vgl. Höhne-Sparborth, Thomas: Social change in Saudi Arabia, in: Orient, Berlin, Nr. 2, 2008, S. 4-14.

Wichtig waren dabei Elemente wie Industrialisierung, technologische Entwicklung und das Festhalten an einer liberalen Wirtschaftsform, bei der der Staat nur Förderer und Anreger, nicht Durchführer der Industrialisierung war und ist.

Aus diesen Aufstellungen und den übrigen Äußerungen saudischer Politiker<sup>32</sup> lässt sich zumindest konzeptionell eine Dezentralisierungsstrategie ableiten. Mit der Verabschiedung des Regionalstatuts im Jahre 1993 wurden die Kompetenzen der 13 Regionen mit ihren Regionalräten und Verwaltungsorganen im Sinne einer stärkeren Mitwirkung an der sozial-ökonomischen Entwicklung neu definiert. Auch mit der Teilwahl von Gemeinderäten in den Kommunen gemäß Beschluss des Ministerrates Nr. 224 vom 13. Oktober 2003 soll die lokale Verantwortung gestärkt werden.

Um regionale Ungleichgewichte aufzuspüren, misst das zuständige Ministry of Economy and Planning „regionale Entwicklungsindikatoren“, die auf Defizite hinweisen und entsprechend ausgleichende Investitionen steuern sollen (vgl. Abschnitt 5).

#### *3.4. Aktuelle Chancen und Herausforderungen*

Das Königreich Saudi-Arabien ist mit dem Beginn des 21. Jahrhunderts in eine Phase beschleunigter sozioökonomischer Entwicklungen und Reformen eingetreten. Nicht zuletzt dank steigender Erdöleinnahmen konnte ab 2003 das Wirtschaftswachstum deutlich über das Wachstumsniveau der 1990er Jahre gesteigert werden, einer Periode, in der die jahresdurchschnittliche Zunahme der realen gesamtwirtschaftlichen Leistung von 2,48 % nicht mit dem Bevölkerungswachstum Schritt halten konnte.

Nach einem Tiefpunkt im Jahr 1998 mit Einnahmen in Höhe von 121,6 Mrd. Saudi-schen Rial (SR) erhöhten sich die Erlöse aus dem Export von Rohöl im Zeitraum 2000 bis 2006 von 264,9 Mrd. SR auf 707,1 Mrd. SR, die sich nachfolgend auch in hohen Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts niederschlugen, welche im Durchschnitt der Jahre 2000-2006 auf 3,96 % stiegen. Parallel dazu erreichte das Pro-Kopf-Einkommen bis 2006 55,219 SR (14,725 \$) und damit den höchsten Wert seit 1981, als die Bevölkerung des Königreichs die 10-Millionen-Marke noch nicht überschritten hatte, gegenüber aktuell rund 24 Millionen.<sup>33</sup> Gleichzeitig erhöhte sich der Beitrag des Nicht-Ölsektors an der gesamtwirtschaftlichen Leistung auf ca. 70 %. Diese Aktivitäten außer-

---

<sup>32</sup> Vgl. insbesondere Al Jarallah, Mohammed: Statement at the Special Session of the UN General Assembly for an overview and appraisal for the implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlement (Habitat II), New York 2001; Text unter: [www.unhabitat.org/istanbul](http://www.unhabitat.org/istanbul).

<sup>33</sup> Vgl. Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA): Annual Report 1428 H (2007 G), Riad 2007, S. 327 ff.

halb der klassischen Ölförderung und Ölverarbeitung werden von der zunehmend dynamischer operierenden Privatwirtschaft vorangetrieben, die gegenwärtig einen Beitrag von ca. 55 % zur gesamten Wertschöpfung erbringt. Das erfolgreiche Wirtschaften auch der verarbeitenden Industrie reflektiert sich unter anderem in einem fortgesetzten Trend steigender Nicht-Ölexporten, von 22,92 Mrd. SR in 2000 auf 65,01 Mrd. SR im Jahr 2006.<sup>34</sup>

Der seit den 1980er Jahren chronisch defizitäre Staatshaushalt drehte 2003 nachhaltig ins Plus. Die Überschüsse wurden u.a. dazu verwendet, Schulden abzubauen und die Staatsreserven aufzustocken. Während die Staatsschulden von 119 % des BIP im Jahr 1999 auf 19 % Anfang 2008 zurückgeführt wurden, reichen die Auslandsdepositen der *Saudi Arabian Monetary Agency* (SAMA) aktuell für eine komfortable zweijährige Importdeckung.

Eine Rekorddimension erreichte auch der Staatshaushalt 2008. Die unter Zugrundelegung konservativ geschätzter Ölpreise budgetierten Einnahmen belaufen sich auf 450 Mrd. SR, ihnen stehen geplanten Ausgaben in Höhe von 410 Mrd. SR gegenüber.<sup>35</sup> Die gewachsene Finanzkraft des Staates ermöglichte deutlich steigende Ausgaben in Bereichen wie Bildung, Gesundheits- und Sozialwesen, kommunale Dienstleistungen, Transport und Kommunikationsinfrastruktur sowie im Wasser- und Abwassersektor. Darüber hinaus wurde das Kapital verschiedener Spezialkreditinstitutionen erheblich aufgestockt wie z.B. des *Real Estate Fund*, der Wohnungsbaukredite vergibt, oder auch des *Industrial Development Fund*, der Investoren Kredite zu besonderen Konditionen bereitstellt.

Die positive wirtschaftliche Entwicklung ist jedoch nicht allein Ergebnis der wieder erstarkten Fiskalposition, sondern auch auf Reformen in diversen wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern zurückzuführen. Der Beitritt zur WTO im Dezember 2005 und die seit 1993 zur Vorbereitung dieses Schrittes laufenden und nach 2000 intensivierten Verhandlungen lieferten einen wichtigen Impetus für zahlreiche regulatorische und legislative Anpassungen. Der wirtschaftspolitische institutionelle Rahmen wurde z.B. durch die Gründung des *Supreme Economic Council* (1999) und des *Supreme Council for Petroleum and Mineral Affairs* (2000), der *Saudi Arabian General Investment Authority* (2000), der *Supreme Commission for Tourism* (2001) sowie der Etablierung von Regulierungsbehörden in den Bereichen Telekommunikation, Kapitalmärkte und Elektrizitätswirtschaft deutlich gestärkt.

---

<sup>34</sup> Vgl. Ministry of Economy and Planning: Achievements of the development plans. Facts and figures. Issue 1390-1427 H. (1970-2006 G), Riad o.J., S. 19; SAMA, ebenda, S. 321.

<sup>35</sup> Saudi British Bank. SABB Notes: And the boom continues ... High revenues, robust budget, growth, Riad 2007, S. 1 ff.

Unter den legislativen Maßnahmen sind u.a. die Verabschiedung einer neuen Investitionsgesetzgebung mit durchgreifend verbesserten Investitionsbedingungen und Öffnung neuer Anlagefelder für ausländische Investoren (2000), das Kapitalmarktgesetz (2003), das neue Steuergesetz (2004) und das neue Arbeitsgesetz (2005) hervorzuheben.

Gleichzeitig zielt die allerdings nur zögerlich vorangetriebene Privatisierungsstrategie darauf ab, nach erfolgter Privatisierung der *Saudi Telecom Company* und der *Saudi Electricity Company* weitere staatliche Unternehmen aus den Bereich Luftfahrt, Wasserversorgung, Petrochemie und Bergbau in private Hände zu geben. Zudem wurden mit der sogenannten Gas-Initiative von 2003 erstmalig Aktivitäten ausländischer Unternehmen wie Royal Dutch/Shell, Total, Lukoil, Sinopec und Eni-Repsol im Upstream-Bereich des Kohlenwasserstoffsektors zugelassen. Im unmittelbaren Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt standen auch die Absenkung von Importtarifen, die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse sowie die Verabschiedung von Maßnahmen für den verbesserten Schutz geistigen Eigentums. All diese Schritte haben dazu geführt, dass auch in der internationalen Wahrnehmung Saudi-Arabien seinen Ruf als Investitionsstandort verbessern konnte. In den einschlägigen Ranglisten zum Beispiel des „Doing Business Report 2008“ der Weltbankgruppe hat sich das Königreich unter 178 Ländern auf Position 23 vorgearbeitet (nach Rang 33 im Jahr 2007),<sup>36</sup> wenngleich in diesem Zusammenhang konstatiert werden muss, dass viele westliche Unternehmensvertreter vor Ort diese positive Einschätzung des Geschäftsklimas nicht teilen, sondern auf nach wie vor bestehende vielfältige bürokratische und andere Hemmnisse verweisen.

Überhaupt sollte der gegenwärtige Wirtschaftsboom nicht darüber hinwegtäuschen, dass Saudi-Arabien bei der nachhaltigen Transformation seiner Erdölressourcen in Produktivvermögen mit einer Vielzahl struktureller Schwächen und Defizite konfrontiert ist. Das vorherrschende öl-induzierte Wachstumsmodell setzt vor allem auf den Einsatz natürlicher Ressourcen und ausländischer Arbeitskräfte, unter Vernachlässigung der Produktivität als langfristig einzig nachhaltiger Quelle für wirtschaftliches Wachstum. So fließt ein Großteil der wesentlich aus den Öleinnahmen gespeisten Investitionen in den Immobilien- und Bausektor und geht damit zu Lasten des Ausbaus produktivitätsbestimmender Sektoren, wie der verarbeitenden Industrie. Auch die überwiegende Beschäftigung billiger und in ihrer Mehrheit gering qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte in den technologisch relevanten Zweigen außerhalb der Ölwirtschaft muss als einer der we-

---

<sup>36</sup> Vgl. The World Bank: Doing business 2008, Washington D.C. 2007.

sentlichen Gründe für die schwache – zeitweise sogar negative – Produktivitätsentwicklung in der jüngeren Vergangenheit angesehen werden <sup>37</sup>.

Obwohl Investitionen in die Humanressourcen in der jüngeren Vergangenheit Priorität geniessen (allein im Zeitraum 2004-2008 stiegen die entsprechenden Staatsausgaben von rund 60 auf 105 Mrd. SR, <sup>38</sup> d.h. auf mehr als ein Viertel des Gesamtbudgets), stellt vor allem die mangelnde Qualität des Bildungssystems und die unzureichende Beschäftigungsfähigkeit seiner Absolventen ein Kardinalproblem für die Bewältigung aktueller und künftiger Herausforderungen dar.

Die dringend notwendige Generierung produktiver und Einkommen schaffender Arbeitsplätze für die nachrückenden Generationen wird nicht zuletzt durch die fortbestehende Segmentierung des saudischen Arbeitsmarktes gehemmt. Während der öffentliche Sektor (einschließlich staatlicher Verwaltung, Justiz, Polizei-, Militär- und Sicherheitsapparat sowie Bildungs- und Gesundheitswesen) rund 70 % aller saudischen Arbeitnehmer eine Beschäftigung bietet, <sup>39</sup> hindern vielfältige Schranken wirtschaftlicher, bildungsbezogener und soziokultureller Natur eine stärkere Arbeitsaufnahme von Saudis in der Privatwirtschaft.

Verschärft wird diese Situation durch den Umstand, dass die Verbindung von konservativer Islaminterpretation und stammesgeprägter sozialer Tradition immer noch eine starke Barriere für die Einbeziehung von Frauen in das soziale, wirtschaftliche und politische Leben des Landes darstellt und ihre Teilnahme am Arbeitsmarkt mit einer Erwerbsquote von nur 13,3 % marginal bleibt.

Mit Blick auf die kritischen Herausforderungen für die unmittelbare Zukunft muss neben den Defiziten in der Entwicklung der Humanressourcen auch auf den Umstand verwiesen werden, dass generell die Qualität und Leistungsfähigkeit der Institutionen unzureichend ausgeprägt ist. Vor dem Hintergrund der in weiten Bereichen nach wie vor dominierenden paternalistisch-klientelistischen Herrschaftsstrukturen führen insbesondere die vergleichsweise schwachen politisch-organisatorischen Kapazitäten der Ministerialbürokratie zu suboptimalen Ergebnissen, wenn es darum geht, die ins Land strömenden Ölgelder zügig und effizient in strategisch sinnvolle Projekte umzusetzen.

---

<sup>37</sup> Vgl. United Nations. Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA): Analysis of performance and assessment of growth and productivity in the ESCWA Region, Fourth Issue, New York 2005, S. 14 ff. Zu vergleichbaren Aussagen kommen Salah-i-Martin, Xavier/Atardi, Elsa V.: Economic growth and investment in the Arab world, in: World Economic Forum (Hrsg.): Arab World Competitiveness Report 2002-2003, S. 29; Text abrufbar unter: [www.weforum.org](http://www.weforum.org).

<sup>38</sup> SAMBA Financial Group: Saudi Arabia's 2008 budget, 2007 Performance, Riad 2008, S. 4.

<sup>39</sup> Vgl. Central Department of Statistics & Information: Labor force survey 1427 (2006), Riad o.J.

Zusammenfassend soll festgehalten werden, dass der vorherrschende Ansatz, Wachstum wesentlich durch Einsatz zusätzlicher Ressourcen zu erzielen, mit Blick auf die vorhandenen Ölreserven sicherlich noch eine Weile durchgehalten werden kann. Bereits jetzt aber ist dieses teuer erkaufte Wirtschaftswachstum nicht nachhaltig und der ineffiziente Ressourcenverbrauch limitiert die Zukunftschancen der saudischen Gesellschaft.

Trotz der Windfall-Profite am Beginn des neuen Jahrtausends, mit denen das Auseinanderdriften unterschiedlicher Segmente der saudischen Gesellschaften zeitweilig abgebremst und überdeckt werden konnte, führen die gegebenen Muster bei der Verteilung der Ölrente auf eine zahlenmäßig rasch wachsende Bevölkerung heute schon zu Friktionen an den Rändern der Gesellschaft. Dies gilt sowohl in sozialer wie regionaler Hinsicht.

Arbeitslosigkeit, Armut und Kriminalität sind Erscheinungsformen einer sozialen Gefährdungslage, von der zahlenmäßig keineswegs zu vernachlässigende Gruppen der saudischen Gegenwartsgesellschaft betroffen sind. Nicht zuletzt auch die terroristischen Angriffe auf den saudischen Staat, die auf ihrem Höhepunkt in den Jahren 2003 bis 2005 zahlreiche Opfer vor allem unter den im Lande lebenden Ausländern sowie dem saudischen Sicherheitspersonal forderten, wurden partiell aus den latent vorhandenen sozialen Spannungen und der damit einhergehenden Legitimationskrise des Rentierstaates gespeist.

Die verbreitete Arbeitslosigkeit insbesondere unter saudischen Jugendlichen mit formal durchaus qualifizierten Bildungsabschlüssen stellt in diesem Zusammenhang eine besondere Herausforderung dar. Nach den vorliegenden Angaben des *Central Department of Statistics and Information* haben von der Erhöhung der Beschäftigtenzahlen im Fünfjahreszeitraum 2002-2006 von 6.241.656 auf 7.522.984, d.h. um ca. 1,3 Millionen, vor allem ausländische Arbeitskräfte profitiert, während die Beschäftigung von saudischen Arbeitnehmern sich nur um rund 280.000 erhöhte. Ausländische Arbeitnehmer stellten 2006 mit knapp 55 % aller Beschäftigten die Mehrheit auf dem saudischen Arbeitsmarkt. Fünf Jahre zuvor hatte es noch ein ungefähres Gleichgewicht gegeben.

Der durch den Ölpreisanstieg ausgelöste Wirtschaftsboom brachte jedoch eine substantiell steigende Nachfrage nach Arbeitskräften hervor, die zusammen mit dem Druck der Unternehmerschaft das Arbeitsministerium und andere zuständige Stellen veranlasste, entgegen der politischen Leitlinien die Visavergabe für Arbeitsmigranten nach oben anzupassen.

Gleichzeitig stossen jedoch jährlich mehr als 200.000 saudische Jobsuchende neu auf den Arbeitsmarkt. Auch wenn dieser Zustrom durch die verstärkte Aufnahme von Schulabgängern in den stark expandierenden post-sekundären und tertiären Bildungseinrich-

tungen verzögert wird, birgt die Beschäftigungsfrage mittel- und langfristig erhebliche soziale Sprengkraft.

Obwohl es auch vorher schon allenthalben einschlägige Indizien gab, ist das Thema „Armut“ erst seit dem Besuch des damaligen Kronprinzen Abdullah in einem der ärmeren südlichen Stadtteile der 4,5-Millionen-Metropole Riad im November 2002 in der Öffentlichkeit enttabuisiert.<sup>40</sup>

Während auf dem Lande die Armut der breiten öffentlichen Wahrnehmung weitgehend entzogen ist, sind an der Peripherie einiger der großen Städte Verslummungstendenzen unübersehbar. In Jidda, das in dieser Hinsicht einen Brennpunkt bildet, haben sich einige südlich gelegenen Stadtquartiere, in denen sich sozial benachteiligte saudische Bürger mit illegalen Einwanderern vor allem aus Afrika und Zentralasien den Lebensraum teilen, regelrechte „no-go-areas“ entwickelt.

Ob schließlich für das gewachsene öffentliche Problembewusstsein für kriminelle Gefahren tatsächlich gestiegene Verbrechensraten verantwortlich sind, oder nur eine intensivierte Berichterstattung, muss dahingestellt bleiben.<sup>41</sup> Wenn auch Saudi-Arabien nach wie vor als ein vergleichsweise sicheres Land gelten kann, stellen jedenfalls Diebstähle, Wohnungseinbrüche und Raubüberfälle vielerorts keine seltene Ausnahme mehr dar und werden in Teilen der saudischen Gesellschaft als latente Bedrohung wahrgenommen.

Verschärft werden die geschilderten Problemlagen durch den von der Binnenmigration ausgehenden Bevölkerungsdruck auf die wirtschaftlichen Zentren des Landes. Dies gilt sowohl für die urbanen Agglomerationen um Jidda und Mekka am Roten Meer, die Hauptstadt Riad sowie das Ballungszentrum Ad-Dammam/Adh-Dhahran/Al Khobar am Persischen Golf, wie auch für einzelne Provinzhauptstädte. Das Entwicklungsgefälle, und nicht zuletzt auch die Entfremdung zwischen diesen glitzernden Metropolen und den verstreuten Siedlungen in entlegeneren Landesteilen haben in Teilbereichen Ausmaße angenommen, die auf lange Sicht den Zusammenhalt des Landes unterminieren könnten.

Während das saudische Königshaus sich immer schon auf zentrifugale Tendenzen einzustellen hatte, die mehr oder weniger unterschwellig aus dem traditionell starken Regionalbewusstsein solcher Landesteile wie dem Hidjaz oder den südwestlichen Provinzen er-

---

<sup>40</sup> Nach Angaben des *Ministry of Social Affairs* erhielten 2006 knapp 301.000 saudische Familien mit insgesamt 1,2 Millionen Familienangehörigen Sozialhilfezahlungen.

<sup>41</sup> Amtliche Kriminalitätsstatistiken werden nicht publiziert. Die veröffentlichte Meinung geht tendenziell von einer Zunahme der Verbrechenszahlen aus. Vgl. z.B. *The rising crime rate*, in: Arab News, Jidda, 10.4.2005; *Burglaries on the rise, Riyadh residents complain*, in: Arab News, 13.5.2007; *Rising crime rate worries expats*, in: Arab News, 1.2.2008; *Makkah police report: Increase in crime rate*, in: Arab News, 29.1.2008; dagegen: *Crime rate falls 17 % in Riyadh*, in: Arab News, 9.9.2007.

wuchsen, stellt in der jüngsten Vergangenheit die Aufwertung und Stärkung der schiitischen Flanken im Osten und Norden des Königreichs eine zusätzliche Herausforderung für den Erhalt der nationalen Einheit dar.

Vor diesem hier nur kurz skizzierten Hintergrund haben die Bekämpfung von Armut wie auch die ausgewogenere Entwicklung der Regionen als Postulate auf der politischen Agenda der saudischen Führung einen ganz neuen Stellenwert erhalten.

#### *4. Regionale Planung und Regionalentwicklung: Ein Politikfeld mit strukturellen Defiziten*

Die Herausforderungen, vor denen das Königreich bei der Entwicklung der Regionen steht, sind gewaltig und erwachsen nicht zuletzt aus der schieren Größe des Landes – allein die Provinz Riad ist flächenmäßig größer als Deutschland – wie auch aus den spezifischen naturräumlichen Gegebenheiten. Man muß sich in Erinnerung rufen, dass das saudische Territorium zu großen Teilen aus Geröll- und Sandwüsten besteht. Oberflächenwasser als Voraussetzung für eine stabile Agrarwirtschaft tritt nur punktuell auf. Bei der effektiven Bewirtschaftung größerer zusammenhängender Flächen steht die moderne Landwirtschaft in einem permanenten Zielkonflikt mit Blick auf den Verbrauch des fossilen Grundwassers. In vielen Landesteilen wird die historisch gewachsene Siedlungsstruktur durch die Existenz weit voneinander entfernter kleiner und kleinster Siedlungen bestimmt, deren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen aufwendig und teuer ist. Auch die auf der dominanten Ost-West-Achse zwischen Rotem Meer und Persischem Golf liegenden urbanen und wirtschaftlichen Agglomerationen sind durch viele Hundert Kilometer wüstenhafter Areale voneinander getrennt, in denen sich verbindende Wachstumskorridore nur in der Theorie etablieren lassen. Generell sind durch die geographische Allokation der vorhandenen Ressourcen, insbesondere der Erdöllagerstätten, die Wirtschafts- und Wachstumspotenziale höchst ungleich verteilt.

Angesichts dieser objektiv schwierigen Ausgangslage – die auch für ein leistungsfähiges politisches System eine ernste Herausforderung darstellen würde – ist zu konstatieren, dass sowohl die institutionellen Strukturen wie auch die politisch-organisatorischen Kapazitäten des saudischen Staates nicht adäquat ausgebildet sind, um effizient und angemessen auf die bestehenden Anforderungen reagieren zu können.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Zur Problematik vgl. bereits die Veröffentlichung von Hans-Georg Müller aus dem Jahr 1991; Müller, Hans-Georg: Zu einigen Erfordernissen der gegenwärtigen technisch-wirtschaftlichen

Eine der wesentlichen Schwachstellen saudischer Regionalpolitik ist der ausgeprägte Zentralismus. Mit Blick auf die sicherheitspolitischen Unwägbarkeiten, die sich seit Beginn des neuen Jahrhunderts auftaten, verwiesen sei auf den Irakkrieg, das iranische Hegemoniestreben, die latente Libanonkrise sowie die innere Bedrohung durch militante Islamisten, erhielt die straffe Führung des Landes erneut hohe Priorität. Während einerseits die Forderung nach ausgewogener Regionalentwicklung auf der Agenda der politischen Führung ganz nach vorn gerückt ist, bleiben andererseits Überlegungen zur Verlagerung von Kompetenzen aus der Zentrale in die Regionen weitgehend tabu.

Das Ende der 1990er Jahre und auch nach dem Jahr 2000 noch viel diskutierte Postulat der Dezentralisierung hat zwar als Formulierung in wichtigen Grundsatzdokumenten wie dem aktuellen Fünfjahresplan überlebt, ist aber aus der bürokratieinternen Diskussion wie auch der öffentlichen Debatte weitgehend zurückgedrängt worden. Auch in diesem Zusammenhang noch 2003 vom damaligen zweiten Stellvertreter des Premierministers und Ministers für Verteidigung und Luftfahrt, dem heutigen Kronprinzen Sultan bin Abdulaziz, vorgetragene Pläne, den Regionalräten durch Zuweisung eines eigenen Budgets mehr Verantwortung für die Regionalentwicklung zu übertragen,<sup>43</sup> wurden ad acta gelegt.

Mit Ausnahme der Region Northern Borders, die von Prinz Abdullah bin Musa'id bin Jalawi geleitet wird, der aus einer Nebenlinie der Al Saud stammt, sind alle anderen Gouverneure der Regionen, wie auch häufig deren Stellvertreter und in einigen Fällen auch die Gouverneure von Distrikten (muhafazat), Prinzen aus der königlichen Familie, zu meist aus der Enkelgeneration des Staatsgründers Ibn Saud.

Allerdings befinden sich die Provinzgouverneure in einer durchaus ambivalenten Lage. Als Mitglieder der Königsfamilie stehen sie in der Pflicht zur Loyalität, müssen zugleich aber wirtschaftliche Interessen und Lebensbedingungen ihrer jeweiligen Region, wie auch daraus möglicherweise erwachsende Konfliktpotenziale, im Auge haben und sich in dieser Hinsicht auch Vergleiche mit anderen Regionen gefallen lassen.

Mangels klar strukturierter Vorgaben und Mechanismen in der Regionalentwicklungspolitik ist die Zuweisung von Ressourcen aus dem nationalen Budget nicht zuletzt abhängig von den persönlichen Ambitionen sowie von Verhandlungsmacht und Verhandlungsgeschick der an der Spitze der einzelnen Regionen stehenden Prinzen. Während damit der regionalen Entwicklungspolitik erhebliche voluntaristische Züge innewohnen, muss das

---

Revolution für die Industrialisierung der arabischen Länder, in: Hartmann, Angelika/Schliephake, Konrad (Hrsg.): *Angewandte interdisziplinäre Orientforschung. Stand und Perspektiven im westlichen und östlichen Deutschland*, Hamburg 1991 (Mitteilungen des Deutschen Orient-Instituts. 41), S. 97-113.

<sup>43</sup> Vgl. Regional councils to have more powers: Sultan, in: Arab News, 28.11.2003.

inkonsistente Regierungshandeln auf diesem Politikfeld gewissermaßen als Kehrseite der auf diese Weise praktizierten rentierstaatlichen Verteilungspolitik angesehen werden.

Wie oben erwähnt, ist die regionale Entwicklungspolitik stark zentralistisch ausgerichtet, d.h. die Verantwortung für die Planung, Finanzierung und Ausführung von Projekten in den Regionen liegt weitgehend in den Händen der Zentralregierung. Dabei wirken unterschiedliche Ministerien und Regierungsorganisationen ohne klar definierte Federführung an Maßnahmen zur Regionalentwicklung mit.

Grundlegende Ziele und regionalpolitische Leitlinien werden in den Fünfjahres-Entwicklungsplänen des *Ministry of Economy and Planning* (MOEP) niedergelegt. Allerdings haben diese Pläne nur eine relative geringe Bindewirkung. Auch ein stringenter Mechanismus zur Umsetzung der Planziele existiert nicht. Zudem gibt es weder eine konsistente Regionalentwicklungsstrategie noch, abgesehen von Teilstandards bestimmter Fachministerien, einen verbindlichen Ausstattungskatalog mit klar definierten Kriterien für die Versorgung der regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten mit öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen. Das Monitoring der Regionalentwicklung durch das MOEP beschränkt sich weitgehend auf das Sammeln von Daten, während effektive Interventionsinstrumente praktisch fehlen.

Mit der Aufstellung und sektoralen Allokation des nationalen Haushalts durch das *Ministry of Finance* (MOF) in Kooperation mit dem MOEP und den einzelnen Fachministerien erfolgt auch eine weitreichende Festlegung über die regionale Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel, ohne dass diesem Prozess eine dezidiert regionalpolitische Agenda zugrunde liegt.

Aus verwaltungstechnischer und raumordnerischer Sicht nehmen vor allem das *Ministry of Interior* (MOI) und das *Ministry of Municipal and Rural Affairs* (MOMRA) Einfluss auf die Regionalentwicklung.

Gemäß Regionalstatut (Nizam al-manatiq) von 1993, der wichtigsten gesetzlichen Grundlage für die Organisation und Verwaltung der Regionen, steht das MOI an der Spitze der administrativen Pyramide, die aus 13 Regionen (mintaqa, Sg./manatiq, Pl.) mit je einem Emirats (imara) als oberster politisch-administrativer Regionalbehörde, 118 Gouvernoraten (muhafazat) und ca. 1.300 Zentren (markaz/marakiz) besteht. Gouvernorate und Zentren sind bestimmten Kriterien in Hinsicht auf Größe, Einwohnerzahl usw. folgend in die Kategorien A und B unterteilt. Die Vorsteher der Zentren und die Gouverneure der Gouvernorate berichten über den Emir (Gouverneur) der jeweiligen Region an den Innenminister.

Parallel zu diesen Strukturen sind dem MOMRA eigene Verwaltungseinheiten unterstellt, die aus 14 Amanat, d.h. den Stadtverwaltungen der 13 Regionenhauptstädte und der Stadt Jidda, sowie weiteren 99 städtischen Kommunalverwaltungen (baladiyyat) und 65 dörflichen Verwaltungsgemeinschaften (tajammu'at qarawiyya) bestehen, welche wiederum den Kategorien A-D zugeordnet sind. Vermittelt über die in den Regionen ansässigen *General Directorates* stellt das MOMRA die Finanzierung und Durchführung kommunaler Aufgaben und Dienstleistungen sicher. Dazu gehören u.a. die kommunale Bauleitplanung, Strassenreinigung und Strassenbeleuchtung, sowie die Erteilung von Genehmigungen für diverse Gewerbe und Landnutzungen.

Häufig besteht eine territoriale Deckungsgleichheit zwischen einem Gouvernorat und einer Kommunalverwaltung, so dass die Art und Weise der Kooperation zwischen Gouverneur und Bürgermeister durchaus bedeutsam für das Fortkommen der jeweiligen Verwaltungseinheit ist. Generell fungieren die Inhaber der diversen Ämter auf der regionalen und lokalen Ebene eher als Statthalter der Zentrale denn als Interessenvertreter ihres jeweiligen Territoriums. Auch das relativ häufige Auswechseln bzw. Umsetzen von Bürgermeistern<sup>44</sup> muss als Versuch gewertet werden, eine zu enge Verankerung dieser Funktionsträger in ihrem lokalen Umfeld zu verhindern.

Die Kompetenzen der unter großer nationaler und internationaler medialer Aufmerksamkeit im Jahr 2005 zur Hälfte gewählten Gemeinderäte sind bis heute nicht klar definiert, so dass bei der Mitwirkung an kommunalen Entscheidungsprozessen zum Teil erhebliche Reibungen auftreten, die laut saudischer Presse punktuell schon einmal zu einem „kalten Krieg“ zwischen Verwaltung und gewählten Räten eskalieren können.

Neben der Unterstützung der Bauplanung auf kommunaler Ebene übernimmt das MOMRA auch raumplanerische Aufgaben auf regionaler und nationaler Ebene und erarbeitete in diesem Rahmen auch die im Jahr 2000 vom Ministerrat bestätigte *National Spatial Strategy* (NSS).<sup>45</sup> Mit der Identifizierung von Wachstumszentren und Wachstumskorridoren zielt die NSS auf eine ausgewogene Regionalentwicklung und die verstärkte Integration bisher vernachlässigter Landesteile ab. Bisher fehlen jedoch die Instrumente für eine effektive Verknüpfung dieser Raumordnungsstrategie mit der nationalen Fünfjahres-Entwicklungsplanung. Auch die von der *Saudi Arabian General Investment Authority* (SAGIA) vorangetriebene Etablierung der „Economic Cities“ erfolgte ohne Einbindung des MOMRA oder des MOEP.

---

<sup>44</sup> Gemäß Information seitens eines Mitarbeiters des *Ministry of Municipal and Rural Affairs* (MOMRA) im Januar 2008.

<sup>45</sup> Vgl. Ministry of Municipal and Rural Affairs: *The national spatial strategy*, Riad 2000.

Die Initiative zur Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen bleibt dagegen weitgehend den Regionen selbst überlassen, deren einschlägige Anstrengungen ganz unterschiedliche Stadien erreicht haben. Weder gibt es zurzeit die institutionellen und personellen Kapazitäten für die Erarbeitung solcher Pläne, noch einen einheitlichen konzeptionellen Rahmen, oder überhaupt eine gesetzliche Grundlage, die den Status von regionalen Entwicklungsplänen im gesamtstaatlichen Planungs- und Entwicklungsprozess sowie deren Finanzierung und Umsetzung regeln würde.

Neben den oben erwähnten Ministerien werden Maßnahmen zur Regionalentwicklung letztlich entscheidend von den Aktivitäten der für Bildung, Gesundheit, Transportwesen, Wasserversorgung usw. zuständigen Fachministerien getragen. Die Fachministerien stellen ihre mittelfristigen Pläne und jährlichen Investitionsprogramme in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium und dem MOEP auf und zeichnen anschließend über ihre regionalen Zweigstellen auch für deren Umsetzung und Kontrolle in den Regionen verantwortlich. Regionale und lokale Verantwortungsträger haben dagegen nur sehr begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme auf solche Investitionsentscheidungen.

Auch die Spezialkreditinstitutionen, wie z.B. der *Saudi Industrial Development Fund* (SIDF), oder auch die SAGIA und die *Supreme Commission for Tourism and Antiquities* (SCT) fühlen sich statutengemäß dem Ziel einer balancierten Regionalentwicklung verpflichtet, verfolgen aber faktisch ihre eigenen regionalen Agenden.

Ein institutionell verankerter regionalpolitischer Koordinierungsmechanismus zur Abstimmung und Vernetzung der Einzelaktivitäten der diversen Regierungsinstitutionen, etwa auf der Ebene des Ministerrates, existiert dagegen nicht.

Obwohl die Rolle der regionalen und lokalen Behörden mit dem Regionalstatut von 1993 klarer definiert und formal aufgewertet wurde, bleibt ihre faktische Einbindung in den Planungs- und Entwicklungsprozess marginal. Generell gibt es kaum institutionelle Voraussetzungen oder geeignete Foren, um regionale Interessen seitens der betroffenen Bevölkerung zu artikulieren, unter der wiederum das politische Bewusstsein und Selbstverständnis als saudische Staatsbürger mit bestimmten Mitwirkungsrechten und Mitwirkungspflichten eher gering ausgeprägt ist.

Während die Kommunalverwaltungen neben den über das *Ministry of Municipal and Rural Affairs* zugewiesenen Budgets über weitere Einnahmequellen verfügen, hauptsächlich durch Gebührenerhebungen für bestimmte Dienstleistungen und Genehmigungen, gibt es für die Regionen praktisch keine Möglichkeit, eigene Einnahmen zu generieren, die für regionale Projekte eingesetzt werden könnten. Ohne Budgetmacht bleiben die Regionalräte und regionalen Verwaltungen in der Rolle von Bittstellern, die versuchen müs-

sen, regionale Vorhaben auf dem Verhandlungswege gegenüber der Zentralverwaltung durchzusetzen.

Neben den machtpolitischen Gegebenheiten behindern auch die begrenzten institutionellen Kapazitäten und der Mangel an qualifiziertem Personal eine stärkere Verlagerung von Befugnissen und Entscheidungsprozessen auf die regionale und lokale Ebene. Die Schwäche der regionalen und lokalen Institutionen verschärft zudem ein weiteres Strukturproblem der saudischen Regionalpolitik: die Fokussierung auf die Bereitstellung von Infrastruktur und von öffentlichen Dienstleistungen bei Vernachlässigung der Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten und Investitionen. Mit dem Ausbau der physischen und sozialen Infrastruktur werden in der Tat wichtige Voraussetzungen für Investitionen und den Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Zugleich fehlt aber ein konsistenter wirtschaftspolitischer Ansatz wie auch ein spezifisches Anreizsystem und Förderinstrumentarium, um Investitionen gezielt in bestimmte Regionen zu lenken.

So ist in vielen Regionen die Privatwirtschaft nur schwach entwickelt. Nach Angaben des *Ministry of Labor* erreicht die Anzahl der im Jahr 2006 im Privatsektor beschäftigten Saudis teilweise nur wenige Tausend Personen, so etwa in den Regionen Tabuk: 4.540 Beschäftigte, Hail: 5.472, Nördliche Grenzregion: 3.290, Najran: 3.131, Al Baha: 3.368 und in der Region Al Jawf: 3.125.<sup>46</sup>

Auf der regionalen Ebene fehlen wiederum die Ressourcen, um durch entsprechende Programme und Aktionspläne regionale Wirtschaftspotenziale zu aktivieren, beispielsweise durch die Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen, oder eine nachhaltige Vernetzung der staatlichen Leuchtturmprojekte (wie z.B. der „Economic Cities“) mit der regionalen Wirtschaft zu organisieren. Viele lokale Verwaltungen betrachten deshalb die Verlagerung von staatlichen und halbstaatlichen Dienststellen und Organisationen in die Regionen als einzige Option für die Sicherung von Arbeitsplätzen für die einheimische Bevölkerung.

Die Schaffung von produktiven Arbeitsplätzen jenseits der prosperierenden Zentren erweist sich damit als eine der zentralen Herausforderungen, der die saudische Regionalentwicklungspolitik nur mit einem unzureichenden Instrumentarium begegnet.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit dem macht- und verteilungspolitisch begründeten Zentralismus in der saudischen Regionalpolitik durch hohen Ressourceneinsatz der Versorgungsgrad der Regionen mit Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen zum Teil beachtlich erhöht werden konnte. Allerdings ist es kaum gelungen, mit dem derzeit verfolgten Politikansatz regionale Potenziale in ausreichendem Maße zu

---

<sup>46</sup> Angaben des *Ministry of Labor*, zitiert nach SAMA, a.a.O. (Anm. 33), S. 225 f.

mobilisieren und einen wachstums- und beschäftigungsfördernden Fluss auch privater Investitionen in die benachteiligten Regionen auszulösen. Viele Regionen bleiben damit abhängig von den Ressourcenzuweisungen aus der Zentrale.

#### 4.1. Teilelemente und Messzahlen der Entwicklung

Es ist nicht einfach, aus der amtlichen Statistik Saudi-Arabiens belastbare Messwerte für regionale Disparitäten zu erarbeiten. Zusätzlich ist anzumerken, dass sich viele Aktivitäten in den periphereren Regionen unbewusst oder bewusst statistischer Erfassung durch neugierige Zentralbehörden entziehen. Auch in der Peripherie gibt es eine endogene Dynamik, werden die von Privaten und vom Staat bereitgestellten Kapitalien ertragreich angelegt, ohne dass dies unbedingt in der amtlichen Statistik auftaucht.

Die im Folgenden vorgestellten Daten sind daher mit gewisser Vorsicht zu behandeln. Sie geben nur bedingt die Realitäten und die Dynamik in den einzelnen Regionen wieder. Zu beachten sind auch die Disparitäten innerhalb der Regionen. So besteht die Region Mekka aus der dynamischen Hafenstadt Jidda mit ihrer erfolgreichen Dienstleistungswirtschaft und Industrie ebenso wie aus dem Pilger- und Universitätsstandort Mekka selbst. Wirtschaftlich aktiv sind daneben Städte wie Rabigh mit seinen petrochemischen Anlagen oder das touristische Zentrum Al Ta'if,<sup>47</sup> während der südliche Teil der Tihama (Qunfudhah) im Dunst der unwirtlichen Hitze am Roten Meer versinkt.

In der Region Riad leben 76 % der Bewohner in der Hauptstadt, in der Ostprovinz dürften über 50 % in dem ununterbrochenen Siedlungsbrei der Drei-Städte-Konurbation Dammam-Alkhubar-Dhahran-Qatif wohnen (weitere 30 % in der Oase Al Ahsa). Das heisst, die Unterschiede zwischen reich und arm sind nicht nur und nicht so sehr zwischen den einzelnen Regionen fühlbar, sondern existieren innerhalb der Regionen zwischen den „primate cities“ und ihren eigenen Peripherien.

Auf der Ebene der Verwaltungsbezirke finden sich im *Saudi Arabian Statistical Yearbook* vielerlei Daten, die jedoch mit Vorbehalten zu verwenden sind. Wie auch der Entwicklungsindex des Planungsministeriums verdeutlicht (vgl. Abschnitt 5), übertünchen die umfangreichen (Infrastruktur-)Investitionen des Staates, auf die jeweiligen Einwohner umgerechnet, die regionalen Disparitäten. Nur die wenigen Daten zu den wirtschaftlichen Aktivitäten des privaten Sektors, aber auch der Wirtschaftsförderungsinstitutionen des

---

<sup>47</sup> Vgl. Schliephake, Konrad: Saudi-Arabien. Bevölkerung, wirtschaftliche Entwicklung und Industrialisierung, in: Shanneik, Ghazi/Schliephake, Konrad (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Saudi Arabien, Berlin/Irbid, 2001, S. 27-43.

Staates (vgl. Abschnitt 4.4. und 4.5.) zeigen die Konzentration auf die Hauptentwicklungssachse zwischen den drei Kernräumen des Landes Ostregion, Riad und Mekka/Jidda, die jeder unabhängige Beobachter im Lande bemerkt.

In den folgenden Kapiteln stellen wir – mit allen hier geschilderten Präkautionen – Datenreihen vor, aus denen Aussagen über regionale Entwicklung bzw. Disparitäten zu gewinnen sind; sie stammen alle aus offiziellen saudischen Quellen.

#### 4.2. Bevölkerungsentwicklung

Auf die sektorale Problematik der hohen Bevölkerungswachstumsrate von aktuell fast 2,5 % p.a. (= Verdoppelung in 27 Jahren) soll hier nicht weiter eingegangen werden. Bereits der Sechste Entwicklungsplan 1995-2000 wies darauf hin, dass dieses schnelle Wachstum neue Konzepte der schulischen und beruflichen Ausbildung erfordert, die Nachfrage nach physischer und sozialer Infrastruktur schnell erhöht und bereits Engpässe in der Versorgung mit Elektrizität, Wasser, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen ausgelöst hat. Die Gesamtdaten für die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen und weiteren Verwaltungseinheiten stellen wir in Tabelle 1 (vgl. Anhang) als Hintergrundmaterial vor. Die demographische Dynamik wird in Tabelle 2 erfasst. An anderer Stelle haben wir die in den 1950er Jahren beginnende Verlagerung der Bevölkerung aus dem Südwesten (Assirgebirge und Tihama-Rand, heutige Regionen Assir, Al Baha, Jizan und Najran) beschrieben.<sup>48</sup> Dort lebten 1972 noch 27 % der Einwohner, heute sind in den o.g. Regionen noch 18,7 % (nur bezogen auf saudische Staatsbürger) bzw. 16,2 % (einschließlich Ausländer) zu finden.

Die Detailbetrachtung der letzten 14 Jahre in Tabelle 2 (vgl. Anhang) macht deutliche Unterschiede sichtbar. Weit über dem Durchschnitt von 2,45 % p.a. wächst die Region Riad mit fast 3 % p.a. Doch für die übrigen Regionen sind die Daten eher erratisch. Entlang der Ost-West-Achse zeigt die Ostregion mit +2,2 % unterdurchschnittliches Wachstum, der gleiche Wert gilt für Mekka (inklusive Jidda). Einige randliche Regionen, die in den Bewertungen der folgenden Abschnitte relativ schlecht abschneiden, können dagegen überdurchschnittlich gewinnen, so wie Medina und Najran (je 2,8 %), Jizan (2,7 %) und Tabuk (3 %). In der (quantitativen) Hierarchie der Regionen rückt Riad weiter vor, der Westen und Südwesten verliert (relativ) weiter an Gewicht. Am Süd- und Nordrand des Landes ist das Bild nicht einheitlich, hier dürften Sonderentwicklungen (militärischer Ausbau in Tabuk) eine Rolle spielen.

---

<sup>48</sup> Vgl. Barth/Schliephake (1998), a.a.O. (Anm. 3).

Auf jeden Fall bevorzugen die Prozesse der räumlichen und insbesondere der Bevölkerungsentwicklung die drei Kernregionen Riad, Mekka und Ostregion. Hier wohnen inzwischen fast 65 % der Einwohner. Aber auch peripherere Regionen wie Medina (Wachstum des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 6,4 % auf 6,7 %), Tabuk (von 2,9 % auf 3,1 %) und Jizan (von 5,1 % auf 5,2 %) konnten ihren Anteil leicht steigern. Innerhalb der Verwaltungseinheiten gibt es jedoch eine starke Konzentration auf wenige Kernstädte („primate cities“); in Regionen wie Riad, Medina, Tabuk, Hail und Najran leben inzwischen 60 % bis 75 % der Bewohner in der Verwaltungshauptstadt.

Interessante Hinweise auf die regionale Dynamik gibt Tabelle 3 (vgl. Anhang) zur Nutzfläche der im Jahr 2005 genehmigten Bauten (alle Arten). Zwar ist dies eine Momentaufnahme, wie wir an anderer Stelle an den starken Schwankungen z.B. im Assir (Zweitwohnsitze) zeigen konnten. In einigen Regionen kann ein hoher Wert Nachholbedarf signalisieren (Hail, Medina, Al Jawf), in anderen tatsächliche Dynamik (Ostregion). Eine ausgeprägte Bevorzugung der zentralen Regionen ist jedoch nicht zu beobachten, auch nicht bei Betrachtung des – hier nicht wiedergegebenen – Anteils der öffentlichen Bauten, der zwischen 1 % und 4 % der gesamten genehmigten Baufläche liegt.

#### 4.3. Gesundheit

Die Ausstattung mit Gesundheitsinfrastruktur gehört zu den besonders sensiblen und für die Bevölkerung unmittelbar nachvollziehbaren Elementen. Die räumliche Verteilung der Gesundheitsdienste gab Mitte der 1980er Jahre zu Sorge Anlass; vor allem die Krankenhausbetten waren ungleich verteilt. 1984 gab es z.B. in der zentralen (Riad) und westlichen (Jidda, Mekka) Planungsregion pro tausend Einwohnern 10,2 bzw. 2,6 staatliche Krankenhausbetten, im Norden (Al Jawf, Nördliche Grenzregion) und Südwesten (Assir) waren es nur 1,4 bzw. 1,6 Betten. Für 1991 gab das Statistische Jahrbuch als Durchschnittswert für alle fünf Planungsregionen 2,3 bis 2,8 Betten ohne größere Unterschiede an. Nur in sehr peripheren Gebieten und insbesondere für die verbleibenden nomadischen Bevölkerungsteile gibt es noch Versorgungslücken, die schwer auszufüllen sind, denn manche Bevölkerungsgruppen lehnen Eingriffe des Arztes als unislamisch ab.

Die Ausbauphase des Gesundheitswesens wollte man bei einem geplanten Niveau von zwei Ärzten, vier Krankenschwestern und 3,4 Krankenhausbetten pro tausend Einwohner 1994 abschließen. Danach sollten die öffentlichen Gesundheitsdienste nur noch im Rhythmus der Bevölkerung wachsen. Die aktuellen Daten in Tabelle 4 und 5 (vgl. Anhang) zeigen, dass diese Ziele nicht erreicht wurden. Der Durchschnittswert bei den Ärzten (alle Sektoren) von (2006) 1,83 pro tausend Einwohnern wird überschritten in der

Ostregion, Medina und Al Baha. Jizan (1,13) und Tabuk (1,32) sind weit unterdurchschnittlich ausgestattet. Allerdings lässt sich eine deutliche Zentrum-Peripherie-Abfolge auch hier nicht erkennen. Für die Krankenhausbetten (Durchschnitt: 2,25 pro tausend Einwohnern) ist der Befund ähnlich, mit Spitzenwerten für Al Baha (5,7), Ostregion und Riad (je 2,4). Benachteiligt sind wiederum Jizan und Tabuk, die übrigen Regionen liegen im Mittelfeld.

Wie auch die folgenden Abschnitte zeigen, ist in der Frage der regionalen Disparitäten vor allem das Verhalten des privaten Sektors zu beobachten. Daher präsentiert Tabelle 6 (vgl. Anhang) die privaten Klinikbetten (auch in Tabelle 4 und 5 enthalten) in ihrer Entwicklung von 2001 bis 2005. Die Investoren konzentrieren sich ausschließlich auf die drei Zentralregionen Ost, Riad und Mekka, wo sie 83 % aller privaten Betten anbieten. Für die übrigen Regionen besteht kein Interesse. Hier fehlt die kaufkräftige Kundschaft, die sich mehr leisten möchte als die Basisversorgung im staatlichen Gesundheitssektor.

#### *4.4. Bildung und Beschäftigung als weitere zentrale Postulate der „sozio-regionalen“ Stabilisierungspolitik*

Neben den fortbestehenden regionalen Ungleichgewichten weisen auch die Beschäftigungsprobleme vor allem der nachrückenden jungen Generationen ein erhebliches Gefährdungspotenzial für die soziale Kohärenz und politische Stabilität des Königreichs auf.

So wurde in der jüngeren Vergangenheit in der saudischen Öffentlichkeit die Bereitschaft vieler saudischer Jugendlicher und junger Erwachsener, sich Kampfgruppen in Afghanistan und Irak oder auch dem auf der Arabischen Halbinsel operierenden Zweig der Al-Qaida,<sup>49</sup> anzuschließen, nicht zuletzt auf die wachsende Jugendarbeitslosigkeit zurückgeführt. Darüber hinaus erregten auch deutliche Symptome einer Entfremdung von Teilen der Jugend von tradierten soziokulturellen Normen und Institutionen die Besorgnis einer mehrheitlich konservativ geprägten Bevölkerung.

Der aus dieser Situation erwachsende politische Handlungsdruck, in Verbindung mit der Erkenntnis, dass die Entwicklung der Humanressourcen auch für die Ansteuerung eines nachhaltigen Wachstumspfadens jenseits des traditionell ölgetriebenen Wirtschaftsmodells unverzichtbar ist, hat die saudische Führung zu einem verstärkten Mitteleinsatz für die Milderung der Arbeitsmarktprobleme veranlasst. Die entsprechenden Anstrengungen

---

<sup>49</sup> Dass diese Gefahr keineswegs ausgestanden ist, zeigt die Meldung über die Verhaftung von 701 Verdächtigen, die mit der Vorbereitung bewaffneter Attacken auf diverse Ziele befasst gewesen sein sollen. Vgl. Terrorist groups destabilizing Saudi Arabia, in: Arab News, 26.6.2008.

richten sich dabei vor allem auf den Ausbau von Bildungskapazitäten insbesondere im Post-Sekundar-Bereich, sowie die in die strategische Saudisierungspolitik eingebettete Aktivierung spezifischer arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Flankiert werden diese Maßnahmen durch den Versuch, im Rahmen des sogenannten „Nationalen Dialogs“ Probleme von Jugend und Beschäftigung in einer Art öffentlichem Diskurs zu thematisieren und in vom Staat definierten Grenzen Jugendlichen die Möglichkeit zur Artikulation ihrer Interessen einzuräumen. Von den bisher insgesamt sieben Dialog-Veranstaltungen widmeten sich insbesondere die vierte: „Young People’s Expectations“ (Dezember 2004), die sechste: „Education: Reality and Ways of Improvement“ (November 2007) und die siebente: „Work and Employment: Dialogue between Society and Work Related Institutions“ (April 2008) jugendrelevanten Themen.

Als von oben gelenkte Initiative mit vorgegebenem Diskussionsrahmen, selektiv zusammengestelltem Teilnehmerkreis und unverbindlich bleibenden Handlungsempfehlungen konnte mit dem politischen Instrument „Nationaler Dialog“ bisher jedoch keine Tiefenwirkung in die saudische Gesellschaft hinein erzielt werden.<sup>50</sup>

Auf dem Feld der praktischen Politik fallen vor allem die Bemühungen ins Auge, der großen Zahl (2007: ca. 250.000) von nur eingeschränkt beschäftigungsfähigen Sekundarabschulabsolventen eine Perspektive zu bieten. Dazu will der Staat die Aufnahmefähigkeit der Bildungseinrichtungen im Hochschulbereich drastisch erhöhen und deren Verteilung auch regional stärker diversifizieren. So hat sich in dem relativ kurzen Zeitraum von 2000 bis 2008 die Zahl der staatlichen Universitäten von acht auf 20 erhöht. Diese werden durch weitere vier private Universitäten ergänzt. Neben den traditionellen Universitätsstandorten Riad, Jidda, Mekka, Medina, Adh-Dhahran und Al Ahsa’ sind Neugründungen häufig durch die Transformation bzw. den Ausbau bestehender Colleges wie in Qasim, Al Ta’if, Jazan, Ha’il, Al Jawf, Al Baha, Tabuk und Najran erfolgt. Einzelne Fakultäten wurden auch an kleineren Standorten wie z.B. Shaqra’, Dawadimi, Al Kharg und ‘Ar’ar errichtet.<sup>51</sup>

Für 2009 ist zudem die Eröffnung der *King Abdullah University for Science and Technology* (KAUST) in Thuwwal, etwa 80 km nördlich von Jidda in unmittelbarer Nähe

---

<sup>50</sup> Zu den Aktivitäten vgl. [www.kacnd.gov](http://www.kacnd.gov); zu einer tiefergehenden Analyse des Nationalen Dialogs vgl. Ammoon, Camille: The institutionalization of the Saudi political system and the birth of ‚Political Personnel‘, in: Khalaf, Abdulhadi/Luciani, Giacomo (Hrsg.): Constitutional reform and political participation in the Gulf, Dubai 2006, S. 233 ff.; vgl. auch Wurm, Iris.: Im Zweifel für die Monarchie. Autokratische Modernisierung in Saudi-Arabien, Frankfurt a.M. 2007 (HSFK-Report. 13), S. 13 ff.; Text unter: <http://hsfk.de>.

<sup>51</sup> Vgl. King approves Higher Education Council’s decisions, Text unter: [www.mofa.gov.sa/Detail.asp?InSectionID=2352&InNewsItemID=72514](http://www.mofa.gov.sa/Detail.asp?InSectionID=2352&InNewsItemID=72514).

zur *King Abdullah Economic City*, vorgesehen, die ihren Fokus auf Forschungsaktivitäten legen soll.<sup>52</sup>

Im Zuge dieses Kapazitätsausbaus hat sich die Zahl der Studenten im Hochschulbereich von 375.493 im Jahr 2000 auf rund 609.000 im Jahr 2006 erhöht, die Zahl der Studienanfänger im gleichen Zeitraum von 120.366 pro Jahr auf über 200.000.<sup>53</sup> Nach Informationen des *Ministry of Higher Education* studieren darüber hinaus zur Zeit etwa 28.000 saudische Studenten im Rahmen diverser Stipendienprogramme an 800 ausländischen Universitäten in 25 Ländern. Bis 2015 rechnet das Ministerium mit ca. 30.000 Auslandsabsolventen, von denen ein Großteil nach seiner Rückkehr den Lehrkörper an saudischen Universitäten verstärken soll. Als Resultat dieser Aktivitäten stieg der Anteil aller Absolventen der Sekundarstufe, der durch staatliche Bildungseinrichtungen des tertiären Sektors absorbiert wurde und der 1999 noch bei 57 % lag, auf 86 % im Studienjahr 2007/08,<sup>54</sup> eine Quote, die auch im internationalen Vergleich einen Spitzenwert darstellt.

Die wachsenden Investitionen in den Bildungsbereich wurden nicht zuletzt ermöglicht durch die Windfall-Profite aus dem Ölexport seit dem Jahr 2003. Aus diesen Einnahmeüberschüssen liess der neue König Abdullah nach seiner Thronbesteigung 2005 ein erstes außerbudgetäres Ausgabenprogramm auflegen, das neben Lohnerhöhungen für Staatsbedienstete ein Finanzierungsvolumen von 30 Mrd. SR für soziale und investive Zwecke vorsah, darunter 10,5 Mrd. SR für Vorhaben in den Bereichen Universitäts-, allgemeine Schul- und Berufsbildung.<sup>55</sup>

Parallel zum Ausbau des Hochschulsektors wurden auch die Aktivitäten auf dem Feld der Berufsausbildung in jüngster Zeit erheblich intensiviert. Dafür zuständig ist die in öffentlicher Hand befindliche *Technical and Vocational Training Corporation* (TVTC).<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Vgl. Text unter: <http://www.kaust.edu.sa/>.

<sup>53</sup> Angaben für 2006 vorläufig. Vgl. SAMA, a.a.O. (Anm. 33), S. 367; vgl. auch Ministry of Economy and Planning: Kingdom of Saudi Arabia. *Economy in Figures 2006*, Riad 2007, S. 35.

<sup>54</sup> Arab News, 27.6.2008. Bei Einbeziehung weiterer nicht-universitärer Bildungseinrichtungen des staatlichen Hochschulsektors sowie der privaten Universitäten und Colleges steigt diese Quote sogar auf 94 %, Pressemitteilung des Ministers für Hochschulwesen, Dr. Kh. Al-'Anqari, in: *Al-Iqtisadiya*, 12.8.2007.

<sup>55</sup> Vgl. *New regime lays stress on social welfare & industrial growth*, in: *Saudi Commerce & Economic Review*, Ad-Dammam, Nr. 137, September 2005, S. 8 ff.

<sup>56</sup> Die TVTC wurde am 10.8.1980 als *General Organization for Technical Education and Vocational Training* (GOTEVOT) gegründet, der auch die bis dahin dem Ministry of Labor and Social Affairs bzw. dem *Ministry of Education* unterstellten technischen und berufsbildenden Einrichtungen zugeordnet wurden; vgl. Details unter: [www.tvtc.gov.sa/](http://www.tvtc.gov.sa/).

Neben bildungsplanerischen Aufgaben trägt TVTC Verantwortung für die technische und Berufsbildung auf drei Ebenen, in denen 2006 insgesamt 67.399 Auszubildende eingeschrieben waren (in Klammern jeweils die Gesamtzahl der Auszubildenden/Absolventen im Jahr 2006):

- Zum ersten sind das die dem Post-Sekundarbereich zugerechneten *Technological Colleges* (40.360/10.918), die praxisorientierte Studiengänge in den Richtungen Elektrotechnik und Elektronik, Computertechnik, Mechanik, Management, Kommunikationstechnik, Bau, sowie Landwirtschaft anbieten. Zugangsvoraussetzung zu diesen Colleges ist ein Abschlußzeugnis des allgemeinen oder technischen Zweigs der Sekundarstufe.
- Zum zweiten operieren im Rahmen der Sekundarstufe Bildungsinstitute, die auf Berufe in den Bereichen Industrie (7.819/3.513), Management (3.342/2.036), technische Inspektion (1.835/897) und Landwirtschaft (134/52) orientieren.
- Mit einem Zeugnis der Elementar- oder Mittelstufe können drittens Berufsausbildungszentren (13.909/9.406) besucht werden, deren Schwerpunkt mit ca. 70 % in der praktischen Ausbildung von gewerblichen Berufen wie Automechaniker, Klimaanlage-techniker, Sanitärinstallateur, Feinschmied, Friseur, Computer- und Büromaschinentechniker usw. liegt.

In Abendkursen werden darüber hinaus berufliche Fortbildungen angeboten, für die keine anderweitigen formalen Bildungsabschlüsse vorausgesetzt werden. Im Jahr 2006 nahmen insgesamt 31.200 Studenten und Auszubildende eine Ausbildung an einer Ausbildungseinrichtung der TVTC auf.<sup>57</sup>

Um eine stärkere Ausrichtung auf die Bedarfe des Arbeitsmarktes zu gewährleisten, betreibt TVTC mit Unterstützung von *British Aerospace Systems* (BAE Systems) seit einigen Jahren das sogenannte *National Occupation Skill Standards Development Programme*, in dessen Rahmen bisher Standards für 200 Berufe fixiert und Lehr- und Ausbildungsprogramme entwickelt bzw. angepasst wurden.<sup>58</sup>

Die zunehmenden Anstrengungen des unter Saudisierungsdruck stehenden Privatsektors, den Arbeitskräftenachwuchs im eigenen Unternehmen selbst auszubilden, bleiben bisher weitgehend auf die potenten Großunternehmen beschränkt.

Insbesondere um die Ausbildungsaktivitäten des Privatsektors zu unterstützen, kooperieren unter Führung des *Human Resources Development Fund* (HRDF) das *Ministry of Labor*, TVTC und ausgewählte Industrie- und Handelskammern bei der Implementierung des *National System for Joint Training* (NSJT). In dessen Rahmen nehmen von den Unternehmen auszusuchende Bewerber an berufsqualifizierenden Maßnahmen teil, die zu 75 % aus praktischer und zu 25 % aus theoretischer Ausbildung bestehen. Die Teilnehmer erhalten während der Ausbildung eine Vergütung in Höhe von 1.500 SR, die zu 75 % aus

---

<sup>57</sup> Vgl. SAMA, a.a.O. (Anm. 33), S. 202 f.

<sup>58</sup> Vgl. GOTEVOT, *Technical Education and Vocational Training in Saudi Arabia and its linkage to labor market*, o.J., Text unter: <http://www.gotevot.edu.sa/english/555.pdf>.

Mitteln des NSJT bezahlt wird. Nach der Ausbildung übernimmt NSJT 50 % der Lohnkosten im ersten Beschäftigungsjahr. Der HRDF wird aus staatlichen Haushaltsmitteln sowie aus Gebühreneinnahmen finanziert, die für die Erteilung bzw. Erneuerung von Arbeitsvisa für ausländische Arbeitskräfte erhoben werden.<sup>59</sup>

Die Zahlen belegen, dass im Vergleich zur Zahl der Studienanfänger an den Universitäten nur ein relativ kleiner Teil der jeweiligen Jahrgänge diese Art „klassische“ berufsorientierte Ausbildung unter Ägide der TVTC aufnimmt. Während sich die Zahl der entsprechenden Bildungsinstitute zwischen 2000 und 2006 von 77 auf 113 erhöhte, darunter insbesondere die Zahl der *Technological Colleges* und der *Vocational Training Centers*, weist die Zahl der eingeschriebenen Studenten nach einem Höhepunkt im Jahr 2004 in den Folgejahren eine sinkende Tendenz auf. Dies ist möglicherweise eine Reaktion auf die verbesserten Zugangsmöglichkeiten zu den Universitäten.<sup>60</sup>

Grundsätzlich ist der ehrgeizige Ausbau insbesondere des Universitätssektors in der jüngsten Vergangenheit als Versuch zu werten, den dramatischen Druck der Schulabgänger auf den Arbeitsmarkt wenigstens zeitweilig abzupuffern. Diese Expansion verdeutlicht daneben die Ambitionen der politischen Führung, die Voraussetzungen für die Modernisierung der saudischen Wirtschaft und Gesellschaft entscheidend zu verbessern.

In diesem Zusammenhang bleibt festzuhalten, dass zwar beim physischen Ausbau der Bildungskapazitäten unverkennbare Fortschritte gemacht wurden, dass aber die konservativen Beharrungstendenzen in der Bildungspolitik einer durchgreifenden Reform der Bildungsinhalte und der Qualifizierung der Lehre im Wege stehen. So weisen z.B. die jüngsten verfügbaren Ergebnisse aus dem TIMMS-Vergleich von 2003 für saudische Schüler der Klassenstufe 8 unter 45 teilnehmenden Ländern in Mathematik Platz 43 und im Bereich Naturwissenschaften Platz 39 aus.<sup>61</sup> Diese Defizite können weiterführende Ausbildungen im Post-Sekundar- und Hochschulbereich, die heute für Sekundarschulabgänger die Regel darstellen, bisher nur partiell kompensiert werden.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass generell Schwerpunktfächer sowie Struktur und Methodik der Ausbildung über die verschiedenen Stufen des Bildungswesens hinweg die Bedürfnisse der modernen Arbeitswelt nur unzureichend reflektieren. Der Mangel an grundlegenden Kenntnissen in Kernfächern (darunter Computerkenntnisse, Englisch) und

---

<sup>59</sup> Vgl. NSJT employment campaign to cater to job market, in: Arab News, 26.10.2007. 1.500 SR entsprechen 400 US-\$.

<sup>60</sup> Vgl. SAMA, a.a.O. (Anm. 33), S. 370 f.

<sup>61</sup> Vgl. Trends in international mathematics and science studies, Text unter: [http://timss.bc.edu/PDF/t03\\_download/T03\\_M\\_Chap1.pdf](http://timss.bc.edu/PDF/t03_download/T03_M_Chap1.pdf) und unter: [http://timss.bc.edu/PDF/t03\\_download/T03\\_S\\_Chap1.pdf](http://timss.bc.edu/PDF/t03_download/T03_S_Chap1.pdf).

die aufgrund der methodisch veralteten und praxisfernen Ausbildung unzureichend ausgeprägten arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten erschweren den Absolventen einen direkten Übergang in das Arbeitsleben. Vor diesem Hintergrund erreichte die Zahl der im Jahr 2007 an ausländische Arbeitskräfte erteilten Visa mit 1,8 Millionen einen neuen Höchststand, während gleichzeitig die dem Privatsektor zuvor auferlegten Saudisierungsvorgaben zurückgenommen werden mussten.<sup>62</sup>

Zugleich verweist die im Rahmen der Volkszählung 2004 vorgenommene Bestandsaufnahme in Hinsicht auf die Bildungsabschlüsse der saudischen Bevölkerung (Sekundarstufe und höherwertige Abschlüsse) auf folgende Problematik: Von den insgesamt 3,63 Millionen Abschlüssen entfallen 45,5 % oder 1,65 Millionen auf weibliche Graduierte. Da Frauen keinen adäquaten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, bleiben ihre Talente ungenutzt und die Wirkung der in ihre Ausbildung investierten Ressourcen verpufft weitgehend.

Zudem entfielen nur 7,5 % aller Abschlüsse auf Spezialisierungen, die von der gewerblichen Wirtschaft primär nachgefragt werden. Dazu werden hier gezählt: Naturwissenschaften, Mathematik, Statistik, Computer- und Informationstechnologie, Ingenieurwesen, industrielle und Prozesstechnik, Architektur und Bauwesen, Landwirtschafts-, Forst- und Fischereiwesen und Transportwesen. Dazu kommen weitere 3,7 % für betriebswirtschaftliche und 0,2 % für juristische Abschlüsse außerhalb der islamischen Ausbildung.<sup>63</sup>

Neben den großen Bereichen Bildung und Gesundheit entfallen die verbleibenden Abschlüsse vor allem auf Human-, Islam- und Sozialwissenschaften. Aktuelle Kapazitäten und Immatrikulationszahlen über die verschiedenen Bildungsstufen und Institutionen hinweg deuten darauf hin, dass diese Spezialisierungsstruktur auch kurz- und mittelfristig tendenziell fortgeschrieben wird.

Mit Blick auf die Lösung der Beschäftigungsfrage muss die Qualifikationsstruktur saudischer Arbeitnehmer und Arbeitsuchender noch unter einem weiteren Gesichtspunkt betrachtet werden. Im Grundsatz herrscht Konsens darüber, dass der Staatsapparat und der öffentliche Sektor kaum noch zusätzliche Arbeitsplätze bereitstellen können, und dass neu auf den Arbeitsmarkt tretende Generationen weitgehend vom Privatsektor absorbiert

---

<sup>62</sup> Vgl. Arab News, 27.2.2008.

<sup>63</sup> Vgl. Central Department of Statistics and Information: Detailed results population and housing census 1425 H (2004), Riad o.J., S. 85.

werden müssen. Mit entsprechenden Verlautbarungen ist der Minister für Arbeit wiederholt an die Öffentlichkeit getreten.<sup>64</sup>

Im Privatsektor wiederum waren im Jahr 2005 nach Angaben des *Ministry of Labour* 88,4 % der beschäftigten Arbeitnehmer nicht-saudischer Herkunft. Rund 80 % dieser Arbeitsmigranten wiesen vergleichsweise niedrige Bildungsabschlüsse auf (bis einschließlich Mittelschule), wobei 17,1 % als Analphabeten und 59,0 % immerhin als Lesende/Schreibkundig eingestuft wurden.<sup>65</sup>

Die Qualifikationsstruktur dieser Migranten reflektiert die Natur ihrer Beschäftigungsverhältnisse, sei es im Bereich der persönlichen und sozialen Dienstleistungen, im Handel, auf dem Bau oder in technologisch vergleichsweise wenig anspruchsvollen Produktionsbereichen.

Wenn also über den Abbau der Ausländerbeschäftigung als eine der wesentlichen Strategien zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Saudis diskutiert wird, bleibt zu berücksichtigen, dass die saudische Nachfrage formal tendenziell immer höher qualifizierter Jobsuchender auf ein Arbeitsplatzangebot trifft, dass zu einem großen Teil aus einfachen Tätigkeiten besteht und nur geringe Einkommen generiert. Produktionsfelder außerhalb des Ölsektors mit niedrigen Produktivitätsanforderungen werden kaum einen angemessenen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung leisten können.

In die saudische Wirtschaftspolitik, die vorzugsweise mit administrativen Maßnahmen das Beschäftigungsproblem zu lösen versucht, hat diese Verbindung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik bisher nur unzureichend Eingang gefunden. Letztlich zeigt sich sowohl in der Regionalentwicklungs- wie in der Bildungspolitik ein ähnliches Dilemma. In beiden Feldern besteht erheblicher Handlungsdruck, dem das saudische Königshaus durchaus auch mit breitgefächerten Aktivitäten begegnet. An der Schnittstelle zwischen wirtschaftlicher und politischer Interessenssphäre bergen tiefgreifende Reformen jedoch in beiden Feldern auch das Risiko – sei es durch Machtverlagerung in die Regionen, sei es durch den Drang nach politischer Teilhabe seitens besser gebildeter Generationen – einer grundsätzlichen Infragestellung des saudischen Autoritarismus. Ungeachtet diverser Schritte zur begrenzten Öffnung der politischen Debatte und stärkeren Einbindung bestimmter Interessengruppen in der jüngeren Vergangenheit, gibt es für die Eliminierung

---

<sup>64</sup> So z.B. während seines Auftritts auf dem Jeddah Economic Forum im Februar 2008. Vgl. den Beitrag: Bring in workers but train Saudis too: Al-Ghusaibi, in: Saudi Gazette, 27.8.2008.

<sup>65</sup> Vgl. Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA): Annual Report 1427 H (2006 G), Riad 2006, S. 285 f.

der aus dieser machtpolitischen Konstellation erwachsenden Reformschranken gegenwärtig jedoch keinen Beleg.

#### 4.5. Regionale Daten zum Arbeitsmarkt

Der Blick auf die Grunddaten der Beschäftigten im privaten Sektor (ohne Selbstständige) in Tabelle 7 (Anhang) zeigt Erstaunliches: 88,4 % der hier Aktiven sind Ausländer, und gerade in den peripheren Regionen (Najran, Al Jawf, Assir, Hail) ist ihr Anteil mit 93 % bis 96 % überdurchschnittlich hoch. Dies weist darauf hin, dass die einheimischen Aktiven fast ausschließlich beim Staat arbeiten und der Rest der Staatsbürger von Transfers lebt. Lediglich in den drei zentralen Regionen und in Qassim haben die Beschäftigten einen überdurchschnittlichen Anteil an der Bevölkerung.

Noch dramatischer sind die Disparitäten bei Betrachtung von Arbeitskräften und Investitionen in der Industrie (alle Sektoren) in Tabelle 8 (Daten für 2006) bzw. Tabelle 9 (Daten für 2005) im Anhang. Hier kann man lediglich in den drei Zentralregionen von einer gewerblich-industriellen Entwicklung sprechen. Das ist auch kein Wunder, denn sowohl die durch den saudischen Privatsektor wie auch durch das Auslandskapital getätigten Investitionen konzentrieren sich in hohem Maße auf diese Regionen. Daneben ergeben in der Region Medina die Investitionen in die petrochemischen Betriebe der Hafenstadt Yanbu die überraschend hohen dortigen Werte.

Die periphereren Regionen wie Nördliche Grenzregion, Al Baha, Hail, Najran und Al Jawf erhalten kaum etwas, und auch Assir und Jizan ziehen gerade einmal ein Zehntel des Durchschnittswertes pro Einwohner an.

#### 4.6. Einkommen

Zum Einkommen in den Regionen liegen Datenreihen der *Central Statistical Organisation* „zu konstanten Preisen“ (Index wahrscheinlich 2000 = 100) vor, deren exakte Konsistenz jedoch nicht überprüfbar ist. Auf jeden Fall spielt die industrielle Produktion eine große Rolle, möglicherweise auch der (Erdöl-)Bergbau, worauf die Werte für die Ostregion hinweisen.

Wie und in welcher Form die staatlichen Transfers hier eingehen, bleibt unklar. Wo werden Beschäftigte der großen staatlichen Einrichtungen (Militär, Nationalgarde, Gesundheits- und Bildungswesen) zugeordnet, wenn der Unternehmenssitz in einer der zentralen Regionen (vor allem Riad und Jidda) liegt, aber die Beschäftigten irgendwo in peripheren Regionen tätig sind?

Tabelle 10 (vgl. Anhang) führt die Daten im Vergleich 1998 bis 2007 auf, woraus sich zumindest die Dynamik der Entwicklung ablesen lässt. Bei einem durchschnittlichen Einkommen von knapp 35.000 SR (1 SR = 0,17 Euro Mitte 2008) liegen die höchsten Pro-Kopf-Werte in der Ostregion doppelt so hoch. Die beiden anderen zentralen Regionen Riad (33.900 SR) und Mekka (32.500 SR) erreichen den Durchschnitt. Die übrigen Regionen liegen zwischen 20.000 SR und 26.000 SR, nur in der Nördlichen Grenzregion erreicht der Wert mit 14.500 SR nicht einmal die Hälfte des Durchschnittes.

Ohne Berücksichtigung der hohen Werte für die Ostregion liegt das Durchschnitts-Bruttoinlandsprodukt 2007 pro Einwohner bei 28.200 SR. Die ärmeren Emirate haben daran durchschnittlich einen Anteil von 70 %, die reicheren einen solchen von 120 %. Das sind Abweichungen vom Mittelwert, die – ausgenommen der Sonderfall Nördliche Grenzregion – durchaus vertretbar sind und so auch in Industrieländern vorkommen.

##### *5. Ausgleich der regionalen Disparitäten als Ziel und Erfolgsmessung*

Die saudischen Regionalplaner haben zur Überprüfung der regionalen Disparitäten einen *Regional Development Index* erarbeitet (Rohdaten vgl. Anhang), in den folgende Elemente, jeweils gewichtet nach Einwohnern, eingehen:

- Lehrer und Schüler pro Einwohner (vgl. hier Abschnitt 4.4.);
- Elektrizitäts-Haushaltsanschlüsse;
- Ärzte und Krankenhausbetten (vgl. hier Abschnitt 4.3.);
- Investitionen in die Siedlungsinfrastruktur;
- Länge der befestigten Strassen;
- Telefonanschlüsse und DSL-Anschlüsse;
- Zahl (!) der Industriebetriebe, unabhängig von der Größe.

Hieraus berechnet sich der in Tabelle 11 (vgl. Anhang) vorgestellte Index. Unabhängig von der Frage der Relevanz und der Gewichtung der Teilelemente sind die Abweichungen für 2006 schon spürbar. Doch Vieles gleicht sich aus, wie man am „Sieger“, der kleinsten Region Al Baha im Assirgebirge, erkennt. Auch die Nördliche Grenzregion, Al Jawf, Hail und Qassim stehen trotz ihrer in den vorherigen Kapiteln angesprochenen ökonomischen Defizite plötzlich überdurchschnittlich da. Schlusslicht wird nun Jizan.

Im Zeitvergleich 1998 bis 2006 verbesserte sich gemäß Tabelle 12 (vgl. Anhang) der Indexwert für die peripheren Regionen mit Wachstumswerten von +0,3 % p. a. (Jizan) über +1,7 % (Al Jawf), +2,0 % (Hail) bis +3,8 % (Al Baha). Dagegen stagnieren die Zentralregionen ebenso wie der Durchschnittswert für das Königreich in ihrer Ausstattung. Wenn man die Sinnhaftigkeit der gewählten Daten akzeptiert, dürfte dies ein erstes Anzeichen dafür sein, dass die infrastrukturelle Ausstattung nicht mehr überall mit dem Bevölkerungswachstum gleichzieht, obwohl dies ein ausdrückliches Ziel aller Entwicklungspläne seit den 1990er Jahren ist. Im Abschluss der Interpretationen schält sich für die Berichtersteller heraus:

- Der saudische Staat versucht, mit seinen Infrastrukturinvestitionen und monetären Transfers die regionalen Disparitäten auszugleichen;
- die strategisch wichtigen Maßnahmen im Bereich Industrialisierung und technischer Fortschritt (hochwertige Ausbildung) finden jedoch fast ausschließlich (Ausnahme: Industriestadt Yanbu in der Region Medina) in den drei Zentralregionen Ostregion, Riad und Jidda statt;
- der private Sektor sieht lohnende Investitionsmöglichkeiten außerhalb des Handels fast ausschließlich ebenfalls in den drei zentralen Regionen;
- noch gelingt es dem Staat mittels der Transfers, starke Ungleichgewichte zu vermeiden.

#### *Auswahlbibliographie*

*Aarts, Paul/Nonneman, Gerd (Hrsg.) (2005): Saudi Arabia in the balance, New York*

*Al Rasheed, Madawi (2002): A history of Saudi Arabia, Cambridge*

*Al Rasheed, Madawi (2005): Circles of power: Royals and society in Saudi Arabia, in: Aarts/Nonneman, S. 185-213*

*Barth, Hans K./Schliephake, Konrad (1998): Saudi-Arabien, Gotha (Perthes Länderprofile)*

*Barthel, Günter (2001): Die kleinen arabischen Golfländer – ökonomisches Wachstum kontra Abhängigkeit, in: Petermanns Geographische Mitteilungen, Gotha, Jg. 145, Heft 2, S. 22-27*

*Coy, Martin (2005): Geographische Entwicklungsländerforschung, in: Schenk, Wolf Dieter/Schliephake, Konrad (Hrsg.): Allgemeine Anthropogeographie, Stuttgart/Gotha, S. 727-765*

*Glosemeyer, Iris (2005): Checks, balances and transformation in the Saudi political system, in: Aarts/Nonneman, S. 214-233*

*Höhne-Sparborth, Thomas (2008): Social change in Saudi Arabia, in: Orient, Berlin, Nr. 2, S. 4-14*

*The Kingdom of Saudi Arabia. Ministry of Economy and Planning (2005): Detailed results of population and housing centres 1425 H (2004), Riad*

- The Kingdom of Saudi Arabia (2005):* Statistical Yearbook, Riad
- The Kingdom of Saudi Arabia (2006):* Population and Housing Atlas based on detailed results of census 2004, Riad (Ministry of Economy and Planning, Central Department of Statistics and Information)
- Lacroix, Stéphane (2005):* Islamo-liberal politics in Saudi Arabia, in: Aarts/Nonneman, S. 35-56
- Lavergne, Marc/Duvigneau, Guy (2005):* Monde arabe: Le retour du local, in: *Peuples Méditerranéens*, Paris, Nr. 72-73, S. 5-30
- Meijer, Roel (2005):* The „Cycle of Contention“ and the limits of terrorism in Saudi Arabia, in: Aarts/Nonneman, S. 271-311
- Prokop, Michaela (2005):* The war of ideas: Education in Saudi Arabia, in: Aarts/Nonneman, S. 57-81
- Schliephake, Konrad (1993):* Saudi-Arabiens Hauptstadt Riyadh. Entwicklung und Position im Städtesystem, in: *Würzburger Geographische Arbeiten*, Würzburg, Band 87, S. 531-547
- Schliephake, Konrad (1995):* Industrialisation in Saudi Arabia. A success story in the heartland of Islam, in: *Geo Journal*, Dordrecht, Nr. 1, S. 139-144
- Schliephake, Konrad (2001):* Ein Ruhrgebiet ohne Wasser? Industrieräume am Golf, in: *Petermanns Geographische Mitteilungen*, Gotha, Jg. 145, Nr. 2, S. 70-77
- Schliephake, Konrad (2003):* Welt-Energieszenarien und der Orient – ein Überblick, in: *Orient*, Opladen, Jg. 44, Nr. 2, S. 321-327
- Schliephake, Konrad (2007):* Saudi-Arabien – Ressourcenorientierte Entwicklung in einem Wüstenstaat, in: *Böhn, Dieter/Rothfuss, Eberhard (Hrsg.):* Entwicklungsländer II, *Handbuch des Geographieunterrichts*, Band 8/II, Köln, S. 165-173
- Scholz, Fred (2001):* Oman und die arabischen Scheichtümer am Golf – Herausforderung an die zukünftige Landesentwicklung, in: *Petermanns Geographische Mitteilungen*, Gotha, Jg. 145, Nr. 2, S. 58-67

## Kapitel VIII : Auswertung und Ausblick

### Der staatliche Umgang mit sozialen und regionalen Disparitäten in Nordafrika/Nahost

*Sigrid Faath*

Les autres pays font cependant beaucoup plus confiance aux communautés de base, et leurs approches sont un peu moins procédurales et technocratiques qu'en France. Elles sont plus politiques, [...] c'est qui est logique dans des pays moins centralisés, qui accordent plus de place à la construction négociée, ascendante, de l'intérêt général. [...] Même un pays très centralisé comme le Royaume-Uni s'est finalement engagé dans une régionalisation de ses politiques de développement urbain et a accordé des prérogatives accrues à l'Ecosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord. [...] L'Etat central (in Frankreich) prétend toujours à un rôle de grand ordonnateur du changement économique et social. Et cette situation n'est guère contestée par les pouvoirs et les acteurs locaux, qui semblent y trouver leur intérêt.

Claude Jacquier  
Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Paris  
Interview mit Le Monde, 26. Oktober 2006

Claude Jacquier, ein französischer Spezialist für Fragen zur europäischen Stadtpolitik, von dem das Eingangszitat stammt, hat im Zusammenhang mit den staatlichen Reaktionen auf gewaltsame Unruhen in europäischen Vorstadtsiedlungen die französische Zurückhaltung bei der Regionalisierung und Kompetenzstärkung der Kommunen im Bereich Stadtentwicklungsmaßnahmen angesprochen. Eine Politik, zu der sich wiederum das an sich stark zentralisierte Großbritannien durchrang, wo Schottland, Wales und Nordirland mehr Zuständigkeiten erhielten. Der französische Staat besteht weiterhin auf der zentralen Steuerung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels, so Jacquier. Der Hinweis auf das Festhalten der französischen Politik am starken Zentralstaat und die Zurückhaltung gegenüber Dezentralisierungsmaßnahmen scheint vor dem Hintergrund der von europäischen Politikern wie auch europäischen und internationalen Entwicklungs-

agenturen häufig geäußerten Kritik an den ausbleibenden Dezentralisierungsbemühungen nordafrikanischer und nahöstlicher Regierungen nicht ganz unwichtig. Die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens haben eine lange zentralistisch-autoritäre, paternalistische Tradition und sind zum Großteil immer noch mit den Folgen eines nur unvollkommenen Nationenbildungsprozesses konfrontiert. Regionalisierung und Dezentralisierung sind deswegen Begriffe, die Ängste auslösen und mit (zentral-)staatlichem Kontrollverlust, Spaltung und Auflösung von Loyalität gegenüber dem nachkolonialen Staat in Zusammenhang gebracht werden.

Bei der Suche nach Wegen zur Lösung von sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsproblemen halten die nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten strukturbedingt und im Sinne des dominanten Staatsverständnisses an der Kontroll- und Steuerungsfunktion des Zentralstaates fest. Dennoch wurden – wie die Länderanalysen dieser Studie zu Ägypten, Algerien, Marokko, Mauretanien, Tunesien und Saudi-Arabien zeigen – zur effektiveren Bewältigung der Probleme in einigen Staaten auch neue Institutionen mit neuen, zum Teil erweiterten Kompetenzen und Aufgabenstellungen geschaffen (Tunesien, Marokko) und Mechanismen zur Abfrage der Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung, d.h. zur Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Ausgestaltung der Programme/Projekte, eingeführt.

Gegenwärtig kann jedoch in keinem der untersuchten Staaten von Dezentralisierung im eigentlichen Sinne des Wortes gesprochen werden. Eine Abgabe von Entscheidungsbefugnissen des Zentralstaates und die Gewährung von Entscheidungs- und Finanzautonomie für regionale und lokale gewählte Organe fand nicht statt; dennoch wurden Dekonzentrationsprozesse in Gang gesetzt und vereinzelt partizipative Elemente eingeführt, die einen Bruch mit den bisherigen Praktiken darstellen und auf einer zunehmend differenzierten Wahrnehmung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme der unterschiedlichen Regionen basieren, die jetzt verstärkt öffentlich thematisiert werden.

Nicht alle nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten haben im gleichen (quantitativ und qualitativen) Maße Schritte unternommen, um soziale und regionale Disparitäten abzubauen. Die Länderanalysen der vorliegenden Studie belegen jedoch die gestiegene Sensibilisierung für die Problematik vor dem Hintergrund der Stabilitätsfrage.

In den folgenden Abschnitten sollen nach einer Rekapitulation der Zielsetzung des Forschungsprojekts die Ergebnisse der Länderanalysen zusammengeführt werden.<sup>1</sup> Mit der Frage, ob und unter welchen Bedingungen die eingeleiteten Maßnahmen in den unter-

---

<sup>1</sup> Länderspezifische, zweiseitige Zusammenfassungen (inklusive Karte und Verwaltungsdaten) befinden sich jeweils im Vorspann zu den Fallbeispielen.

suchten Ländern dazu beitragen können, den sozialen Frieden zu sichern und innenpolitische Stabilität zu gewährleisten, befasst sich der letzte Abschnitt.

### *1. Zum Ausgangspunkt und den Zielen der Studie*

Soziale Spannungen, die in Protestaktionen mündeten, sind in den letzten Jahren in zahlreichen nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten zu beobachten gewesen. Die Unzufriedenheit mit den sozioökonomischen Lebensbedingungen und den als mangelhaft empfundenen Dienstleistungen des Staates entluden sich nicht selten gewaltsam.<sup>2</sup> Die spannungsreichen Beziehungen zwischen Staat und Staatsbürger in Nordafrika und Nahost wurden durch die objektiv gewachsene Ungleichheit der Lebensqualität und Lebensbedingungen in den Ländern und durch das zunehmende subjektive Gefühl wachsender Bevölkerungsgruppen – darunter insbesondere der nicht in den Arbeitsmarkt integrierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen –, vom Staat vernachlässigt („vergessen“) zu werden, verschärft. Der wachsende Vertrauensverlust der Bürger in den Staat und seine Repräsentanten, die schließlich seit Ende der Kolonialzeit den Bürgern Wohlstand und Entwicklung versprochen, löste Frustrationen aus, die bei bestimmten Personengruppen die Bereitschaft, Gewalt gegen den Staat einzusetzen, erhöhten.

Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren aufgetretenen innenpolitischen Spannungen mit einzelnen sozialen Gruppen und der Bevölkerung in weniger entwickelten, stärker von Armut, Arbeitslosigkeit und Infrastrukturmangel gekennzeichneten Regionen und Stadtteilen, drängte sich die Frage auf, wie ein Staat mehr oder weniger gewaltsame interne Konflikte dieser Art managen kann, ohne ein Übermaß an Repression einzusetzen. Wie kann ein Staat gewährleisten, dass zum einen die interne Stabilität mittel- und langfristig nicht gefährdet wird, und zum anderen günstige Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung, die notwendigen Auslandsinvestitionen oder den für viele Staaten volkswirtschaftlich wichtigen, weil devisaerbringenden Tourismus erhalten werden?

Stabilität wird in dieser Studie dynamisch verstanden.<sup>3</sup> Es ist also nicht der Erhalt des politischen Status quo eines Systems, der als Stabilität definiert wird; politische Stabilität

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch Faath, Sigrid: Protest und Gewalt in Nordafrika/Nahost, Hamburg September 2007, unter: [www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung](http://www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung).

<sup>3</sup> Vgl. ausführlicher zu dieser Thematik Schmidt, Siegmund: Theoretische Überlegungen zum Konzept „Politische Stabilität“, in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Stabilitätsprobleme zentraler Staaten: Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen, Hamburg 2003, S. 9-39. Ferner zu Nordafrika/Nahost: Faath, Sigrid/Mattes, Hanspeter: Gefährdungspotenziale politischer Stabilität und staatliche Reaktionen, in: ebenda, S. 331-357.

und Wandel in Teilbereichen wird nach unserem Verständnis nicht ausgeschlossen. Allerdings blieb in den nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten trotz Anpassungen auf den Veränderungsdruck von innen und außen die (autoritäre) Grundstruktur des Systems bislang erhalten.

Um den notwendigen Wandel, d.h. die permanent geforderten Anpassungen umsetzen zu können, bedarf es eines relativ funktionierenden Systems. Neben Anpassungsfähigkeit und der Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen muß bei der Staatsführung und den sie unterstützenden Einrichtungen Durchsetzungskraft vorhanden sein, wenn die Makrostabilität des Systems erhalten bleiben soll. Nur mit dem Erhalt relativer Stabilität sind diejenigen fortgesetzten kontinuierlichen Anpassungsleistungen möglich, die Staatsparalyse oder Staatszerfall verhindern.

Das Forschungsprojekt geht – wie der Titel „Sozio-regionale Entwicklungsansätze in Nordafrika/Nahost. Ein Erfolg versprechender Weg zur Stabilisierung der Staaten?“ bereits anklingen lässt – von der Annahme aus, dass ein entscheidender Beitrag zur Sicherung des sozialen Friedens und damit zur Sicherung von innenpolitischer Stabilität und Legitimität durch eine Politik begünstigt werden kann, die

- erstens *alle Landesteile* gemäß den geographischen, demographischen und ökonomischen Gegebenheiten fördert, um Disparitäten, d.h. ungleichgewichtige Entwicklungen, möglichst gering zu halten und relativ gleichwertige Lebensbedingungen für die Bevölkerung aller Landesteile umzusetzen;
- zweitens soziale und armutsbekämpfende, arbeitsmarktintegrierende Maßnahmen umsetzt, die eine spezielle Förderung für sozial schwache Bevölkerungsgruppen, Minderheiten und von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Gruppen (wie die Jugendlichen) vorsieht, um die Disparitäten der Lebensbedingungen soweit auszugleichen, dass sie nicht zur Politisierung dieser Bevölkerungsgruppen und zu (gewaltsamen) Konflikten führen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Der Politikwissenschaftler Siegmund Schmidt hat in dem in Anmerkung 3 genannten Beitrag acht Faktoren herausgegriffen und näher definiert, von denen die Politikwissenschaft die relative Stabilität autoritärer Systeme abhängig macht, wobei die von ihm herausgegriffenen Faktoren nicht in einer Hierarchie angeordnet wurden; die Reihenfolge bezieht sich also nicht auf ihre jeweilige Bedeutung. Diese Faktoren sind: Die Effizienz staatlichen Regierens, ein intaktes Gewaltmonopol staatlicher Institutionen, die Loyalität von Schlüsselgruppen, die Legitimität des politischen Systems, die Regelung der Nachfolgefrage, die Besonderheiten der politischen Kultur und ein stabiles regionales Umfeld. Die hier vorliegende Studie berücksichtigt insbesondere den Faktor „Effizienz staatlichen Regierens“, der sich in der Leistungsfähigkeit des Staates und letztlich der Zufriedenheit (oder Unzufriedenheit) der Bevölkerung des staatlichen Territoriums ausdrückt und einen wesentlichen Beitrag leistet, um die „politische Legitimität“ der Staatsführung zu sichern.

Mit dem Begriff „Region“ wird in dieser Studie das geographische Teilgebiet eines Staates bezeichnet. Es werden somit ausschließlich nationale Regionen und Maßnahmen zu deren Förderung behandelt. Regionale Entwicklungs-/Fördermaßnahmen beziehen sich auf Maßnahmen, die eine gleichmäßige oder gleichmäßigere Entwicklung aller Landesteile anstreben.

Das Forschungsprojekt hatte nicht zum Ziel, Maßnahmen zur Förderung spezifischer sozialer Gruppen und Regionen auf ihre Effektivität hin zu überprüfen, zumal zahlreiche Maßnahmen zu jungen Datums sind oder sich erst in der Planungsphase befinden. Die Überprüfung der Umsetzungseffizienz, der Reichweite und der Auswirkungen der Maßnahmen (z.B. hinsichtlich der kalkulierten Effekte) wird deswegen erst in drei bis fünf Jahren sinnvoll sein. Das eigentliche Anliegen des Forschungsprojekts ist es, aus Anlaß der zunehmenden innenpolitischen (sozialen) Konflikte und manifester regionaler Unzufriedenheit zum einen nach der Sensibilisierung der Staatsführungen für die Problematik und die inhärenten Risiken sich verschärfender sozialer Spannungen zu fragen, und zum anderen der Frage nachzugehen, ob die Staatsführungen auf die Konflikte mit sozialen und regionalen Fördermaßnahmen reagieren und diese Maßnahmen als zentraler Teil in die Entwicklungsplanung einfließen.

Im Mittelpunkt der Länderanalysen stehen deswegen die Initiativen des staatlichen Akteurs, um die Leistungsfähigkeit der Institutionen zu verbessern und – im Rahmen der bestehenden politischen Ordnung – den notwendigen Wandel in den Beziehungen Staat-Bevölkerung umzusetzen, der den sozialen Frieden sichern und sozioökonomisch bedingtes oppositionelles Protest- und Konfliktpotential möglichst gering halten oder reduzieren kann. In den Länderfallbeispielen werden die wichtigsten sozialen und regionalen Entwicklungsmaßnahmen und die mit der Umsetzung betrauten Institutionen vorgestellt.

Die Länderstudien umfassen fünf nordafrikanische Staaten:<sup>5</sup> Ägypten, Algerien, Marokko, Mauretanien und Tunesien und mit Saudi-Arabien einen nahöstlichen Staat. Die Auswahl der Staaten erfolgte nach drei Kriterien:

- Es sollten sich in den letzten Jahren soziale und regionale Disparitäten vereinzelt oder regelmäßig manifestiert haben (Proteste, Demonstrationen, Unruhen);

---

<sup>5</sup> In Libyen werden regionale Disparitäten offiziell geleugnet und dementsprechend keine spezifisch regionalen Fördermaßnahmen umgesetzt; aus diesem Grund wurde auf Libyen als Fallbeispiel verzichtet.

- das Risiko der Politisierung sozialer und regionaler Disparitäten sollte gegeben sein (z.B. durch Instrumentalisierung der Thematik durch eine Oppositionsgruppe zur Mobilisierung gegen die Staatsführung);
- als zentrales drittes Kriterium sollte die Staatsführung das Risiko einer Politisierung erkannt und Maßnahmen ergriffen haben oder dabei sein, sie zu ergreifen, um das Konfliktpotential abzubauen und den sozialen Frieden (in allen Landesteilen) zu sichern.

Alle drei Bedingungen sind in den ausgewählten Staaten gegeben.

Dass aus dem Nahen Osten lediglich Saudi-Arabien als Fallbeispiel aufgenommen wurde, hängt mit verschiedenen Faktoren zusammen: Saudi-Arabien als Flächenstaat (wie die nordafrikanischen Länder) kennt regionale Entwicklungsprobleme, während sich diese Problematik in den kleinen Golfstaaten, bei denen es sich um Stadtstaaten handelt, nicht vergleichbar stellt. Der Irak ist nach wie vor wegen der unkonsolidierten innenpolitischen Lage seit dem Sturz Saddam Husains 2003 ein Sonderfall, wo soziale und regionalpolitische Maßnahmen in einzelne Entwicklungsprojekte mündeten, aber keine übergreifend geplante integrierte Landesentwicklung stattfindet. Die Aktivitäten der anderen nahöstlichen Staaten beschränken sich gleichfalls nur auf einzelne Entwicklungsprojekte.<sup>6</sup>

## *2. Staatliche soziale und regionale Fördermaßnahmen: Ergebnis eines erhöhten Problem- und Gefährdungsbewußtseins*

Für den Legitimitätsverlust der Staatsführung bei Teilen der (vor allem jüngeren) Bevölkerung in nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten ist zum Großteil die mangelnde oder die nicht (mehr) als ausreichend empfundene Leistungskraft der Staatsführung mitverantwortlich. Als defizitär empfunden wird die Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastruktur und vor allem die Arbeitsmarktintegration der jüngeren Generation auf dem Gesamtterritorium, d.h. auch in den peripheren Regionen. Die Staatsführungen in Nordafrika und Nahost erklären sich in den letzten Jahren die Zunahme der Politisierung und Radikalisierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, deren Empfänglichkeit für politische, auch Gewalt befürwortende Alternativangebote und ihre anhaltende Suche nach Identität stiftenden, moralisch-sittliche Verortung anbietenden religiös-politischen

---

<sup>6</sup> Vgl. den Überblick von Hanspeter Mattes: Aspekte der Sozial- und Regionalentwicklung in Nahost (Kapitel VII).

Leitbildern und Identitätskonstrukten, durchaus mit den eigenen Leistungsdefiziten (gemessen an den Erwartungen der Bevölkerung) und mit Versäumnissen der Gegensteuerung sowohl im religiös-kulturellen als auch im bildungs- und berufsbildenden und sozioökonomischen Bereich.<sup>7</sup> Die Radikalisierung einiger oppositioneller Gruppen hat in den untersuchten Staaten die Staatsführungen für die Bedeutung sozialer, regionaler, lokaler (bis hin zu stadtteilbezogenen) Fördermaßnahmen sensibilisiert. Beispielhaft für diese Sensibilisierung steht das in Marokko umgesetzte Sanierungsprogramm für Bidonvilles (inklusive Freizeitanlagen für Jugendliche), da gewaltbereite Islamisten, die terroristische Anschläge ausführten, fast ausschließlich aus Bidonvilles stammten. Bewußt geworden sind sich die Staatsführungen der untersuchten Länder jedoch auch der Tatsache, dass alleine eine Subventionspolitik und ein effizienter Repressionsapparat das innenpolitische Störpotential nicht abbauen können. Die Überlegungen zur besonderen Förderung regionaler Entwicklung und gesellschaftlich besonders fragiler Gruppen (Jugendliche; Arbeitslose; Frauen), um langfristig Störpotential zu mindern und innenpolitische Stabilität zu sichern, setzen hier an.

Die untersuchten Staaten sind alle bemüht, keine regionalistischen Tendenzen aufkommen zu lassen. Dementsprechend sind die Zuständigkeiten lokaler und regionaler Körperschaften begrenzt. Oberste Kontrollinstanz der Zentralregierung und ihr Repräsentant in den Verwaltungseinheiten der Provinzen ist der Gouverneur (Wali), der sich durch Loyalität zur Staatsführung auszeichnet. Der lokale und regionale Einfluß der Staatsführung, des Herrscherhauses oder der regierenden Partei wird über die Ernennungen des Gouverneurs und die Besetzung der lokalen und regionalen Instanzen gesteuert. In den Mehrparteienstaaten Ägypten, Algerien, Marokko, Mauretanien und Tunesien begünstigt die Wahlgesetzgebung und das Parteiengesetz die (staatstragende) Regierungspartei (Ägypten: NDP, Tunesien: RCD) oder eine gegenüber dem Präsidenten (Algerien) bzw. König (Marokko) und seinem Programm loyale Parteienkoalition. In Mauretanien haben sich die nach dem Putsch vom August 2005 etablierten Instanzen, mit denen die regionalen Ungleichgewichte des Macht- und Ressourcenzugangs nach offiziellen Angaben beseitigt werden sollten, als nicht tragfähig erwiesen und mündeten statt dessen im August 2008 in einen neuerlichen Putsch, der vermuten läßt, dass partikularistische Inter-

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu detailliert Faath, Sigrid (Hrsg.): Staatliche Religionspolitik in Nordafrika/Nahost. Ein Instrument modernisierender Reformen?, Hamburg 2007; dieselbe (Hrsg.): Kontrolle und Anpassungsdruck. Zum Umgang des Staates mit Opposition in Nordafrika/Nahost, Hamburg 2008; beide Texte Online abzurufen unter: [www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung](http://www.giga-hamburg.de/projects/menastabilisierung). Vgl. auch Faath, Sigrid: Politik und Gesellschaft in Nordafrika, Nah- und Mittelost zwischen Reform und Konflikt. Entwicklungstendenzen 2010, Hamburg 2006.

essen vor einem Interessenausgleich zugunsten aller Bevölkerungsgruppen dominieren wird.

Je heterogener die ethnisch-kulturell-linguistische oder religiöse Zusammensetzung der Bevölkerung ist, desto ausgeprägter sind die Ängste der jeweiligen zentralstaatlichen Repräsentanten vor separatistischen Neigungen (Spaltung der Nation) und dem Erstarken konkurrierender partikularistischer Interessenvertreter auf der Basis regionaler und/oder ethnischer, stammesmäßiger, linguistischer, religiöser Identität.<sup>8</sup>

Regionalität im Sinne einer Förderung der Regionen und ihrer Entwicklung in allen Bereichen sowie im Sinne einer Berücksichtigung regionaler Belange wurde dagegen als notwendig eingesehen.

Bemerkenswert ist, dass trotz dieser Ängste vor einer Auflösung des seit der Unabhängigkeit gepflegten Einheitskonzepts und vor einer Autonomisierung der Regionen und einer daraus abgeleiteten Schwächung des Zentralstaates der Begriff Region und Regionförderung/Regionenentwicklung inzwischen in den Sprachgebrauch und in das konzeptionelle planerische Denken der zentralstaatlichen Institutionen einging. Nicht minder bemerkenswert ist die Einsicht, dass

- differenzierte, auf die jeweiligen Gegebenheiten und Möglichkeiten der verschiedenen Landesteile und ihre Bevölkerung abgestimmte soziale und regionale Fördermaßnahmen nötig sind und
- die Zielgruppe für soziale, entwicklungsfördernde Maßnahmen sowie die von entwicklungsplanerischen (regionalen, lokalen) Maßnahmen Betroffenen in die konzeptionelle Ausgestaltung eingebunden werden müssen, wenn die bedarfsgerechte Planung und die Umsetzung gewährleistet werden soll.

### 3. Zur Umsetzung von Fördermaßnahmen

Die gestiegene Sensibilität der Staatsführungen für die negativen Folgen, die mit einer unausgewogenen, Disparitäten nicht mildernden, sondern verschärfenden sozialen und regionalen Politik ausgelöst werden können, mündete in allen untersuchten Staaten in konkrete Maßnahmen. Mauretanien stellt seit August 2008 einen Sonderfall dar, weil

---

<sup>8</sup> In Bezug auf Algerien warnte der Politikwissenschaftler Abed Charef erst kürzlich im August 2008 vor einer Stärkung der Stämme und dem Entstehen von parallelen Machtstrukturen. Er verwendete sogar den Begriff: „Somalisierung“. Vgl. Le Quotidien d’Oran, 21.8.2008 (La tribu et la République).

durch den Putsch die Kontinuität der nach 2005 eingeleiteten Maßnahmen nicht gesichert scheint. In den anderen untersuchten Staaten kann – in unterschiedlicher Intensität – beobachtet werden, dass zum einen die staatlichen Maßnahmen im sozialen Bereich (insbesondere die Maßnahmen zur Förderung der Integration der jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und zur Armutsbekämpfung bzw. zur Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation sozial schwacher Bevölkerungsgruppen) und zum anderen die sowohl infrastrukturellen Bemühungen zur Integration aller Landesteile in das Gesamtterritorium als auch die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Fördermaßnahmen in den Regionen, die angelaufen oder angekündigt wurden, die positive Wahrnehmung des Staates in der Mehrheitsbevölkerung stärkten. Die breite (mediale) Kommunikation des gestiegenen (staatlichen) Problembewußtseins für Fragen der Raumordnung, Regionalentwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Erwachsene in allen Landesteilen, wie sie vor allem in Marokko und Tunesien stattfindet, ist ein zusätzliches Element, das die Beziehung des „fürsorgenden“ Staates zur Bevölkerung im allgemeinen von der Grundstimmung her verbessert.

In allen Staaten ist die Möglichkeit vorhanden, durch gezieltes staatliches Handeln Konflikte mit sozioökonomischer Ursache zu entschärfen, weil selbst protestbereite Gruppen sich relativ kooperativ zeigen, wenn der Staat zu ihren Gunsten – ad hoc spürbar – eingreift und glaubhaft Maßnahmen zur Verbesserung des sozialen und sozioökonomischen Umfeldes mit mittelfristigen Auswirkungen in Aussicht stellt. Die Praxis zeigt allerdings, dass sich die untersuchten Staaten im planerischen langfristigen Denken erheblich voneinander unterscheiden. Oft wird nur punktuell reagiert, wodurch der Aufbau von Vertrauen in den Staat, seine angekündigten Entwicklungsprogramme und Förderprojekte nicht gefördert wird oder anders ausgedrückt: das Mißtrauen in die Ankündigungen hoch bleibt. Zur Beilegung von sozialer Unzufriedenheit mit Konflikttendenz wird in Algerien und Ägypten deutlich auf staatliche Subventionen gesetzt. Eine langfristige Konzeption liegt wiederum dem Handeln der tunesischen und insbesondere seit 2004 der marokkanischen Staatsführung zugrunde. Institutionelle Instabilität wirkt sich allerdings negativ auf die Kontinuität eingeleiteter sozialer und regionaler Entwicklungsmaßnahmen aus wie das mauretanische Fallbeispiel zeigt.

Die untersuchten Staaten haben prinzipiell in ihren offiziellen Dokumenten die Bedeutung einer ausgewogenen sozialen und regionalen Entwicklungspolitik anerkannt. Diese Erkenntnis mündete aber nicht in allen Staaten in entsprechende Aktionsprogramme und die Gründung von Institutionen zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Hinsichtlich der Umsetzung von sozialen und regionalen Fördermaßnahmen und

des Aufbaus spezialisierter Entwicklungsagenturen gibt es große Unterschiede: Ausgeprägt sind die Fördermaßnahmen und der institutionelle Aufbau in Tunesien und Marokko, während gerade der institutionelle Bereich in den anderen Ländern deutlich unterentwickelt ist. Je weniger funktional spezialisiert die Instrumente sind, desto unklarer ist in der Regel auch die Aufgabenzuweisung, Abstimmungsregelung und Kompetenzverteilung, wenn es um sektorübergreifende Maßnahmen geht. Die Vielzahl der involvierten staatlichen Akteure ohne spezifische Kompetenzvorgaben und Abstimmungsaufgaben blockiert letztendlich die Umsetzung von Entscheidungen (Fallbeispiel ist hierfür Ägypten). Vorangetrieben wurde die Dekonzentration der zentralstaatlichen Dienste und ihre Repräsentanz in den verschiedenen Landesteilen (Provinzen); die Provinzgouverneure und lokalen Repräsentanten werden verstärkt dazu angehalten, die regionalen und lokalen Belange zu erfassen und an die Zentrale zu kommunizieren, damit sie in die nationale Planung für raumplanerische, entwicklungsfördernde und arbeitsplatzschaffende Maßnahmen einfließen können.

Die Schaffung (relativ) gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen ist in den untersuchten Staaten<sup>9</sup> in die entwicklungspolitische Praxis eingeflossen. Die Möglichkeiten, aktuelle gesellschaftliche Konflikte und latente Konfliktthemen zu entschärfen, hängen jedoch zum einen von den kurz- und mittelfristig spürbaren, positiven Wirkungen eines Teils der eingeleiteten staatlichen Maßnahmen ab.

Vor dem Hintergrund der Bevölkerungszahl, der Größe des Territoriums, dem Nachholbedarf bei der infrastrukturellen Modernisierung und Erschließung des Landes und der Armutslage ist es für Ägypten und Algerien, aber auch für Marokko weitaus problematischer als für Tunesien (kleines Territorium, geringeres Bevölkerungswachstum, bessere allgemeine soziale und infrastrukturelle Situation) oder das finanzstarke Saudi-Arabien, sozioökonomisch bedingte Konflikte zu entschärfen.

Saudi-Arabien ist von den hier untersuchten Flächenstaaten besonders begünstigt, denn dank seiner seit Jahrzehnten kontinuierlich hohen Einnahmen konnte das saudische Herrscherhaus stets umfangreiche Investitionen zur Bedürfnisbefriedigung seiner Bevölkerung leisten und damit weitgehend sozioökonomisch bedingte Konflikte entschärfen.

---

<sup>9</sup> Sonderfall Mauretanien: Für Mauretaniens neue Regierung (seit August 2008) kann diesbezüglich keine Aussage gemacht werden, zumal sich noch keine institutionelle Normalisierung abzeichnet.

#### 4. Perspektiven

Ist der „sozio-regionale“ Entwicklungsansatz, wie er in dieser Studie definiert wurde, ein Weg für die nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten, um innenpolitische Stabilität zu garantieren, also den „sozialen Frieden“ und die Loyalität der Bevölkerungsmehrheit gegenüber dem Staat und seinen Repräsentanten zu sichern? Die Bearbeiter der Länderfallbeispiele kommen zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen:

In *Mauretanien* ist derzeit eine Stagnation eingetreten. Nach dem Putsch vom August 2005 wurden zunächst Maßnahmen eingeleitet, die tendenziell auf einen Abbau sozialer und regionaler Disparitäten angelegt waren; ihre Weiterführung nach dem Putsch vom August 2008 ist völlig unklar.

Die in *Ägypten* ergriffenen Maßnahmen werden für eine langfristige innenpolitische Stabilisierung als nicht ausreichend eingestuft. Die Staatsführung verhindert gezielt die Ausbildung regionaler Machtzentren, wodurch wiederum eine effiziente Durchführung der Regionalentwicklung verhindert wird. Die Regierungsmaßnahmen tragen sogar zur Verfestigung sozialer und regionaler Disparitäten bei. Wenngleich positiv zu vermerken ist, dass die Regierungspolitik zur sozio-regionalen Entwicklung den privaten Wirtschaftssektor einbezieht (Förderung privat-öffentlicher Kooperationsmechanismen), so sind doch die Profiteure der öffentlichen Auftragsvergabe zumeist nur die kleine Gruppe politisch gut vernetzter Unternehmer. Es mangelt an Planung und Koordination von Investitionsprojekten und der Einbeziehung der Bevölkerung in die geplanten Projekte; dies verhinderte auch bei großen Entwicklungsprojekten den Erfolg (z.B. Projekt Toshka-Senke).

Positivere Ansätze des staatlichen Akteurs gibt es dagegen in *Algerien*, *Marokko*, *Tunesien* und *Saudi-Arabien*, vor allem, wenn die festgestellten überwiegend bürokratischen und mit dem Zentralismus zusammenhängenden Defizite weiter abgebaut werden.

In *Algerien* reagierte die Staatsführung mit Gesetzen und Raumordnungsplänen sowie Maßnahmen zur Arbeitsplatzgenerierung für junge Erwachsene. Die Maßnahmen sind indes alle noch zu jung, um bereits Effekte zu zeigen. Auffallend ist allerdings, dass die Infrastrukturmaßnahmen zügig geplant und umgesetzt werden, während in Bereichen, in denen zahlreiche Akteure involviert sind (wie bei den Fördermaßnahmen für Jugendliche, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der ländlichen Entwicklung), Blockaden wegen Interessenkonflikten auftreten. Ein Problem stellt auch die mangelnde Durchsetzung der Privatisierungspolitik (u.a. unzureichende Regelung für die Gründung von Klein- und Mittelbetrieben), die unflexible Bürokratie und das insgesamt investitionsfeindliche

Klima, das insbesondere auch ein Handicap für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, dar. Koordinationsdefizite und nicht ausreichende flankierende Maßnahmen (wie die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Umfeldes) sind in Algerien ein strukturelles Problem, das die sozialen und regionalen Entwicklungsbemühungen hemmt.

Nach einer vom marokkanischen König in Auftrag gegebenen Evaluierung der im Zeitraum 1999-2006 in *Marokko* umgesetzten sozialen und regionalen Entwicklungsmaßnahmen, die negativ ausfiel, forderte der König eindringlich zu einem schnelleren Reformrhythmus auf. Seit 2008 verfügt jede Stadt und Region in Marokko über Pläne und Programme zur sozialen und regionalen (wirtschaftlichen) Entwicklung. Gleichzeitig wurde beschlossen, die betroffenen Bürger stärker in die Planung von Projekten einzubeziehen; d.h. das partizipative Element in den lokalen Körperschaften wurde aufgewertet und soll sukzessive weiter ausgebaut werden. Defizite gibt es u.a. in der Administration abzubauen, wo die Koordinierung mit den regionalen und lokalen Körperschaften und spezialisierten Entwicklungsagenturen sowie die Verbesserung der sektorübergreifenden Kooperation gefördert werden muss. Positive Effekte sind in ein paar Jahren zu erwarten, wenn die Finanzierung der eingeleiteten und geplanten Projekte gesichert werden kann.

In *Tunesien* hat das Ziel, soziale und regionale Disparitäten abzubauen, hohe Priorität. In den XI. Entwicklungsplan, der 2007 anlieft, wurde zur Verbesserung der Umsetzung und Effektivitätssteigerung der Projekte verfügt, daß die Entwicklungsräte der Regionen in die Zielformulierung einzubeziehen sind und ein Vorschlagsrecht für Projekte in einzelnen Sektoren haben. Die Reduzierung des Entwicklungsgefälles von Nord- zu Südtunesien und der Küste zum Landesinneren ist in den nächsten Jahren als Ergebnis der umgesetzten Maßnahmen zu erwarten. Die Förderung der Arbeitsmarktintegration von jungen Erwachsenen wurde ausgebaut (Hilfen zur Unternehmensgründung) und generell versucht, den Kontakt zur Jugend durch Gesprächsrunden, Dialogforen usw. zu verbessern; allerdings sind die Maßnahmen hier noch nicht ausreichend. Hemmend für neue Initiativen der Jüngeren ist die Bürokratie. Notwendig sind weitere Erleichterungen zur Unternehmensgründung, wenn das mittelfristig anhaltende Problem der Jugendarbeitslosigkeit gemildert werden soll. Durch den Ausbau des bislang nur zaghafte eingeführten partizipativen Elements könnte die Beziehung vor allem zwischen Staat und jugendlicher Bevölkerung konstruktiv gestaltet werden.

Der Wille der Staatsführung zum sozialen und regionalen Ausgleich drückt sich in *Saudi-Arabien* in konkreten Maßnahmen aus, die seit Jahren für die Kohärenz der Gesellschaft mitverantwortlich sind. Die saudischen Planer haben sich bislang als fähig erwiesen, die regionalen Disparitäten durch das reichlich vorhandene Investitionskapital aus-

zugleichen. Tatsache ist, dass die Mehrheit der saudischen Bevölkerung das Gefühl hat, am Wohlstand zu partizipieren. Selbst die peripheren Regionen kennen inzwischen Wohlstand und sind mit staatlicher Infrastruktur versorgt. Defizitär ist jedoch immer noch die Privatisierungsstrategie und die Generierung produktiver und Einkommen schaffender Arbeitsplätze für die nachwachsenden Generationen. Der institutionelle Rahmen und die Organisationskapazitäten sind nicht ausreichend, um mit den komplexen Problemen fertig zu werden. Der ausgeprägte Zentralismus ist ein weiteres Handicap; die lokalen und regionalen Behörden sind unzureichend in die Planungs- und Entwicklungsprozesse einbezogen, so dass die regionalen Potentiale gerade im Hinblick auf beschäftigungsfördernde Maßnahmen nicht ausreichend mobilisiert werden können.

Als Fazit wäre festzustellen, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen in keinem Fall für eine langfristige Stabilisierung ausreichen – wenngleich die Defizite, die es zu beheben gibt, von Land zu Land sehr unterschiedlich sind. Selbst in Tunesien, das unter besonders günstigen Voraussetzungen (u.a. geringes Bevölkerungswachstum, überschaubares Territorium, relativ homogene Gesellschaft) soziale und regionale Fördermaßnahmen durchaus erfolgreich umsetzt, kann es – wie das Beispiel der Unruhen in der Region Gafsa 2008 zeigt – unter spezifischen Bedingungen zu konflikthaften Entwicklungen in einzelnen Landesteilen kommen. Das Bevölkerungswachstum, die vorhandenen Finanzmittel und das zur Verfügung stehende Fachkräfterpersonal, die Funktionsweise und Ausgestaltung der Institutionen, die Funktionsweise der Bürokratie, ob die Privatwirtschaft und ein investitionsfreundliches Umfeld (besonders für Klein- und Mittelbetriebe) gefördert wird, ob Verwaltungsbeamte in einem neuen Umgang mit den Bürgern geschult werden, ob junge Erwachsene, die zur Selbständigkeit animiert werden sollen, auch eine gezielte Schulung in eigenverantwortlichem Verhalten und unternehmerischem Denken erhalten – all dies sind Faktoren, die wesentlich den Erfolg oder Mißerfolg von Maßnahmen zur Reduzierung von sozialen und regionalen Disparitäten beeinflussen.

Die Durchführung der eingeleiteten und geplanten sozialen und regionalen Entwicklungsmaßnahmen hängt zudem – es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen – von der Finanzierungssicherung der Projekte ab. Die internationale Finanzkrise, die auch Rückwirkungen auf die nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten hat, kann einzelne Vorhaben gefährden. Dabei geht es nicht so sehr um die direkten Auswirkungen der Finanzkrise, sondern um die sekundären Folgen. Dazu zählen in erster Linie

- der Verfall des Weltmarktpreises für Erdöl als Konsequenz der eingetretenen globalen Rezession; durch diese Entwicklung wurden die für die national finanzierten Infrastruktur- und Entwicklungsprojekte erforderlichen

Haushaltsmittel in Algerien, Saudi-Arabien und partiell in Tunesien und Ägypten reduziert;

- die Revision von Investitionsentscheidungen insbesondere der Investoren aus den Golfstaaten. Aufgrund angepaßter Kalkulationen haben einige Investoren aus den Golfstaaten im zweiten Halbjahr 2008 ihre geplanten Direktinvestitionen in den Maghrebstaaten und Ägypten revidiert; so hat z.B. die emiratische *Damac Properties* das Sanierungsprojekt „Petite Sicile“ in Tunis im November 2008 aus Finanzmangel aufgegeben. Die betroffenen Staaten sind derzeit dabei, Notfallpläne zu erstellen, um mit Hilfe von staatlichen Sonderfonds zumindest teilweise den Fortgang der ursprünglich geplanten Projekte zu sichern.

Eine Politik, die soziale und regionale Disparitäten reduzieren will, ist ein wichtiger Baustein, um sozioökonomisch bedingte Konflikte zu entschärfen oder zu verhindern. Sie kann, wenn sie von großen Teilen der Bevölkerung als „erfolgreich“ wahrgenommen wird, positive Auswirkungen auf die sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen haben und die Loyalität der Mehrheitsgesellschaft zum Staat bzw. zur Staatsführung konsolidieren. Wird das Entwicklungsprojekt als „gemeinsames“ Projekt von Staat (Staatsführung) und Staatsbürger wahrgenommen – wozu die Einbeziehung der Staatsbürger auf lokaler und regionaler Ebene in die entsprechenden Projektplanungen beiträgt –, dann ist ein langfristiger stabilisierender Effekt zu erwarten, aus dem die staatlichen Institutionen (auf allen Ebenen) gestärkt hervorgehen.

Externe Akteure (Kooperationspartner der internationalen oder deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit) haben im Bereich sozio-regionaler Fördermaßnahmen gute Ansatzpunkte, die Kooperation auszubauen und Entwicklungsbemühungen zu unterstützen, die zur Absicherung des sozialen Friedens und zur Reduzierung von Konfliktpotential beitragen. Gute Ansatzpunkte ergeben sich vor allem aus der Tatsache, dass die Staatsführungen für die Thematik sensibilisiert sind und mit wenigen Ausnahmen versuchen, die sozialen und regionalen Disparitäten durch integrierte Programme in den Griff zu bekommen.

## Autorenverzeichnis

*Thomas Demmelhuber*, Dr. phil.; Studium der Politischen Wissenschaft; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg (Professur für Politik und Zeitgeschichte des Nahen Ostens); Arbeitsschwerpunkte: EU-Mittelmeerpolitik, Reformprozess Ägyptens unter Mubarak, Demokratieförderung im MENA-Raum, neue Medien in der arabischen Welt; hierzu zahlreiche Veröffentlichungen, bei: ZEI (Bonn), SWP (Berlin), KAS (Berlin/Kairo); zuletzt erschienen: Weblogs als neues Medienphänomen in der arabischen Welt – Der Fall Ägypten, in: Inan, Alev/ König, Andrea (Hrsg.), Medienbildung – Medienalltag, München 2008.

Kontakt: thomas.demmelhuber@polwiss.phil.uni-erlangen.de

*Mohammed El Ayadi*, Prof. Dr. („Doctorat d’Etat Es Lettres et Sciences Humaines“ in Geschichte und Sozialwissenschaften der Universität Paris VII), Promotion in Soziologie; Professur für Sozialwissenschaften und Politik des zeitgenössischen Marokko an der Faculté des Lettres et des Sciences Humaines Ait-Chok, Casablanca; Mitglied des Leitungsgremiums des Centre Marocain de Sciences Sociales, Universität Ain-Chok, Casablanca; Visiting Professor am Institut Maghreb/Europe der Universität Paris VIII; zahlreiche Veröffentlichungen zur sozialen, politischen und religiösen Entwicklung Marokkos; u.a. L’islam au quotidien, Casablanca 2007 (Editions Prologues); Les jeunes et les valeurs religieuses, Casablanca 2000 (Eddif/Codesria).

Kontakt: elayadi\_med@yahoo.fr

*Sigrid Faath*, Privatdozentin Dr. habil.; Studium der Politischen Wissenschaft, Ethnologie und Soziologie; 2007-2008 wissenschaftliche Koordinatorin des Forschungsprojekts „Menastabilisierung“ am GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg ([www.giga-hamburg.de/projects/mena\\_stabilisierung](http://www.giga-hamburg.de/projects/mena_stabilisierung)); seit Oktober 2008 Koordination des Forschungsprogrammes „Mena-Geopolitik“ bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin als Associate researcher. Arbeitsschwerpunkte: Nordafrika; Innen- und Außenpolitik; politische und gesellschaftliche Transformation; Religionspolitik; Konfliktpotentiale in Nordafrika/Nahost; hierzu zahlreiche Veröffentlichungen.

Kontakt: sigrid@faath.eu

*Hanspeter Mattes*, Dr. phil. (Politische Wissenschaft), Diplom-Volkswirt; stellvertretender Direktor des GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg; 1983-2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Orient-Instituts, Hamburg. Herausgeber des Nahost-Jahrbuches (1987-2004); verantwortlich für den GIGA Focus Nahost (2005-2008); zahlreiche Veröffentlichungen u.a. zur Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten; Arbeitsschwerpunkte: Politische Transformation, Soft-security-Probleme, Energiepolitik Algeriens und Libyens.

Kontakt: mattes@giga-hamburg.de

*Hans-Georg Müller*, Dr. oec., zur Zeit tätig als Senior Consultant für das Gulf Research Center (Dubai). Nach dem Studium der Arabistik und Ökonomie Tätigkeit in Forschung und Lehre zu volkswirtschaftlichen Problemen der Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens am heutigen Orientinstitut der Universität Leipzig. Insgesamt mehr als zehn Jahre Studien-, Forschungs- und Arbeitsaufenthalte in den arabischen Ländern, zuletzt bis 2008 in einer Regierungsinstitution in Saudi-Arabien.

Kontakt: h-g.mueller@gmx.net

*Mohamed Saïb Musette*, Dr., Soziologe; zur Zeit „Maître de recherche“ am Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD) in Algier; Consultant für internationale Organisationen (wie u.a. die Internationale Arbeitsorganisation ILO, UNDP, Weltbank); Durchführung von Studien für die algerische Regierung, die Afrikanische Union und die Europäische

Union; spezialisiert auf Arbeitsmarktpolitik und die internationale Migration Jugendlicher; Veröffentlichung zahlreicher Studien, darunter: *La paupérisation des sociétés maghrébines*, Algier 2008 (CREAD); *La question de l'emploi au Maghreb* (hrsg. zusammen mit N.E. Hammouda), Algier 2007 (CREAD); *Soziologie de la jeunesse: regards critiques sur les jeunes et la santé en Algérie* (Hrsg.), Algier 2004 (CREAD). Kontakt:

Kontakt: saib\_musette@yahoo.fr

*Ould Brahim, Mohamed Saleck*, Diplom in Philosophie, Soziologie, Internationale Beziehungen; Studium an den Universitäten Nouakchott/Mauretanien, Rabat/Marokko und der Ecole Nationale d'Administration in Paris; Laufbahn im höheren Verwaltungsdienst (u.a. im Generalsekretariat der Regierung und im Premierministerium); zur Zeit unabhängiger Consultant in Nouakchott mit den Spezialgebieten nachhaltige Entwicklung, Prospektivanalysen und Konfliktmanagement; Gründung und Präsident der nichtstaatlichen Vereinigung ADECA (Association Développement, Environnement et Communication en Adrar), Direktor des Centre Mauritanien de Recherches sur le Développement et le Futur (als Forschungsorgan der Vereinigung ADECA); Abfassung zahlreicher Analysen, darunter: *Approche de planification participative communautaire (MARP et PIPO) en Milieu rural oasien de Mauritanie*, 2007; *Rôle de la famille dans le développement, l'élimination de la pauvreté et la construction de la paix*, 2004.

Kontakt: msaleck02@yahoo.fr

*Stephan Roll*, Diplom-Volkswirt, Promotionsstipendiat der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Islamwissenschaft in Berlin mit längeren Studienaufenthalten in Jemen und Syrien; Arbeitsschwerpunkte: Politische Ökonomie der Wirtschaftsreformen in Ägypten unter besonderer Berücksichtigung der Neuformierung der Wirtschaftselite; Veröffentlichungen (Auswahl): *Herrschaftssicherung in Ägypten: Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen*, Berlin: SWP 2007 zusammen mit Thomas Demmelhuber; *Die Gas-Connection. Israel braucht es, Ägypten und der Gazastreifen haben es – der Streit ums Erdgas ist entfacht*, in: *Zenith*, Nr. 3, 2007; *Zwischen Finanzsektorliberalisierung und Herrschaftssicherung: Der Aufstieg einer ägyptischen Investmentbank und das politisch-ökonomische Netzwerk im Hintergrund*, Diskussionspapier 98, Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients, FU Berlin 2006. Kontakt:

Kontakt: sjroll@gmx.de

*Konrad Schliephake*, Dr. rer. nat., Studium der Geographie, Wirtschaftswissenschaften und Orientalistik in Gießen, Würzburg und Tunis; Diplom und Promotion in Gießen; 1971 bis 1975 am Institut für Afrika-Kunde (Hamburg) zuständig für die Maghrebstaaten; seit 1975 Tätigkeit am Geographischen Institut der Universität Würzburg, heute als Akademischer Direktor; 1980 einjährige Tätigkeit im saudi-arabischen Planungsministerium in Riad. Seither zahlreiche Exkursionen, Vortragsreisen und Feldarbeiten in allen Staaten der Arabischen Halbinsel; zahlreiche Publikationen zu Fragen der Beziehung zwischen Mensch und natürlichen Ressourcen (Wasser, Umwelt, Industrialisierung). Kontakt:

Kontakt: k.schliephake@mail.uni-wuerzburg.de

# G I G A

German  Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

-  Institut für Afrika-Studien
-  Institut für Asien-Studien
-  Institut für Lateinamerika-Studien
-  Institut für Nahost-Studien

Das GIGA ist ein mit öffentlichen Mitteln finanziertes Forschungsinstitut in Form einer Stiftung bürgerlichen Rechts mit dem Anspruch, zugleich ein unabhängiger Think Tank für Politik und Wirtschaft zu sein.

Zu den zentralen Aufgaben des Instituts zählen

- die Analyse von politischen, ökonomischen und sozialen Verhältnissen und Entwicklungen in Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost,
- die Durchführung qualitativ hochwertiger Forschung in den Bereichen Area Studies und Comparative Area Studies sowie die Förderung und Weiterentwicklung der Regionalwissenschaften in Deutschland, außerdem
- im Rahmen des Wissenstransfers die kompetente Beratung und Information von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über Ereignisse und Entwicklungen in Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost.

Das GIGA ist Mitglied in der Leibniz-Gemeinschaft.

## **GIGA German Institute of Global and Area Studies**

Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

(vormals Deutsches Übersee-Institut)

Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

Germany

Tel.: +49 (0)40 428 25-593

Fax: +49 (0)40 428 25-547

E-Mail: [info@giga-hamburg.de](mailto:info@giga-hamburg.de)

<http://www.giga-hamburg.de>