

# Algerien

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 1,8 / Marktwirtschaft: 2,1)		<b>3,9</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>3,1</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	30,0 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	67,0 %		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	6.090	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	6,0 %		<b>Arbeitslosenquote</b>	28 %	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,5 %		<b>HDI</b>	0,704	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	20 bis 25 %		<b>UN-Education Index</b>	0,69	
			<b>Gini-Index</b>	35,3 (1995)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u. a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Mit den Legislativwahlen von 1997, den Ersten seit Abbruch der pluralen Legislativwahlen im Januar 1992, war eine klare Absage der Wähler an eine islamistische Staats- und Gesellschaftsordnung erfolgt. Die seit 1992 im Untergrund für einen islamistischen Staat kämpfenden bewaffneten Gruppen hatten für ihren militanten Kurs und ihr Ziel keine Resonanz in der Bevölkerungsmehrheit gefunden. Die innenpolitische Befriedung und Normalisierung sowie die sozioökonomische Entwicklung waren die Prioritäten der Wähler. Der seit 1995 amtierende Präsident Liamine Zeroual war mit diesem Ziel angetreten. Während seiner im April 1999 vorzeitig freiwillig beendeten Präsidentschaft setzte er die politisch-institutionelle Normalisierung durch und konnte Erfolge im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus verzeichnen.

Auf der Negativseite steht die während seiner Präsidentschaft stetig zunehmende soziale Degradation. Der am 11. April 1999 gewählte Nachfolger im Präsidentenamt, Abdelaziz Bouteflika, versprach ebenfalls, die innenpolitische Befriedung definitiv zu realisieren sowie die sozioökonomische Entwicklung und Modernisierung voranzutreiben. Der Untersuchungszeitraum des Gutachtens deckt somit jene Zeitspanne in Algerien ab, in der einerseits ein Durchbruch bei der Rückdrängung des islamistischen Terrorismus erzielt wurde und sich andererseits sozioökonomisch und soziokulturell bedingte Unruhen verstärkten.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung in Algerien große Defizite zu verzeichnen sind.

Die Durchsetzung von (politischer) Demokratie und Marktwirtschaft geht schleppend voran und hat mit zahlreichen Widerständen zu kämpfen.

Die sicherheitspolitischen sowie extrem schwierigen sozialen und ökonomischen Umstände, unter denen die Transformation in Algerien stattfinden muss, lassen dennoch insofern von einem relativen Managementenerfolg sprechen, als ein Kurswechsel im wirtschaftlichen Bereich zum Status vor 1994 (Einleitung von IWF-gestützten Restrukturierungsprogrammen) verhindert werden konnte und der Wille zu weiteren Transformationsschritten in der Regierung dominiert. Ausgefochten werden innerhalb der gegenwärtig relevanten Akteure der Rhythmus und die Reichweite einzelner Maßnahmen. Mittelfristig wird diese Auseinandersetzung den Transformationsprozess vor allem im ökonomischen Bereich prägen.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Die politische und wirtschaftliche Transformation verlief in Algerien ungleichzeitig. Erste liberalisierende Maßnahmen in der Wirtschaft wurden nach 1987/1988 ergriffen, als der Rückgang der Erdöleinnahmen die Dysfunktionen der strukturell abhängigen algerischen Wirtschaft offen legte und das Ende des distributiven Rentenstaates einleitete. Auf die im Oktober 1988 ausbrechenden landesweiten sozialen Unruhen reagierte die Staatsführung mit politischer Liberalisierung und der Einführung eines Mehrparteiensystems 1989.

*(1) Demokratische Transformation:* Die politische Öffnung des Einparteiensystems sollte die Akzeptanz für die drängenden wirtschaftlichen Reformen erhöhen; sie setzte jedoch eine innenpolitische Dynamik in Gang, die insbesondere der islamistischen Opposition als Alternative zur diskreditierten bisherigen Einheitspartei FLN zugute kam. Durch ihre im Verhältnis zu anderen seit 1989 neu gegründeten Parteien relativ gut strukturierte und landesweit vertretene Organisation trug die für eine islamistische Staats- und Gesellschaftsordnung antretende Partei Islamische Heilsfront (FIS) bei den pluralen Kommunalwahlen 1990 und im ersten Wahlgang der ersten pluralen Legislativwahl im Dezember 1991 den Wahlsieg davon.

Das von säkular orientierten Persönlichkeiten, Parteien und Organisationen (unter anderen dem einflussreichen Gewerkschaftsverband UGTA) unterstützte Eingreifen des Militärs führte im Januar 1992 zum Rücktritt des Präsidenten, zur Auflösung des Parlaments und zum Wahlabbruch. Nach Aufnahme des bewaffneten Kampfes durch die Islamisten 1992 wurde der bis heute geltende Ausnahmezu-

stand verhängt. Bis zur Wahl eines neuen Präsidenten 1995 und den Legislativwahlen 1997 herrschte eine Art „institutioneller Ausnahmezustand“.

Die demokratische Transformation kam damit zunächst zum Erliegen; an einem Mehrparteiensystem und der Fortsetzung der politischen Öffnung hielten die relevanten politischen Akteure allerdings fest. Eine Normalisierung des politischen Lebens wurde erst nach einer deutlichen Eingrenzung des Aktionsraumes islamistischer terroristischer Gruppen eingeleitet. Nach den Wahlen 1997 wurden die verfassungsmäßigen Institutionen wieder eingesetzt und auch kooperativen islamistischen Akteuren eine Integration in das politische System angeboten.

Reformen in Justiz, Verwaltung, Presse- und Informationswesen sowie bezüglich der Sprachenpolitik und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit werden seit 1995 angekündigt und wurden zum Teil eingeleitet. Sie mündeten im Berichtszeitraum allerdings nicht in grundlegende Reformen. Das Legitimitätsdefizit der Staatsführung konnte nicht abgebaut werden. Die Mobilisierung der Bevölkerung zu Wahlen ist für alle politischen Akteure schwieriger geworden, weil das Vertrauen in die Umsetzung der Versprechungen in der Bevölkerung schwand.

*(2) Marktwirtschaftliche Transformation:* Erste Ansätze zur marktwirtschaftlichen Transformation kamen 1992 mit der Einsetzung eines reformfeindlichen Premierministers aus der staatsmonopolistischen Periode zum Erliegen. Erst nach drastischen Verschlechterungen im ökonomischen Bereich konnte sich erneut die Reformfraktion in der Regierung durchsetzen und 1994 ein IWF-begleitetes Restrukturierungsprogramm abschließen.

Das Stand-by-Agreement mit dem IWF machte Umschuldungen möglich und verpflichtete die Regierung zur Politik der strukturellen Anpassung. Die daraufhin folgenden Eingriffe in die Wirtschaft führten zu einer makroökonomischen Stabilisierung bei immens hohen sozialen Kosten. Wegen dieser negativen sozialen Auswirkungen wird die Restrukturierungspolitik vom Gewerkschaftsverband UGTA nicht bedingungslos unterstützt. Der mitgliederstarke Gewerkschaftsverband fordert für seine Kooperation bei der Restrukturierung der Wirtschaft soziale Abfederungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer.

### 3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

#### 3.1. Demokratie

Algerien hat große Schwierigkeiten, bei der Transformation der politischen Ordnung sukzessive voranzuschreiten und gleichzeitig die innere Ordnung aufrechtzuerhalten. Gegenkräfte sind unter allen relevanten Akteuren wirksam.

##### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren trotz anhaltender sozialer Unruhen in der Teilregion Kabylei nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist landesweit durchgesetzt. Beeinträchtigt wird es durch terroristische Gruppen (circa 700 bis 800 Personen), die derzeit keinen politisch destabilisierenden Faktor darstellen. Die Definition und das Zugehörigkeitsgefühl zum Staatsvolk ist nur für eine Minderheit der militanten Berberophonen ein Diskussions- und Mobilisierungsfaktor (Autonomieforderung). Grundsätzlich ist die Staatlichkeit keine für die algerische Bevölkerungsmehrheit relevante politische Frage.

Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Der politische Prozess ist formal säkularisiert, wenngleich der Islam Staatsreligion ist. In der Praxis untersteht der religiöse Bereich staatlicher Kontrolle. Die Instrumentalisierung der Religion zu legitimatorischen und mobilisierenden Zwecken erfolgt sowohl auf Seiten der Staatsführung als auch auf Seiten der islamistischen Organisationen und Gruppen.

Die Trennung von Staat und Religion wird durch eine einflussreiche fundamentalistische Strömung in der Bevölkerung sowie durch die Islamisten erschwert, die eine solche Trennung ablehnen. Der Staat ist auf dem ganzen Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent. Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gegenwärtig weitgehend durch den Staat gewährleistet; es gibt jedoch Gebietsteile, in denen terroristische Gruppen Sicherheit und Ordnung gefährden. Das Verwaltungssystem ist zwar flächendeckend etabliert und arbeitsfähig, jedoch überbürokratisiert, schwerfällig und grundlegend reformbedürftig.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht wird gewährt. Allgemeine Wahlen werden als Modus zur Herrschaftsbesetzung prinzi-

piell akzeptiert. Wahlbeeinflussung und Wahlmanipulationen finden statt. Die politisch-militärische Herrschaftselite versuchte, den Wahlausgang in ihrem Sinne zu beeinflussen. Der gewählte Präsident besitzt bedingt Regierungsgewalt. Die Militärführung kann (wie in der Vergangenheit geschehen) als Vetomacht fungieren, wenn von politischen Entscheidungen schwer wiegende Folgen für die politische Orientierung des Staates, die innere Sicherheit und die Machtverhältnisse befürchtet werden.

Die gewählten Deputierten der ersten Kammer des Parlaments sind eingeschränkt durchsetzungsfähig. Die zweite Kammer (Senat) wirkt als Korrektiv im Sinne des Präsidenten, der starken Einfluss auf ihre Zusammensetzung nahm. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich mit partiellen Einschränkungen (vor allem bei islamistisch orientierten Gruppen) frei bilden. Vereinigungen, die sich über ethnische/sprachlich-kulturelle cleavages definieren, sind zugelassen und zählen mit zu den aktivsten Vereinigungen in Algerien. Gewerkschaftliche Aktivitäten sind zugelassen. Die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit wird zum Teil eingeschränkt. Informations- und Meinungsfreiheit wird partiell beschnitten, wenn zum Beispiel sicherheitsrelevante Fragen tangiert sind oder Kritik an staatlichen Funktionsträgern und Institutionen ein bestimmtes Maß übersteigt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: In dem hypertrophen Präsidialsystem existieren Transformationsdefizite in den Bereichen Unabhängigkeit, Kompetenzabgrenzung und gegenseitige Kontrolle zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Das Parlament hat in diesem System real keine Kontrollfunktion. Die Einführung einer zweiten Kammer (1997) hat die Domestizierung des Parlaments im Sinne der Exekutive konsolidiert. Die Justiz ist formal unabhängig und institutionell ausdifferenziert. Teilweise sind Justizentscheidungen politisch beeinflusst. Korruption ist auch in der Justiz ein Problem; auf politischen Druck hin wird sie punktuell und selektiv verfolgt. Amtsmissbrauch ist verbreitet und in der Öffentlichkeit ein viel diskutiertes Thema.

Die Bekämpfung von Machtmissbrauch und bürokratischer Korruption sowie die Verbesserung der Rechtssituation der Bürger wird von breiten Bevölkerungskreisen eingefordert. Hohe Mandatsträger sind in der Regel vor strafrechtlicher Verfolgung wegen Amtsmissbrauch oder Korruption geschützt. Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind im Rahmen des seit 1992 geltenden Ausnahmerechts teilweise außer Kraft gesetzt. Geltendes Recht wird auch durch selektive Anwendung seitens der Verwaltung eingeschränkt. Klageverfahren von Bürgern sind bürokrati-

tisch aufwändig und langwierig; die mangelnde Rechtssicherheit führte zu einem Vertrauensverlust in die Justiz.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die gewählten Institutionen (inklusive Justiz und Verwaltung) sind – trotz mangelnder Rechtsstaatlichkeit – arbeitsfähig und stabil. Sie werden von der Mehrzahl der in den politischen Prozess involvierten Akteure akzeptiert und als legitim angesehen. Dagegen werden insbesondere Justiz und Verwaltung von zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren wegen der fehlenden Rechtsstaatlichkeit und der verbreiteten Korruption negativ beurteilt.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die institutionelle Effizienz wird durch den hohen Fragmentierungsgrad und die Fragmentierungsneigung des Parteiensystems negativ beeinflusst. Die Parteien bilden in politisch-ideologischer Hinsicht zwei Blöcke: einen islamistischen und einen nicht-islamistischen Block. Die ausgeprägten Klientelbeziehungen begünstigen seit der Diskreditierung der islamistischen Bewegung die programmatisch und personell erneuerte ehemalige Einheitspartei FLN. Parteiverdrossenheit ist weit verbreitet und dominiert auch bei den jungen Generationen; sie lehnen Parteien als Interessenvertreter zunehmend ab (Kabylei). Es existieren zahlreiche Interessengruppen, die zum Teil parteipolitisch affiliert sind.

In der Regel sind diese Interessengruppen organisatorisch schwach und mangels Druck- und Mobilisierungspotenzial relativ kooperativ. Der einflussreiche, politikbeeinflussende Gewerkschaftsverband UGTA verfügt wegen der Verschlechterung der sozialen Lage der Arbeitnehmer und der drohenden Entlassungen durch Restrukturierung und Privatisierung der staatlichen Unternehmen über ein konflikt- und streikberechtigtes Mitgliederpotenzial.

Die Beziehungen zwischen Staat und Gewerkschaftsverband sind konflikthaft; die Kooperationsbereitschaft des Gewerkschaftsverbandes ist labil. Islamistische, antidemokratisch orientierte Gruppen sind im bewaffneten Untergrund aktiv. Staatliche Amnestieangebote zur Reintegration ihrer Mitglieder in die Gesellschaft waren nur zum Teil erfolgreich. Die Ausdifferenzierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist ausgeprägt. Die (partei-)politische Orientierung entscheidet über ihre Bereitschaft zu einem kooperativen oder konfrontativen Kurs. Die generelle Forderung der zivilgesellschaftlichen Organisationen und

eines Großteils der Bevölkerung lautet: Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit und ökonomischer Entwicklung (über die Zustimmung in der Bevölkerung zur Demokratie als Regierungsform liegen keine verlässlichen Umfragedaten vor).

Die Wahlbeteiligung kann nicht als Indikator für die Zustimmung zur demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation in Algerien herangezogen werden (2002: 46,17 Prozent; 1997: 67,08 Prozent). Die relativ geringe Wahlbeteiligung im Jahr 2002 ist Ausdruck des Protests eines Teils der Bevölkerung gegen das (partei-)politische Establishment und die Insuffizienzen des Systems. Die Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist durch finanzielle und organisatorisch-strukturelle Beschränkungen in ihrem Aktionsrahmen eingeschränkt.

Die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, die im Zusammenhang mit dem seit 1992 anhaltenden innenpolitischen Konflikt stehen, fand auf nationaler Ebene nicht statt. Weder die islamistischen Vergehen, noch die staatlichen Übergriffe im Rahmen der Bekämpfungsmaßnahmen des islamistischen Terrorismus wurden thematisiert. Die „von oben“ (Präsident Bouteflika) verordnete Versöhnung der Bevölkerung mit den reintegrationsbereiten Mitgliedern terroristischer Gruppen wird von Teilen der Bevölkerung abgelehnt.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Die algerische Staatsführung hat sich als Folge der strukturellen Probleme notgedrungen zur Umsetzung einer marktwirtschaftlichen Transformation entschlossen und ab Mitte der 90er Jahre entsprechende Schritte eingeleitet. Nach Verzögerungen (2000 „Jahr des Immobilismus“) verstärken sich die Reformmaßnahmen seit 2001. Transformationsdefizite bestehen generell bei der Deregulierung, bei der Restrukturierung des öffentlichen Sektors und bei der Zurückdrängung der Rentenökonomie.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Indikatoren zeigen mit einem HDI von 0,704 ein geringes Entwicklungsniveau am unteren Ende der „mittleren Entwicklung“ (Rang 107) an. Soziale Exklusionen durch Armut, Bildung und geschlechterspezifische Diskriminierungen haben sich im Beobachtungszeitraum verschärft. Die Armutsquote liegt bei

22,6 Prozent; die Einkommensdisparitäten nahmen im Verlauf des Restrukturierungsprozesses (Verarmung der Mittelschicht, gebildet aus Angestellten des öffentlichen Dienstes und des öffentlichen und privaten Industriesektors) zu. Die seit 1995/1996 durchgeführten wirtschaftspolitischen Restrukturierungsmaßnahmen verschlechterten die Einkommensverhältnisse und ließen Arbeitslosigkeit und Armut drastisch ansteigen. Bestehende Nord-Süd-Entwicklungsungleichgewichte zwischen den Regionen des Landes wurden in diesem Zeitraum nicht gemindert.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Mit Einsetzen der Restrukturierungspolitik ab 1995 wurden erste Grundlagen für den marktwirtschaftlichen Wettbewerb eingeführt. Unter den Stichworten „Liberalisierung und Marktöffnung“ wurden Monopole abgeschafft und Privatisierungsaktionen in verschiedenen Sektoren durchgeführt. Mit diesen Maßnahmen wurden Transformationsfortschritte erzielt (ab 1995 Privatisierungsgesetz; Wettbewerbsgesetz usw.).

Der staatliche Wettbewerb ist weiterhin durch die Definition strategischer Sektoren und die Ausklammerung spezifischer Staatsbetriebe aus der Privatisierungspolitik verzerrt. Die Entscheidung hierüber ist Reformgegnern und dem Gewerkschaftsverband UGTA mit seiner Arbeitsplatzsicherungspolitik geschuldet. Trotz Zulassung erster Privatbanken ab 1998 ist die Reform des ganzen Banken- und Finanzsektors überfällig. Die Reform des Kohlewasserstoffsektors scheiterte 2002 am Widerstand der einschlägigen Teilgewerkschaften. Demgegenüber sind Sektoren wie der Außenhandel, der Agrarsektor und große Teile des Binnenhandels liberalisiert. Die Mitgliedschaft in der WTO ist angestrebt.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Während des Untersuchungszeitraumes wurde eine an nationalen Interessen ausgerichtete Inflations- und Wechsellpolitik betrieben, die erfolgreich war. Die Unabhängigkeit der Zentralbank ist nicht gewährleistet, insofern präsidiale Ernennungspolitik politikkonforme Entscheidungen erzwingt. Die 1995 möglich gewordene Umschuldung mit dem Pariser und Londoner Club hat die kurzfristige Auslandsverschuldung zurückgefahren. Dank der hohen Deviseneinnahmen aus dem Erdölexport konnten die Auslandsschuld reduziert und die Devisenreserven



aufgestockt werden. Die Reform des Steuerwesens ist in der Diskussion, ist wie alle Reformvorhaben jedoch von der jeweiligen Machtkonstellation abhängig. Die Staatsführung hat auf die Stabilisierung der makroökonomischen Grunddaten großes Gewicht gelegt.

### **3.2.4. Privateigentum**

Eigentumsrechte sind juristisch definiert und privater Eigentumserwerb ist möglich. Die Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen (mit Ausnahme der Unternehmen der strategischen Sektoren des Kohlenwasserstoffbereichs) kommt nur langsam (häufige administrative Reorganisation) voran. Marktkonzentration und Regulationsdichte der Volkswirtschaft sind folglich noch sehr hoch.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Das bestehende Wohlfahrtssystem ist defizitär und bindet nur einen Teil der beschäftigten Angestellten ein. Vorkehrungen zur Vermeidung sozialer Risiken sind rudimentär vorhanden. Sie stehen spezifischen Berufsgruppen des formellen Wirtschaftssektors und der Verwaltung zur Verfügung. Die Armutsbekämpfung und die soziale Absicherung bei Arbeitsplatzverlust stehen seit 2001 im Mittelpunkt der Gespräche zwischen Regierung und Gewerkschaftsverband. Eine Reform des Gesundheitswesens, die Erneuerung der Gesundheitsinfrastruktur und die verstärkte personelle Ausstattung zur Gewährleistung flächendeckender Versorgung stehen aus.

Das Ausmaß der Probleme und der enge finanzielle Handlungsrahmen der Regierung wirken sich negativ auf eine umfassende Verbesserung des Wohlfahrtssystems aus. Die in den 70er bis Mitte der 80er Jahre an egalitären Zielen ausgerichtete Bildungspolitik offeriert gegenwärtig diese relative Chancengleichheit nicht mehr. Die sozialen Unterschiede machen sich in der Ausbildung (Auslandsstudium) und im Zugang zu höheren öffentlichen Ämtern besonders bemerkbar. Der Gegensatz Stadt-Land wirkt sich auch auf die Bildungschancen aus. Frauen haben je nach sozialer Schichtzugehörigkeit beziehungsweise Wohnort (Stadt-Land) schlechtere Bildungschancen als Männer und stellen traditionsgemäß einen geringen Anteil an hohen Funktionären.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Nach einer krisenhaften Verschlechterung der makroökonomischen Grunddaten Anfang der 90er Jahre hat die stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik der Regierung in den letzten Jahren Erfolge aufzuweisen. Die Konjunkturentwicklung war zwar von der globalen Entwicklung nicht unabhängig, wider Erwarten jedoch günstig (1999: + 3,2 Prozent; 2000: 2,4 Prozent; 2001: 1,9 Prozent). Mit Umsetzen des wirtschaftlichen Erholungsplanes 2001 bis 2004 wurde den negativen Trends entgegengesteuert. Das Wachstumspotenzial der algerischen Wirtschaft, insbesondere das des privaten Sektors, wird allerdings immer noch zu wenig gefördert. Die hierzu notwendige drastische Reform ist wegen der negativen Folgen für den Arbeitsmarkt und der bürokratischen Strukturen wenig wahrscheinlich.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist nur rudimentär gegeben; die Hauptsicherung erfolgt immer noch über die Familienstrukturen, die staatliches Versagen zu kompensieren haben. Die Gesundheitsversorgung ist zwar flächendeckend als Basisversorgung sichergestellt, in speziellen Gesundheitsbereichen bestehen jedoch große Defizite. Der Zugang zur höherwertigen Gesundheitsversorgung steigt mit dem Einkommen.

Das Umweltbewusstsein der Regierung ist deutlich gestiegen und spiegelt sich institutionell wider. Im Haushalt 2001 wurden für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung 30,8 Mrd. Algerische Dinar bereitgestellt und ein Umweltfonds begründet. Dennoch ist die Tendenz vorhanden, die Umweltbelange Wachstumsüberlegungen nachzuordnen. Staatliche schulische Bildungseinrichtungen (Primar- und Sekundarschulen; Universitäten) sind vorhanden. Ihr Ausbildungsniveau ist mangelhaft. Für eine gute Ausbildung gehen sozial Bessergestellte ins Ausland. Die Bildungsausgaben des Staates betragen in den Jahren 1995 bis 2000 rund 9,8 Prozent des BSP bzw. 16 Prozent der Staatsausgaben. Durch den innenpolitischen Konflikt seit 1992 sind zahlreiche Lehrkräfte migriert und zum Teil im Ausland geblieben. Generell ist der Bildungs-, Berufsbildungs- und Forschungsbereich personell wie inhaltlich erneuerungsbedürftig.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die Staatlichkeit hat sich gegenüber den Vorjahren (1992 bis 1997), als die bewaffneten Auseinandersetzungen mit islamistischen terroristischen Gruppen ihren Höhepunkt erreichten, deutlich verbessert. Das institutionelle Leben hat sich im Berichtsraum normalisiert. Die formale politische Partizipation wurde verbessert; zu einer signifikanten qualitativen Entwicklung der politischen Partizipation kam es nicht. Teile der Bevölkerung verweigern gegenwärtig die politische Partizipation mittels Wahlen. Den Wahlen von 2002 wurde relative Fairness attestiert.

Verwaltungssystem und Gerichte leiden unter Effizienzschwäche sowie Bürokratie, Klientelismus und Korruption. Ansätze zur Reform sind vorhanden; qualitative Erfolge sind nicht absehbar. Die 1999 angekündigte Reform der Staatsstrukturen stagniert; im Bereich Kompetenzabgrenzung von Präsident/Premierminister, Regierung/Parlament und Judikative blieb eine signifikante Veränderung aus; eine Regression ist allerdings nicht zu verzeichnen.

Die bürgerlichen Freiheiten und die Meinungs- und Medienfreiheit weisen Defizite auf. Die Medienfreiheit wurde per Gesetz stärker eingeschränkt. Ein bedeutsamer Schritt für den Pluralismus in Algerien erfolgte 2002 mit der Zusage des Präsidenten, die Berbersprache als zweite nationale Sprache anzuerkennen.

Die Bekämpfung von Klientelismus und Korruption ist kaum vorangeschritten; ihre gesellschaftliche Verankerung und Funktion erschwert eine effiziente Bekämpfungsstrategie. Die Stabilität der verfassungsmäßigen Institutionen wurde gefestigt. Die Mehrzahl der Parteien büßte gleichzeitig Integrationskraft ein. Die „erneuerte“ ehemalige Einheitspartei konnte dagegen verstärkt Wähler an sich binden. Der Gewerkschaftsverband überwand die konfrontative Phase, signalisierte Kooperationsbereitschaft mit der Regierung und wandte sich nicht mehr kategorisch gegen Privatisierungen von Staatsunternehmen. Diese kooperative Haltung des Gewerkschaftsverbandes ist allerdings von staatlichen Maßnahmen abhängig und entsprechend umkehrbar.

(2) *Marktwirtschaft*: Die Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode im Saldo eine leichte Verbesserung des niedrigen Entwicklungsstandes. Eine Verschlechterung gab es beim Gini-Index und die Arbeitslosigkeit hat sich

von 28 Prozent (1998) auf 29,2 Prozent (2002) erhöht. Die Nachhaltigkeit, nur moderat in Überlegungen einbezogen, hat sich nicht als Strukturkomponente des Reformprozesses erwiesen.

### Entwicklung anhand sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education- Index	Politische Reprä- sentation von Frauen <sup>a</sup>	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,683	0,661	0,888	0,67	-	4.792
2000	0,697	0,679	0,66	0,69	3,4 %	5.308

<sup>a</sup> Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1997

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich gegenüber den Vorjahren deutlich verbessert. Ein unumkehrbarer Durchbruch hin zur Marktwirtschaft wurde trotz offizieller Sprache („Irreversibilität der Marktwirtschaft“) nicht erzielt. Ein lavierender Zickzackkurs prägt den Transformationsverlauf. Nach einer Intensivierung der Reformdynamik ab 1996 schienen die Reformen 2000 an einem toten Punkt angekommen; 2001 folgte erneut eine Intensivierung der Reformen, die bereits 2002 mit dem Scheitern der Reform des Kohlenwasserstoffsektors einen Dämpfer erhielten. Vor allem der immer noch umfangreiche Staatssektor wirtschaftet defizitär und wirkt als ökonomische Transformationsbremse.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998 bis 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (2/4)
Wachstum des BIP in %	5,1	3,2	2,4	1,9	-
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-	21,83	52,04	-3,35	-
Importwachstum in %	-	-0,68	-9,65	13,17	-
Inflation in % (CPI)	4,19	2,7	4,0	0,5	-
Arbeitslosigkeit in %	28	28	28	28	29,2
Haushaltsdefizit in % des BIP	3,64	0,36	-	-	-
Leistungsbilanzsaldo in Mrd. \$	-	-	8,940	6,760	-

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die Umsetzung der Transformation wurde durch das niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau zu Beginn der Bewertungsperiode, die fehlenden marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, den unzureichenden Bildungsstand, die dominanten rentenökonomischen Strukturen und Verhaltensweisen, den langjährigen bewaffneten innenpolitischen Konflikt und die konflikthafter sozialen Problemkonstellationen, die umfassenden Mängel im Infrastrukturbereich sowie eine aus soziopolitischen Gründen starke Opposition gegen eine marktwirtschaftliche Öffnung erschwert.

Der Schwierigkeitsgrad der Transformation in Algerien ist wegen des Fortbestands der meisten oben genannten Faktoren extrem hoch. Hinzu kam, dass 1998-2002 die weltwirtschaftlichen Bedingungen interne Transformationsbemühungen nicht unterstützten. Der Transformationsprozess ist insgesamt immer noch in einem Anfangsstadium; in Teilbereichen ist eine Verlangsamung des Tempos oder eine Rücknahme liberalisierender Maßnahmen nicht ausgeschlossen. Die Stabilität des Staates und der Institutionen wird indes durch effektive und effiziente autoritäre Mechanismen gewährleistet.

### **5.2. Zielsicherheit**

Die ersten beiden Jahre der Präsidentschaft Bouteflikas (1999/2000) waren auf die Umsetzung des Ziels „innere Befriedung/innere Sicherheit“ (Kampf gegen Terrorismus) und gesellschaftliche Reintegration von Mitgliedern bewaffneter Untergrundgruppen ausgerichtet. Die demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liefen schleppend und zum Teil widersprüchlich an. Zielsicherheit bei der Strategiewahl und Durchführung kann dem Präsidenten für die ersten Jahre nicht bescheinigt werden.

Notwendige Reformschritte wurden öffentlich thematisiert, bei Protesten (Gewerkschaftsverband; fundamentalistische, islamistische und arabo-nationalistische Kreise) wurden die gesellschaftlichen Modernisierungsvorhaben (wie Reform des Familienrechts oder Gleichstellung der Frau) zurückgestellt oder in „entmodernisierter“ Form umgesetzt. Die zunehmenden sozialen Unruhen verstärkten das Bemühen der Regierung, konzertierte Strategien gemeinsam mit dem einflussrei-

chen Gewerkschaftsverband zu erarbeiten. Die Folge war eine Verwässerung der umgesetzten Reformen.

Eine langfristige Strategie, wie sie einzelne Ressortminister wünschten, kam durch Intervention des Präsidenten nicht zustande. Kurzfristige Strategien zur Verhinderung sozialer Proteste dominieren. Kohärenz und Konsistenz der Reformpolitik sind dadurch gefährdet und eine Koordinierung der einzelnen Reformschritte wird erschwert, obwohl sich die Regierung über das Ziel Demokratie und Marktwirtschaft im Prinzip einig ist. Im Bereich der demokratischen Transformation folgten die Strategien ebenfalls kurzfristigen konjunkturellen Gesichtspunkten, um Widerstand abzubauen.

Zwischen Präsident und Regierung mangelt es an Abstimmung über einzelne kohärente Strategien. Für die Kursschwankungen ist in erster Linie der Präsident verantwortlich. Sie betreffen allerdings lediglich die Innenpolitik. Die vom Präsidenten verordneten Kurswechsel und zum Teil widersprüchlichen Politiken verunsicherten die reformwilligen Bürger und insbesondere auch Unternehmer. Grundsätzliche Erwartungssicherheit besteht nicht. Ein Großteil der Bürger beklagt mangelnde Rechtssicherheit und die instabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Der Schutz des Lebens der Bürger durch den Staat hat sich gegenüber den Vorjahren des Berichtszeitraumes deutlich verbessert.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt die verfügbaren finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik äußerst suboptimal. Abgesehen vom Fehlen einer homogenen mittelfristigen Reformstrategie sind die Verwaltungsdienste aufgebläht und die Koordinierung zwischen den Diensten ist schwerfällig. Eine Verwaltungsreform steht aus. Klientelismus und Korruption sind in der Verwaltung verbreitet und hemmen eine Modernisierung (Rationalisierung).

Das ausgeprägte Hierarchiedenken erschwert die Verwaltungsabläufe und Entscheidungsfindung. Die Regierung ist hierfür allerdings nicht allein verantwortlich; alle politischen und gesellschaftlichen Akteure für die Aufrechterhaltung dieser Verhaltensweisen und der ihnen zugrunde liegenden Denkstrukturen spielen dabei eine Rolle. Der öffentliche Dienst in Kommunen und in der Zentralverwaltung ist trotz restriktiverer Einstellungspolitik immer noch stark überbesetzt. Die Haushaltspolitik erfolgt zwar bürokratisch korrekt, doch decken die Einnah-

men nicht die Ausgaben, was im Berichtszeitraum mehrfach kreditfinanzierte Nachtragshaushalte notwendig machte.

Hohe Defizite bestehen im Bereich der öffentlichen und sozialen Dienstleistungen. Die Korruptionsbekämpfung ist defizitär, wenngleich gesetzliche Regelungen vorhanden sind und weitere Kontrollmechanismen geschaffen wurden (Kontrolle der Vermögensverhältnisse vor und nach Amtsantritt höherer Staatsbediensteter durch Offenlegungszwang). Korruptionsbekämpfung erfolgt selektiv und partiisch. Die Medien sind relativ frei; es ist Spielraum für Kritik an den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen vorhanden. Die gesellschaftliche Bedeutung, die den klientelistischen Strukturen und der Korruption zukommt, verhindert, dass die Medien eine diesbezügliche Kontrollfunktion ausüben können.

Die 1999 angekündigten Reformziele wurden nicht erreicht; 2001 erneuerte der Präsident die Zielvorgaben. Die seither zum Teil eingeleiteten Reformen stoßen bei Teilen der relevanten politischen Akteure und gesellschaftlichen Gruppen auf Widerstand. Ihre Fortsetzung ist gefährdet. Die wirtschaftlichen Reformen werden teilweise im Konsens mit dem Gewerkschaftsverband umgesetzt, dadurch ist ihre Reichweite begrenzt und der Reformrhythmus verlangsamt. Das öffentliche Dienstleistungsangebot ist defizitär und bremst die Transformation. Im Bereich Entwicklung von Humanressourcen entspricht das Angebot nicht den Erfordernissen. Kulturelle Erbschaften, welche die Reformpolitik stützen könnten, sind nicht hinreichend vorhanden.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die relevanten politischen Akteure sind hinsichtlich der Erkenntnis der Notwendigkeit grundlegender Reformen und hinsichtlich ihrer Bereitschaft zu deren schneller Umsetzung politisch-ideologisch bedingt gespalten. Die gegenwärtige Staatsführung steht einerseits für eine wirtschaftliche Reformpolitik, die Umsetzung erfolgt aus innenpolitischen Stabilitätsabwägungen nur in reduziertem Maß und verlangsamt. Die seit Jahren konflikt- beziehungsweise krisenhafte innenpolitische Situation ist zu einem Großteil für diese Verzögerung verantwortlich. Die politische Autorität der Regierung ist in diesem Kontext reduziert. Durch die verlangsamte Transformationspolitik kommt es auch weiterhin zu ökonomischen Fehlallokationen, insbesondere zu hohen Subventionen.

Die Reformer in der Regierung haben in den ersten Jahren des Beobachtungszeitraums ihre Handlungsspielräume für wirtschaftliche Reformen überschätzt; die seit 2001 intensivierte Strategie des Dialogs und der Konzertation mit der relevanten Opposition führte zu einer konfliktmindernden Strategieanpassung, die zwar den tatsächlichen Reformanforderungen nicht gerecht wird, Reformen auf niedrigerem Niveau jedoch ermöglicht und Reformblockaden vermeidet. Im Bereich demokratischer Reformen nutzen die Reformer der Regierung die Möglichkeit zur Förderung liberal-demokratisch orientierter Bevölkerungsteile und Gruppen nicht aus; durch mangelnde Strategie- und Zieltransparenz vermindern sie die Unterstützungsbereitschaft dieser Bevölkerungsteile.

### **5.5. Konsensbildung**

Es besteht eine rudimentäre Übereinstimmung zwischen den wesentlichen politischen Akteuren über das Ziel (soziale) Marktwirtschaft. Dissens gibt es über die künftige Rolle des Staates, die soziale Komponente, das Ausmaß staatlicher Regulierung beziehungsweise des staatlichen Disengagements und den Zeithorizont der Reformen. Es besteht eine formale Übereinstimmung zwischen den wesentlichen politischen Akteuren über das Ziel „politische Demokratie“. Für einige politische Akteure, etwa islamistischer Orientierung, ist das Ziel „politische Demokratie“ lediglich eine Etappe (größere Handlungsspielräume) auf dem Weg zur Verwirklichung ihres eigenen politischen und gesellschaftlichen Konzeptes, das nicht identisch ist mit einer liberalen Demokratie und einer liberalen Gesellschaft, wie sie dem Verständnis des Gutachtens zugrunde liegt.

Die Reformer zeigten sich gegenüber Vetoakteuren und Reformgegnern als schwach; sie testeten ihren Handlungsspielraum nicht aus. Der Regierung gelang es im Beobachtungszeitraum nicht, eine Eskalation der strukturbildenden Konflikte generell zu verhindern. Die Konfliktlinien sind tief eingegraben und können durch die Erfüllung einzelner Forderungen nicht grundsätzlich beigelegt werden. Eine gruppenübergreifende Solidaritätsbereitschaft konnte die Regierung im Beobachtungszeitraum nicht aktivieren. Die politisch-ideologische/religiöse Spaltung der Gesellschaft ist zu fundamental, als dass ein Kompromiss tragfähig wäre. Die politischen Akteure streben seit 1999 einen Versöhnungsprozess zwischen Opfern des islamistischen Terrorismus und Tätern/Mitgliedern der terroristischen Gruppen an, der von großen Teilen der Bevölkerung zwiespältig aufgenommen wird. Die derzeitigen Konflikte sind zwar nicht staatsbedrohend, sie behindern jedoch die Reformansätze und beeinträchtigen das Investitionsklima.



## 5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Regierung arbeitet seit 1994 mit externen Akteuren (IWF, Weltbank, Pariser und Londoner Club) zusammen. Die marktwirtschaftliche Orientierung und Öffnung wurde 2002 durch die Absichtsbekundung bekräftigt, der Welthandelsorganisation (WTO) beizutreten. Ebenfalls 2002 wurde ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union geschlossen. Die Beziehungen zur EU und zu den USA intensivierten sich im Beobachtungszeitraum; sie haben in erster Linie einen ökonomischen Hintergrund. Abgelehnt wird eine Einmischung externer Akteure im Bereich demokratischer Transformation.

Die kooperative Einbindung in das internationale System ist politikleitend. Teile der innenpolitischen Akteure plädieren jedoch für eine zurückhaltende Einbindung in den Weltmarkt wegen der befürchteten negativen Auswirkungen auf die nationale Wirtschaft. Das Bewusstsein, dass es zu diesem Schritt langfristig keine Alternative gibt, ist jedoch bei allen relevanten Akteuren vorhanden. Die Forderung nach Unterstützung sozialer Abfederungsmaßnahmen steht deswegen bei allen relevanten algerischen Akteuren gegenüber ausländischen Partnern im Mittelpunkt. Ein abrupter Politikwechsel ist unter der derzeitigen Führung nicht zu erwarten.

## 6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt negativ zu bewerten. Vor der Beobachtungsperiode existierten keine leistungsfähigen marktwirtschaftlichen Strukturen, ein bewaffneter Konflikt beeinträchtigte staatliches Handeln, rechtsstaatliche und demokratische Traditionen fehlten beziehungsweise waren ungenügend verankert. Die Gesellschaft war differenziert, bürgerliche und demokratische Werte und Ideen prägten allerdings nur die Zielvorstellungen einer relativ kleinen liberalen Elite. Die Spaltung in Reformbefürworter und Reformgegner ging durch alle Gesellschaftsschichten und die relevanten politischen Akteure.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke sowohl der demokratischen als auch der marktwirtschaftlichen Transformation ist kurz. Qualitativ konnte von den Entscheidungsträgern weder die demokratische noch die marktwirtschaftliche Transformation vertieft werden. Der demokratische Transformationsverlauf ist zum Ende des Berichtszeitraumes als stagnierend einzustufen. Eingriffe zur Verbesserung der politischen Repräsentation, der Integration, der institutionellen Effizienz des Regierungssystems sowie der Rechtsstaatlichkeit (Justizreform) sind im Gange. Ihre Reichweite kann noch nicht abgeschätzt werden. Die marktwirtschaftliche Transformation verlief zögerlich. Es gelang den politischen Entscheidungsträgern, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren und einzelne Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenstrukturen marktwirtschaftlicher Ordnung einzuleiten. Diese sind noch defizitär.

(3) *Management*: Der ökonomische Transformationsprozess hat in der zweiten Hälfte der Beobachtungsperiode insgesamt an Intensität gewonnen; die Umsetzungsgeschwindigkeit ist jedoch noch zu gering und die Erfolgsaussichten werden durch Vetoakteure beeinträchtigt. Die qualitativen Indikatoren verweisen auf ein duales Krisenmanagement: einerseits makroökonomische Stabilisierung, andererseits Unvermögen, die sozioökonomische Krisenlage der Masse der Bevölkerung zu verbessern. Strukturelle Reformen der marktwirtschaftlichen Ordnung – gesundes Bankenwesen, Kapitalmarkt, Dekonzentration der Unternehmensverhältnisse, Aufbau einer Wettbewerbs-/Antimonopolpolitik, sozialstaatlicher Ausbau der Marktwirtschaft – sind eingeleitet, jedoch noch unvollkommen umgesetzt.

Der Transformationsprozess wird fortgesetzt. 2002 wurden Verwaltungsreform und Bildungsreform zu Reformschwerpunkten für 2003 erklärt. Die Managementleistung der Regierung seit 2001 kann wegen der kurzen Periode intensivierter marktwirtschaftlicher Transformation noch nicht abgeschätzt werden. Die politischen Reformen fielen zurückhaltend aus. Es wurden politische Maßnahmen umgesetzt, die den Präsidenten und seine informelle Entscheidungsfindung stützen, nicht jedoch die Regierung und das Parlament stärken und eine Kompetenzabgrenzung festlegen. Eine kohärente, zielsichere Politik im Bereich innenpolitischer Reformen wurde im Beobachtungszeitraum nicht umgesetzt. In Teilbereichen wurden in unterschiedlichem Rhythmus Reformmaßnahmen eingeleitet, die vielfach machtstabilisierende Funktion hatten. Die Reichweite rechtsstaatlicher Reformen (Einsetzung eines neuen Menschenrechtsrates; Justizreform) kann wegen der kurzen Wirkungsdauer noch nicht eingeschätzt werden.

## **7. Ausblick**

Das Transformationsbild ist ambivalent. Dem von der Regierung bekundeten Willen zur Transformation stehen relativ wenige erfolgreich durchgeführte Transformationsleistungen gegenüber. Die makroökonomische Stabilität ist zweifellos der bislang bedeutendste Transformationserfolg im marktwirtschaftlichen Bereich, für die interne Akteure verantwortlich sind. Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liegen vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Effizienz des Regierungs- und Verwaltungssystems, Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung, effektive Förderung und Nutzung der Humanressourcen, Intensivierung der Privatisierung und Entwicklung der Kompetitivität algerischer Unternehmen sowie Ausbau des (Arbeitsplätze schaffenden) Nichtkohlenwasserstoffsektors.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die neu eingeleiteten Reformen auswirken. Die Reformen der Staatsstrukturen zur Effizienzsteigerung des präsidentialen Systems stagnieren. Ob der bis 2004 amtierende Präsident Bouteflika für ein weiteres Mandat kandidiert, ist noch offen. Offen ist auch, ob er das im Vorfeld der Staatsstruktur-Reformdebatte angedeutete Reformziel, die Stärkung der präsidentialen Befugnisse, weiterhin anstrebt und durchsetzt oder ob Regierung, Parlament sowie Gewaltenteilung und Gewaltkontrolle gestärkt werden. Die Überwindung der bestehenden Unterstützungskrise, von der die Staatsführung und die Parteien insgesamt betroffen sind, wird wesentlich vom Management beziehungsweise von der Überwindung der politischen und ökonomischen Transformationsdefizite abhängen.