

• Konferenz Bericht

Berliner Sommerdialog 2019

sef:

Wiederaufbau als Chance nutzen? Die Rolle externer Akteure in der MENA-Region

Larissa Neubauer

Zahlreiche Länder im Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika (MENA) sind in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt von Kriegen und gewaltsamen Konflikten erschüttert worden. In vielen dieser Länder dauern die gewaltsamen Auseinandersetzungen an. Allein durch die Bürgerkriege in Syrien, Libyen und dem Jemen liegen Schätzungen zufolge die Schäden und wirtschaftlichen Verluste bei über 300 Milliarden Dollar; nicht erfasst sind dabei das menschliche Leid und die langfristigen Folgen für die betroffenen Gesellschaften. Vor diesem Hintergrund diskutierten beim Berliner Sommerdialog am 18. und 19. Juni 2019 internationale Expertinnen und Experten über die Frage, wie Wiederaufbaumaßnahmen in der MENA-Region gestaltet werden müssen, um eine langfristig friedensfördernde Wirkung zu entwickeln.

Zum Auftakt der Konferenz beleuchtete Joost Hilterman, Programmdirektor MENA-Region der Internati-

onal Crisis Group, die vielfältigen Konfliktlinien in der Region, die externe Akteure in ihrer Arbeit berücksichtigen sollten. Laut Hilterman liegt der Ursprung vieler heutiger Konflikte im Zusammenbruch des Osmanischen Reiches am Ende des Ersten Weltkrieges und den unnatürlichen Grenzen, die in der Region geschaffen wurden. Dies habe die vorhandenen ethnischen Spannungen erhöht. Die Errichtung des Staates Israels nach dem Zweiten Weltkrieg habe auf die arabischen Länder gewirkt, als wolle man sie spalten. Aber auch die Iranische Revolution sowie die Radikalisierung des Islam seit den 1970er Jahren spiele in den aktuellen Konflikten eine wichtige Rolle. Diese Konflikttreiber verstärkten sich gegenseitig.

Nicht nur die althergebrachten Konfliktlinien stellen externe Akteure vor große Herausforderungen, auch die Folgen der Konflikte selbst: Rasha Jarhum, Jemenitin und Gründerin der Peace Track Initiative, fügte hinzu, dass sich die Konflikte innerhalb einzelner Länder oftmals in verschiedenen Phasen befänden. So gäbe es im Jemen sowohl Regionen, die sich bereits in einer Post-Konflikt-Phase befinden, und als auch Regionen, die noch nicht in den gewaltsamen Konflikt hereingezogen wurden, und andere, in denen es nach wie vor Kampfhandlungen gebe. Dies sei eine zusätzliche Hürde für externe Akteure und die Planung ihrer Maßnahmen.

„Do-no-harm“ – Reicht das aus?

Das Konzept „Do-no-harm“ stammt ursprünglich aus der humanitären Arbeit, wurde in den vergangenen 20 Jahren auch auf andere Arbeitsfelder in der Entwick-



Sultan Barakat und Samah Halwany

lungszusammenarbeit ausgeweitet und angewendet. Professor Sultan Barakat, Gründer und Direktor des Center for Conflict and Humanitarian Studies am Doha Institute for Graduate Studies, verwies allerdings darauf, dass „do-no-harm“ ein eher minimalistischer Ansatz sei. „Do-no-harm“ sei entwickelt worden, um im Kontext von humanitärer Hilfe Schaden zu minimieren und den externen Akteuren ins Bewusstsein zu rufen, wie sie vor Ort wirken. Allerdings reiche dieser Ansatz seiner Meinung nach heute nicht mehr aus: „Wir sollten uns daran orientieren, Gutes zu tun und nicht bloß keinen Schaden anzurichten.“

Barakat kritisierte insbesondere die Doppelstandards in vielen Ländern. Ein und dieselben Staaten würden gleichzeitig Waffen exportieren und so viel Gutes wie möglich tun wollen. Gerade der Jemen zeige, wie problematisch es sei, Saudi Arabien im Krieg freie Hand gelassen und mit Waffenlieferungen unterstützt zu haben.

Saša Hesir, Vize-Direktorin des Institute for State Effectiveness aus Washington, D.C., verwies darauf, dass das Konzept „do no harm“ nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf Länder- und kommunaler Ebene von Bedeutung sei. Zudem seien faire und in-

stets abzuwägen gelte, mit welchen Akteuren man vor Ort zusammen arbeiten kann, um sicherzustellen, dass die Mittel, die dort investiert werden, nicht in falsche Hände geraten. Ekkehard Brose, Beauftragter für zivile Krisenprävention und Stabilisierung im Auswärtiges Amt, betonte, dass der Grundsatz des „do no harm“ von Berlin aus betrachtet einfach scheine. In der Realität vor Ort sei er aber nicht immer so leicht umzusetzen.

Besser Prävention als Wiederaufbau

Prof. Dr. Warning bezeichnete den Wiederaufbau in der MENA-Region als „Jahrhundertaufgabe“. Dies wird allein anhand der Zahlen aus Syrien deutlich. Das Land hat wirtschaftlich und gesellschaftlich durch den Krieg verloren, was es sich in den vergangenen 25 Jahren aufgebaut hat. Laut Professor Barakat schafft es kein durch einen Krieg zerstörtes Land, innerhalb der nächsten zwanzig Jahre wieder auf das wirtschaftliche Vorkriegsniveau zurückzukehren. Die Prävention von Kriegen müsse deshalb stärker in den Fokus rücken.

Dr. Ellen Hamilton, Spezialistin für Wiederaufbau bei der Weltbank in Washington, D.C., warnte davor, einfach nur „wiederaufzubauen“, was zuvor da war: „Wenn wir in der MENA-Region lediglich physisch, wirtschaftlich und sozial wiederaufbauen, werden wir nicht dazu beitragen, dass es langfristig in der Region friedlicher wird.“ Ihrer Erfahrung in den letzten Jahrzehnten nach sei es wichtig, dass man auch bei längerfristigen Konflikten Möglichkeiten findet, wie alle Menschen sozial und wirtschaftlich eingebunden werden können. Man sollte nicht auf den richtigen Moment warten, um Wiederaufbau zu leisten, sondern lokal schon frühzeitig kleine Schritte gehen.

Praxisbeispiel Beirut – lokale Bevölkerung berücksichtigen

Wie wichtig die Einbindung der lokalen Bevölkerung in Wiederaufbau-Bestrebungen ist, wurde beim Berliner Sommerdialog exemplarisch am Beispiel Beirut deutlich. Nach dem Bürgerkrieg gründete der damalige Premierminister Rafiq al-Hariri die Gesellschaft zum Wiederaufbau von Beirut (SOLIDERE), deren Interessen jedoch nicht darin bestanden, einen wirtschaftlich und gesellschaftlich inklusiven Wiederaufbau zu gestalten. Stattdessen, so erläuterte Aseel Sawalha, Außerordentliche Professorin für Anthropologie an der Fordham Universität, wurden unter anderem zuvor intakt gebliebene Teile der Innenstadt zerstört und Landrechte neu verteilt, um Platz für ein modernes, neues Zentrum in Beirut zu schaffen. Dieses sollte potente Kunden aus dem arabischen Ausland anlocken. Allerdings blieben diese Besucher aus, und für die lokale Bevölkerung waren die neuen Läden und Restaurants zu teuer. Ein Großteil der Immobilien stand in Folge dessen leer. Kleine Organisationen versuchen nun, sich den Innenstadtraum zurückzuholen, Gebäude zu reparieren und soziale Zentren für kulturellen Austausch zu schaffen.



Ute Lange im Gespräch mit Aseel Sawalha (v.l.n.r.)

klusive Prozesse wichtig, um das Vertrauen der lokalen Bevölkerung zu gewinnen. Dazu gehöre auch, keine unrealistischen Erwartungen zu wecken.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) setzt „do-no-harm“ insbesondere durch möglichst bürgernahe Projekte um, die deren Grundbedürfnisse erfüllen, erläuterte Prof. Dr. Claudia Warning, Abteilungsleiterin „Naher Osten, Asien, Lateinamerika und Südosteuropa“ im BMZ. Hierzu zählen Projekte in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wasser. Diese würden begleitet von Maßnahmen, die an den Themen Hoffnung, zwischenmenschliches Vertrauen und Aufbau von gesellschaftlichem Selbstverständnis arbeiten. Nicht immer sei dies in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regierung möglich, wie aktuell in Syrien. Dies sei ein Beispiel, wo es

Wirtschaftliche Perspektiven zwischen „war and peace economy“

Dass die Mittel für einen Wiederaufbau in der Region nicht allein von außen kommen können, darin waren sich sowohl das Auswärtige Amt als auch das BMZ einig. Ekkehard Brose sprach dabei die lokal vorhandenen Ressourcen – wie die Erdölvorräte im Irak – an, deren Verkaufserlöse für den Wiederaufbau genutzt werden müssten. Prof. Dr. Warning betonte die wirtschaftliche Eigenverantwortung der lokalen Bevölkerung. Zentral sei die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit die Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Für die internationale Gemeinschaft sei es eine Herausforderung sicherzustellen, dass die Menschen sich nicht auf Gehaltslisten der internationalen Gemeinschaft einschreiben und langfristig von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit abhängig sind. Stattdessen sollten sie in die Lage versetzt werden, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen und langfristig den eigenen Wiederaufbau mit zu finanzieren. Auch die Diaspora kann unter Umständen einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten und sollte von den Geberländern mit einbezogen werden. Sie seien zumeist politisch unabhängiger als Akteure vor Ort, so Dr. Reinoud Leenders, Dozent für Internationale Beziehungen und den Mittleren und Nahen Osten am War Studies Department des King's College in London.

Externe Akteure – nicht immer neutral?

Er kritisierte, dass viele externe Akteure selbst zu Kriegaakteuren würden und damit das Vertrauen der Bevölkerung verlieren. In Syrien zum Beispiel habe das Regime es geschafft, die UN-Organisationen vor Ort zu manipulieren. Das ‚do-no-harm‘-Prinzip schein hier nicht zur Anwendung gekommen zu sein. So hätten die UN-Organisationen vor Ort Firmen mit der Verteilung von Gütern beauftragt, die im Besitz oder mit direkten Verbindungen zum syrischen Regime waren. Das Regime habe also eine Gegend ausgebombt und eine humanitäre Krise verursacht und sei anschließend durch die Beauftragung der eigenen Firmen quasi noch „belohnt“ worden. Es sei wichtig, sich dies vor Augen zu führen, wenn es um die Frage von Wiederaufbau gehe.

Rasha Jarhum verwies auch auf den Einfluss anderer Länder auf die Kriegswirtschaft in der MENA-Region: „Ich denke, wir müssen grundsätzlich den Verkauf von Waffen stoppen. Die USA sind die größten Waffenexporteure in der Region. Und diese Region benötigt nicht noch mehr Waffen. Wir müssen ernsthaft an einer Abrüstung arbeiten und die Wirtschaft von einer Kriegswirtschaft zu einer friedensfördernden Wirtschaft hin entwickeln.“

Soziale Folgen des Krieges überwinden

Neben den Bemühungen um neue wirtschaftliche Perspektiven in Konfliktländern spielen auch soziale und gesellschaftliche Fragen eine wichtige Rolle. Das BMZ ist deshalb unter anderem in der Initiative „No Lost Generation“ aktiv, deren Ziel es ist, Kinder und Jugendliche aus Syrien und dem Irak zu unterstützen, um qualifizierte Bildung zu erhalten. Dadurch sollen sie die Möglichkeit bekommen, später selbstständig für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Referentin für Friedensförderung und Wieder-



Reinoud Leenders und Ellen Hamilton (v.l.n.r.)

aufbau in der MENA-Region im BMZ, unterstrich, wie wichtig es sei, dabei nicht nur auf die Geflüchteten zu schauen, sondern auch die aufnehmenden Gemeinden zu unterstützen. Dies sei ein wichtiger Beitrag dafür, sozialen Zusammenhalt und gegenseitiges Verständnis zu schaffen. Denn oftmals hätten viele der aufnehmenden Gemeinden schon vor der Aufnahme mit eigenen sozialen und wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Gleichzeitig würden sich die vor Ort tätigen externen Akteure für psychologische Unterstützung einsetzen, um Traumafolgen durch das erlebte Kriegsgeschehen zu bearbeiten. Dies sei neben wirtschaftlichen Möglichkeiten ein wichtiger Schritt, um sein eigenes Leben selbst in die Hand zu nehmen.

Azzam Moustafa, Friedens- und Konfliktberater aus Köln, der unter anderem im Libanon in Projekten gearbeitet hat, unterstrich die Notwendigkeit, einen neuen gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schaffen. Dies sei ein übergeordnetes Ziel, das in allen Projekten verankert werden müsse. Allerdings sei seine Erfahrung auch, dass dies für viele Menschen vor Ort oft nachrangig sei, da sie in ihrer Situation als Geflüchtete zunächst lebenswichtige Leistungen benötigten – Essen, Medikamente, Schulbildung. Samah Halwany, Beraterin für soziale Entwicklung und Friedensförderung in Konfliktsituationen und Post-Konflikten aus Beirut merkte an: „Ich sehe immer wieder, dass Kinder

die Zielgruppe externer Akteure sind, um ihnen den zukünftigen Weg zu ebnet und friedvoll zu leben. Es sollte aber nicht nur um Kinder gehen, wir brauchen generationenübergreifende Anstrengungen.“ Sie fügte hinzu, dass es auch ihrer Generation an Wissen dafür fehle, wie man sich trotz der traditionellen politischen Praxis als gute Bürger in eine Gesellschaft einbringen kann. Auch lange vor dem Bürgerkrieg ermöglichte die politische Elite keine wirkliche Partizipation außerhalb der eigenen Klientel und hätten keine wirklichen sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Lösungen für ein friedvolles Miteinander.



Rawan Khalfallah „Together we build it“

In ihrer Arbeit im Jemen machte Rasha Jarhum die Erfahrung, dass gerade Frauen diejenigen seien, die versuchen, die Gemeinschaft zusammen zu halten: „Die Frauen vor Ort sind die wirklichen Heldinnen“. Da sie bereits einen wichtigen Teil zur lokalen Friedensarbeit beitragen würden, sei es wichtig, dass sie auch in offiziellen Verhandlungen und Planungen zum Wiederaufbau beteiligt werden.

Vom sozialen Zusammenhalt zur Neuordnung der Gesellschaften

Um im Zuge des Wiederaufbaus Grundsteine für einen langfristigen Frieden zu legen, spielt die zukünftige Gestaltung der Gesellschaftsverträge in der Region eine wichtige Rolle. Thomas Claes, Projektleiter „For Socially Just Development in the MENA Region“ bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Tunis, beschrieb die bisherigen Gesellschaftsverträge in vielen Ländern als „minimale soziale Sicherheit und gleichzeitig maximale Repression“. Er spreche daher lieber von sozialer

Gerechtigkeit, die hergestellt werden sollte, wie es die Demonstrantinnen und Demonstranten im Arabischen Frühling auf der Straße riefen. Laut Prof. Dr. Bernhard Trautner, der am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik zur Neugestaltung der Gesellschaftsverträge in der MENA-Region forscht, gibt es derzeit drei verschiedene Ausprägungen: In Ländern wie Syrien und Ägypten wurden die alten Verträge nach dem Arabischen Frühling weitergeführt, ohne Änderungen und ohne die Bevölkerung einzubeziehen. In anderen Ländern – wie beispielsweise im Irak – sind die bisherigen Gesellschaftsverträge zusammengebrochen. Tunesien versucht hingegen, seinen Gesellschaftsvertrag zu reformieren. Bisher bleibe abzuwarten, ob dies langfristig erfolgreich sein wird. Grundsätzlich sollte eher die funktionale und weniger die liberal-normative Bedeutung von Gesellschaftsverträgen in den Vordergrund gestellt werden, empfahl Prof. Trautner. Elemente wie ein Mindestmaß an Partizipation und die Bereitstellung öffentlicher Güter seien den regierenden Kräften besser zu vermitteln.

Rejna Alaaldin, Gründerin der Beraterfirma KLS und Rechtsberaterin im Irak für MADRE, eine internationale Menschenrechtsorganisation, schilderte ihre eigenen Erfahrungen aus dem Irak. Die Regierung habe versucht, den Gesellschaftsvertrag zu erneuern, aber letztlich habe sie lediglich den bisherigen bestätigt. Der soziale Frieden sei durch die Ölgeschäfte erkaufte worden. Doch der Staat habe sich verkalkuliert. Als die Regierung keine Jobs mehr anbieten können, seien die Menschen aus Verzweiflung auf die Straße gegangen: „Die Regierung muss verschiedene wirtschaftliche Aktivitäten zulassen und die Abhängigkeit der Bevölkerung vom öffentlichen Sektor reduzieren“. Alaaldin betonte, dass sie grundsätzlich einen Gesellschaftsvertrag für essentiell halte. Durch ihn könne klar geregelt werden, was Bürger und Staat gegenseitig voneinander erwarten.

Rawan Khalfallah, Friedensaktivistin von der Organisation „Together we build it“ aus Tripolis, betonte am Ende der Konferenz, dass es nicht darum gehe, alle bislang Regierenden aus ihren Machtpositionen zu vertreiben. „Aber wir wollen einen inklusiveren Ansatz. Denn das ist es, worum es bei einem Gesellschaftsvertrag geht – einen Prozess und nicht das Ende. Wir wollen ein lebendiges Dokument gestalten, das den Bedürfnissen der Gesellschaft Rechnung trägt und nicht einzelne begünstigt und Großteile der Gesellschaft ausschließt.“

Kooperationspartner

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Die Berichte zu den Konferenzen und Veranstaltungen der sef: informieren in kompakter Form über die Diskussionen und Ergebnisse.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Larissa Neubauer

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

© sef: 2019