



Der Gesellschaftsvertrag: Ein Analyseinstrument nicht nur für Länder im Nahen Osten und in Nordafrika (MENA)

Zusammenfassung

Der Gesellschaftsvertrag ist ein Schlüsselbegriff in der sozialwissenschaftlichen Literatur, der auf die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft fokussiert. Er bezeichnet die *Gesamtheit expliziter oder impliziter Vereinbarungen zwischen allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen und dem Souverän (d.h. der Regierung oder einem anderen Machthaber) über wechselseitige Rechte und Pflichten* (Loewe & Zintl, i.E.).

Die Analyse von Gesellschaftsverträgen verdeutlicht u.a. (i) warum einige Gesellschaftsgruppen sozial, politisch oder wirtschaftlich besser gestellt sind als andere, (ii) warum es Revolten und Forderungen nach neuen Gesellschaftsverträgen gibt, (iii) warum also manche Länder in Gewaltkonflikte abgleiten. Zudem zeigt das Konzept, dass externe Akteure die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft beeinflussen können, indem sie die Regierung oder bestimmte Gesellschaftsgruppen stärken. Und es verdeutlicht, dass staatliche Fragilität, Flucht und Migration daraus resultieren können, dass Gesellschaftsverträge weniger inklusiv geworden sind.

Trotzdem ist der Begriff Gesellschaftsvertrag bisher weder klar definiert noch operationalisiert worden – zum Nachteil von Forschung Politik. Ein strukturierter Ansatz zur Analyse der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft ist überfällig, v.a. im Hinblick auf die MENA-Länder. Im vorliegenden Papier schlagen wir einen Analyserahmen, der auf (i) Geltungsbereich, (ii) Inhalt und (iii) zeitliche Dimension von Gesellschaftsverträgen fokussiert.

Nach Erreichen der Unabhängigkeit schlossen die MENA-Regierungen sehr spezifische Gesellschaftsverträge mit ihren Bürgern, die auf der Umverteilung von Renteneinnahmen aus natürlichen Ressourcen, Entwicklungshilfegeldern und anderen Transfers basierten. Sie versorgten die Bürger mit Lebensmittel- und Energiesubventionen, kostenloser Bildung sowie

Jobs im öffentlichen Dienst im Gegenzug dafür, dass diese die Legitimität der Regierungen anerkannten, obwohl es fast keine politische Partizipation gab. Aufgrund von wachsender Bevölkerung und sinkenden Staatseinnahmen konnten die Regierungen ihre Aufgaben aber immer weniger erfüllen. Daher konzentrierten sie ihre Ausgaben immer stärker auf strategisch wichtige Gesellschaftsgruppen und machten sie verstärkt von politischer Zustimmung abhängig. Die Aufstände, die sich 2011 in vielen arabischen Ländern ereigneten, können so auch als Ausdruck tiefer Unzufriedenheit mit den damaligen Gesellschaftsverträgen verstanden werden, die keine politische Partizipation, für große Teile der Bevölkerung aber auch kaum noch Sozialleistungen vorsahen.

Seither entwickelten sich die MENA-Länder in verschiedene Richtungen. Tunesien ist auf gutem Weg zu inklusiver Entwicklung und mehr politischer Partizipation. Marokko und Jordanien versuchen, die alten Gesellschaftsverträge – Ressourcenumverteilung ohne nennenswerte Partizipation – wiederherzustellen. Im neuen Gesellschaftsvertrag Ägyptens verspricht die Regierung wenig mehr als individuelle und kollektive Sicherheit, und auch das nur gegen umfassende politische Zustimmung. In Libyen, dem Jemen und Syrien sind Bürgerkriege ausgebrochen, und es besteht keine Aussicht auf einen neuen landesweiten Gesellschaftsvertrag, um den auch der Irak seit 2003 kämpft. Flucht und Migration beeinträchtigen zudem die Gesellschaftsverträge der Nachbarländer Jordanien, Türkei und Libanon.

Alle MENA-Länder entwerfen derzeit neue Gesellschaftsverträge oder sollten dies bald tun, um Stabilisierung bzw. Wiederaufbau zu ermöglichen. Im Folgenden informieren wir über den Stand der konzeptionellen Überlegungen zur Neugestaltung der Gesellschaftsverträge in den MENA-Ländern und deren Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit.

Die Bedeutung von Gesellschaftsverträgen

Gesellschaftsverträge umfassen implizite und explizite Regeln für die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und deren jeweilige Rechte und Pflichten und machen Politik dadurch verlässlicher. Sie verbessern die Legitimität der Herrschenden, indem sie gesellschaftliche Mitsprache bei der Zuteilung staatlicher Ressourcen und bei staatlichen Entscheidungen regeln. Das herrschende Regime muss dadurch weniger Repression einsetzen, um seine Macht zu sichern.

Die Analyse von Gesellschaftsverträgen hilft zu erkennen, (i) wie sich die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in der Vergangenheit entwickelt haben und in Zukunft weiterentwickeln könnten, (ii) warum diese in einigen Ländern friedlich bleiben, in anderen hingegen nicht, (iii) wie sie verbessert werden können und (iv) wie sich die Intervention externer Akteure (z.B. durch Entwicklungshilfe) auf die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in einem Land auswirken können.

Jeder Gesellschaftsvertrag ist gekennzeichnet durch (i) seinen *Geltungsbereich* (die Vertragsparteien und ihre jeweiligen räumlichen Einflussbereiche), (ii) seinen *Inhalt* (die zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten Leistungen) und (iii) seine *zeitliche Dimension* (Beginn, Dauer und Ende).

Der Geltungsbereich von Gesellschaftsverträgen

In Bezug auf den Geltungsbereich unterscheiden sich Gesellschaftsverträge im „Wer“ und „Wo“. Wer sind die Vertragsparteien, die die Bedingungen des Gesellschaftsvertrags akzeptieren? Und wie weit reicht ihr Einfluss, auf welchem Gebiet ist der Vertrag also gültig?

Vertragsparteien sind (i) der Staat und (ii) die (wichtigsten Gruppen der) Gesellschaft. Oft basieren Gesellschaftsverträge auf „Gesellschaftsbünden“ (*social covenants*). Das sind horizontale Vereinbarungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen über die Bildung eines Staates. Sobald ein Staat existiert, schließt er vertikale Vereinbarungen mit den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die dann oft zum vorherrschenden Element des Gesellschaftsvertrags werden. Diese

einzelnen Vereinbarungen können aber höchst unterschiedliche Konditionen haben und dadurch manche gesellschaftlichen Gruppen deutlich besserstellen als andere.

Derweil sind weder der Staat noch die gesellschaftlichen Gruppen homogene Akteure. Mit dem Begriff „Staat“ muss nicht notwendigerweise eine international anerkannte Regierung gemeint sein. Vielmehr kann es sich um jede Macht handeln, die *de facto* ein Gewaltmonopol in einem bestimmten Gebiet hat – auch wenn sich dieses gelegentlich verschiebt oder über nationale Grenzen hinaus erstreckt. Insofern können auch halbstaatliche Organisationen und Milizen, die ein Territorium kontrollieren (etwa die kurdisch dominierten Demokratischen Kräfte Syriens oder der sog. Islamische Staat (IS), bis vor kurzem im Irak und Syrien) als „Quasi-Staaten“ Gesellschaftsverträge mit den Bewohnern eingehen bzw. ihnen auferlegen.

Und seitens der Gesellschaft können Clans, Stammesgruppen, soziale Klassen oder Interessengruppen, aber auch die Gesellschaft insgesamt Vertragsparteien sein. Anders als die Staatsphilosophen des 17.-18. Jahrhunderts (Grotius, Hobbes, Locke, Rousseau) suggerieren, müssen nicht alle Bewohner eines Staats dem Gesellschaftsvertrag zustimmen. Wer und wie viele explizit zustimmen müssen, wäre empirisch zu untersuchen. Relevant sind diejenigen Gruppen, die über die Mittel verfügen, den Inhalt eines bestimmten Gesellschaftsvertrags zu beeinflussen: Hierbei kann es sich um ethnische, religiöse oder regionale Gruppen, Wirtschaftsakteure (z.B. Gewerkschaften) oder sozioökonomische Klassen handeln.

Folglich wird der Geltungsbereich jedes Gesellschaftsvertrags durch den Einflussbereich seiner Vertragsparteien definiert. Die meisten Gesellschaftsverträge gelten innerhalb der Grenzen eines Landes. Es gibt aber auch trans- und subnationale Gesellschaftsverträge, etwa das kurdische Nordsyrien oder bis vor kurzem der Islamische (Quasi-)Staat in Teilen Syriens und des Irak.

Der Inhalt von Gesellschaftsverträgen

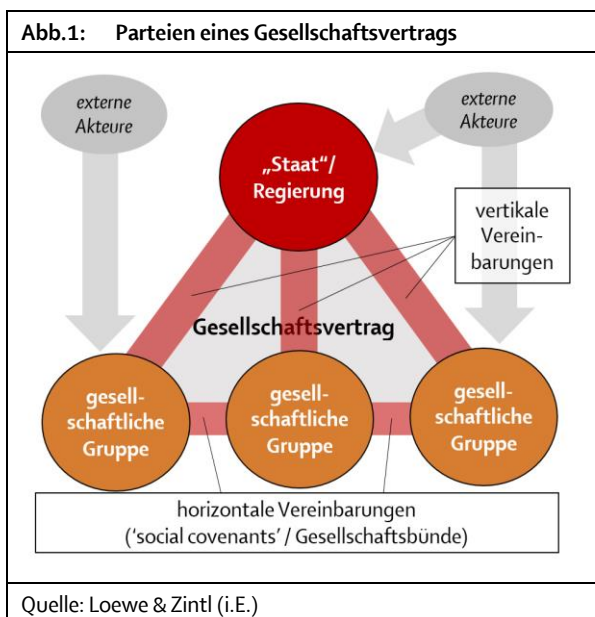
In ihrem Inhalt unterscheiden sich Gesellschaftsverträge in Bezug auf das *Was*: Was haben die Vertragspartner ausdrücklich oder stillschweigend zum Austausch vereinbart? Welche Rechte und Pflichten ergeben sich aus dem Vertrag?

Der Staat kann bis zu drei „P“s erbringen (siehe Abb. 2):

- *Protection Schutz*: kollektive Sicherheit vor Bedrohungen von außen, individuelle Sicherheit vor angeblichen oder tatsächlichen terroristischen Bedrohungen, kriminellen Handlungen und staatlicher Willkür, sowie ggf. Rechtssicherheit (u.a. die Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten).
- *Provision*: Bereitstellung von Dienstleistungen wie den Zugang zu Ressourcen, Infrastruktur, Gesundheit, Bildung, sozialer Sicherheit und wirtschaftlichen Möglichkeiten.
- *Participation*: Teilhabe der Gesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen auf verschiedenen Ebenen.

Dadurch wird ein Anreiz für die gesellschaftlichen Gruppen geschaffen, die amtierende Regierung nicht nur aus Angst vor Unterdrückung als legitim anzuerkennen, Steuern zu zahlen oder andere Verpflichtungen einzugehen.

Erbringt der Staat eines oder mehrere der drei „P“s nur unzureichend, so droht gesellschaftliche Unzufriedenheit und



politische Instabilität, die auch als „staatliche Fragilität“ bezeichnet wird (vgl. Grävingsholt, Ziaja und Kreibaum, 2015):

- Einige Staaten versagen v.a. beim *Schutz* (insbesondere der physischen Sicherheit der Bürger) aufgrund eines *Mangels an staatlicher Autorität* (z. B. El Salvador und Sri Lanka; in der MENA-Region existiert hierfür kein Beispiel).
- Einige Staaten versagen v.a. bei der *Bereitstellung von sozialen und ökonomischen Dienstleistungen* aufgrund eines *Mangels an staatlicher Kapazitäten* (z. B. Sambia und Burkina Faso; ebenfalls kein Beispiel in der MENA-Region).
- Einige Staaten versagen v.a. bei der *politischen Teilhabe* (so auch die meisten MENA-Länder wie Ägypten, Marokko, Jordanien und Saudi-Arabien).
- Und einige Staaten versagen hinsichtlich aller drei „P“s (Immer mehr Länder fallen in diese Kategorie, was sich in bewaffneten Konflikten oder Bürgerkriegen niederschlägt – so wie in vier MENA-Ländern: Libyen, Jemen, Irak und Syrien).

Die ersten drei Kategorien fragiler Staaten besitzen noch einen Gesellschaftsvertrag, auch wenn er unvollständig und daher instabil ist. Länder der vierten Kategorie hingegen haben zumeist keinen landesweiten Gesellschaftsvertrag mehr – hier erfüllen nichtstaatliche Akteure manche Staatsfunktionen und etablieren dadurch Gesellschaftsverträge auf subnationaler Ebene.

Die zeitliche Dimension von Gesellschaftsverträgen

In ihrer zeitlichen Dimension unterscheiden sich Gesellschaftsverträge im Wann und Wie lange: Wie lange werden sie respektiert, und wann fordern die Vertragsparteien eine Neuverhandlung oder kündigen den bestehenden Gesellschaftsvertrag in der Hoffnung, einen besseren Deal zu erzielen? Während die Hauptfunktion von Gesellschaftsverträgen eben darin besteht, die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft berechenbarer zu machen, können sie von Zeit zu Zeit aus den folgenden Gründe neu verhandelt werden: (i) die relative Machtverteilung zwischen den Vertragsparteien hat sich verändert, (ii) eine Partei erkennt, dass eine andere ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht (mehr) nachkommt, (iii) eine Partei stellt fest, dass der bestehende

Gesellschaftsvertrag nicht ihren Erwartungen entspricht. Durch die Neuverhandlung können Pareto-Verbesserungen erreicht werden, also Reformen, die alle besser bzw. zumindest niemanden schlechter stellen. Ob dann ein neuer Gesellschaftsvertrag zustande kommt, hängt von der relativen Verteilung der Organisationsfähigkeit ab (siehe Khan 2017; McCandless 2018 zu political settlements).

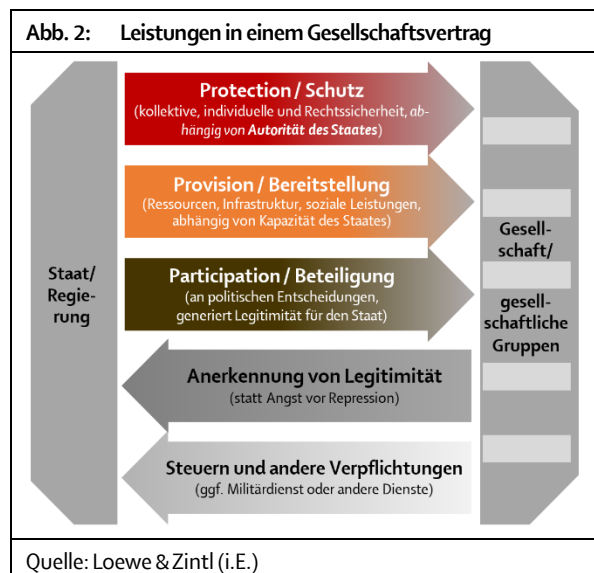
Das Streben nach neuen Gesellschaftsverträgen in den MENA-Ländern

Die meisten MENA-Länder entwickelten nach Erreichen der Unabhängigkeit sehr ähnliche populistisch-autoritäre Gesellschaftsverträge. Vor allem die Republiken in der Region, sukzessive aber auch die Monarchien, errichteten ihre Herrschaft auf der Grundlage von *provision* (Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen) und *protection* (Schutz der Bürger). Auf diese Weise strebten sie leistungsorientierte Legitimität an. Sie erbrachten Sozialleistungen für große Teile der Bevölkerung (Energie- und Nahrungsmittelsubventionen, kostenlose Gesundheitsversorgung und Bildung, sozialer Wohnungsbau, Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, öffentliche Aufträge), um den Mangel an politischer Teilhabe (nur über manipulierte Wahlen, Scheinparlamente und neokorporatistische Massenorganisationen) auszugleichen. Auch mittels Repression gelang es den MENA-Regierungen, relative Beständigkeit und physischen Schutz (aber keine Rechtssicherheit) zu garantieren.

Diese Gesellschaftsverträge basierten in hohem Maße auf Renteneinnahmen z.B. aus natürlichen Ressourcen, politisch motivierten Transfers aus dem Ausland, Gastarbeiterüberweisungen und Tourismus. Als jedoch zurückgingen, während die Bevölkerung weiterwuchs, beschnitten die MENA-Regierungen den *Geltungsbereich* ihrer Gesellschaftsverträge, indem sie ihre Ausgaben immer mehr auf die loyalsten Gesellschaftsgruppen ausrichteten – zu Lasten ärmerer Gruppen.

Die Aufstände, von denen die meisten MENA-Länder ab 2011 erschüttert wurden, können daher als Protest gegen die Erosion der bisherigen Gesellschaftsverträge betrachtet werden: sinkende Sozialleistungen und höhere Steuern bei weiterhin geringer politischer Teilhabe. Die Demonstranten hatten jedoch nicht alle die gleichen Ziele. Einige forderten v.a. mehr soziale Gerechtigkeit und politische Freiheit, andere hingegen die Rückkehr zu den Sozialleistungen der früheren Gesellschaftsverträge.

Nach den Aufständen entwickelten sich die Gesellschaftsverträge der MENA-Länder in unterschiedliche Richtungen: Tunesien ist auf gutem Weg zu einem inklusiveren und partizipativeren Gesellschaftsvertrag, kämpft aber noch um einen klaren politischen Kurs. Jordanien und Marokko versuchen, ihre alten Gesellschaftsverträge wiederherzustellen, indem sie ein wenig mehr politische Teilhabe hier und ein wenig höhere staatliche Leistungen dort anbieten. Ähnlich verhalten sich die Golfmonarchien, jedoch mit stärkerem Trend zur Repression. Ägypten kehrte nach massivem Aufruhr zu einer verschärften Version seines alten Gesellschaftsvertrags zurück, bei der Sicherheit an Stelle von sozialer Inklusion die zentrale Säule bildet. Syrien, Jemen und Libyen besitzen keine landesweiten Gesellschaftsverträge mehr. In ihnen herrscht



schon länger Bürgerkrieg sowie, wie im Irak, politische Dysfunktionalität.

Allerdings ist das Streben nach neuen, nachhaltigeren Gesellschaftsverträgen in der MENA-Region noch nicht beendet, sondern hat eigentlich erst begonnen. Deren Inhalt muss neu verhandelt werden – und zum Teil auch der Geltungsbereich. Viele MENA-Regierungen liefern derzeit wenig mehr als das erste „P“ (Schutz): kurzfristige Stabilität und Sicherheit. Bislang akzeptieren die Bürger dies, weil ihnen Sicherheit dringlicher erscheint als eine bessere Leistungserbringung, geschweige denn mehr politische Teilhabe. Früher oder später könnten sie aber mehr verlangen und erneut rebellieren, wenn die Regierungen ihre Forderungen ablehnen – unter Umständen mit noch blutigeren Folgen als 2011. Andererseits werden die Regierungen kaum bereit sein, volle politische Partizipation und Rechenschaftspflicht anzubieten, da sie sich dadurch selbst entmachten könnten. Eventuell sind aber kleinere Reformen denkbar, die das Wohlergehen vieler Bürger verbessern und doch für die Regierungen akzeptabel sind. Dies kann der Ersatz ineffizienter Energiesubventionen durch direkte Geldtransfers, die Verbesserung der Rechenschaftspflicht von öffentlicher Verwaltung und Justiz, etwa durch e-governance, oder die Steigerung von Qualität und Gerechtigkeit im Bildungssystem sein.

Die von Bürgerkrieg betroffenen MENA-Länder stehen natürlich vor noch größeren Herausforderungen, da ihre früheren Regierungen nicht einmal mehr den grundlegendsten Teil eines Gesellschaftsvertrags erfüllen können: zumindest physischen Schutz zu gewährleisten. An die Stelle der nationalen Gesellschaftsverträge sind daher subnationale getreten, die oft auf ethnischen, konfessionellen oder regionalen Identitäten beruhen, aber ebenfalls die Unterwerfung der Bürger unter Quasi-Regierungen ohne politische Partizipation vorsehen.

Diese Entwicklung weckte bzw. verstärkte das Misstrauen wichtiger gesellschaftlichen Gruppen gegenüber den Überresten der früheren, repressiven Regierungen und gegenüber den anderen Gruppen. Um die Eigendynamik von Gewalt und Entfremdung zwischen den Gruppen zu überwinden, der durch den Aufstieg von Gruppen wie dem IS noch verstärkt wird, müssen neue „horizontale“ Gesellschaftsbünde geschlossen werden, um eine Basis für neue Gesellschaftsverträge zu bilden (siehe Abb. 1).

Perspektiven für die internationale Zusammenarbeit

Externe Akteure sollten sich darüber bewusst sein, wie sensibel diese Prozesse auf externe Interventionen reagieren. Selbst wohlmeinende Beratung von außen kann die Machtverteilung zwischen Gesellschaft und Staat und damit die bestehenden Gesellschaftsverträge beeinträchtigen. Und die finanzielle Unterstützung von Partnerregierungen stärkt diese tendenziell (zumindest ihre Reputation) und kann den gesellschaftlichen Druck zur Umsetzung von Reformen verringern. Die Devise sollte also sein, die Gesellschaft eher zu stärken als zu schwächen, was natürlich v.a. für vulnerable Gruppen in autoritären Kontexten gilt. Man muss also stets beobachten, wie sich eine Intervention auf die Inklusion verschiedener Gruppen auswirkt.

Einige Akteure der internationalen Zusammenarbeit haben daher begonnen, ihre Projekte in der MENA-Region auf mögliche Effekte auf bestehende Gesellschaftsverträge hin zu prüfen – so z.B. das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit 2017. Neue Projekte sollen sich positiv oder zumindest nicht negativ auf die Gesellschaftsverträge auswirken. Und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat eine MENA Resilience Task Force eingerichtet, um die Neuverhandlung von Gesellschaftsverträgen in der MENA-Region zu fördern, und bereits ein entsprechendes Pilotvorhaben in Mosul (Irak) durchgeführt.

Literatur

Grävingsholt, J., Ziaya, S., & Kreibaum, M. (2015). Disaggregating state fragility: A method to establish a multidimensional empirical typology. *Third World Quarterly* 36(7), 1281-1298.

Khan, M. (2017). Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs* 117(469), 636-655.

Loewe, M., & Zintl, T. (i.E.). The social contract as a tool of analysis. Introductory chapter to a special issue 'In quest of a new social contract: How to reconcile stability and development in the Middle East and North Africa?'

McCandless, E., et al. (2018). *Forging resilient social contracts: A pathway to preventing violent conflict and sustaining peace*. Oslo: UNDP.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Markus Loewe

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Prof. Dr. Bernhard Trautner

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Tina Zintl

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as13.2019