

# Der Bericht in Kurzfassung

## Arabischer Bericht über die menschliche Entwicklung 2009

Herausforderungen für die menschliche Sicherheit  
in den arabischen Staaten



United Nations  
Development  
Programme

Regional Bureau  
for Arab States

Originaltitel: *Arab Human Development Report 2009*  
*Challenges to Human Security in the Arab Countries*  
*The Report in Brief*

Copyright © 2009 United Nations Development Programme (UNDP)  
Regional Bureau for Arab States (RBAS)  
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA

Web: [www.undp.org/rbas](http://www.undp.org/rbas) and [www.arab-hdr.org](http://www.arab-hdr.org)

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ohne vorherige Genehmigung durch den Herausgeber dürfen keine Auszüge aus dieser Publikation angefertigt, reproduziert, archiviert oder übermittelt werden, auch nicht elektronisch, als Fotokopie, Aufnahme oder auf andere Weise.

*Layout und Produktion: Alarm SARL, Beirut, Libanon*

*Die Analysen und politischen Empfehlungen dieses Berichts geben nicht unbedingt die Ansichten des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, seines Exekutivrates oder seiner Mitgliedsstaaten wieder. Der Bericht ist eine unabhängige Publikation, gefördert vom Regional Bureau for Arab States (RBAS), UNDP.*



# Der Bericht in Kurzfassung

*Dieser Bericht ist  
eine unabhängige  
Veröffentlichung*

Dies ist die fünfte Ausgabe in der Reihe der Arabischen Berichte über die menschliche Entwicklung, der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) gefördert und von Intellektuellen und Gelehrten aus arabischen Ländern unabhängig verfasst wurde.

Wie seine Vorgänger bietet dieser Bericht bedeutenden arabischen Denkern eine Plattform für eine umfassende Analyse ihres gegenwärtigen Umfelds. Es handelt sich hierbei nicht um einen Bericht der Vereinten Nationen im herkömmlichen Sinne, sondern um eine unabhängige Veröffentlichung, in der eine repräsentative Gruppe arabischer Intellektueller zu Wort kommt, deren nüchterne und selbstkritische Einschätzungen unter den besonderen Umständen der Region andernfalls möglicherweise nicht gehört würden. Die Ansichten der Verfasser ergänzt eine Meinungsumfrage, die in vier arabischen Ländern – Kuwait, Libanon, Marokko und das besetzte palästinensische Gebiet – und somit in unterschiedlichen politischen und kulturellen Zusammenhängen für die Analysen des Berichts durchgeführt wurde. Ein speziell für den Bericht einberufenes Jugendforum verschafft zudem Einblicke in die Gedankenwelt junger Araber.

Angeregt durch den UNDP-Weltbericht über die menschliche Entwicklung von 1994<sup>1</sup>, der sich mit der menschlichen Sicherheit befasst, greift die vorliegende Studie dieses Thema in Bezug auf die arabischen Länder auf. Sie geht davon aus, dass sich sieben Jahre nach der Veröffentlichung des ersten Arabischen Berichts über die menschliche Entwicklung<sup>2</sup> die in jener Analyse aufgezeigten Gräben in der Region noch vertieft haben könnten. Es stellt sich daher die Frage: Warum erweisen sich die Hindernisse für die menschliche Entwicklung in der Region als so hartnäckig?

Nach diesem neuen Bericht liegt die Antwort in der Fragilität der Politik-, Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltstrukturen der Region, in dem Fehlen einer auf die Menschen ausgerichteten Entwicklungspolitik und in der Verwundbarkeit der Region durch Interventionen von außen. In ihrem Zusammenwirken untergraben diese Faktoren die menschliche Sicherheit – jenes materielle und moralische Fundament, das das Leben, die Existenzgrundlagen und eine annehmbare Lebensqualität für die Mehrheit sichert. Menschliche Sicherheit ist eine Voraussetzung für menschliche Entwicklung, und da sie in weiten Teilen der arabischen Länder fehlt, werden diese in ihrem Fortschritt behindert.

## Menschliche Unsicherheit auf globaler und regionaler Ebene

*Da menschliche  
Sicherheit in weiten  
Teilen der arabischen  
Länder fehlt, werden  
diese in ihrem  
Fortschritt behindert*

Die Weltordnung nach dem Ende des Kalten Krieges ist durch Turbulenz gekennzeichnet. Die äußeren und inneren Herausforderungen für die Integrität der Staaten haben sich vervielfacht. Von außen geraten die traditionellen Vorstellungen von Sicherheit durch die

Umweltverschmutzung, den internationalen Terrorismus, große Bevölkerungsbewegungen, ein sich auflösendes Weltfinanzsystem und den Anstieg weiterer grenzüberschreitender Bedrohungen wie Pandemien, Drogenhandel und Menschenhandel in Bedrängnis. Innerhalb der

Bei der menschlichen Sicherheit steht der Gedanke im Vordergrund, die Menschen in die Lage zu versetzen, Bedrohungen ihres Lebens, ihrer Existenzgrundlagen und ihrer Menschenwürde einzudämmen oder abzuwenden

Länder lassen die Ausbreitung von Armut, Arbeitslosigkeit, Bürgerkriege, Konflikte zwischen religiösen und ethnischen Gruppen und autoritäre Unterdrückung erkennen, dass viele von ihnen die Rechte und Freiheiten ihrer Bürger nur begrenzt gewährleisten. Die Wahrung der Integrität der Staaten ist zwar nach wie vor der wichtigste Gesichtspunkt der nationalen Sicherheit, doch der Schutz des Lebens ihrer Einwohner ist als neueres Anliegen in den Vordergrund getreten. Der Begriff der menschlichen Sicherheit, der denjenigen der nationalen Sicherheit ergänzt, macht diesen Perspektivenwechsel deutlich.

In der arabischen Region wird die menschliche Entwicklung durch die weit verbreitete, oft intensive menschliche Unsicherheit gehemmt, die mit ihren Folgen große Teile der Bevölkerung erfasst. Sie zeigt sich in den Auswirkungen militärischer Besatzung und bewaffneter Konflikte im Irak, Sudan, in Somalia und dem besetzten palästinensischen Gebiet. Sie ist in Ländern mit relativer Stabilität anzutreffen, in denen ein autoritärer Staat, gestützt auf eine mangelhafte Verfassung und ungerechte Gesetze, den Bürgern häufig ihre Rechte verwehrt. Die menschliche Unsicherheit nimmt durch den raschen Klimawandel zu, der die künftigen Existenzgrundlagen, Einkommen und die Nahrungsmittel- und Wasserversorgung von Millionen Arabern gefährdet. Sie zeigt sich in der wirtschaftlichen Verwundbarkeit eines Fünftels der Bevölkerung in manchen arabischen Staaten und von mehr als der Hälfte in anderen, deren Leben von Armut geprägt und durch Hunger und Not verkürzt ist. Die menschliche Unsicherheit ist spürbar und präsent in der Entfremdung der wachsenden Zahl arbeitsloser junger Menschen in der Region und in der schwierigen Lage der untergeordneten Frauen und besitzlosen Flüchtlinge.

## Der Begriff

Die menschliche Sicherheit ist die „Nachhut der menschlichen Entwicklung“. Während es bei der menschlichen Entwicklung darum geht, die Verwirklichungschancen und Möglichkeiten des Einzelnen zu erweitern, steht bei der menschlichen Sicherheit im Vordergrund, die Menschen

in die Lage zu versetzen, Bedrohungen ihres Lebens, ihrer Existenzgrundlagen und ihrer Menschenwürde einzudämmen oder abzuwenden. Die beiden Begriffe beleuchten das Menschsein von verschiedenen Seiten eines Kontinuums, das Amartya Sen als „expansion with equity“, dt: Erweiterung mit Gerechtigkeit (menschliche Entwicklung) und „downturn with security“, dt.: Rückgang mit Sicherheit (menschliche Sicherheit) zusammenfasst. Die intellektuellen Rahmen, die sie liefern, sind deckungsgleich und verstärken einander. Darüber hinaus besteht ein Zusammenhang zwischen menschlicher Sicherheit und den Menschenrechten, da die Achtung der Grundrechte der Menschen günstige Bedingungen für die menschliche Sicherheit schafft.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen übernimmt der Bericht die ursprünglich vom UNDP vorgenommene umfassende Kategorisierung der Bedrohungen der menschlichen Sicherheit und definiert menschliche Sicherheit als *„die Befreiung der Menschen von den intensiven, weitreichenden, anhaltenden und umfassenden Bedrohungen, denen ihr Leben und ihre Freiheit ausgesetzt sind“*.

Der Bericht enthält Kapitel zu den folgenden Schwerpunktthemen:

- Belastung der Umweltressourcen;
- der Beitrag des Staates zur Gewährleistung oder Beeinträchtigung der menschlichen Sicherheit;
- die persönliche Unsicherheit schutzbedürftiger Gruppen;
- wirtschaftliche Verwundbarkeit, Armut und Arbeitslosigkeit;
- Ernährungssicherheit und Ernährung;
- Gesundheit und menschliche Sicherheit;
- die systemische Unsicherheit aufgrund von Besatzung und fremder militärischer Intervention.

Menschliche Sicherheit kann sowohl auf objektiver als auch auf subjektiver Ebene sowie quantitativ und qualitativ gemessen werden. In dem Bericht wird die Auffassung vertreten, dass es keinen Gesamtindex der menschlichen Sicherheit gibt, der für die verschiedenen Ebenen der menschlichen Sicherheit und die unterschiedlichen Gegebenheiten in der Region gültig, verlässlich oder ausreichend sensibel wäre. Er bestätigt vielmehr die Relevanz gesonderter quantitativer

Indikatoren und Meinungsumfragen auf der Ebene der Region, ihrer Subregionen und Ländergruppen.

## Sieben Dimensionen der Bedrohung

### 1. Die Menschen und ihr unsicheres Umfeld

Die Sicherheit der Bevölkerung in der arabischen Region wird durch Umweltbelastungen zunehmend bedroht. Potenzielle Konflikte infolge von Konkurrenzkämpfen um abnehmende natürliche Ressourcen könnten die Beziehungen zwischen arabischen wie nichtarabischen Gemeinschaften, Bevölkerungen und Staaten schwer belasten. Diese Herausforderungen werden sich aus dem Bevölkerungsdruck und demografischem Druck, aus Bodenübernutzung, Wasserknappheiten, Wüstenbildung, Verschmutzung und Klimawandel ergeben.

**Bevölkerungsdruck:** Nach Schätzungen der Vereinten Nationen werden 2015 rund 395 Millionen Menschen in den arabischen Ländern beheimatet sein (zum Vergleich: 2007 waren es rund 317 Millionen und 1980 150 Millionen). In einer Region, in der Wasserangebot und Ackerfläche abnehmen, wird ein Bevölkerungswachstum in diesem Ausmaß, auch wenn es sich verlangsamt, immer noch enormen Druck auf die Tragfähigkeit der Böden arabischer Länder ausüben und die ökologische Nachhaltigkeit weiter gefährden.

Das **Wachstum der Städte** bringt besondere Herausforderungen mit sich. Eine beschleunigte Zuwanderung in die Städte belastet bereits überbeanspruchte Infrastrukturen und schafft überbevölkerte, ungesunde und unsichere Lebensbedingungen in vielen arabischen Zentren. 1970 lebten 38 Prozent der arabischen Bevölkerung in Städten. 2005 waren es bereits 55 Prozent, und 2020 werden es wahrscheinlich mehr als 60 Prozent sein.

**Demografischer Druck:** Der am stärksten hervortretende und mit den größten Herausforderungen verbundene Aspekt des demografischen Profils der Region ist der hohe Anteil junger Menschen an der

Bevölkerung. Sie stellen in den arabischen Ländern die am schnellsten wachsende Bevölkerungsgruppe dar. Mit einem Bevölkerungsanteil der Unter-25-Jährigen von 60 Prozent und einem Medianalter von 22 Jahren im Vergleich zum weltweiten Mittel von 28 Jahren ist diese Region eine der jüngsten der Welt.

**Wasserknappheit:** Die verfügbaren oberirdischen Wasserressourcen in den arabischen Ländern werden auf insgesamt 277 Milliarden Kubikmeter pro Jahr geschätzt<sup>3</sup>, wovon nur 43 Prozent ihren Ursprung in den arabischen Ländern haben. Rund 57 Prozent des gesamten Wasserbedarfs der arabischen Region werden aus oberirdischen Wasserressourcen gedeckt, die sie sich mit Nachbarländern außerhalb der Region teilt. Als Ergebnis jahrelanger Bemühungen gibt es nun förmliche Übereinkünfte (wie etwa die Nilbeckeninitiative) über die Bewirtschaftung gemeinsamer Wasserressourcen. Zieht man das gesamte Spektrum der Anrainerrechte in Betracht, sind die meisten dieser Übereinkünfte jedoch parteiisch, unwirksam und ungerecht. Auf regionaler und interregionaler Ebene wird die Zusammenarbeit bei der Wassernutzung und -bewirtschaftung durch die herrschenden politischen Spannungen und die anhaltenden Konflikte stark beeinträchtigt.

**Belastete Grundwassersysteme** sind in der Region häufig die einzige Süßwasserquelle, doch die Reserven an erneuerbarem Grundwasser werden schneller entnommen, als sie neu gebildet werden können. Grenzüberschreitende Konflikte, schlechte Verteilung und starke Nutzung, insbesondere der unterirdischen Ressourcen, kennzeichnen die Wassernutzung in weiten Teilen der arabischen Länder. Dies führt zu einem Mangel an sauberem Wasser für einen Großteil der Bevölkerung und zu einer erheblichen Wasserverschwendung in der Landwirtschaft, in der Industrie und im Tourismus.

**Wüstenbildung** ist eine Gefahr in der Region. Sie ist im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) offiziell definiert als „Landverödung in ariden, semiariden und trockenen subhumiden Gebieten infolge verschiedener Faktoren, einschließlich

*Die Sicherheit der Bevölkerung in der Region wird durch Umweltbelastungen zunehmend bedroht*

*Belastete Grundwassersysteme sind in der Region häufig die einzige Süßwasserquelle*

Die Wüste hat mehr als zwei Drittel der gesamten Landfläche der Region verschlungen

Klimaschwankungen und menschlicher Tätigkeiten“. Laut den Schätzungen einer Studie des Umweltprogramms der Vereinten Nationen hat die Wüste mehr als zwei Drittel der gesamten Landfläche der Region verschlungen (9,76 Millionen Quadratkilometer Wüste bzw. 68,4 Prozent der gesamten Landfläche). Den höchsten Anteil an der gesamten Landfläche hat die Wüste auf der Arabischen Halbinsel (neun Zehntel bzw. 89,6 Prozent). Danach folgen Nordafrika (über drei Viertel der Landfläche bzw. 77,7 Prozent), das Niltal und das Horn von Afrika (weniger als die Hälfte bzw. 44,5 Prozent) und der Maschrik (35,6 Prozent). Die fortschreitende Wüstenbildung bedroht rund 2,87 Millionen Quadratkilometer bzw. ein Fünftel der Gesamtfläche der arabischen Länder.

**Wasserverschmutzung** ist in den arabischen Ländern zu einem ernstem Problem geworden. Sie wird im Wesentlichen auf den zunehmenden Einsatz von chemischen Düngemitteln, Pestiziden sowie gartenbaulichen und tiermedizinischen Behandlungsmitteln zurückgeführt, die im Wasser über lange Zeit Spuren hinterlassen. Der fehlende Zugang zu ausreichendem sauberem Wasser gefährdet die menschliche Sicherheit in vielerlei Hinsicht. Zu den möglichen Folgen gehören die Ausbreitung von Krankheiten bei Kindern wie etwa Durchfallerkrankungen, und die Beeinträchtigung des Schulbesuchs und der schulischen Leistung. Frauen werden eines großen Teils des Tages beraubt, den sie persönlichen oder einkommensschaffenden Tätigkeiten widmen könnten, wenn sie nicht Wasser für ihre Familie holen müssten. Zudem gefährden Wasserknappheit und Wasserverschmutzung die Agrar- und Nahrungsmittelproduktion und lösen innerstaatliche Rivalitäten um knappe Wasserressourcen aus.

Dagegen ist der Grad der **Luftverschmutzung** in den arabischen Ländern generell einer der niedrigsten der Welt. 2004 lagen die Kohlendioxid-Emissionen bei lediglich 1.348,4 Tonnen, verglichen mit 12.162,9 Tonnen in den Ländern mit mittlerem Einkommen und 13.318,6 Tonnen in den OECD-Ländern. Diese relativ niedrigen Emissionen sind jedoch vor allem darauf zurückzuführen, dass die Industrialisierung in den meisten arabischen Ländern

nicht sehr weit fortgeschritten ist. Dennoch steigen die Kohlendioxid-Emissionen in Nordafrika und dem Nahen Osten schneller als in jeder anderen Region der Welt, mit Ausnahme Südasiens (angetrieben durch Indien) und Ostasiens (angetrieben durch China). Von 1990 bis 2004 stiegen die Kohlendioxid-Emissionen im jährlichen Durchschnitt um 4,5 Prozent. Das heißt, dass sie sich in diesem Zeitraum nahezu verdoppelten.

**Klimawandel:** Die arabische Region ist eine der Regionen, die für die unmittelbare Verursachung des Treibhauseffekts am wenigsten verantwortlich sind. Nach dem Weltbericht über die menschliche Entwicklung 2008 und den Weltentwicklungsindizes für 2007 lag der Anteil der Region an den Kohlendioxid-Emissionen, die zu diesem Phänomen beitragen, bei lediglich 4,7 Prozent und war damit niedriger als in jeder anderen Region mit Ausnahme Afrikas südlich der Sahara. Die Region ist allerdings wie keine andere nahe daran, ein unmittelbares Opfer des Klimawandels mit folgenden Auswirkungen zu werden: a) Wasserknappheiten, b) verringerte landwirtschaftliche Produktion, c) große Bevölkerungsverschiebungen in andere Länder (Umweltflüchtlinge), d) geringere Wirtschaftstätigkeit, e) Bedrohungen der nationalen Sicherheit.

**Globale Erwärmung:** Nach dem UNDP-Weltbericht über die menschliche Entwicklung von 2007/2008 könnten Ägypten, Libanon, Sudan und die Länder Nordafrikas die vom Klimawandel am stärksten betroffenen Länder der Region sein<sup>4</sup>. Eine Erderwärmung um drei oder vier Grad hätte ein Ansteigen des Meeresspiegels um etwa einen Meter zur Folge, wodurch 6 Millionen Menschen in Ägypten zur Flucht veranlasst und 4.500 Quadratkilometer landwirtschaftlicher Nutzfläche im Delta überflutet werden würden. Steigt der Meeresspiegel auch nur um einen halben Meter, könnte dies zwei Millionen Menschen in die Flucht treiben und wirtschaftliche Verluste in Höhe von über 35 Milliarden US-Dollar verursachen. In der sudanesischen Region Kordofan würde ein Temperaturanstieg um 1,5 Grad Celsius zwischen 2030 und 2060 die durchschnittliche Niederschlagsmenge um 5 Prozent senken und damit einen

allgemeinen Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion und eine Verringerung der Maisproduktion um 70 Prozent vom derzeitigen Stand verursachen. Eine Erhöhung um 1,2 Grad Celsius bis 2020 würde das Wasserdargebot in Libanon um 15 Prozent und in einigen Gebieten Marokkos um über 10 Prozent verringern.

## 2. Der Staat und seine mit Unsicherheit konfrontierte Bevölkerung

Ist der arabische Staat, wenn es um die menschliche Sicherheit seiner Bürger geht, Teil der Lösung oder Teil des Problems? Um diese Frage zu beantworten, wird in dem Bericht die Leistung der arabischen Staaten an den Normen guter Regierungsführung gemessen. Analysiert wird, ob die Staaten die Akzeptanz ihrer Bürger gewinnen, deren Recht auf Leben und Freiheit achten und gewährleisten und sie vor Aggression schützen. Die Analyse stützt sich auf vier Kriterien: 1) Inwieweit hat der Staat die Akzeptanz seiner Bürger? 2) Hält der Staat die internationalen Chartas der Menschenrechte ein? 3) Wie macht der Staat von seinem Gewalt- und Zwangsmonopol Gebrauch? 4) Inwieweit verhüten institutionelle Kontrollsysteme Machtmissbrauch? Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die in diesen Bereichen häufigen und großen Defizite in ihrer Kombination oft bewirken, dass der Staat nicht zur Hauptstütze der menschlichen Sicherheit wird, sondern sie vielmehr bedroht.

### *Identität, Diversität und Staatsbürgerschaft*

Staaten sind künstliche Gebilde. Dies spiegelt sich in den Grenzen vieler arabischer Staaten wider, innerhalb deren häufig unterschiedliche, nach der Kolonialzeit als Minderheiten aufgenommene ethnische, religiöse und sprachliche Gruppen leben. In nur wenigen arabischen Staaten fand nach der Unabhängigkeit ein reibungsloser Übergang zur Inklusion statt. Stattdessen entwickelte sich eine starke nationalistische Strömung mit dem Ziel, die Diversität der Bevölkerung zu verdecken und ihre kulturelle, sprachliche und religiöse Heterogenität Kommandostrukturen zu unterwerfen. In den meisten Staaten wurden weder demokratische Regierungsstrukturen noch repräsentative Institutionen eingerichtet,

welche die Inklusion, die gleichmäßige Vermögensverteilung unter verschiedenen Gruppen und die Achtung der kulturellen Diversität gewährleisten würden.

Das hat unter anderem dazu geführt, dass sich in einigen arabischen Ländern identitätsbasierte Gruppen von den Fesseln des Nationalstaats, in dessen Schatten sie leben, zu befreien suchen. Diese Ablehnung der Legitimität der Staatsform, welche die modernen arabischen Länder geerbt und weitergeführt haben, geht einher mit Konflikten, die die menschliche Sicherheit gefährden und auf die einige Staaten mit der Auferlegung autoritärer Kontrollen reagiert haben.

In der politischen Geschichte des Westens hat der normative Begriff der Staatsbürgerschaft zum größten Teil zur Bewältigung der Frage der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Diversität beigetragen. In den arabischen Staaten vollzieht sich eine ähnliche politische Entwicklung relativ langsam, und infolgedessen wird in wenigen das staatsbürgerliche Bewusstsein auf einem Niveau gepflegt, das den Bürgern erlauben würde, ihre Meinungsverschiedenheiten selbst auf friedlichem Weg und ohne staatlichen Eingriff beizulegen.

Beobachtungen in den arabischen Ländern bestätigen einen Zusammenhang zwischen ethnischen, religiösen, sprachlichen oder an sonstige Gruppenzugehörigkeit geknüpften Differenzen und anhaltenden Kämpfen zwischen Gruppen, vor allem in Ländern mit einer nicht homogenen Bevölkerung. In Ländern wie Somalia, Sudan, Libanon und Irak sind ethnische, religiöse und Stammesloyalitäten zu der Achse geworden, entlang derer Gemeinschaften mobilisiert werden, um auf Inklusion oder Separation zu dringen. Diese Mobilisierung ist zerstörerisch und destabilisierend und untergräbt sowohl die menschliche Sicherheit als auch die Integrität der Staaten. Tragischerweise haben diese Konflikte in den arabischen Ländern die größte Zahl an Menschenleben gefordert.

In dem Bericht wird der Standpunkt vertreten, dass Identität *per se* nicht zwangsläufig die Ursache eines Konflikts oder gar die Hauptquelle von Spannungen zwischen verschiedenen Gruppen in der Region ist. Zusammenstöße, die oberflächlich betrachtet identitätsbedingt scheinen, haben ihre Ursache häufig in

*Große und häufige Defizite können bewirken, dass der Staat zu einer Bedrohung der menschlichen Sicherheit wird*

*In den meisten Staaten wurden keine repräsentativen Institutionen eingerichtet*

*Es gibt einen Zusammenhang zwischen ethnischen, religiösen, sprachlichen oder an sonstige Gruppenzugehörigkeit geknüpften Differenzen und anhaltenden Kämpfen zwischen Gruppen*

*Viele arabische Länder erlauben die Verletzung von Freiheiten und individuellen Rechten*

dem ungleichen Zugang zu politischer Macht oder Wohlstand, in fehlenden Möglichkeiten zur repräsentativen politischen Partizipation und in der Unterdrückung der kulturellen und sprachlichen Diversität. Am häufigsten beginnen solche Konflikte damit, dass sich politische Führer Loyalitätsbindungen zwischen Gruppen, denen Gefühle der Ausgrenzung, der Entbehrung und der Diskriminierung gemein sind, für ihre eigenen ideologischen Zwecke zunutze machen.

#### ***Einhaltung internationaler Chartas***

Die meisten arabischen Staaten sind den wesentlichen internationalen Chartas der Menschenrechte beigetreten, in denen sowohl das Recht auf Leben als auch das Recht auf Freiheit niedergelegt sind. Aus dem Beitritt und der Ratifikation ergibt sich für die jeweiligen arabischen Staaten die Pflicht, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit diesen Übereinkünften in Einklang zu bringen. Diese Pflicht wird jedoch häufiger verletzt als erfüllt. Die auf regionaler Ebene von den Staaten verabschiedeten und in der *Arabischen Charta der Menschenrechte* (2004) niedergelegten Menschenrechtsnormen entsprechen nicht den internationalen Standards. Tatsächlich findet die Todesstrafe, die mehr als die Hälfte aller Länder abgeschafft haben und welche die Vereinten Nationen verurteilen, reichlich Anwendung in mehreren arabischen Ländern, wo sie weder auf die schwersten Verbrechen beschränkt noch für politische Verbrechen ausgeschlossen wird.

#### ***Verfassungsschwächen***

Die Staatsverfassungen entsprechen in mehrfacher und entscheidender Hinsicht nicht den internationalen Normen der Chartas, denen arabische Länder beigetreten sind. Dadurch wird die menschliche Sicherheit in den jeweiligen Ländern stark beeinträchtigt. Die Verfassungen vieler arabischer Länder enthalten ideologische oder doktrinäre Formeln, welche die Bestimmungen über allgemeine Rechte und Freiheiten ihres Inhalts entleeren und die Verletzung individueller Rechte im Namen der offiziellen Ideologie oder des Glaubens zulassen. In anderen Ländern sind die Meinungsfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung nicht eindeutig festgelegt und werden eher eingeschränkt

als zugelassen. Zudem überlassen die Verfassungen der arabischen Länder die Definition von Rechten üblicherweise der Regelung durch den Staat. Damit ermöglichen sie die Verletzung von Freiheiten und individuellen Rechten an dem Punkt, an dem sie in das allgemeine Recht eingehen. Während die arabischen Gesetze und Verfassungen im Allgemeinen keine Diskriminierung von Bürgern aufgrund von Sprache, Religion, Doktrin oder Konfession vorschreiben, ist die Diskriminierung von Frauen in den Gesetzesbüchern mehrerer Staaten ganz offensichtlich.

#### ***Rechtliche Beschränkungen***

In sechs Ländern der arabischen Region ist die Bildung politischer Parteien nach wie vor verboten. In vielen anderen Fällen kommen verschiedene Grade der Repression und Einschränkung im Hinblick auf die Bildung und die Tätigkeit politischer Parteien, insbesondere oppositioneller Parteien, effektiv einem Verbot gleich. Mit einer Ausnahme unterstützen alle arabischen Länder das Recht auf die Bildung ziviler Vereinigungen. In den meisten Rechtssystemen und Regelwerken, die den zivilgesellschaftlichen Bereich steuern und regeln, sind jedoch vielerlei und zunehmend restriktive Maßnahmen enthalten, welche die Ausübung dieses Rechts verhindern. Die Bildung und Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Gruppen wird beschränkt. Die Gruppen selbst oder ihre Leitungsgremien können vom Staat kurzerhand aufgelöst werden. Zudem unterliegen ihre Verbindungen und Finanzierungsquellen strengen Kontrollen.

#### ***Maßnahmen auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit***

Viele arabische Staaten haben außerordentlich lange Phasen des Kriegsrechts oder des Ausnahmezustands durchlaufen, in denen aus vorläufigen Maßnahmen eine dauerhafte Art der Gestaltung des politischen Lebens wurde. Die Ausrufung des Ausnahmezustands ist oft nur ein Vorwand, um die Grundrechte auszusetzen und die Herrschenden von den durch die Verfassung auferlegten Einschränkungen, mögen sie auch noch so schwach sein, zu befreien. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erließen die meisten arabischen Länder Anti-Terror-Gesetze auf der Grundlage einer breiten und unspezifischen

*Durch Anti-Terror-Gesetze haben die staatlichen Sicherheitsbehörden weitreichende Machtbefugnisse erhalten*



Definition von „Terrorismus“. Dadurch haben die staatlichen Sicherheitsbehörden weitreichende Machtbefugnisse erhalten, die sich zwar in manchen Situationen als wirksam erweisen, in anderen jedoch die Grundfreiheiten gefährden können. Diese Gesetze lassen eine Untersuchungshaft von unbestimmter Dauer zu und vermehren die Möglichkeiten zur Anwendung der Todesstrafe. Sie schränken zudem das Recht der freien Meinungsäußerung ein und erweitern die polizeilichen Durchsuchungs-, Abhör- und Festnahmebefugnisse. In einigen Fällen ermöglichen diese Gesetze die verstärkte Nutzung der Militärgerichtsbarkeit. Generell haben diese Gesetze das Ziel verfehlt, das erforderliche Gleichgewicht zwischen der Sicherheit der Gesellschaft und der Sicherheit des Individuums herzustellen.

Durch die Praktiken der Folter und der rechtswidrigen Inhaftierung werden die Rechte der Bürger auf Leben und Freiheit mit staatlicher Förderung verletzt. Die Arabische Organisation für Menschenrechte fand im Zeitraum von 2006 bis 2008 in acht arabischen Staaten Beispiele dafür, dass offiziell Folter praktiziert wurde. Im gleichen Zeitraum berichtete die Organisation über die weiter verbreitete Praxis der rechtswidrigen Inhaftierung in elf Ländern der Region.

### ***Behinderungen der Justiz***

Eine unabhängige Justiz bildet einen wesentlichen Bestandteil jedes staatlichen Systems der gegenseitigen Kontrolle. In den arabischen Staaten gehen Bedrohungen für die Unabhängigkeit der Justiz nicht von den Verfassungen aus, die diesen Grundsatz im Allgemeinen achten, sondern von der Exekutive. Alle arabischen Justizsysteme sind in der einen oder anderen Weise Angriffen auf ihre Unabhängigkeit ausgesetzt, die aus der Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative und der Judikative herrühren. Darüber hinaus wird die Unabhängigkeit der Justiz durch die wachsende Zahl von Staatssicherheits- und Militärgerichten untergraben, die eine Negierung der Grundsätze des Naturrechts darstellen und die Garantien für ein faires Verfahren beeinträchtigen. Daraus ergibt sich in Bezug auf den Schutz der persönlichen Sicherheit arabischer Bürger eine beträchtliche Lücke zwischen den Verfassungstexten und der

tatsächlichen Rechtspraxis. In einigen arabischen Ländern sind die Richter nach Kräften bemüht, der Unabhängigkeit der Justiz konkrete Gestalt zu verleihen, agieren dabei jedoch unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen.

### ***Durchsetzung von Sicherheit durch den Staat***

Die menschliche Sicherheit wird gestärkt, wenn der Staat als alleinige Instanz über die Mittel der Zwangsausübung verfügt und sie einsetzt, um seiner Verpflichtung zur Achtung der Rechte der Menschen nachzukommen, unabhängig davon, ob sie seine Staatsangehörigen sind oder nicht. Sobald andere Gruppen Kontrolle über die Mittel der Gewaltausübung erlangen, wirkt sich das selten vorteilhaft auf die Sicherheit der Bürger aus. Die staatlichen Behörden einiger arabischer Länder erweisen sich als unfähig, während der Auseinandersetzung mit bewaffneten Gruppen für Sicherheit zu sorgen, und andere leiden unter der bewaffneten Gewalt, in die einige ihrer Staatsangehörigen oder die Staatsangehörigen anderer arabischer Staaten verwickelt sind.

Andererseits: Auch wenn viele Araber in verschiedenen Formen von Unfreiheit leben, die ihnen Mitsprache und Vertretung effektiv verwehren, und sie einer allgegenwärtigen Bedrohung durch staatlich initiierte Gewalt ausgesetzt sind, bietet die Region einen Schutz vor Verbrechen, wie er in diesem Maß in anderen Entwicklungsregionen nicht anzutreffen ist. Abgesehen von den Fällen ausländischer Besatzung und von Bürgerkrieg ist die Zahl herkömmlicher Gewaltverbrechen in den arabischen Ländern in der Regel nach wie vor relativ niedrig. Statistiken zufolge wies die Region im Jahr 2002 nicht nur unter allen Regionen des Südens, sondern unter allen Entwicklungs- und entwickelten Ländern die niedrigste Quote der polizeilich erfassten Tötungs- und Körperverletzungsdelikte auf.

Exekutivorgane sowie Sicherheits- und Streitkräfte, die nicht der öffentlichen Aufsicht unterliegen, stellen schwere potenzielle Bedrohungen für die menschliche Sicherheit dar. Alle arabischen Staatsoberhäupter üben absolute Autorität aus und legen keiner Instanz Rechenschaft ab. Sie erhalten ihre Macht, indem sie dem Staatssicherheitsapparat einen äußerst

*Viele Araber leben in verschiedenen Formen von Unfreiheit*

*Die Beziehung zwischen dem Staat und menschlicher Sicherheit in der Region ist nicht unkompliziert*

weiten Handlungsspielraum einräumen, was zulasten der Freiheiten und Grundrechte der Bürger geht. Die arabischen Sicherheitsbehörden handeln straffrei, da sie für das Staatsoberhaupt unverzichtbar sind und diesem allein Rechenschaft ablegen. Ihre Befugnisse werden dadurch gestärkt, dass die Exekutive in die Unabhängigkeit der Justiz eingreift, die Legislative (in den meisten Staaten) von stets derselben regierenden Partei dominiert wird und die Medien mundtot gemacht werden.

Gemessen an diesen Kriterien ist das Verhältnis zwischen dem Staat und der menschlichen Sicherheit in der Region nicht geradlinig. Zwar soll der Staat die menschliche Sicherheit gewährleisten, doch geht von ihm in mehreren arabischen Ländern eine Bedrohung aus, die sowohl internationale Chartas als auch Bestimmungen nationaler Verfassungen untergräbt. Der Bericht zeigt auf, wie und in welchem Umfang der Staat hinsichtlich der Krise in Darfur versagt hat, und veranschaulicht damit archetypische Muster der Folgen staatlichen Handelns für die menschliche Sicherheit. Die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung in den arabischen Ländern bleibt eine Voraussetzung für die Entstehung eines legitimen Staates und den Schutz der menschlichen Sicherheit.

#### **Forderungen nach Staatsreform**

Die jüngsten von staatlicher Seite mit dem Ziel eingebrachten Reforminitiativen, die staatsbürgerlichen Rechte auszuweiten, wurden begrüßt, erwiesen sich jedoch als nicht geeignet, den Zwangscharakter des arabischen Gesellschaftsvertrags oder die strukturelle Basis der Macht in der Region zu verändern. Der Reformkurs in der Region wird am deutlichsten von ihrer Zivilgesellschaft vorgeben, die immer aktiver wird und sich zunehmend Gehör verschafft. Ihre wichtigsten Forderungen lauten:

- Achtung des Rechts aller Menschen auf Selbstbestimmung;
- Einhaltung der Grundsätze der Menschenrechte, ohne Abweichungen auf der Grundlage des kulturellen Partikularismus und der Manipulation des Nationalgefühls zuzulassen;
- öffentliche Toleranz gegenüber unterschiedlichen Religionen und Denkschulen;

- stabile parlamentarische Systeme;
- die Aufnahme von Garantien für einen politischen, geistigen und parteipolitischen Pluralismus in arabische Verfassungen, wobei für politische Parteien der Grundsatz der Staatsangehörigkeit gelten soll.

Konkrete, von den Bürgern geforderte Veränderungen sind unter anderem: die Beendigung des Kriegsrechts, die Abschaffung von Notstandsgesetzen und -gerichten, die Einstellung der Praxis der Folter, die Reform der mit der Gedankenfreiheit und dem Recht der freien Meinungsäußerung unvereinbaren Gesetze der arabischen Länder und die vollständige Herstellung und praktische Verwirklichung des Rechtsstaats.

### **3. Schutzbedürftigkeit der Menschen außerhalb des Blickfeldes**

Die persönliche Sicherheit der Bürger arabischer Länder wird durch Rechtslücken beeinträchtigt, von Institutionen mit Zwangscharakter beaufsichtigt und reguliert und mit dem Verlust von Freiheiten erkaufte. Aber für einige Gruppen von Menschen am Rande der Gesellschaft – missbrauchte und unterworfenen Frauen, die Opfer von Menschenhandel, Kindersoldaten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene – besteht überhaupt keine persönliche Sicherheit.

#### **Gewalt gegen Frauen**

Viele arabische Frauen unterliegen noch immer den Zwängen patriarchalischer Familienverhältnisse, legalisierter Diskriminierung, sozialer Unterordnung und tief verwurzelter männlicher Dominanz. Da Frauen im Entscheidungsprozess innerhalb der Familie einen niederen Rang einnehmen, sind sie fortlaufend Formen familiärer und institutionalisierter Gewalt ausgesetzt. Wie zahlreiche Frauen in anderen Regionen erleben auch arabische Frauen direkte wie indirekte Gewalt. In der ersten Kategorie erleiden sie tätliche Angriffe, die von Schlägen bis zu Vergewaltigung und Mord reichen. In der zweiten Kategorie werden sie Opfer kultureller und sozialer Praktiken, die ihnen körperliche Schäden zufügen, etwa die Verstümmelung weiblicher Genitalien und

*Für einige Gruppen von Menschen am Rande der Gesellschaft besteht keine persönliche Sicherheit*

die Kinderehe. Obwohl einige Staaten die Genitalverstümmelung verboten haben, ist sie in vielen Ländern nach wie vor weit verbreitet, da sie von traditionellen Überzeugungen begünstigt wird. Zudem treten einflussreiche Personen im Verbund mit konservativen politischen oder gesellschaftlichen Kräften als Fürsprecher dieser Praxis auf.

In den arabischen Ländern gibt es bislang keine Gesetze, die Eheschließungen mit Kindern vor dem Erreichen der Volljährigkeit mit 18 Jahren verbieten. Aus Studien geht jedoch hervor, dass Frühverheiratungen und Teenager-Schwangerschaften die Gesundheit von Müttern und Kindern gefährden und Frauen einem stärkeren Gewaltisiko aussetzen. Frühverheiratungen führen häufig zu Scheidung, Zusammenbruch der Familie und mangelhafter Kindererziehung. Sie begünstigen in der Regel eine frühe Mutterschaft und eine hohe Fruchtbarkeit, die ausgeprägte Gesundheitsrisiken für sehr junge Mütter und ihre Kinder mit sich bringen. Trotz des Rückgangs der Frühverheiratungen in der arabischen Welt ist die Zahl der im Teenageralter verheirateten Mädchen in einigen Ländern nach wie vor erheblich. Nach Schätzungen des UNICEF auf der Basis der zuletzt verfügbaren Daten für den Zeitraum 1987-2006 betrug der Anteil der Frauen im Alter von 20-24 Jahren, die vor Erreichen des 18. Lebensjahrs verheiratet waren, in Somalia 45 Prozent, im Jemen und Mauretanien 37 Prozent, in den Komoren 30 Prozent und im Sudan 27 Prozent. Für Tunesien betrug dieser Wert 10 Prozent, für Dschibuti 5 Prozent und für Algerien 2 Prozent.

Die weit verbreitete Gewalt gegen Frauen in arabischen Gesellschaften ist schwer messbar. Das Thema ist ein Tabu in einer männlich orientierten Kultur, die davor die Augen verschließt. Ein Großteil der Gewalt wird hinter verschlossenen Türen an Ehefrauen, Schwestern und Müttern verübt, und viele Straftaten werden nicht gemeldet. Verschärft wird das Problem durch die Ehegesetze, die die Vormundschaftsrechte des Ehemanns über seine Frau in den meisten Fällen bekräftigen. Die Verankerung der Vorherrschaft des Mannes in der Familie gipfelt in den Personenstandsgesetzen, die den meisten Frauen in den arabischen Ländern das Recht verwehren, die Scheidung zu beantragen

oder sich der Mehrehe zu widersetzen. Einige Schritte zur Reform der Personenstandsgesetze wurden insbesondere in den Maghreb-Ländern bereits unternommen, und weitere sind erforderlich.

In mehreren arabischen Gesellschaften ist die berüchtigtste Form der Gewalt gegen Frauen das sogenannte Ehrenverbrechen. Auch bei dieser Praxis ist die Prävalenz aufgrund der hohen Dunkelziffer schwer messbar; es ist jedoch bekannt, dass sie weiter Anwendung findet. Die Frauen werden zum Teil schwer bestraft, sogar mit dem Tod, insbesondere wenn die verbotene Handlung zu einer Schwangerschaft führt. In einigen arabischen Ländern erfahren die Urheber solcher Verbrechen Unterstützung durch Gesetze, die ein verringertes Strafmaß vorsehen.

Vergewaltigung gilt als eine Form der Gewalt gegen Frauen, die häufiger auftritt, als es die Zahl der polizeilich gemeldeten oder von der Presse berichteten Fälle vermuten lässt. In den arabischen Ländern, in denen Gesetze zum Thema Vergewaltigung entweder mehrdeutig oder aktiv zum Nachteil von Frauen abgefasst sind und in denen eine Allianz aus Familie und Gesellschaft Vergewaltigungen leugnet, das Bild der Jungfräulichkeit bewahrt und das Verbrechen herunterspielt, gelangen nur wenige Fälle vor die Gerichte. Somit besteht eine der gewaltsamsten, eingreifendsten und traumatischsten Bedrohungen für die persönliche Sicherheit von Frauen weiter, während die Gesellschaft wegsieht.

In Kriegszeiten begangene Übergriffe auf Frauen finden in einem Umfeld statt, das von Gesetzlosigkeit, Vertreibung und bewaffneten Auseinandersetzungen geprägt ist – wie etwa in Irak, Sudan (Darfur) und Somalia – und in dem die Geschlechterrollen polarisiert werden. An diesen Konfliktschauplätzen kompensieren Männer ihre eigene Unsicherheit und den Verlust der Dominanz oft mit verstärkter Aggression gegen Frauen. Im Juni 2008 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einstimmig die Resolution 1820, in der er verlangte, „dass alle Parteien bewaffneter Konflikte alle sexuellen Gewalthandlungen gegen Zivilpersonen umgehend und vollständig [...] einstellen“. In der Resolution wurde festgestellt, dass der Einsatz sexueller Gewalt als „Kriegstaktik“ insbesondere gegen Frauen und Mädchen gerichtet ist.

*Die Verbreitung von Gewalt gegen Frauen in arabischen Gesellschaften ist schwer messbar*

*Die arabischen Länder sind Schauplatz der am längsten bestehenden Flüchtlingsfrage der Welt ebenso wie ihres jüngsten derartigen Problems*

### ***Menschenhandel***

Der Menschenhandel ist ein transnationales Milliardengeschäft, das sich in allen arabischen Ländern ausbreitet. Dieses illegale Geschäft weist in der Region bestimmte typische Merkmale auf. Eines davon ist, dass die arabischen Staaten verschiedene und mitunter mehrere Rollen spielen. Sie können Ziel-, Transit- oder Herkunftsland für den Menschenhandel sein. Als Zielland nehmen sie vom Menschenhandel Betroffene aus verschiedenen Regionen der Welt auf: Südostasien, Südasien, Osteuropa, Kleinasien, Zentralasien und Afrika südlich der Sahara.

Für Männer hat der Menschenhandel Zwangsarbeit unter entwürdigenden Bedingungen und unter Missachtung von Arbeitnehmerrechten zur Folge. Für Frauen bedeutet er in der Regel eine Tätigkeit in privaten Haushalten, die oft von Sklaverei nicht zu unterscheiden ist, oder sexuelle Ausbeutung und für Kinder die Beschäftigung als Bettler, Straßenhändler oder Kameljockey, oder sexueller Missbrauch. Alle diese Opfer sind durch die Fesseln des Menschenhandels zu einem von ständiger tiefer Unsicherheit bestimmten Leben verurteilt.

Kinder sind eine leichte Beute für Praktiken mit katastrophalen Auswirkungen auf ihre Sicherheit. Diese Praktiken beschneiden nicht nur ihre Freiheit, sondern setzen sie der Gefahr schwerster Schäden aus, die von psychischer Verkümmern über körperliche Verletzung bis zum Tod reichen. Die grausamste derartige Praxis ist die Rekrutierung von Kindern für Kriege. In den arabischen Ländern gibt es zwei verschiedene Formen der Einbeziehung von Kindern in militärische Aktivitäten: Zum einen im Sudan und in Somalia, wo zahlreiche Fälle der Rekrutierung von Kindersoldaten gemeldet werden, zum anderen in den übrigen Konfliktgebieten der Region – im besetzten palästinensischen Gebiet und in Irak –, wo Kinder freiwillig oder erzwungenermaßen eine unterstützende Rolle spielen, gleichzeitig aber unverhältnismäßig stark unter den bewaffneten Konflikten leiden.

### ***Die Not der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen***

Die arabischen Länder sind Schauplatz der am längsten bestehenden Flüchtlingsfrage der Welt, der Frage der Palästinenser,

ebenso wie ihres jüngsten derartigen Problems, der Lage in Darfur. Durch Umstände gravierender Unsicherheit – im besten Fall Verlust der Arbeit und des Einkommens und im schlimmsten Fall ein Leben als Spielball von Besatzungsarmeen oder rivalisierenden Milizen – zur Flucht getrieben, leben Flüchtlinge weiterhin in der mit ihrem Status verbundenen Unsicherheit. Sie sind den in Lagern herrschenden Bedingungen oder politischen und wirtschaftlichen Ereignissen in ihren Aufnahmeländern ausgeliefert, die sich auch plötzlich gegen sie kehren könnten. Die Flüchtlingserfahrung endet vielleicht nie, denn ein Mensch kann als Flüchtling sterben und diesen Status an die nächste Generation weitergeben.

Auch wenn Statistiken über Flüchtlinge oft schwer nachprüfbar sind, wird ihre Zahl in den arabischen Ländern anhand der vom Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und vom Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) erfassten Flüchtlinge auf 7,5 Millionen im Jahr 2008 geschätzt, was einem Anteil von 46,8 Prozent der weltweit 16 Millionen Flüchtlinge entspricht, die das UNHCR und das UNRWA für diesen Zeitraum zählten. Die größte Zahl dieser Flüchtlinge, in der Mehrzahl Palästinenser und Iraker, findet sich in Jordanien, Syrien und dem besetzten palästinensischen Gebiet.

Binnenvertriebene sind geografisch stärker über die Region verteilt als Flüchtlinge und gegenüber diesen mit einer geschätzten Gesamtzahl von 9,8 Millionen in der Mehrzahl. Die meisten Binnenvertriebenen finden sich in sechs arabischen Staaten: Sudan, Irak, Somalia, Libanon, Syrien und Jemen. Allein im Sudan beträgt ihre Zahl bis zu 5,8 Millionen. Binnenvertriebene sind in vielerlei Hinsicht von denselben Unsicherheitsfaktoren betroffen wie Flüchtlinge: Verlust der Existenzgrundlagen, des Status, der Familie, der Wurzeln und mitunter sogar des Lebens.

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der Staat und die Gesellschaft das, was sie nicht sehen, nicht schützen können. Der Abbau der Unsicherheit der schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen in der Region beginnt mit der Anerkennung, dass und in welchem Ausmaß sie Ungerechtigkeiten erleiden, und der politischen,

*Der Abbau der Unsicherheit schutzbedürftiger Gruppen beginnt mit der Anerkennung der Ungerechtigkeiten, die sie erleiden*

gesellschaftlichen und entwicklungsbezogenen Ursachen ihrer Ausgrenzung.

#### **4. Unstetes Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und anhaltende Armut**

Der legendäre Ölreichtum der arabischen Länder zeichnet ein irreführendes Bild ihrer wirtschaftlichen Lage, das die Strukturschwächen vieler arabischer Volkswirtschaften und die dadurch ausgelöste Unsicherheit der Länder und ihrer Bürger verschleiert. In dem Bericht wird die wirtschaftliche Sicherheit ausgehend von den Dimensionen erörtert, die ursprünglich in dem der menschlichen Sicherheit gewidmeten UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 1994 aufgezeigt wurden: reales Pro-Kopf-Einkommen und seine Wachstumsmuster, Beschäftigungsmöglichkeiten, Armut und Sozialschutz. Er unterstreicht den schwankenden Verlauf des auf Erdöl beruhenden Wachstums in den arabischen Ländern, die Anfälligkeit des damit verbundenen Wirtschaftsmodells und veränderliche Trends bei den von erdölproduzierenden Ländern ausgehenden intraregionalen Übertragungseffekten. Ferner werden Politiklücken aufgezeigt, die für die wirtschaftliche Sicherheit von Millionen von Menschen Folgen haben: akute Arbeitslosigkeit und anhaltende Einkommensarmut.

##### ***Wirtschaftliche Verwundbarkeit***

Ein klares Indiz für die Anfälligkeit des Wirtschaftswachstums der arabischen Länder ist seine starke Unbeständigkeit. Infolge ihrer Abhängigkeit von unberechenbaren Erdölmärkten ist und bleibt die wirtschaftliche Sicherheit der Region exogenen Trends unterworfen. Die stürmischen Auf- und Abwärtsbewegungen in den arabischen Ländern, die vom hohen Wachstum in den 1970er Jahren über eine wirtschaftliche Stagnation während der 1980er Jahre zurück zu außergewöhnlichem Wachstum Anfang der 2000er Jahre verliefen, sind unmittelbarer Ausdruck der Turbulenzen des Ölmarkts. Drastische Rückgänge der Erdöleinnahmen in den 1980er Jahren hatten erhebliche Auswirkungen auf die erdölproduzierenden Länder (so sank etwa in Saudi-Arabien das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 1981 und 1987 zu laufenden Preisen um

die Hälfte). Eine Reihe anderer Länder verzeichnete ein negatives Wirtschaftswachstum. Am stärksten betroffen war Kuwait, wo das BIP 1981 und 1982 um etwa 18 Prozent sank. Die Erschütterungen erfassten auch die erdölarmer arabischen Volkswirtschaften, deren Einnahmen aus Geldtransfers wegbrachen. Sowohl in Jordanien als auch in Jemen war das Wachstum in einigen Jahren negativ.

Nach 1980 gab es in der Region nahezu zweieinhalb Jahrzehnte lang fast kein Wirtschaftswachstum. Angaben der Weltbank zufolge stieg in den arabischen Ländern das reale BIP pro Kopf in den 24 Jahren zwischen 1980 und 2004 um insgesamt nur 6,4 Prozent (das heißt um weniger als 0,5 Prozent pro Jahr).

Da das Wachstum der arabischen Volkswirtschaften vom Erdöl getragen wird, sind ihre strukturellen Grundlagen nur schwach entwickelt. Viele arabische Länder vollziehen derzeit einen Übergang zu stärker importorientierten und dienstleistungsbasierten Volkswirtschaften. In den meisten arabischen Ländern befinden sich die angebotenen Dienstleistungsarten am unteren Ende der Wertschöpfungskette, tragen wenig zum lokalen Wissensaufbau bei und bringen die Länder dauerhaft in eine untergeordnete Position auf den Weltmärkten. Dieser Trend hat sich zu Lasten der Landwirtschaft, des verarbeitenden Gewerbes und der Industrieproduktion der arabischen Länder verstärkt. Die strukturelle Schwäche der arabischen Volkswirtschaften als Folge eines auf Erdöl beruhenden Wachstums findet ihren Niederschlag darin, dass der Anteil der Nicht-Erdöl-Produktionssektoren (Landwirtschaft und verarbeitendes Gewerbe) am BIP in allen arabischen Ländern außer in den Ländern mit hohem Einkommen markant zurückgegangen ist. Insgesamt waren die arabischen Länder 2007 weniger industrialisiert als 1970, fast vier Jahrzehnte zuvor.

In der jüngsten Wohlstandsphase der Region hat die Fluktuation der Wachstumsraten in sämtlichen Ländergruppen etwas nachgelassen. Diese Entwicklung ist zwar beruhigend, bietet jedoch keinen Grund zur Selbstzufriedenheit, da der derzeitige Verfall der Ölpreise unweigerlich die Wachstumsaussichten zunichte machen und abermals Unbeständigkeit hervorrufen wird.

*Der legendäre Ölreichtum der arabischen Länder zeichnet ein irreführendes Bild ihrer wirtschaftlichen Lage*

*Insgesamt waren die arabischen Länder 2007 weniger industrialisiert als 1970*

*Die arabischen Länder  
werden bis 2020  
etwa 51 Millionen  
neue Arbeitsplätze  
benötigen*

Die arabischen erdölproduzierenden Länder haben sich dafür entschieden, einen Großteil ihrer jüngsten Gewinne in Auslandsinvestitionen, Währungsreserven und Ölstabilisierungsfonds zu überführen und Schulden abzuführen. Darüber hinaus haben sie größere Inlandsinvestitionen in den Bereichen Immobilien, Baugewerbe, Ölraffination, Verkehrs- und Kommunikationswesen und soziale Dienste getätigt. Damit weichen sie deutlich von früheren Mustern ab, deren Schwerpunkt auf Importen und Konsum lag. Einige arabische erdöllexportierende Länder sind nunmehr auch in der Lage, umfangreiche Einkommensströme in die Finanzierung ihrer Streit- und Sicherheitskräfte zu leiten.

Aufgrund ihrer neuen Investitionsmuster sind die Länder des Golf-Kooperationsrats allerdings auch anfälliger als früher für Abschwünge der Weltwirtschaft, deren jüngste Flaute ihr kapitalintensives Wachstumsmodell vor gravierende Herausforderungen stellt. Neue Erschütterungen der arabischen Länder werden mit der gegenwärtigen weltweiten Rezession in Verbindung gebracht. Alle bedeutenden Ölproduzenten verfügen über beträchtliche Beteiligungen in den USA und anderen Ländern, und sie sind nicht in der Lage, ihre Volkswirtschaften von der sich ausbreitenden internationalen Krise abzukoppeln. Ein länger anhaltender Rückgang der Investitionsfinanzierung und der Überweisungen aus Ländern des Golf-Kooperationsrats hätte erhebliche Dominoeffekte für die übrige arabische Welt.

Die anderen arabischen Länder haben von dem kurzlebigen dritten Aufschwung möglicherweise weniger als von seinen beiden Vorläufern profitiert. Obwohl der Ölreichtum nach wie vor auch den Nachbarländern zugutekommt und mehrere wohlhabende Länder in der Folge des 11. September 2001 eine Reihe von Auslandsinvestitionen in regionale Märkte umgelenkt haben, fließen die intraregionalen Ströme spärlicher und mit geringerer Wirkung als in der Vergangenheit. Erstens werden diese Ströme durch die Bevölkerungszuwächse in erdölarmeren Ländern zum großen Teil kompensiert. Zweitens gehen die von Arbeitnehmern geleisteten Geldtransfers aus den Ölstaaten infolge der Praxis, ausländische durch einheimische Arbeitskräfte zu ersetzen, zurück, und drittens entstehen erdölarmeren

Ländern höhere Energiekosten durch steigende Rechnungen für Ölimporte und teure Treibstoffsubventionen.

### ***Das Gespenst der Arbeitslosigkeit***

Arbeitslosigkeit ist in den meisten arabischen Ländern eine bedeutende Quelle wirtschaftlicher Unsicherheit. Daten der Arabischen Arbeitsorganisation (ALO) zeigen, dass die Arbeitslosenquote der arabischen Länder 2005 im Durchschnitt etwa 14,4 Prozent betrug, während der Wert für die Welt insgesamt bei 6,3 Prozent lag. Die gewichtete durchschnittliche Wachstumsrate der Arbeitslosigkeit in den arabischen Ländern (auf der Basis der Arbeitslosenzahlen von 2005) belief sich auf etwa 1,8 Prozent jährlich. Während die Arbeitslosenquoten der einzelnen Länder beträchtlich variieren – von etwa 2 Prozent in Katar und Kuwait bis zu etwa 22 Prozent in Mauretanien –, stellt die Jugendarbeitslosigkeit ein ernstes Problem dar, das vielen arabischen Ländern gemeinsam ist.

Die für die Arbeitslosigkeit verzeichneten Trends machen in Verbindung mit den Wachstumsraten der Bevölkerung deutlich, dass die arabischen Länder bis 2020 etwa 51 Millionen neue Arbeitsplätze benötigen. Die meisten dieser Stellen werden erforderlich sein, um junge Einsteiger in den Arbeitsmarkt aufzunehmen, die sonst einer leeren Zukunft entgegensehen. Nach Schätzungen der ALO für 2005/2006 reicht die Jugendarbeitslosenquote in der Region von einem Höchstwert von etwa 46 Prozent in Algerien bis zu einem Tiefstwert von 6,3 Prozent in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Mit Ausnahme dieses Landes sind alle arabischen Länder mit hohem Einkommen von zweistelligen Jugendarbeitslosenquoten betroffen. Relativ hohe Jugendarbeitslosenquoten werden auch für die arabischen Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen verzeichnet. Insgesamt beträgt die Jugendarbeitslosenquote in den arabischen Ländern nahezu das Doppelte des Wertes weltweit.

Arbeitslosigkeit hat häufig auch ein weibliches Gesicht. Die Arbeitslosenquoten für arabische Frauen sind höher als für arabische Männer und zählen zu den höchsten der Welt. Diese Tatsache ist mehr als nur ein Ausdruck des Unvermögens der arabischen Volkswirtschaften,

Arbeitsplätze in ausreichender Zahl zu schaffen; sie deutet auch auf fest verankerte gesellschaftliche Vorurteile gegenüber Frauen hin.

Für die stark nach unten weisenden Beschäftigungstrends in der Region sind in erster Linie drei Faktoren verantwortlich: erstens die durch Strukturreformen bedingte Schrumpfung des großen öffentlichen Sektors, der mehr als ein Drittel der arbeitenden Bevölkerung beschäftigt, zweitens der beschränkte Umfang, die gebremste Leistungsfähigkeit und die schwache arbeitsplatzschaffende Kapazität des privaten Sektors, der die Flaute nicht aufgefangen hat, und drittens die Qualität und Art der allgemein angebotenen Bildung, bei der nicht genügend Wert auf die nachgefragten fachlichen oder beruflichen Kompetenzen gelegt wird.

Die arabischen Länder werden sich darauf konzentrieren müssen, die Bildung zu modernisieren, um Kompetenzlücken zu schließen, auf Arbeitsmarktsignale zu reagieren und wissensbasierte Fähigkeiten zu fördern, die den Möglichkeiten in der globalen wie auch der regionalen Wirtschaft entsprechen. Es wird erforderlich sein, nationale Ersparnisse effizient in umfangreiche Investitionen zur Ausweitung des Gesundheits-, Wohnungs- und Arbeitsmarkts zu überführen, um den Bedürfnissen dieser jungen Arbeitskräfte nachzukommen und ihnen die Mittel zur Steigerung der Produktivität zur Verfügung zu stellen. Besondere Anstrengungen sind geboten, um gesellschaftlich verwurzelte Schranken für den Zugang von Frauen zu hochproduktiven Arbeitsplätzen abzubauen. Bei vielen dieser politischen Kursänderungen sind öffentlich-private Partnerschaften am besten geeignet, Ressourcen zu mobilisieren, Kompetenzen zu vermitteln und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

### ***Armutbedingter Nachholbedarf***

Armutbezogene wirtschaftliche Unsicherheit behandelt der Bericht unter zwei Gesichtspunkten: Einkommensarmut (gemessen am Genuss von Gütern und Dienstleistungen, dargestellt als reale Konsumausgaben pro Kopf), und menschliche Armut (gemessen am Einkommen sowie an anderen, für Menschen bedeutsamen Dimensionen des Lebens, wie etwa Bildung, Gesundheit und politische Freiheit). Bei der Analyse der Einkommensarmut

werden sowohl die bei zwei Dollar pro Tag angesetzte internationale Armutsschwelle als auch nationale Armutsschwellen berücksichtigt.

Im Allgemeinen geht man davon aus, dass in den arabischen Ländern eine relativ niedrige Einkommensarmut besteht. 2005 lebten etwa 20,3 Prozent der arabischen Bevölkerung unterhalb der internationalen Armutsschwelle von zwei Dollar pro Tag. Grundlage dieser Schätzung sind sieben arabische Mittel- und Niedrigeinkommensgruppen, deren Bevölkerung etwa 63 Prozent der Gesamtbevölkerung derjenigen arabischen Länder ausmacht, die sich nicht im Konfliktzustand befinden. Aus der Anwendung des internationalen Schwellenwerts ergibt sich, dass 2005 etwa 34,6 Millionen Araber in extremer Armut lebten.

Allerdings mag die Zwei-Dollar-Schwelle nicht die aufschlussreichste Metrik zur Betrachtung der Armut in den arabischen Ländern sein. Setzt man die höhere, nationale Armutsschwelle an, dann zeigt sich, dass die Gesamt-Armutsrate eine Spannbreite mit einem niedrigen Wert von 28,6-30 Prozent (Libanon und Syrien) und einem hohen Wert von 59,5 Prozent (Jemen) hat, wobei der Wert für Ägypten bei etwa 41 Prozent liegt. Der Bericht extrapoliert aus einer repräsentativen Auswahl von Ländern, in denen etwa 65 Prozent der Bevölkerung der Region leben, und rechnet hoch, dass die Gesamt-Armutsquote unter Anwendung der höheren Armutsschwelle bei 39,9 Prozent liegt und dass die geschätzte Zahl der Araber, die in Armut leben, bis zu 65 Millionen betragen könnte.

Extreme Armut ist besonders akut in den arabischen Ländern mit niedrigem Einkommen, in denen etwa 36,2 Prozent der Bevölkerung in extremer Armut leben. Wie nicht anders zu erwarten, ist Einkommensarmut und die damit verbundene Unsicherheit insbesondere unter der Landbevölkerung verbreitet.

Eine weitere Lupe, durch die sich Verarmung analysieren lässt, ist die der menschlichen Armut. Menschliche Armut beinhaltet die Vorenthaltung von Fähigkeiten und Chancen und wird mit Hilfe des Index der menschlichen Armut (Human Poverty Index – HPI), einem aus drei Indikatoren (a. Lebenserwartung, b. Bildung und c. Lebensstandard)

*Den Hochrechnungen des Berichts zufolge leben schätzungsweise bis zu 65 Millionen Araber in Armut*

*Extreme Armut ist in den arabischen Ländern mit niedrigem Einkommen besonders akut*

Wohlstandsunterschiede  
haben sich stärker  
vergrößert, als  
Einkommen  
zurückgegangen ist

zusammengesetzten Index, messbar gemacht. Die Anwendung dieses Index ergibt, dass arabische Länder mit niedrigem Einkommen das höchste Armutsvorkommen in der Region aufweisen, mit einem durchschnittlichen HPI-Wert von 35 Prozent gegenüber durchschnittlichen 12 Prozent in den Hocheinkommensländern. Anhand dieser Metrik lässt sich erkennen, dass Gesundheit, Bildung und Lebensstandards durch Unsicherheit untergraben werden, was in Frage stellt, inwieweit der Staat wirksam in der Lage ist, die Grundbedürfnisse des Lebens zu decken und Zugang zur Grundbedürfnisdeckung zu ermöglichen. Die menschliche Armut wirkt sich insbesondere auf den Grundschulbesuch von Kindern und den Umfang ihrer Teilnahme an weiterführenden Bildungswegen aus. Niedrige Schulabschlussquoten zementieren die Unsicherheit der Armen.

Zu den arabischen Ländern mit einem HPI-Wert von mindestens 30 Prozent zählen drei Niedrigeinkommensländer und ein Land im unteren Bereich mittlerer Einkommen: Sudan (mit einem HPI-Wert von 34,3 Prozent), Jemen (36,6 Prozent), Mauretanien (35,9 Prozent) und Marokko (31,8 Prozent). Fast alle diese Länder verzeichnen erhebliche Unsicherheit (das heißt einen Wert von mehr als 30 Prozent) für den Teilindex Bildung, ausgedrückt durch die Analphabetenquote bei Erwachsenen. In Mauretanien, Sudan und Jemen besteht außerdem beträchtliche Unsicherheit aufgrund mangelnden Zugangs zu sauberem Wasser und aufgrund von Defiziten bei der Kinderernährung.

Die Muster  
wirtschaftlicher  
Unsicherheit sind  
das Ergebnis  
verschiedener  
Politikdefizite

Trotz eines moderaten Einkommensgefälles kam es in den meisten arabischen Ländern in den letzten beiden Jahrzehnten verstärkt zu sozialer Ausgrenzung. Anzeichen deuten ferner darauf hin, dass Wohlstandsunterschiede viel ausgeprägter geworden sind als etwa der Einkommensrückgang. In vielen arabischen Ländern besteht eine auffällige Besitzkonzentration von Grund und Boden und Vermögenswerten, was bei den nichtbesitzenden Gruppen selbst bei gleichbleibender absoluter Armut ein Gefühl der Ausgrenzung verursacht.

Die in dem Bericht dargestellten Muster wirtschaftlicher Unsicherheit sind das Ergebnis verschiedener Politikdefizite. Erstens ist die erhöhte strukturelle Anfälligkeit arabischer Volkswirtschaften eine offensichtliche Folge fortgesetzten

Vertrauens auf unbeständiges, von Erdöl getragenes Wachstum. Das wirtschaftliche Wachstum selbst ist vielfach unstet und gering. Demzufolge sind die Produktionssektoren, insbesondere das verarbeitende Gewerbe, leistungsschwach und konkurrenzunfähig. Zweitens hat dieses Wachstumsmodell nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt mit sich gebracht, und die arabischen Länder leiden nun unter den höchsten Arbeitslosenquoten der Welt. Drittens liegt die Gesamtarmut, definiert als Anteil der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsschwelle, bedeutend über der niedrig angesetzten Schätzung, die aus der Anwendung der internationalen Armutsgrenze von zwei Dollar pro Tag resultiert. Armut ist in den arabischen Ländern daher ein stärker ausgeprägtes Phänomen als gemeinhin angenommen.

## 5. Hunger, Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit

Trotz ihres Ressourcenreichtums und des im Vergleich zu anderen Regionen geringen Vorkommens von Hunger erleben die arabischen Länder einen Anstieg von Hunger und Mangelernährung bei ihrer Bevölkerung. Obgleich sich Prävalenzraten und absolute Zahlen in den einzelnen Ländern recht signifikant unterscheiden, *bleibt die Region als Ganze hinter dem Hungerreduzierungsziel der Millenniums-Entwicklungsziele zurück*. Aus der Vergangenheit verbleibende Überhänge von Hunger und Mangelernährung schreiben sich außerdem fort.

Der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) zufolge ist das Verhältnis der unterernährten Menschen zur Gesamtbevölkerung in den arabischen Ländern für eine Entwicklungsregion niedrig. Die arabischen Länder werden in dieser Hinsicht nur von den Transformationsländern in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion übertroffen. *Dennoch bilden sie eine von zwei Weltregionen (die andere ist Afrika südlich der Sahara), in denen die Zahl der Unterernährten seit Anfang der 1990er Jahre gestiegen ist*, und zwar von etwa 19,8 Millionen in den Jahren 1990-1992 auf 25,5 Millionen in den Jahren 2002-2004.

Zwischen den einzelnen arabischen Ländern bestehen erhebliche Unterschiede,



was die Hungerbekämpfung angeht. Die Länder, die zwischen 1990 und 2004 die Prävalenz der Unterernährung bei sich am erfolgreichsten gesenkt haben, sind Dschibuti, Kuwait und Mauretanien. Auch der Sudan hat Fortschritte gemacht, wenngleich Hunger hier noch immer erschreckend häufig ist. Umgekehrt verzeichneten Saudi-Arabien, Ägypten, Libanon, Jordanien, Marokko und Jemen in Bezug auf Unterernährung sowohl höhere absolute Zahlen als auch Prävalenzwerte, wohingegen Syrien und Algerien bei gleichbleibenden Gesamtzahlen eine geringfügig niedrigere Prävalenz erzielten.

Als unmittelbare Ursache für den Hunger in der Region ist die unzulängliche tägliche Nährstoffaufnahme anzuführen, für die wiederum die begrenzte Versorgung mit verschiedenen Nahrungsmitteln und die dadurch bedingte unausgewogene Ernährung verantwortlich sind. Die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln hängt wiederum mit den Marktkräften Angebot – geprägt durch Faktoren wie landwirtschaftliche Produktion, Zugang zu globalen Märkten, Wachstum der Nahrungsmittelindustrien und Umfang der Auslandshilfe – und Nachfrage zusammen, die vor allem an die Höhe der Pro-Kopf-Einkommen gebunden ist. Was die lokale Nahrungsmittelerzeugung angeht, so haben einige arabische Länder die weltweit niedrigsten Getreideerträge; zudem ging die Erzeugung zwischen 1990 und 2005 in sieben Ländern zurück. Der Bericht stellt dar, dass arabische Länder im Ganzen bessere Selbstversorger bei Grundnahrungsmitteln sind, die von den Wohlhabenden bevorzugt werden (Fleisch, Fisch und Gemüse), als bei jenen, die eher von den Armen verzehrt werden (Getreide, Fette und Zucker).

In Anbetracht dessen, dass Mangelernährung in manchen arabischen Ländern sowohl absolut wie auch relativ im Steigen begriffen ist, erscheint es paradox, dass gleichzeitig auch Fettleibigkeit ein zunehmendes Gesundheitsrisiko in der Region darstellt. Tatsächlich wird beides durch falsche Ernährung verursacht. Fettleibigkeit und Übergewicht sind in den arabischen Ländern bei Frauen weiter verbreitet als bei Männern, anders etwa als in den Vereinigten Staaten, wo überwiegend Männer von diesem Problem betroffen sind. In der Region wird Fettleibigkeit im

Allgemeinen auf den überhöhten Genuss von fettreichen Nahrungsmitteln zusammen mit Bewegungsmangel zurückgeführt. Dies mag zum Teil erklären, warum sie bei arabischen Frauen vorherrscht, die häufig durch Sitten und Gebräuche davon abgehalten werden, Sport zu treiben oder sich anderweitig körperlich zu bewegen. Fettleibigkeit fördert nicht übertragbare chronische Erkrankungen wie Diabetes, Bluthochdruck, koronare Herzkrankheiten, degenerative Gelenkerkrankungen, psychologische Erkrankungen und bestimmte Krebsarten. Die Häufigkeit dieser Leiden nimmt in den arabischen Ländern stetig zu.

Die wichtigsten indirekten Ursachen des Hungers in der Region sind Armut, fremde Besatzung und interne Konflikte sowie wirtschaftspolitische Maßnahmen im Umgang mit der Globalisierung. Wie der Bericht zeigt, geht Armut trotz des häufigen Nebeneinanderbestehens von Armut und Mangelernährung in den arabischen Ländern nicht unbedingt mit Unterernährung einher, wenn die Konsumgewohnheiten der Armen eher zu preiswerten, aber nährstoffreichen Nahrungsmitteln tendieren und diese Nahrungsmittel dank gezielter Regierungsprogramme problemlos verfügbar sind. Wird jedoch umgekehrt die Nahrungsmittelversorgung wie in Irak, dem besetzten palästinensischen Gebiet, Somalia und Sudan durch Konfliktverhältnisse unterbrochen, ist ein hohes Maß an Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit die Folge.

Der Zugang zu Nahrungsmitteln wird stark durch die staatliche Wirtschaftspolitik und Offenheit gegenüber dem Weltmarkt beeinflusst. Eine Maßnahme ist die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln, um sie für die Öffentlichkeit erschwinglicher zu machen; eine andere ist die Aufhebung solcher Subventionen. Die meisten arabischen Regierungen haben sich als Teil eines Gesellschaftsvertrags eine Nahrungsmittelversorgungspolitik zu eigen gemacht, die als Gegenleistung für die Loyalität der Bevölkerung die Grundbedürfnisdeckung durch den Staat vorsieht. Durch die von den Regierungen seit den achtziger Jahren eingeführte wirtschaftliche und marktbezogene Deregulierungspolitik indessen werden die einheimischen Nahrungsmittelpreise anfällig für Schwankungen der Weltmarktpreise.

*Die niedrige Selbstversorgungsrate der Region mit Hauptnahrungsmitteln ist eines ihrer schwerwiegendsten Entwicklungsdefizite*

Ebenso wie andere leiden auch die arabischen Länder in letzter Zeit unter den aus verschiedensten Gründen sprunghaft ansteigenden Nahrungsmittelpreisen. Zu den Ursachen zählen die Klimaänderungen, welche die Produktion in den Getreide exportierenden Ländern beeinträchtigen, die weitreichende Erschöpfung der Getreidevorräte und der steigende Verbrauch von Fleisch und Molkereierzeugnissen in den aufstrebenden Volkswirtschaften, insbesondere in China. Eine weitere wesentliche Ursache ist die als Reaktion auf steigende Ölpreise und Beförderungskosten wachsende Nachfrage nach Biokraftstoffen aus Getreide in den Vereinigten Staaten und Europa. Der Bericht stellt die Art und Weise, wie die arabische Wirtschaftspolitik mit diesen Belastungen umgegangen ist, dem relativ erfolgreichen Vorgehen solcher Länder wie Brasilien und Mexiko gegenüber, die sowohl eine liberale Wirtschaftspolitik verfolgt als auch eine Mindest-Nahrungsmittelversorgung für die Armen gewährleistet haben.

Der Bericht setzt sich damit auseinander, inwieweit sich in den arabischen Ländern Nahrungsmittelsouveränität und Ernährungssicherheit erzielen lassen. Er gelangt zu dem Schluss, dass es gilt, Ernährungssicherheit anzustreben, nicht im Sinne absoluter Souveränität bei der Nahrungsmittelerzeugung, ein in Anbetracht der Wasserknappheit in der Region nicht erreichbares Ziel, sondern eher im Sinne der ausreichenden Versorgung aller Mitglieder der Gesellschaft mit lebenswichtigen Gütern. In dieser Hinsicht stellt die niedrige Selbstversorgungsrate der Region mit Hauptnahrungsmitteln eines ihrer schwerwiegendsten Entwicklungsdefizite dar.

## **6. Probleme der Gesundheitssicherheit**

Gesundheit ist sowohl ein Kernziel der menschlichen Sicherheit, das durch nicht gesundheitsbezogene Faktoren beeinflusst wird, als auch eine instrumentelle Fähigkeit mit beträchtlichen Auswirkungen auf andere Teilbereiche der menschlichen Sicherheit. In den vergangenen 40 Jahren haben die arabischen Länder bemerkenswerte Fortschritte dabei erzielt, den Tod hinauszuschieben und das Leben zu

verlängern, wie sich an einer geringeren Säuglingssterblichkeit und einer steigenden Lebenserwartung zeigt. Dennoch ist Gesundheit keineswegs für alle Bürger der arabischen Länder eine Gegebenheit, und Frauen leiden am stärksten unter Vernachlässigung und geschlechtsspezifisch nachteiligen Traditionen. Gesundheitssysteme sind häufig gelähmt durch bürokratische Ineffizienz, schlechte fachliche Fähigkeiten und Unterfinanzierung, und gesundheitliche Gefährdungen durch neue Infektionskrankheiten nehmen zu.

### **Allgemeiner Stand**

Trotz Verbesserungen im Gesundheitsbereich in der gesamten Region

- haben Araber im Allgemeinen einen schlechteren Gesundheitszustand als die Einwohner von Industrieländern;
- sind zwischen 2000 und 2005 zwar die Lebenserwartung gestiegen und die Kindersterblichkeit zurückgegangen, haben andere Gesundheitsindikatoren jedoch stagniert;
- bestehen zwischen Ländern und innerhalb von Ländern augenfällige Disparitäten;
- sind Gesundheitsdaten unzulänglich, unvollständig und oft unzuverlässig, was es schwierig macht, eine effektive Gesundheitspolitik zu entwickeln und die Bedürftigen zu erreichen;
- verschlechtert sich weiterhin aufgrund tief in der Kultur verwurzelter, schädlicher Gesundheitspraktiken der generelle Gesundheitszustand, insbesondere bei Frauen.

### **Grenzen der Gesundheitssysteme**

Die Gesundheitsversorgungssysteme in der Region werden beeinträchtigt durch:

- ein schmalspuriges biomedizinisches Modell auf der Grundlage von Krankenhaus- und kurativer Versorgung mit Schwergewicht auf der Krankheitsbehandlung;
- das Fehlen sektorübergreifender Verknüpfungen, durch die ausschlaggebende indirekte Gesundheitsdeterminanten mit in die Gleichung eingebracht würden. Arabische Gesundheitssysteme erkennen weder den Stellenwert von Faktoren wie Qualität und Umfang der Bildung, der Ermächtigung der Frau sowie sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit an.

*Gesundheit ist keineswegs für alle Bürger der arabischen Länder eine Gegebenheit*

Auch fehlt ihnen die nötige Denkweise, um Schlüsselfaktoren mit offenkundigen Auswirkungen auf Gesundheit und menschliche Sicherheit wie Geschlecht, soziale Klasse, Identität und Ethnizität zu berücksichtigen.

- Disparitäten bei der Bereitstellung und Finanzierung gesundheitlicher Versorgung;
- gewinnträchtige, mit Spitzentechnologie ausgestattete Kliniken, die kostspielige Behandlungen nach dem neuesten Stand für nur eine kleine Minderheit wohlhabender Bürger bereitstellen;
- überbeanspruchte öffentliche Gesundheitsdienste von häufig geringer Qualität.

### **Gesundheitsfinanzierung**

In finanzieller Hinsicht sehen sich die Gesundheitssysteme folgenden Herausforderungen gegenüber:

- steigenden Kosten für die Gesundheitsversorgung;
- unzulänglichen staatlichen Gesundheitsausgaben in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen;
- ineffizienten Systemen in Ländern mit hohem Einkommen, wo sich eine großzügige Finanzierung nicht positiv auf die Gesundheit auswirkt;
- zunehmende Zahlungen aus eigener Tasche für Gesundheitsleistungen, die Einzelpersonen und Familien belasten;
- einer generell nicht vorhandenen sozialen Krankenversicherung und mangelnden Arbeitgeberleistungen.

### **Neue Gefährdungen der Gesundheit**

HIV/Aids stellt eine hartnäckig fortbestehende, unmittelbare und missverständene Gefahr in der Region dar. 2007 starben in den arabischen Ländern über 31.600 Erwachsene und Kinder an Aids, zu 80 Prozent im Sudan. Zwischen 2001 und 2007 kam es zu schätzungsweise 90.500 HIV-Neuinfektionen im arabischen Raum, 50.000 davon allein im Sudan.

Nach Schätzungen der WHO und von UNAIDS lag die Zahl der Menschen mit HIV in den arabischen Ländern 2007 bei 435.000, 73,5 Prozent davon im Sudan. Eine signifikante Aussage, die sich zu Sudan machen lässt, betrifft den relativ hohen Prozentsatz HIV-positiver Frauen. Gegenüber dem Weltdurchschnitt, der 2007 bei 48 Prozent lag, waren im

Sudan 53 Prozent der Erwachsenen mit HIV Frauen. Dieser Prozentsatz lag in den übrigen arabischen Ländern im gleichen Jahr bei 30,4, ein Wert, der mit der Situation in Westeuropa vergleichbar ist. Es wird geschätzt, dass in der Region etwa 80 Prozent der Infektionen bei Frauen innerhalb der Ehe auftreten, wo viele Frauen wegen ihrer untergeordneten Stellung und schwachen Verhandlungsvermögens dem hohen Risikoverhalten ihrer Ehemänner wehrlos ausgesetzt sind.

Die vernichtende Kraft der Krankheit erklärt sich nicht nur aus der Macht des sie auslösenden Virus, sondern auch aus dem mit ihr verbundenen gesellschaftlichen Stigma. Mit dem Virus infizierte Menschen verlieren häufig ihren Lebensunterhalt, und es wird ihnen mitsamt ihren Familien in Schande der Zugang zu gesellschaftlichen Möglichkeiten und Chancen vorenthalten.

Während die Malaria in der Mehrzahl der arabischen Länder nahezu ausgerottet wurde, ist sie nach wie vor hochgradig endemisch in den am wenigsten entwickelten Ländern des arabischen Raums, wo 2005 durchschnittlich 3.313 Fälle pro 100.000 Personen gemeldet wurden. Dschibuti, Jemen, Somalia und Sudan waren für 98 Prozent der gemeldeten Fälle in der Region verantwortlich; der Sudan allein trug etwa 76 Prozent der regionalen Last. Die Verwirklichung des Millenniums-Entwicklungsziels, in der Subregion wie in der Gesamtregion die Ausbreitung von Malaria zum Stillstand zu bringen und allmählich umzukehren, hängt daher in hohem Maße von Fortschritten in Jemen, Somalia und im Sudan ab.

## **7. Besatzung und militärische Intervention**

In Situationen der Besatzung, des Konflikts und der militärischen Intervention treffen viele der in dem Bericht erörterten Bedrohungen für die menschliche Sicherheit aufeinander. In Irak, dem besetzten palästinensischen Gebiet und Somalia wurden die Grundrechte der Menschen auf Selbstbestimmung und Frieden gewaltsam zunichte gemacht. Die Menschen dort sehen Leben, Freiheit, Lebensunterhalt, Bildung, Ernährung, Gesundheit und physische Umwelt durch externe Kräfte

*HIV/Aids stellt eine hartnäckig fortbestehende, unmittelbare und missverständene Gefahr dar*

*In Situationen der Besatzung, des Konflikts und des militärischen Eingreifens treffen viele Bedrohungen für die menschliche Sicherheit aufeinander*

*Besatzung und  
militärisches  
Eingreifen setzen einen  
Kreislauf der Gewalt  
und Gegengewalt  
in Gang, dem weder  
Besetzte noch Besetzer  
entkommen können*

bedroht, deren Präsenz sie täglich institutioneller, struktureller und materieller Gewalt aussetzt.

Der Bericht befasst sich im Detail mit den Beeinträchtigungen auf dem Gebiet der menschlichen Sicherheit, die daraus resultieren, dass die Menschenrechte auf diese Weise mit Füßen getreten werden, und konzentriert sich dabei auf die Auswirkungen der amerikanischen Intervention in Irak, auf Israels fortgesetzten Klammergriff auf das besetzte palästinensische Gebiet, einschließlich seiner jüngsten Gaza-Kampagne, und auf die besonderen Umstände des leidgeprüften Volks von Somalia.

Militärische Intervention und Besatzung verstoßen nicht nur gegen das Völkerrecht und setzen die Rechte der Völker der betroffenen Länder außer Kraft. Sie entfachen auch Widerstand und setzen einen Kreislauf der Gewalt und Gegengewalt in Gang, dem weder Besetzte noch Besetzer entkommen können. Die menschliche Sicherheit in anderen arabischen und benachbarten Ländern wird durch Besatzung und militärische Intervention auf vielfältige Weise untergraben. Erstens werden dadurch grenzüberschreitende Vertreibungen ausgelöst, die für die betroffenen Staaten humanitäre Herausforderungen schaffen und die Saat für Spannungen legen. Zweitens stärken sie als Cause célèbre gewaltbereiter extremistischer Gruppen die militante Anziehungskraft derjenigen, die in der Region den Kreislauf der Zerstörung in Gang halten und mit ihren Handlungen Gegenreaktionen zu Lasten der Rechte und Freiheiten der Bürger provozieren. Als Souveränitätsbedrohung gestatten Besatzung und militärische Intervention zuletzt arabischen Regierungen, unter dem Vorwand der nationalen Sicherheit die Demokratisierung auszusetzen oder zu verzögern und ihre repressive Herrschaft aufrechtzuerhalten. Besatzung und militärische Intervention sind somit dafür verantwortlich, Bedingungen systemischer Unsicherheit in der Region zu schaffen.

Wie der Bericht vermerkt, beweist der Umstand, dass die Region seit so langer Zeit unter Besatzung und Intervention leidet, ihre Anfälligkeit für die Politik externer Parteien. Aussichten auf eine Beilegung der großen Konflikte in den betroffenen Ländern unterliegen fast

ausschließlich dem Willen nichtarabischer Akteure. Dies lässt die Verantwortung der Vereinten Nationen als einzige unparteiische Garanten der menschlichen und nationalen Sicherheit in besetzten Ländern hervortreten, eine Rolle, von deren wirksamer Wahrnehmung das Weltorgan jedoch durch die Mächte abgehalten wird, die es marginalisiert haben.

## **Sieben Bausteine der menschlichen Sicherheit im arabischen Raum**

Durch die Berichtsanalyse wird deutlich, dass das Konzept der menschlichen Sicherheit einen Rahmen für die Neuausrichtung des arabischen Gesellschaftsvertrags auf die wesentlichen, wenn auch vernachlässigten, Prioritäten bildet, die sich am stärksten auf das Wohl der Bürger arabischer Länder auswirken. Zwar ist der Stand der menschlichen Sicherheit im gesamten arabischen Raum keineswegs gleichmäßig ausgeprägt, doch kann wohl kein Land von sich behaupten, frei von Furcht oder Mangel zu sein, und viele verspüren die Fernwirkungen der Unsicherheit in benachbarten Ländern. In den einzelnen Berichtskapiteln werden verschiedene Politikausrichtungen angesprochen, die sich staatliche, zivilgesellschaftliche, private und internationale Akteure innerhalb ihres jeweiligen Handlungsbereichs zu eigen machen könnten, und spezifische Schritte zur Bedrohungsminderung in allen Teilbereichen des Konzepts vorschlagen. Dabei unterstreicht der Bericht, wie ausschlaggebend wichtig es ist,

1. Land, Wasser, Luft und Umwelt, die elementarsten Lebensgrundlagen der arabischen Völker, bei wachsendem ökologischem, Bevölkerungs- und demographischem Druck im nationalen, regionalen und globalen Bereich zu erhalten und zu verbessern;
2. ohne Diskriminierung die grundlegenden Rechte, Freiheiten und Chancen sicherzustellen, die nur ein gut regiertes, rechenschaftspflichtiges, bürgernahes, durch gerechte Gesetze geregeltes Staatswesen gewähren kann, und in Macht- und Wohlstandskonkurrenz verwurzelte Identitätskonflikte

*Das Konzept der  
menschlichen Sicherheit  
bildet einen Rahmen  
für die Neuausrichtung  
des arabischen  
Gesellschaftsvertrags  
auf die wesentlichen,  
wenn auch  
vernachlässigten,  
Prioritäten*

auszuräumen, was dann möglich wird, wenn ein solches Staatswesen das Vertrauen aller seiner Bürger gewinnt;

3. dass Staat und Gesellschaft die Missbräuche und Ungerechtigkeiten anerkennen, denen schutzbedürftige Frauen, Kinder und Flüchtlinge in der gesamten Region tagtäglich ausgesetzt sind, und die Entschlossenheit vorhanden ist, ihre rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und persönlichen Verhältnisse zum Besseren zu kehren;
4. den Willen zu haben, die schwachen strukturellen Grundlagen der arabischen Ölwirtschaft anzugehen, die Einkommensarmut zu mindern und Schritte hin auf eine wissensbasierte, faire und diversifizierte Wirtschaft zu unternehmen, die die Arbeitsplätze schaffen und die Existenzgrundlagen schützen wird, von denen künftige Generationen in der Zeit nach dem Öl abhängig sein werden;
5. anhaltendem Hunger und Mangelernährung in allen, besonders aber den ärmsten, Subregionen ein Ende zu setzen, die auch weiterhin eine Schwächung der menschlichen Fähigkeiten, ein vorzeitiges Ende von Millionen Menschenleben, und Rückschläge für die menschliche Entwicklung mit sich bringen. Die Ökonomie der Ernährungssicherung mag in der globalen Wirtschaft dahingehend einen neuen Realismus fordern, dass sich Ernährungssicherung weniger als absolute Nahrungsmittelsouveränität und vielmehr als ausreichende Versorgung aller Gesellschaftsmitglieder mit lebenswichtigen Gütern definieren sollte.
6. Gesundheit für alle als Menschenrecht, eine Voraussetzung für menschliche Sicherheit und instrumentelle Befähigung für die gesamte Bandbreite des menschlichen Tätigkeitsspektrums zu fördern. Die von den arabischen Ländern auf diesem Gebiet erzielten bedeutenden Fortschritte werden durch politische und institutionelle Versäumnisse, welche Disparitäten in Bezug auf Zugang, Erschwinglichkeit und Qualität verursachen, und die wachsenden Gesundheitsbedrohungen durch

schwere Krankheiten wie Malaria, Tuberkulose und HIV/Aids untergraben.

7. dass sich im Ausland die politische Erkenntnis durchsetzt, dass die seit langer Zeit gegenüber den arabischen Völkern verübten Menschenrechtsverstöße sowie die fortgesetzte Verletzung der arabischen Souveränität und arabischer Menschenleben seitens regionaler und globaler Mächte durch Besatzung und militärische Intervention selbstzerstörerisch und für die internationale und regionale Öffentlichkeit nicht hinnehmbar sind. Diese Verstöße haben durch die unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt und völlige Missachtung des Lebens von Zivilpersonen ungeheure Schäden angerichtet, was bei der jüngsten Gaza-Kampagne Israels besonders deutlich wurde. Diese Verstöße haben unsägliches menschliches Leid und Chaos verursacht, dem Image der an ihnen beteiligten Mächte geschadet und den fragilen politischen Reformfortschritt in der Region zurückgeworfen, indem sie extremistischen Kräften den Rücken stärkten und die Stimmen der Mäßigung aus der öffentlichen Arena vertrieben.

*Besatzung und militärische Intervention werfen den fragilen politischen Reformfortschritt in der Region zurück*

## Endnoten

- <sup>1</sup> UNDP 1994.
- <sup>2</sup> UNDP 2002.
- <sup>3</sup> Berechnungen von UNDP/Arabischer Bericht über die menschliche Entwicklung auf der Grundlage der AQUASTAT-Datenbank der FAO.
- <sup>4</sup> UNDP 2007.

Menschliche Sicherheit wird allgemein mit der Freiheit von Furcht und der Freiheit von Not assoziiert, und sie ist eine Voraussetzung für menschliche Entwicklung. Das Konzept, wie es im Ursprung von UNDP dargestellt wurde, unterstützt jene moralischen und materiellen Dimensionen des menschlichen Lebens, welche die Grundrechte und Lebensgrundlagen der Menschen schützen und sie dazu befähigen, Selbstverwirklichung und Freiheit in der gesamten Gesellschaft zu erreichen. Jedoch stellt man in vielen arabischen Ländern fest, dass es ihnen weitgehend an menschlicher Sicherheit fehlt – ein vorherrschendes und oft großes Defizit, das die Menschen in unterschiedlichen Lebensbereichen vielfachen Bedrohungen aussetzt.

Menschliche Unsicherheit zeigt sich in den turbulenten Auswirkungen militärischen Eingreifens und Besetzung sowie gewaltsamer interner Konflikte im Irak und Sudan, in Somalia und den besetzten palästinensischen Gebieten. Sie tritt sogar in den Ländern auf, die relative Stabilität genießen, der Staat jedoch die Rechte und Freiheiten der Menschen aufheben kann. Menschliche Unsicherheit wird durch sich abzeichnende Klimaveränderungen verschärft, welche die ohnehin fragilen Land- und Wasserressourcen der Region weiter verringern und den menschlichen Lebensraum allmählich zugrunde richten könnten. Sie zeigt sich in der wirtschaftlichen Verwundbarkeit eines Fünftels der Bevölkerung in manchen arabischen Staaten und von mehr als der Hälfte in anderen, die dem Risiko von Hunger und Armut unterliegen. Menschliche Unsicherheit wird in der Entfremdung der arbeitslosen jungen Menschen der Region und in der Ausgrenzung schutzbedürftiger Gruppen spürbar und präsent.

Wie schon der erste arabische Bericht über die menschliche Entwicklung, nimmt auch die vorliegende fünfte Ausgabe aus dieser Reihe eine ausführliche Beurteilung des Stands der Entwicklung in den arabischen Ländern vor – dieses Mal aus der Sicht der menschlichen Sicherheit. Durch die differenziertere Herangehensweise des Berichts unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten der Subregionen weist er auf, dass das Konzept der menschlichen Sicherheit einen passenden Rahmen für die Neuausrichtung des Gesellschaftsvertrags auf vernachlässigte Prioritäten in den arabischen Ländern liefert. Der Bericht analysiert die Zusammenhänge zwischen Bedrohungen und Rückschlägen, welche die Sicherheit und die Entwicklungsaussichten von Individuen und Staaten gleichermaßen untergraben, und zeigt Politikausrichtungen auf, mit welchen die arabischen Regierungen, die Zivilgesellschaft, die Bürger und internationale Akteure diesen Herausforderungen begegnen können.