

Aufstand der Jugend

Demographie liefert Hinweise auf Konfliktpotentiale

Wenke Apt

War der politische Umbruch in der arabischen Welt vorherzusehen? Eine demographische Sicht auf die Region hätte zumindest Anlass zur Vorwarnung geben können. Denn die Mehrheit der arabischen Länder erfüllt alle Kriterien, die nach den Erkenntnissen der demographisch orientierten Konfliktforschung einen Krisenherd ausmachen: große Jugendbevölkerung, steigendes Bildungsniveau, hohe Jugendarbeitslosigkeit, kaum Chancen auf den Erwerb von gesellschaftlichem Status, Wachstumsschwäche und fehlende Sicherheitsventile. Das Wissen um den Zusammenhang von Altersstruktur und Konflikt und eine stärkere Berücksichtigung demographischer Frühwarnindikatoren in der entwicklungs- und sicherheitspolitischen Analyse würden einen besseren Umgang mit künftigen Risiken ermöglichen.

Der Zusammenhang zwischen demographischer Entwicklung und politischer Gewalt ist empirisch hinreichend belegt. In Gesellschaften mit einem überproportional hohen Anteil Jugendlicher ist das Risiko innerstaatlicher Konflikte signifikant höher, wenn gleichzeitig ungünstige sozio-ökonomische Bedingungen herrschen. Maßgebend ist dabei die Altersstruktur, nicht das Wachstum der Gesamtbevölkerung.

Warum aber sollte eine junge Altersstruktur Instabilität und Gewalt förderlich sein? Der Schlüssel liegt in der Größenrelation aufeinanderfolgender Geburtsjahrgänge. Die wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten einer Altersgruppe stehen im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Größe. Sind Jugendliche Teil einer Altersgruppe, die größer ist als die vorangehende, stoßen

sie immer wieder auf institutionelle Engpässe. Die bestehenden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Institutionen sind nicht in der Lage, die größere Zahl Jugendlicher aufzunehmen.

Brisant wird ein Jugendüberhang, wenn ein gewisses Wohlstands- und ein relativ hohes Bildungsniveau besteht. Dann sind die Opportunitätskosten für entgangenes Einkommen oder mangelnde gesellschaftliche Aufstiegschancen gut ausgebildeter Jugendlicher besonders hoch.

Erwartungen spielen dabei eine wichtige Rolle. Lassen sich diese im bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystem nicht erfüllen und empfinden die Jugendlichen eine Diskrepanz zwischen ihrer Lage und ihren Lebensansprüchen, ist das Konfliktpotential besonders groß.

Arabisches Pulverfass

In den arabischen Staaten trieben wirtschaftliche Stagnation und Unterbeschäftigung die Jugendlichen auf die Straße, darunter auch viele Frauen. In Ägypten, Libyen und Tunesien hatte sich die gesamtwirtschaftliche Situation seit 2008 verschlechtert. Das Wirtschaftswachstum war in allen Staaten rückläufig.

Hinzu kam eine hohe Jugendarbeitslosigkeit. In Ägypten betrug sie 49 Prozent, in Libyen 27 Prozent und in Tunesien 31 Prozent. Laut einer Schätzung der Vereinten Nationen erhält in den arabischen Ländern jedoch nur etwa einer von 33 Arbeitslosen eine finanzielle Unterstützung.

Besonders betroffen von der Arbeitslosigkeit waren Hochschulabsolventen: In Algerien fanden 21 Prozent keine Arbeit, in Ägypten waren es 43 Prozent und in Marokko 17 Prozent. Nach Annahmen des Internationalen Währungsfonds müsste ein Land wie Ägypten – mit einer Bevölkerung von 85 Millionen Menschen, davon etwa 17 Millionen Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren – in den nächsten Jahren mehr als 9 Millionen neue Jobs schaffen, um den Arbeitssuchenden eine Beschäftigung zu bieten.

In vielen Ländern der Region hatte die Kombination aus einem kostenfreien Universitätszugang und einer Garantie für Hochschulabsolventen, im öffentlichen Sektor eingestellt zu werden, die universitäre Bildungsbeteiligung stark ansteigen lassen. In Ägypten stieg der Anteil der Studenten von 12 Prozent im Jahr 1991 auf 29 Prozent im Jahr 2007. Auch in Algerien und Tunesien verdoppelte bzw. verdreifachte sich deren Zahl im gleichen Zeitraum.

Oft bildet die Auswanderung einen Ausweg bzw. ein Sicherheitsventil in Staaten mit einer jungen Altersstruktur. Allerdings verschärfte die Europäische Union zuletzt ihre Politik gegenüber Flüchtlingen und Migranten aus Nordafrika. In Ägypten stieg der Migrationssaldo daraufhin von -536 000 im Jahr 2000 auf -291 000 im Jahr 2005. Wenn weniger Menschen auswandern, verschärft sich in dem betreffen-

den Land der Wettbewerb um Teilhabe. Gleiches gilt für Staaten, in die mehr Menschen ein- als auswandern: So stieg in Jordanien, Saudi-Arabien und Syrien der positive Migrationssaldo zwischen 2000 und 2005 stark an.

Der Mangel an Beschäftigung schränkt nicht zuletzt die gesellschaftlichen Möglichkeiten Jugendlicher ein. Heirat ist in den arabischen Ländern immer noch ein wichtiger Grundstein des gesellschaftlichen Lebens. Hohe Arbeitslosigkeit und steigende Lebenshaltungskosten sind jedoch zu kaum überwindbaren Barrieren geworden, die den Weg in die Ehe versperren. Eine Heirat oder Familiengründung ohne feste Anstellung ist unmöglich. Beobachter sprechen von einem »wirtschaftlich erzwungenen Zölibat«. Als Folge sind gegenwärtig nur etwa 50 Prozent der arabischen Männer im Alter von Ende 20 verheiratet, in den späten neunziger Jahren waren es noch mehr als 60 Prozent. Fehlt eine wirtschaftliche Perspektive, stehen auch andere Wege zur Erlangung von gesellschaftlichem Status nicht offen. Die Jugendlichen befinden sich in einem Frustrationskreislauf, dem sie mit eigenen Mitteln und Fähigkeiten kaum enttrinnen können.

Die Größe der Jugendbevölkerung bot den Protestbewegungen ein enormes Mobilisierungspotential. In den meisten arabischen Staaten beträgt der Anteil der Jugendbevölkerung (15–24 Jahre) an der Erwachsenenbevölkerung (über 15 Jahre) zwischen 24 und 31 Prozent. In Deutschland liegt er bei 13 Prozent. Bis auf den Jemen mit 39 Prozent sind diese Werte jedoch geringer als in vielen Staaten im südlicheren Afrika, wo Jugendliche zwischen 35 und 42 Prozent der Erwachsenenbevölkerung ausmachen. Die Problematik in den arabischen Staaten ist auch anders gelagert: weniger geprägt durch existentielle Armut als durch einen Mangel an gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Teilhabe. Unter den eingeschränkten Beteiligungsmöglichkeiten leiden die Jugendlichen am stärksten. Sie sind daher Motor der Protestbewegungen.

Die Protestwelle ist auch eine Folge unvollkommener gesellschaftlicher Modernisierung: Die schwach ausgeprägte Privatwirtschaft kann die anwachsende, gut ausgebildete Erwerbsbevölkerung nicht aufnehmen. Ihr höherer Bildungsstand weckt das Bedürfnis nach Demokratie und Gerechtigkeit. In der Kombination bedingen die sozioökonomische Notlage, institutionelle Engpässe, wirtschaftliche Stagnation und das Demokratiedefizit eine Legitimitätskrise der herrschenden Regime, die Ausdruck in gesellschaftlichem Protest findet.

Neue Jugendkrisen?

Unter der Annahme, dass ein genereller Zusammenhang zwischen Alters- und Sozialstruktur und politischer Gewalt besteht, lassen sich Regionen mit einem erhöhten Konfliktpotential identifizieren. Derzeit ist die Problemkonstellation vor allem in den Ländern Südostasiens jener in den arabischen Ländern sehr ähnlich: Indonesien, Malaysia und die Philippinen weisen ebenfalls einen hohen Jugendanteil auf, das Wirtschaftswachstum war in der globalen Finanzkrise eingebrochen, bis zu 25 Prozent der Jugendlichen und bis zu 40 Prozent der Akademiker sind arbeitslos.

Unterdessen finden in rund 20 Ländern Subsahara-Afrikas in diesem Jahr Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt. Es wird befürchtet, dass sich die arabische Protestwelle ihren Weg weiter nach Süden bahnt. Dass die Bevölkerung dort das entstehende Machtvakuum nutzt, um sich gegen die korrupten, repressiven Regime aufzulehnen, ist in den meisten Staaten jedoch eher zweifelhaft. Die Hauptursache liegt im divergierenden Entwicklungsstand: In den arabischen Ländern waren die Proteste Ventil für unerfüllte Wohlstandshoffnungen einer neuen, selbstbewussten und zum Teil globalisierten Generation. Im subsaharischen Afrika ist die existentielle Not dagegen vielerorts so groß, dass die Versorgung mit Wasser, Nahrung und Wohnraum Priorität vor der Verwirklichung im-

materieller Werte wie Demokratie und individueller Selbstentfaltung hat.

Selbst in wirtschaftlich starken Ländern wie Nigeria oder Uganda leben 64 bzw. 52 Prozent der Bevölkerung von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag. In der Republik Kongo und in Simbabwe sind 21 bzw. 39 Prozent der Bevölkerung unterernährt.

Zudem fehlt es vielerorts an jenen Bildungseliten, die die arabische Protestbewegung prägten. In den meisten subsaharischen Staaten werden nur zwischen 15 und 30 Prozent der Jugendlichen in die Sekundarstufe eingeschult. Die Bildungsbeteiligung an den Universitäten ist noch sehr viel geringer. Nigeria nimmt mit 10 Prozent schon ein Spitzenplatz ein. Gemessen am Bildungsstand dürften Jugendliche in Subsahara-Afrika auch nicht die gleichen Erwartungen haben wie jene in den arabischen Staaten. Damit ist ein wichtiges Protestmotiv aktuell nicht vorhanden.

In den nächsten zehn Jahren wird der Anteil der Jugendbevölkerung im subsaharischen Afrika mancherorts auf das jetzige Niveau in den arabischen Staaten zurückfallen. Dies betrifft etwa Botsuana, Ghana, Namibia und Südafrika. Sie sind charakterisiert durch Fortschritte in der menschlichen Entwicklung, eine hochgradig ungerechte Einkommensverteilung, steigende Bildungsbeteiligung und eine stagnierende Fähigkeit der Arbeitsmärkte, junge, qualifizierte Arbeitssuchende aufzunehmen. Wird in den nächsten Jahren der Ausbau von Infrastruktur und Wirtschaftskapazität vernachlässigt wie in den arabischen Staaten, könnte ein ähnliches Protestpotential entstehen und die Länder destabilisieren.

Potentiale nutzen

In den arabischen Staaten stellt der Übergang zum Erwachsenenalter junge Menschen vor enorme Herausforderungen. Der Weg zu Ausbildung, Beschäftigung und Familiengründung ist mit zahlreichen Hürden versehen. Die Problematik der eingeschränkten Beteiligungsmöglichkeiten hat eine Brisanz, die durch die Größe der

Jugendbevölkerung noch verschärft wird. Eine verbesserte Teilhabe der Jugendlichen ist daher nur mit einem langfristigen, politikübergreifenden Ansatz zu erreichen.

Um den demokratischen Wandel in den arabischen Staaten zu unterstützen, haben die Länder der Europäischen Union beschlossen, die Wirtschaft in der Region stärker zu fördern. Bei ihren Bemühungen sollten sie sich zuerst den beiden strukturellen Hauptursachen der hohen Jugendarbeitslosigkeit widmen: *erstens* der unzureichenden Nachfrage nach Arbeitskräften und *zweitens* der Diskrepanz zwischen den Qualifikationen der Arbeitssuchenden und dem vorhandenen Arbeitsplatzangebot. Letztere könnte durch Angebote zur berufsfachlichen Weiterqualifizierung und die Einrichtung einer staatlichen Arbeitsverwaltung und -vermittlung abgemildert werden.

Maßnahmen, die ausschließlich auf die Förderung von Jugendbildung und Jugendarbeit abzielen, greifen jedoch zu kurz. Es bedarf vielmehr umfassender institutioneller Reformen, die eine wettbewerbsfähige Industrie, flexible Arbeitsmärkte, offene Gütermärkte und verlässliche Investitionsbedingungen schaffen. Dies würde auch die Nachfrage nach Arbeitskräften beleben.

Kurzfristige Initiativen sollten auf Mikroebene Existenzgründungen durch Darlehen, Zuschüsse und betriebswirtschaftliche Beratung unterstützen. Zusätzlich könnte die Öffnung des europäischen Arbeitsmarkts für Migranten aus Nordafrika als Ventil fungieren. *Langfristige Maßnahmen* sollten darauf abzielen, die Attraktivität der Region als Wirtschafts- und Investitionsstandort zu erhöhen. Wichtige Standortfaktoren sind die Infrastruktur für Transport und Logistik, Elektrizität und Telekommunikation, die Qualifikation lokaler Arbeitskräfte und politische Stabilität. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den arabischen Staaten sollte in Zukunft vornehmlich darauf ausgerichtet sein, diese Faktoren zu schaffen oder zu verbessern.

Demographische Linse

Eine überproportional große Jugendbevölkerung liefert keine monokausale Erklärung für die Entstehung von Krisen und Konflikten. Allerdings übt eine junge Altersstruktur Druck auf bestehende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Strukturen aus. Die Folge kann ein Prozess der Verarmung, Ausgrenzung und Frustration sein, an dessen Ende politische Proteste und innerstaatliche Gewalt stehen.

Zwischen Altersstruktur und politischer Gewalt besteht daher auch kein deterministischer Zusammenhang. In der Vergangenheit gab eine junge Altersstruktur im Verbund mit einer höheren Bildungsbeteiligung schon mehrfach den Anstoß zu gesellschaftlicher Modernisierung und wirtschaftlichem Wachstum aufgrund der sogenannten »demographischen Dividende«. So wird rund ein Drittel des Wirtschaftswachstums der asiatischen »Tigerstaaten« in den neunziger Jahren auf demographische Faktoren zurückgeführt. Der Hauptunterschied zu den arabischen Staaten bestand jedoch darin, dass es den »Tigerstaaten« gelungen ist, die demographischen Potentiale in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess zu integrieren.

Demographische Variablen liefern Hinweise auf bevorstehende gesellschaftliche Umbrüche. Gegenüber anderen entwicklungsbezogenen Indikatoren bieten sie den Vorzug langfristiger Früherkennung von Destabilisierungspotentialen und Konflikt Risiken. Aufgrund der Trägheit demographischer Prozesse kann die Bevölkerungsentwicklung verlässlich für die nächsten zwanzig Jahre vorhergesagt werden.

Würde der demographische Faktor in der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik stärker beachtet, wäre das Auftreten künftiger, stark von der demographischen Entwicklung getriebener Krisen weniger überraschend. Im Hinblick auf die arabische Welt kommt diese Erkenntnis zu spät. In diversen Ländern südlich der Sahara könnte in einigen Jahren jedoch ein ähnlich explosives Unruhepotential virulent werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364