

### Keine Konkurrenz für den König: Grenzen politischer Reformen in Marokkos "aufgeklärtem Autoritarismus"

Werenfels, Isabelle; Saliba, Ilyas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Werenfels, I., & Saliba, I. (2017). *Keine Konkurrenz für den König: Grenzen politischer Reformen in Marokkos "aufgeklärtem Autoritarismus"*. (SWP-Aktuell, 25/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51942-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Keine Konkurrenz für den König

Grenzen politischer Reformen in Marokkos »aufgeklärtem Autoritarismus«

Isabelle Werenfels/Ilyas Saliba

**In Marokko definiert der König nach wie vor den politischen Spielraum. Dabei legt der »Palast«, eine gängige Chiffre für den König und sein Patronagenetzwerk, seinem stärksten Gegenspieler, der moderat islamistischen Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (PJD), immer mehr Steine in den Weg. Dies hat zuletzt die langwierige Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen vom Oktober 2016 gezeigt. Auch der Druck auf zivilgesellschaftliche Kritiker steigt stetig. Indem das Versprechen politischer Reformen Schritt für Schritt durch ein Modernisierungsversprechen ersetzt wird, droht der relativ inklusive Charakter des »marokkanischen Modells« verlorenzugehen – damit entfielen zugleich ein wichtiger Faktor für den inneren Frieden des Landes. Dass Marokko den Fortschritt nicht zurückdreht, der mit den Reformen der letzten Jahrzehnte erzielt wurde, liegt daher auch im Interesse europäischer Außenpolitik.**

Mitte März 2017 entzog König Mohammed VI. dem populären amtierenden Regierungschef und Generalsekretär der PJD, Abdelilah Benkirane, das im Oktober 2016 erteilte Mandat zur Regierungsbildung. Benkirane hatte fünf Monate lang vergeblich versucht, eine Koalition zu formieren, und war dabei auch auf palastnahe Parteien angewiesen. Dem vom König designierten Nachfolger dagegen, dem PJD-Funktionär und ehemaligen Außenminister Saadeddine El Othmani, gelang die Koalitionsbildung binnen weniger Tage. Dies deutet darauf hin, dass der König seinen zunehmend unbequemen Gegenspieler Benkirane politisch entsorgen wollte.

Unter dessen Führung konnte die PJD im Ergebnis der Wahlen die Zahl ihrer Sitze im Parlament erhöhen und die royalistische

Partei der Authentizität und Moderne (PAM) erneut hinter sich lassen. Auch bei den Lokal- und Regionalwahlen 2015 hatte die PJD gut abgeschnitten. Benkirane gelang in seiner Amtszeit auch das Kunststück, ohne große Proteste Subventionen zu kürzen. Gleichzeitig setzte er sich wiederholt von der Linie des Königs ab, etwa mit Aussagen zur problematischen Rolle Russlands in Syrien. Der Aufstieg und vorläufige Fall Benkiranes zeigt, dass es im marokkanischen System, in dem der König qua Verfassung sowohl Anführer der Gläubigen als auch politisches Oberhaupt ist, keinen Platz für eine weitere charismatische politische Führungsfigur gibt.

Die 2011 reformierte Verfassung sieht vor, dass der König einen Vertreter der stärksten

Partei mit der Regierungsbildung beauftragt. Darum kam der Palast nicht umhin, die PJD einzubinden. Der neue Regierungschef Othmani, ein versierter Diplomat und Intellektueller, ist die Antithese zu Benkirane, dessen Popularität insbesondere auf seiner Fähigkeit beruht, mit dem »einfachen Volk« zu kommunizieren. Othmani, der als zurückhaltend und konsensorientiert gilt, ist dem »Palast« – dem König und seinem Patronagenetzwerk aus Beratern, Business-elite, Bürokraten und »royalistischen Parteien« – bereits im Zuge der Regierungsbildung weit entgegengekommen.

### **Korsett für den Gegenspieler**

In der neuen Regierung hält die PJD kein Schlüsselministerium mehr. Sie koalitiert mit drei royalistisch-konservativen Parteien – der Nationalen Versammlung der Unabhängigen (RNI), der Volksbewegung (MP) und der Verfassungsunion (UC) – sowie zwei Parteien aus dem palastloyalen linken Spektrum: der Sozialistischen Union der Volkskräfte (USFP) und der Partei des Fortschritts und des Sozialismus (PPS). In der Opposition verbleiben die noch junge, ebenfalls royalistische PAM, die bei den Wahlen zweitstärkste Kraft wurde, und die national-liberale Istiqlal. In dieser Konstellation wird die PJD in den formalen politischen Institutionen mehr noch als in der Vergangenheit durch Pro-Palastkräfte eingehegt. Mit der USFP ist überdies eine traditionell anti-islamistische Partei in der Regierung vertreten. Das ist innerhalb der PJD stark umstritten und untergräbt Othmanis internen Rückhalt.

Seit 2012 versucht der Palast beharrlich, die PJD zu schwächen. Insofern stellt sich die Frage, warum die Partei dennoch mitspielt. Nicht zuletzt das regionale politische Klima im Nahen Osten und in Nordafrika dürfte dabei eine Rolle spielen. Mit dem Putsch des Militärs in Ägypten gegen Präsident Mohammed Mursi im Juli 2013 begann in weiten Teilen der Region eine Hexenjagd auf Muslimbrüder. In der Folge hat sich die PJD, die den Muslimbrüdern nahesteht, noch intensiver als zuvor um Annäherung

an den Palast und die etablierten politischen Akteure bemüht. Der PJD ist zudem bewusst, dass sie in der Opposition für ihre Klientel wenig ausrichten könnte bzw. eine glaubwürdige Oppositionslinie kostspielig wäre. So hat grundlegende Kritik an der dominanten Rolle des Königs in Wirtschaft und Staat Schikanen und Repressalien zur Folge. Dies zeigt etwa der Umgang mit Mitgliedern der offiziell nicht anerkannten islamistischen Bewegung Al Adl Wal Ihsane.

In den Augen des Palastes wiederum erfüllt die PJD wichtige, stabilisierende Funktionen im politischen System. Als moderat islamistische Partei – sie selbst bezeichnet sich als konservativ-islamisch – trägt sie zur Inklusion des religiösen Spektrums in die bestehenden Institutionen bei und dürfte durch ihren hohen Organisations- und Kohäsionsgrad der Radikalisierung Einzelner vorbeugen. Zudem sorgt die effektive Mobilisierung von PJD-Anhängern für ein zumindest halbwegs akzeptables Niveau der Wahlbeteiligung. Insofern dient die PJD der nationalen und internationalen Legitimation der marokkanischen Institutionen.

Nicht zuletzt kommt die liberale Wirtschaftspolitik der PJD dem Palast entgegen, dem zentralen wirtschaftlichen Akteur im Land. Die von der PJD in der vergangenen Legislaturperiode durchgesetzten Kürzungen der Subventionen für Treibstoff und Gas sind Teil einer Palaststrategie der Haushaltskonsolidierung und Zugeständnis an internationale Geldgeber, die seit Jahren ein Ende der Subventionspolitik fordern. Damit hat die PJD dem Palast geholfen, ein bei der Bevölkerung unpopuläres Vorhaben zu verwirklichen. Dies steht exemplarisch für die vom Palast vorgegebene »Arbeitsteilung« im marokkanischen System.

### **Marokkanisches Erfolgsmodell**

Die gewählte Regierung ist verantwortlich für das Tagesgeschäft, alle Dossiers von strategischer Bedeutung aber obliegen dem Palast. Dazu zählen die Religions-, Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ebenso wie die Migrationspolitik oder die Ener-

gie- und Infrastrukturpolitik. Vor allem aber beansprucht der Palast absolute Hoheit über alle Belange rund um den Westsahara-Konflikt, der Triebfeder zentraler innen- und außenpolitischer Schritte des Königs bleibt.

In nahezu allen genannten strategischen Bereichen konnte der Palast in den vergangenen Jahren Erfolge erzielen: Marokko wurde Ende Januar 2017 trotz algerischen und südafrikanischen Widerstands in die Afrikanische Union aufgenommen und bekommt in Afrika zusehends mehr Rücken- deckung für die Annexion der Westsahara. Auch mit dem Umstieg auf erneuerbare Energien, der Kooptation zentraler Figuren des salafistischen Spektrums ins politische System und nicht zuletzt einer Migrations- politik, die Gesetze und Strukturen für Ein- wanderung aus Subsahara-Afrika nach Ma- rokkos schafft, konnte der Palast in jüngerer Zeit national und international punkten.

Verglichen mit anderen Staaten der Region ist der Grad an politischer Inklusion und Stabilität in Marokko hoch. Nimmt man die genannten innen- und außenpolitischen Erfolge hinzu, überrascht es nicht, dass Marokkos Modell eines »aufgeklärten Auto- ritarismus« in Europa weitgehend als Erfolg und bestechende Alternative zum tune- sischen Demokratisierungsmodell gilt. Es scheint ein Garant für Stabilität zu sein, vor allem im Kontrast zu dem durch Bürger- krieg zerfallenden Libyen, dem repressiven Militärregime Ägyptens und dem wenig berechenbaren autoritären Regime Alge- riens. Dabei wird gerne übersehen, dass das marokkanische Modell pluralistisch-kompe- titiver Dynamiken, denen der Palast ohne- hin relativ enge Spielräume setzt, angesichts wachsender demografischer und sozio- ökonomischer Herausforderungen an seine Grenzen stößt und in Reaktion auf diese Herausforderungen auch zunehmend weni- ger inklusiv wird.

### **Grenzen der Inklusion**

2016 erschütterten mehrere Protestwellen Marokko – sei es gegen Bildungsreformen, für bessere Dienstleistungen oder wie im Ok-

tober 2016, als ein Fischhändler bei einem Polizeieinsatz in Al Hoceïma ums Leben kam. Die Empörung über dieses Ereignis weitete sich aufs ganze Land aus und zwang den König, eine Untersuchung anzuordnen. So disparat und singulär diese Proteste scheinen, ihre strukturellen Ursachen sind ähnlich: mangelnde Reformbemühungen, grassierende Korruption und sozioökono- mische Missstände, allen voran die hohe Jugendarbeitslosigkeit.

Auch wenn der Trend zu vermehrten Protesten die Monarchie nicht ins Wanken bringen wird, verweist er auf Dynamiken, die das bislang gut funktionierende System unterminieren. Die verstärkte Repression und die simultane Marginalisierung in insti- tutionellen Prozessen bieten reformorien- tierten Kräften und zivilgesellschaftlichen Aktivisten mehr Anreize, ihre Unterstützer auf die Straße zu bringen. Das Vertrauen der Bevölkerung in die gewählten Institutionen schwindet infolge wiederholter Eingriffe des Palasts, wie bei der Regierungsbildung.

Während der König 2011 als Reaktion auf Proteste in Marokko und unter dem Eindruck des Sturzes mehrerer arabischer Diktatoren politische Reformen initiierte, beantwortet der Palast seit 2012 Proteste zu- sehends mit Repression. Regimekritische zivilgesellschaftliche Akteure, wie unabhän- gige Menschenrechtsgruppen, werden immer stärker gegängelt – dabei dient nicht zuletzt die Terrorismusbekämpfung als Vor- wand für Freiheitsbeschneidung. Wissen- schaftler, Journalisten und Aktivisten berich- ten von zunehmenden Einschüchterungen. Ausländische Journalisten, Aktivisten und Organisationen werden vermehrt des Lan- des verwiesen. Lokale und internationale Beobachter konstatieren seit einigen Jahren Beschneidungen politischer und Freiheits- Rechte in Marokko.

2011 hat der König mit der neuen Ver- fassung ein politisches Reformversprechen abgegeben, das nur partiell eingelöst wurde. Zwar kam die Dezentralisierung voran, aber gewählte Institutionen und Gerichte haben kaum an Autorität und Unabhängigkeit gewonnen. Hinzu kommt, dass Signale aus

dem Palast eher auf ein Zurückdrehen des politischen Reformprozesses deuten. Hardliner bereuen mittlerweile, dass in der Verfassung Zugeständnisse gemacht wurden wie Dezentralisierung, Unabhängigkeit der Justiz, Stärkung des Parlaments und Ernennung des Regierungschefs aus den Reihen der stärksten Partei.

Es gibt Indizien dafür, dass sich der Palast mehr und mehr vom bislang mit Blick auf staatliche und Regime-Stabilität erfolgreichen Modell eines aufgeklärten Autoritarismus entfernt, in dem ein stetig wachsendes Spektrum von Akteuren in politische Aushandlungsprozesse eingebunden wird. Bei den jüngeren Initiativen des Palastes handelt es sich denn auch weniger um politische Reformversprechen als um Modernisierungsversprechen, die medienwirksam beeindruckende Infrastrukturprojekte in Aussicht stellen, wie etwa ein Hochgeschwindigkeitszug und gigantische Solarkraftwerke.

Insofern stellt sich die Frage, ob sich der Palast künftig stärker am weit weniger inklusiven Modell einer Entwicklungsdiktatur orientieren wird, in dem das Fehlen von politischen und Freiheits-Rechten mit Modernisierungsfortschritt und der Aussicht auf einen steigenden sozioökonomischen Standard gerechtfertigt werden. Dazu würden nicht nur die innenpolitischen Manipulationen des Palasts, sondern auch die umfassende Investitionspartnerschaft mit China und die wachstumsorientierte Neuausrichtung auf den afrikanischen Kontinent passen.

### **Handlungsspielraum für Europa**

Die inneren Entwicklungen in Marokko sind für Europa aus mehreren Gründen relevant. Da der Handlungsdruck in Europa steigt, wird eine immer engere Kooperation in der Terrorismusbekämpfung und in der Migrationspolitik angestrebt. Folglich ist es im Interesse der EU, dass das marokkanische Modell weiterhin funktioniert und stabilisierend wirkt. Allerdings verharren die diplomatischen Beziehungen der EU mit Marokko seit Ende 2015 auf einem Tiefpunkt. Hauptgrund ist ein 2016 vom Euro-

päischen Gerichtshof bestätigtes erstinstanzliches Urteil von 2015, nach dem das Agrarabkommen zwischen der EU und Marokko nicht auf die Westsahara anwendbar ist. Dies hat in Rabat für nachhaltige Verstim-mung gesorgt. Infolgedessen haben sich die ohnehin bescheidenen Möglichkeiten Europas, auf Marokkos innere Dynamiken Einfluss zu nehmen, weiter vermindert.

Dennoch dürfen außenpolitische Akteure in der EU und in deren Mitgliedstaaten die Augen vor den Entwicklungen in Marokko nicht verschließen. Ein Modernisierungsprojekt von geringer Inklusivität wird den inneren Frieden des Landes wohl nicht bewahren können.

Gerade auf bilateraler Ebene bestehen Möglichkeiten der Einflussnahme, die es zu nutzen gilt. Dabei ist es wenig sinnvoll, Marokkos Reformprozess und Stabilität an den Verhältnissen im regionalen Umfeld zu messen und das Land als leuchtendes Beispiel für Demokratie und Menschenrechte zu loben. Vielmehr sollten auch problematische Entwicklungen, wie Repressalien gegen Regimekritiker, deutlich benannt werden.

Ob mehr politische Konditionalität in der Zusammenarbeit positive Auswirkungen auf den Transformationsprozess oder die Menschenrechtslage in Marokko haben wird, ist zu bezweifeln. Vorausselende Beflissenheit wiederum, etwa indem die Kooperation mit palastkritischen Akteuren eingestellt wird, wäre das falsche Zeichen.

Vielmehr gilt es, zivilgesellschaftliche Akteure, gewählte Institutionen sowie nicht direkt vom Palast kontrollierte Exekutivinstitutionen vermehrt zu unterstützen. Dies würde die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit gewählter Institutionen in Marokko stärken. Solche Unterstützung dürfte langfristig positiven Einfluss auf den ins Stocken geratenen politischen Reformprozess haben. Sie leistet zugleich einen Beitrag zu nachhaltiger Stabilität. Denn die Existenz eines politischen Gegengewichts zum Palast ist die beste Garantie dafür, dass Inklusion wieder ausgeweitet und Marokko auf den Reformpfad zurückfinden wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und 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