

Proteste im Nahen Osten

Zwischen Syrien und Jordanien einerseits und Bahrain andererseits liegen 1500 Kilometer Luftlinie. So unterschiedlich Länder und Kulturen sind, so ähnlich sind sich manche Probleme: Arbeitslosigkeit und Unzufriedenheit in grossen Teilen der Bevölkerung sind hoch, die Zukunftsperspektiven gering. Auf dem Weg zu breitem Wohlstand wartet auf die Volkswirtschaften im Nahen Osten ein grundlegender Umbau.

Bahrain hängt am Tropf

Trotz Diversifikation hohe Abhängigkeit vom Erdöl

Seit 20 Jahren sinkt Bahrains Erdölproduktion, aber die Wirtschaft hat sich nicht von dem Rohstoff lösen können. Das birgt Konfliktpotenzial, denn es fehlt ein Mittel gegen Arbeitslosigkeit.

Eckart Woertz

Als die Anglo-Persische Ölgesellschaft Mitte der zwanziger Jahre ein Angebot erhielt, auf der arabischen Seite des Persischen Golfes nach Erdöl zu suchen, lehnte sie dankend ab. Sie erwartete nichts von der Wüstenei und sah eher Chancen in Albanien. Die amerikanische Firma Social machte kurze Zeit später in Bahrain den ersten Erdölfund. Hier nahm der Erdölboom auf der Arabischen Halbinsel seinen Anfang – und hier ist er als Erstes in den Sinkflug übergegangen, mit weitreichenden wirtschaftlichen Konsequenzen.

Ein armer Verwandter

Bahrains Erdölproduktion ist seit 1977 im Niedergang begriffen. Das Land ist zwar noch ein Exporteur von Erdölprodukten, aber das meiste davon stammt aus subventionierten saudischen Lieferungen, die in Bahrains 1937 gegründeter Raffinerie weiterverarbeitet werden. Ähnlich geht es Oman, Jemen und Dubai; alle drei haben den «peak oil» hinter sich und suchen nach neuen Einnahmequellen. Sie sind arme Verwandte im Vergleich mit Saudiarabien, Kuwait, Katar oder Abu Dhabi. Bis heute ist es Bahrain nicht gelungen, vom Erdöltropf wegzukommen: Rohöl und Rohölprodukte machen immer noch 30% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, rund 75% der Staatseinnahmen und 60% der Exporte. Aus welchen Quellen soll in Zukunft der Wohlstand des Landes sprudeln?

Wie Dubai ist Bahrain ein Pionier der wirtschaftlichen Diversifikation in der Region. Bereits in den siebziger Jahren begann man mit dem Aufbau einer Finanzindustrie und versuchte den Bankenplatz Beirut zu beerben, dessen Attraktivität durch den libanesischen Bürgerkrieg beschädigt worden war. Aluminium Bahrain (Alba) entwickelte sich zu einem weiteren Standbein. Die Erdgasreserven des Landes wurden Ende der siebziger Jahre erschlossen und dienten als günstige Antriebsquelle für die energiehungrige Industrie – Alba verbraucht über ein Drittel der bahrainischen Elektrizitätsversorgung.

Für saudische Touristen, die der Sittenstrenge ihres Heimatlandes für einen Augenblick entfliehen wollen, haben sich Bahrains Hotelbars von jeher als verkehrsgünstige Anlaufstelle erwiesen; die Insel ist vom benachbarten Königreich bequem über eine Brücke zu erreichen. In jüngster Zeit hat man das touristische Angebot um ein jährlich stattfindendes Formel-1-Rennen erweitert, das aber aufgrund der jüngsten Unruhen abgesagt werden musste.

Im Bereich logistischer Dienstleistungen hat es Bahrain nie zur Prominenz von Dubai gebracht: Es liegt im oberen Bereich des Persischen Golfs und damit ungünstig für die Schifffahrt. Das Königreich ist keine ausgewiesene Handelsdrehscheibe für Länder wie Iran oder Indien. Die Fluggesellschaft Gulf Air, die seit 2007 im alleinigen Besitz von Bahrain ist, war immer ein Sorgenkind und kann sich nicht mit Emirates Airlines, Qatar Airways oder Etihad in Abu Dhabi messen.

Die Erschliessung neuer Einnahmequellen ist kein ökonomischer Selbstzweck. Sie ist auch notwendig, um die sozialen Probleme des Landes anzugehen. Die jüngsten Unruhen wurden nicht nur durch die Benachteiligung der

shiitischen Bevölkerungsmehrheit und die Eingeschränktheit ihres Zugangs zu öffentlichen Posten ausgelöst. Bahrain leidet unter einer hohen Jugendarbeitslosigkeit und ist gleichzeitig von ausländischen Arbeitskräften abhängig, die die Hälfte der Bevölkerung ausmachen. Der Staat versucht, mit Qualifizierungsmassnahmen und Besteuerung ausländischer Beschäftigung Einheimische in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Da der öffentliche Sektor aufgrund mangelnder Erdöleinnahmen und der wachsenden Bevölkerung nicht mehr als alleiniges Auffangbecken dienen kann, liegen die Hoffnungen auf dem Privatsektor – haben sich bisher aber nur selten erfüllt. Viele Jobs sind Bahrainern entweder zu schlecht bezahlt bzw. zu schmutzig, oder es fehlen ihnen die Qualifikationen.

Schwerindustrien wie die Aluminium- oder Erdölverarbeitung sind kapitalintensiv, deshalb erhofft sich die Regierung Beschäftigungseffekte eher im Dienstleistungssektor und in weiterverarbeitenden Industrien. Mit Hilfe eines Freihandelsabkommens mit den USA 2004 versuchte man sich aktiv als Standort für Veredelung von asiatischen Textilien anzubieten, die so einen zollfreien Zugang zum amerikanischen Markt bekommen konnten. Für dieses Abkommen riskierte man erhebliche Verstimmungen mit Saudiarabien, da es den Abmachungen der Zollunion der Länder des Golfkooperationsrates (GKR) widersprach. Tatsächlich reagierte der grosse Nachbar verärgert und unterbrach sogar seine subventionierten Erdöllieferungen an Bahrain.

Mit dem Bau des «Bahrain Financial Harbour» versuchte das Königreich, das Profil als Finanzplatz zu schärfen. Hier hatte man in den letzten Jahren Boden an Dubai verloren. Mit dem Ausbruch der dortigen Finanzkrise 2009 erwarteten viele Beobachter, dass Bahrain seine langjährigen Erfahrungen und seinen erprobten Regulierungsrahmen verstärkt zur Geltung bringen könnte, insbesondere im Wachstumsmarkt des Islamic Banking. Die jüngsten Unruhen haben diesen Hoffnungen einen Dämpfer versetzt.

Auch Erdgas wird knapp

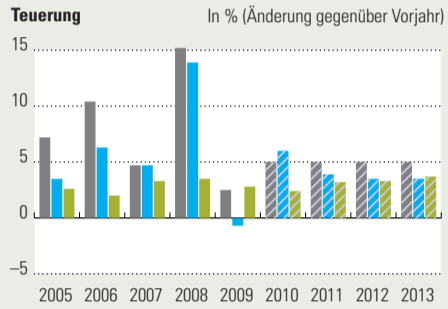
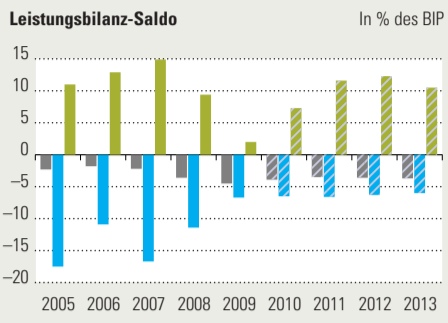
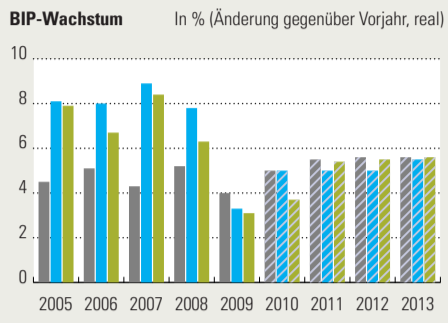
Eine um sich greifende Gasknappheit hat sich jüngst als zusätzliche Herausforderung erwiesen. Während Erdgas früher nur ein Abfallprodukt der Erdölförderung war, stossen inzwischen alle Golfländer ausser Katar an Kapazitätsgrenzen bei der Förderung. Erdgas wird nicht nur für die Elektrizitätsgewinnung und als Grundstoff für die petrochemische Industrie gebraucht, sondern auch zur Meerwasserentsalzung, die einen Grossteil der Trinkwasserversorgung der Städte bereitstellt. Ausserdem dient es zur Injektion in alternde Ölfelder, um den Druck und damit die Produktion aufrechtzuerhalten.

Die Gasknappheit ist ein zunehmendes Problem für Bahrain, insbesondere für die energieintensive Aluminiumherstellung. Abhilfe erhofft man sich von zukünftigen Gasimporten aus Katar oder Iran, aber Verhandlungen hierzu sind bisher im Sand verlaufen. Die Kosten einer Einigung dürften im Vergleich mit früher erheblich grösser ausfallen.

So laboriert Bahrain immer noch an dem Erdöltschock, der ihm 1977 widerfahren ist. Das Dilemma von Arbeitsplatzmangel und knappen Geldern für Investitionen dürfte selbst bei einem weiteren Anstieg des Preises für das «schwarze Gold» anhalten. Bei aller Skepsis dienen Bahrains Anstrengungen zur Diversifikation aber auch als Vorbild in der Golfregion.

Eckart Woertz ist Visiting Fellow an der Universität Princeton. Zuvor war er lange Jahre Leiter der Wirtschaftsabteilung am Gulf Research Center in Dubai.

Hohes Wachstum, aber auch hohe Ungleichgewichte in Syrien, Jordanien und Bahrain



**Länderkennzahlen** (Schätzungen)

	Bevölkerung (2010, in Mio.)	BIP (2010, nominal, in Mrd. \$)	BIP pro Kopf (in \$)
Syrien	22,3	59,4	2 664
Jordanien	6,4	24,8	3 811
Bahrain	0,9	22,3	27 612

QUELLE: STANDARD & POOR'S, IMF

NZZ-INFOGRAFIK/c.f.e.

Suche nach einer neuen Rolle

Fehlender Strukturwandel als Gefahr für Syrien und Jordanien

Syrien und Jordanien können sich auf ihre alten Einkommensquellen nicht mehr verlassen. Beide Länder müssen neue Exportbranchen aufbauen, um den Wohlstand zu steigern.

Markus Loewe

Auf den ersten Blick scheinen sich Syrien und Jordanien auf dem richtigen Weg zu befinden. In den vergangenen zehn Jahren lag das reale Wirtschaftswachstum mit durchschnittlich 4,5% und knapp 6% deutlich höher als in früheren Jahrzehnten. Obwohl die Bevölkerung beider Ländern um knapp 3% p. a. wuchs, stieg das syrische Pro-Kopf-Einkommen um 2% und das jordanische um 3% pro Jahr. Doch der Weg zu Wohlstand und Prosperität ist weit: Das jüngste Wirtschaftswachstum hat weder die hohe Arbeitslosigkeit noch die Armut gesenkt. Offiziell gelten 11% der Syrer und 13% der Jordanier als erwerbslos, die tatsächliche Zahl dürfte viel höher liegen. Je 14% der Haushalte werden nach nationalen Kriterien als extrem arm eingestuft.

Ausgetretene Wege

Wie andere Entwicklungsregionen profitierten auch Syrien und Jordanien seit 2002 von positiven weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen: Die Preise von Rohstoffexporten stiegen stark an, die Fremdkapitalzinsen waren niedrig, Gastarbeiter im Ausland überwiesen viel Geld in die Heimat, und die Umsätze im Tourismus wuchsen. Syrien und Jordanien überstanden die Wirtschafts- und Finanzkrise weitgehend unversehrt. Da sie nur schwach in den internationalen Handel und Kapitalverkehr integriert sind, haben sie weder unter Einbrüchen beim Warenexport noch unter dem Verlust von im Ausland angelegten Vermögen gelitten.

Ob Syrien und Jordanien ihre relativ hohen Wachstumsraten aufrechterhalten können, ist dennoch unsicher. Einige der für sie so positiven Entwicklungsbedingungen sind nicht von Dauer. So hat Syrien stark vom Anstieg seiner Erdölexporterlöse profitiert, die knapp 30% des Staatshaushalts finanzieren. Die Reserven gehen aber zur Neige, und der rasch wachsende Eigenbedarf führt dazu, dass möglicherweise schon in diesem Jahr mehr Brennstoffe importiert als exportiert werden.

Die Tourismuseinnahmen stiegen zuletzt auf 7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Syrien und 16% in Jordanien – sie sind aber volatil und stark krisenanfällig, wie sich gegenwärtig in Ägypten und Tunesien zeigt. Zudem ist ein weiterer Ausbau des Tourismus in beiden Ländern schwierig: Ruinenstädte wie Palmyra oder Petra sind bereits heute überlastet. Auch die Gastarbeiterüberweisungen, die 5% des syrischen und 25% des jordanischen BIP ausmachen, lassen sich wohl kaum noch steigern. Daneben bildet nur noch der Export von Phosphat und Dünger in Jordanien (5% des BIP) und von Agrargütern in Syrien (6%) eine signifikante Einnahmequelle. Die wachsende inländische Nachfrage nach Lebensmitteln lässt jedoch den syrischen Exportüberschuss immer kleiner werden.

Selbst der jüngste Zufluss ausländischer Investitionen könnte bald abebben. Grösstenteils handelte es sich dabei um Vermögen, das Anleger aus den Golfstaaten nach dem 11. September 2001 aus Nordamerika und Europa abgezogen und in Syrien und Jordanien wegen der geografischen Nähe wieder angelegt hatten. Es waren überwiegend Portfolioinvestitionen; ein grosser Teil floss in Immobilien, was zu den explodierenden Boden- und Mietpreisen beitrug. Ärmere Haushalte können sich Wohnraum immer schwerer leisten.

Manche Ausländer investierten aber auch in Tourismus, Handel, Banken, Versicherungen und Telefongesellschaften. Dadurch verbesserten sie die Kapitalausstattung und Infrastruktur der beiden Volkswirtschaften, trugen aber nur unerheblich zur Steigerung ihrer Produktivität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei. Dazu sind Investitionen in Industriezweige oder exportorientierte Dienstleistungsbranchen erforderlich, die sich durch höhere Innovationsfähigkeit ausweisen.

In diesen Bereichen investierten in nennenswertem Umfang aber nur die Chinesen, die vor allem Textilfabriken in die jordanischen «Qualifying Industrial Zones» verlagerten. Produkte, die dort gefertigt werden und zu einem bestimmten Anteil aus israelischen Vorprodukten bestehen, haben zollfreien Zugang zum US-Markt. Die chinesischen Fabriken sind vollkommen isoliert vom Rest der jordanischen Industrie; ihre Besitzer bringen nicht nur sämtliche Produktionsmaschinen, sondern auch die Arbeiter aus China mit. Ausser einem stark ermässigten Steuerertrag bleibt Jordanien davon nichts.

Arbeitslosigkeit und Armut lassen sich nur schwer bekämpfen, wenn nicht vermehrt in produktive Exportbranchen investiert wird. Derzeit trägt die Industrie nur 8% zum syrischen und 21% zum jordanischen BIP bei. Die entsprechenden Anteile der Landwirtschaft liegen bei 20% und 3%. Die syrischen Industrieexporte entsprechen lediglich 11% des BIP, die jordanischen immerhin 24%. Dies liegt auch daran, dass in Jordanien schon vor zehn Jahren aussichtsreiche Exportbranchen identifiziert und gefördert wurden. Hierzu gehören die Pharma- und die IT-Branche sowie der Gesundheits- und Bildungstourismus. In diesen Sektoren verzeichnete Jordanien in den letzten Jahren hohe Wachstumsraten – der gesamtwirtschaftliche Effekt blieb aber bisher begrenzt. Syrien hat mit der Erarbeitung einer ähnlichen Strategie gerade erst begonnen.

Heikle Sandwichposition

Syrien und Jordanien befinden sich in einer Art Sandwichposition zwischen Osteuropa und Ostasien: Mit Polen oder der Türkei können sie nicht konkurrieren, da sie weder über ausreichend gut ausgebildete Arbeitskräfte noch über das erforderliche Humankapital verfügen, um eine grössere Zahl von Gütern mit hohem Technologieanteil und Qualitätsstandard herzustellen. Mit Massenprodukten aus China können sie nicht mithalten, da das Lohnkostenniveau zu hoch liegt.

Das andere Problem, das höheren Investitionen von In- oder Ausländern in den produktiven Sektoren Syriens und Jordaniens bis jetzt im Wege steht, ist das schlechte Investitionsklima der beiden Länder. Im jüngsten «Doing Business»-Bericht der Weltbank rangieren sie auf den Plätzen 144 und 111 unter 183 Ländern. Ihre Verkehrsinfrastruktur ist überlastet, der Patentschutz wird nicht garantiert, Genehmigungs- und Verwaltungsprozeduren sind langwierig, kompliziert und teuer. Die Rechtssicherheit ist mangelhaft. Besonders gravierend aber sind die ungleichen und unberechenbaren Wettbewerbsbedingungen: Nach wie vor entscheiden gute Beziehungen zu staatlichen Autoritäten in vielen Fällen mehr über den Erfolg einer Investition als die Wettbewerbsfähigkeit des gefertigten Produkts.

Markus Loewe ist Volkswirt und Nahost-Experte im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik in Bonn.