

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter Pawelka

Staat, Bürgertum und Rente im
arabischen Vorderen Orient

Volker Nienhaus

Euro-Mediterraner Freihandel: Motor der
wirtschaftlichen Entwicklung?

Ferhad Ibrahim

Ägyptens regionalpolitische und wirtschaftliche
Orientierung seit dem Beginn des Friedensprozesses

Sabine Hofmann

Wirtschaftsentwicklung im Westjordanland und
Gazastreifen zwischen politischem Imperativ und
wirtschaftlicher Realität

B 39/97

19. September 1997

Peter Pawelka, Dr. phil., geb. 1941; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen und Leiter des Arbeitsbereichs Vorderer Orient am Institut für Politikwissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten, Heidelberg 1985; Der Vordere Orient und die Internationale Politik, Stuttgart u. a. 1993; (Mitherausgeber und Mitautor) Staat, Markt und Rente in der Internationalen Politik, Opladen 1997.

Volker Nienhaus, Dr. rer. oec., geb. 1951; Professor für Wirtschaftspolitik an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum; Direktor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik.

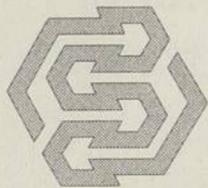
Veröffentlichungen u. a.: The Political Economy of Development Finance, in: Managerial Finance, 7 (1993); (Hrsg. zus. mit U. Steinbach) Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Festgabe für Volkmar Köhler, Opladen 1995; Geschichte, Institutionen und Strategien der Europäischen Union, in: P. Klemmer (Hrsg.), Kompendium der Europäischen Wirtschaftspolitik, München 1997; Taxation and Public Finance, in: S. Behdad/F. Nomani (Hrsg.), Foundations of Public Policy in Islam. International Review of Comparative Public Policy, 1997.

Ferhad Ibrahim, Dr. phil. habil., geb. 1950 in Amouda/Syrien; Studium der Politischen Wissenschaft und Geschichte in Berlin und Stockholm; Oberassistent an der Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients des Fachbereichs Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Sabine Hofmann) Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996; (Hrsg. zus. mit Abraham Ashkenasi) Der Friedensprozeß im Nahen Osten – Eine Revision, Münster 1997.

Sabine Hofmann, Dr. oec., geb. 1959; Studium der Westasienwissenschaften/Ökonomie in Berlin; Lehrtätigkeit an der Freien Universität Berlin und Humboldt-Universität zu Berlin; 1996 Visiting Fellow am St. Antony's College in Oxford; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Internationale Beziehungen des Instituts für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Habilitationsprogramms für Hochschuleinrichtungen der neuen Bundesländer.

Veröffentlichungen zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in Nahost, besonders in Israel und Palästina.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Staat, Bürgertum und Rente im arabischen Vorderen Orient

I. Einleitung

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die sozio-politischen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Entwicklung in der Arabischen Welt. In keiner anderen Weltregion leben die Staatsapparate in einem so hohen Ausmaß von internationalen Renten und Rentenäquivalenten wie hier¹. Internationale Renten sind Einkommen aus überdurchschnittlich guten Bodenverhältnissen, die bei der Produktion mineralischer und agrarischer Rohstoffe auftreten, aus politischen Manipulationen von Marktbedingungen (Monopole, verzerrte Wechselkurse u. a.) und aus finanziellen Zuwendungen als Gegenleistung für die Wahrnehmung spezieller politischer Funktionen². Solchen Einkünften steht keine entsprechende gesellschaftliche Investitions- oder Arbeitsleistung gegenüber, so daß sie nicht ständig reinvestiert werden müssen, sondern dem Staat zur freien (politischen) Disposition stehen. Diese besondere Art externer Staatseinnahmen hat den Aufstieg autoritärer Staatsbürokratien oder Staatsklassen³ begünstigt. Sie hat die politischen Regime des Vorderen Orients in hohem Maße gegenüber der eigenen Gesellschaft autonom werden lassen und die sozio-ökonomische und politische Entwicklung der Region blockiert. Doch seit den achtziger Jahren sank das Renteneinkommen. Seither bemühen sich die politischen Eliten um ein Krisenmanagement, das auf privatwirtschaftliches Engagement und „Strukturanpassung“ an die globalen Regeln

der Weltökonomie setzt, damit aber gleichzeitig eine neue starke Klasse entstehen läßt, die ihnen als Konkurrent entgegentritt: das Bürgertum.

Die aktuelle wirtschaftspolitische Frage, die sich nun regional stellt, lautet: Erzwingt die Globalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung auch in den rentengespeisten Staaten des Vorderen Orients eine Restauration bürgerlicher Herrschaft? Etwas weniger spekulativ, dafür aber im Kontext der neueren sozialwissenschaftlichen Theoriediskussion zur Rentenproblematik⁴, wäre auch zu fragen: Unter welchen Bedingungen können Rentierstaaten eine kapitalistische Entwicklung einleiten, und wie vollzieht sich eine solche Transformation?

Beide Fragestellungen werde ich nicht völlig zufriedenstellend beantworten können. Dazu sind die realen Wandlungsprozesse im Vorderen Orient noch zu vage und die Vergleichende Systemforschung der Region befindet sich erst in den Anfängen. Ich werde in diesem Beitrag jedoch dreierlei versuchen:

1. eine strukturelle Charakterisierung der historischen Entwicklungsstufen der Region in diesem Jahrhundert,
2. eine Interpretation der aktuellen Entwicklungstrends im dynamischen Zentrum der Region und
3. eine funktionale Begründung der zukünftig wahrscheinlichen Klassenkonstellation und des Verhaltens der politischen Eliten.

Ziel dieser Überlegungen ist nicht, die große Vielfalt sozioökonomischer Entwicklungen vom Maghreb bis zum Golf in all ihren Verwerfungen darzustellen. Es geht mir vielmehr darum, die Hauptmerkmale der am höchsten ausdifferenzierten Entwicklungsprozesse in der Region paradigmatisch zu erfassen (Ägypten und Syrien) und sie für die Theoriebildung nutzbar zu machen. Damit sind jene Systeme gemeint, die schon seit dem frühen 19. Jahrhundert in die Weltwirtschaft integriert worden sind und deshalb auch den komplexesten Strukturwandel und die ausgeprägtesten

Der Verfasser dankt seinen Mitarbeitern Holger Albrecht und Oliver Schlumberger für die Sammlung, Aufarbeitung und kritische Diskussion des Datenmaterials.

1 Vgl. Hazem Beblawi/Giacomo Luciani (Hrsg.), *The Rentier State*, London u. a. 1987; Peter Pawelka, *Die politische Ökonomie der Außenpolitik im Vorderen Orient*, in: *ORIENT*, 35 (1994) 3, S. 369–390.

2 Vgl. Claudia Schmid, *Das Konzept des Rentier-Staates. Ein sozialwissenschaftliches Paradigma zur Analyse von Entwicklungsgesellschaften und seine Bedeutung für den Vorderen Orient*, Münster – Hamburg 1991; dies., *Rente und Rentier-Staat: Ein Beitrag zur Theoriegeschichte*, in: Andreas Boeckh/Peter Pawelka (Hrsg.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, Opladen 1997, S. 28–50.

3 Vgl. Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt – New York 1981.

4 Martin Beck/Andreas Boeckh/Peter Pawelka, *Staat, Markt und Rente in der sozialwissenschaftlichen Diskussion*, in: A. Boeckh/P. Pawelka (Anm. 2), S. 8–26.

Klassengegensätze entwickelt haben. Prägend für die Entwicklungsprozesse dieser Gesellschaften in unserem Jahrhundert ist ein Antagonismus von Bürgertum und Staatsklasse, dem auch diametral entgegengesetzte Entwicklungsprojekte zugeordnet werden. Dementsprechend müßte der Wechsel der wirtschafts- und entwicklungspolitischen Strategie auch zum politischen Untergang ihrer jeweiligen Träger führen. Aus dieser Überlegung heraus interessiert mich ganz konkret, wie es sich erklären läßt, daß die Staatsklassen heute eine Struktur- anpassung betreiben, die ihnen die wichtigsten Grundlagen ihrer Herrschaft entzieht: Renten und Patronagemacht. Ist eine solche Suizidthese plausibel?

Im Vorderen Orient dieses Jahrhunderts kann man drei unterschiedliche Entwicklungsperioden unterscheiden, wobei die eine in zwei deutlich entgegengesetzte Ansätze zerfällt. Diese Periodisierung (vgl. Schaubild) beruht auf einer Kombination von zwei Kriterien: zum einen der Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß, zum anderen der Art der Ressourcenbeschaffung, die dem Entwicklungsprojekt zugrunde liegt. Ein solches Strukturierungsprinzip verdeutlicht Überschneidungen von Entwicklungsphasen, die in der Literatur nicht allzu oft erkannt werden. Die angesprochenen Entwicklungsperioden sind:

- eine bürgerlich-liberale Entwicklung (zwanziger bis fünfziger Jahre)
- eine staatskapitalistisch-bürokratische Entwicklung
 - a) sozialrevolutionär-autonome Phase (fünfziger bis sechziger Jahre)
 - b) rentenökonomisch-integrative Phase (siebziger bis achtziger Jahre)
- eine erneute bürgerlich-liberale Entwicklung (seit den neunziger Jahren)

Nicht alle Staaten der Region folgten diesem Entwicklungsmuster; manche taten dies nur partiell, andere zeitlich verschoben, in einigen traten strukturelle Verwerfungen auf, doch für die ganze Region spielten die Erfahrungen aus diesen Aufbrüchen eine zentrale Rolle im strategischen Denken ihrer Eliten⁵.

5 Vgl. Peter Pawelka, *Der Vordere Orient und die Internationale Politik*, Stuttgart u. a. 1993.

II. Die bürgerlich-liberale Entwicklung

Der Vordere Orient war seit Mitte des 19. Jahrhunderts durch den Imperialismus der europäischen Großmächte als agrarischer Rohstoffproduzent und Importeur europäischer Industriewaren in das Weltwirtschaftssystem integriert worden. Die Schwerpunkte dieser extern durchgesetzten Modernisierung der orientalischen Ökonomien lagen in der Landwirtschaft und im Außenhandel. Im Kontext dieser wirtschaftlichen Dynamik und mit Unterstützung der europäischen Mächte entstand eine neue Klasse, eine Agrar-, Handels- und Finanzbourgeoisie. Diese erkämpfte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Unabhängigkeit ihrer Länder. Von Teilen dieses Bürgertums, das nunmehr auch das politische System beherrschte, gingen die ersten nationalen Entwicklungsschübe im Vorderen Orient aus (Ägypten in den dreißiger und vierziger Jahren, Syrien und Irak in den fünfziger Jahren). Sie betrafen die Mechanisierung der Landwirtschaft und erste Ansätze einer importsstituierenden Industrialisierung (Nahrungsmittel- und Textilindustrie, Baumaterialien, Metall- und Chemieprodukte und einige gehobene Konsumgüter).

Das Scheitern dieser ersten Entwicklungsimpulse wurde in der politischen Diskussion dieser Länder, aber auch in der wissenschaftlichen Forschung generell auf die Unzulänglichkeiten des Bürgertums zurückgeführt. Genannt wurden die vorkapitalistischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Unternehmer (Absentismus, d. h. die Vernachlässigung der landwirtschaftlichen Güter durch die Großgrundbesitzer, Vorrang politischer Aktivitäten, Streben nach dem schnellen Gewinn, irrationale Ausbeutung der Bauern und Arbeiter, Selbstprivilegierung u. a.), ihre freiwillige Unterordnung unter die westlichen Kapitalinteressen und ihr nationaler Verrat (Aufgabe von Souveränitätsansprüchen, Grenzen u. a.). Demgegenüber haben die zeitgeschichtliche Forschung der letzten Jahre⁶ und eine revisionistische Interpretation jener Periode⁷ gezeigt, daß viele arabische Unternehmer durchaus kapitalistisch dachten, innovativ waren, ihr Kapital kooperativ und dynamisch einsetzten

6 Vgl. Bent Hansen, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Egypt and Turkey*, New York 1991; Robert Tignor, *State, Private Enterprise and Economic Change in Egypt, 1918-1952*, Princeton 1984; ders., *Egyptian Textiles and British Capital*, Cairo 1989.

7 Vgl. Robert Springborg, *The Arab Bourgeoisie: A Revisionist Interpretation*, in: *Arab Studies Quarterly*, 15 (1993) 1, S. 13-39.

Schaubild: Strukturmuster der Entwicklungsimpulse im „agrarisches“ Zentrum des Vorderen Orients (20. Jahrhundert)

	Bürgerlich-liberale Entwicklung	Bürokratisch-sozialrevolutionäre Entwicklung	Bürokratisch-rentenökonomische Entwicklung	Erneute Bürgerlich-liberale Entwicklung
Träger	Agrar-, Handels- und Finanzbourgeoisie	Staatsklasse	Staatsklasse und gesellschaftliche Gruppen	Neues Bürgertum
Staat	bürgerlich	bürokratisch	bürokratisch	Kondominium von Bürgertum und Staatsklasse
Entwicklungsprojekte	Mechanisierung der Landwirtschaft, Importsubstituierende Industrialisierung	Abschöpfung der Landwirtschaft zugunsten der Industrialisierung, komplexe importsubstituierende Industrialisierung, Schaffung von Massenkaukraft durch soziale Revolution	Ständige Einwerbung von Renten, Dienstleistungssektor, Bauwesen, Kleingewerbe und Rohstoffproduktion, Stagnation der Industrialisierung	Exportorientierte Industrialisierung, Dienstleistungssektor
Gründe des Scheiterns	Dominanter Agrarsektor für Marktöffnung und gegen Protektionismus, Großgrundbesitz verhindert Ausbau von Massenkaukraft, Mittelschichten mobilisieren Gesellschaft mit nationalistischen Ideologien gegen Bürgertum	Privilegierung der Mittelschichten blockiert Ausbau ausreichender Massenkaukraft und dynamisiert kapitalintensive Branchen, Diskriminierung traditioneller Agrarexporte und Exportmärkte, Abstützung des Entwicklungsprojekts durch politische Renten mit Folge kostspieliger Außenpolitik, Niederlage gegen Israel	Fluktuation und Abnahme der Renten erträge, Konkurrenzkampf um die Rente zwischen Staat und Bürgertum, systematische Stärkung des Bürgertums durch externe Geldgeber, Auszehrung der staatlichen Rentenbasis	
Empirische Fälle	Ägypten, 30er und erste Hälfte 40er Jahre Syrien, zweite Hälfte 40er und erste Hälfte 50er Jahre Irak, erste Hälfte 50er Jahre	Ägypten zweite Hälfte 50er und erste Hälfte 60er Jahre Syrien, 60er Jahre Irak, erste Hälfte 70er Jahre Partielle Ähnlichkeit: Türkei, 30er Jahre	Ägypten, 70er und 80er Jahre Syrien, 70er bis 90er Jahre	Ägypten, 90er Jahre Partielle Ähnlichkeit: Türkei, 60er und 70er Jahre

und auch Erfolge hatten. Darüber hinaus gab es zahllose Interessengruppen, Gewerkschaften, politische Parteien und Bewegungen, die einen sozialpolitischen Aufbruch anzeigten, dessen Dynamik auch für die Entwicklung von Massenkaukraft hätte funktional sein können. Es war nicht das Unvermögen des arabischen Bürgertums, das die ersten Entwicklungsschübe zum Erliegen brachte, sondern eine Kombination zentraler struktureller Interessengegensätze⁸:

- die Vorherrschaft des Agrarsektors innerhalb des Bürgertums, der auf ein offenes Wirtschaftssystem angewiesen war und für Protektionismus

kein Verständnis hatte (ohne Schutzzölle und andere Hilfestellungen keine Industrieentwicklung),

- das politische Übergewicht des Großgrundbesitzes, der jede soziale Besserung der (ländlichen) Massen bekämpfte und damit die Entwicklung eines nationalen Marktes hintertrieb und
- die nationalistische Mobilisierung der Massen durch die gebildeten Mittelschichten (über Bildung aufgestiegene Sozialgruppen) gegen das Bürgertum (private Unternehmer), die das Investitionsklima verschlechterte und große Teile des international eingestellten Bürgertums (lang ansässige Ausländer, Minoritäten, Kosmopoliten) verunsicherte.

⁸ Vgl. P. Pawelka (Anm. 5), S. 26 – 29.

Die wirtschaftlichen Leistungen des damaligen Bürgertums und die Gründe ihres Scheiterns sind den heutigen Akteuren wohl bewußt und spielen für ihr strategisches Denken eine wichtige Rolle.

III. Die bürokratisch-sozialrevolutionäre Entwicklung und die Ölrente

Der zweite Entwicklungsschub ging vom Staat aus⁹. Bürokratische Randgruppen hatten das gescheiterte Bürgertum entmachtete (Revolution von oben) und zum Teil sogar beseitigt und sich als Staatsklasse etabliert (Ägypten 1952, Syrien 1963 u. a.). Ihr Ziel war es, die Landwirtschaft durch Reformen zu modernisieren und ihre Gewinne zugunsten der Industrialisierung abzuschöpfen. Schwerpunkt der Entwicklungsstrategie war eine importsostituierende Industrialisierung in den Bereichen gehobener Konsumgüter und Zwischenprodukte. Gleichzeitig versuchten die Regime, durch massive Einkommensstreue Massenkaufkraft für Industriewaren zu schaffen, die von der eigenen Industrie produziert werden sollten. Zu solchen rigorosen politischen Eingriffen in die Ökonomie und in die Sozialstruktur waren nur gesellschaftlich unabhängige Staatsklassen in der Lage. Regime, die vom Bürgertum, ausländischen Kapitalinteressen und deren wirtschaftlichem Wohlergehen abhängig sind, hätten eine derartige Reorganisation der bestehenden wirtschaftlichen Verhältnisse nicht zustande gebracht. Dieses staatliche Entwicklungsprojekt löste zwar eine relativ komplexe Industrialisierung aus (vor allem in Ägypten), scheiterte aber letztendlich ebenfalls.

Wenn wir die Vielzahl ineinandergreifender Faktoren auflösen, so können wir als zentrale Ursachen dieses Scheiterns festhalten:

- die Begrenztheit des staatlichen Eingriffs in die Sozialstruktur; die politische Privilegierung der Mittelschichten verhinderte, daß ein breiter Markt für einfachere Konsumgüter entstand und dynamisierte indessen technologisch höher entwickelte, kapitalintensive Branchen, deren Importbedürfnisse (Produktionsmittel, Rohstoffe, u. a.) nicht finanziert werden konnten,
- die Diskriminierung der traditionellen Exporte und Exportmärkte als Reflex auf die Zerstörung imperialistischer Abhängigkeiten und

einer vom Weltmarkt autonomen Wirtschaftsentwicklung,

- die zunehmende Abstützung des Entwicklungsprojektes durch politische Renten (Entwicklungshilfe), deren Einwerbung (Balancieren zwischen Ost und West) eine kostspielige regionale Großmachtspolitik erforderlich machte und
- die militärische Niederlage gegen Israel 1967, die dem autonomen Entwicklungsprojekt endgültig die finanzielle Grundlage entzog.

Am Ende der sechziger Jahre drohten die Revolutionsregime unter der Last der wirtschaftlichen Verhältnisse, die eine Legitimationskrise auslösten, zusammenzubrechen. Sie hatten die Wahl, ihre soziale Revolution zu vertiefen (Koalition mit den Unterschichten) oder aufzugeben. In dieser Situation rettete sie die Ölrente. Oder anders ausgedrückt: die Anpassung an die Realitäten der Weltökonomie konnte noch einmal aufgeschoben werden. Um dies zu verstehen, müssen wir den wirtschaftlichen Wandel im Vorderen Orient berücksichtigen.

Bis zum Zweiten Weltkrieg lag der Schwerpunkt sozioökonomischer und politischer Entwicklung in den Agrarzentren der Region. Danach konzentrierte sich das Interesse des Weltwirtschaftssystems auf die bis dahin peripheren Ölstaaten¹⁰. Die langsam wachsende Ölrente löste in ihnen ganz allmählich sozioökonomische Veränderungen aus und stürzte sie von 1970 bis 1973 (Ölpreisrevolution) mit einem Schlag in eine völlig neue finanzwirtschaftliche Dynamik. Es entstanden klassische Rentierstaaten, die ihr Einkommen fast ausschließlich aus dem Öllexport bezogen und damit zum Motor sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung wurden. Sie verwendeten ihr Einkommen zur Stabilisierung und Modernisierung ihrer traditionellen Regime, zur Errichtung von Wohlfahrtsstaaten, zum Aufbau einer Handels- und Dienstleistungsökonomie und später auch zu einer Industrialisierung, die sich auf Erdölprodukte und energieintensive Produktionsprozesse spezialisierte.

Vor der Erdölrente besaßen die Gesellschaften der Ölländer nur rudimentäre zentralstaatliche Strukturen und nur Ansätze eines modernen Bürgertums (Händlerschichten). Die Ölrente stellte die westlichen Entwicklungsmuster geradezu auf den Kopf: Hier war es nicht die Gesellschaft und ihre herrschende Klasse, die den modernen Staat schufen, sondern der durch externe Einnahmen entstandene Staat produzierte durch seine Renten-

9 Vgl. Peter Páwelka, Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten, Heidelberg 1985; ders., Der Irak als „Rentierstaat“, in: ders./Isabella Pfaff/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die Golfregion in der Weltpolitik, Stuttgart u. a., S. 109–143. Vgl. ders. (Anm. 5), S. 71–86.

10 Vgl. ders. (Anm. 5), S. 37–54.

allokation nach innen erst die modernen Schichten und Klassen seiner Gesellschaft, u. a. auch das Bürgertum¹¹. Wir wenden uns aber wieder dem zentralen Entwicklungsstrang zu.

Die neue Dynamik in den Ölstaaten Anfang der siebziger Jahre, ihr finanzielles Engagement in der Region zur Stützung ihrer Außenpolitik und die Interventionen des Westens zur Stabilisierung der Region insgesamt führten zur Regionalisierung der internationalen Rentenflüsse. Für die ehemaligen revolutionären Entwicklungszentren bedeutete dies die Chance, Anschluß an die internationalen Rentenströme zu erhalten. Ihre Staatsklassen paßten sich den neuen Bedingungen an und retteten ihre Regime durch Kooperation mit den Ölstaaten und dem Westen. Sie wurden zu Semi-Rentiers: Staaten, die ihr Einkommen aus einem Mix von Steuern, Abgaben, eigenem Erdöleinkommen und vor allem politischen Renten (Entwicklungshilfe, Ausgleichszahlungen, finanzielle Geschenke, günstige Kredite u. a.) beziehen.

IV. Die bürokratisch-renten-ökonomische Entwicklung

Der dritte Entwicklungsschub war einer wirtschaftlichen Kooperation von Staat und Privatwirtschaft bei der Einwerbung von Renten zu verdanken¹²:

- auf der einen Seite bemühte sich Ägypten darum, eigene Rentenpotentiale zu entwickeln (Erdölrente, Lagerente über Suez-Kanal, Pipelines und Tourismus) und politische Renten einzuwerben: als „Frontstaat“ gegenüber Israel, als Friedensstifter, als Kontrollmacht im Libanon, als Garant einer säkularen Politik oder auch als gesellschaftlich-kulturelle Größe in der Region,
- auf der anderen Seite öffnete er Individuen und Gruppen seiner Gesellschaft den Zugang zum eigenständigen Rentenerwerb; dazu gehörte die Arbeitsmigration und eine breite Förderung privatwirtschaftlicher Initiativen zur Einwerbung ausländischer Kredite, Beteiligungen, Investitionen und Projekte – von Joint-ventures, angefangen über städtebauliche Restaurationsprojekte bis zur karitativen Hilfe.

11 Auch in den Ölstaaten lassen sich heute interessante Kontroversen zwischen Staat und Bürgertum beobachten (z. B. Diskurs über die Verwendung der Rente in Kuwait), doch liegen diese erst in den Anfängen. Vgl. Mary Ann Tétreault, *The Kuwait Petroleum Corporation and the Economics of the New World Order*, Westport – London 1995.

12 Vgl. P. Pawelka (Anm. 5), S. 126–143.

Ende der siebziger Jahre war die Wirtschaftskrise dank zahlloser externer Kapitalspritzen überwunden. Der Schwerpunkt des neuen Wirtschaftswachstums lag jetzt im Dienstleistungsbereich, bei der kommerziellen Landwirtschaft, im Immobiliengeschäft, Bauwesen, Kleingewerbe sowie in der Rohstoffproduktion. Dagegen stagnierte der staatliche Industriesektor und signalisierte so das Scheitern der importsubstituierenden Industrialisierung. Weder das ausländische Kapital noch die einheimische Privatwirtschaft waren an langfristigen produktiven Investitionen interessiert. Zum einen gab es sicherere und weniger überbürokratisierte Produktionsstandorte, zum anderen verteuerte der Rentenfluß die Güter der produktiven Sektoren und machte den Dienstleistungssektor für Investitionen attraktiver¹³.

Vor diesem wirtschaftspolitischen Hintergrund verschoben sich die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Der Staat war auf privatwirtschaftliche Initiativen immer stärker angewiesen, da die westlichen Industriestaaten, vor allem die USA, und die internationalen Finanzinstitutionen ihre Finanzhilfen oder Kreditgarantien überwiegend zugunsten privater Geschäftsleute und Institutionen geben wollten. Ein neues, noch relativ heterogenes Bürgertum entstand¹⁴.

Überlebende der vorrevolutionären Bourgeoisie kehrten aus dem Ausland zurück oder verließen ihre vielfältigen Nischen, in denen sie vor dem politischen Sturm Schutz gesucht hatten. Staatliche Manager des Außenhandels nutzten die Gelegenheit, sich selbständig zu machen. Mitglieder der Staatsklasse engagierten sich nebenberuflich oder als stille Teilhaber (seltener nach dem Ausstieg aus dem Staatsdienst) im privaten Geschäftsleben und wurden auch über Heiratsbeziehungen Mitglieder der neuen Klasse. Daneben gab es self-made-men, die den Aufstieg zum Firmengründer oder Vermittler ausländischer Kapitalinteressen auch ohne traditionellen Hintergrund oder staatliche Stütze schafften. Aus dem Kleingewerbe des Bazars stiegen ebenfalls verschiedene Familien auf. Und schließlich entstand im Umfeld der Gastarbeiterüberweisungen ein privates Banken- und

13 Hohe Rentenanteile innerhalb eines Nationaleinkommens sind für Investitionen in produktiven Sektoren (Landwirtschaft und Industrie) schädlich. Dies ist deshalb der Fall, weil die Versorgung mit Gütern der produktiven Sektoren elastisch ist (Importe) und von internationalen Preisen bestimmt wird, während Dienstleistungen weniger verfügbar sind und entsprechende Preissteigerungen nach sich ziehen, so daß in diesem Bereich höhere Gewinne erzielt werden können.

14 Vgl. Robert Springborg, *Mubarak's Egypt. Fragmentation of the Political Order*, Boulder – London 1989, S. 45–93; Malak Zaalouk, *Power, Class and Foreign Capital in Egypt. The Rise of the New Bourgeoisie*, London – New Jersey 1989.

Versicherungskapital, das einen weiteren Teil des neuen Bürgertums repräsentiert.

Wollte der Staat die Aktivitäten dieses Bürgertums fördern, um so die wirtschaftlichen Prozesse zu stabilisieren, mußte er auch auf die politischen Interessen dieser Schichten eingehen und ihnen Spielräume und Einfluß im Kontext politischer Parteien, Interessengruppen und im Parlament einräumen¹⁵. Vor allem in Ägypten entfaltete das Bürgertum im politischen Bereich eine Dynamik, die vielfach als das Entstehen einer Zivilgesellschaft interpretiert wurde¹⁶.

Aber die Staatsklasse hielt nach wie vor ihr Herrschaftsmonopol aufrecht, auch wenn ihre finanzielle Basis extrem schmal geworden war. Immerhin konnte der Staat bis weit in die achtziger Jahre hinein durch Nahrungsmittelsubventionen und Beschäftigungspolitik eine Art von Sozialpakt mit den Massen aufrecht erhalten (Legitimation). Doch die Stabilität des Regimes hing jetzt völlig vom Ausmaß der Renteneinwerbung ab und davon, welchen Anteil dieser Renten der Staat für sich sichern konnte. Aus den Revolutionären von einst waren Renten-Hausierer geworden. Hinzu kam, daß die Auszehrung der staatlichen Ressourcen zugunsten des Privatkapitals die Patronagemacht des Regimes so einschränkte, daß es kaum noch sein eigenes Personal finanzieren konnte. Der Staat war gezwungen, die Einkünfte, Pensionen und Selbstprivilegierungschancen seiner bürokratischen Klientele systematisch auf gesellschaftliche Gruppen und Institutionen zu verlagern¹⁷. Je nach Status innerhalb der staatlichen Bürokratie wurden politischen Funktionären, Beamten und Offizieren gut dotierte Posten in der Privatwirtschaft besorgt und vielfältige Bereicherungsmöglichkeiten auf Kosten der Gesellschaft zugestanden. Zwar mußte dies von den gesellschaftlichen Akteuren hingenommen werden, es stärkte jedoch gleichzeitig die Spielräume und die Verhandlungsmacht des Bürgertums gegenüber der Staatsklasse.

Die Schwäche der politischen Elite wurde seit den achtziger Jahren von den USA und den internationalen Finanzinstitutionen genutzt, um sie zur Libe-

ralisierung des Wirtschaftssystems und zur strukturellen Anpassung an eine exportorientierte Ökonomie zu bewegen. Instrumental für diesen Druck war eine Verschuldung, die von der Reagan-Administration auch mit politischen Zielsetzungen noch forciert wurde. Doch die Staatsklassen entwickelten immer noch eine starke Gegenwehr. Auch aus einer Verteidigungsposition heraus gelang es ihnen, stets neue Renten zu kassieren, die Auflagen der Geberländer aber zu hintertreiben und sowohl externe wie interne Gegenspieler zu neutralisieren. Letztendlich wurden die Semirentiers aber vom Ölpreisverfall, vom Ende des Ost-West-Gegensatzes (Abnahme politischer Renten) und von der internen Auszehrung der staatlichen Ressourcenbasis so geschwächt, daß sie sich erneut den internationalen Finanzorganisationen zuwenden mußten. Trotz verschiedener Kriegsdividenden¹⁸ Anfang der neunziger Jahre (Zweiter Golfkrieg) begann damit der Einstieg in eine neue Entwicklungsperiode. Dabei übernahm Ägypten erneut die Vorreiterrolle.

V. Die Restauration bürgerlicher Herrschaft?

Ägypten kannte die Bedingungen der internationalen Finanzorganisationen für Hilfe in der Krise sehr gut. Es hatte bereits in den siebziger und achtziger Jahren Teilreformen zugestimmt, war aber vor den Konsequenzen immer wieder zurückgeschreckt. In den achtziger Jahren waren Liberalisierungs- und Sparmaßnahmen sowie die Privatisierung des öffentlichen Sektors diskutiert worden¹⁹. Doch ohne Resultat. Die Staatsklasse fürchtete politische Risiken, den Verlust der letzten Patronagehöfe und Renten und die Abhängigkeit vom Bürgertum.

Zu Beginn der neunziger Jahre hatte die ägyptische Führung aber keine andere Wahl mehr. Die bürokratischen Klientele schrumpften mehr und mehr, und die Sozialpolitik gegenüber den Unterschichten drohte zur Domäne der islamistischen Opposition zu werden²⁰. Das Bürgertum wiederum war schon in einigen Teilen zu einer kohäsiven Kraft verschmolzen und drängte auf den Ausgleich mit dem internationalen Kapital. Gläubiger, inter-

15 Vgl. Gudrun Krämer, Ägypten unter Mubarak: Identität und nationales Interesse, Baden-Baden 1986; Marion Wille, Spielräume politischer Opposition in Ägypten unter Mubarak, Münster – Hamburg 1994.

16 Vgl. Ferhad Ibrahim (Hrsg.), Staat und Zivilgesellschaft in Ägypten, Münster – Hamburg 1995; ders./Heidi Wedel (Hrsg.), Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient, Opladen 1995; Giacomo Luciani, The Oil Rent, the Fiscal Crisis of the State, and Democratization, in: Ghassan Salamé (Hrsg.), Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World, London – New York 1994, S. 130–155.

17 Vgl. P. Pawelka (Anm. 5), S. 139–141.

18 Vgl. Volker Perthes, Kriegsdividende und Friedensrisiken: Überlegungen zu Rente und Politik in Syrien, in: ORIENT, 35 (1994) 3, S. 413–424.

19 Vgl. Said El-Naggar (Hrsg.), Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries, Washington 1990.

20 Vgl. Brigitte Rieger, Überleben ohne Staat. Soziale Sicherung und die islamistischen Parallelstrukturen in Ägypten, Baden-Baden 1996.

nationale Organisationen und die USA forderten unerbittlicher denn je Strukturanpassungen als Voraussetzung für neue Kredite, Finanzhilfen und einen Schuldenerlaß. Und sie machten jede Teilausschüttung von konkreten Reformschritten abhängig.

Seit 1991 ist eine tiefgreifende Haushaltssanierung und Handelsliberalisierung im Gange²¹. Um die Exportchancen seiner Wirtschaft zu verbessern (Marktzugang zu den Industriestaaten), verpflichtete sich der ägyptische Staat in internationalen Verträgen (GATT, EG) zu einer radikalen Deregulierung des Außenhandels. 1996 übernahmen die Reformer innerhalb der Staatsklasse das Kabinett (Premier Kamal al-Ganzouri), und jetzt begann auch der Einstieg in die Privatisierung des öffentlichen Sektors, wobei nicht einmal Staatsbanken ausgeschlossen bleiben sollen.

Die eingeleiteten Reformen und die daraufhin bewilligten Kapitalhilfen haben die Wirtschaft Ägyptens Mitte der neunziger Jahre wieder „stabilisiert“. Das erneute Wirtschaftswachstum war vor allem den zunehmenden Investitionen der Privatwirtschaft zu verdanken. Es lag nach wie vor zuerst im Dienstleistungsbereich. Doch investierte die Privatwirtschaft neuerdings auch verstärkt im Industriesektor. Im Exportgeschäft hatten sich die Produkte der Baumwollindustrie nach vorne geschoben und lagen zusammen mit einigen Industriewaren mit dem Erdöllexport fast gleich auf. Inwiefern allerdings der Dienstleistungssektor und die exportorientierte Industrie in der Lage sein könnten, die wachsenden Arbeitsmarktprobleme zu lösen, die Importrechnung zu begleichen und eine breitere wirtschaftliche Dynamik auch nach innen (Massenmärkte) auszulösen, ist nicht nur umstritten, sondern auch wenig wahrscheinlich. So werden Exportindustrie und Dienstleistungssektoren auch im Rahmen einer erweiterten Liberalisierung des Welthandels mit Kontingentierungen und starker Konkurrenz rechnen müssen. Sie werden unter diesem Druck nur wenige Arbeitskräfte einstellen können und damit weder interne Massenmärkte fördern noch zur Eindämmung der zunehmenden Arbeitslosigkeit beitragen.

Zwar lassen auch heute Verzögerungen und Widersprüche innerhalb des Reformkurses erkennen, daß der Widerstand von Teilen der Staatsklasse keineswegs überwunden ist. Darüber hinaus

21 Vgl. Marcelo M. Giugale/Hamed Mobarak (Hrsg.), *Private Sector Development in Egypt*, Cairo 1996; Hans Hopfinger (Hrsg.), *Economic Liberalization and Privatization in Socialist Arab Countries. Algeria, Egypt, Syria and Yemen as Examples*, Gotha 1996; Clement Henry, *The Mediterranean Debt Crescent. Money and Power in Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey*, Gainesville 1996; dazu Weltbank- und Internet-Daten.

scheint der Staat der Privatwirtschaft auch Teile seines Personals (Manager) aufzwingen zu wollen, was den Privatisierungsprozeß wieder verlangsamt hat. Doch scheint mir die Strukturreform schon zu weit fortgeschritten zu sein, um noch einmal ernsthaft angehalten werden zu können. Es ist demnach angesichts der rasanten Entwicklung in den neunziger Jahren zu fragen, ob es für die Staatsklasse bald noch möglich sein wird, über Renten und Patronage autonom zu bestimmen. Wie läßt sich aber erklären, daß die ägyptische Staatsklasse eine Strukturanpassung betreibt, die ihr diese zentralen Grundlagen ihrer Herrschaft entzieht? Führt die Strukturanpassung tatsächlich zum politischen Sui-zid der Staatsklasse?

Zunächst könnte man vermuten, daß sie unter dem Druck der internationalen Akteure keine andere Wahl hat. Doch ein solcher externer Zwang ist empirisch nicht belegbar²². Die institutionellen Eigeninteressen der internationalen Finanzorganisationen, die Interessenwidersprüche innerhalb der Staaten, die an den Kapitaltransfers beteiligt sind und die Flexibilität der politischen Elite in Ägypten lassen das Zustandekommen einer gewaltsamen Politik, der sich die Staatsklasse beugen müßte, unwahrscheinlich werden. Eine zweite Annahme könnte sein, daß die Staatsklasse im Begriff ist, im Bürgertum aufzugehen, und daher bereits die neuen Interessen vertritt. Diese Überlegung ist um einiges realistischer als die erste. Zweifellos gibt es empirische Daten, wonach sich Teile der Staatsklasse bereits seit langem innerhalb der Bourgeoisie etabliert haben²³.

Zusammen mit den Resten des alten Bürgertums und den Außenhandelsfunktionären der Nasser-Ära bilden die Bürokraten sogar das integrierte Zentrum innerhalb der Bourgeoisie. Aber die Staatsklasse ist viel größer, und das Bürgertum kann unmöglich alle ihre Teile absorbieren. Also müßte es zu ernststen Konflikten innerhalb der Staatsklasse kommen, wenn ihr dynamischer Teil den Rest abzuwerfen und zu marginalisieren versuchte. Auch dafür haben wir empirische Belege. Innerhalb der Staatsklasse finden massive Verdrängungskonflikte statt, die sich u. a. an der Entmachtung von Gremien, am Austausch des Personals von wichtigen Organen und Institutionen (Kabinett, Privatisierungsausschuß) und an der Einschränkung gleichgewichtiger Positionen innerhalb der politischen Elite festmachen lassen. Doch scheinen mir diese Konflikte eher auf strategische Weichenstellungen zurückzuführen sein, als auf

22 Vgl. Joachim Betz, *Interne Renten und marktorientierte Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, in: A. Boeckh/P. Pawelka (Anm. 2), S. 158–171.

23 Vgl. M. Zaalouk (Anm. 14).

die Liquidation von Teilen der eigenen Klasse, wie dies in bürokratischen Umbrüchen häufig der Fall war (Meiji-Restauration in Japan, kemalistische Revolution in der Türkei).

Entscheidend für das Verhalten der Staatsklasse dürfte sein, daß sie erstens ihre Legitimität und Herrschaft schwinden sieht, zweitens das bürgerliche Entwicklungsprojekt für eine ökonomisch durchführbare Alternative zur gegenwärtig stagnierenden Rentenökonomie hält und drittens innerhalb dieser bürgerlichen Entwicklungsstrategie für sich Funktionen wahrnimmt, die ihr zumindest Teile der politischen Macht garantieren. Staatsklassen der Semirentiers im Vorderen Orient können ihr „muddling through“ tatsächlich nicht auf Dauer aufrecht erhalten. Es droht ihnen, zwischen den Imperativen der gesellschaftlichen Grundbedürfnisse (Arbeit, Lebensstandard u. a.), der politischen Oppositionsbewegungen und der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zerrieben zu werden. Unter diesen Umständen erscheint den Staatsklassen die „Strukturanpassung“ eine vernünftige Alternative.

Zum einen verfügt die ägyptische Wirtschaft über mehrere positive Voraussetzungen: eine relativ diversifizierte Ökonomie, ein aktives Unternehmertum, ein zwar anpassungsbedürftiges, doch relativ hoch entwickeltes Humankapital und ein Angebot exportfähiger Güter, das gesteigert werden könnte. Diese Bedingungen lassen eine Dynamisierung der Wirtschaft qua Liberalisierung erfolgversprechend erscheinen, zumal sie von den ausländischen Akteuren unterstützt wird. Zum anderen aber, und das ist für die politischen Eliten von zentraler Bedeutung, braucht das Bürgertum die Staatsklasse, um ihr Entwicklungsprojekt durchzusetzen. Anders ausgedrückt: das Bürgertum ist im Vorderen Orient (noch) zu schwach, um seine sozioökonomischen Aktivitäten politisch abzusichern, und das ist sowohl dem Bürgertum als auch der Staatsklasse bewußt. Daher ist es auf eine Koalition mit den bürokratischen Kräften angewiesen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang drei Funktionen nennen, die von der Staatsklasse zukünftig im Rahmen einer bürgerlichen Entwicklung wahrgenommen werden könnten:

1. Schutz des bürgerlichen Entwicklungsprojekts

Eine Koalition des Bürgertums und der Staatsklasse hätte die Funktion, eine nationalistische Mobilisierung der Massen gegen die international orientierte Bourgeoisie zu verhindern. Weder nach der Unabhängigkeit noch heute ist es den bürgerlichen Parteien, Verbänden und Bewegungen geglückt, in den unteren Mittelschichten und

Unterschichten der orientalischen Gesellschaften Fuß zu fassen. In den dreißiger bis fünfziger Jahren war es eine der zentralen Schwächen der bürgerlichen Entwicklung, daß es dem „Kapital“ nicht gelang, die nationalen Bewegungen an sein Entwicklungsprojekt zu binden. Damals waren es die Repräsentanten der gebildeten Mittelschichten, die die Massen gegen den bürgerlichen Staat mobilisierten und diese später in den fünfziger und sechziger Jahren neutralisierten. Heute konkurriert die Staatsklasse mit den Islamisten um die Kontrolle der Unterschichten. Die neue Bourgeoisie, vor allem ihre dynamischen, internationalen Teile, hat weder organisatorisch, noch ideologisch oder programmatisch Zugang zur breiten Bevölkerung.

Sicherlich hat es der Staat bisher verstanden, die Aktivitäten der politischen Parteien und Verbände von den unteren Teilen der Gesellschaft fernzuhalten. Doch haben weder Bourgeoisie noch der ansonsten nicht interventionsscheue „Westen“ versucht, die eigenständige Organisationsfähigkeit der Unterschichten zu fördern oder ihre Partizipationsbedürfnisse zu wecken. Insofern sind das Bürgertum und seine Entwicklungspolitik nur allzu leicht zur Zielscheibe national-islamistischer Bewegungen und Angriffe geworden. Ohne die Staatsklasse könnte das Bürgertum nur mit Repression reagieren. Die Staatsklasse dagegen verfügt über ein viel breiteres Spektrum der politischen Manipulation. Es ist ganz offensichtlich, daß Bürgertum und Staatsklasse ähnlich elitäre Einstellungen gegenüber den unteren Bevölkerungsschichten haben. Dementsprechend wäre eine Arbeitsteilung, die der Staatsklasse die politische Absicherung der Entwicklung zuordnen würde, im Interesse beider.

2. Vermittlung zwischen den Fraktionen des Bürgertums

Die neue Bourgeoisie im Vorderen Orient ist heute noch ein heterogenes Konglomerat, das nicht nur kulturell und abstammungsmäßig, sondern auch entwicklungspolitisch gespalten ist. Während ein Teil auf die vom Westen propagierte exportorientierte Entwicklung gesetzt hat, suchen andere Teile ihre Chance auf dem einheimischen Markt. Die Verfechter des Exports können nicht daran interessiert sein, daß ihr Ausbau konkurrenzfähiger Wirtschaftspotentiale durch gesellschaftliche Virulenzen und Forderungen gestört wird. Sie sind für eine strikte Kontrolle der Massen. Demgegenüber müssen die Anhänger des Binnenmarktes an einer größeren Massenkraft interessiert sein, die am besten durch starke Interessengruppen und Parteien erkämpft werden kann. Also sucht dieser Teil des Bürgertums nach

gesellschaftlichen Verbündeten. Als dritte Gruppe innerhalb des Bürgertums müssen noch diejenigen Unternehmer genannt werden, die ihre Erfolge bisher ausschließlich ihren Beziehungen zur Staatsklasse zu verdanken hatten (Monopole, Subventionen).

Die Staatsklasse nimmt heute immer mehr die Aufgabe wahr, zwischen diesen Interessengegensätzen zu vermitteln, sie voreinander zu schützen und sich dadurch als neutrale Kraft unentbehrlich zu machen. Sie könnte in Zukunft die Existenz mehrerer widersprüchlicher Kapitalfraktionen sichern und die wirtschaftspolitische Flexibilität des Gesamtsystems erhöhen, indem sie je nach den internationalen Bedingungen die eine oder die andere Gruppierung des Bürgertums fördert. Heute ist es zweifellos das exportorientierte Kapital, das privilegiert wird. Doch muß es so bleiben? Oder könnte die Staatsklasse nicht auch in die Rolle einer aktiven Kraft hineinwachsen, die spezifische Wirtschaftssektoren gegen die vorhandenen Marktinteressen aufbaut und später an die internationalen Rahmenbedingungen systematisch anpaßt? Solchen Aufgaben wäre der Staat als Repräsentant einer einzelnen Kapitalfraktion des Bürgertums nicht gewachsen. Die Staatsklasse könnte ihre Vermittlerrolle allerdings nur so lange erfüllen, wie das Bürgertum gespalten ist und es dadurch keinem ihrer Teile gelingt, eindeutig die Oberhand zu gewinnen. Als Vermittler erringt die politische Bürokratie eine Autonomie, die sie auf unterschiedlichste Art und Weise nutzen kann.

3. Abstützung bürgerlicher Entwicklung durch Renten

Liberalisierung, Strukturanpassung und Exportorientierung können in einigen Staaten des Vorderen Orients sektorale und temporäre Dynamisierungen der Wirtschaft erzeugen. Auf dieser Grundlage ist es auch möglich, ihre politischen Regime immer wieder zu „stabilisieren“. Aber es ist wenig wahrscheinlich, daß es dieser Wirtschaftspolitik gelingen dürfte, so hohe Gewinne zu erwirtschaften, daß damit die Importbedürfnisse der Gesellschaft befriedigt und die soziale Explosivität eingedämmt werden könnten. Die Semirentiers werden also trotz Liberalisierung und Strukturanpassung auch weiterhin auf internationale Renten angewiesen sein. Zumindest, um die sozialen Folgen der Dynamisierung abzufedern. Wie schwer es für die Repräsentanten einer liberal-bürgerlichen Entwicklung ist, durch

Sozialpolitik ihr Projekt abzusichern, zeigt die Begrenztheit des von der Weltbank in Ägypten aufgelegten „Sozialfonds für Entwicklung“. Diese Lücke ist für die Staatsklasse funktional. Sie ist auf die Einwerbung von Renten spezialisiert und sie hat gelernt, dieses Einkommen primär nach politischem Nutzen zu verwenden. Innerhalb einer Koalition von Bürgertum und Staatsklasse würde letztere unter dem übergeordneten Aspekt der Systemerhaltung versuchen, die härtesten Folgen marktwirtschaftlicher Entwicklung nicht nur repressiv, sondern vor allem auch allokativ einzudämmen.

Die Staatsklassen der orientalischen Semirentiers haben sich in den letzten Jahrzehnten oft unter schwierigsten wirtschaftlichen und politischen Bedingungen an der Macht gehalten. Unter dem Druck weltwirtschaftlichen und internationalen Wandels mußten sie sich auf Reformstrategien einlassen, die ihre Herrschaftsmonopole erodierten. Sie haben sich dabei ihrer Rentenbasis aber nur unter der Bedingung berauben lassen, daß ein Bestandserhalt ihrer Herrschaft in der neuen Konstellation, einem Kondominium von Bürgertum und Staatsklasse, garantiert blieb. Auf diesem theoretischen Hintergrund könnten sich in absehbarer Zeit in den arabischen Staaten Regime mit einer soziopolitischen Konstellation herausbilden, die der türkischen in den sechziger und siebziger Jahren entsprechen²⁴; auch dort hatte die (kemalistische) Staatsklasse innerhalb einer liberal-bürgerlichen Entwicklung die Aufgabe übernommen, die geeigneten politischen und sozialen Rahmenbedingungen dieses Projekts abzusichern. Auch wenn die Umstände damals andere waren, so lassen sich an diesem Beispiel Nutzen und Dysfunktionen solcher Koalitionen gut studieren.

Wie sich das Verhältnis von Bürgertum und Staatsklasse in solchen Konstellationen entwickelt, ob die Staatsklasse relativ autonom bleibt oder von gesellschaftlichen Kräften durchdrungen wird und welche ideologischen und strategischen Konzepte sich herausbilden können, das hängt allerdings von empirischen Strukturen ab, die von System zu System variieren. Dabei kann man ebensowenig ausschließen, daß sich Koalitionen herausbilden, die sowohl Teile der Staatsklasse als auch Teile des Bürgertums zusammenschließen, so daß Konfliktlinien quer zu den beiden Klassen verlaufen und völlig neue Konstellationen hervorrufen.

²⁴ Vgl. P. Pawelka (Anm. 5), S. 145–151.

Euro-Mediterraner Freihandel: Motor der wirtschaftlichen Entwicklung?

I. Freihandel und Finanzhilfen

Die Europäische Union (EU) hat ein starkes Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung des südlichen und östlichen Mittelmeerraums, um so wesentliche Ursachen für die politische Radikalisierung und Destabilisierung in der Region sowie den Migrationsdruck in Richtung Europa zu verringern. Sie hat seit 1994 ein Konzept entwickelt, das bei der ersten Mittelmeerkonferenz am 27./28. November 1995 in Barcelona zu einer gemeinsamen Erklärung der Außenminister der 15 heutigen Mitgliedstaaten der EU sowie von elf Staaten des Mittelmeerraums (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, Syrien, Tunesien, Türkei, Zypern) sowie des Vorsitzenden der PLO führte.

In der Erklärung von Barcelona wurde vereinbart, eine Europa-Mittelmeer-Partnerschaft mit drei Bereichen zu entwickeln: eine politische und Sicherheitspartnerschaft, eine Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft sowie die Partnerschaft im sozialen, kulturellen und menschlichen Bereich. Die Konferenz einigte sich auf ein Arbeitsprogramm, das in der Folgezeit zu zahlreichen Konferenzen auf Minister- und Expertenebene geführt hat, aber auch zu verschiedensten kulturellen und wirtschaftlichen Veranstaltungen. Am 15./16. April 1997 fand in Valetta die zweite Europa-Mittelmeer-Außenministerkonferenz statt, die im wesentlichen die Fortschritte des sogenannten Barcelona-Prozesses würdigte und den Kurs bestätigte¹.

Ziel der wirtschaftlichen und finanziellen Partnerschaft ist es, bis zum Jahr 2010 einen Europa-Mittelmeer-Wirtschaftsraum zu schaffen, dessen Kern die Freihandelszone Europa-Mittelmeer (FEM) bildet. Zur Flankierung der FEM, die in den Mit-

telmeerländern² erhebliche Strukturanpassungen erfordern wird, werden aus dem EU-Haushalt für 1995 bis 1999 Finanzhilfen von insgesamt 4,685 Mrd. ECU bereitgestellt, die durch Kredite der Europäischen Investitionsbank ergänzt werden. Die FEM sieht auch vor, daß sich die Mittelmeerländer z.B. bei technischen Normen und Standards, aber auch im Wettbewerbsrecht an das System der EU anpassen.

Da die FEM auf der Grundlage bilateraler Assoziationsabkommen errichtet wird³, gilt der Freihandel zunächst nur bilateral zwischen der EU und dem jeweiligen Mittelmeerland, nicht aber zwischen den Mittelmeerländern untereinander. Dazu bedarf es gesonderter Abkommen, die alle Teilnehmer der Barcelona-Konferenz zwar befürworteten, über die aber bislang nicht ernsthaft gesprochen worden ist.

Die Erwartungen der EU an die wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft wurden sehr prägnant in der Mitteilung der Kommission vom Oktober 1994 [KOM(94) 427 endg., Ziff. 17] zum Ausdruck gebracht (und in späteren Dokumenten mit anderen Formulierungen wiederholt): „Die schrittweise Verwirklichung der Freihandelszone Europa-Mittelmeer wird in erster Linie und hauptsächlich zu einer kräftigen Intensivierung des Handels führen, und zwar sowohl zwischen Europa und den Mittelmeerländern als auch ... zwischen den Mittelmeerländern untereinander ... Die industrielle Zusammenarbeit und die Erhöhung der Zahl der Joint-ventures ... werden dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie- und Wirtschaftszweige beider Regionen zu stärken und ihre Stellung am Weltmarkt zu verbessern.“ In einer

2 Mit „Mittelmeerländer“ sind jene Teilnehmer der Konferenz von Barcelona, die nicht Mitglieder der EU sind, gemeint. Der Begriff ist insofern nicht korrekt, als er erstens nur die Länder des südlichen und östlichen Mittelmeers bezeichnen soll und die nördlichen Anrainerstaaten (der EU und in der Adria) ausklammert, zweitens Libyen als südlicher Anrainerstaat von der Konferenz ausgeschlossen war und nicht zu der so bezeichneten Gruppe gehört und drittens Jordanien gar nicht und vom Palästinensischen Autonomiegebiet nur der Gaza-Streifen an das Mittelmeer angrenzt.

3 Solche Abkommen wurden mit Tunesien und Israel 1995, Marokko 1996 und der PLO 1997 abgeschlossen. Mit der Türkei besteht seit 1995 eine Zollunion, und die Verhandlungen über den Beitritt von Malta und Zypern zur EU werden demnächst beginnen.

1 Dokumente (nicht nur) dieser Konferenz sowie aktuelle Informationen zur Europa-Mittelmeer-Partnerschaft können über die Internet-Seiten der Generaldirektion IB der Europäischen Kommission (<http://europa.eu.int/en/comm/dg1b/index.htm>) und über das EuroMed Internet Forum (<http://www.diplomacy.edu/euromed>) abgerufen werden. Über das Internet ist auch ein Zugriff auf das Bulletin der EU möglich (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/welcome.htm>); die für die Mittelmeerpolitik relevanten Stellen findet man über den Index-Eintrag „Mittelmeerländer“.

folgenden Mitteilung vom März 1995 [KOM(95) 72 endg., Abschn. 2.1.3.] fügte die Kommission hinzu: „Die Perspektive einer Freihandelszone Europa-Mittelmeer erhöht natürlich die Anziehungskraft der Mittelmeerregion für private europäische Investitionen: Dadurch wird es interessant, Produktionsbasen im Mittelmeerraum zu errichten, um den entstehenden riesigen Markt Europa-Mittelmeer zu bedienen.“

II. Nachteile verschärften Wettbewerbs

In keinem der öffentlich zugänglichen Konferenzdokumente und Kommissionsberichte werden schlüssig die Mechanismen erläutert, auf denen solche Erwartungen gründen, d. h. durch die die FEM den Handel ausweiten, Direktinvestitionen in die Mittelmeerländer lenken und zu deren Entwicklung beitragen kann. Die Mechanismen sind keineswegs offenkundig, sondern man kann vielmehr spontan eine Reihe von Gründen anführen, die in entgegengesetzte Richtungen weisen und auf erhebliche Nachteile für die Mittelmeerländer hindeuten.

Zur Verdeutlichung der Probleme einer FEM und der keineswegs leicht zu erfüllenden Erfolgsbedingungen hilft ein einfaches Beispiel: Es sei angenommen, daß die Gruppe der Mittelmeerländer aus nur zwei Ländern bzw. Ländertypen besteht, nämlich

– einem Land G, das über einen (nach Bevölkerungszahl und Kaufkraft) vergleichsweise großen Binnenmarkt verfügt, und in dem der Staatseinfluß auf die Wirtschaft sehr ausgeprägt ist (durch verstaatlichte „Schlüsselindustrien“, umfassende Regulierungen der Privatwirtschaft, Lizenzen, öffentliche Monopole usw.) und

– einem Land K, das nur über einen kleinen Binnenmarkt, aber einen dynamischeren Privatsektor verfügt⁴.

Beide Länder haben ihren Binnenmarkt gegen Lieferungen aus dem Ausland durch hohe Zölle abgeschottet. Die EU hat ihnen schon vor mehreren Jahren einen weitgehend ungehinderten Zugang zum Industriegütermarkt der Gemeinschaft erlaubt, während für EU-Exporte in diese Länder keine Vergünstigungen gewährt werden. Wenn diese Länder nun mit der EU jeweils bilateral ein Freihandelsabkommen für Industriegüter abschlie-

ßen, ändert sich für sie am Zugang zum EU-Markt nichts, denn der war ja schon vorher frei. Dagegen können jetzt europäische Güter ohne Zölle auf die Märkte von G und K gelangen. Da es sich um bilaterale Abkommen mit der EU handelt, gibt es zwischen G und K keinen Freihandel.

Wenn man Industrien betrachtet, die für die geschützten Märkte in G und K produzieren, läßt dieses Szenario für die Mittelmeerländer keine Vor-, sondern Nachteile erwarten:

– Die binnenorientierte Industrie der Mittelmeerländer gerät durch europäische Anbieter unter Druck. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist davon auszugehen, daß die bisher geschützten Industrien in G und K ineffizienter arbeiten als europäische Konkurrenten, und zwar um so ineffizienter, je höher die Protektion war. Es ist zu erwarten, daß in vielen Bereichen Importe billiger sein werden als inländische Produkte, und es bestehen große Zweifel, ob sich die Produzenten in den Mittelmeerländern in kurzer Zeit durch Rationalisierung und Modernisierung dem Effizienzniveau der Europäer nennenswert annähern können. Die Folge wird sein, daß inländische Produzenten aus dem Markt ausscheiden müssen, so daß es in den Mittelmeerländern zum Verlust von Beschäftigung und Einkommen kommt.

– Wenn inländische Produktion durch zollfreie Importe aus der EU ersetzt wird, fallen Zolleinnahmen weg. Diese sind in Entwicklungsländern oft eine wichtige Quelle zur Finanzierung des Staatshaushalts. In einigen Mittelmeerländern machen Zölle bis zu einem Drittel der Staatseinnahmen aus⁵. Da nur Importe aus der EU zollfrei sind, werden die Zolleinnahmen nicht gänzlich versiegen. Es ist aber zu berücksichtigen, daß durch die Zollbefreiung Anbieter aus der EU besonders in Ländern mit hohen Einfuhrzöllen einen spürbaren Preisvorteil gegenüber Weltmarktkonkurrenten gewinnen können. Daher ist mit einer Handelsumlenkung z. B. von amerikanischen oder asiatischen Lieferanten auf Lieferanten aus der EU zu rechnen, was zu steigenden Marktanteilen der EU und sinkenden Zolleinnahmen für die Mittelmeerländer führt⁶.

⁵ Vgl. B. Hoekman, *The WTO, the EU and the Arab World – Trade Policy Priorities and Pitfalls*. World Bank Working Paper No. 1513, Washington, D. C. 1995, Tab. 1.

⁶ Angenommen, vor der Zollbefreiung hätten die Zolleinnahmen ein Drittel der Staatsausgaben gedeckt, indirekte Steuern (Verbrauchssteuern) ein weiteres Drittel und direkte Steuern (Einkommen-, Lohn- und Gewinnsteuern) sowie Gebühren jeweils ein Sechstel, und durch die Zollbefreiung in Verbindung mit einer massiven Handelsumlenkung gehen die Zolleinnahmen um die Hälfte zurück. Wenn dieser Ausfall durch höhere indirekte Steuern gedeckt werden soll, müßte sich deren Aufkommen um 50 % erhöhen, was entweder eine starke Anhebung der Steuersätze oder die Einführung neuer

⁴ Die Charakteristika von G findet man z. B. in Ägypten, die von K in Jordanien.

– Die Bedingungen für Direktinvestitionen, mit denen Güter für einen großen und durch Zollmauern geschützten nationalen Markt produziert werden, werden sich durch die FEM nicht verbessern, sondern verschlechtern: Eine Direktinvestition bzw. Produktion in G war z. B. für europäische Unternehmen trotz ungünstiger Standortbedingungen so lange attraktiv, wie überhöhte Kosten durch entsprechend hohe Preise gedeckt wurden. Mit der Errichtung der Freihandelszone sind diese Preise aber nicht mehr zu halten, so daß ein bisher vorhandener Investitionsanreiz wegfällt. Nimmt man diese Effekte zusammen, so ist nicht zu sehen, wo die FEM den Mittelmeerländern Entwicklungsimpulse gibt: Ihre industrielle Basis wird nicht wachsen, sondern schrumpfen, und die Palette der im Lande produzierten Güter wird nicht breiter, sondern schmaler. Investiertes Produktivkapital, spezialisierte Infrastruktureinrichtungen und besondere Qualifikationen von Arbeitnehmern werden entwertet⁷.

III. Ergänzung durch regionalen Freihandel

Die Produktionsstrukturen werden einseitiger, und in der Folge dürfte es noch schwieriger werden, Industriegüter zu finden, die in den Mittelmeerländern produziert und zwischen ihnen gehandelt werden können. Letzteres müßte zumindest von denjenigen als unerwünschte Konsequenz der FEM angesehen werden, die aus politischen Gründen für eine Ausweitung des regionalen Handels (z. B. im Rahmen der Maghreb-Union oder des Arabischen Gemeinsamen Marktes) plädieren⁸. Abhilfe könnte die Ausweitung der Zollfreiheit auf den

Verbrauchsteuern erforderlich macht. Eine Erhöhung der direkten Steuern wird nur sehr bedingt möglich oder erfolgreich sein, weil es in Entwicklungsländern zahlreiche Möglichkeiten der Steuervermeidung gibt. Alternativ käme noch eine Erhöhung von Gebühren in Betracht, die ähnliche Wirkungen hat wie die Erhöhung der indirekten Steuern. Man kann die Maßnahmen auch kombinieren oder auf eine inflationäre Defizitfinanzierung ausweichen. Jede Variante wird andere Verteilungs- und Allokationswirkungen haben, die keineswegs marginal sein dürften. Der Ausfall von Zolleinnahmen kann somit ein sehr ernstes Problem werden.

7 Die problematischen Wirkungen der FEM werden in den EU-Dokumenten nicht einmal angedeutet. Thematisiert werden sie aber z. B. von Mitarbeitern des Internationalen Währungsfonds: vgl. S. M. Nsouli/A. Bisat/O. Kanaan, Die neue Mittelmeerstrategie der Europäischen Union, in: Finanzierung & Entwicklung, 33 (1996) 3, S. 14–17.

8 Vgl. M. A. El-Erian/S. Fischer, Is MENA a Region? The Scope for Regional Integration. IMF Working Paper WP/96/30, Washington, D. C. 1996; P. Göpfrich, Kein Gegensatz, sondern Ergänzung – Intraregionaler Handel im Nahen Osten, in: Internationale Politik, (1996) 9, S. 47–52.

Handel zwischen den Mittelmeerländern bieten, so daß in der FEM allseitiger Freihandel herrscht. Unter der Annahme des Freihandels zwischen G und K wäre folgendes denkbar: Wegen der ungünstigen Standortbedingungen in G wird dort die binnenorientierte Produktion durch Importe zurückgedrängt. Diese können aus der EU stammen, aber bei regionalem Freihandel auch aus K. Dazu müßte es in K bereits entsprechende Industrien geben, die nun expandieren, oder es entstehen – evtl. mit ausländischer Beteiligung – neue Industrien, die für den regionalen Markt von K und G produzieren, was früher nicht möglich war. Um erfolgreich zu sein, müßten solche Neugründungen allerdings auf einem dem europäischen vergleichbaren Effizienzniveau arbeiten, denn wenn man von möglichen Nachfragepräferenzen für Güter aus regionaler Produktion absieht, bestimmen die um die Transportkosten zu erhöhenden EU-Preise die Preisobergrenze für lokale Anbieter.

Durch die Zulassung regionalen Freihandels gewinnen die Mittelmeerländer zumindest die Chance, daß in der Region Industrien entstehen, die auch gegenüber europäischen Anbietern konkurrenzfähig sind. Solche Industrien tragen dazu bei, daß die Palette der in der Region produzierten Industriegüter nicht schrumpft, und wenn man optimistisch ist, kann man in ihnen den Kern für eine sich langfristig entwickelnde intra-industrielle Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mittelmeerländern sehen. Diese könnte das wenig entwicklungsfördernde Muster der inter-industriellen Arbeitsteilung – bei der die Mittelmeerländer Rohstoffe und Halbfabrikate nach Europa exportieren und die EU Fertigerzeugnisse in die Mittelmeerländer liefert – zumindest in einigen Bereichen ablösen. Die Fertigerzeugnisse weisen höhere Wertschöpfungs- und Wachstumspotentiale auf, so daß sich die dynamischen Vorteile der bisherigen Arbeitsteilung auf Europa konzentrieren. Eine ausgewogenere Verteilung der Einkommens- und Beschäftigungschancen bietet ein intra-industrieller Handel, bei dem sich die beteiligten Länder gegenseitig mit Gütern der gleichen Branche beliefern, die sich allerdings in der Produktgestaltung oder in der Preis/Qualitäts-Relation unterscheiden. Im intra-industriellen Handel der EU spezialisieren sich zum gegenseitigen Vorteil z. B. einige Länder (wie Frankreich und Deutschland) auf Güter mit hoher Qualität und hohen Preisen (z. B. Sportwagen oder Anzüge), während andere (wie Griechenland und Portugal) Güter geringerer Qualität zu niedrigeren Preisen (z. B. Kleinwagen oder T-Shirts) produzieren und exportieren⁹.

9 Vgl. Economic Evaluation of the Internal Market, in: European Economy, (1996) 4, S. 69 ff.

So sinnvoll ein Freihandel zwischen den Mittelmeerländern sein mag, so schwierig dürfte er politisch durchzusetzen sein. Das Grundproblem ist im obigen Beispiel zu erkennen: Im Land G gehen industrielle Kapazitäten verloren, die im Land K neu entstehen. Dies kann von Politikern in G leicht so (fehl-)gedeutet werden, daß K auf Kosten von G gewinnt¹⁰, weil G seine Zölle gegenüber K abgebaut hat. Solche vermeintlichen „Bereicherungen“ der Nachbarn auf Kosten des eigenen Landes werden vor allem dann zum Politikum, wenn der Nachbar bereits über eine besser entwickelte Industrie und ein höheres Einkommensniveau verfügt. Nicht zuletzt Befürchtungen dieser Art haben bisher eine wirksame Liberalisierung des Handels z. B. zwischen den Staaten des Arabischen Gemeinsamen Marktes verhindert. Eine ungleiche Verteilung von Vorteilen aus einer Handelsliberalisierung ist zwar nicht zu vermeiden; was man aber durch ein System des „bedingten Freihandels“ sicherstellen kann, ist, daß die beteiligten Länder nur dann ihre Zölle effektiv abbauen, wenn sich der Handel zwischen ihnen ausgeglichen entwickelt und im Falle von Ungleichgewichten automatisch Anreize wirksam werden, die tendenziell auf einen Ausgleich der Handelsbilanzen hinwirken.

Eine Konstruktion, die im Falle der Mittelmeerländer politische Blockaden gegen regionale Importliberalisierungen abbauen könnte, ist die eines sogenannten Zollverrechnungsabkommens. Der Grundgedanke ist, daß Importeure des Landes A bei Einfuhren aus B eine Zollveranlagung von den Zollbehörden ihres Landes (A) erhalten, die sie innerhalb einer bestimmten Frist begleichen müssen. Dies können sie entweder durch Bezahlung des veranlagten Zolls oder aber durch Präsentation von Zollzertifikaten mit einem entsprechenden Nennwert tun. Derartige verrechenbare Zertifikate erhalten Exporteure in A für ihre Lieferungen nach B (mit einem Nennwert, der dem Betrag des in B veranlagten Importzolls entspricht). Für Exporteure sind die Zertifikate zunächst wertlos, während sie für Importeure einen Wert besitzen, weil sie zur Begleichung von Zollveranlagungen verwendet werden können. Deshalb werden die Importeure bereit sein, einen Preis an die Exporteure zu zahlen. Wenn A mehr aus B importiert, als es dorthin exportiert, übersteigt der Betrag der Zollveranlagungen den Nennwert der Zollzertifikate, und die Nachfrage der Importeure übersteigt das Angebot der Exporteure. Daraus folgt, daß der Preis für die begehrten aber knappen Zertifikate relativ hoch

sein und in der Nähe ihres Nennwertes liegen wird. Daher können die Exporteure die effektive Belastung der Importe nicht wesentlich verringern, was bedeutet, daß Importe in das Land mit dem Importüberhang faktisch dem vollen Zollsatz unterliegen.

Umgekehrt ist die Situation bei einem Exportüberschuß: Die Exporteure verfügen über mehr Zertifikate, als von den Importeuren nachgefragt werden, so daß sich ein sehr niedriger Zertifikatspreis herausbilden wird. Die Importeure können daher mit geringem Aufwand Zertifikate aufkaufen, die zum vollen Nennwert angerechnet werden, so daß die effektive Zollbelastung für Importe in ein Land mit einem Exportüberschuß fast auf Null sinkt. Spiegelbildliche Arrangements gelten für die Importeure und Exporteure in B. Das System kann so eingestellt werden, daß sich auch bei einem ausgeglichenen Handel zwischen A und B eine faktische Zollfreiheit für Importe von A und von B ergibt, und daß eine effektive Zollbelastung erst eintritt, wenn ein bestimmter Schwellenwert für Ungleichgewichte im Handel überschritten wird. Man kann die Verrechenbarkeit für mehr oder weniger große Gütergruppen spezifizieren, so daß nur bei einem ausgeglichenen intra-industriellen Handel Zollfreiheit besteht. Wenn es zu Handelsungleichgewichten kommt, gewinnt zwar das Land mit dem Exportüberschuß Marktanteile im anderen Land, aber es gewinnt nicht „auf Kosten“ des Importlandes, das ja seinen Zollschutz faktisch beibehält¹¹. Mit Modellen wie diesem sollte es möglich sein, einen wichtigen Schritt in Richtung auf ein Freihandelssystem zwischen den Mittelmeerländern zu tun, damit der Region nicht wichtige Entwicklungsimpulse der FEM entgehen.

IV. Vorteile sinkender Importpreise

Bei der bisher skeptischen Einschätzung der Effekte einer FEM ist ein Aspekt noch nicht gewürdigt worden, der für Befürworter des Freihandels einen zentralen Stellenwert hat, nämlich die Senkung der Preise für Importgüter. Diese führt nicht nur zu einer einmaligen Erhöhung der realen Kaufkraft der Nachfrager im Importland, sondern kann auch dynamische Struktureffekte auslösen: Es verbilligen sich nicht nur Güter, die

11 Das System erlaubt zahlreiche weitere Feineinstellungen; vgl. dazu S. Lütticke, Regionale Integration und nationale Protektion. Das Modell eines Zollverrechnungsabkommens auf der Basis von Zollzertifikaten, München-Landsberg 1997.

10 Tatsächlich hat K auf Kosten der EU gewonnen, und G hätte auch ohne regionalen Freihandel Industriekapazitäten verloren.

an Endnachfrager geliefert werden, sondern auch importierte Kapitalgüter (Maschinen, Anlagen), Betriebsmittel und Zwischenprodukte (z. B. chemische Grundstoffe, weiterzuverarbeitende Stahlbleche oder elektronische Bauteile). Industrien, die mit solchen importierten Inputs arbeiten, gewinnen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, und zwar um so mehr, je höher die Zollsätze vorher waren. Davon können sowohl binnenorientierte Industrien profitieren, die unter europäischen Konkurrenzdruck geraten (sofern sie in nennenswertem Umfang importierte Inputs einsetzen), als auch weltmarktorientierte Exportindustrien. Die Erfahrung zeigt, daß importierte Inputs gerade in der Aufbau- und Anlaufphase von Exportindustrien in Entwicklungsländern eine große Rolle spielen. In der durch den Zollabbau bewirkten Reduzierung der Belastung der Exportfähigkeit durch zu hohe Inputpreise ist daher die Chance und Hoffnung begründet, daß die Schaffung einer Freihandelszone die industrielle Entwicklung der Mittelmeerländer fördern kann.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß es zu einem Aufschwung der Exportindustrie in einem importliberalisierenden Land kommt, ist allerdings, daß eine solche Industrie bereits in Ansätzen existiert oder zumindest neu entsteht. In einer Reihe von Mittelmeerländern gibt es zwar Exportindustrien; diese bauen aber im wesentlichen auf lokalen Inputs (mineralische, agrarische und Energierohstoffe) auf und profitieren daher nur wenig von der Importliberalisierung. Unter Entwicklungsgesichtspunkten wären Industrien wichtiger, die die Teilnahme an einem inter-industriellen Handel mit Produkten höherer Verarbeitungsstufe erlauben, weil in diesem Bereich die Güter zu finden sind, deren Nachfrage sich parallel oder sogar überproportional zum Weltsozialprodukt entwickelt, während bei rohstoffbasierten Exporten niedriger Verarbeitungsstufe mit einer unterproportionalen Nachfrageentwicklung zu rechnen ist.

Industrien dieser Art sind nur vereinzelt in wenigen Mittelmeerländern zu finden. Das bedeutet, daß die FEM ihre entwicklungsfördernden Wirkungen nur dann in größerem Umfang entfalten kann, wenn solche Industrien neu entstehen. Angesichts der Kapitalmarktprobleme der Mittelmeerländer und der relativ hohen technologischen Anforderungen müßten europäische Direktinvestitionen, durch die Kapital und Technologien in die Mittelmeerländer fließen, eine entscheidende Rolle beim Aufbau der Exportindustrien spielen. Gegenüber dem Status quo hat die Schaffung der FEM in der Tat die Bedingungen für solche Investitionen erheblich verbessert. Dies ist allerdings nur eine notwendige und noch keine hinreichende Bedingung für tatsächliche Investitionen: Etwas

zugespielt formuliert können Industrien, die mit importierten Inputs arbeiten, überall auf der Welt errichtet werden. Ob sie an einer bestimmten Stelle entstehen, hängt davon ab, ob dort die zu den importierten Inputs *komplementären immobilien Faktoren* in ausreichender Quantität und Qualität zu günstigen Preisen zur Verfügung stehen. Dabei ist der Begriff der immobilien Faktoren weit zu fassen; er schließt neben qualifizierten Arbeitskräften auch andere Standortfaktoren wie die geographische Nähe zu Absatzmärkten, die Verfügbarkeit komplementärer Dienstleistungen, günstige Ver- und Entsorgungsbedingungen und ausreichende Umweltressourcen, einen förderlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen für industrielle Forschung und Entwicklung sowie eine niedrige Belastung mit Steuern und Abgaben ein.

In den Mittelmeerländern ist das Reservoir ungelerner Arbeitskräfte groß, aber Facharbeiter sind eher knapp: Die geographische Nähe zu europäischen Märkten hat sich mit dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa insofern relativiert, als nun auch andere Länder über den gleichen Vorteil verfügen (die zudem noch die Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU besitzen); die Dienstleistungsmärkte sind unterentwickelt (und Dienstleistungen sind nicht in das Freihandelssystem einbezogen); die Versorgungs-, Entsorgungs- und Umweltbedingungen sind an vielen Standorten problematisch, und die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sind in den meisten Mittelmeerländern instabil und reformbedürftig.

Wie hoch die Steuer- und Abgabenbelastung sein wird, ist heute schwer zu sagen, weil die Mittelmeerländer nach dem Wegfall der Zolleinnahmen andere Quellen zur Finanzierung des Staatshaushalts suchen müssen und sich je nach der Ausgestaltung dieser Alternative unterschiedliche Belastungen für Unternehmen ergeben können. Diese Überlegungen zeigen, daß man keineswegs von besonders günstigen Standortbedingungen im Vergleich zu anderen Regionen der Welt ausgehen kann. Hinzu kommen als spezifische negative Standortfaktoren zumindest einiger Mittelmeerländer die Gefahr bewaffneter Konflikte mit Nachbarländern, die zunehmende politische Radikalisierung sowie repressive Tendenzen der Regierungen. Wenn man schließlich berücksichtigt, daß sich in vielen anderen Teilen der Welt die Bedingungen für Direktinvestitionen deutlich verbessert haben und sich die Märkte in Mittel- und Osteuropa, in Südostasien und Lateinamerika im Aufschwung befinden, dann gehört schon einiger Optimismus dazu, zu erwarten, daß die Beseitigung der Zölle für Einfuhren aus der EU einen Investitionsboom in den Mittelmeerländern auslösen wird.

V. Glaubwürdigkeit durch Selbstbindung

Wenn die eigentlichen entwicklungsfördernden Impulse auf die Verbilligung der Importgüter zurückgehen, dann stellt sich die Frage, warum die Mittelmeerländer bei einem Zollabbau gegenüber der EU stehenbleiben und nicht zu einer generellen Zollbefreiung aller Importe unabhängig von ihrem Ursprungsland übergehen.

– Ein mögliches Argument besteht darin, daß nur die FEM den Mittelmeerländern den europäischen Markt für Agrargüter öffnen kann. Auch wenn dies im Grundsatz zutrifft, ist die quantitative Bedeutung der Marktöffnung gegenwärtig kaum abzusehen, denn die EU bietet keinen generellen Abbau von Zugangsbeschränkungen an, sondern nur Verhandlungen über gegenseitige Zugeständnisse bei einzelnen Produkten. Welchen Wert diese Zugeständnisse im Jahre 2010 tatsächlich haben werden, ist heute schwer zu sagen, da bis dahin mit einer Reform der EU-Agrarpolitik zu rechnen ist. Deren Elemente sind zwar noch nicht bekannt, aber angesichts der GATT-Verpflichtungen wäre eine generelle Erleichterung des Marktzugangs nicht ausgeschlossen, was den Wert von Präferenzen speziell für die Mittelmeerländer mindern würde.

– Ein anderes Argument könnte die finanzielle Flankierung der FEM durch die EU sein. Die gegenüber den früheren Kooperationsabkommen deutlich aufgestockten Finanzmittel werden den Mittelmeerländern zur Vorbereitung der FEM gewährt, aber nicht zur Unterstützung beliebiger Liberalisierungspolitiken. Da die EU erhebliche Vorteile aus der Handelsumlenkung infolge der selektiven Liberalisierung ziehen wird, kann sie die Unterstützungszahlungen als Investition betrachten, die sich später rentieren wird. Die Handelsvorteile für die EU würden beim Übergang zum allgemeinen Freihandel wegfallen, und es erscheint sehr fraglich, ob die EU in diesem Fall bereit wäre, ihr finanzielles Engagement aufrechtzuerhalten.

– Schließlich findet sich in der Literatur ein weiteres Argument zugunsten der FEM, das theoretisch zwar überzeugt, dessen praktische Relevanz allerdings unklar ist¹²: Durch die Beteiligung an der FEM gehen die Regierungen der Mittelmeerländer vertragliche Verpflichtungen ein, die sie nicht mehr so ohne weiteres nach politischer Opportunität ignorieren können. Die Bindung der gegenwärtigen

und künftiger Regierungen verleiht der Ankündigung einer Liberalisierungspolitik eine wesentlich höhere Glaubwürdigkeit, als sie eine einseitige Absichtserklärung über eine allgemeine Zollsenkung haben würde: Zu oft sind in der Vergangenheit angekündigte und begonnene Reformprogramme, hinter denen keine vertraglichen Verpflichtungen (gegenüber einem Partner, der über spürbare Sanktionsmittel verfügt) standen, wieder zurückgenommen, eingeschränkt oder abgebrochen worden. Regierungen, die vertragliche Verpflichtungen gegenüber dem Ausland (das zur Erfüllung des Vertrages bereits Vorleistungen erbracht hat) eingehen, entziehen sich dem Druck politischer Kräfte im eigenen Lande, die eine Abkehr der Politik vom eingeschlagenen Kurs verlangen.

VI. Gewinner und Verlierer der Freihandelszone

Das letzte Argument wirft bei genauerer Betrachtung einige politische Fragen auf. Von welchen Gruppen könnte ein Druck gegen eine Liberalisierung ausgehen, und wann ist es für eine Regierung sinnvoll zu versuchen, sich durch eine vertragliche Selbstbindung diesem Druck zu entziehen? Druck ist von jenen Gruppen zu erwarten, deren Besitzstände und Perspektiven durch die Liberalisierung des Außenhandels beeinträchtigt werden.

– Dazu gehören die Arbeitnehmer jener Unternehmen, die unter Rationalisierungsdruck geraten werden und Beschäftigung abbauen müssen. Für die von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer ist die Aussicht auf einen allgemeinen Wirtschaftsaufschwung nach der Liberalisierung nur ein schwacher Trost: So kann man die optimistischen Aufschwungsprognosen mit guten Gründen in Frage stellen. Aber selbst wenn es einen Aufschwung gibt und dadurch mindestens so viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden wie alte wegfallen (was nicht garantiert ist), ist keineswegs sichergestellt, daß die Arbeitslosen von dem Aufschwung profitieren werden: Es ist nicht auszuschließen, daß in den neuen Industrien Arbeitskräfte mit anderen Qualifikationen gesucht werden, oder daß diese Industrien an anderen Standorten entstehen. Außerdem könnte sich die Arbeitslosigkeit deutlich früher einstellen als der arbeitsplatzschaffende Aufschwung.

– Opposition gegen die Liberalisierung ist auch von Unternehmern (insbes. Kleinindustriellen, Handwerkern) zu erwarten, die für den geschützten Binnenmarkt produziert haben und nicht über

¹² Vgl. B. Hoekmann (Anm. 5).

ausländische Partner verfügen, mit deren Hilfe sie den einsetzenden Wettbewerb überstehen können.

Besonders in Ländern mit großen Binnenmärkten und hohen Zollmauern sind dies keine kleinen Gruppen. Eine Regierung, die sich echten Wahlen stellen muß, läuft Gefahr, bei massiver Opposition dieser Gruppen ihre Mehrheit zu verlieren. Diese Gefahr könnte sie vielleicht durch den frühzeitigen Abschluß eines bindenden Freihandelsabkommens, wenn über die möglichen Belastungen in relativ ferner Zukunft noch kaum diskutiert wird, verringern. Wenn dann die Umsetzung näherrückt und sich die Opposition formiert, kann man auf die vertraglichen Verpflichtungen und Vorleistungen des Auslands hinweisen und deren Einhaltung zu einer Frage des nationalen Prestiges machen¹³.

Angesichts der hier dargestellten zu erwartenden Schwierigkeiten ist allerdings zu fragen, warum eine Regierung überhaupt der FEM zustimmen sollte.

– Eine Antwort wäre, daß sie von den entwicklungsfördernden Effekten überzeugt ist, im „Interesse des Landes“ entschieden hat und bereit ist, um der Sache willen die politischen Probleme auf sich zu nehmen.

– Eine andere Antwort könnte sein, daß die Regierung vor allem die Interessen derjenigen Gruppen vertritt, die von der FEM profitieren können. Dies ist vor allem dort eine plausible Erklärung, wo die Regierung weniger von Wahlen abhängt, sondern zum Machterhalt vor allem auf die Unterstützung bestimmter Wirtschaftskreise angewiesen ist.

Es lassen sich mindestens zwei Gruppen identifizieren, die von der Freihandelszone profitieren können:

– Zum einen begünstigt das steigende Außenhandelsvolumen die *im Außenhandel tätigen Unternehmen*. Dies werden im Zweifel nicht die lokalen Kleinhändler sein, sondern eher marktstarke Großunternehmen.

– Zum anderen können von einer FEM jene Unternehmen profitieren, die in der Lage sind, sich – ggfs. mit staatlicher oder ausländischer Hilfe – den neuen Bedingungen anzupassen, und die sich entweder durch Rationalisierung in den alten Märkten behaupten oder neue Produktionseinrichtungen aufbauen können. Auch hier dürften es

¹³ Wenngleich der Fall nicht voll auf die anderen Mittelmeerländer übertragbar ist, lohnt sich in dieser Hinsicht ein Studium der Auseinandersetzungen um die Zollunion mit der EU in der Türkei.

vor allem *größere und bereits etablierte Unternehmen* sein, die z. B. Aufträge zur Verbesserung der Infrastruktur zur Vorbereitung der Freihandelszone erhalten, an die Anpassungsgelder der EU weitergereicht werden, oder die als Partner für ausländische Investoren in Betracht kommen.

Trotz einer Liberalisierung im Außenwirtschaftsbereich würde sich somit an den wirtschaftlichen Machtstrukturen kaum etwas ändern. Auch wenn mögliche Renten aus Lizenzen, Monopolen und Marktabschottungen abgebaut werden, wird es für die etablierten Wirtschaftskreise ausreichende Möglichkeiten geben, sich an die neuen Verhältnisse anzupassen und die Anpassungskosten teilweise auf andere Gruppen abzuwälzen. Es fände zwar die von der EU propagierte Förderung der Privatwirtschaft statt, aber diese wäre sehr einseitig konzentriert.

Wo es funktionierende Klientel- und Patronagesysteme gibt, wird die von der FEM ausgelöste Öffnungs- und außenwirtschaftliche Liberalisierungspolitik nicht viel an den alten Machtstrukturen ändern. Die Opposition größerer Gruppen der Bevölkerung gegen die mit der EU vereinbarte außenwirtschaftliche Liberalisierung dürfte vor allem dann, wenn sie vehement vorgebracht wird, in Europa eher als Kampfansage radikaler Gruppen an eine befreundete Regierung denn als berechtigte Kritik gewertet werden. Ein „entschlossenes Handeln“ der angegriffenen Regierung könnte vor diesem Hintergrund auch im Ausland Unterstützung finden. Es ist fraglich, welchen Beitrag die FEM unter diesen Bedingungen zur Förderung oder Stärkung der Demokratie im Mittelmeerraum leisten würde.

Angesichts der bisher eher skeptischen Einschätzung der FEM soll abschließend betont werden, daß eine Fortsetzung der bisherigen Abschottungspolitik durch die Mittelmeerländer ihrer eigenen Entwicklung offenkundig nicht förderlich ist. Es geht also darum, einige der Erfolgsbedingungen und wünschenswerten Ergänzungen der Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft klarer herauszustellen, damit mögliche Probleme rechtzeitig erkannt und Lösungen gesucht werden können. Die FEM ist sicher kein Allheilmittel für die Entwicklungsprobleme des Mittelmeerraumes, und sie kann unerwünschte und unerwartete Nebenwirkungen haben. Sie bietet aber auch echte Entwicklungschancen, zu denen es derzeit keine ernsthafte Alternative gibt. Genau darum ist es aber wichtig, die FEM realistisch einzuschätzen.

Ägyptens regionalpolitische und wirtschaftliche Orientierung seit dem Beginn des Friedensprozesses

I. Einleitung

Der rasante Verlauf des Friedensprozesses seit 1993 – das Osloer Abkommen zwischen Israel und der PLO und der Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien – wurde von den ägyptischen Machthabern nur verhalten begrüßt. Zum einen fühlten sich die Ägypter, die sich mit Recht als Mitinitiatoren des Friedensprozesses verstanden, bei den Verhandlungen 1993–1994 zurückgesetzt und bei den späteren offiziellen Verhandlungen nicht gebührend beteiligt. Zum anderen war nur zu deutlich, daß Ägypten das arabische Monopol eines Friedensschlusses mit Israel verloren hatte. Dies könnte den Zufluß der „politischen Rente“ spärlich machen, wenn die Geberländer sowie Jordanien, die Palästinenser und andere friedensbereite Akteure aus der Region durch die politische Alimentierung den Frieden mit dem bisherigen Feind fördern und motivieren. Wegen des offensichtlichen Zusammenhanges zwischen der „politischen Rente“, die Ägypten jährlich von den USA und anderen Geberländern seit dem Abschluß des Friedensvertrags mit Israel 1979 erhielt, und der führenden regionalen Rolle des Landes mußte die ägyptische Führung seit 1995 ihre Regionalpolitik neu konzipieren und durchführen. Die „politische Rente“ konstituiert sich aus wirtschaftlichen Leistungen, die die Industriestaaten, aber auch die nahöstlichen Erdölstaaten zur Honorierung des politischen Verhaltens bestimmter Staaten (z.B. Ägypten, Syrien, Jordanien) zahlen. Die externe Rente wird im allgemeinen als ein Einkommen definiert, das nicht durch Investitionen oder Arbeitsleistungen entsteht.

Die Nervosität der ägyptischen Führung nach dem Abschluß der Verträge zwischen Israel und Jordanien sowie mit der PLO war also dadurch gegeben, daß sie die Früchte ihrer Regionalpolitik seit Ende der achtziger Jahre durch die neue Entwicklung des Friedensprozesses gefährdet sah. Die Position Ägyptens im zweiten Golfkrieg, in dessen Folge das Land sich an der von den USA geführten Koalition gegen den Irak beteiligt hatte, wurde zwar von den westlichen Staaten und den Golf-

staaten honoriert, es galt aber durch Hervorhebung der Bedeutung Ägyptens als einer regionalen Vormacht, maßgeblich an den politischen und wirtschaftlichen Plänen und Regelungen in dieser Region teilzunehmen. Dies implizierte vor allem, Anstrengungen zu unternehmen, um die wirtschaftliche oder politische Dominanz eines anderen regionalen Akteurs zu verhindern: Israel. Der Gefahr, daß Israel durch seine starke Wirtschaftsleistung im „neuen Nahen Osten“ Ägypten ins Abseits stellen könnte, versuchte Ägypten durch eine aktive Diplomatie als Vermittler bei den Friedensverhandlungen, als Wortführer der arabischen Interessen bei regionalen Sicherheitsfragen und als Initiator einer innerarabischen Verständigung und Zusammenarbeit zu begegnen.

Gleichzeitig bemüht sich die ägyptische Führung seit 1991, die Wirtschaftsliberalisierung voranzutreiben. Abgesehen von der Tatsache, daß die Umstrukturierung der ägyptischen Wirtschaft sich durch Druck und Kontrolle der Geberländer und der internationalen Finanzinstitutionen vollzieht, verbirgt sich in der konsequenten Liberalisierungspolitik der ägyptischen Regierung die weitere Absicht, effektiver an den neuen regionalen Wirtschaftsstrukturen partizipieren zu können.

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die in den siebziger Jahren entstanden sind, es Ägypten ermöglichen, seinen Anspruch als regionale Vormacht zu behaupten und eine von dem bisherigen „Rentenpatron“, den USA, unabhängige Politik führen zu können. Umgekehrt soll untersucht werden, ob Ägypten seine regionale Rolle nutzt, um seinen politischen und wirtschaftlichen Handlungsraum auszuweiten und gleichzeitig an der im Rahmen des Friedensprozesses erweiterten Möglichkeit der Rentenmobilisierung teilzuhaben. Des weiteren wird gefragt, ob eine Interdependenz zwischen der Neuorientierung der Regionalpolitik und der wirtschaftlichen Reformen der neunziger Jahre besteht. Es geht hier darum, zu klären, ob die Debatte in den frühen neunziger Jahren über den von Israel immer stärker beherrschten Nahost-Markt u. a. nicht die Funktion hatte, die Öffentlichkeit von der Unab-

dingbarkeit der Wirtschaftsliberalisierung zu überzeugen. Nur eine liberale ägyptische Wirtschaft – so der Tenor dieser Debatte – kann die Dominanz Israels verhindern und Ägypten an der Friedensdividende teilhaben lassen.

II. Die Reaktion Ägyptens auf regionale politische und wirtschaftliche Veränderungen

Die Annäherung an die arabischen Staaten und die Wiederaufnahme in die Arabische Liga – ohne Gefährdung des Camp-David-Vertrags mit Israel – war ein beachtlicher Erfolg der ägyptischen Regionalpolitik. Der zweite Golfkrieg spaltete aber die arabische Welt; Ägypten glaubte trotzdem, auch unter der neuentstandenen Situation seine Rolle als die führende arabische Macht wieder zur Geltung bringen zu können. Eine Art regionale Sicherheits- und Wirtschaftsgemeinschaft, die Ägypten und Syrien sowie die sechs Staaten des Golfkooperationsrates umfassen sollte, wie sie „die Erklärung von Damaskus“ vorsah, hat sich bereits wenige Monate nach dem Ende des Krieges als obsolet erwiesen. Die Golfstaaten unterstellten sich dem Schutz der Vereinigten Staaten und hatten kein Interesse an einer Allianz mit Ägypten und Syrien. Ungeachtet dieser Enttäuschung versuchte Ägypten durch die Unterstützung der Friedensbemühungen der amerikanischen Regierung seine regionale Rolle zu unterstreichen. Der ägyptische Beitrag war jedoch eher bescheiden, zumal die USA die nach dem zweiten Golfkrieg entstandene Situation ausnützten und für die Vorbereitung der Friedenskonferenz nicht unbedingt auf die Hilfe Ägyptens angewiesen waren¹.

Vor diesem Hintergrund fürchtete Ägypten nach der Unterzeichnung der Friedensverträge Mitte der neunziger Jahre, daß seine regionale Rolle marginalisiert werden könnte. Dies war nach den Friedensverträgen der Anlaß für eine Neuorientierung der ägyptischen Regionalpolitik. Als mögliche Herausforderungen und Gefahren wurden folgende Aspekte debattiert²:

1 Der amerikanische Außenminister Baker schreibt in seinen Memoiren der ägyptischen Rolle keine große Bedeutung zu. Vgl. James Baker, *Drei Jahre, die die Welt veränderten. Erinnerungen*, Berlin 1996, S. 478 ff.

2 Vgl. Al-Ahram Center for Strategic Studies: *Al-Taqrir al-istratiji al-'arabi* 1995, Kairo 1996, S. 491–522.

- Der Zusammenbruch der „Arabischen Regionalordnung“³ wurde nach dem zweiten Golfkrieg konstatiert. Ägypten würde dadurch die Basis seiner Regionalpolitik verlieren.
- Ägypten könnte bei der Erreichung eines umfassenden Friedens im Nahen Osten an Bedeutung verlieren, weil panarabische Inhalte wie etwa die innerarabische Solidarität und vor allem die „arabische regionale Sicherheit“ keine reale Bedeutung mehr haben.
- Unter der Bedingung eines umfassenden Friedens könnte Israel, angesichts seiner starken Wirtschaftsleistung, zum Nachteil Ägyptens eine dominante Rolle zukommen.

Um eine regionale Marginalisierung zu vermeiden, entschieden sich die Strategen der ägyptischen Außenpolitik für eine „aktive und dynamische Außenpolitik“. Dies erfordert, daß Anstrengungen unternommen werden, um eine arabische Regionalordnung wiederherzustellen. Ägypten hat in der Tat in den letzten Jahren versucht, die Arabische Liga, die nach dem zweiten Golfkrieg stark an Bedeutung verloren hatte, wieder zu aktivieren.

Der Erfolg der ägyptischen Diplomatie in dieser Hinsicht war aber eher bescheiden. Nach dem zweiten Golfkrieg ist jedoch ohne jeden Zweifel deutlich geworden, daß die Fortexistenz der Liga ihre Reformierung erfordert.

III. Ägyptens Bemühungen um die Reaktivierung einer arabischen Ordnung

Im Vorfeld der neuen Friedensverträge und der Diskussionen über einen Nahostmarkt, an dem Israel beteiligt sein sollte, versuchte Ägypten durch Einbeziehung von panarabischen Idealen dem diskutierten Konzept eines neuen Nahen Ostens entgegenzuwirken. Dieser eher pragmatische Gebrauch des Panarabismus⁴ sollte einerseits die Rolle der nichtarabischen Akteure, vor allem die Israels, bei der Mitwirkung bei der regionalen Zusammenarbeit einschränken. Andererseits soll die Instrumentalisierung des Panarabismus den

3 Der Begriff der „Arabischen Regionalordnung“ und der „Arabischen Sicherheit“ sowie verwandte Begriffe wurden in den siebziger Jahren von der ägyptischen Diplomatie und ägyptischen Forschungszentren, etwa vom al-Ahram Center for Strategic Studies, als Instrumente des ägyptischen Dominanzanspruchs im Nahen Osten propagiert.

4 Vgl. zur Funktion des Panarabismus im Ägypten der neunziger Jahre Fuad Ajami, *The Sorrows of Egypt*, in: *Foreign Affairs*, 74 (1995) 5, S. 72–88.

Führungsanspruch Ägyptens in der Region legitimieren.

Mubarak hatte wahrscheinlich diese Intention, als er anlässlich des 50jährigen Jubiläums der Arabischen Liga am 22. März 1995 einen „Ehrenpakt für die arabische Sicherheit und Zusammenarbeit“ vorschlug. Die Golfstaaten, offensichtlich vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit dem Irak, monierten jedoch, daß die von Mubarak vorgeschlagenen Konzepte und Ideen wie die „arabische Sicherheit“ und „Gemeinsame Interessen“ angesichts der Polarisierung der arabischen Welt realitätsfremd und nicht konsensfähig seien⁵. Das Scheitern der ägyptischen Bemühungen, das notwendige Umfeld für seine Regionalpolitik zu schaffen, hielt Ägypten nicht davon ab, den Versuch zu unternehmen, seinen Anspruch auf die regionale Dominanz zu unterstreichen:

– Ägypten versuchte, nachdem Jordanien und die PLO ihre Verträge schneller als die Ägypter erwartet hatten, mit Israel abschlossen, den Friedensprozeß oder zumindest die Normalisierung der Beziehungen mit Israel zu beeinflussen. Die Vermittlung zwischen Israel und der PLO seit 1994 diente dem Zweck, die regionale Bedeutung Ägyptens zur Geltung zu bringen. Nach der Wahl Netanjahus waren aber diesen Vermittlungsaktivitäten Grenzen gesetzt. Israel bezichtigt Ägypten, den Palästinensern zu einem harten Kurs zu raten, um später wiederum als Vermittler aufzutreten.

– Ägypten machte sich seit 1994 zum Wortführer der arabischen Staaten bei der Frage der nuklearen Nonproliferation. Die ägyptische Diplomatie nahm Ende 1994 die für den Mai 1995 anstehende Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages zum Anlaß, diese vom Beitritt Israels abhängig zu machen. Auch wenn Ägypten bilateral stets Israel zu diesem Schritt aufforderte, stand die Aktualisierung dieser Frage im Zusammenhang mit politischen Zielen. Ägypten wollte demonstrieren, daß es trotz des Friedensvertrags mit Israel und den engen Beziehungen zu den USA einen unabhängigen außenpolitischen Kurs einschlagen kann. Den Ägyptern war die Position Israels bekannt: die grundsätzliche Weigerung, sein Nuklearprogramm für die internationale Inspektion zu öffnen. Israel war bei den multilateralen Sicherheitsverhandlungen nicht bereit, sich zu verpflichten, seine atoma-

ren Waffen parallel zu den Friedensverträgen mit den arabischen Staaten zu reduzieren⁶. Trotz der unnachgiebigen Haltung Israels mußte Ägypten schließlich unter dem Druck der USA den Atomwaffensperrvertrag verlängern.

– Die ägyptische Führung hatte Mitte der neunziger Jahre nicht nur die Friedensverträge mit Argwohn und Nervosität beobachtet. Um nicht ins Abseits der Regionalpolitik zu geraten, versuchte sie die Führungsansprüche der anderen Akteure oder Bündnisse, die real oder potentiell gegen die Interessen Ägyptens gerichtet sein könnten, zu konterkarieren. Exemplarisch können die Irakpolitik und der türkisch-israelische Militärvertrag genannt werden. In bezug auf den Irak begnügte sich Ägypten zunächst mangels politischer Instrumente mit der Formel, daß Ägypten jegliche Gefährdung der territorialen Integrität des Irak ablehne.

Als Jordanien aber 1995 eine auffällig kritische Haltung gegenüber dem irakischen Regime einnahm und – nicht ohne amerikanische Veranlassung⁷ – für einen Wandel im Irak warb, kritisierte die ägyptische Regierung die jordanische Einmischung. Ein Wandel im Irak hätte mit Unterstützung Jordaniens tatsächlich zu einer Veränderung der regionalen Struktur geführt. Aus diesem Grund bekam Ägypten bei seinen Bemühungen, Jordanien von der Einmischung abzuhalten, Flankenschutz durch die syrische Führung, die ebenfalls keinen Wandel mit jordanischer Unterstützung im Irak wünschte⁸.

– Der israelisch-türkische Militärvertrag von 1994, der primär die Sicherheit Syriens tangiert, wurde von der ägyptischen Führung ebenfalls als eine Gefahr für die regionale Sicherheit bewertet. Die Beschwichtigungen der türkischen Regierung, die den Vertrag als rein technisch und nicht politisch zu interpretieren versuchte, wirkten nicht beruhigend auf die ägyptische Führung. Der Beschluß der Gipfelkonferenz der Ligastaaten im Juni 1996 zur israelisch-türkischen Zusammenarbeit fiel dennoch moderat aus⁹. Die Türkei wurde lediglich gemahnt, die Sicherheit der arabischen Staaten durch den Vertrag mit Israel nicht zu gefährden. Durch diese zurückhaltende Erklärung wurde der Streit mit der Türkei jedoch nicht beigelegt. Ägypten machte den Versuch, die Türkei von einer weitergehenden Kooperation mit Israel abzuhalten. So wurde die Idee einer militärischen Zusam-

5 Ebd., S. 256 f.

6 Vgl. das Interview mit dem ägyptischen Sicherheitsexperten General Ahmad Fakhr. Nach Angaben Fakhrs machte Ägypten den Vorschlag, Israel möge einen Teil seiner atomaren Waffen unter internationaler Aufsicht parallel zu den Friedensverträgen mit den arabischen Staaten vernichten. Ein bestimmtes Kontingent dürfe Israel behalten solange Iran und Pakistan ihre Nuklearprogramme weiterentwickeln. Israel lehnte die Vorschläge ab.

7 Die Vereinigten Staaten glaubten, daß durch die jordanische Unterstützung die Konkurrenten Saddam Husseins gestärkt werden und möglicherweise die Macht übernehmen könnten. Vgl. Najim Jarrah, Iraq: Arabs at odds over the „American project“, in: Middle East International vom 8. September 1995, S. 3.

8 Vgl. ebd.

9 Vgl. Al-Ahram vom 24. Juni 1996.

menarbeit mit dem Iran lanciert, um die Türkei auf mögliche Gegenstrategien aufmerksam zu machen¹⁰.

– Ägypten versuchte eine gewisse Distanz zur amerikanischen Nahostpolitik zu halten, um seine außenpolitische Unabhängigkeit zu demonstrieren. Die Adressaten dieser Politik sind sowohl die USA als auch die Staaten der Region. Die USA sollten bei den neuen Regelungen im Nahen Osten die regionale Bedeutung Ägyptens anerkennen und Israel nicht den Vorzug geben. Gleichzeitig wollte Ägypten den arabischen Staaten vorführen, daß es sich trotz der seit dem Camp-David-Abkommen entstandenen Bindungen zu den USA dem Druck der Großmacht im Zusammenhang mit dem arabisch-israelischen Konflikt nicht beugt.

– Die ägyptischen Bemühungen um eine regionale Dominanz drücken sich nicht nur in Vorbehalten und Ablehnungen aus. Nach der Maxime einer dynamischen und aktiven Außenpolitik versuchte Ägypten insbesondere nach 1995 durch eine sehr aktive Vermittlungstätigkeit bei den Streitigkeiten zwischen den Palästinensern und Israel sich regionalen Respekt zu verschaffen. Dieser Vermittlungstätigkeit sind aber besonders nach Netanjahus Regierungsantritt Grenzen gesetzt.

Abgesehen von dieser Vermittlungstätigkeit versuchte Ägypten nach dem zweiten Golfkrieg seine klassische Funktion als Katalysator der innerarabischen Annäherung zu übernehmen. Ägypten hat, zumindest nach dem Scheitern seiner Initiativen für einen entsprechenden Verständigungsvertrag 1994/1995, erkannt, daß die arabische Welt trotz der Versöhnungskundgebungen für längere Zeit gespalten und polarisiert bleiben wird. Die teilweise vor dem zweiten Golfkrieg entstandenen Gruppierungen können sich tatsächlich nur durch Ägypten in seiner Funktion als Katalysator und Vermittler zusammenfinden. Diese Katalysatorfunktion soll die regionale Bedeutung Ägyptens herausstellen, um u. a. den Zufluß externer Gelder zu sichern. Unter Berücksichtigung der Position der Geberländer fallen die Beschlüsse der Arabischen Liga in den letzten drei Jahren sehr moderat aus. So wurde der Beschluß der Arabischen Liga im Mai 1997, die Normalisierung mit Israel vorerst zu verlangsamen, sehr vage gefaßt und den einzelnen Staaten die Interpretation überlassen. Staaten, die ihre Beziehungen mit Israel vertraglich geregelt haben – etwa Ägypten –, sind nicht verpflichtet, der Empfehlung Folge zu leisten.

10 Präsident Mubarak sprach anlässlich des Jahrestages der Juli-Revolution von einem iranischen Vorschlag, den er abgelehnt habe. Vgl. Al-Ahram vom 23. Juli 1997. Die iranische Regierung dementierte die Existenz von solchen Plänen. Vgl. al-Hayat vom 28. Juli 1997.

IV. Die ägyptische Wirtschaftsentwicklung: Vom Rentierstaat zum neuen Tiger?

Im Zusammenhang mit den Wirtschaftsreformen der neunziger Jahre und vor dem Hintergrund der Entspannung der ägyptischen Wirtschaft in den letzten drei Jahren wird in Ägypten nicht selten das Entwicklungsmodell des asiatischen „Tigers“ als Modell für das eigene Land betrachtet. Dies impliziert, daß strukturelle Veränderungen erfolgen müssen. Ägypten, das „Musterbeispiel eines Semirentierstaates“¹¹, müßte zu einem wirtschaftlich produktiven und exportorientierten Staat werden. Es scheint allerdings trotz der wirtschaftlichen Veränderungen der neunziger Jahre, daß die Rentenäquivalente¹², die sogenannten „big four“¹³ (Erdöl, Tourismus, Suezkanalgebühren und Überweisungen der ägyptischen Arbeiter) sowie die politische Rente immer noch die Fundamente der ägyptischen Wirtschaft bilden.

Jedoch muß – wie das Beispiel Israel zeigt – der Zufluß der Renten und Rentenäquivalente kein Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung sein. In Ägypten hatten jedoch die Rentenäquivalente und die politische Rente lange einen negativen Effekt: Die Durchführung von wirtschaftlichen Reformen wurde bis Anfang der neunziger Jahre blockiert. Diese Haltung widersprach der ursprünglichen Intention der Strategen der Öffnungspolitik der siebziger Jahre, die Ägypten an den Weltmarkt anschließen und einen Kapital- und Technologietransfer ermöglichen wollten. Von der ehrgeizigen Absicht blieb nur die Mobilisierung der externen Rente und Rentenäquivalente. Ägypten verzeichnete zwar trotz der Abhängigkeit von der Rente und wahrscheinlich als Ergebnis der Kapitalspritzen bis Mitte der achtziger Jahre eine Wirtschaftswachstumsrate von bis zu neun Prozent¹⁴. Diese Tendenz hielt sich jedoch nicht lange. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre überschattete eine anhaltende Krise die Entwicklung in Ägypten. Der Verfall der Erdölpreise beeinträchtigte empfindlich die ägyptischen Einnahmen aus den genannten „big four“. Neben der Reduzierung

11 Vgl. Peter Pawelka, *Der Vordere Orient und die Internationale Politik*, Stuttgart 1993, S. 127.

12 Mit dem Begriff Rentenäquivalente sind folgende Rentenarten gemeint: Lagerrente (Pipelines- und Suezkanalbenutzung), politische Rente und die Überweisungen der Gastarbeiter. Vgl. P. Pawelka, ebd., S. 106.

13 Robert Springborg, *Mubarak's Egypt, fragmentation of the political order*, Boulder 1989, S. 261.

14 Vgl. Alan Richards/John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East. State, Class, and Economic Development*, Boulder 1990, S. 243.

der eigenen Erdöleinnahmen mußten ägyptische Arbeitskräfte aus den arabischen Erdölstaaten in ihre Heimat zurückkehren. Zudem limitierten die Erdölstaaten die Geldmenge, die von den ausländischen Arbeitnehmern überwiesen werden durfte. Das Einkommen aus dem Tourismus und den Suezkanalgebühren stagnierte wegen des allgemeinen Unsicherheitsgefühles, verursacht durch den ersten Golfkrieg.

Die Krisenmanager des als „Überlebenskünstler“ bezeichneten ägyptischen Staates besaßen weit weniger Optionen bei der Bewältigung der Krise, als es den Anschein hatte. Einerseits scheute die ägyptische Regierung, die von den USA und den internationalen Finanzinstitutionen verordnete Strukturanpassung, andererseits vertraute sie dem Umstand, daß die USA einen wichtigen Staat wie Ägypten nicht fallen lassen würden. Bei der ersten Option hätte der Staat, der 80 Prozent der Lebensmittel subventioniert, die zum größten Teil importiert werden, seine politische Legitimation aufs Spiel gesetzt. Die Voraussetzung einer Umstrukturierung der Wirtschaft wäre die Privatisierung der maroden Staatsunternehmen gewesen. Dies hätte aber bedeutet, daß sich ein Teil der staatstragenden Bürokratie von ihren Privilegien hätte verabschieden müssen. In der Konsequenz wäre die auf 20 Prozent geschätzte Arbeitslosigkeit durch die Umstrukturierung der Wirtschaft nicht erheblich abgebaut worden. Mubarak wählte einen anderen Weg: Die Sanierung der Wirtschaft wurde zwar versprochen; tatsächlich finanzierte die ägyptische Regierung aber die alte Politik mit dem Ergebnis großer Verschuldung. Mubarak war Ende der achtziger Jahre mit 50 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden auf dem besten Weg, in die Fußstapfen von Khedive Ismail, der Ägypten in den Jahren 1863–1879 regierte und in den Staatsbankrott trieb, zu treten. Die internationalen Bedingungen unterschieden sich allerdings gründlich von denen des 19. Jahrhunderts. Vor allem die USA müssen Ägypten aus politischen und strategischen Gründen vor dem Bankrott schützen.

Der Unwille der ägyptischen Führung, die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) geforderten Wirtschafts Anpassungen durchzusetzen, wurde nach dem zweiten Golfkrieg aufgegeben. Neben dem großen Schuldenmoratorium und der Vereinbarung, weitere Schulden zu erlassen, dürften zwei zusätzliche Faktoren die Entscheidung der ägyptischen Regierung beeinflußt haben: Da war zum einen die Sorge, daß die alten Wirtschaftsstrukturen der von Ägypten beanspruchten regionalen Großmacht nicht förderlich sein würden, und zum anderen, daß Ägypten im Zusammenhang mit den regionalen ökonomischen Umwälzungen nicht ausreichend beteiligt und honoriert würde. Beide

Aspekte müßten die Legitimation des politischen Systems und damit sein Überleben beeinträchtigen.

V. Umstrukturierung der ägyptischen Wirtschaft

Das Kernstück der neuen Reformen ist die Privatisierung der staatlichen Unternehmen¹⁵, die über anderthalb Jahrzehnte nach dem Beginn der Liberalisierung (infitah) rechtlich geregelt wurde¹⁶. Es ist festzustellen, daß alle Gesetze seit der Liberalisierung Mitte der siebziger Jahre die Gründung von Joint-ventures und von privaten Unternehmen regelten. Die rechtlichen Grundlagen für die Privatisierung der staatlichen Unternehmen wurden Anfang der achtziger Jahre in Angriff genommen. Daß erst 1991 das Gesetz zur Privatisierung der staatlichen Unternehmen verabschiedet wurde, war zweifellos ein Ergebnis der Vereinbarung mit dem IWF. In der Absichtserklärung (Letter of Intent) der ägyptischen Regierung mit dem IWF ging die Regierung Verpflichtungen ein, deren Implementierung zur Marktwirtschaft führen sollen.

Neben der Privatisierung verpflichtete sich Ägypten zur Liberalisierung des Außenhandels und zu einer stärkeren Außenorientierung der Marktwirtschaft, zu einer Reform des Versicherungswesens und des Mietrechts. Im September 1993 wurde ein zweiter Vertrag mit dem IWF unterzeichnet, in dem die Reform von Steuerpolitik und Privatisierung festgelegt wurde. In einer Absichtserklärung vom August 1993 wurde der Umfang der staatlichen Unternehmen, die umstrukturiert bzw. privatisiert werden sollen, auf 314 Firmen festgelegt. 75 verschuldete Unternehmen sollten umstrukturiert werden, 51 hochverschuldete liquidiert und 125 Unternehmen privatisiert werden. Die Privatisierung der Staatsunternehmen, die in 27 Holdinggesellschaften, die 314 Tochterfirmen kontrollierten, zusammengefaßt worden waren, ging schleppend, so daß bis 1997 nur 46 Firmen im Wert von 3,1 Mrd. ägyptischen Pfund veräußert worden waren¹⁷. Dies ist kaum als Erfolg zu bewerten,

15 Ausgenommen von der Privatisierung bleiben wahrscheinlich vorläufig folgende Unternehmen und Branchen: Suezkanal, Tabakindustrie, Aluminiumindustrie, Stahl- und Eisenwerke, Zuckerraffinerien und Telekommunikation. Die Privatisierung der Rüstungsindustrie und ziviler Unternehmen des Verteidigungsministeriums wurde nicht in die Diskussion eingebracht.

16 Vgl. Qanun sharikat qita' al-a'mal al-'amm raqam 203 li sanat 1991. Taba's sadisa (Gesetz zum öffentlichen Sektor, Nummer 203 für das Jahr 1991), Kairo 1994.

17 Vgl. Al-Ahram vom 11. August 1997.

denn der Wert der zum Verkauf angebotenen Firmen wird auf ca. 80 Mrd. ägyptische Pfund (rd. 27 Mrd. US-Dollar) geschätzt¹⁸. Die Verschleppung der Privatisierung der staatlichen Unternehmen hat viele Gründe:

– Obwohl in Ägypten jährlich 250 bis 300 Tausend neue Arbeitsplätze entstehen, bleibt Jahr für Jahr die Hälfte der neu hinzukommenden Arbeitskräfte erwerbslos. Durch die Privatisierung wird sich erwartungsgemäß wegen der Rationalisierung und Modernisierung die Arbeitslosenrate (die offiziell mit rd. 9 Prozent angegeben und inoffiziell auf bis zu 20 Prozent geschätzt wird) noch weiter erhöhen. Die Konditionen des Verkaufs der staatlichen Unternehmen mit dem Entlassungsverzicht der Beschäftigten innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Erwerb des Unternehmens sowie der Verkauf von 5 bis 10 Prozent der Aktien an die Belegschaft hätten sich allerdings negativ auf die Verkaufsstrategie ausgewirkt. Um dies zu vermeiden, dürfen die Käufer der Unternehmen die Beschäftigten durch Abfindungen reduzieren. Der von den Geberländern und von der ägyptischen Regierung gegründete „Social Found for Development“ (SFD) soll durch Finanzierung von Kleingewerbe und Umschulungen die negativen sozialen Auswirkungen der Privatisierung mildern.

– Die Verschleppung der Veräußerung der Unternehmen und die durch den maroden Zustand der Firmen verursachte Zurückhaltung der Investoren hatte die „Erfindung“ von neuen Privatisierungswegen zur Folge. Einige Unternehmen praktizierten den Verkauf von Tranchen, so daß stufenweise Aktien der Unternehmen an der Börse angeboten wurden. Diese Privatisierungsform ermöglicht jedoch wegen der unzulänglichen Kontrolle Korruption in großem Maße. Die 1996 bekannt gewordene Habbak-Affäre dürfte die Spitze des Eisbergs im Meer der undurchsichtigen Privatisierungsgeschäfte¹⁹ sein. Abd al-Wahhab al-Habbak, der im Juli 1997 zu einer hohen Haft- und Geldstrafe verurteilt wurde, war der Chef der „Engineering Industries Holding Company“, einer Zusammenführung von über 20 Elektronik-Firmen, die teilweise an ausländische Investoren weit unter ihrem Wert veräußert wurden. Der Staatsan-

walt warf dem Chef der Holdinggesellschaft Habbak vor, bis zu 200 Mio. US-Dollar Provision und Schmiergelder erhalten zu haben.

– Vermutlich wird die ägyptische Regierung für viele staatliche Unternehmen die sogenannten Anker-Investoren nicht finden²⁰. Sie wird sich daher gezwungen sehen – um das Privatisierungsprogramm rasch durchzuführen und vor allem um die laufenden Defizite nicht zahlen zu müssen –, die Unternehmen an die Börse zu bringen.

Die ägyptische Regierung versucht, die gleichwohl nicht zu übersehende Verbesserung der Wirtschaftslage als das Ergebnis der Liberalisierung der Wirtschaft darzustellen. Tatsächlich erlebt die Wirtschaft des Landes seit dem zweiten Golfkrieg einen beachtlichen Aufschwung, der anhand des Wachstums des Bruttoinlandsproduktes (BIP), das 1995 bei 3,2 und 1996 bei 4,3 Prozent lag, festgestellt werden kann. Prognosen zufolge ist für die kommenden Jahre ein Zuwachs von über 6 Prozent zu erwarten²¹. Damit wird das BIP mehr als doppelt so schnell wachsen wie die Bevölkerung. Das Pro-Kopf-Einkommen in Ägypten überstieg zum ersten Mal mit 1 021 US-Dollar die Tausend-dollar-Grenze²². Gleichzeitig verzeichnete Ägypten eine hohe Reserve an harter Währung, die 1997 bei 19 Mrd. US-Dollar lag. Der neue Wirtschaftsminister Yusuf Ghali verkündete im Juli 1997 selbstbewußt, daß die Verschuldung kein Problem mehr für die ägyptische Wirtschaft sei²³. Die hohen Währungsreserven (19 Mrd. US-Dollar) und die Abnahme der Schulden, die 1997 rd. 25 Mrd. US-Dollar betragen, sind eine gute Basis. Der Pariser Club billigte bereits im Oktober 1996 auf Empfehlung des IWF Ägypten einen Schuldenerlaß im Umfang von vier Mrd. US-Dollar.

Dies sind nicht die einzigen Indikatoren für eine merkliche Besserung der Wirtschaftslage Ägyptens. Hierzu gehörten auch eine geringe Inflationsrate (sechs Prozent), eine geringe Zunahme des Haushaltsdefizits (ein Prozent des BIP) sowie eine hohe Wachstumsrate, die allerdings eine erhoffte Zunahme der Sparguthaben nicht zur Folge hatte. Das chronische Handelsbilanzdefizit konnte in den letzten fünf Jahren nicht unter die Marge von sieben Mrd. US-Dollar gedrückt werden. Positiv ist die Entwicklung bei den industriellen Erzeugnissen. Allein das Stahlunternehmen Alexandria

18 Vgl. ebd. vom 11. August 1997; Neue Zürcher Zeitung vom 18. Juni 1997.

19 Die ägyptische Volksversammlung hob im Juni 1997 die Immunität des Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses und ehemaligen Wirtschaftsministers Mustafa El-Said auf. Ihm wurde vorgeworfen, Schmiergelder von einem Unternehmer erhalten zu haben. Vgl. al-Ahram Weekly vom 12.–18. Juni 1997. Mubarak versuchte, gegen ägyptische Journalisten gerichtlich vorzugehen, die in der saudischen Tageszeitung al-Sharq al-Awsat über die Geschäfte seines Sohnes Ala Mubarak, der als Geschäftejoker betitelt wurde, berichteten. Vgl. al-Ahram 13. Juli 1997.

20 Vgl. Gamal Essam El-Din, Waiting for the big investor, in: Al-Ahram Weekly vom 31. Juli–6. August 1997, S. 7.

21 Vgl. BfAi-Länderreport, Ägypten, Februar 1996, S. 2; Josh Martin, Have the reforms gone far enough?, in: The Middle East, (Januar 1997) 263, S. 17 f.

22 Vgl. Wolfgang Köhler, Ägyptens Regierung spendet sich wirtschaftspolitisches Eigenlob, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Dezember 1996.

23 Vgl. al-Ahram al-Iqtisadi vom 21. Juli 1997, S. 48 f.

National Iron & Steel exportierte 1994 Produkte im Wert von 91 Millionen US-Dollar; dies entsprach dem Wert der exportierten Baumwolle des gleichen Jahres²⁴.

Die Indikatoren der ägyptischen Wirtschaft zeigten aber auch Anfang der achtziger Jahre positive Werte. Es ist daher wichtig, auch die gegenwärtige Entwicklung der Erträge der erwähnten „big four“ aufzuzeigen. Unberücksichtigt sollen die Erlöse der verkauften Unternehmen bleiben, weil der ägyptische Staat einen beachtlichen Teil dieser für die Deckung der Schulden der übrigen defizitären Unternehmen erbringen muß. Ohne die Erfolge der ägyptischen Regierung bei den Wirtschaftsreformen zu schmälern, zeigen die Erlöse der „big four“ tatsächlich einen überdurchschnittlichen Zuwachs. Für 1996 wurden die Erträge der Tourismus-Branche mit 3,1 Mrd. US-Dollar beziffert; die Überweisungen der im Ausland tätigen Ägypter erreichten rd. 10 Mrd. ägypt. Pfund; die Suezkanalgebühren brachten der Staatskasse über 900 Mio. US-Dollar ein und schließlich wurde Erdöl für eine Summe von 8,8 Mrd. ägyptischen Pfund exportiert²⁵.

VI. Ägypten und die regionale Wirtschaftskooperation

Als die auf der Madrider Friedenskonferenz vorgeschlagene Idee einer regionalen Wirtschaftskooperation noch keine konkrete Gestalt angenommen hatte, begann in den ägyptischen Massenmedien eine Debatte über die Rolle Ägyptens in einem zukünftigen Nahost-Markt und die Dimensionen der israelischen Beteiligung daran. Einerseits war Ägypten besorgt, daß es angesichts seiner wirtschaftlichen Situation nicht ausreichend Nutzen aus diesem Markt ziehen könnte; andererseits mußte eine Dominanz der israelischen Wirtschaft befürchtet werden. Schließlich mußte Ägypten befürchten, daß im Rahmen einer umfassenden Friedensregelung und Entstehung eines regionalen Marktes die bisherige – vor allem von den USA (rd. 2,1 Mrd. US-Dollar) – an Ägypten geleistete jährliche Unterstützung reduziert werden könnte. Eines scheint aber für die ägyptische Führung klar gewesen zu sein: Das bisherige Verhältnis zu den Geberländern, das seit dem Camp-David-Abkommen entstanden war, wird sich ändern.

24 Vgl. Middle East Economic Digest vom 2. Juni 1995, S. 37.

25 Vgl. Al-Ahram vom 9. August 1997.

Hinsichtlich der Beteiligung Israels an dem zu Beginn der neunziger Jahre rege debattierten Nahost-Markt wurde vor allem die Befürchtung signalisiert, daß in erster Linie in Israel investiert werde, und daß die israelischen Waren hier ihren Absatz finden könnten²⁶. Die Vorstellungen Schimon Peres' von einer Freihandelszone, in der die israelische Technologie, Arbeitskräfte der bevölkerungsreichen Staaten und Finanzkapital aus den Golfstaaten zu einer erfolgreichen Wirtschaftsintegration führen sollten, wurde in Ägypten kritisch aufgenommen²⁷. Ägypten, das bei dieser Komplementarität die Arbeitskräfte zur Verfügung stellen sollte, war mit diesem Integrationskonzept nicht einverstanden. Es wurde argumentiert, daß jedes Land – auch wenn es nicht im gleichen Maße über die genannten Faktoren verfüge – sich auch ohne Zusammenschluß in einem Integrationsprogramm bemühen könne, die in nicht ausreichendem Maße vorhandenen Faktoren zu importieren²⁸.

Die ägyptischen Vorbehalte bis zur ersten Tagung von MENA (Middle East and North Africa Economic Conference) in Casablanca im November 1994 spiegelten folgende Aspekte wider:

Die Vorstellungen über eine regionale Wirtschaftsintegration seien eher vage. Drei Konzepte standen bis 1994 zur Diskussion:

- a) Die Errichtung einer regionalen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die dem Konzept der OECD entspricht;
- b) Schaffung eines Sonderprogramms der Weltbank für den Nahen Osten;
- c) Errichtung einer regionalen Entwicklungsbank.

Die Errichtung eines Sonderprogramms der Weltbank schien überflüssig zu sein, weil die Weltbank bereits eigens Kreditprogramme für die Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas aufgelegt hatte. Eine Nahost-OECD, die von den europäischen Staaten im Rahmen der Friedenskonferenz vorgeschlagen wurde, sollte als eine intermediäre Organisation die wirtschaftspolitischen Analysen anfertigen und Projektfinanzierungen vermitteln. Dieser Vorschlag wurde als weniger hilfreich bewertet, weil das Interesse der Staaten der Region hieran, anders als an einer Entwicklungsbank, vermutlich nicht sehr groß sein könnte. Die

26 Vgl. Said al-Naggar, *Misr wa thaddiyat al-Salam* (Ägypten und die Herausforderungen des Friedens), in: Salwa Sulaiman, *Afaq al-Iqtisad al-misri* (Die Horizonte der ägyptischen Wirtschaft), Kairo 1996, S. 42–45.

27 Vgl. Said al-Naggar, *Kooperation im Nahen Osten. Institutionelle Aspekte regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit*, in: Europäische Rundschau, (1995) 3, S. 32 f.

28 Vgl. ders. (Anm. 26), S. 49 f.

Skepsis der Ägypter und ihre Vorbehalte sind nicht nur durch die Befürchtung begründet, daß die bisherige „politische Rente“, die Ägypten seit den siebziger Jahren erhält, reduziert werden könnte, sondern sie basieren auf historischen Erfahrungen und allgemeinen strukturellen Problemen der letzten 50 Jahre hinsichtlich der regionalen Wirtschaftsintegration. So waren alle regionalen Wirtschaftsverträge mit Ausnahme des Golf-Kooperationsrates kläglich gescheitert.

Das MENA-Konzept etablierte sich schließlich als eine Mischung aus allen möglichen Varianten der regionalen Wirtschaftskooperation. Die Tagung selbst bekam die Funktion eines Forums für die Vorstellung von nationalen und regionalen Wirtschaftsprojekten. Die Beteiligung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsunternehmen verlieh der Tagung den Charakter eines Marktes für Einwerbung von international umkämpften ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment). Schließlich beschloß die MENA-Tagung in Amman 1995 folgende Organisationen bzw. Institutionen zu gründen: eine regionale Entwicklungsbank (Bank for Cooperation and Development in the Middle East and North Africa), eine regionale Tourismusorganisation North Africa), eine regionale Tourismusorganisation (The Middle East-Mediterranean Travel and Tourism Association) und eine regionale Unternehmerorganisation (The Regional Business Council). Die entstandene Struktur von MENA enthält Elemente aller nach der Friedenskonferenz gemachten Vorschläge.

Die ägyptischen Vorbehalte hinsichtlich der regionalen Wirtschaftskooperation mußten nach MENA I und nach MENA II aufgegeben werden. Die Ursachen liegen sowohl in der Veränderung der gesamten Situation im Nahen Osten – insbesondere im Zusammenhang mit dem Auftreten von Schwierigkeiten im Verlauf des Friedensprozesses und der Beziehungen zu Israel. Von Anbeginn war es evident, daß eine Reziprozität zwischen dem Friedensprozeß und der regionalen Wirtschaftskooperation besteht. Die Reziprozität war auch gewollt, damit die Akteure in beiden Bereichen Fortschritte machen. Die ägyptische Regierung, die Gefahr witternd, daß Ägypten seine Bedeutung als die dominante arabische Macht zugunsten Israels verlieren könnte, verfolgt eine doppelte Strategie: Einerseits konnte Ägypten die USA und die anderen westlichen Staaten mit einer offenen Opposition zur MENA-Tagung nicht brüskieren. Ägypten war kein prinzipieller Gegner der MENA-Tagung; es ging vielmehr darum, die Tagung, solange die ägyptische Wirtschaft für die regionale Kooperation nicht vorbereitet war, hinauszuschieben. Andererseits: Als die USA, die EU-Staaten sowie die regionalen

Akteure mit MENA I einen wichtigen Schritt zur Regionalisierung der Wirtschaft taten, mußte sich Ägypten aus ökonomischen und politischen Gründen beteiligen und um Finanzierung seiner Projekte werben. Ägypten versuchte dennoch – zumindest hinsichtlich der Beteiligung Israels – die arabischen Akteure (z. B. Bahrain, Oman, Qatar, Tunesien, Mauritien und Marokko), die schon vor einem umfassenden Frieden wirtschaftliche Beziehungen zu Israel aufnahmen, vor einer vorzeitigen Normalisierung der Wirtschaftskontakte zu warnen²⁹.

Mit der Verlangsamung des Friedensprozesses wurde auch das wirtschaftliche Pendant des Prozesses verzögert – eine Situation, die am ehesten den Erfordernissen der ägyptischen Wirtschaft entspricht. Die im November 1996 in Ägypten gehaltene MENA III kann folgendermaßen beschrieben werden: weniger regionale Projekte, eine Entpolitisierung der wirtschaftlichen Kooperation und möglichst eine reduzierte Beteiligung Israels.

Bei MENA III wurden die Anstrengungen der ägyptischen Regierung sichtbar, die Privatisierung voranzutreiben. Immerhin machte der Anteil der von dem Privatsektor vorgestellten Projekte 61 Prozent der gesamten von Ägypten präsentierten Projekte aus³⁰.

Eine Tagung der Weltbank im Oktober 1996 in Istanbul zeigte allerdings, daß eine regionale Zusammenarbeit eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik in der Region ist. Die Wachstumsrate von drei Prozent wird angesichts des starken Bevölkerungswachstums der Region zu keiner Verbesserung der Wirtschaftslage führen. Die von der Weltbank bis zum Jahr 2010 anvisierte Wachstumsrate von sechs

29 Der ägyptische Außenminister Amre Moussa verkündete in seiner Rede auf MENA II am 29. Oktober 1995: „We have to interact with these changes, especially those related to economics and development, and our interaction must be wise and confident not rash or hasty.“ Vgl. Arab Republic of Egypt, Ministry of Foreign Affairs, Egyptian Foreign Policy 1995. The Statement of H. E. Amre Moussa, Kairo 1996, S. 78. Dies wurde von Jordanien und anderen arabischen Staaten als ein unhaltbarer Vorwurf bewertet, vgl. die jordanische Tageszeitung al-Dustur vom 30. Oktober 1995.

30 Vgl. al-ahram al-Iqtisadi vom 11. November 1996, S. 12–14; Die Kritik an dem Tempo der Schritte zur wirtschaftlichen Kooperation könnte sich allerdings – im Vorfeld der gespannten Situation im Nahen Osten – als nachteilig für die ägyptische Wirtschaft erweisen. Der Beschluß der Arabischen Liga vom Mai 1997 über die Einfrierung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Israel wurde von den Gegnern der regionalen Wirtschaftskooperation instrumentalisiert. Syrien plädierte für eine Absage von MENA IV in Qatar, die im kommenden November stattfindet. Ob Ägypten an MENA IV teilnimmt, ist abhängig davon, inwieweit die Geberländer ihre Hilfe von der regionalen Zusammenarbeit abhängig machen.

Prozent des BIP der ärmeren Staaten der Region, zu denen auch Ägypten gehört, würde zur Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens dieser Länder, das 1996 bei 1200 US-Dollar lag, führen³¹. Als Voraussetzung dafür wird für den genannten Zeitraum eine Summe von 25 Mrd. US-Dollar an Investitionen in die Infrastruktur genannt. Die Finanzierung ist allerdings das Dilemma. Die Geberländer können nicht mehr als 15 Mrd. US-Dollar investieren; die Staaten der Region sowie die regionalen Entwicklungsfonds der Erdölstaaten sollen sich mit 65 Prozent an den Investitionen beteiligen. Der Rest soll vom Privatsektor gedeckt werden.

Es ist evident, daß die Rolle, die die Weltbank – sie überprüft alle drei Monate den Stand der Privatisierung – dem Privatsektor zgedacht hat, rechtliche und politische Rahmenbedingungen erfordert. Um die Bedingungen für die erforderlichen rd. 25 Mrd. US-Dollar Investitionen herzustellen, hat Ägypten auf dem inländischen Privatsektor und für die ausländischen Investoren günstige Voraussetzungen geschaffen. Der 1996 ernannte Ministerpräsident Kamal al-Ganzuri hat in den letzten zwei Jahren fast alle Investitionsgesetze novelliert, die Anfang der neunziger Jahre die ausländischen Investitionen behinderten. Diese Gesetze setzten allen Einschränkungen und Restriktionen für das ausländische Kapital ein Ende³². Ausländische Investoren unterliegen nicht mehr der 49-Prozent-Klausel bei der Gründung von oder der Beteiligung an Unternehmen. Darüber hinaus dürfen sie uneingeschränkt Immobilien (einschließlich Flughäfen, Straßen, Energieanlagen) und Banken erwerben.

VII. Fazit

Eine Folge des Friedensprozesses war – angesichts der neuen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen – die Sorge der beteiligten Akteure um einen Platz im Rahmen der neuen Ordnung. Ägypten mit seinem Anspruch, die führende arabi-

sche Macht zu sein, hat nicht ganz unbegründet Angst, im Rahmen der neuen nahöstlichen politischen und wirtschaftlichen Arbeitsteilung seinen Rang an Israel zu verlieren. Die ägyptische Wirtschaft, die Ende der achtziger Jahre durch das Unvermögen der politischen Führung, notwendige Reformen durchzuführen, an den Rand des Ruins geraten war, bot keine Basis für eine Beteiligung an den geplanten regionalen Wirtschaftsstrukturen. Gestützt auf „politische Renten“ und „Rentenäquivalente“, das heißt überwiegend Zahlungen aus dem Ausland, versäumte die ägyptische Führung, anderthalb Dekaden nach der Verkündung der wirtschaftlichen Öffnungspolitik, diese Politik in die Realität umzusetzen. Aber auch nach dem zweiten Golfkrieg und nachdem ein wesentlicher Schuldenerlaß Ägypten wieder handlungsfähig gemacht hatte, zeigte die ägyptische Führungsschicht keinen großen Eifer, die seit langem anvisierten Reformen durchzusetzen. Erst Mitte der neunziger Jahre, als die Friedensverträge mit Jordanien und mit der PLO den Weg für die im Rahmen der Friedenskonferenz von Madrid vorgesehene regionale Wirtschaftskooperation ebneten, fürchtete Ägypten, politisch und wirtschaftlich marginalisiert zu werden. Aus Gründen der nun doch forcierten wirtschaftlichen Umstrukturierung versuchte das Land, mit außenpolitischen Mitteln eine zentrale Rolle unter den veränderten Rahmenbedingungen zu beanspruchen. Die Instrumente – eine aktive Außenpolitik, Vermittlungsaufgaben im Rahmen des Friedensprozesses und ein nostalgischer, instrumentaler Panarabismus – sollten im politischen und ökonomischen Konkurrenzkampf gegen Israel Wirkung zeigen. Mit Sicherheit – ohne die regionalpolitische Bedeutung der ägyptischen Politik in Frage zu stellen – waren die wachsenden Schwierigkeiten im Friedensprozeß und nicht die ägyptische Politik ursächlich für die Verlangsamung der begonnenen regionalen Umwälzungen. Die Sorgen der ägyptischen politischen Klasse um ihre regionale Rolle, die Furcht, daß andere Akteure die Führung der arabischen Welt übernehmen könnten, und ihre Bemühungen, weiter die „politische Rente“ zu erhalten, werden wahrscheinlich eine mögliche neue Runde im Friedensprozeß begleiten. Ein junger ägyptischer Novellist, Yusuf al-Qaid, schrieb einst: „Every generation has a particular fate, and our fate, we, the sons of Egypt, is that our ambitions were greater than our possibilities.“

31 Vgl. Middle East Economic Digest vom 1. November 1996.

32 Die Texte sind abgedruckt in: Al-Ahram Al-Iqtisadi vom 14. Juli 1997.

Wirtschaftsentwicklung im Westjordanland und im Gazastreifen zwischen politischem Imperativ und wirtschaftlicher Realität

I. Einleitung

Im Zuge des Verhandlungsprozesses, der mit der Madrider Konferenz vom Herbst 1991 zur Regelung des bereits seit Jahrzehnten andauernden Konfliktes im Nahen Osten aufgenommen worden ist, zeichneten sich auch eine Zunahme der israelisch-arabischen Kontakte ab. Bis Anfang der neunziger Jahre hatte außer Ägypten kein weiteres arabisches Land offizielle Beziehungen zu Israel aufgenommen. Der Friedensschluß zwischen Israel und Jordanien vom Oktober 1994 sollte als Modell für weitere arabisch-israelische Friedensvereinbarungen dienen und Israel den Weg zu verstärkten Kontakten im Nahen Osten erleichtern. 1996 unterhielten sieben Staaten offizielle Beziehungen zu Israel (Ägypten, Jordanien, Tunesien, Marokko, Mauretanien, Oman, Katar). Zahlreiche arabische und islamische Länder reaktivierten ihre Verbindungen zu Israel in einzelnen Bereichen. Bei den Folgetreffen der im Januar 1992 eingerichteten Arbeitsgruppen der Multilateralen Verhandlungen¹ wurden Ansätze für ein verändertes Bewußtsein sichtbar, daß die anstehenden Probleme in der Region eine länderübergreifende Regulierung erfordern und Israel als Faktor *in* der Region akzeptiert wird.

Zentrales Problemfeld der Konfliktregelung bleibt dennoch die „Palästinafrage“ und damit das seit Jahrzehnten virulente, die Regionalentwicklung in Nahost weitgehend determinierende israelisch-palästinensische Verhältnis. Der nationale Konflikt zwischen beiden Völkern ist der dominierende Faktor sowohl im Ringen der Palästinenser und ihrer politischen Vertretung, der Palästinensischen Befreiungsbewegung (PLO), um Souveränität und nationale Selbstbestimmung als auch in der Innen- und in der Sicherheitspolitik Israels geblieben. Diese Konstellation bestimmt die israelisch-palä-

¹ Arbeitsgruppen wurden eingerichtet zu den fünf Themen: Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Rüstungskontrolle und Regionale Sicherheit, Umwelt, Wasser und Flüchtlinge.

stinensischen Beziehungen auf allen Gebieten, also auch in der Wirtschaft, und übte nach der Besetzung von Westjordanland und Gazastreifen durch Israel 1967 zunehmend Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung in diesen Gebieten aus. In fast dreißig Jahren israelischer Besetzung sind aufgrund der gewachsenen asymmetrischen Interdependenz der palästinensischen und der israelischen Wirtschaft in den palästinensischen Gebieten wirtschaftsstrukturelle Grundlagen und damit Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen worden, die den Prozeß des Aufbaus einer palästinensischen Volkswirtschaft weiterhin prägen und durch die bisherigen Abkommen und Investitionen nicht revidiert worden sind.

Dieser Beitrag befaßt sich mit wirtschaftlichen Aspekten der Friedensverhandlungen und den Auswirkungen auf die Entwicklung in den palästinensischen Gebieten. Ausgehend vom Primat der Politik wird die Integration von Westjordanland und Gazastreifen in die Ökonomie Israels als wesentliche Rahmenbedingung für die Wirtschaft der Palästinenser aufgezeigt. Die Bilanz des Wirtschaftsaufbaus seit 1993 enthält neben binnenökonomischen Indikatoren zugleich eine Betrachtung der Außenbeziehungen. Abschließend soll die Perspektive der palästinensischen Wirtschaft in Nahost betrachtet werden.

II. Integration der palästinensischen Gebiete in die israelische Volkswirtschaft

Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre erlebten der Gazastreifen und das Westjordanland eine Phase des wirtschaftlichen Wachstums, als nicht nur das Bruttosozialprodukt (BSP), sondern auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) relativ schnell wuchsen. In den achtziger Jahren führten insbesondere der Kollaps des Erdölbooms und die Stagflation in der israelischen Wirtschaft zur

Rezession in der palästinensischen Wirtschaft. Der Anstieg des BSP pro Kopf in den siebziger Jahren lag mit 7,1 Prozent und auch in den achtziger Jahren mit 1,1 Prozent über dem der benachbarten arabischen Staaten von 6,3 bzw. 0,3 Prozent². Hintergrund dieser Wachstumsraten waren zwei Faktoren, die bis heute entscheidende Bedeutung für die palästinensische Wirtschaft besitzen:

Einerseits resultierte das Wachstum aus Einkommen externer Quellen, insbesondere aus Transferzahlungen von palästinensischen Gastarbeitern in den Golfländern und in Israel sowie aus Überweisungen der Diaspora und arabischer Länder sowie von Einrichtungen der internationalen Hilfe (mit den drei Hauptquellen USA, EU, UNO) an palästinensische Institutionen. Der Anteil des BSP von Westjordanland und Gazastreifen, der sich aus den Überweisungen aus dem Ausland ergab, nahm tendenziell zu. 1987, im Jahr des Ausbruchs der Intifada, resultierten ein Viertel des Einkommens des Westjordanlandes und ein Drittel des Einkommens des Gazastreifens aus Transferzahlungen aus dem Ausland³. Folglich sank die Wertigkeit der inländischen Wirtschaftsaktivitäten bei der Bilanzierung des verfügbaren Nationaleinkommens gegenüber dem Einkommen aus externen Quellen. Dadurch wiederum standen den palästinensischen Behörden geringere Einnahmen für dringend erforderliche soziale und materielle infrastrukturelle Maßnahmen zur Verfügung. Letztlich wurde damit die Abhängigkeit dieser Gebiete von Rentenzahlungen⁴ zu einem Basiselement der politischen und wirtschaftlichen Struktur der beiden Territorien.

Andererseits erfolgte seit der Besetzung 1967 eine zunehmende Integration der Gebiete in die stärkere und technologisch weiterentwickelte Wirtschaft Israels. Seit 1948 waren der Gazastreifen Teil der ägyptischen und das Westjordanland Teil der jordanischen Volkswirtschaft gewesen. Die schon von den natürlichen Bedingungen her relativ differenten Territorien zeigten 1967 auch in der Volkswirtschaftsstruktur sowie in der Ausprägung

2 Vgl. Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel, Jerusalem, versch. Jahrgänge; The World Bank, Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace, Bd. II: The Economy, September 1993, S. 17, 135.

3 Vgl. Osama A. Hamed/Rawdan A. Shaban, One Sided Customs and Monetary Union: The Case of the West Bank and Gaza Strip under Israeli Occupation, in: Stanley Fischer/Dani Rodrik/Elias Tuma (Hrsg.), The Economics of Middle East Peace, Cambridge/Mass. 1993, S. 124.

4 Zum Konzept des Rentierstaates siehe v. a. Peter Pawelka, Der Vordere Orient und die internationale Politik, Stuttgart u. a. 1993; Andreas Boeckh/Peter Pawelka (Hrsg.), Staat, Markt und Rente in der Internationalen Politik, Op-laden 1997.

der einzelnen Sektoren Unterschiede⁵, aber beide wiesen eine relativ unterentwickelte Wirtschaft mit schwachen produzierenden Sektoren, unzureichend ausgebauter Infrastruktur, kaum verwertbaren Energieträgern, hoher Abhängigkeit von Rohstoffimporten und einem Mangel an investivem Kapital auf.

Während der Besatzungszeit wurden die Volkswirtschaftsstrukturen des Westjordanlandes und des Gazastreifens durch den ungleichen Konkurrenzkampf mit der von staatlichen Förderinstrumentarien geschützten israelischen Wirtschaft geprägt. Im wesentlichen förderte der israelische Staat nur die Bereiche und Unternehmen, die in seinem Interesse bzw. seiner Wirtschaft lagen, beabsichtigte aber keine produktive Integration der palästinensischen Gebiete. Als Folge weist die Industrialisierung in den palästinensischen Territorien einen sehr niedrigen Stand auf. Vorrangig kleine, meist Familienbetriebe erwirtschafteten Anfang der neunziger Jahre acht Prozent des BIP der palästinensischen Territorien⁶. In der Industrie zeigt sich die Verflechtung insbesondere in der Auslagerung von arbeitsintensiven Endfertigungs- und Reparaturabteilungen israelischer Unternehmen in den Gazastreifen und das Westjordanland, vor allem in den Zweigen Textilindustrie, Bekleidung und Lederprodukte (Schuhproduktion).

Seit dem Ende der sechziger Jahre kristallisierte sich der Arbeitsmarkt in Israel zunehmend zu einer zentralen Einkommensquelle für eine wachsende Anzahl von palästinensischen Gastarbeitern heraus. Waren es 1970 erst 19 800 Pendlern, die täglich die „Grüne Grenze“ zu Israel passierten, um zu ihrer Arbeit zu gelangen, so stieg diese Zahl auf offiziell 115 600 im Jahre 1992, d. h. der Anteil der Beschäftigten im Westjordanland und Gazastreifen, die ihr Lohneinkommen aus einer Tätigkeit in Israel erzielten, stieg von 11,4 auf 36,6 Prozent⁷. Kleine und mittlere Unternehmen in Bereichen mit vorrangig physisch anstrengenden Tätigkeiten und niedrigem Lohnniveau stellen vorzugsweise palästinensische Gastarbeiter ein. Neben der Landwirtschaft hing insbesondere das Bauwesen Israels bis zum Anfang der neunziger Jahre von palästinensischen Pendlern ab: 1992 waren mit

5 Der im Rahmen der ägyptischen Wirtschaft marginalisierte Gazastreifen wies eine ausgeprägte Monokultur auf: 1966 stellte die Zitrusproduktion 90 Prozent aller Exporte und 70 Prozent des BIP, die Kleinindustrie erbrachte dagegen nur 4,2 Prozent des BIP des Gazastreifens. Vgl. Ziad Abu-Amr, The Gaza Economy: 1948–1984, in: George T. Abed (Hrsg.), The Palestinian Economy: studies in development under prolonged occupation, New York 1988, S. 109, 113f.

6 Vgl. The World Bank (Anm. 2), Bd. I, S. 6.

7 Berechnet nach: Statistical Abstract of Israel (Anm. 2), versch. Jahrgänge.

44,4 Prozent beinahe die Hälfte der Arbeiter in diesem Bereich Palästinenser. Mit ihren Lohneinnahmen finanzierten die Palästinenser wiederum Warenimporte aus Israel in Höhe von einer Milliarde US-Dollar jährlich⁸.

Israelische Waren hatten seit 1967 ungehinderten Zugang zu den palästinensischen Gebieten. Jedoch bewilligte Israel nur den Import von Waren, die keine Konkurrenz für die eigene Wirtschaft darstellten. Die arabischen Staaten schützten gleichfalls ihre Märkte und nahmen nur eine geringe Menge ausgewählter palästinensischer Waren auf. Zudem übertrugen sie Vorschriften des arabischen Boykotts auf Waren aus den palästinensischen Gebieten bzw. auf Wirtschaftsbeziehungen der Palästinenser. 1987 bezogen das Westjordanland 90,9 und der Gazastreifen 92,3 Prozent ihrer Gesamtimporte aus Israel und exportierten dorthin 70,3 bzw. 91,2 Prozent ihrer Ausfuhren. Israel bezog lediglich 2,5 Prozent seiner Einfuhren aus diesen Gebieten und setzte zehn Prozent seiner Ausfuhren dort ab⁹. So wurden die palästinensischen Produktions- und Handelsstrukturen quantitativ ausgeweitet, jedoch durch die weitreichende, alleinige Ausrichtung auf die israelische Wirtschaft auch von deren Bedarf abhängig.

Insgesamt bestand und besteht eine große Disparität zwischen beiden Wirtschaften. Nach israelischen Berechnungen kam 1986 mehr als ein Drittel des BSP der besetzten palästinensischen Territorien aus dem Verkauf von Waren und Faktorleistungen an Israel. Demgegenüber realisierte Israel nur drei Prozent seines BSP aus diesem Verkauf an die palästinensischen Gebiete¹⁰.

Die im Winter 1987 ausgebrochene Intifada zeigte¹¹, daß diese Abhängigkeit der Palästinenser sich letztendlich auch negativ auf die israelische Wirtschaft auswirkt: Der wirtschaftliche Aufschwung in Israel von 1986 und 1987 brach 1988 ab. Die finanziellen Verluste Israels durch

die Intifada betragen allein 1988 1,9 Prozent des BSP des Landes¹². Ende der achtziger Jahre und explizit Anfang der neunziger Jahre modifizierte Israel seine Politik. Unter dem Eindruck der Intifada sowie im Bemühen, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten und die jüdischen Neueinwanderer aus Osteuropa in den Produktionsprozeß zu integrieren, war Israel an einer wirtschaftlichen Entwicklung in den palästinensischen Gebieten gelegen. So verhinderte Israel nicht mehr Investitionen, die zur Erweiterung der palästinensischen industriellen Basis beitragen, Arbeitsplätze schaffen und damit letztendlich die Trennung der Gebiete vom Arbeitsmarkt in Israel fördern¹³. Wirtschaftsstrategisch unterlegt wurde dies durch den im Auftrag der Regierung verfaßten „Sudan-Report“ über die wirtschaftliche Entwicklung im Gazastreifen¹⁴. Dieser 1990 erstellte Bericht empfiehlt die Schaffung neuer Produktions- und Finanzstrukturen in den palästinensischen Gebieten und plädiert für einen freien Handel zwischen Israel und dem Gazastreifen. Insgesamt zielt er auf eine Verschiebung der ökonomischen Tätigkeit der Palästinenser aus Israel in die palästinensischen Gebiete und die „Anbindung“ der unterentwickelten, kleinen Wirtschaft des Gazastreifens an die stärkere Israels¹⁵.

Diese beiden Koordinaten – Abhängigkeit von Rentenzahlungen und Abhängigkeit von der israelischen Wirtschaft – haben unter den Bedingungen politischer Autorität der Palästinenser eine Modifizierung erfahren, sind aber weiterhin Determinanten für die Wirtschaftsentwicklung in den palästinensischen Gebieten geblieben.

III. Aufbau einer palästinensischen Volkswirtschaft

1. Das Wirtschaftsprotokoll von 1994

Zum Aufbau der Wirtschaft im Gazastreifen und Westjordanland und zur Regelung der Wirtschafts-

8 Vgl. The Washington Report on Middle East Affairs, Washington, Juli/August (1995), S. 17, 20; Statistical Abstract of Israel 1995, S. 761.

9 Berechnet nach: The World Bank (Anm. 2), Bd. II, S. 160; Palestinian Bureau of Statistics: Economic Statistics in the West Bank and Gaza Strip, Ramallah, Januar 1995, S. 70; Statistical Abstract of Israel 1994, S. 270 f., 795.

10 Vgl. Ephraim Kleiman, Some Basic Problems of the Economic Relationship between Israel and the West Bank and Gaza, Jerusalem, Juli 1992, S. 5, 25; ders., Some Basic Problems of the Economic Relationships between Israel, the West Bank, and Gaza, in: St. Fischer/D. Rodrik/E. Tuma (Anm. 3), S. 369 ff.

11 Zur wirtschaftlichen Situation in den palästinensischen Gebieten während der Intifada siehe u. a. die Studie von Thomas Haile, Die Ökonomie der Intifada. Fallstudie in einem palästinensischen Dorf in der Westbank, Berlin 1992.

12 Vgl. Nadav Halevi, Economic Implications of Peace. The Israeli Perspective, in: St. Fischer/D. Rodrik/E. Tuma (Anm. 3), S. 99.

13 Vgl. Report of the Secretary-General on Assistance to the Palestinian People in the Light of the Cartagena Decision. Report by the Secretary-General of UNCTAD, Genf, 20. August 1993, S. 3 f.

14 Vgl. Sara Roy, Development or Dependency? The Gaza Strip Economy Under Limited Self-Rule, in: The Beirut Review, Lebanese Center for Policy Studies, (Herbst 1994) 8, S. 66.

15 Vgl. Ezra Sadan, The Best Way for Both Sides, in: Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture, (Winter 1994) 1, S. 68–74.

beziehungen zwischen den palästinensischen Gebieten und Israel legten beide Seiten in der *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* (DOP)¹⁶ von 1993 und in dem im April 1994 unterzeichneten Wirtschaftsprotokoll (*Protocol on Economic Relations between the Government of Israel and the P.L.O., representing the Palestinian People – PER*)¹⁷ eine enge Zusammenarbeit fest. Der Bereich Wirtschaft wird also nicht vollständig an die Palästinenser übergeben, sondern bleibt weiterhin ein gemeinsam zu regulierender Bereich. Beide Seiten bezeichneten die Wirtschaft als einen „Eckpunkt“ auf dem Weg zu umfassendem Frieden. Durch spezifische Listen im Abkommen zu den Importen Palästinas aus Ägypten und Jordanien wird auf einen Ausbau der regionalen Marktbeziehungen und eine Erschließung neuer arabischer Handelspartner für die palästinensische Wirtschaft abgezielt. Im Gemeinsamen Palästinensisch-Israelischen Wirtschaftsausschuß (*The Joint Economic Committee*) und den entsprechenden Subkomitees für die einzelnen Bereiche der Wirtschaft sollen Beschlüsse koordiniert werden. Durch beidseitig gültige Importtarife, angegliche Steuersätze, die ohnehin über Israels Grenzkontrollen verlaufenden Warenströme von und in die palästinensischen Gebiete und andere Bestimmungen im PER wurden die vertraglichen Grundlagen gelegt für ein weitgehend einheitliches Handels- und Wirtschaftsgebiet.

In der Arbeitsmarktpolitik wurde vereinbart, „to maintain the normality of movement of labor“ zwischen beiden Seiten. Jedoch hat jede Seite das Recht, „to determine from time to time the extent and conditions of labor movement into its area“¹⁸. Für eine Übergangsphase bis Ende 1997 wurden für den palästinensischen Export von Agrarprodukten nach Israel Quoten festgelegt. Dadurch sollte der Absatz der israelischen Landwirtschaftserzeugnisse vor dem Import der kostengünstiger angebauten palästinensischen landwirtschaftlichen Produkte geschützt werden. Keine Begrenzung erfolgte für den bilateralen Handel mit Industriewaren. Im Abkommen wurde die Einrichtung weiterer Institutionen der Palästinenser spezifiziert, wie z.B. die Palestinian Monetary Authority, der die Aufgaben einer Zentralbank obliegen, allerdings ohne eine eigene palästinensische Währung

16 Vgl. Udo Steinbach, Das Gaza-Jericho-Abkommen. Wegmarke im Friedensprozeß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/94, S. 1–12; Helga Baumgarten, Das „Gaza-Jericho-Abkommen“, eine Zwischenbilanz des Friedensprozesses im Nahen Osten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/95, S. 3–11.

17 Vgl. Ministry of Foreign Affairs, Jerusalem: Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, Annex IV: Protocol on Economic Relations, Kairo, 4. Mai 1994.

18 Ebd., Artikel VII.

herausgeben zu können. In weiteren Bereichen wie Steuerwesen, Sozialversicherung, Umweltschutz und Tourismus sollen gemeinsam Vereinbarungen getroffen werden.

Im Verhandlungsprozeß wurde die Einheit von Politik und Ökonomie sowohl auf der bilateralen als auch auf der regionalen Ebene betont. Um die politischen Entscheidungen abzusichern und bei den jeweiligen nationalen Bevölkerungen eine erweiterte Akzeptanz für die Ergebnisse zu erreichen, kommt der Wirtschaft grundlegende Bedeutung zu. Wie sich während der Absperrung der palästinensischen Gebiete aber abermals zeigte, wurden im Vertragswerk die Konsequenzen (sicherheits-)politischer Maßnahmen Israels für die Wirtschaft der Palästinenser unzureichend berücksichtigt.

Im Abkommen sind einige wesentliche Aspekte des palästinensisch-israelischen Verhältnisses, wie die Verfügung über die Wasservorkommen, nicht oder nur unzureichend beachtet worden. Trotz dieser negativen Punkte bestehen die positiven Aspekte des Abkommens für die Palästinenser zusammengefaßt in

1. der genauen Festlegung zur Gründung und Verantwortlichkeit zentraler wirtschaftspolitischer Einrichtungen der Palästinenser,
2. der hervorgehobenen Förderung palästinensisch-arabischer Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie in
3. der Zielstellung des Aufbaus und der Entwicklung neuer Volkswirtschaftsstrukturen im Gazastreifen und im Westjordanland als einheitlichem Wirtschaftsgebiet.

2. Zwischen Wachstum und Stagnation

Die instabile politische Situation im israelisch-palästinensischen Verhältnis schlug sich in einer seit 1993 abzeichnenden wirtschaftlichen Depression in den palästinensischen Gebieten nieder. Der drastische Rückgang des BSP 1993 konnte durch Wachstumsraten 1994 und 1995 nur bedingt aufgefangen werden. Insbesondere der Rückgang der Einkommen aus Beschäftigungsverhältnissen von Palästinensern in Israel führte zu einer Verringerung des BSP 1996 gegenüber 1992 um 18,41 Prozent¹⁹. Potenziert wurde die wirtschaftlich und politisch angespannte Situation durch ein überproportionales Wachstum der Bevölkerung von 1992 bis 1996 um 27,8 Prozent

19 Vgl. Office of the Special Coordinator in the Occupied Territories, Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, Quarterly Report, Winter-Spring 1997, Advance Copy, Gaza, 1. April 1997.

insbesondere infolge der Rückkehr von Palästinensern aus der Diaspora. Damit kam es zu einer Verringerung des BSP pro Kopf in dieser Zeit von etwa 2 684 auf 1 713 US-Dollar, also um mehr als ein Drittel²⁰.

Das BIP der palästinensischen Territorien wies 1994 und 1995 mit etwa elf Prozent hohe Steigerungsraten auf, und es zeigten sich Anzeichen einer Erholung. Diese Entwicklung basierte vornehmlich auf dem Wachstum im Bauwesen, das in dieser Zeit einen Boom erlebte, und auf den gestiegenen öffentlichen und kommunalen Diensten. Dagegen stagnierte die Entwicklung im agrarischen Bereich; die landwirtschaftliche Produktion lag 1994 und 1995 hinter den Ergebnissen vorangegangener Jahre zurück. Innerhalb der auf Exportförderung orientierten Wirtschaft der Palästinenser nimmt die Überschüsse produzierende Landwirtschaft vorerst eine zentrale Position ein und könnte bei offenen Grenzen zu den Nachbarländern beträchtlich zu einer Steigerung des Exportes beitragen. Die Industrieproduktion konnte 1995 zwar gesteigert werden, jedoch erreichte sie nach dem Rückgang während der Intifada erst 1995 wieder das Niveau von 1988.

Beide Bereiche – Industrie und Landwirtschaft – sollen für die Zukunft der palästinensischen Gebiete potentielle Wachstumssektoren mit komparativen Kostenvorteilen im regionalen Umfeld darstellen und als Anlagebereiche für den Privatsektor entwickelt werden. Ihre geschwächte Position innerhalb der Volkswirtschaft der palästinensischen Gebiete wirkt sich daher besonders gravierend aus.

Die gehemmte Entwicklung der palästinensischen Volkswirtschaft und die zeitweiligen Absperrungen des Westjordanlandes und des Gazastreifens vom Zugang zum israelischen Arbeitsmarkt ließen die Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung erneut anwachsen. Nach den Selbstmordattentaten von Palästinensern in Israel im Februar 1996 und der Absperrung der Gebiete stieg die Arbeitslosenrate der offiziell gemeldeten Arbeitskräfte von 19,2 Prozent Ende 1995 auf 29,5 Prozent im zweiten Quartal 1996, konnte dann bis Ende des Jahres wieder auf 19,3 Prozent gesenkt werden. Schätzungen gehen aber von einer eher doppelt so hohen Rate aus.

Hohe Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung ist das aus innenpolitischen Gründen drängendste sozio-ökonomische Problem. Um die Arbeitskräfte ohne Beschäftigung und die jährlich etwa 10 000 neu hinzukommenden Arbeitskräfte absorbieren zu können, müßten mehr als 100 000

Arbeitsplätze in den palästinensischen Territorien geschaffen werden. Die verschiedenen Projekte, die von internationalen Organisationen und privaten Investoren zum Aufbau der Wirtschaft in den palästinensischen Gebieten geplant oder begonnen worden sind, sind Elemente eines länger andauernden Entwicklungs- und Aufbauprozesses. Wiederholt wurde darauf hingewiesen, daß die dabei entstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten allein nicht ausreichend sind, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und daß der Zugang zum israelischen Arbeitsmarkt weiterhin notwendig ist. Die gewaltsame Trennung des seit der Besetzung 1967 allmählich gewachsenen gemeinsamen Arbeitsmarktes durch Israel, ohne daß neue Strukturen in den palästinensischen Gebieten geschaffen worden sind, führt zwangsläufig zu einer Verschärfung der politischen Situation und kann den gesamten Regelungsprozeß gefährden.

3. Internationale Entwicklungshilfe

Der Aufbau der Wirtschaft in Westjordanland und Gazastreifen wird gegenwärtig von politischen Aufgaben bestimmt. Einerseits vollzieht sich seit 1994 die nationale NeufORMATIERUNG der seit 1967 transnational verankerten politischen Infrastruktur²¹; daneben erfordern sozialökonomische Indikatoren Investitionen, die ohne internationale Unterstützung nicht zu finanzieren sind. Zudem fielen nach dem Golfkrieg die bis dahin in die palästinensischen Territorien geflossenen arabischen Überweisungen in Höhe von etwa 500 Millionen US-Dollar jährlich weg²².

Internationale Experten hatten sich Anfang der neunziger Jahre mit den Bedingungen in den von Israel besetzten palästinensischen Gebieten befaßt und den materiellen und finanziellen Bedarf der Territorien beim Aufbau der volkswirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturen bis zum Jahre 2003 mit fast drei Milliarden US-Dollar ermittelt²³. Schwerpunkte der Investitionstätigkeit für die palästinensischen Gebiete sind ein soziales Reha-

21 Vgl. Peter Pawelka, Die politische Ökonomie der Außenpolitik im Vorderen Orient, in: A. Boeckh/P. Pawelka (Hrsg.) (Anm. 4), S. 224.

22 Vgl. Kai Hafez, Die wirtschaftliche Entwicklung des palästinensischen Autonomiegebiets: Fehlinvestition in den Frieden?, in: Orient, 36 (1995) 2, S. 320.

23 Die Weltbank berechnete den Investitionsbedarf des öffentlichen Sektors für Gazastreifen und Westjordanland für 1993–1998 auf 1,35 Milliarden US-Dollar, für 1999–2003 auf 1,6 Milliarden US-Dollar. Vgl. The World Bank (Anm. 2), Bd. 1, S. 24. Die PLO geht von einem gesamten Investitionsbedarf für die beiden Territorien von 11,97 Milliarden US-Dollar für die Zeit 1994–2000 aus. Vgl. Palestine Liberation Organization, Department of Economic Affairs and Planning, Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994–2000, Executive Summary, Tunis 1993, S. 40.

20 Vgl. ebd.

bilitierungsprogramm, ein Entwicklungsplan für das kleine und mittlere Unternehmertum, die Entwicklung der Infrastruktur sowie der Komplex der Aus- und Weiterbildung.

Auf einer internationalen Konferenz zur Mobilisierung von Kapitalhilfe für den Regelungsprozeß im Oktober 1993 in Washington erklärten Vertreter aus 43 Ländern ihre Bereitschaft, in den folgenden fünf Jahren 2,4 Milliarden US-Dollar in Form von Beihilfen und Kreditbürgschaften zur Verfügung zu stellen. Mit 600 Millionen US-Dollar sagte die EU den höchsten Einzelbetrag zu, während die Regierungen der arabischen Länder mit ihrer Zahlungsbereitschaft relativ zurückhaltend blieben²⁴.

Während der Treffen der Geberländer mit Vertretern Israels und der PLO u. a. im Oktober 1995 und November 1996 in Paris wurden Basisprojekte für den Gazastreifen und das Westjordanland erörtert. Zu den Schwerpunkten zählen der Hafen in Gaza, die Sanierung von Straßen und des Energieverteilungsnetzes im Westjordanland, ein effizienter Wohnungsbau, die Errichtung von Industriebetrieben sowie die Abwasserbeseitigung. Entsprechend dem von der Weltbank veröffentlichten „Emergency Assistance Program for the Occupied Territories“²⁵ wurden dem Westjordanland und Gazastreifen bis 1996 Hilfslieferungen im Umfang von 1,2 Milliarden US-Dollar versprochen. Nach den anfänglich übersteigerten Erwartungen von einem schnellen wirtschaftlichen Aufschwung in den palästinensischen Gebieten und der gesamten Region ließen das Interesse der internationalen Wirtschaftsgemeinschaft sowie deren Investitionsbereitschaft merklich nach. Die an sich nur zugesagten, aber nicht vertraglich abgesicherten Gelder wurden nur sehr zögernd freigegeben. Von den seit Unterzeichnung der DOP 1993 versprochenen Hilfszahlungen von insgesamt 3,4 Milliarden US-Dollar sind bis Juni 1997 nur 1,5 Milliarden US-Dollar transferiert worden²⁶. Abgesehen von den Schwierigkeiten, hervorgerufen durch israelische Behörden und deren Verordnungen, wird der Transfer der Mittel durch von den Geberländern bemängelte ungenügende Transparenz und Effizienz der palästinensischen Verwaltung, innerpalästinensische Differenzen und Kompetenzrängeleien der verschiedenen Administrativeinrichtungen sowie durch Unstim-

migkeiten zwischen Geberländern, Investoren und palästinensischen Behörden behindert²⁷.

Den vorstaatlichen Institutionen kommt in dieser Übergangsphase eine überragende Rolle bei der Allokation der Mehrheit der externen Quellen zu. Die PNA ist momentan größter Arbeitgeber und hat ihren Apparat nicht zuletzt auch durch ein Klientensystem zusätzlich aufgebläht. So wird der größte Teil der laufenden Ausgaben des PNA-Budgets (Gesamtbudget 1997: 1,71 Milliarden US-Dollar²⁸) für Lohnzahlungen eingesetzt. Weiterhin waren Hilfgelder über nicht offengelegte Kanäle der Behörde auf Spezialkonten umgeleitet worden. Nach in- und ausländischer Kritik soll eine von Arafat berufene Kommission im Juni 1997 einen umfangreichen Bericht erstellt haben, in dem die Verschwendung von 326 Millionen US-Dollar öffentlicher Gelder im vergangenen Jahr und die Beteiligung von fünf Ministern untersucht worden sein sollen²⁹.

Die palästinensischen politischen Strukturen beruhen weiterhin auf dem System der Rentenzahlungen, nur die Herkunftsquelle hat sich verlagert – von den arabischen Ländern zu den Industrieländern. Um neue Quellen zu aquirieren bzw. die gegenwärtigen Überweisungen weiterhin zu erhalten, bestimmt das Primat der Außenpolitik die Regierungsgewalt von Arafat. Mittels der ihm über den öffentlichen Sektor zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen hat er gleichzeitig das innenpolitische Gleichgewicht aufrechtzuerhalten und seine Position als ausschließlichen Garanten für relative Stabilität angesichts zunehmender Explosivität in den Territorien abzusichern. Innerhalb dieser Konstellationen dürfte es kaum aussichtsreich sein, von einer wesentlichen Reduzierung der Ausgaben für den öffentlichen Sektor in absehbarer Zeit auszugehen.

Nach Einschätzung des International Monetary Fund (IMF) muß die PNA dennoch stärkeres Gewicht auf eine effektivere Umsetzung des öffentlichen Investitionsprogramms und strafferes Management der Ausgaben sowie der Einnahmen legen³⁰, denn hier liegt einer der potentiellen Vorteile der palästinensischen Wirtschaft: Arabische Staaten stehen vor der Aufgabe, mittels Strukturprogrammen ihre relativ unproduktiven staatlichen Sektoren zu privatisieren. Das trifft für die Palästinenser nicht zu, sie sind nicht mit diesen strukturellen Bürden belastet. Dadurch verfügen

24 Saudi-Arabien sagte mit 100 Millionen US-Dollar den höchsten Betrag innerhalb der arabischen Länder zu. Vgl. Middle East Economic Digest vom 15. April 1994. Zur nicht unerheblichen finanziellen Hilfe der EU und Deutschlands vgl. Ludwig Watzal, Geld und Teilautonomie im Nahen Osten, in: Die Neue Ordnung, 49 (1995) 6, S. 468–473.

25 The World Bank, Emergency Assistance Program for the Occupied Territories, Washington, D. C. 1994.

26 Vgl. Middle East Economic Digest vom 13. Juni 1997.

27 Ausführlich zu den internationalen Investitionen siehe den Beitrag von Kai Hafez (Anm. 22).

28 Vgl. Middle East Economic Digest vom 13. Juni 1997.

29 Vgl. Middle East Economic Digest vom 6. Juni 1997.

30 Vgl. IMF Survey, West Bank and Gaza Strip Need to Attract Private Investment, 7. April 1997, S. 111 f.

sie aber auch nicht über ein Reservoir an Einrichtungen, aus deren Verkauf sie zusätzliche Mittel für den Haushalt der PNA erzielen könnten. Die Geberländer und internationale Organisationen, wie der IMF, zielen darauf, daß der öffentliche Sektor nicht erst zu einer die Volkswirtschaft dominierenden Struktur heranreift.

Politisch instabile Rahmenbedingungen bewirken, daß das ausländische Privatkapital sich weiterhin zögerlich verhält, es aber die Ausgangssituation sowie die wirtschaftspolitischen Konstellationen gründlich analysiert. Bevorzugtes Interesse richtet es auf große und langfristig angelegte Projekte wie die Industrieparks. Zahlreiche Vorhaben in den unterschiedlichen Bereichen sind durch internationale Hilfslieferungen der Geberländer und mit privatem Kapital begonnen worden oder befinden sich in der Phase der Untersuchung: Um die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen und privaten Investoren vor allem aus dem Ausland einen Anreiz zur Kapitalanlage zu bieten, muß primär die Infrastruktur aufgebaut werden. Die von internationalen Institutionen finanzierten Maßnahmen zeigen erste Ergebnisse. Zur Förderung des Privatsektors, der die Basis der palästinensischen Volkswirtschaft verkörpern soll, erfahren kleine und mittlere Unternehmer Unterstützung durch Förderprogramme vor allem der EU und Hilfsmaßnahmen der UNRWA. Es bereitet aber sichtlich Schwierigkeiten, diese Projekte verschiedener Träger im öffentlichen Sektor und die Investitionen der Privatwirtschaft aufeinander abgestimmt in einem bis heute fehlenden maßgebenden Wirtschaftsstruktur- und Entwicklungsplan der Palästinenser für die beiden Gebiete Gazastreifen und Westjordanland zu koordinieren und zu regulieren.

4. Förderung des Privatsektors

Als Motor der marktwirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaft soll das in- und ausländische Privatkapital wirken. Mangelwirtschaft und Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage beförderten insbesondere im Gazastreifen die Herausbildung von monopolistischen Strukturen, die von Mitgliedern der PNA kontrolliert werden³¹. Die „totale Kontrolle“ des Imports einiger grundlegender Waren – wie verschiedener Lebensmittel, Tabak, Baumaterialien und Erdölraffinate – verhindern die Wirkung von Wettbewerbsmechanismen und führen zu Preissteigerungen für diese Produkte³². Die geschätzten jährlichen Gewinne

31 Vgl. Sara Roy, *Economic Deterioration in the Gaza Strip*, in: *Middle East Report*, (Juli–September 1996), S. 38; *Israelische Tageszeitung ha-Arez*, Beilage vom 4. April 1997, S. 17–27.

32 Vgl. *Financial Times* vom 3./4. Mai 1997; *Handelsblatt* vom 4. April 1997.

aus diesen Geschäften sollen zwischen 100 und 400 Millionen US-Dollar betragen und angeblich für Ausgaben des aufgeblähten Sicherheitsapparates der von Jasir Arafat zentralistisch gelenkten PNA verwendet werden³³. Neben der unsicheren politischen und ökonomischen Lage trägt diese monopolistische Kontrolle dazu bei, daß das in- und ausländische Privatkapital sich mit Investitionen zurückhält. Selbst das palästinensische Privatkapital der beiden Territorien suchte nach den Jahren der Intifada lukrativere Anlagesphären. Die Bruttoinlandinvestitionen sanken von 1993 bis 1996 um ein Viertel und sind auf den drastischen Rückgang der privaten Investitionen zurückzuführen. Reziprok zum Rückzug des privaten Unternehmertums wurde die öffentliche Hand als Investor stärker aktiv, insbesondere für die Erfordernisse der PNA³⁴.

Bis heute hält sich das Privatkapital vorsichtig zurück. Bisherige Investitionen werden überwiegend durch die über den öffentlichen Sektor einfließenden internationalen Hilfsgelder realisiert. Das bestehende Rechtssystem – ein Konglomerat von Bestimmungen der israelischen Besatzung, der britischen Mandatsmacht, Ägyptens bzw. Jordaniens –, Bestimmungen der palästinensischen Behörden und rechtsfreie Räume erfordern mehr als eine patriotische Gesinnung, um in den kleinen Territorien mit einer begrenzten und relativ niedrigen Kaufkraft und ohne begründete Aussicht darauf, in absehbarer Zeit eine regionale Ausdehnung der Wirtschaftsbeziehungen zu erreichen, zu investieren. Im benachbarten Israel bieten sich dagegen weitaus lukrativere Anlagemöglichkeiten.

Palästinenser in der Diaspora sind grundsätzlich an Investitionen im Westjordanland und Gazastreifen interessiert, vor allem an langfristigen Großprojekten, bleiben aber weiterhin reserviert und warten ab. Von September 1993 bis Ende 1996 sollen sie lediglich etwa 300 Millionen US-Dollar in den palästinensischen Gebieten investiert haben³⁵. Zur Reduzierung des Risikos wählen sie eher den Weg über Investitionsfirmen. Die wichtigste ist die im Oktober 1993 von 140 in- und ausländischen Geschäftsleuten gegründete *Palestinian Development and Investment Corporation* (PADICO). Am Kapital von PADICO sind 700 Geschäftsleute beteiligt, die auf langfristige Projekte abzielen. Mit 200 Millionen US-Dollar Aktienkapital ist sie die größte Firma, die an der im Februar 1997 in Nablus eröffneten Palästinensischen Wertpapierbörse (*Palestinian Security Exchange* – PSE) gehandelt wird.

33 Vgl. S. Roy (Anm. 31), S. 38.

34 Vgl. Office of the Special Coordinator in the Occupied Territories (Anm. 19), S. 18.

35 Vgl. *Jordan Times* vom 21. Dezember 1996.

Die bisher registrierten palästinensischen Firmen entfallen vor allem auf die Bereiche Pharmazeutika, Baumaterialien, Textilien, Banken und Versicherungen. Zielgruppe sind vor allem arabische Geschäftsleute aus den Golfstaaten. Durch die private Börse wurde eine Institution geschaffen, um potentielle Investoren für den Wirtschaftsaufbau zu interessieren und erweiterte Anlagemöglichkeiten zu schaffen, können Unternehmer sich doch hier konkret über den Kapitalmarkt im Westjordanland und Gazastreifen informieren. PADICO ist auch hier wieder stärkster Eigentümer. So verfügt die Gesellschaft über 65 Prozent der Aktien der PSE; 20 Prozent hält die von der PLO gegründete Firma SAMED³⁶.

Bevorzugter Anlagebereich von insbesondere arabischen Geschäftsleuten waren bisher die Banken, ist das Geschäftsrisiko hier doch geringer als im produzierenden Bereich. Während der Besatzungszeit durfte nur eine palästinensische Bank im Westjordanland und Gazastreifen operieren, doch nach Beginn des Friedensprozesses brach ein wahrer Bankenboom aus. Inzwischen fungieren 17 Bankinstitutionen mit 57 Zweigstellen im Westjordanland und Gazastreifen. Neben den lediglich fünf rein palästinensischen Banken sind hier zwölf ausländische tätig, davon nur zwei nichtarabische³⁷.

Neben zukunftssträchtigen Projekten des Privatkapitals wie im Tourismus entstehen weitere Investitionsmöglichkeiten in der bisher unterrepräsentierten Industrie. Ansätze für eine neue Form der Wirtschaftskooperation zeichnen sich ab: Für die Zukunft ist die Einrichtung von Industriegebieten, sogenannten Industrieparks, im Westjordanland und Gazastreifen unter Teilnahme von israelischem, palästinensischem und internationalem Kapital vorgesehen. Durch diese Projekte sollen Betriebe verschiedener Industriezweige – auch der Hochtechnologie und des Dienstleistungswesens – weitgehende Präferenzen genießen und langfristig lukrative Anlagemöglichkeiten darstellen. Arabische Geschäftsleute und Palästinenser im Ausland haben bereits ihr besonderes Interesse an Investitionen auf diesem Gebiet erklärt. Der erste Industriepark, dem voraussichtlich weitere acht folgen werden, entsteht bei Karni unmittelbar am Grenzpunkt Eres des Gazastreifens. Der Startschuß für die Bauarbeiten wurde am 15. November 1996 gegeben. Perspektivisch sollen bei Karni 17 000 Menschen direkt beschäftigt werden und weitere

35 000 in Betrieben, die mit der Produktion im Industriepark in Verbindung stehen³⁸. PADICO wurde mit der Einrichtung der insgesamt 50 Hektar großen Zone beauftragt und will etwa 30 Millionen US-Dollar investieren. Finanzielle Unterstützung für die Infrastrukturarbeiten erhalten die Palästinenser von der Weltbank und den Geberländern, explizit von den USA (USAID). US-Amerikaner palästinensischer Herkunft betrachten dies als einen Weg, um die amerikanisch-palästinensische Wirtschaftskooperation zu intensivieren. Sie plädieren dafür, in Karni neben palästinensischen Betrieben israelische und amerikanische Textilunternehmen und vorrangig Leichtindustrie anzusiedeln. PADICO plant eine umfassendere Länder- und Zweigstruktur, zumal wenn Israel die Funktionsfähigkeit der Zone garantiert hat. Das würde bedeuten, die Abriegelungsmaßnahmen würden hier nicht zur Anwendung kommen; damit könnte ein freier Waren- und Personenverkehr in und aus dem Gazastreifen möglich werden.

Internationale Märkte haben die Importbedingungen für Erzeugnisse aus den selbstverwalteten Gebieten verbessert. Wie seit 1985 Israel, können nach dem Abschluß eines Free Trade Act im Herbst 1996 nun auch die Palästinenser ihre Waren zollfrei in die USA einführen. Die EU gewährt den Palästinensern mit dem im Februar 1997 unterzeichneten Freihandelsabkommen gleichfalls Zollfreiheit. Die tatsächliche Nutzung dieser Präferenzen hängt zu einem beträchtlichen Teil von Israel ab, verläuft der Warenverkehr doch über israelische Häfen, gegenwärtig über Aschdod, und unterliegt israelischen Sicherheitsbestimmungen. Unter regulierten politischen Bedingungen wäre es für die palästinensische Ökonomie wohl wirtschaftlich rentabler, angesichts der territorialen Nähe die Hafenstruktur Israels zu nutzen. Jedoch verschärfte der weiterhin bestehende politische Konflikt die wirtschaftliche Situation, und Bestimmungen des PER erwiesen sich erneut als Hemmnis für die Entwicklung. Damit treten Projekte eines palästinensischen Seefrachthafens im Gazastreifen und eines eigenen Flughafens erneut stärker in den Vordergrund, um zumindest die materielle Basis für eine eigenverantwortliche Abwicklung des Außenhandels zu verbessern.

Meldungen zufolge haben zwischen 100 und 200 ausländische Unternehmen ihr Interesse an den neuen Industriestandorten bekundet. Zur Konsolidierung ihrer Präsenz in der Region zeigt die deutsche Wirtschaft sich an zwei weiteren geplanten Industrieparks in Jenin und in Nablus im Westjordanland interessiert und wird durch die deutsche

³⁶ Vgl. Middle East Economic Digest vom 9. Mai 1997.

³⁷ Vgl. Der Delegierte der Deutschen Wirtschaft in den palästinensischen Gebieten (Hrsg.), Leitfaden für Geschäftsreisende in den palästinensischen Gebieten, Ramallah, März 1997.

³⁸ Vgl. Middle East Economic Digest vom 29. November 1996.

Entwicklungspolitik unterstützt. In Jenin im Norden des Westjordanlandes, unweit der geplanten Bahn- und Straßenverbindung Haifa–Amman–Bagdad, sollen vorrangig israelische Firmen und (palästinensische) Subcontractor mit niedrigem Technologiepotential (Low Tech) angesiedelt werden, deren Produkte für einen Absatz auf dem regionalen Markt konzipiert sind; Nablus ist als Standort vor allem der Textil- und Lederindustrie vorgesehen³⁹.

Mittels dieser „Inseln der Entwicklung“ entstehen punktuell leistungsfähige Wirtschaftszentren mit international konkurrenzfähigem Produktionspotential, jedoch wird ein Prozeß, der auf der Wirksamkeit endogener Faktoren beruht und auf die Herausbildung diversifizierter, miteinander verbundener Volkswirtschaftsstrukturen in den palästinensischen Gebieten gerichtet ist, nur begrenzt wirksam und durch vorwiegend exogene Faktoren, vor allem umfangreiche ausländische Investitionen, von Anfang an weitgehend determiniert. Zahlreiche originäre kleine und mittlere Unternehmen befürchten, daß sie mit den größeren und effektiver produzierenden Betrieben in den „geschützten“ Zentren nicht konkurrieren können und erneut geschädigt werden. Aufgrund ihres geringen Kapitaleinsatzes sind sie nur bedingt in der Lage, vorstaatliche Zuschüsse zu nutzen, mit denen die palästinensische Verwaltung Investoren im Rahmen eines Ende April 1995 von der PNA ratifizierten Investitionsgesetzes (Palestinian Investment Law) zu fördern beabsichtigt⁴⁰. Die Bestimmungen lassen Annäherungen an das israelische Investitionsfördergesetz erkennen. Dem Privatkapital wird unbedingter Schutz und Förderung garantiert. Schwerpunkte des Palestinian Investment Law sind u. a. der Schutz der Investitionen vor Nationalisierung, Konfiszierung bzw. Enteignung, die Gleichstellung von ausländischen und inländischen sowie im Ausland lebenden palästinensischen Investoren und das Recht von „foreign, Arab and expatriate Palestinian investors“ auf Rücktransfer ihres Kapitals ins Ausland.

Durch das erwähnte Modell der Industrieparks – letztendlich von der Weltbank, Israel und der PNA getragen – erhalten Unternehmen aus Israel die Möglichkeit, die Höhe ihrer Produktionskosten zu reduzieren. Dies resultiert aus verschiedenen Faktoren, wie einer niedrigeren Steuerbelastung als in Israel, der weiteren Nutzung eines wesentlichen komparativen Kostenvorteils der palästinensischen

Wirtschaft – der vergleichsweise niedrigeren Lohnkosten – sowie aus dem Partizipieren an den Förderrichtlinien der PNA. Bei der Zustimmung zu diesem Modell betonten Vertreter Israels wiederholt den Aspekt der Stabilisierung der inneren Sicherheit Israels. Durch die Auslagerung von Produktionsstätten benötigt die Wirtschaft Israels eine sinkende Anzahl von palästinensischen Gastarbeitern auf israelischem Territorium. Demzufolge erhält auch nur eine begrenzte Zahl von Palästinensern eine Arbeitserlaubnis ausgestellt. Die von den ehemaligen Ministerpräsidenten Jizchak Rabin und Schimon Peres vertretene Option der „separation between Israel and this [Palestinian] entity“⁴¹ würde damit in einem der markantesten Bereiche innerhalb der israelisch-palästinensischen Beziehungen befördert.

IV. Restrukturierung der palästinensischen Außenbeziehungen

Um sich von dem bisher dominierenden Einfluß Israels auf die palästinensische Wirtschaft allmählich zu lösen und das permanente Defizit im Außenhandel mit Israel zu reduzieren, orientieren sich die PNA und der Privatsektor darauf, ihre Wirtschaftsbeziehungen zu den arabischen Ländern, insbesondere zu den Nachbarstaaten Ägypten und Jordanien, zu erweitern. Neben Handels- und Verkehrsabkommen konzentriert sich die Kooperation schwerpunktmäßig auf das expandierende Bank- und Finanzwesen. Die Palästinenser verfügen hierbei lediglich über eine Administration – die PNA –, aber nicht über eine eigene Währung oder Zentralbank. Laut PER und in Übereinstimmung mit jordanisch-palästinensischen und israelisch-jordanischen Vereinbarungen liegt die Verantwortung in diesem Bereich bei der Central Bank of Jordan und der israelischen Zentralbank Bank of Israel. Jordanien dominiert in jenem für die zukünftige Entwicklung des Privatsektors grundlegend wichtigen Bereich: Nur drei der zehn Banken, die im Mai 1995 41 Zweigstellen im Westjordanland und im Gazastreifen eröffnet hatten, galten als palästinensische, die anderen als jordanische Banken. Zu dieser Zeit lagen 78 Prozent der Depositen im Westjordanland in Jordanischen Dinaren vor. Dies verdeutlicht die engen wirtschaftlichen Verbindungen zwischen dem Westjordanland und Jordanien⁴². Auch unter politisch stabilisierten Bedingungen werden diese Beziehungen weiterexistieren und an Wirkungs-

39 Vgl. Handelsblatt vom 7. November 1996.

40 Vgl. zu den Förderrichtlinien Middle East Economic Digest vom 18. August 1996, S. 12. Für die Industriezonen wird gegenwärtig eine gesonderte Rechtsgrundlage (Palestinian Industrial & Free Zones Law) erarbeitet.

41 Vgl. Jerusalem Post vom 24. September 1995.

42 Vgl. Middle East Economic Digest vom 18. August 1995.

raum gewinnen, ebenso wie die ersten Kooperationsvereinbarungen von Niederlassungen ägyptischer und jordanischer Banken mit Vertretern der größten israelischen Bank (Bank Ha-Poalim). Wie in anderen kapitalistischen Volkswirtschaften nutzen die Banken ihre Signifikanz im Entwicklungsprozeß und haben – trotz fehlendem palästinensischen Bankgesetz und ihrer vorsichtigen Zurückhaltung im Kreditgeschäft – bereits Wege gefunden, um selbst Investitionen zu tätigen. So zeichnete die Cairo Amman Bank Anteile in zwölf Unternehmen und deren Tochtergesellschaften, einschließlich der PADICO.

Im israelisch-palästinensischen Wirtschaftsprotokoll haben beide Seiten vereinbart, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen der palästinensischen Gebiete zu Ägypten, Jordanien und den anderen arabischen Staaten zu intensivieren; dazu wurden spezielle Listen mit einer detaillierten Aufzählung der in Frage kommenden Waren verfaßt. Israel hatte im PER dem Export palästinensischer Waren (außer den Vorschriften für Ausfuhren in das israelische Territorium) zugestimmt, aber behielt sich durch zahlreiche Reglementierungen das Monopol auf den Export in die palästinensisch verwalteten Gebiete vor. Die palästinensische Wirtschaft hat intensiver als bisher Beziehungen zu Märkten außerhalb Israels aufzubauen und dafür konkurrenzfähige Produkte zu entwickeln versucht. Ansätze eines Handelsaustausches der Palästinenser mit Jordanien und Ägypten entstehen. In dem am 19. April 1995 abgeschlossenen Handelsprotokoll genehmigte Ägypten der PNA, ägyptische Häfen, Straßen und Flughäfen zu nutzen, um palästinensische Waren weltweit zu vertreiben. Der Handel zwischen der PNA und Ägypten soll durch erleichterte Grenzbestimmungen und Transit-Freizonen entwickelt werden. Im Mai 1995 stimmte Israel schließlich zu, täglich bis zu 15 LKW-Ladungen an der Grenze zu Ägypten abzufertigen. Auf der Basis eines Handelsprotokolls zwischen der PNA und Jordanien vom 4. Mai 1995 bezogen die palästinensischen Gebiete Zementlieferungen von Jordanien. Durch diese kostengünstigeren Importe konnte das israelische Monopol in der Zementlieferung für die palästinensischen Gebiete, welche aufgrund der Baukonjunktur von zentraler wirtschaftspolitischer Bedeutung ist, durchbrochen werden. Jordanien und die PNA einigten sich ebenfalls auf einen beidseitigen freien Verkehr von Personen und Fahrzeugen. Jordanische Kommentatoren bewerteten im Januar 1997 bereits als Erfolg, daß der jordanisch-palästinensische Handelsaustausch im Jahre 1996 gegenüber 1995 leicht angestiegen ist.

Diese Fakten erscheinen in einer entwickelten, diversifizierten Volkswirtschaftsstruktur von mar-

ginalem Wert. Aber den palästinensischen Gebieten gelingt es mit der Umsetzung der bilateralen Verträge, die minimale Struktur ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu erweitern. Während der Übergangsperiode kontrolliert Israel die internationalen Grenzen der palästinensischen Gebiete und damit auch die Abfertigung des grenzüberschreitenden Warenaustausches. Zudem verläuft der größte Teil des nicht mit Israel getätigten Außenhandels der Palästinenser über israelisches Territorium und unterliegt dessen Reglementierung. Werden diese Transferwege längere Zeit unterbrochen, schlagen sich die Auswirkungen negativ nieder.

Neben Hemmnissen von israelischer und von palästinensischer Seite lassen interne politische und ökonomische Probleme der arabischen Volkswirtschaften mittelfristig kaum einen intensiven palästinensisch-arabischen Handel erwarten. Wie bereits in den vorangegangenen Jahren schützen die arabischen Länder auch weiterhin ihre Erzeugnisse vor preiswerteren Produkten aus dem Ausland. Zudem wurde zwar mehrfach die arabische Solidarität mit den Palästinensern betont, aber die Anwendung der Boykottbestimmungen speziell auf Produkte aus den selbstverwalteten Gebieten nicht konkretisiert. Palästinenser klagten bereits über die hohen Zölle Jordaniens und über Schwierigkeiten, ihre Produkte auf diesem Markt trotzdem zu konkurrenzfähigen Preisen abzusetzen. Unzureichende materielle Voraussetzungen (Infrastruktur, Produktion) und erst neu zu implementierende, erweiterte Handelsbeziehungen führen schließlich dazu, daß die palästinensische Wirtschaft vorerst weiterhin primär auf Israel ausgerichtet und damit auch von diesen Beziehungen abhängig bleiben wird. Im Zuge der Entwicklung der palästinensischen Volkswirtschaft könnte der Handelsaustausch mit Israel palästinensischen Geschäftsleuten zudem ermöglichen, mittels Kooperations- und anderen Vereinbarungen mit israelischen Firmen Zugang zu neuen internationalen Märkten zu erlangen. Im Gegenzug erwarten israelische Unternehmen, über das Westjordanland und den Gazastreifen sowie über Jordanien und Ägypten perspektivisch sowohl durch eigene Firmen als auch mittels palästinensischer Exporteure einen erweiterten Zugang zum Absatz- und Rohstoffmarkt der arabischen Staaten bis in die Länder Mittelasiens zu erlangen.

V. Fazit und Ausblick

Vier Jahre nach Unterzeichnung der DOP zeigen politische und wirtschaftliche Schwierigkeiten

sowie neue Konflikte und gewaltsame Auseinandersetzungen bei der Umsetzung der Abkommen, daß die Verwirklichung der palästinensisch-israelischen Vereinbarungen komplizierter und längerfristiger als erwartet vorstatten gehen wird. Die Wirtschaft im Westjordanland und Gazastreifen weist hohe Verluste durch die länger andauernden Absperrmaßnahmen des israelischen Militärs auf und u. a. dadurch ein seit 1992 insgesamt gesunkenes BSP. Für die Mehrheit der Bevölkerung kam es somit bisher nicht zu einer subjektiv nachvollziehbaren Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Dennoch ist ein Prozeß initiiert worden, der Anzeichen für den Aufbau einer palästinensischen Volkswirtschaft aufweist. Das äußert sich in der ersten Phase der palästinensischen Selbstverwaltung vornehmlich in der Gründung von politisch-administrativen Institutionen des öffentlichen und des privaten Sektors der Palästinenser, wengleich die personelle Ausdehnung des öffentlichen Sektors unter privatwirtschaftlichen Aspekten bereits einen Widerspruch in sich trägt.

Die asymmetrische Interdependenz der palästinensischen und der israelischen Wirtschaft wird auch weiterhin zu den Grundlinien der palästinensischen Volkswirtschaft zählen. Es erfolgt eine Modifizierung, indem der Schwerpunkt der ökonomischen Tätigkeit innerhalb dieser Abhängigkeit zunehmend in die palästinensischen Gebiete verlagert wird. Letztendlich wird dadurch das ökonomische Potential der Palästinenser erweitert, so daß sich Wachstum auch in einem Impuls für die Entwicklung⁴³ insgesamt niederschlagen könnte.

Neben strukturellen Problemen weisen das Westjordanland und der Gazastreifen auch Standortvorteile auf, die im Prozeß der Entwicklung einer

43 Nuschler und Nohlen haben mit den Elementen Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit das „magische Fünfeck von Entwicklung“ formuliert. Vgl. Dieter Nohlen/Franz Nuschler, Was heißt Entwicklung?, in: dies. (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Opladen, S. 65.

palästinensischen Volkswirtschaft bisher nur unzureichend zur Wirkung gekommen sind. Unternehmen und Arbeitskräfte der palästinensischen Gebiete hatten sich seit 1967 nicht primär an der wirtschaftlichen Situation und Entwicklung in den arabischen Staaten zu orientieren, sondern an Israel. Dadurch wurden sie von modernen Technologien und effizienteren Managementmethoden beeinflusst. Gleichzeitig kristallisierte sich jedoch ein Lohnniveau heraus, das über dem in den benachbarten arabischen Ländern liegt. Mit der Beendigung des arabischen Boykotts gegenüber Israel bieten sich israelischen, aber auch palästinensischen Unternehmern im Westjordanland und Gazastreifen größere Möglichkeiten, Betriebe in die Nachbarländer zu verlagern und das niedrigere Kostenniveau sowie die Möglichkeiten im Rahmen der Privatisierungsprogramme dieser Länder zu nutzen.

Der Wiederaufbau und die Neustrukturierung der palästinensischen Volkswirtschaft zeigen erste Ansätze, jedoch bleibt die Abhängigkeit von äußeren Investitionen und von der israelischen Volkswirtschaft weiterhin erhalten. Zukünftige Modelle gehen von Freihandelszonen bis zu gemeinsamen Wirtschaftsgebieten im palästinensisch-israelisch-jordanischen Kontext aus⁴⁴. Erste Schritte wurden durch abgestimmte Vorschriften in den palästinensisch-israelischen, palästinensisch-jordanischen bzw. israelisch-jordanischen Handels- und Wirtschaftsvereinbarungen unternommen. Eine Umsetzung dieser Verträge ist letztendlich wieder abhängig vom Fortgang der Friedensverhandlungen in Nahost⁴⁵.

44 Vgl. Towards Free Trade in the Middle East: The Triad and Beyond. A Report by a Team of Israeli, Jordanian and Palestinian Experts, Harvard University, Cambridge/Mass., Juni 1995; Hisham Awartani/Ephraim Kleiman, Economic Interactions among Participants in the Middle East Peace Process, in: The Middle East Journal, 51 (1997) 2, S. 215–229; Nachrichten für Außenhandel vom 23. Oktober 1996.

45 Zu einer umfassenden Analyse des Friedensprozesses vgl. Sabine Hofmann/Ferhad Ibrahim (Hrsg.), Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996.

Peter Pawelka: Staat, Bürgertum und Rente im arabischen Vorderen Orient

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/97, S. 3–11

Der Beitrag behandelt die soziopolitischen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Entwicklung in der Arabischen Welt, vor allem das Verhältnis von Staatsklasse und Bürgertum. Konkret geht es um das Schicksal der Staatsklasse im Zeichen abnehmender internationaler Renten, wirtschaftlicher Liberalisierung und Strukturanpassung.

Zunächst erfolgt eine Charakterisierung der Entwicklungsstufen, die die politische Ökonomie dieses Jahrhunderts im Nahen Osten geprägt haben. Gefragt wird nach den sozialen Trägern der einzelnen Entwicklungsschübe, der Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß, den ökonomischen Schwerpunkten des Wandels und den Gründen für das Scheitern der Entwicklungsprojekte. Unterschieden wird eine bürgerlich-liberale, eine bürokratisch-sozialrevolutionäre, eine bürokratisch-rentenökonomische und eine erneut bürgerlich-liberale Entwicklung. Im Mittelpunkt des Interesses stehen nicht die Rentenökonomien der Ölstaaten, sondern die strukturell komplexeren Systeme der Semi-Rentiers wie Ägypten und Syrien.

Es folgt eine Interpretation der aktuellen Entwicklungstrends. Am Beispiel Ägyptens wird der Einstieg in eine bürgerlich-liberale Entwicklung prognostiziert. Es stellt sich dabei die Frage, wieso die Staatsklasse eine Strukturanpassung betreibt, die ihr die wichtigsten Grundlagen ihrer Herrschaft entzieht: Renten und Patronagemacht. Die Antwort ist, daß Staatsklasse und Bürgertum eine gemeinsame Herrschaft zu etablieren scheinen, in deren Kontext die Staatsklasse verschiedene Funktionen wahrnimmt: Schutz des bürgerlichen Entwicklungsprojekts, Vermittlung zwischen den Fraktionen des Bürgertums und Abstützung der bürgerlich-liberalen Entwicklung durch Renten.

Volker Nienhaus: Euro-Mediterraner Freihandel: Motor der wirtschaftlichen Entwicklung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/97, S. 12–18

Der ökonomische Kern der von der EU angestrebten Europa-Mittelmeer-Partnerschaft ist die Schaffung einer Freihandelszone Europa-Mittelmeer (FEM) bis zum Jahr 2010, die durch Finanzhilfen und Kredite der Europäischen Investitionsbank an die südlichen und östlichen Mittelmeerländer flankiert wird. Von der FEM erwartet die Europäische Kommission vor allem eine Ausweitung des Handels und verstärkte europäische Investitionen in den Mittelmeerländern. Der Beitrag zeigt, daß diese optimistischen Erwartungen erstens einseitig sind und zweitens von Bedingungen abhängen, deren Erfüllung durchaus fraglich ist. Da die Mittelmeerländer schon heute einen zollfreien Zugang zum EU-Markt für Industriegüter haben, bringt die FEM nur einen Zollabbau für Exporte der EU in die Mittelmeerländer und damit dort Einnahmeverluste. In dem dadurch entstehenden Wettbewerb werden Produzenten in den Mittelmeerländern durch europäische Konkurrenten verdrängt, und der Anreiz für Europäer, in Mittelmeerländern mit großen Binnenmärkten zu investieren, wird sich mit dem Wegfall der Protektion verringern. Positiv könnte sich die Verbilligung von Importen auswirken, weil dadurch Industrien, die mit importierten Inputs arbeiten, an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Es ist aber fraglich, ob die Mittelmeerländer in nennenswertem Umfang über solche Exportindustrien verfügen bzw. attraktiv genug sind, um im weltweiten Standortwettbewerb Investoren für deren Aufbau zu gewinnen.

Ferhad Ibrahim: Ägyptens regionalpolitische und wirtschaftliche Orientierung seit dem Beginn des Friedensprozesses

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/97, S. 19–27

Der Friedensprozeß und die Pläne für neue regionale wirtschaftliche Strukturen im Nahen Osten führten zu einer Neuorientierung der ägyptischen Regionalpolitik und Forcierung der Wirtschaftsreformen. Eine aktive Außenpolitik und eine Liberalisierung der Wirtschaftsstrukturen sollten Ägypten zur Bewältigung der neuen Herausforderungen wappnen. Hierzu gehören ein angemessener Platz im neuen regionalen System und eine maßgebliche Beteiligung an der neuen regionalen ökonomischen Arbeitsteilung. Zur Unterstreichung seines Anspruchs als eine regionale Großmacht versuchte Ägypten – in Konkurrenz zu Israel – sich zum Wortführer der arabischen Interessen zu machen. Wegen seines beschränkten Handlungsrahmens gelang es Ägypten jedoch nicht, seine regionalpolitischen Ziele durchzusetzen: zum einen, weil die Wiederbelebung einer arabischen Regionalordnung als notwendiges Umfeld und Handlungsraum für die ägyptischen Ambitionen angesichts der Spaltung der arabischen Welt scheiterte; zum anderen, weil Ägypten trotz der spürbaren wirtschaftlichen Fortschritte derzeit nicht in der Lage ist, die führende Wirtschaftsmacht in der Region zu sein.

Sabine Hofmann: Wirtschaftsentwicklung im Westjordanland und Gazastreifen zwischen politischem Imperativ und wirtschaftlicher Realität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/97, S. 28–38

Im Zuge des Verhandlungsprozesses, der mit der Madrider Konferenz vom Herbst 1991 zur Regelung des bereits seit Jahrzehnten andauernden Konfliktes im Nahen Osten aufgenommen worden ist, zeichnet sich eine Zunahme der israelisch-arabischen Kontakte ab. Zentrales Problemfeld der Konfliktregelung bleibt dennoch die „Palästinafrage“ und damit das seit Jahrzehnten virulente, die Regionalentwicklung in Nahost weitgehend determinierende israelisch-palästinensische Verhältnis.

Der Beitrag befaßt sich mit den wirtschaftlichen Aspekten der Friedensverhandlungen und den Auswirkungen auf die Entwicklung in den palästinensischen Gebieten. Ausgehend vom Primat der Politik wird die Integration von Westjordanland und Gazastreifen in die Ökonomie Israels als wesentliche Rahmenbedingung für die Wirtschaft der Palästinenser aufgezeigt. Die Bilanz des Wirtschaftsaufbaus seit 1993 enthält neben binnenökonomischen Indikatoren zugleich eine Betrachtung der Außenbeziehungen. Abschließend wird die Perspektive der palästinensischen Wirtschaft im Nahen Osten betrachtet.