



Dr. Nicolás M. Depetris Chauvin ist Assistenzprofessor für Öffentliche Ordnung/Wirtschaftspolitik an der Dubai School of Government sowie Forschungsstipendiat des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Oxford.

AUFSTIEG AM GOLF – SAUDI-ARABIEN ALS GLOBAL PLAYER

Nicolás M. Depetris Chauvin

Bis vor zwei Jahrzehnten war Ägypten der wichtigste Akteur der arabischen Welt auf globaler Ebene. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Verlagerung der Prioritäten von der Geopolitik zur Geoökonomie verlor Ägypten als führende Nation der MENA-Region (Nahe Osten/Nordafrika) immer mehr an Bedeutung. Ein deutliches Beispiel hierfür waren die erfolglosen Bemühungen der ägyptischen Diplomatie um die Teilnahme am G-20-Treffen in London im April 2009, wo die Reaktionen der Politik auf die globale Finanzkrise erörtert wurden. Auf der anderen Seite haben die wirtschaftliche Stärke und der Einfluss Saudi-Arabiens auf dem Weltmarkt in den letzten Jahrzehnten exponentiell zugenommen. Die saudische Volkswirtschaft ist die größte im gesamten Nahen Osten und wurde von der Internationale Finanz-Corporation (IFC) in der letzten Ausgabe ihres Jahresberichts „Doing Business“ auf Platz 13 der Länder mit dem größten Wirtschaftspotenzial weltweit eingestuft. Unter den G-20-Staaten ist Saudi-Arabien heute das einzige arabische Land und das einzige OPEC-Mitglied des Nahen Ostens. Dies ist ein Zeichen für die allgemeine Anerkennung der steigenden Bedeutung Saudi-Arabiens sowohl in der MENA-Region als auch in der Weltwirtschaft.

Saudi-Arabien ist die größte Volkswirtschaft eines aufstrebenden Länderbündnisses, des Golf-Kooperationsrats (GCC), dem außerdem Bahrain, Kuwait, Oman, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate angehören. Allein das BIP des Königreichs Saudi-Arabien macht 49 % des Wirtschaftsverbündnisses aus, die saudi-arabische Bevölkerung stellt 67 % seiner Gesamtbevölkerung. Ungeachtet des jüngsten Rückschlags durch die internationale Finanzkrise hatte der GCC in den letzten zehn Jahren eine äußerst bedeutende wirtschaftliche Entwicklung zu verzeichnen. Vor dem Hintergrund des seit 2003 hohen Ölpreisniveaus konnte die Region eine langjährige politische Herausforderung in Angriff nehmen, nämlich die Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften zur Überwindung der Abhängigkeit vom Erdöl. Infolge dieser Bestrebungen expandierten die nicht mit Erdöl in Verbindung stehenden Wirtschaftszweige ungleich schneller als der Energiesektor, und die Region wurde weltweit zum Magneten für Wirtschaftswachstum und Anziehungspunkt sowohl für ausländische Arbeitskräfte als auch für ausländische Direktinvestitionen (FDIs).

Trotz der finanzpolitischen Expansion und eines raschen Importwachstums konnte die Region sich ihre gesunden Haushaltsbilanzen erhalten und so Steuerüberschüsse in beträchtlicher Höhe ansammeln. Infolgedessen halten die Golfstaaten derzeit einige der weltweit größten Staatsfonds (SWFs). Zwar liegen keine eindeutigen Angaben vor, Schätzungen zufolge aber betrug der Wert des 2009 von den beiden größten SWFs der

Saudi-Arabien ist die größte Volkswirtschaft eines aufstrebenden Länderbündnisses, des Golf-Kooperationsrats (GCC), dem außerdem Bahrain, Kuwait, Oman, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate angehören. Allein das BIP des Königreichs Saudi-Arabien macht 49 % des Wirtschaftsverbündnisses aus, die saudi-arabische Bevölkerung stellt 67 % seiner Gesamtbevölkerung.

GCC-Region (der Abu Dhabi Investment Authority und der Saudi Arabian Monetary Agency Foreign Holding) verwalteten Vermögens deutlich mehr als eine Billion US-Dollar. Diese jüngsten Entwicklungen haben die internationale Bedeutung der GCC-Staaten und insbesondere Saudi-Arabiens als der wichtigsten Volkswirtschaft des Bündnisses gestärkt. Sie sind nicht mehr nur die wichtigsten Öl-Exporteure, sondern haben sich zu einer dynamischen Wachstumsregion entwickelt. Diese agiert als Nettokapitalgeber der globalen Märkte, unterhält immer engere Wirtschaftskontakte mit dem Rest der Welt und kontrolliert mit ihren Staatsfonds Vermögenswerte von globaler Relevanz.

Vor diesem Hintergrund wurden die GCC-Staaten in die internationale Debatte über globale Ungleichgewichte und finanzielle Stabilität einbezogen.

Ziel der vorliegenden Abhandlung ist die Analyse der Entwicklung des Königreichs Saudi-Arabien von einem geschlossen sozialen und politischen Wirtschaftssystem mit geringer Einbindung in die Weltwirtschaft, zu einem globaler Player. Im nächsten Abschnitt werden wir kurz auf einige der wirtschaftlichen und politischen Veränderungen im Königreich in den letzten zwei Jahrzehnten eingehen und dabei die vorrangigen Problematiken erörtern, die erhebliche Auswirkungen auf die politische Agenda des Landes in den kommenden Jahren haben können. Der anschließende Abschnitt beschäftigt sich mit der Einbindung des Königreichs Saudi-Arabien in internationale Organisationen und seine Stellung in der arabischen Welt. Nach dem sich der vorletzte Abschnitt der Untersuchung der Auswirkungen der jüngsten Volatilitätsphasen an den Finanzmärkten auf die außenpolitische Agenda des Landes widmet, analysiert der letzte Teil der Abhandlung die Beteiligung des Landes als bedeutende, stabile und glaubwürdige Wirtschaftsmacht an den G-20-Gipfeln.

ÖL, WIRTSCHAFTLICHE DIVERSIFIZIERUNG UND POLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Die Entwicklung der saudischen Wirtschaft ist eng mit der Etablierung und dem Ausbau des saudischen Staates in den letzten sechzig Jahren verknüpft. Die

Ziel der vorliegenden Abhandlung ist die Analyse der Entwicklung des Königreichs Saudi-Arabien von einem geschlossen sozialen und politischen Wirtschaftssystem mit geringer Einbindung in die Weltwirtschaft, zu einem globaler Player.

Einnahmen aus dem Erdöl beförderten die Entwicklung eines Staatsapparates, der sich bemühte, die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen unter sich zu vereinen. Der Ausbau des Erdölsektors war entscheidend für die innere politische Stabilität und gewähr-

leistete internationalen Schutz bei zahlreichen regionalen Konflikten. Zwischen 1962 und 1979 entwickelte sich Saudi-Arabien zu einem stark zentralistisch geführten Staat, der seine Legitimation aus direkten staatlichen Leistungen an die Bevölkerung und durch eine umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung schöpfte, die durch einen starken Anstieg des Ölpreises finanziert wurde. Dieser Geldsegen kam mit dem Einbruch der

Erdölpreise im Jahr 1982 zu einem jähen Ende, so dass die Funktionäre in Saudi-Arabien nicht mehr mit der Verwaltung großer Überschüsse, sondern mit wachsenden Haushaltsdefiziten und negativen Zahlungsbilanzen konfrontiert waren. Ein gewinnorientierter Ansatz beim Erdölexport und mehr Disziplin innerhalb der OPEC führten ab 1986 zu einer Steigerung der Einnahmen. Allerdings kostete die Invasion Kuwaits durch den Irak die saudische Regierung 60 Milliarden US\$ und zehrte an den letzten, in Zeiten des Ölbooms angesparten Geldreserven.

Somit waren die Möglichkeiten der Herrscherfamilie bei der Finanzierung der drei vorrangigen Programme für die 90er Jahre, nämlich der Kapazitätserweiterung der Erdölförderung, den verstärkten Verteidigungs- und Rüstungsaufwendungen und der Sicherung der öffentlichen Investitionen zur Erhaltung des heimischen Lebensstandards erheblich eingeschränkt. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit und soziale Unzufriedenheit bei den Jugendlichen boten in dieser Zeit einen idealen Nährboden für islamistische Angriffe auf die Monarchie. Als Reaktion auf die Krise startete Saudi-Arabien in den späten 90er Jahren eine ambitionierte Reformkampagne zur Überwindung der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation. Ziel war eine weitere Förderung der Diversifizierung und eine Suche nach innovativen institutionellen Weiterentwicklungen, um sich vom Image eines „Rentierstaates“ zu lösen.

Der heftige Anstieg des Ölpreises 2003 eröffnete dem Königshaus der Saud neue Möglichkeiten, weitere Wirtschaftsreformen voranzutreiben. Die Erdöleinnahmen ermöglichten es der Regierung, den wahhabitischen Klerus durch Geldzahlungen weitestgehend ruhigzustellen und zu kontrollieren. Außerdem konnte die Unzufriedenheit unter den ärmeren Gesellschaftsschichten abgebaut werden. Die Regierung Saudi-Arabiens hatte aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt. Sie senkte den Anteil der Erdöleinnahmen, welche in erster Linie dafür genutzt wurden, um die laufenden Kosten ihres Verbrauches zu decken. Keine Investitionen mehr in kurzfristige Maßnahmen wie der Kauf neuer Technik oder die Entwicklung von Vorzeigeprojekten, sondern Erdöleinnahmen wurden nun verstärkt für den Aufbau eines eigenen Human Kapitals und Capacity

Trotz der erheblichen unerwarteten Zusatzeinnahmen der letzten Jahre und eines besseren Finanzmanagements haben sich staatliche Leistungen wie das Bildungs- und Gesundheitswesen oder die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für große Bevölkerungsteile nicht verbessert.

Building-Maßnahmen genutzt. In den letzten Jahren gab es auch Überlegungen, die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Staat zu verringern, in dem man Programme zur Neubildung eines Privatsektors abseits vom Erdöl fördert.

Trotz der erheblichen unerwarteten Zusatzeinnahmen der letzten Jahre und eines besseren Finanzmanagements haben sich staatliche Leistungen wie das Bildungs- und Gesundheitswesen oder die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für große Bevölkerungsteile nicht verbessert. Das Land steht vor enormen politischen Herausforderungen. Angesichts einer immer jüngeren Bevölkerung besteht eine der wichtigsten Aufgaben des Königreichs in der Entwicklung des Humankapitals. Das erfordert den Bau neuer Schulen und Universitäten, aber auch eine Reform der Lehrpläne, um bestehende Lücken zu füllen und eine Anpassung an den Arbeitsmarkt vorzunehmen. Wie in anderen GCC-Ländern auch muss sich die Regierung den strukturellen Problemen des Arbeitsmarkts stellen, der geprägt ist von einer großen Zahl erwerbsloser saudischer Jugendlicher, neben hoch bzw. schlecht qualifizierten Ein-

wanderern. Ein Bevölkerungswachstum und

Historisch betrachtet waren die politischen Entscheidungsträger in den arabischen Ländern hinsichtlich einer engeren Verflechtung ihrer Volkswirtschaften mit der Außenwelt immer sehr zurückhaltend.

ehrgeizige Pläne zum weiteren industriellen Ausbau bedeuten eine weitere Zunahme des inländischen Strom- und Wasserverbrauchs um etwa 8 % pro Jahr. Um diese Nachfrage zu befriedigen, sind Investitionen in bereits

bestehende Anlagen von mehr als 250 Mrd. US\$ bis zum Jahr 2025 erforderlich. Verschärfte Kreditbedingungen und der Schuldenabbau des privaten Sektors werden zur Folge haben, dass der Staat den größten Teil der Finanzlast für diese Projekte übernehmen muss. Wie im letzten Abschnitt dieses Papiers noch genauer darlegt wird, muss das Land, die Märkte, aus denen es seine Nahrungsmittel importiert, stärker diversifizieren. Eine weitere politische Herausforderung für die Regierung besteht in der Einschätzung, inwiefern der Klimawandel und die damit zusammenhängenden Maßnahmen Einfluss auf die Entwicklung des Sektors fossiler Brennstoffe haben wird. Für die Golfregion sind einige Klimaprobleme vergleichbar mit denen der Entwicklungsländer – so z.B. die Folgen des Klimawandels und das Sträuben gegen eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Begrenzung des CO₂-Ausstoßes.

Allerdings ist Saudi-Arabien als Energieexporteur mit hohen Pro-Kopf-Emissionen, beträchtlichen Ressourcen und einer relativ hohen Anpassungsfähigkeit deutlich anders positioniert als Länder wie China und Indien. Dies gilt umso mehr, als dass Saudi-Arabien von potenziellen Handelsbeschränkungen gegen seine CO₂-intensiven Industrien wie die Stahl- und Aluminiumproduktion, Ölraffinerien, Petrochemie und Gasverflüssigung schwer getroffen würde, was Prognosen über mögliche Auswirkungen für die Regierung zusätzlich erschwert. Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der Begrenzung des staatlich geförderten Wachstums und der Notwendigkeit, neue Diversifizierungsstrategien nicht nur für den Energiesektor, sondern auch für die meisten anderen Wirtschaftssektoren zu erarbeiten. Abgesehen von all diesen Problemen spielt immer der Aspekt der inneren und äußeren Sicherheit eine Rolle. Unserer Einschätzung nach werden alle diese wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Fragen in den kommenden Jahren maßgeblich für die innen- und außenpolitische Agenda der saudischen Regierung sein.

REGIONALE UND GLOBALE VERPFLICHTUNGEN DES KÖNIGREICHS SAUDI-ARABIEN

Historisch betrachtet waren die politischen Entscheidungsträger in den arabischen Ländern hinsichtlich einer engeren Verflechtung ihrer Volkswirtschaften mit der Außenwelt immer sehr zurückhaltend. Saudi-Arabien bildete hier keine Ausnahme. Die Einbindung in die Weltwirtschaft war immer ein strittiges Thema, wobei die meisten Mitglieder des saudischen Königshauses und führende Wirtschaftsgrößen für eine wirtschaftliche Liberalisierung eintraten, während ein Großteil der Bevölkerung und die religiösen Führer sich gegen eine Öffnung des Landes wehrten. Die saudischen Politiker mussten den Spagat zwischen einer Modernisierung der Wirtschaft und der Wahrung traditioneller Werte sowie dem Erhalt der Machtstrukturen wagen. Nach außen musste die Regierung sich weiterhin dem internationalen Druck und Forderungen nach der Öffnung des heimischen Markts und dem Abbau staatlicher Eingriffe in die Marktwirtschaft stellen. Dazu kam eine Reihe geopolitischer

Als jedoch Saudi-Arabien begann, petrochemische Erzeugnisse zu produzieren und seine Wirtschaft sich auch auf andere Bereiche als den Erdölsektor erstreckte, wurde klar, dass das Land durch Mitgliedschaft in der WTO von wesentlichen Vorteilen wie niedrigeren Exportzöllen und billigeren Importen profitieren würde.

Probleme wie der Kampf gegen aufständische Rebellen-
gruppen, Unterstützung bei verschiedenen US-Interventi-
onen und die Vermittlungsfunktion bei unterschiedlichen
Konflikten in der Region.

Angesichts innenpolitischer Zwänge und internationalen
Drucks suchten die saudischen Politiker verschiedentlich
äußeren Rückhalt, beispielsweise durch den Beitritt zu
internationalen Organisationen. Damit wollte

**Der Ausbau des Erdölsektors war ent-
scheidend für die innere politische
Stabilität und gewährleistete inter-
nationalen Schutz bei zahlreichen
regionalen Konflikten. Zwischen 1962
und 1979 entwickelte sich Saudi-
Arabien zu einem stark zentralistisch
geführten Staat.**

man innenpolitische Reformen vorantreiben,
die eigene Glaubwürdigkeit stärken und Ver-
pflichtungen eingehen, ohne sich der Logik
der Globalisierung vollständig unterwerfen
zu müssen. Saudi-Arabien ist Mitglied sowohl
der Weltbank als auch des IWF. Sein Beitritt
zur Weltbank erfolgte 1957, einige Jahre

später als die anderen Länder des Nahen Ostens ohne
Bodenschätze, da der Hauptanreiz für die Mitgliedschaft
– nämlich der Zugang zu Entwicklungsprogrammen und
technischer Beratung – für das erdölreiche Saudi-Arabien
kein dringendes Anliegen war. Das Land stimmte 1961
dem Artikel VIII des IWF zu und verzichtete damit auf
Kapitalverkehrskontrollen beim internationalen Zahlungs-
verkehr. Diese Mitgliedschaften signalisierten die Bereit-
schaft des Königreichs zu einem gewissen Maß wirtschaft-
licher Öffnung. Die Bindung des Riyals an den US-Dollar
und des freien Währungsumtauschs waren wichtige Sta-
bilisierungsfaktoren für das Land, da die Ölpreise in Dollar
festgesetzt werden. Trotz dieser Maßnahmen hat sich die
saudische Wirtschaft nicht völlig geöffnet. So gibt es einige
Einschränkungen für ausländische Investoren in bestimm-
ten Wirtschaftszweigen wie der Ölindustrie, der Telekom-
munikation und den Finanzdienstleistungen.

Nach der merkantilistischen Logik des *quid pro quo*, das
den meisten internationalen Handelsgesprächen zugrunde
lag, gab es anfänglich wenig Anreize für Saudi-Arabien, der
Welthandelsorganisation (WTO – World Trade Organizati-
on) beizutreten, da in keinem Land der Welt Zölle auf Erdöl
erhoben werden. Darüber hinaus gab es interne Bedenken,
dass einige WTO-Bestimmungen hinsichtlich des Verbots
bestimmter, als unislamisch erachteter Waren und Dienst-
leistungen mit der örtlichen Interpretation der Scharia im
Konflikt stehen könnten. Als jedoch Saudi-Arabien begann,

petrochemische Erzeugnisse zu produzieren und seine Wirtschaft sich auch auf andere Bereiche als den Erdölsektor erstreckte, wurde klar, dass das Land durch Mitgliedschaft in der WTO von wesentlichen Vorteilen wie niedrigeren Exportzöllen und billigeren Importen profitieren würde. Die Verhandlungen begannen 1996, kamen aber bald zum Stillstand, da das Königreich nicht bereit war, Zugeständnisse auf Kosten einiger lokaler Interessengruppen zu machen und die von ihm vorgeschlagenen verbindlichen Zölle von der internationalen Organisation als zu hoch erachtet wurden. Saudi-Arabien beschwerte sich über eine unfaire Behandlung, da andere arabische Länder, allen voran Ägypten, bedenkenlos aufgenommen wurden, obwohl die Handelsbeschränkungen in diesen Ländern viel restriktiver waren als die der Saudis. Der Beitrittsprozess trat bis 2003 auf der Stelle, als nach einer geringfügigen Kabinettsumbildung neuer Schwung in die Verhandlungen kam. Da man eingesehen hatte, dass sich die äußeren Rahmenbedingungen mit der Zeit nur verschlechtern würden, hatte die Führung entschieden, den WTO-Beitritt an die Spitze der politischen Agenda zu setzen. Die Entscheidung der Regierung, die an sie gestellten Forderungen insgesamt anzunehmen, verringerte den Spielraum für zwischenstaatliche Verhandlungen erheblich. Eine Reihe von Handelsabkommen mit der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten und weitere Gesetzesänderungen machten schließlich im November 2005 den Beitritt Saudi-Arabiens zur WTO möglich. Dafür musste das Land erhebliche Zugeständnisse machen, u.a. die Zulassung ausländischer Mehrheitsbeteiligungen von 60 % an Banken und Versicherungen und eine ausländische Beteiligung von 75 % an Gewinnausschüttungen innerhalb von drei Jahren.

Saudi-Arabien sondierte auch die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Allianz mit anderen arabischen Ländern als Alternative zur vollen Integration in die Weltwirtschaft. Saudi-Arabien ist seit der Gründung der Arabischen Liga im Jahr 1945 aktives Mitglied. Das Königreich fungierte bei mehreren Friedensinitiativen als Vermittler und hat arabische Länder in Krisensituationen finanziell unterstützt. 1988 wurde von 18 der 22 Mitglieder der Arabischen Liga die Arabische Freihandelszone (AFTA) oder Große Arabische Freihandelszone (GAFTA) ins Leben gerufen. Auch hier gehörte Saudi-Arabien zu den Gründungsmitgliedern. Der Vertrag trat am

1. Januar 2005 mit der Abschaffung von Zöllen im inter-arabischen Handel in Kraft. Die Vereinbarung bezog sich nur auf den Warenhandel, nicht aber auf Dienstleistungen, Investitionen oder Faktormobilität. Auch wurden durch den Vertrag keine nichttarifären Handelsbeschränkungen abgebaut. Die Analyse der Handelsstromdaten zeigt eine geringe Intensität des innerregionalen Warenaustauschs (der Anteil des Nahen Ostens am saudischen Gesamthandel liegt bei ungefähr 5 %), daher besteht nur wenig Aussicht, dass die GAFTA selbst bei einer Vollendung jemals eine große wirtschaftliche Bedeutung erlangen wird. Eine sorgfältige Betrachtung der Daten zeigt jedoch, dass es seit dem Inkrafttreten des Vertrags einige positive

Wie jede andere offene Wirtschaft ist Saudi-Arabien zunehmend sowohl den positiven als auch den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung ausgesetzt. Die jüngste Krise hat gezeigt, dass regionale Hegemonie nicht immer eine verlässliche Alternative zur globalen Integration darstellt.

Tendenzen zu erkennen sind, u.a die Tatsache, dass Unternehmen zunehmend eine wichtigere Rolle spielen als die Regierung. Außerdem kann ein beträchtlicher Anstieg von FDI-Strömen (hauptsächlich aus den Golf-Staaten) im MENA-Raum verzeichnet werden.

Saudi-Arabien steht auch hinter der Initiative zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes mit den fünf anderen arabischen Golf-Staaten: 1981 wurde der Gulf Cooperation Council (Saudi-Arabien, VAE, Bahrain, Qatar, Kuwait, Oman, Jemen assoziiertes Mitglied) gegründet. Eine Freihandelszone besteht seit 1983, die Zollunion entstand 2003 mit der Festsetzung eines gemeinsamen Außenzolls von 5 %. Der nächste Schritt, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und einer Währungsunion, wurde vertagt, da nicht alle GCC-Staaten die vereinbarten fünf Konvergenzkriterien (ausgeglichener Haushalt, Währungsreserven, Staatsverschuldung, Depotzinsen und Inflation) erfüllten. Der jüngste Disput über den Standort der Zentralbank veranlasste die Vereinigten Arabischen Emirate dazu, sich aus Protest gegen die saudischen Hegemoniebestrebungen von der Vereinbarung zu einer gemeinsamen Währung zu distanzieren. Selbst wenn diese Kontroverse beigelegt werden würde, gibt es triftige Gründe für die Annahme, dass nur ein sehr geringer Handlungsrahmen für eine GCC-Integration besteht. Die GCC-Länder sind reich an Energiequellen, besitzen jedoch kaum andere natürliche Rohstoffe und können sich in nur begrenztem Rahmen aktiv in der Weltwirtschaft beteiligen.

Daher haben sie wenig Aussicht auf eine export-orientierte wirtschaftliche Entwicklung und haben (in Anbetracht ihrer geringen Bevölkerungszahl) keine Voraussetzungen für die Herausbildung größerer Verbrauchermärkte wie in Europa. Hinzu kommt, dass die Staaten der Region in der letzten Zeit begonnen haben, ihre Volkswirtschaften in ähnlichen Bereichen weiterzuentwickeln: Tourismus, Banken, Immobilien und Logistik. Aus allen diesen Gründen bietet der GCC für Saudi-Arabien bestenfalls die Möglichkeit, sich aus einer gestärkten Position in die Weltwirtschaft einzubringen. Wie im nächsten Abschnitt darlegt wird, hat die Instabilität der Weltmärkte der letzten Zeit Saudi-Arabien nur allzu deutlich gezeigt, dass die Antworten auf einige der Bedrohungen für die saudische Wirtschaft weit jenseits des Golfs oder der arabischen Welt insgesamt liegen.

DIE JÜNGSTEN VOLATILITÄTSPHASEN AN DEN FINANZMÄRKTEN UND DIE ROLLE SAUDI-ARABIENS IN DER G-20

Wie jede andere offene Wirtschaft ist Saudi-Arabien zunehmend sowohl den positiven als auch den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung ausgesetzt. Die jüngste Krise hat gezeigt, dass regionale Hegemonie nicht immer eine verlässliche Alternative zur globalen Integration darstellt und dass auch die saudische Wirtschaft im Kontext eines größeren Systems steht. In den letzten Jahren war Saudi-Arabien von der immensen Volatilität der Märkte für Erdöl, Lebensmittel und internationale Finanzen stark betroffen. Als kleine, offene Volkswirtschaft musste das Land die Erfahrung machen, dass es die, zu diesen starken Fluktuationen führenden Ereignisse nicht kontrollieren konnte. Deshalb wurde nach Möglichkeiten gesucht, sich in internationalen Foren Gehör zu verschaffen, ohne seinen innenpolitischen Handlungsspielraum einzuschränken.

Trotz einiger erfolgreicher Diversifizierungsinitiativen ist die saudische Wirtschaft immer noch weitgehend von ihren Erdöleinnahmen abhängig.

Trotz einiger erfolgreicher Diversifizierungsinitiativen ist die saudische Wirtschaft immer noch weitgehend von ihren Erdöleinnahmen abhängig. So stammten die staatlichen Einnahmen im Jahr 2006 zu 89 % und die Ausfuhrerlöse zu 87 % aus der Ölwirtschaft, die 54 % des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftete. Saudische Regierungsvertreter ha-

ben immer einen fairen Ölpreis zwischen 75 und 80 US\$ pro Barrel gefordert. Der Staatshaushalt für 2009 sieht einen Break-Even-Preis von 54 US\$ pro Barrel vor, während der Break-Even-Preis in Bahrain mit 84 US\$ am höchsten und mit 24 US\$ in Vereinigten Arabischen Emiraten und Katar am niedrigsten in der GCC-Region liegt. Die in der letzten Zeit zu beobachtende Volatilität des Ölpreises und die Bestrebungen zur Entwicklung erneuerbarer Energien werden von den Entscheidungsträgern in Saudi-Arabien mit großer Besorgnis aufgenommen. Die Saudis vertreten die Auffassung, dass die beschleunigte Förderung erneuerbarer Energiequellen sich als „Albtraumsszenario“ erweisen könnte, wenn die Erdöllieferanten die Investitionen in neue Ölfelder und installierte Raffineriekapazität zurückfahren, während neue Angebote noch nicht rasch genug verfügbar sind, um den wachsenden Energiebedarf abzudecken. Bestimmte Sektoren lehnen einen Politikwechsel in Zusammenhang mit dem Klimawandel vehement ab und sprechen sich gegen Veränderungen des Status Quo aus.

Saudische Banken waren von der internationalen Krise nicht so stark betroffen, da sie nicht so eng mit dem Finanzsystem verflochten sind; allerdings hängt der Wert der staatlichen Vermögensbestände stark von der Stärke des US-Dollars und der internationalen Finanzmärkte ab.

Saudi-Arabien sprechen sich heftig gegen Veränderungen des Status Quos aus. In anderen Kreisen werden die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel nicht als Bedrohung angesehen, sondern vielmehr als Chance für den Beginn einer Produktion mit höherer Wertschöpfung innerhalb des

Petrochemiesektor. Angesichts dieser beiden gegensätzlichen Auffassungen im Königreich ist es unklar, ob die Regierung einen sanften Übergang zu einer Weltwirtschaft mit geringem Kohlenstoffausstoß anstrebt oder nur versucht, andere Länder zur Aufgabe ihrer Pläne für alternative Energien zu bewegen. Wie wir im Folgenden sehen werden, war der G-20-Gipfel eine wichtige Plattform für die saudische Regierung, um einige der wichtigsten Volkswirtschaften zu Zugeständnissen zur Sicherung dauerhaft hoher Ölpreise zu bewegen.

Besorgniserregend für saudische Regierungsvertreter ist die Entwicklung auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten. Der Aufschwung der Nahrungsmittelpreise in den Jahren 2007 und 2008 wurde in den politischen Kreisen des Königreichs mit Beunruhigung aufgenommen. Für ein Land mit wenig fruchtbarem Land und nur spärlichen Wasserreserven ist die Sicherung alternativer Lösungen für eine

langfristige Nahrungsmittelversorgung unerlässlich. Als Reaktion auf die Embargos der 70er Jahre hatte das Königreich begonnen, einen Teil der während des ersten Ölbooms erwirtschafteten Rücklagen in ein umfassendes Programm zur Selbstversorgung mit Lebensmitteln zu investieren. Die Umsetzung des Programms von 1980 bis 1999 führte zum Verbrauch von zwei Dritteln nicht erneuerbarer Wasserreserven des Landes. Als sich zeigte, dass die Maßnahmen auf Dauer nicht umzusetzen waren, entschied sich die Regierung 2008, die Produktion von Nahrungsmitteln zurückzuschrauben. Damit stand das Land vor der Alternative, sich entweder von den dramatischen Schwankungen der Nahrungsmittelpreise abhängig zu machen oder direkt in die Produktion im Ausland zu investieren. Die zahlreichen Versuche der saudischen Regierung, sich zur landwirtschaftlichen Nutzung geeignetes Land in Afrika zu sichern (z.B. das Projekt der Hail Agricultural Development Company in ausgedehnten Ländereien im Sudan und die Gespräche mit der tansanischen Regierung über eine Pacht von 500.000 ha Land), lösten in der internationalen Gemeinschaft Besorgnis aus und wurden als neue Form von Kolonialismus verurteilt. Daraufhin beschloss die saudische Regierung, sich verstärkt in multilateralen Organisationen und Fachorganen zu engagieren, die sich mit einer Sicherung der Nahrungsmittelversorgung befassen. Beispiele hierfür waren die Spende von 500 Mio. US\$ für das Welt ernährungsprogramm (WFP) und die finanzielle Unterstützung des Welternährungsgipfels zur Ernährungssicherheit am Sitz der FAO im November 2009.

Ein dritter Anlass zur Besorgnis für die saudische Regierung im Umgang mit einer wachsenden Weltwirtschaft ergibt sich aus der Volatilität der Finanzmärkte. Saudische Banken waren von der internationalen Krise nicht so stark betroffen, da sie nicht so eng mit dem Finanzsystem verflochten sind; allerdings hängt der Wert der staatlichen Vermögensbestände stark von der Stärke des US-Dollars und der internationalen Finanzmärkte ab. Diese Sorgen sind nicht ganz neu für die saudischen Entscheidungsträger, nachdem bereits der Einbruch der Ölpreise in den späten 90ern zu einem ernststen Problem für die tragbare Staatsverschuldung und die Finanzierung der öffentlichen Haushalte in Saudi-Arabien geführt hatte. Eine kluge Fiskalpolitik in Verbindung mit dem astronomischen Anstieg

des Ölpreises ab 2003 sorgte für einen bemerkenswerten Wandel des Landes vom Nettoschuldner zum Nettogläubiger. Das Ansparen eines beträchtlichen, von der Saudi Arabia Monetary Agency (SAMA) verwalteten Staatsfonds bedeutet, dass das Land dementsprechend von den Entwicklungen auf den Finanzmärkten betroffen ist. Die Politik der SAMA zielte vorwiegend auf die Anlage niedrig verzinsender, risikoarmer US-Staatsanleihen. Allerdings ist sich die Führung des Landes der Einschränkungen dieser Anlagepolitik bewusst. Man weiß um das mit der Entwicklung des Dollars als internationale Leitwährung verbundene Risiko, zumal die Währung des Landes an den Dollar gekoppelt ist und die meisten seiner Vermögenswerte in Dollar bilanziert werden. Und man ist sich auch bewusst, dass das Land trotz einer vernünftigen Währungspolitik und einer klugen Anlagestrategie nicht von der Volatilität der Finanzmärkte verschont bleibt, wie seit dem zweiten Halbjahr 2008 zu beobachten war.

Die politische Agenda der Saudis bei ihrer Teilnahme an den jüngsten G-20-Treffen spiegelte die soeben dargelegten wichtigsten Anliegen der saudischen Wirtschaft wider. Ihrer politischen Tradition entsprechend verhielten sich die Saudis bei den Gipfelgesprächen sehr zurückhaltend. Sie stellten jedoch sicher, dass die zentralen eigenen Standpunkte (auch im Sinne der saudischen Wirtschaft) in den Abschlusserklärungen berücksichtigt wurden. Trotz der verhältnismäßig geringen Auswirkungen der Krise für die eigene Wirtschaft erhöhten die Saudis zum Ankurbeln des Wirtschaftswachstums die Ausgaben für Infrastruktur sowie im Bildungs- und Gesundheitswesen. Einer IWF-Studie zufolge haben die Saudis mit 400 Mrd. US\$ für die kommenden fünf Jahre das größte Konjunkturpaket im Verhältnis zum BIP unter allen G-20-Mitgliedern vorgesehen. Weiterhin regte Saudi-Arabien auf den G-20-Gipfeln an, diesbezüglich länderspezifische Bestrebungen zu unternehmen, die auch nach einem Wirtschaftsaufschwung noch einige Zeit beibehalten werden sollten. Über dieses Drängen zu staatlichen Finanzspritzen in den Mitgliedstaaten hinaus waren die Saudis wenig geneigt, sich direkt an Konjunkturpaketen anderer Länder zu beteiligen und lehnten eine Erhöhung ihres Beitrags zum IWF bereits in einer frühen Phase der Konjunkturkrise ab. Hier ergeben sich Parallelen zu einer anderen Debatte, an der das Königreich

Saudi-Arabien beteiligt ist. Es handelt sich hierbei um die Auseinandersetzung über das Stimmrecht in internationalen Organisationen. Aufstrebende Volkswirtschaften wie China, Russland, Brasilien und Indien haben schon lange ein größeres Stimmrecht in finanziellen Schlüsselfinanzinstitutionen wie dem IWF und der Weltbank gefordert, um ihrer wachsenden Bedeutung für die Weltwirtschaft Nachdruck zu verleihen. Saudi-Arabien hat die Forderung der aufstrebenden Länder nach einer stärkeren Beteiligung in den finanziellen Institutionen unterstützt, dies dürfe jedoch nicht zu Lasten anderer aufstrebender Länder

Ihrer politischen Tradition entsprechend verhielten sich die Saudis bei den Gipfelgesprächen sehr zurückhaltend. Sie stellten jedoch sicher, dass die zentralen eigenen Standpunkte (auch im Sinne der saudischen Wirtschaft) in den Abschlusserklärungen berücksichtigt wurden.

oder der Entwicklungsländer gehen, sondern solle vielmehr eine Korrektur der überrepräsentierten Industrienationen darstellen. Diese Entgegnung bezieht sich auf Äußerungen europäischer G-20-Länder, die eine Verlagerung der Stimmen von den überrepräsentierten Ländern auf alle unterrepräsentierten Ländern wünschten, unabhängig davon, ob es sich um entwickelte oder Entwicklungsländer handelt. Diese Quellen hatten Saudi-Arabien als Beispiel eines im IWF überrepräsentierten Entwicklungslandes benannt. Dem Finanzminister des Königreichs Saudi-Arabien, Ibrahim Al-Assaf, zufolge sollte das Land aufgrund seiner Position als wichtiger Akteur auf dem internationalen Erdölmarkt und der Bedeutung dieses Marktes für die Weltwirtschaft insgesamt sein Gewicht im IWF behalten.

Auf den G-20-Gipfeln von 2008 und 2009 hatten die Konjunkturpakete absolute Priorität. Nach dieser ersten Phase ging es vor allem um die Frage der Regulierung der Finanzmärkte, um eine Wiederholung der Wirtschaftskrise von 2008 zu verhindern. Angesichts ihrer Ausmaße stellt dies eines der wichtigsten Anliegen für die saudische Wirtschaft und die ganze Welt dar. Während es unter den Führern der G-20-Staaten einen allgemeinen Konsens darüber gab, dass ein globales Versagen der Regulierungsinstanzen einer der Auslöser der Finanz- und Wirtschaftskrise war, konnte noch kein Konsens darüber erreicht werden, wie die erforderliche Regulierung weltweit durchzusetzen sei. Die übermäßige Aufnahme von Krediten durch Banken, das explosionsartige Anwachsen der Hedgefonds und eine Belohnungskultur für kurzfristige Gewinne wurden als Faktoren benannt. Auf dem Treffen im September

2009 waren sich alle Länder über die Probleme einig, jedoch war nicht klar, auf welche Weise ein ähnlicher Einbruch der Weltwirtschaft in der Zukunft verhindert werden könne. Grundsätzlich wurden vier Alternativen aufgezeigt. Die erste besteht in der Schaffung einer neuen globalen Regulierungsinstitution. Diese Option wurde von einigen europäischen Verantwortlichen, darunter dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, favorisiert. Jedoch wäre diese Option recht schwer zu realisieren, da es unter den G-20-Mitgliedern zu viele unterschiedliche Auffassungen darüber gab, welche Maßnahmen hierzu erforderlich wären. So fürchteten einige Nationen, darunter Saudi-Arabien, dass ihre Finanzinstitute ausländischen Überprüfungen und öffentlichen Kontrollen unterworfen würden. Die zweite Option war ein Regulierungsgremium. Dies sollte in Form eines internationalen Bankenforums eingerichtet werden, das einen Datenaustausch unter den G-20-Staaten gewährleisten und Best-Practice-Empfehlungen herausgeben, jedoch keine Durchsetzungsbefugnisse haben würde. Die dritte Option zielte auf die Selbstregulierung des Finanzsektors ab. Dazu sollte eine unabhängige Drittinstitution zur Überwachung der Finanzdienstleister eingerichtet werden. Diese Überwachungsbehörde sollte auf der Grundlage bestimmter Rahmenleitlinien generelle Vorgaben für staatliche Regulierungssysteme machen, aber ebenfalls keine Durchsetzungsbefugnisse besitzen. Die letzte Option war die Beibehaltung des Status quo mit umfangreichen Kooperationsvereinbarungen zwischen den Mitgliedern, aber ohne eine grundlegende Veränderung des bestehenden Regulierungsflickwerks. Die saudische Delegation favorisierte die letzte Option, da man in Saudi-Arabien, trotz der Schwierigkeiten zweier wichtiger Familienunternehmen (Saad und Gosaibi), die 2009 ernste Liquiditätsprobleme des Finanzsektors zur Folge hatten, bei der Steuerung der Währungspolitik und der Gewährleistung der Sicherheit und Bonität des Finanzsystems relativ erfolgreich war. Die Saudis erkannten die Notwendigkeit einer effektiveren Regulierung an und befürworteten eine diesbezügliche globale Koordinierung, lehnten jedoch eine Einschränkung ihrer Autonomie in nationalen Finanzbelangen ab. Dieser besondere Aspekt wurde auch von der Mehrheit der Länder der GCC-Region und der größeren arabischen Finanz- und Wirtschaftsgemeinschaft geteilt, für die Saudi-Arabien augenscheinlich ein Sprach-

rohr darstellt. Die USA und das Vereinigte Königreich vertraten einen ähnlichen Standpunkt und so entsprach das Ergebnis des Gipfels den Erwartungen der saudischen Regierung. Die G-20-Staaten formulierten in Pittsburgh eine Reihe von Vorgaben für die künftige Regulierung des Finanzsektors, insbesondere höhere Einkapitalvorgaben, die Festsetzung internationaler Entschädigungsstandards, die verstärkte Regulierung des außerbörslichen Derivatmarkts und die Implementierung effizienterer Instrumente zur Erfassung finanzieller Risiken. Für alle diese Vorgaben wurden Fristen gesetzt, in denen spezifische und detaillierte Empfehlungen und Maßstäbe erarbeitet werden sollen, damit diese Veränderungen durchführbar sind und auch tatsächlich umgesetzt werden. Der nächste G-20-Gipfel kann für weitere Klärung in diesem Bereich sorgen.

Bei einem anderen für die saudische Regierung wichtigen und auf dem Pittsburgher Gipfel erörterten Themenkomplex ging es um Energiesicherheit und Klimawandel. Die Pittsburgher Erklärung stellte fest, dass „unwirtschaftliche Märkte und übermäßige

Auf dem Gipfel gab es auch eine grundsätzliche Übereinstimmung zu einem Thema, das für das saudische Königreich von besonderem Interesse ist, nämlich dem Übergang zu anderen Energiequellen.

Volatilität negative Auswirkungen sowohl für Produzenten als auch für Verbraucher haben“ und dass sich die G-20-Länder sowohl individuell als auch gemeinsam verpflichten, „die Transparenz und die Stabilität des Energiemarkts durch die angemessene und regelmäßige Veröffentlichung vollständiger, genauer und zeitnaher Angaben zu Erdöl-Produktion, Verbrauch, Raffinierung und Vorräten, möglichst monatlich von Januar 2010 an, zu erhöhen.“ Sie „nehmen die vom International Energy Forum (IEF) geleitete ‚Gemeinsame Initiative für Erdöl- und Erdgasdaten‘ zur Kenntnis und begrüßen die Bemühungen des Forums um eine Ausweitung ihrer Datenerfassung auf Erdgas“. Und sie verpflichten sich „zur Verbesserung der Regulierungsaufsicht der Energiemärkte durch die Umsetzung der Empfehlungen der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO – International Organization of Securities Commissions) für Warenterminmärkte und Erdöl“ auf ihren nationalen Warenterminmärkten beizutragen. Diese Erklärung kam vermutlich unmittelbar auf Initiative der saudischen Delegation zustande, da man sich hier der Verursachung der Instabilität der Energiemärkte durch Spekulationen von Hedgefonds und großer

Banken in besonderem Maße bewusst war. Die Erklärung erwähnt auch die Joint Oil Data Initiative, eine Organisation mit Sitz in Riad, die nach Auffassung saudischer Politiker von Förderländern und Verbraucherländern nicht genügend Beachtung findet. Auf dem Gipfel gab es auch eine grundsätzliche Übereinstimmung zu einem Thema, das für das saudische Königreich von besonderem Interesse ist, nämlich dem Übergang zu anderen Energiequellen. Auf dem Gipfel wurde die Erschließung alternativer, zuverlässiger, kostengünstiger und sauberer Energien verlangt und die Fachminister auf dem nächsten G-20-Gipfel zur Unterbreitung von Strategien aufgefordert, wie man die „unwirtschaftlichen Subventionen für fossile Brennstoffe mittelfristig auslaufen lassen bzw. rationalisieren“ könne. Wie bereits erwähnt, befürchten einige Gruppierungen im Land, dass große weltweite Bestrebungen zum Abbau von Ölsubventionen und zur Emissionsreduzierung zu einem geringeren Ölverbrauch führen könnten und damit negativen Auswirkungen für die saudische Wirtschaft hätten. Andererseits gibt es im Königreich Gruppierungen, die darauf hoffen, mehr Öl für die eigene wirtschaftliche Entwicklung anstatt für den Export verwenden zu können. Wenn sich die wichtigsten Volkswirtschaften auf einen verlässlichen Weg zur Reduzierung der Abhängigkeit vom Öl verständigen könnten, würde dies Saudi-Arabien helfen, die nationale Agenda auf die Entwicklung seiner nachgelagerten Industrien auszurichten, was langfristig einen positiven Effekt hätte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Saudi-Arabien, trotz seines zurückhaltenden Auftretens und seiner konservativen politischen Agenda, die Ergebnisse des letzten G-20-Treffens für sich als vorteilhaft bewerten kann. Die Teilnahme des Königreichs spiegelte nicht nur seine systemprägende Rolle auf dem Gebiet der globalen Energieerzeugung wider, sondern auch seine Position als Besitzer eines beträchtlichen Finanzvermögens und seine führende Stellung in einer dynamischen Wirtschaftsregion. Die Zukunftsaussichten stellen sich für die saudische Diplomatie umso besser, da auf dem Pittsburgh-Treffen diese Gruppe als neues ständiges Gremium für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit angepriesen wurde. Das heißt, dass das wesentlich umfassendere G-20-Treffen die kleinere G-8-Runde weitgehend ersetzen wird. Diese

Entscheidung wird dazu beitragen, außer den ursprünglich nicht beteiligten großen Entwicklungsnationen wie China, Indien und Brasilien auch Saudi-Arabien einzubeziehen. Die kontinuierliche Mitwirkung wird es den Saudis ermöglichen, sich bei den künftigen Zusammenkünften der weltweit führenden Politiker einzubringen und mit ihnen über, für die Zukunft Saudi-Arabiens so wichtige Fragen wie die Regulierung der Finanzmärkte, Energiesicherheit, Reaktion auf den Klimawandel und Ernährungssicherheit zu beraten. Darüber hinaus kann die Teilnahme Saudi-Arabiens in diesen globalen Foren als Katalysator für einen weiteren Wandel seiner Innenpolitik wirken.