

Ulrich Berdelmann

Marokkos neue Wirtschaftspolitik im Jahr 1995

Vor dem Hintergrund der nahen EU-Konferenz in Barcelona im November diesen Jahres und angesichts der laufenden Verhandlungen über eine Erneuerung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU-Kommission und Marokko haben marokkanische Regierungsmitglieder ein "Weißbuch" zur Wirtschaftslage Marokkos 1995 vorgelegt.

Die Situation wird in einigen Bereichen als sehr ernst geschildert und generell beeindruckt der Bericht durch seine Offenheit und Klarheit.

Er wurde erstellt von einem "Gremium der G5" aus der marokkanischen Regierung, gebildet von den Ministern der Finanzen, Mohamed Kabbaj, des Inneren, Driss Basri, des Außenhandels, Driss Jettou, des Bauwesens, Abdelaziz Meziane und der Landwirtschaft, Hassan Abou Ayoub, und hat somit erhebliches Gewicht in der zu erwartenden öffentlichen Diskussion.

Die Veröffentlichung des Berichtes erfolgte in der Wochenzeitschrift *La Vie Economique* vom 8. September 1995, die nachfolgenden Ausführungen sollen eine Synthese darstellen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Die aktuelle Situation

Die Belastung durch die öffentlichen Haushalte

Als schwerwiegendes Problem wird in dem Bericht die Situation der öffentlichen Haushalte gesehen, da der marokkanische Staat trotz der derzeitigen Privatisierungsphase immer noch der wichtigste Wirtschaftsakteur ist. Seit 1992 sinken die Staatseinnahmen und das Haushaltsdefizit kann nicht eingedämmt werden.

Die Gründe für den Rückgang der Einnahmen seien u.a.:

- Wegfall von Zolleinnahmen aufgrund eines neuen Außenhandelsgesetzes
- Die Reform der Besteuerung von Erdöl und seinen Erzeugnissen
- Freistellung von der Mehrwert- und Einkommenssteuer

Die Reform der Besteuerung von Erdöl und seinen Erzeugnissen legte eine Einheitsteuer für diese Produkte fest, ohne Bezug zum Ertrag aus einzelnen Produkten oder weiterer Differenzierung. Die Freistellung von der Mehrwert- und Einkommenssteuer sollte kleinen und mittleren Unternehmen bessere Voraussetzungen für die Festigung ihrer Marktsituation verschaffen, wird aber de facto zur Sicherung von persönlichen Einkommen von Unternehmern durch Beziehungen und Klientelismus mißbraucht.

Da die Staatsausgaben sich trotz der Privatisierungswelle weiter erhöhen, ist die Ausgangslage schwierig. Hierbei sind die Verwaltungskosten und Subventionen verschiedener öffentlicher Institutionen als Hauptursachen aufgedeckt worden. Die Personal- und Zinstilgungskosten werden als überhöht bezeichnet und die Subventionen werden zu wenig zielgerichtet gewährt.

Die Gebietskörperschaften z.B. haben seit 1992 ihre Personalkosten um mehr als 78 Prozent erhöht! Die Subventionen erreichen weniger die Bedürftigen als diejenigen, die über Beziehungen zu hochrangigen Ministerialbeamten verfügen und verfälschen somit die Regeln der Marktwirtschaft.

Eine der negativen Auswirkungen dieser Situation ist die Kreditaufnahme am Markt, was die Verfügbarkeit von Finanzkapital für Unternehmen und andere Akteure einschränkt. Erschwerend kommt hinzu, daß die Mittel zur Finanzierung der laufenden Verwaltungskosten und nicht zu Investitionszwecken oder Stärkung von Strukturen verwandt wurden.

Fragile Volkswirtschaft

Die Investitionen stagnieren seit 1994 um 22 Prozent des BSP (Bruttosozialprodukt), was nicht ausreicht, um ein ausreichendes Wirtschaftswachstum zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu gewährleisten. Die Exportwirtschaft leidet unter einem vergleichsweise zu starken Dirham, der Landeswährung, zumal direkte Konkurrenzdevisen (spanische Peseta, italienische Lira) stark abgewertet wurden. Die Produktivität marokkanischer Unternehmen ist schwach, aufgrund der mangelnden Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter, die in erster Linie auf die unzureichende Aus- und Weiterbildung zurückzuführen ist.

Die prekäre Lage des wichtigsten Wirtschaftszweiges, der Landwirtschaft, schwächt ebenfalls die marokkanische Volkswirtschaft. Seit 1991 gab es mit Ausnahme der Ernte 1994 aufgrund der Trockenheit nur Mißernten. Da ca. 50 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ihre Beschäftigung finden und die Erträge dieses Sektors ca. 20 Prozent des BSP ausmachen, ist der Niederschlag auf die marokkanische Wirtschaft verheerend.

Die Wirtschaftsreformen (Strukturanpassungsprogramm 1982-1992, Privatisierungen) haben noch nicht ausreichend gegriffen und sind durch verschiedene Veränderungen nicht bis zum Ziel gelangt. Die Reformen des Finanzsektors (Privatisierung von Banken, ...Öffnung von Staatsbetrieben für ausländische Investoren) waren zu zaghaft, um eine ausreichende Effizienz zu erzielen. Die fehlenden Rückversicherungsinstrumente haben die Exportwirtschaft zusätzlich behindert. Die Arbeitsgesetzgebung, das Gesellschaftsrecht sowie die staatliche Ordnungspolitik haben keine förderliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft geschaffen. Zudem findet sich die marokkanische Wirtschaft mit dem Gatt-Abschluß von 1993 in einem verstärkten Inlandswettbewerb und mit verschlechtertem Zugang zum europäischen Markt, dem wichtigsten, wieder.

Der Staat müßte die Abgabenlast erhöhen, was die bereits über Gebühr beanspruchte Landwirtschaft und kleine Einkommen überfordern und die Volkswirtschaft vollends lähmen würde. Der informelle Sektor erweitert sich mit allen sozio-ökonomischen Konsequenzen.

Ausblick auf das Jahr 2002 und Gegenmaßnahmen

Der Kollaps für 2002

Bei gleichbleibenden Faktoren und Rahmenbedingungen wird sich das Wirtschaftswachstum im Jahre 2002 auf 2,3 Prozent und die Investitionsquote am BSP auf 15 Prozent verringern, was eine Arbeitslosigkeitsquote von 27 Prozent bewirken würde. Das Haushaltsdefizit würde fünf

Prozent des BSP betragen und die Devisenreserven wären aufgebraucht. Die Situation wäre der absoluten Krisenlage von 1983 ähnlich ohne die Perspektive eines möglichen Strukturanpassungsprogrammes wie damals, da die marokkanische Wirtschaft die notwendigen Reformen nicht aushalten könnte, der ökonomische Kollaps würde eintreten und damit die politische, soziale und wirtschaftliche Krise ohne ein Konzept zu ihrer Bewältigung.

Der Fünfjahresplan

Um diese Krise zu verhindern, schlagen die Verfasser des Berichts einen Fünfjahresplan vor, der drei Schwerpunkte setzt:

- Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte,
- die Stärkung der Produktivität der Wirtschaft sowie
- die Schaffung eines Sozialabsicherungssystems.

Zum ersten Punkt soll das Haushaltsdefizit von derzeit 3 Prozent auf 1 Prozent im Jahre 2000 gesenkt werden, um eventuell gar in 2002 gänzlich zu verschwinden. Hierzu müssen die Einnahmen erhöht und die Ausgaben gesenkt werden, was viele Privilegien und Errungenschaften (Zulagen, Gehaltszulagen usw.) beschneiden wird. Die Gehaltskosten in der öffentlichen Verwaltung sollen gar um acht Prozent bis zehn Prozent zum Jahre 2000 gesenkt werden! Dies kann nur durch einen Gehaltsstopp oder massiven Stellenabbau gewährleistet werden, beide Maßnahmen sind sehr unpopulär und mit schwerwiegenden sozialen Folgen verbunden.

Diese Maßnahmen wären auch ein Signal an die Privatwirtschaft, die nachziehen würde. Der Bericht plädiert auch für einen Stopp der Finanztransfers zu den öffentlichen Unternehmen (Royal Air Maroc, Office Chérifien des Phosphates usw.) Der "G5" schlägt vor, viele staatliche Dienstleistungen zu privatisieren und vor allem die Gebühren und Abgaben für seine Leistungen neu zu staffeln, speziell des Mangelgutes Wasser, das immer noch aus Sicht der Verwaltung zu defizitären Preisen abgegeben wird.

Die öffentlichen Unternehmen sollen stärker hinsichtlich ihrer Ausgaben kontrolliert werden, ihnen sollen klare Ertragsziele und Bilanzen vorgegeben werden. Dabei werden der massive Subventionsabbau und die Aufhebung von Preisstopps und Preisvorgaben im Vordergrund stehen.

Die Erhöhung der öffentlichen Einnahmen kann mangels Spielraum aber nur über das Streichen von Steuerfreistellungen Gewährleistet werden, zumal die Öffnung des marokkanischen Marktes nach den GATT-Regeln die Reduzierung von Zolleinnahmen nach sich ziehen wird. Der Landwirtschaft und dem Wohnungsbau werden die Subventionen gestrichen oder nur mit sehr starken Einschränkungen weiterhin bewilligt werden. Die Unternehmen werden nicht mehr wie gewohnt in den ersten fünf oder zehn Jahren von der Steuerpflicht befreit werden, mit dem Argument des notwendigen Anpassungsdrucks aufgrund der Modernisierung und dem globalen Wettbewerb, dem sie sich zu stellen haben.

Die Entwicklung und Förderung des Privatsektors stehen ebenfalls im Vordergrund. Die Anreize für die Unternehmen sollen geändert werden, die Steuervergünstigungen sollen gezielter Gewährt und kodifiziert werden, in einem Gesetz und nicht per Verordnung je nach Wirtschaftsbereich und Intervention der Lobbyisten wie derzeit.

Die nationalen Schutzklauseln angesichts der Liberalisierung der Handelsklauseln sollen wegfallen, nicht wettbewerbsfähige Unternehmen werden künftig nicht mehr unterstützt. Die Preise und Subventionen für Güter und Wirtschaftssektoren werden überprüft, die Kräfte des Marktes sollen gestärkt werden. Die Versorgung der Unternehmen mit Kapital wird verbessert, indem ihnen der Zugang zum Kapital- und Rentenmarkt erleichtert wird. Ab 1997 sollen exportwillige Unternehmen Exportversicherungen abschließen können, um auch internationale Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen. Die Arbeitsgesetzgebung soll die Mobilität der Arbeitnehmer fördern, um somit die Einstellungsbereitschaft der Unternehmer stärken.

Ein weiteres Problem stellt die Aus- und Weiterbildung dar, schulisch und außerschulisch. Die Grundausbildung (Grundschule, mittlere Stufen) soll ausgebaut werden, da derzeit eine zu große Konzentration auf die Investition in höhere Schulbildung erfolgt und vor allem ist eine Privatisierung (d.h. Beteiligung der Wirtschaft) der betrieblichen Aus- und Weiterbildung notwendig. Im Jahre 2002 sollen die Investitionen 27 Prozent des BSP erreichen, das Wirtschaftswachstum 6,6 Prozent betragen und die Arbeitslosigkeitsquote von derzeit 22 Prozent auf 18,8 Prozent zurückgegangen sein.

Soziale Fragen

Was die sozialen Wirkungen angeht, so sind im Bericht lediglich Andeutungen auf lange Sicht gemacht worden. Ein Sozialversicherungssystem soll auch eine Arbeitslosenhilfe einschließen, aber zunächst ist an eine Konzentrierung der staatlichen Hilfen gedacht, Eingliederungsprogramme und regionale Entwicklungskonzepte sollen erarbeitet werden. Konkrete Zahlen werden für diesen Bereich nicht vorgegeben, der Schwerpunkt des Berichtes und seine Zielsetzung waren die schonungslose Analyse der Situation Marokkos und die Präsentation einer Ad-hoc-Therapie mit möglichst hoher Wirkung.

Die Notwendigkeit zum Handeln

Das Jahr 1995 als Wendepunkt

Noch in diesem Jahr sollen nach Vorstellung der Verfasser die Weichen für das neue Programm gestellt werden, was angesichts der zum Teil dramatischen Lage schwierig sein wird.

Die Berichtverfasser gehen von einem Haushaltsdefizit von 3 Prozent aus, jedoch schätzen Optimisten das derzeitige Defizit auf 3,5 Prozent, auch die Reform der Gebühren und Abgaben für staatliche Leistungen war dieses Jahr geplant und aus politischen Gründen nicht erfolgt. Verschiedene Einzelhaushalte hatten Defizite, die durch eine Art internen Finanzausgleichs ausgeglichen wurden, in kurzer Zeit jedoch ihren früheren Stand von neuem erreichten.

Die Subventionen für Konsum- und Gebrauchsgüter sollten von 1,3 Prozent des BSP auf ein Prozent 1995 gesenkt werden, was aber nicht erreicht wurde, da aufgrund der Trockenheit die Mehrheit der Bevölkerung dies nicht verkraftet hätte. Die Inflation verharrt bei 5 Prozent, angesichts der schnell wachsenden Geldmenge ist schon die Rückführung sehr schwierig. Der Staat agiert weiterhin zu stark als Kreditnehmer am Markt, die Unternehmen leiden nach wie

vor unter der Unterversorgung ihres Kapitalstocks. Der Dirham, die Landeswährung, wird wohl abgewertet werden müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu gewährleisten, damit werden schwerwiegende Preissteigerungen einhergehen.

Reformen

Das neue Investitionsgesetz (derzeit in zweiter Lesung im Parlament) stellt eine positive Wende dar, denn nun sind alle relevanten Regelungen in einem Text versammelt, die vorherige Unübersichtlichkeit überwunden. Das neue GmbH-Gesetz sieht mehr Transparenz in den Bilanzen und der Buchführung vor. Das Arbeitsgesetzbuch soll verschiedene Niedriglohnitarife und weitere wichtige Vereinbarungsmöglichkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Sinne eines flexibleren Arbeitsmarktes vorsehen. Die ländliche Bevölkerung wird verstärkt hinsichtlich Infrastruktur- und Arbeitsplatzprogrammen gefördert, um der großen Arbeitslosigkeit und der Landflucht entgegenzuwirken.

Die politische und wirtschaftliche Bedeutung des Berichts

Politische Bedeutung

Die fünf Verfasser sind allesamt Staatsminister. Auch wenn sie als Privatpersonen verantwortlich zeichnen, so wiegt ihre Meinung in Politik und Wirtschaft sehr stark. Die schonungslose Analyse und Sprache zeigen auch, daß dieser Bericht nicht nur als Information gedacht, sondern auch wegen der genauen Vorgaben als Vorschlag eines Regierungsprogramms zu verstehen ist. Die relativ präzise Zukunftsplanung ist ein Novum in der Art und Weise, wie sie durchgeführt und veröffentlicht wurde.

Die aufgeführten Mittel, die marokkanische Wirtschaft anzupassen und auf die Zukunft vorzubereiten sind drakonisch in ihrer Wirkung und werden tiefgreifende sozio-ökonomische Änderungen mit sich bringen.

Aussicht auf die Umsetzung der Empfehlungen

Aufgrund der Offenheit und der politischen Bedeutung des Berichtes ließ die Reaktion der Öffentlichkeit nicht lange auf sich warten. So haben viele Experten und Interessierte den Verfassern Lücken hinsichtlich der sozialen Abfederung der zahlennäßigen Vorgaben vorgeworfen.

Da dieser Bericht jedoch lediglich als Anstoß, jedoch in sehr konkreter Form, gedacht war, ist die Kritik berechtigt, vermag aber nicht die richtungsweisenden Empfehlungen des Werkes zu erschüttern. Es ist ein sehr mutiges Konzept, das hier vorgestellt wurde, in Anbetracht der zu erwartenden Auswirkungen in den verschiedenen Gesellschaftsschichten geradezu revolutionär. Entscheidend wird das Verhalten des Königs als legitimer "Schiedsrichter" sein. Da sich hier fünf Fachminister öffentlich äußerten, ist davon auszugehen, daß der König vorab informiert war und sich unter Umständen zu den aufgeworfenen Fragen äußern wird.

Wenn sich Hassan II. die Empfehlungen zu eigen macht, auch in abgeänderter Form, wird das vorgestellte Programm seine Umsetzung finden. Damit wäre zwar erneut ein schwerer, aber notwendiger Anpassungsprozeß für die marokkanische Gesellschaft verbunden, der bei der geforderten Konsequenz langfristig großen Nutzen bringen würde.

Durch die Verbreitung des Berichtes in der genannten Wochenzeitschrift sind auch bei der Bevölkerung und insbesondere bei den Akteuren der Politik und Wirtschaft hohe Erwartungen geweckt worden, die zumindest teilweise befriedigt werden müssen, will Marokko nicht seine Glaubwürdigkeit und sein Ansehen als stabilster Staat der Region verlieren.

Die dargestellte Programmatik markiert einen absoluten Wendepunkt in der aktuellen Wirtschaftspolitik Marokkos und hat aufgrund der geistigen Urheberschaft in den Personen der Fünf wichtigsten Fachminister allerhöchste politische Bedeutung.

Das Manuskript wurde am 18.9.1995 abgeschlossen.