

Binzel, Christine; Brück, Tilman; Handrich, Lars; Thießen, Ulrich

## Article

# Tabus verzögern Wirtschaftsreformen in Syrien

DIW Wochenbericht

### Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Binzel, Christine; Brück, Tilman; Handrich, Lars; Thießen, Ulrich (2008) : Tabus verzögern Wirtschaftsreformen in Syrien, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 75, Iss. 7, pp. 69-74

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151570>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wochenbericht

## Tabus verzögern Wirtschaftsreformen in Syrien

*Syrien steht mitten in einem wirtschaftlichen Reformprozess. Dieser ist notwendig, da die Ölreserven zur Neige gehen, wodurch die Leistungsbilanz stark negativ geworden ist. Gleichzeitig ist die Unterbeschäftigung hoch und das Pro-Kopf-Einkommen stagniert. Subventionen und Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind zu hoch – Arbeitsproduktivität, Steuereinnahmen und Export sind zu niedrig. Die Schattenwirtschaft blüht. Allerdings verhindern politische und ideologische „Tabus“ eine zügige Umsetzung der Reformen. Die Einführung einer Mehrwertsteuer, der Abbau von Subventionen – vor allem für Ölprodukte –, die Integration der Flüchtlinge aus dem Irak, eine Verbesserung der Beziehungen zu Israel oder die Privatisierung von Staatsunternehmen kommen nicht voran. Schließlich fehlt es Syrien an Fachkräften für die Analyse, Planung, Durchführung und Kontrolle der zu ergreifenden Maßnahmen. Vor allem in diesem Bereich, aber auch im Handel können die internationale Gemeinschaft und besonders die EU unterstützend wirken, während die syrische Regierung durch mehr Transparenz bei ihren Reformmaßnahmen Vertrauen bei der eigenen Bevölkerung, aber auch international gewinnen würde.*

Im Mai 2007 hat das DIW Berlin auf einer Fact Finding Mission nach Damaskus über vierzig Interviews mit nationalen und ausländischen Analysten und Entscheidungsträgern geführt.<sup>1</sup> Dabei wurde festgestellt, dass Syrien den richtigen Weg beim Umbau seiner nicht wettbewerbsfähigen Plan- zu einer sozialen Marktwirtschaft eingeschlagen hat. Trotzdem bleiben drei wichtige Herausforderungen für die Reformen:

1. Die Umstellung auf eine Wirtschaft, die nicht am Tropf der schrumpfenden syrischen Erdölreserven hängt,
2. der weitere Umbau der Wirtschaft von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einer liberalisierten Marktwirtschaft und
3. die Reduktion von Armut und Ungleichheit sowie die Stärkung der sozialen Entwicklungschancen aller Syrer einschließlich der in Syrien lebenden Flüchtlinge.

### **Leistungsbilanz: negativ – Unterbeschäftigung: hoch – Ölreserven: erschöpft**

Seit Beginn der 90er Jahre gab es eine Reihe von Liberalisierungsmaßnahmen und begrenzte institutionelle Reformen, die bisher jedoch weder zu einem dauerhaften

<sup>1</sup> Vgl. Brück, T., Binzel, C., Handrich, L.: Evaluating Economic Reforms in Syria: Final Report. Politikberatung Kompakt, Nr. 35, DIW Berlin, 2007.

Christine Binzel  
cbinzel@diw.de

Tilman Brück  
tbrueck@diw.de

Lars Handrich  
lhandrich@diw.de

Ulrich Thießen  
uthiessen@diw.de

### **Inhalt**

Tabus verzögern Wirtschafts-  
reformen in Syrien  
Seite **69**

Tabelle 1

**Entwicklung wichtiger makroökonomischer Variablen in Syrien**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>1</sup>
Ölproduktion in Millionen Barrel pro Tag	54,0	52,7	52,5	50,0	46,0	43,1	40
<b>Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent</b>							
Bevölkerung	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,4	2,6 <sup>2</sup>
Bruttoinlandsprodukt <sup>3</sup>	0,6	3,7	3,7	1,1	2,8	3,3	4,4
Industrieproduktion <sup>3</sup>	1,9	0,2	-2,6	2,1	-0,3	-3,8	-
Landwirtschaftliche Produktion <sup>3</sup>	3,0	5,0	2,7	0,4	6,6	3,0	4,0
Investitionen <sup>3</sup>	-0,2	14,2	8,2	20,2	4,0	5,1	-
Exporte <sup>4</sup>	0,5	13,0	8,7	-23,3	13,3	3,9	-
Importe <sup>4</sup>	-2,4	10,4	6,8	-4,1	27,0	17,9	-
Verbraucherpreise <sup>5</sup>	-3,8	3,0	1,8	2,8	4,6	7,2	10,0
Geldmenge M2	19,0	23,5	18,5	7,8	11,1	11,4	13,3
<b>In Prozent des Bruttoinlandsprodukts</b>							
Leistungsbilanz	5,9	6,4	7,2	0,8	-3,2	-4,1	-6,1
Ausländische Direktinvestitionen (brutto)	1,5	0,5	0,5	0,7	1,1	1,6	1,7
Überschuß / Defizit des konsolidierten Staatshaushalts	-1,4	2,4	-1,6	-2,6	-4,2	-4,4	-5,7
Auslandsschulden <sup>6</sup>	20,6	18,6	18,8	19,3	20,7	23,3	19,4
<b>In Prozent</b>							
Arbeitslosenquote <sup>6</sup>	-	11,2	11,7	12,3	-	-	-
Realer Zinssatz für kurzfristige Kredite <sup>5</sup>	-0,6	4,2	8,4	5,7	-1,6	2,1	-
<b>In Währungseinheiten</b>							
Überweisungen von im Ausland tätigen Syrern in Millionen US-Dollar	656	653	610	743	690	763	-
Offizieller Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar <sup>4</sup>	46,5	46,5	46,5	46,5	48,7	50,0	50,0
Bruttoinlandsprodukt in Milliarden US-Dollar	18,0	18,4	20,3	21,2	22,0	25,0	26,3
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in US-Dollar	1 096	1 175	1 198	1 213	1 344	1 382	-
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in konstanten US-Dollar von 2000	1 096	1 124	1 140	1 130	1 145	1 175	-
<b>Entwicklungsindikatoren</b>							
Ranking im Human Development Index <sup>7</sup>	108/173	110/175	106/177	106/177	106/177	106/177	107/177

**1** Vorläufig.**2** Ohne Zuwanderung. Einschließlich der Flüchtlinge aus dem Irak beträgt die Zunahme 5,7 Prozent.**3** Zu konstanten Preisen.**4** Zu laufenden Preisen auf Euro-Basis.**5** Jahresdurchschnittswerte.**6** Jahresendwerte.**7** Rang / Anzahl der Länder im Ranking.

Quellen: Weltbank: World Development Indicators; Internationaler Währungsfonds: IMF Country Report No. 07/288, 2007.

DIW Berlin 2008

Wachstum des realen Pro-Kopf-Einkommens noch der Wirtschaft außerhalb des Ölsektors geführt haben (Tabelle 1).<sup>2</sup> Der bedeutende Flüchtlingsstrom aus dem Irak stellt eine zusätzliche Herausforderung für die Wirtschaftspolitik dar.

Positive Entwicklungen sind vor allem das Wachstum der Investitionen, stetiges Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion trotz zunehmender Bewässerungsprobleme, eine leicht überdurchschnittliche Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen,<sup>3</sup> die Stabilität der Auslandsverschuldung<sup>4</sup> und nicht

zuletzt die stetige Verbesserung sozialer Indikatoren, wie der Lebenserwartung und der Alphabetisierungs- und Schulbesuchsraten.

Wachsende Defizite sind dagegen beim Außenhandel festzustellen. Der Zuwachs der Importe auf Eurobasis liegt deutlich über dem der Exporte. Dies geht vor allem auf rückläufige Ölexporte zurück, weil die Produktion wegen der schrumpfenden Ölreserven sinkt und gleichzeitig der Verbrauch mit dem Bevölkerungswachstum steigt. Die Leistungsbilanz weist seit 2004 ein Defizit auf, das 2006 bei sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts lag. Die Inflation nimmt zu und erreichte 2006 rund zehn Prozent. Das staatliche Budgetdefizit stieg auf über fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Obwohl der Anteil der vom Erdöl abhängenden Wirtschaft sinkt (Abbildung), hat sich die sektorale Struktur der syrischen Wirtschaft kaum verändert. Die Landwirtschaft trägt gut 20 Prozent, die Industrie knapp 30 Prozent und die Dienstleistungen tragen gut die Hälfte zum Bruttoinlandsprodukt bei.

Von den Beschäftigten im Dienstleistungssektor sind rund 40 Prozent im öffentlichen Sektor be-

**2** Alle Datenangaben in diesem Bericht müssen als indikativ gelten, weil ihre Zuverlässigkeit nicht gegeben scheint. Dies lassen auch leichte Inkonsistenzen in Tabelle 1 erkennen: So sind beispielsweise die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts und die Angaben über das absolute Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar nicht konsistent. Diese offiziell berichteten Daten wurden hier nicht korrigiert. Auch gibt es Inkonsistenzen mit den von der EU-Kommission veröffentlichten Eurostat-Daten zu Syrien. Vgl. EU-Kommission, DG Trade: *trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\_113451.pdf*; vgl. auch Thiessen, U., Handrich, L.: Syrien vor der Transformation. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 39/2006.

**3** Für 2007 wird eine deutliche Zunahme auf 1,2 Milliarden US-Dollar beziehungsweise 3,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angenommen. Vgl. International Monetary Fund: IMF Country Report No. 07/288. Washington D.C., August 2007, 31.

**4** Hierzu trugen insbesondere auch Vereinbarungen zur Schuldenreduzierung mit Russland und anderen früher sozialistischen Ländern bei. Vgl. beispielsweise Economic Research Forum, Syria Country Profile; The Road Ahead for Syria. Cairo, Egypt, 2005, 78.

schäftigt. Diese erhebliche Überbeschäftigung und deren Abbau erfordern eine – auch umsetzbare – Strategie. Eine systematische Privatisierung des weitgehend staatlichen Unternehmenssektors, die bisher noch nicht erfolgte, würde vermutlich zu Produktivitätserhöhungen und damit zur Reduzierung der Beschäftigtenzahl führen. Andererseits stieg die Arbeitslosigkeit im vergangenen Jahrzehnt tendenziell an. Die Weltbank schätzt sie auf gut zwölf Prozent der Erwerbstätigen. Aufgrund der hohen Geburtenrate ist die Jugendarbeitslosigkeit überdurchschnittlich. Deshalb sollten die Reformen positive Effekte auf die Beschäftigung erzielen. Sie müssten alle Bereiche der Wirtschaft umfassen, um insbesondere die Beschäftigung in der Exportwirtschaft auszuweiten.

### Staatsfinanzen vor dem Kollaps

Das zentrale Problem der syrischen Wirtschaftspolitik ist aber das große Budgetdefizit, das eine Bedrohung für die makroökonomische Stabilität darstellt. Konkret belasten die folgenden Faktoren die syrische Wirtschaft:

1. die extrem hohen Subventionen,
2. die zu hohe Beschäftigung im öffentlichen Dienst,
3. die zu geringen Einnahmen aus den Nicht-Öl-Sektoren,
4. die Ineffizienz vieler Staatsausgaben, die in nicht produktive Sektoren gehen, statt in wachstumsfördernde Investitionen wie Bildung und Infrastruktur zu fließen,
5. die geringe Arbeitsproduktivität, die weit hinter internationalen Standards hinterherhinkt, weil die Arbeitskräfte zu wenig ausgebildet sind, die Infrastruktur schwach und die Innovationstätigkeit begrenzt ist,
6. das große Ausmaß der Schattenwirtschaft, die auch Folge der hohen Regulierungsdichte ist und eine Erhöhung der Staatseinnahmen erschwert.

Die Reduzierung der Steuerbefreiung des Energieverbrauchs würde den Schmuggel in die Nachbarländer eindämmen. Die Einführung einer Mehrwertsteuer würde vor allem die Steuereinnahmen aus den nicht vom Öl abhängenden Sektoren erhöhen.<sup>5</sup> Beide Maßnahmen würden insbesondere den relativ großen Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen unter und nahe der Armutsgrenze stark belasten.<sup>6</sup> Deshalb sollte zunächst ein System der

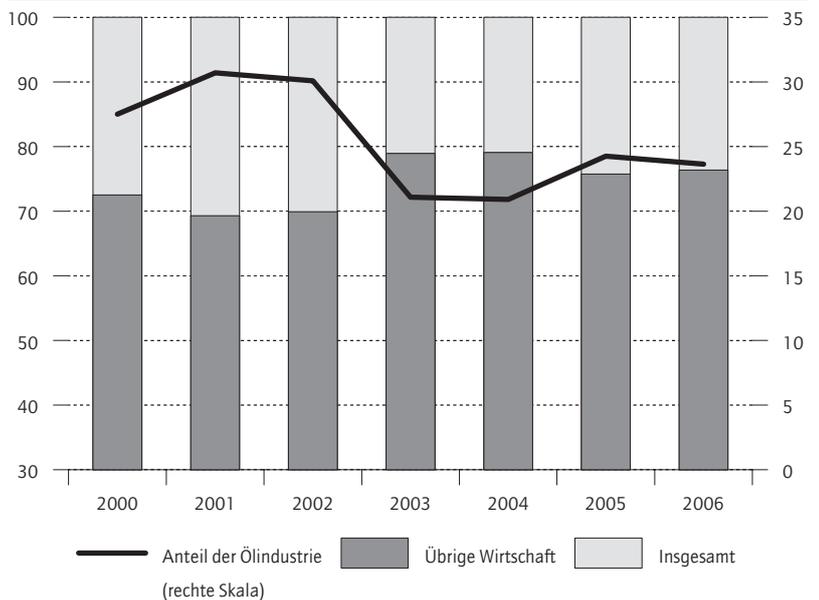
<sup>5</sup> Sie liegen bisher bei gut zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

<sup>6</sup> Zu Armutsschätzungen in Syrien vgl. Laithy, H. E., Abu Ismail, K.: Poverty in Syria: 1996-2004. Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations, United Nations Development Program, Damaskus, 2005 sowie Binzel, C., Brück, T., Handrich, L.: Mission Report. Evaluating Economic Reforms in Syria. DIW Berlin, 2007, 6 ff.

Abbildung

### Bedeutung der Ölindustrie für das Bruttoinlandsprodukt Syriens

Anteile in Prozent



Quelle: Internationaler Währungsfonds, Syrien Arab Republic, Country Report No. 06/294 und No. 07/288 August 2007.

DIW Berlin 2008

Unterstützung bedürftiger Personen und Familien etabliert werden. Dies wird gegenwärtig von der syrischen Regierung in Angriff genommen, die das derzeitige Kupon-System für Grundnahrungsmittel mit Hilfe des „United Nations Development Program“ zu einem System effektiver Bedürftigkeitsprüfung und Sozialunterstützung in Form eines „Social Welfare Fund“ umbauen möchte.<sup>7</sup> Schätzungen zufolge würde die Erhöhung der heimischen Energiepreise auf das internationale Preisniveau zusätzliche Einnahmen von mehr als zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts bringen.<sup>8</sup> Mit der schrittweisen Anpassung der Dieselpreise ist mittlerweile begonnen worden; sie soll über mehrere Jahre verteilt erfolgen. Eine vergleichbare Vorgehensweise wäre für die Einführung einer Mehrwertsteuer und anschließender schrittweiser Steigerung der Steuersätze zu empfehlen.

Das DIW Berlin empfiehlt, das Defizit der nicht vom Öl abhängenden Wirtschaft sukzessiv zu verringern, um beim Auslaufen der ölbezogenen Einnahmen fiskalische Stabilität erreichen zu können. Tabelle 2 zeigt, dass das staatliche Haushaltsdefizit ohne Berücksichtigung der Öleinnahmen mit rund zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch relativ

<sup>7</sup> Vgl. Government of the Syrian Arab Republic, UNDP und UNFPA: Establishing a Social Welfare Fund in Syria. SYR/07/002, Damaskus, 2007.

<sup>8</sup> Vgl. beispielsweise International Monetary Fund: IMF Country Report No. 07/288, a.a.O., 17.

Tabelle 2

**Staatseinnahmen und -ausgaben in Syrien**

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	2003	2004	2005	2006	Differenz zwischen 2006 und 2003
Einnahmen insgesamt	28,8	27,2	24,0	21,9	-6,9
Öl-Einnahmen	14,7	11,2	7,1	4,5	-10,2
Übrige Einnahmen	14,0	16,0	16,9	17,4	3,3
Steuereinnahmen	10,5	11,5	10,7	11,2	0,7
Sonstige Einnahmen	3,4	4,4	6,0	6,2	2,7
<i>Darunter: Überschüsse staatlicher Unternehmen</i>	3,0	3,8	5,1	5,5	2,5
Ausgaben insgesamt	31,4	31,4	28,4	27,6	3,7
Laufende Ausgaben	17,7	19,0	18,1	18,7	1,0
Entwicklungsausgaben	13,7	12,4	10,3	8,9	-4,8
Haushaltsdefizit	-2,6	-4,2	-4,4	-5,7	-3,1
Haushaltsdefizit ohne Öl-Einnahmen	-17,3	-15,4	-11,6	-10,2	7,1

Quelle: Internationaler Währungsfonds: Article IV Consultation Mission's Concluding Statement 2007.

DIW Berlin 2008

hoch ist. Vor allem wurden die Einnahmen aus dem Unternehmensbesitz des Staates gesteigert. Hier ist aber zu berücksichtigen, dass sich diese Steigerung nur auf einen Teil des umfassenden Staatsbesitzes konzentriert, insbesondere den Telekommunikationssektor, während der Großteil der Staatsunternehmen weiterhin Verluste macht.

Diese Situation birgt in sich einen dritten bedeutenden Bereich für fiskalische Verbesserungen, nämlich die Reduzierung dieser Verluste durch Abschaffung von den Regulierungen, die zu den Verlusten beitragen. Letztlich muss aber die Privatisierung angestrebt werden, obwohl diese bisher als wirtschaftspolitisches Tabu gilt. Die genannten drei Maßnahmen für fiskalische Verbesserungen wurden bisher nicht oder nur sehr eingeschränkt vollzogen, und insbesondere bei der Privatisierung staatlicher Unternehmen sind keine Fortschritte festzustellen.

### Geringe Nutzung des Außenhandelspotentials

Der Wert der Güter- und Dienstleistungsimporte nimmt seit mehreren Jahren deutlich schneller zu als der Wert der Exporte, so dass sich der traditionelle Überschuss der Leistungsbilanz in ein Defizit umkehrte. Dies muss nicht unbedingt besorgniserregend sein, wenn diese Importe dazu genutzt werden, den heimischen Kapitalstock zu verbessern, um die Exporte zu diversifizieren und zu steigern. Einige Beobachter berichten, dass die Außenhandelsliberalisierung zu steigenden Importen relativ teurer Konsum- und Luxusgüter einschließlich Fahrzeugen geführt hat, was das reale Wirtschaftswachstum belastet. Allerdings deuten die zunehmenden Investitionen in Syrien darauf hin, dass zumindest ein Teil der Importe für Investitionen und die Verbesserung des Exportkapitalstocks genutzt wird.

Zudem ist das Importwachstum mit Entwicklungen verbunden, die sich langfristig positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken dürften. Syrien hat seinen Außenhandel durch Zollsenkungen und Vereinfachung der Zollbestimmungen sowie die Verringerung der Verbote für den Import von Gütern weiter liberalisiert.<sup>9</sup>

Die Abschaffung der multiplen Wechselkurse, aufgrund dessen nur noch ein offizieller Kurs besteht, der nahe am (inoffiziellen) Marktwechsellkurs zum US-Dollar liegt, der Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der Türkei<sup>10</sup> und die Erlaubnis für einen generellen Gewinntransfer ausländischer Investoren waren weitere Schritte. Eine Mitgliedschaft in der WTO ist gegenwärtig nicht realistisch; diese wird aber seit 2001 von der syrischen Regierung angestrebt.<sup>11</sup> Ihr ist daher bekannt, dass dies eine Angleichung des gesamten Außenhandelsregimes an die sich fortlaufend weiterentwickelnden Regularien der WTO erfordert, einschließlich einiger Aspekte des Rechtssystems.

Durch die Vergabe von Lizenzen an mehrere private Banken zur Finanzierung von Importen und die Zulassung weiterer privater Banken wurde der Finanzsektor stärker liberalisiert als der übrige Unternehmenssektor. Dennoch dominieren die staatlichen Banken die Kreditvergabe und das Einlagegeschäft. Insbesondere die Finanzierung kleiner und mittelgroßer Unternehmen ist weiterhin sehr unterentwickelt.

<sup>9</sup> Die Verbotsliste für Importe wurde erstmalig im Jahr 2006 veröffentlicht.

<sup>10</sup> Bereits seit 1997 gibt es ein Freihandelsabkommen mit 14 Ländern der Arabischen Liga, die sogenannte pan-arabische Freihandelszone – Greater Arab Free Trade Area (GAFTA). Die EU beabsichtigt, eine Freihandelszone mit 10 Ländern des Mittelmeerraums einschließlich Syriens bis 2010 einzurichten.

<sup>11</sup> Zur Aufnahme von Verhandlungen über einen WTO-Beitritt wäre eine Entspannung der politischen Situation zwischen Syrien und westlichen Ländern erforderlich.

Alle diese Liberalisierungen fördern die Importe, während die Entwicklung der bisher sehr konzentrierten Exportstruktur (im wesentlichen Rohöl, Baumwolle, Textilien und Nahrungsmittel) zu einer diversifizierten Struktur, die das gesamte Exportpotential Syriens – im Wesentlichen eine arbeitsintensive Produktion unter Nutzung der heimischen natürlichen Ressourcen – ausschöpft, Zeit benötigt. Darüber hinaus waren bisher auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse und politische Restriktionen für den Außenhandel, insbesondere der Ausschluss des Handels mit Israel Hindernisse für die Ausnutzung des Exportpotentials.<sup>12</sup>

### Politische Risiken belasten das Investitionsklima

Bei der Ausweitung der Reformen zu einem umfassenden Programm und weiterer Handelsliberalisierung sind positive Effekte auf Wachstum und Beschäftigung insbesondere dann zu erwarten, wenn diese Reformen Investitionen verstärken. Besonders wichtig sind Auslandsinvestitionen, weil sie nicht nur mit Kapitalimport, sondern meist auch mit dem Import von Know How verbunden sind. Für das Jahr 2007 schätzt der Internationale Währungsfond (IWF) eine annähernde Verdoppelung der Auslandsinvestitionen von 1,7 auf 3,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das sind deutlich über eine Milliarde US-Dollar oder rund 60 US-Dollar pro Kopf. Dies ist auch deshalb eine sehr positive Entwicklung, da der Anstieg nicht nur auf Investitionen im Energiesektor zurückgeht. Diese blieben nahezu konstant. So würden die Diversifizierung der Exporte und die größere Ausnutzung des Exportpotentials vorangetrieben.<sup>13</sup>

Gerade die politischen Risiken spielen für Syriens Reformprozess eine besondere Rolle. Der wirtschaftliche Boykott durch die USA, die Verzögerung eines Assoziierungsabkommens mit der EU,<sup>14</sup> die Rolle Syriens im Libanon, die strikte Abschottung gegenüber Israel seit dessen Gründung und die latente Kriegsgefahr in dieser Region beeinträchtigen permanent das Investitionsklima. Die Integration

einer bedeutenden Zahl irakischer Flüchtlinge,<sup>15</sup> die Kontrolle sowohl islamistischer Gruppen als auch Kurdengruppen, die insbesondere aus Sicht der Türkei eine Bedrohung sein könnten, und vor allem der innenpolitische Widerstand gegen Privatisierungen und eine stärkere außenwirtschaftliche Öffnung wirken zusätzlich belastend. Als Strategie der Überwindung dieser Widerstände scheint die Regierung Syriens den Reformprozess zu verlangsamen. Eine vorteilhaftere Strategie könne darin bestehen, den Reformprozess transparent zu gestalten und zusätzlich Pläne zur Linderung sozialer Härten bekannt zu geben.<sup>16</sup> Ebenso könnte die beachtliche syrische Diaspora einbezogen werden.

### Evaluierung des Reformprozesses

Die syrische Regierung hat seit dem Jahr 2000 ihr wirtschaftliches Reformprogramm – in Form des zehnten Fünfjahresplans – deutlich ausgeweitet. Leider hinkt die Umsetzung der beschlossenen wirtschaftlichen Liberalisierung und Erneuerung des institutionellen Rahmens den Plänen hinterher. So verbesserte sich der Indikator der amerikanischen Heritage Foundation für wirtschaftliche Freiheit in Syrien im Zeitraum 2000 bis 2006 auf einer Skala von 0 bis 100 Punkten (größte wirtschaftliche Freiheit) von 37,2 auf 51 Punkte, sank aber bis 2008 wieder auf 46,6 Punkte. Dieser Rückgang geht vor allem auf die Verschlechterung der Subindikatoren „Business Freedom“ und „Umfang des Staatssektors“ zurück.<sup>17</sup> Diese Einschätzung steht im Einklang mit anderen Bewertungen der unternehmerischen Freiheit, wie beispielsweise durch die Weltbank.<sup>18</sup> Offensichtlich fehlt in Syrien weiterhin ein mittel- und langfristiges, umfassendes, konsistentes Reformprogramm, das auch auf bisherige „Tabus“ eingeht.<sup>19</sup>

Schon existierende Reformkonzepte in Teilbereichen bereiten bei der Umsetzung massive Probleme. Die Regierung hat einerseits Angst vor sozialen und politischen Unruhen, die durch Reformen ausgelöst werden könnten. Andererseits fehlen der Regierung schlicht die planerischen, administrativen und exekutiven Kapazitäten, Reformen zu konzipieren und umzusetzen. Trotzdem ist Abwarten keine Option, da die wirtschaftspolitischen Probleme im Laufe

<sup>12</sup> Auch die GAFTA konnte bisher die Unterentwicklung des Exportpotentials nicht beheben, obwohl der regionale Handel um 20 Prozent zugenommen hat. Vgl. Abedini, J., Péridy, N.: The Greater Arab Free Trade Area (GAFTA): An Estimation of the Trade Effects. Mimeo; Blavy, R.: Trade in the Mashreq: An Empirical Examination. International Monetary Fund, Working Paper No. 163, Washington D.C., 2001.

<sup>13</sup> Vgl. International Monetary Fund (IMF): Country Report No. 07/288, a.a.O., Tabelle 6, 36.

<sup>14</sup> Hierzu fehlt gegenwärtig die Zustimmung des EU-Parlaments und einiger EU-Länder. Von Syrien wird insbesondere erwartet, dass es die Souveränität des Libanons – durch Aufnahme diplomatischer Beziehungen – anerkennt. Vgl. beispielsweise: Ostry, H.: EU-Syria Relations: What Future for the Euro-Mediterranean Association Agreement? Vortrag vor der EVP-ED Fraktion des Europäischen Parlaments am 11.1.07 in Brüssel.

<sup>15</sup> Diese Flüchtlinge werden von der syrischen Regierung als eine Angelegenheit mit kurzer Frist und als eine Belastung für bestimmte Sektoren trotz des positiven Nachfrageeffekts angesehen. Diese kurzfristige Sicht kann nachteilig sein, wenn die vorhandenen Möglichkeiten nicht genutzt werden und eine unvollständige Integration längerfristig zu sozialem Unfrieden und politischen Problemen führt.

<sup>16</sup> Vgl. Binzel, C. et al., a.a.O., 37 f.

<sup>17</sup> Vgl. Miles, M. A., Feulner, E. J., O'Grady, M. A.: 2008 Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation and Dow Jones and Company, Washington D.C., 2006, [www.heritage.org](http://www.heritage.org).

<sup>18</sup> Vgl. World Bank, a.a.O., 13.

<sup>19</sup> Syrien besitzt zwar einen 10-Jahres-Entwicklungsplan, dieser ist aber kein in diesem Sinne wirklich umfassendes Reformkonzept.

der Zeit zunehmen beziehungsweise die Ölreserven weiter abnehmen werden.

Möglichkeiten, den Reformprozess zu fördern, sind folgende Maßnahmen:

- stärkere Nutzung und Einbindung der Geberländer der internationalen Gemeinschaft in den Reformprozess, beispielsweise durch stärkere Nutzung technischer Beratung,
- eine stärkere Verbesserung der Zugänglichkeit und Qualität der Bildung auf allen Ebenen (schon ab der Grundschule),
- Verbesserung der Transparenz des Reformprogramms national und international,
- Unterstützung Syriens durch die Geberländer insbesondere bei der Verbesserung der analytischen Kapazität (Aufbau verlässlicher Statistiken, kompetenter Statistikämter und ökonomischer Forschungsinstitute, Haushaltsbefragungen, Erleichterung der Datenverfügbarkeit).

### Fazit

Die Analyse zeigt, dass Syrien vor wichtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen steht. Es gilt, das Wachstum auf breiter Front zu stärken, die Abhängigkeit vom Öl zu reduzieren, und das fiskalische Ungleichgewicht zu beseitigen. Ansonsten droht dem Land ein wirtschaftlicher Kollaps, der sich in politische Unsicherheit übertragen könnte.

Im Bereich der makroökonomischen Reformen sollte die syrische Regierung das Budgetdefizit abbauen, indem sie die Subventionen in Schritten ganz ab- und ein kostengünstiges und wirksames Netz der sozialen Sicherung aufbaut. Außerdem muss die Beschäftigung im öffentlichen Dienst reduziert werden. Ein temporärer Einstellungsstopp in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes wäre ein wichtiges Reformsignal. Die Staatsausgaben müssen effizienter verteilt werden, um das Wachstumspotential der Wirtschaft zu erhöhen. Schließlich sollten die Staatseinnahmen, die nicht vom Öl abhängen, durch die effizientere Erhebung von Steuern erhöht werden, während gleichzeitig der informelle Sektor integriert werden sollte.

Die strukturellen Reformen kann die syrische Regierung stärken, indem sie den Wettbewerb für staatliche Betriebe zulässt und die „soft budget constraints“ abschafft, die auch wesentlich zu dem Staatsdefizit beitragen und die Anreize der

Wirtschaft (besonders im Finanzsektor) verzerren. Statt sich auf die (staatliche) Ausbildung von Unternehmen und Managern zu konzentrieren, sollte die Regierung ein besseres Geschäftsklima fördern und die Bürokratie abbauen. Hierzu müssen nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die ideologische und nicht wirtschaftliche Gründe haben, abgebaut und das Justizwesen gestärkt werden. Außerdem könnte die syrische Wirtschaft von einer Integration der irakischen Flüchtlinge profitieren, wenn die Regierung diese Bevölkerungsgruppe aktiv in die Wirtschaft und die sozialen Strukturen einbezieht. Eine längere Aufenthaltsperspektive der Flüchtlinge würde zum Beispiele ihre Investitionsbereitschaft erhöhen und so zum Wirtschaftswachstum beitragen.

Die Glaubwürdigkeit des Reformprozesses und damit die Nachhaltigkeit der vielen beschlossenen Maßnahmen würde von einer verbesserten außenpolitischen Lage im Mittleren Osten deutlich profitieren. Hierzu könnte die syrische Regierung selbst und im eigenen wirtschaftlichen Interesse zu einer Lösung von Konflikten beitragen.

Ein weiterer Schritt wäre die stärkere Einbindung ausländischer Geber in den Reformprozess, so dass die internationale Transparenz des Prozesses sowie die technischen Kapazitäten der Reformer gestärkt würden. Es fehlt an Fachkräften und deren Aus- und Weiterbildung sowohl im analytischen wie auch im exekutiven Teil der Regierung. So hat Syrien mehrere gute Haushaltsbefragungen durchgeführt, die Ergebnisse jedoch kaum für die Planung und Evaluierung eigener Programme nutzen können. Die Unterstützung in diesem Bereich kann durch ausländische Experten geschehen, sollte aber auch auf den zum Teil guten nationalen Kapazitäten aufbauen. Dies könnte eine massive Ausweitung des Trainings syrischer Experten an ausländischen Hochschulen sowie den Ausbau syrischer Forschungs- und Beratungsinstitutionen innerhalb der syrischen Zivilgesellschaft beinhalten.

Die strukturellen Reformen und somit das Wirtschaftswachstum können durch eine stärkere internationale Verankerung Syriens, zum Beispiel durch die Verabschiedung des EU-Assoziierungsabkommens, erreicht werden. Geber können auch die Effektivität des Bildungs- und Justizwesens und die Integration der Flüchtlinge aus dem Irak durch technische Hilfe verbessern und so Investitionen fördern und schützen helfen. Dabei ist es im Bildungsbereich wichtig, nicht nur auf Universitätsebene sondern bereits in den unteren Stufen des Bildungssystems anzusetzen.

JEL Classification:  
O11, O53, P21

Keywords:  
Syria,  
Transition,  
Reform,  
Economic policy

8. Februar 2008

### **Bundesverdienstkreuz für Gert Wagner**

Prof. Dr. Gert G. Wagner, Abteilungsleiter am DIW Berlin, hat heute das Verdienstkreuz am Bande des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Wagner zählt zu den renommiertesten Forschern des DIW. Er ist dort seit 1989 für eine der weltweit größten und meistgenutzten Längsschnittstudien verantwortlich: das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP). Wissenschaftler in aller Welt arbeiten mit den Datensätzen des SOEP, das damit eines der erfolgreichsten wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekte in Deutschland ist. Der Präsident der Leibniz-Gemeinschaft, der das DIW angehört, gratulierte Gert Wagner: „Die Auszeichnung würdigt einen herausragenden Wissenschaftler, der sich gerade auch um die Verbesserung der Daten-Infrastruktur in Deutschland verdient gemacht hat“, sagte Ernst Rietschel.

Berlins Wissenschaftssenator Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner überreichte Wagner die Auszeichnung. Zöllner sagte: „Professor Wagner hat sich um die Wissenschaft, die Politik, die Öffentlichkeit und um Deutschland in herausragender Weise verdient gemacht. Wagner ist zweifellos einer der profiliertesten Sozialwissenschaftler Deutschlands.“

Gert G. Wagner studierte Volkswirtschaftslehre und Soziologie in Frankfurt/Main, danach wurde er im Jahr 1984 an der Technischen Universität Berlin promoviert und habilitierte 1992. Nach kurzer Zeit als Privatdozent in Berlin war er bis 1997 Professor für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum. Danach erhielt er einen Ruf an die Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Seit 2002 ist er Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin.

Prof. Dr. Gert Wagner war bis Anfang des Jahres 2008 Mitglied im Wissenschaftsrat, der die Bundesregierung und die Bundesländer zu Fragen der Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung sowie des Hochschulbaus berät. Wagner hat sich aber nicht nur als Wissenschaftler, sondern auch ehrenamtlich für die evangelische Kirche in die gesellschaftliche und sozialpolitische Diskussion eingebracht. Seit 2004 ist er Vorsitzender der „Kammer für Soziale Ordnung“ der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD). In dieser Position trägt er eine besondere Verantwortung für sozial- und wirtschaftspolitische Positionierungen der EKD. Als Mitglied der „Rürup-Kommission“ schlug er eine tiefgehende Rentenreform vor und trug maßgeblich dazu bei, die heute noch offene Kontroverse zwischen „Bürgerversicherung“ und „Kopfpauschale“ wissenschaftlich wie politisch zu versachlichen.

#### Impressum

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Christian Wey

#### Redaktion

Kurt Geppert  
PD Dr. Elke Holst  
Vanessa von Schlippenbach  
Manfred Schmidt

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789–249  
presse@diw.de

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01 805–19 88 88, 14 Cent./min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-  
Einzelheft Euro 7,-  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer  
und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements spätestens  
6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

Walter Grützmacher GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

DIW Berlin, CEPR London, and IZA Bonn are pleased to invite you to the next Berlin Lunchtime Meeting

## Berlin Lunchtime Meeting

21 February 2008

11:00 a.m. – 12:30 p.m.

12:30 p.m. – 13:30 p.m. (Lunch)

with Professor Justin Y. Lin, Chief Economist of the World Bank

**Catching up to the rich nations:  
Causes and strategies for growth and economic welfare**

#### Venue:

DIW Berlin  
Main Conference Room  
Mohrenstr. 58  
10117 Berlin

The Berlin Lunchtime Meetings are supported by the Anglo-German Foundation.