

Al-Sisis Entwicklungsvisionen

Großbauprojekte und Herrschaftssicherung in Ägypten

Stephan Roll

In Ägypten wird am 26. und 27. Mai ein neuer Präsident gewählt. Der künftige Amtsinhaber steht vor großen Herausforderungen. Die Wirtschaft des Landes liegt am Boden, und die Lebensbedingungen der Bevölkerung haben sich in den letzten drei Jahren deutlich verschlechtert. Von Abdel Fatah al-Sisi, dem wahrscheinlichen Wahlsieger, sind indes keine umfassenden Wirtschaftsreformen zu erwarten. Vielmehr setzt der ehemalige Armeechef auf gigantische Entwicklungsvorhaben. Dabei hat er vor allem die Interessen seiner wichtigsten Unterstützergruppen fest im Blick. Eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage Ägyptens ist mit einem solchen Kurs nicht absehbar. Deutsche und europäische Politik sollte den Ansatz der neuen Führung in Kairo keinesfalls unterstützen, sondern auf strukturelle Reformen in der ägyptischen Wirtschaft drängen.

Abdel Fatah al-Sisi wird die Präsidentschaftswahlen voraussichtlich klar gewinnen. Anders als sein linkspopulistischer Herausforderer Hamdin Sabahi hat der frühere Armeechef den Staatsapparat und die Medien hinter sich. Die eigentlichen Herausforderungen stellen sich für al-Sisi somit erst nach der Wahl. Ägyptens Gesellschaft ist tief gespalten, die Wirtschaftslage des Landes katastrophal – unter diesen Bedingungen muss al-Sisi seine Macht konsolidieren. Was den Umgang mit den gesellschaftlichen Konfliktlinien angeht, hat sich al-Sisi bereits als Armeechef festgelegt: Opposition soll es unter ihm nicht geben, mit aller Härte will er gegen politische Gegner vorgehen. Entsprechend wurde die staatliche Repression bereits in

den vergangenen Monaten massiv ausgebaut.

Hinsichtlich seiner wirtschaftspolitischen Vorstellungen hielt sich al-Sisi allerdings lange bedeckt. Angesichts eines Haushaltsdefizits von über 14 Prozent des BIP, einer Staatsverschuldung, die mittlerweile das BIP übersteigt, und eines Wirtschaftswachstums, das sich nur auf Höhe des Bevölkerungswachstums bewegt, hat er nun aber Großes angekündigt: In den kommenden Jahrzehnten soll Ägypten durch ein 140 Milliarden US-Dollar schweres Entwicklungsprogramm einen regelrechten Sprung aus der wirtschaftlichen Misere machen. Vorgesehen ist, 48 neue Städte und touristische Zentren zu errichten, die Verkehrs- und Energieinfrastruktur auszubauen und

Dr. Stephan Roll ist Wissenschaftler im Projekt »Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung in der arabischen Welt«. Das Projekt wird gefördert aus Mitteln des Auswärtigen Amtes im Rahmen der Transformationspartnerschaften mit der arabischen Welt sowie der Robert Bosch Stiftung und kooperiert mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung sowie dem Institut für Begabtenförderung der Hanns-Seidel-Stiftung.

SWP-Aktuell 35
Mai 2014

fast 17 000 Quadratkilometer Wüstenland entlang dem Nil nutzbar zu machen. Neu sind diese Pläne keineswegs. Aufgrund zahlreicher ungeklärter Fragen und der hohen Kosten sind sie in ägyptischen Wissenschaftskreisen allerdings hochumstritten. Al-Sisi macht sich erst gar nicht die Mühe, auf Bedenken einzugehen. Für ihn dürfte der Entwicklungsplan vor allem den fiktiven Rahmen für eine Reihe von Großprojekten bilden, die in den kommenden Jahren tatsächlich realisiert, zumindest aber begonnen werden könnten. Hierzu zählen der Ausbau der Suez-Kanal-Zone zu einem internationalen Industrie- und Logistikzentrum, der Bau einer Hochgeschwindigkeitsbahn und die Schaffung von einer Million neuen Wohnungen.

Im Dienst von Partikularinteressen

Hinter diesen Großprojekten steht zum einen ein ideologischer Ansatz, der davon ausgeht, wirtschaftliche und soziale Entwicklung könne am Reißbrett geplant und unter staatlicher Führung umgesetzt werden. Auch Hamdin Sabahi, der Konkurrent al-Sisis im Präsidentschaftswahlkampf, teilt diesen interventionistischen Fortschrittsglauben. Zum anderen folgen die Großprojekte einer herrschaftspolitischen Logik. Al-Sisi hat drei Akteursgruppen im Blick, ohne deren Unterstützung er seinen Machtanspruch nicht umsetzen kann: die arabischen Golfstaaten, Ägyptens Militär und die Wirtschaftselite des Landes.

Die Geldgeber vom Golf

Ohne umfangreiche Finanzhilfen aus den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), Saudi-Arabien und Kuwait wäre Ägypten bereits zahlungsunfähig. Direkt nach dem Sturz Muhammed Mursis durch das ägyptische Militär im Juli 2013 sagten die drei Golfmonarchien rund 12 Milliarden Dollar an Finanz- und Energiehilfen zu. Nach Aussage al-Sisis ist diese Unterstützung bis Mai 2014 auf rund 20 Milliarden Dollar gestiegen. Angesichts leerer Staatskassen wird

Ägypten auch in den kommenden Jahren auf solche Transfers angewiesen sein. Obwohl den Zahlungen vom Golf offenbar keine formale Konditionalität zugrunde liegt, wie sie etwa bei einem Hilfspaket des IWF üblich wäre, fließen die Gelder keineswegs ohne Gegenleistung. Auf politischer Ebene schätzen insbesondere die Regime der VAE und Saudi-Arabiens die neue ägyptische Führung als wichtigen Partner im Kampf gegen die Muslimbruderschaft, von der sie sich auch selbst bedroht sehen. Zudem wollen alle drei Herrscherhäuser Ägyptens Militär als Verbündeten im anhaltenden Konflikt mit Iran an ihrer Seite wissen.

Mindestens ebenso wichtig sind indes wirtschaftliche Interessen. Nach Angaben der ägyptischen Regierung lag Ende 2013 der Umfang an Direktinvestitionen aus den Staaten des Golfkooperationsrates bei rund 50 Milliarden Dollar – und damit über dem der westlichen Staaten (46 Milliarden Dollar). Die meisten Investitionen stammen wiederum aus Saudi-Arabien, den VAE und Kuwait. Mehrere namhafte Unternehmenskonglomerate aus den drei Ländern sind mit eigenen Tochterfirmen in Ägypten vertreten. Für die drei Golfmonarchien bedeutet daher die Unterstützung des ägyptischen Militärs auch eine Rückversicherung für bereits getätigte Investitionen. Zudem ebnet die milliardenschweren Hilfszahlungen den Weg für künftige Investitionen im durchaus lukrativen ägyptischen Markt.

Besonders deutlich wurde dieser Zusammenhang im vergangenen März, als al-Sisi, damals noch Verteidigungsminister, mit dem größten börsennotierten Baukonzern der VAE ein Rahmenabkommen über ein gigantisches Bauvorhaben unterzeichnete: In den kommenden fünf Jahren will *Arabtec* auf über 160 Millionen Quadratmetern eine Million Wohneinheiten errichten. Das Bauland soll vom ägyptischen Militär kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Dieser Auftrag legt nahe, dass ein wohl nicht unerheblicher Teil der Milliardenzahlungen zur Unterstützung der ägyptischen Führung über entsprechende Großprojekte wieder an den Golf zurückfließen könnte.

Das ägyptische Militär

Unabhängig davon, ob al-Sisi als Kandidat der Generäle oder aus eigener Motivation ins höchste Staatsamt strebt – er ist auf die Unterstützung der mächtigen Militärführung angewiesen. Dieser ist es seit dem Sturz Mubaraks 2011 gelungen, die Vormachtstellung der Armee nicht nur in der Politik, sondern gerade auch in der Wirtschaft Ägyptens sukzessive auszubauen. Eine zentrale Rolle spielt dabei das eigene Wirtschaftsimperium des Militärs. Die zahlreichen Unternehmen bieten lukrative Versorgungsposten nicht nur für amtierende, sondern ebenso für ehemalige Offiziere. Zudem verstärken die hier angesiedelten Arbeitsplätze die Abhängigkeit großer Teile der ägyptischen Bevölkerung vom Militär. Der Anteil der Armee an der Wirtschaftsleistung des Landes beträgt nach unterschiedlichen Schätzungen bis zu 40 Prozent; genauere Angaben sind angesichts umfassender Intransparenz nicht möglich. Mit der Anfang Januar 2014 verabschiedeten neuen Verfassung Ägyptens wurde diese Intransparenz sogar rechtlich abgesichert. Der Militäretat wird demnach von einem nationalen Verteidigungsrat ausgehandelt – den das Militär dominiert – und dem Parlament nur als Gesamtsumme präsentiert.

Seit dem Umbruch 2011, vor allem aber seit der erneuten Machtübernahme des Militärs Mitte 2013 ist eine erhebliche Steigerung der Bauaktivitäten der Armee zu beobachten. Staatliche Infrastrukturprojekte im Wert von über einer Milliarde Dollar sollen nach Medienberichten allein zwischen September und November 2013 ohne Ausschreibung an das Militär vergeben worden sein. Dem Ingenieurkorps der Armee übertrug die Regierung dabei diverse Großvorhaben, so die Planung für eine Hochgeschwindigkeitsbahn und die Entwicklung der Infrastruktur am Standort für das geplante erste Atomkraftwerk des Landes. Kapital schlägt das Militär zudem aus seiner Kontrolle über Bau- und Agrarland. Es ist davon auszugehen, dass private Unternehmen beim Kauf von Staatsland oftmals erhebliche Summen an das Militär

zahlen müssen. Wenn ein Unternehmen wie *Arabtec* Bauland kostenlos erhält, dürften Gewinnbeteiligungen für das Militär über die Vergabe von Subaufträgen oder durch direkte Unternehmensbeteiligungen sichergestellt sein.

Die ägyptische Wirtschaftselite

Ihre marktbeherrschende Stellung in Teilen der ägyptischen Wirtschaft und ihre weitreichenden Netzwerke innerhalb und außerhalb des Landes machen auch die nationale Wirtschaftselite aus Sicht al-Sisis zum unverzichtbaren strategischen Partner. Bereits beim Sturz Mursis im Sommer 2013 waren Großunternehmer eine treibende Kraft. Sie unterstützten die Kampagne, die zur Absetzung des Präsidenten führte, offenbar direkt mit Geld, vor allem aber durch die von ihnen kontrollierten Medien. Insbesondere Unternehmer mit Interessen in der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie den nachgelagerten Baustoffindustrien setzten ihre Hoffnungen in einen neuen Präsidenten aus dem Militär. Ähnlich wie Investoren aus den Golfländern, mit denen sie zum Teil enge Geschäftsbeziehungen pflegen, fürchteten sie unter Mursi eine Überprüfung ihrer Unternehmensaktivitäten während der Mubarak-Ära, insbesondere in Bezug auf Landkäufe.

Die Unterstützung für al-Sisi scheint sich für die Wirtschaftselite bereits auszuzahlen. Obwohl das Militär in den vergangenen Monaten sein Wirtschaftsimperium ausbauen konnte, verzeichnet die ägyptische Börse seit Mursis Absetzung einen bemerkenswerten Boom. Der Leitindex EGX30 hat bis Mai 2014 um über 65 Prozent zugelegt. Der Sektorindex der Immobilienunternehmen konnte seinen Wert sogar fast verdoppeln. Dies spiegelt weniger die Ertragssituation der Unternehmen wider als vielmehr die Erwartung des Marktes, dass die in der Mubarak-Ära entstandenen Staat-Unternehmer-Netzwerke unter einem Präsidenten al-Sisi weiterexistieren werden. Nicht zuletzt dadurch könnten auch die betreffenden Immobilienfirmen von den geplanten

Großprojekten profitieren, sei es als Partner oder als Subunternehmer.

Verlierer ist die breite Bevölkerung

Al-Sisis »Visionen« werden an den prekären Lebensbedingungen der meisten Ägypter nichts ändern. Bereits in der Vergangenheit zeigte sich, dass Großbauprojekte an den Bedürfnissen der Bevölkerung oft vorbeigehen. Angesichts eines erheblichen Leerstands bei Wohnungen stellt sich etwa die Frage, ob das Land wirklich eine Million neue Wohneinheiten benötigt. Viel dringlicher erscheint eine konstruktive Politik zur Formalisierung informeller Siedlungen, die in den letzten Jahrzehnten am Rand der großen Ballungszentren entstanden sind.

Noch fragwürdiger als der konkrete Nutzen solcher Projekte ist indes, dass sie offenbar als Substitut für überfällige Struktur-reformen in der Wirtschaft angedacht sind. Dazu gehört etwa der vom IWF vehement geforderte Umbau des Subventionssystems, das vor allem die oberen Einkommensgruppen und die energieintensiven Industrien begünstigt. Al-Sisi hat entsprechenden Reformen zumindest kurzfristig eine Absage erteilt – wohl aus Sorge, er könnte wichtige Wähler- und Unterstützergruppen verlieren. Darüber hinaus bedarf es in Ägypten einer Stärkung von Institutionen zur Marktaufsicht und mehr Transparenz im staatlichen Wirtschaftshandeln. Auf beiden Feldern bewegt sich das Land gegenwärtig jedoch in die entgegengesetzte Richtung. Im Januar wurde das Verfahren zur Vergabe von staatlichen Aufträgen deutlich vereinfacht; diese können nun in vielen Fällen ohne öffentliche Ausschreibung an Firmen vergeben werden. Im April wurde zudem das Investitionsgesetz geändert – mit der Folge, dass Verträge zwischen staatlichen Institutionen und privaten Investoren nicht mehr ohne weiteres anfechtbar sind. Die neue Gesetzgebung gilt auch rückwirkend, weshalb zahlreiche Korruptionsverfahren, die seit 2011 eingeleitet wurden und noch nicht abgeschlossen sind, eingestellt werden dürften.

Ausblick

Al-Sisis Entwicklungspläne verdeutlichen das grundlegende Dilemma, das seiner Präsidentschaft zugrunde liegen wird. Er greift zur Konsolidierung der eigenen Macht auf die Unterstützung von Interessengruppen zurück. Deren Anliegen sind indes mit den für die Wirtschaft des Landes notwendigen Reformen nicht vereinbar. Wenn jedoch eine ökonomische Entwicklung ausbleibt, die der breiten Bevölkerung zugutekommt, und zugleich die staatliche Repression sich weiter verstärkt, dürften erneute Proteste die Folge sein. Dabei ist zu erwarten, dass sich der politische Widerstand zunehmend radikalisiert wird.

Deutschland und die EU haben auf die gegenwärtige Entwicklung in Ägypten nur sehr begrenzt Einfluss. Die Alimentierung durch die drei Golfmonarchien macht das Land kurzfristig weitgehend unabhängig von westlichen Entwicklungsgeldern. Angesichts der prekären Haushalts- und Finanzsituation Ägyptens werden aber auch die Golfmilliarden nicht ausreichen, um eine ökonomische Trendwende zu erreichen. Somit könnte der Westen mittelfristig wieder an Einfluss gewinnen.

Bei der künftigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Ägypten sollte die Haushaltskonsolidierung im Sinne des IWF-Fahrplans im Vordergrund stehen. Wenn die EU dabei Budgethilfe leistet, muss jedoch – wie dies auch der Europäische Rechnungshof empfohlen hat – eine strengere Konditionalität in Bezug auf Menschenrechte herrschen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Auf staatlicher Ebene sollten Deutschland und die EU schon heute deutlich stärker als bisher Haushaltstransparenz und eine effektive Marktaufsicht in Ägypten fördern. Dabei empfiehlt sich eine Zusammenarbeit mit sorgsam ausgewählten Institutionen des Landes – etwa dem bislang machtlosen Rechnungshof und der ägyptischen Wettbewerbsbehörde.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364