

Auf Sand gebaut: Ägyptens fragwürdige Strategie für Wachstum und Entwicklung

Stephan Roll / Matthias Sailer

Im Badeort Sharm el-Sheikh wird die ägyptische Regierung vom 13. bis 15. März die »Egypt Economic Development Conference« abhalten, um für den Wirtschaftsstandort Ägypten zu werben. Der Welt soll ein Land präsentiert werden, das die politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen der vergangenen vier Jahre hinter sich gelassen hat und am Beginn eines Aufschwungs steht. Tatsächlich ist eine Trendwende aber noch lange nicht in Sicht. Um das Wachstum des Landes anzukurbeln, setzt die Sisi-Administration vor allem auf Großprojekte. Diese sind indes ohne ausländisches Kapital nicht finanzierbar. Ob Direktinvestitionen fließen werden, ist allerdings ebenso zweifelhaft wie der Entwicklungsansatz als solcher. Absehbare wirtschaftliche Stagnation und die damit einhergehende Verschlechterung der Lebensbedingungen lassen neue Proteste wahrscheinlich werden. Deutschland und die EU sollten sich daher auf eine weitere Destabilisierung des bevölkerungsreichsten arabischen Landes einstellen.

Von der Investorenkonferenz erhofft sich die ägyptische Führung einen massiven Zufluss ausländischen Kapitals. In den vergangenen Monaten wurde die Regierung nicht müde, positive Wirtschaftsnachrichten zu verkünden. Anziehendes Wachstum, sinkende Arbeitslosigkeit und steigende ausländische Direktinvestitionen seien der Beleg für die Wirksamkeit der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik. Rückendeckung erhält die Staatsführung um Präsident Abdel Fatah al-Sisi vom Internationalen Währungsfonds (IWF). Dieser kommt in seinem aktuellen Staff Report vom Februar 2015 trotz einer Reihe von Bedenken zu dem Schluss, dass die von der Regierung ergrif-

fenen wirtschaftlichen Reformmaßnahmen einen Turnaround einleiten würden.

Wie schlimm steht es wirklich?

Diese positiven Bewertungen verschleiern das wahre Ausmaß der ägyptischen Wirtschaftskrise und vor allem ihrer Folgen für die Bevölkerung. Tatsächlich ist das Wirtschaftswachstum des mit 87 Millionen bevölkerungsreichsten arabischen Landes seit dem politischen Umbruch 2011 nahezu zum Erliegen gekommen und hat sich seitdem kaum erholt. Das niedrige jährliche BIP-Wachstum bewegte sich zwischen 2011 und 2013 nur auf Höhe der Bevölkerungs-

Matthias Sailer ist Doktorand in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika. 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 25
März 2015

zunahme. Für das im Juni endende laufende Fiskaljahr kündigte die ägyptische Regierung zwar eine Steigerung des BIP von über vier Prozent an, die Pro-Kopf-Wachstumsrate würde damit aber lediglich bei rund zwei Prozent und damit nur unwesentlich über den Wachstumsraten hochentwickelter Industrieländer liegen. Das reicht bei weitem nicht aus, um den jährlichen Zustrom von bis zu 800 000 jungen Berufseinsteigern auf den ägyptischen Arbeitsmarkt aufzufangen. Schätzungen zufolge wären dafür Wachstumsraten von mindestens sechs bis sieben Prozent erforderlich. Um die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen, die unter Jugendlichen (15–24 Jahre) derzeit auf knapp 40 Prozent geschätzt wird, sind langfristig sogar deutlich höhere Wachstumsraten erforderlich.

Arbeitslosigkeit, aber auch die geringe Qualität vieler Beschäftigungsverhältnisse, sowie die anhaltend hohen Preissteigerungen führten in Ägypten zu einer dramatischen Zunahme von Armut. Im Fiskaljahr 2012/13 betrug die nationale Armutsrate (die bei knapp 40 Euro im Monat liegt) über 26 Prozent – und war damit innerhalb von nur vier Jahren um nahezu fünf Prozentpunkte gestiegen. Junge Ägypter sind hierbei abermals besonders betroffen: Für 2013/14 bezifferte die nationale Statistikbehörde den Anteil Jugendlicher, die entweder unter oder nur knapp über der Armutsgrenze leben, auf fast 52 Prozent. Diese Zahlen sind umso alarmierender, als dem Staat das Geld für eine Erhöhung der Sozialausgaben fehlt.

Die ägyptische Wirtschaftskrise geht mit einer Haushaltskrise einher, deren Ende entgegen anderslautender Regierungsdarstellungen keineswegs absehbar ist. Seit 2011 stieg die Staatsverschuldung um über 11 Prozent auf schätzungsweise 94 Prozent (2014) des BIP. Vor allem aber bewegte sich das Haushaltsdefizit seitdem im zweistelligen Bereich, mit einem vorläufigen Höhepunkt von geschätzten 13,7 Prozent im Haushaltsjahr 2012/13. Ein weiteres Ansteigen des Defizits konnte seither nur durch Hilfszahlungen, Kredite und Rohstofflieferungen in Höhe von 23 Milliarden US-Dollar

aus den drei Golfstaaten Saudi-Arabien, Kuwait und den VAE abgewendet werden. Ohne diese Unterstützung wäre Ägypten längst zahlungsunfähig. Für das gegenwärtige Haushaltsjahr stellt die Regierung zwar ein Absenken des Haushaltsdefizits auf 10 Prozent in Aussicht, das durch massive Kürzungen von Energiesubventionen und durch Steuererhöhungen erreicht werden soll. Tatsächlich wurden im Sommer 2014 Subventionen für Kraftstoffe und Strom gekürzt, was Preissteigerungen von bis zu 70 Prozent zur Folge hatte. In den im Februar veröffentlichten Haushaltszahlen schlagen sich diese Kürzungen indes bemerkenswerterweise kaum nieder. Die intransparente Struktur des Staatshaushalts macht Prognosen zur mittel- und langfristigen Wirkung dieser Maßnahmen nahezu unmöglich. Ob, wie vom IWF erwartet, weitere Subventionskürzungen folgen, ist angesichts des damit zu erwartenden Popularitätsverlusts für die politische Führung keineswegs ausgemacht.

Staatliche Großprojekte trotz leerer Kassen

Trotz leerer Staatskassen setzt die Sisi-Administration zur Belebung der Wirtschaft auf hochdimensionierte Entwicklungsprojekte. Neben dem Bau von einer Million Wohneinheiten, zahlreichen Energieprojekten, wie der Errichtung des ersten ägyptischen Atomkraftwerks, sowie mehreren groß angelegten Landentwicklungsvorhaben, wie dem Bau eines neuen Regierungssitzes nahe Kairo, steht vor allem der Ausbau des Suezkanals im Mittelpunkt der staatlichen Planungen. Bis August 2015 soll der Bau einer zweiten Schifffahrtsrinne abgeschlossen sein, so dass der Kanal zukünftig in beide Richtungen gleichzeitig durchquert werden kann. Das Vorhaben wird vom Sisi-Regime als nationaler Befreiungsschlag gefeiert, doch es wirft Fragen in Bezug auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis auf, die sich in ähnlicher Form auch bei den anderen, noch in der Planungsphase befindlichen Mega-Projekten stellen. Die von der Regierung

verbreiteten Zahlen, nach denen der Kanalausbau eine Verdoppelung des Schifffahrtsverkehrs und hierdurch eine Einnahmesteigerung von rund 150 Prozent bis 2023 ermöglichen wird, sind nicht seriös. Denn der Schifffahrtsverkehr durch den Suezkanal hängt nicht allein von der Größe der Wasserstraße, sondern auch von zahlreichen anderen Faktoren wie der Entwicklung der Weltwirtschaft ab. Fraglich ist auch, ob der Bau der zweiten Fahrrinne tatsächlich nachhaltige Trickle-down-Effekte zeitigen wird. Zwar ist das Vorhaben äußerst arbeitsintensiv, allerdings eben nur während der Bauphase. Und selbst hier sind die Beschäftigungseffekte unklar, weil auch das Militär mit eigenem Personal im Bauprozess tätig sein wird. Das zentrale Problem sind aber die immensen Baukosten in Höhe von wohl weit über acht Milliarden US-Dollar. Anstatt auf externe Finanzierungsquellen wie Kredite internationaler Geberorganisationen zurückzugreifen, die zwar eine deutlich größere Projekttransparenz vorausgesetzt, aber dafür vermutlich günstigere Konditionen geboten hätten, setzt die Regierung auf eine rein inländische Finanzierung. Durch die Ausgabe nationaler Investmentzertifikate soll angeblich der nationale Charakter des Unternehmens bewahrt werden. Tilgung und Zinszahlungen dieser Zertifikate werden den Staatshaushalt über die kommenden fünf Jahre mit bis zu 13 Milliarden US-Dollar belasten. Zudem dürfte sich durch die Ausgabe der Zertifikate die Kreditklemme im ägyptischen Bankensektor noch verschärfen, da ein nicht unerheblicher Teil der Schuldscheine (wohl über 40 Prozent) durch Bankguthaben bezahlt und den Kreditinstituten hierdurch Liquidität entzogen wurde. Eine Übertragung dieses Finanzierungsmodells auf andere Entwicklungsvorhaben kommt daher kaum in Frage.

Direktinvestitionen als Lösung?

Zur Finanzierung weiterer Großprojekte setzt die Sisi-Administration daher nun auf ausländisches Kapital. Bei der Investorenkonferenz im März sollen rund 30 Entwick-

lungsvorhaben vorgestellt werden, an denen sich ausländische Unternehmen finanziell beteiligen können. Darüber hinaus will die Regierung das Land aber auch grundsätzlich für ausländische Kapitalgeber attraktiver machen. Im Mittelpunkt steht hierbei ein neues Investitionsgesetz, das Verwaltungsvorgänge beschleunigen und zu mehr Rechtssicherheit beitragen soll. Allein durch Gesetzesänderungen werden sich die strukturellen Probleme des Investitionsstandorts Ägypten allerdings nicht lösen lassen. Insbesondere endemische Korruption und staatliche Misswirtschaft werden dadurch nicht beseitigt. Hierfür wäre zuvorderst eine umfassende, transparente Aufarbeitung der Korruptionsfälle aus der Mubarak-Ära erforderlich. Diesbezügliche Gerichtsverfahren wurden aber in den vergangenen Monaten reihenweise eingestellt bzw. durch intransparente Vergleiche beendet. Bereits im Frühjahr wurde zudem durch Gesetzesänderungen die Anfechtung von Verträgen zwischen staatlichen Stellen und Investoren massiv erschwert. Korruptionsbekämpfung durch Nichtregierungsorganisationen wird dadurch künftig nahezu unmöglich gemacht.

Insgesamt erinnert das gegenwärtige Bemühen der Sisi-Administration um ausländische Direktinvestitionen stark an die letzten Jahre der Mubarak-Ära. Zwischen 2004 und 2007 konnte Ägypten über die partielle Reform rechtlicher Rahmenbedingungen, steuerliche Anreize sowie die Verteilung preiswerten Baulands den Zufluss von ausländischem Kapital nahezu verzehnfachen. 2007 war der Wert der Nettoinvestitionszuflüsse im Verhältnis zum BIP mit fast neun Prozent mehr als vier Mal höher als 2013. Das Wirtschaftswachstum stieg daraufhin auf über sieben Prozent. Im Doing-Business-Report der Weltbank wurde Ägypten sogar als »Top-Reformer 2006/07« gefeiert. Allerdings: Positive Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensverhältnisse hatte dieser Investitionsboom nicht. Im Gegenteil, allein zwischen 2005 und 2008 stieg die nationale Armutsrate um zwei Prozentpunkte an.

Aus Kreisen der ägyptischen Zivilgesellschaft kommt daher auch Kritik an der neuen Investitionsstrategie. Diese, so urteilt etwa das Egyptian Center for Economic and Social Rights in einer aktuellen Studie vom Februar 2015, würde den Zufluss von Direktinvestitionen als Ziel an sich sehen und nicht als Mittel, um Armut, Arbeitslosigkeit und Unterentwicklung zu bekämpfen. Entsprechend würde das Land mit dieser Strategie auch nur solche Investitionen anziehen, die sich schnell amortisieren, aber kaum nachhaltig Beschäftigung schaffen. Beispielhaft hierfür seien der Bau von Einkaufszentren und Wohnanlagen für Ägyptens Oberschicht durch Firmen aus den Golfstaaten, aber auch Direktinvestitionen im ägyptischen Erdgas- und Erdölsektor. Zur Industrialisierung des Landes sowie zu einem Wissens- und Technologietransfer trügen solche Investitionen nicht bei.

Für die Entscheidungsfindung von Investoren, denen an langfristigen Engagements gelegen ist, sind die rechtlichen Neuregelungen indes nur von nachrangiger Bedeutung. Größeres Gewicht dürfte für sie der allgemeine Zustand der ägyptischen Justiz haben. Ägyptische Gerichte sind in den vergangenen Monaten vor allem durch offensichtlich politisch motivierte Massentodesurteile aufgefallen, die jeglichen rechtsstaatlichen Standards widersprechen. Derartige Willkürjustiz lässt an der Rechtssicherheit des ägyptischen Wirtschaftsstandorts zweifeln. In erster Linie aber dürfte die aktuelle Sicherheitslage im Land Investitionsentscheidungen beeinflussen. Seit der Machtübernahme des Militärs ist eine Zunahme politisch motivierter Gewalt zu verzeichnen. Fast täglich kommt es zu Anschlägen auf Sicherheitskräfte, auf die Energie- und Transportinfrastruktur des Landes sowie zunehmend auch auf ausländische Unternehmen, die der Unterstützung des Regimes beschuldigt werden.

Fazit: Stabilisierung nicht in Sicht

Die anstehende Investitionskonferenz kann allenfalls kurzfristig Wachstumsimpulse

setzen. Einen nachhaltigen wirtschaftlichen Wandel wird sie jedoch nicht einleiten. Denn die Wachstumsstrategie der Sisi-Administration lässt zu viele strukturelle Probleme unangetastet, darunter die grassierende Korruption, Vetternwirtschaft und rechtliche Unsicherheit. Da Trickle-Down-Effekte allenfalls gering ausfallen werden, wird die Unzufriedenheit in weiten Teilen der Bevölkerung steigen. Um seine Macht zu erhalten, wird das Regime zukünftig noch stärker auf Repression setzen müssen – mit wiederum negativen Folgen für die Wirtschaftsentwicklung. Die Wahrscheinlichkeit einer fortschreitenden Destabilisierung des bevölkerungsreichsten Mittelmeeranrainerstaats ist somit hoch.

Deutschland und die EU sollten daher davon absehen, die Entwicklungsstrategie der Sisi-Administration zu unterstützen, solange diese nicht erkennbare Schritte zur Verbesserung der Regierungsführung unternimmt. Voraussetzung dafür ist ein Ende der gegenwärtig allumfassenden politischen Repression. Denn: Die Akteure, die für gute Regierungsführung eintreten könnten, also die kritische Presse, die Zivilgesellschaft und die politische Opposition, werden massiv vom Regime unterdrückt. Hinzu kommt, dass gerade die exzessive Verfolgung der Muslimbruderschaft die Radikalisierung bisher gemäßigter Akteure weiter beschleunigt, was bereits heute an der Zunahme politisch motivierter Gewalt abzulesen ist, mit dramatischen Folgen auch für die Wirtschaft. Eine Reintegration der Muslimbruderschaft in den politischen Prozess scheint für die Stabilisierung und wirtschaftliche Entwicklung Ägyptens daher unabdingbar. In Bezug darauf sollten Deutschland und die EU auch die Position der neuen saudi-arabischen Führung ausloten. In den vergangenen Wochen gab es wiederholt Hinweise auf eine vorsichtige Änderung der bislang feindlichen Haltung des Königshauses gegenüber der Bruderschaft. Saudi-Arabien als einer der Hauptgeldgeber Ägyptens könnte das Sisi-Regime zu einer Strategieanpassung bewegen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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