

SWP-Aktuell

NR. 34 JULI 2018

Strohfeuer am Nil?

Das Ausbleiben von Strukturreformen und massive Menschenrechtsverletzungen konterkarieren den IWF-gestützten Wirtschaftsaufschwung in Ägypten

Stephan Roll

Im November 2016 einigte sich Ägypten mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) auf ein umfassendes Hilfsprogramm. Erklärtes Ziel war es, das Land innerhalb von drei Jahren makroökonomisch zu stabilisieren und auf einen inklusiven wirtschaftlichen Wachstumspfad zu führen. Zur Halbzeit wird deutlich: Die damals gesetzten Konditionalitäten ermöglichten zwar eine kurzfristige makroökonomische Stabilisierung, Strukturreformen haben sie aber kaum zur Folge. Vielmehr wird die Herausbildung einer funktionierenden Marktwirtschaft von dem zunehmend einflussreichen Militär verhindert. Hinzu kommt die desaströse Menschenrechtsbilanz der Regierung unter Präsident Abdel-Fatah al-Sisi, die sich ebenfalls negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung Ägyptens auswirkt. Deutschland hatte maßgeblichen Anteil am Zustandekommen des IWF-Abkommens. Die Bundesregierung sollte daher darauf hinwirken, dass der IWF die bisherigen Reformen kritischer bewertet. Zudem sollte sie ihre Bereitschaft zur Unterstützung zukünftiger Hilfspakete an eine Verbesserung der Menschenrechtslage und eine Stärkung der Zivilgesellschaft binden.

Im Juli 2016 sah sich Ägypten gezwungen, ein Hilfsgesuch an den IWF zu richten. In den darauffolgenden Monaten wurde ein Reformprogramm mit dreijähriger Laufzeit ausgehandelt. Wie dramatisch sich die Situation für die ägyptische Regierung im Sommer 2016 darstellte, lässt sich beim Blick auf einzelne, im Programm angekündigte Maßnahmen erahnen. Den Forderungen internationaler Geber nach einem umfassenden Subventionsabbau, nach Steuererhöhungen und der Freigabe des Wechselkurses war von ägyptischer Seite in der Vergangenheit regelmäßig eine Absage erteilt worden. Diesmal war die Zahlungsunfähig-

keit des Landes derart greifbar, dass die politische Führung unter Präsident Sisi keinen anderen Weg mehr sah, als entsprechende Verpflichtungen einzugehen. Der Finanzierungsbedarf des Landes zur Umsetzung des Programms wurde auf 35 Milliarden US-Dollar taxiert. Der IWF erklärte sich bereit, im Rahmen der erweiterten Fondfazilitäten 12 Milliarden US-Dollar als Kredit zur Verfügung zu stellen. Um an dieses Geld zu gelangen musste Ägypten den restlichen Betrag über Verhandlungen mit anderen Finanzinstitutionen und wichtigen Geberländern, allen voran Deutschland, aufbringen. Die schrittweise Auszahlung des IWF-



Kredits in insgesamt sechs Tranchen wurde an positive halbjährliche Zwischenevaluierungen durch den IWF geknüpft.

Konditionalitäten entfalten Wirkung

In seinen bisherigen Zwischenberichten zeichnet der IWF ein äußerst positives Bild von der Implementierung der angekündigten Reformen. Tatsächlich hat Kairo die vereinbarten währungs- und fiskalpolitischen Maßnahmen im Wesentlichen bereits umgesetzt, wodurch eine gewisse wirtschaftliche Stabilisierung Ägyptens erreicht werden konnte. So hat die Abwertung des ägyptischen Pfunds im Zuge einer Wechselkursfreigabe im November 2016 maßgeblich zum Rückgang des Leistungsbilanzdefizits auf 0,8 Prozent des BIP im vierten Quartal 2017 (von 1,8 % des BIP im Vergleichszeitraum des Vorjahres) und zur erhöhten Devisenverfügbarkeit beigetragen. Zudem konnten die Devisenreserven der Zentralbank deutlich ausgebaut werden (von 17,55 Mrd. US-Dollar im Juli 2016 auf 44,14 Mrd. US-Dollar im Mai 2018). Durch die Kürzung der Energiesubventionen um teils mehr als 40 Prozent und die Einführung einer Mehrwertsteuer in Höhe von 14 Prozent konnte wiederum das Budgetdefizit gesenkt werden. Es könnte im laufenden Haushaltsjahr erstmals seit Jahren weniger als 10 Prozent des BIP betragen (2015/16: 12,5 Prozent des BIP). Damit könnte der Haushalt sogar einen kleinen Primärüberschuss (Haushaltsüberschuss ohne Berücksichtigung der Kosten für den Schuldendienst) ausweisen.

Als Folge der makroökonomischen Stabilisierung kann sich Ägypten nun wieder auf dem internationalen Kapitalmarkt refinanzieren. Vor allem aber wurde damit der Boden bereitet für eine Ausweitung der Exporte, eine Wiederbelebung des Tourismus und eine stärkere – allerdings zumeist staatliche – Investitionstätigkeit. Infolgedessen wird sich das Wirtschaftswachstum um über einen Prozentpunkt auf voraussichtlich 5,2 Prozent (Haushaltsjahr 2017/2018) erhöhen.

Es gibt aber auch eine nicht zu übersehende Kehrseite der bisherigen Reformpolitik. Die Schuldenlast Ägyptens hat sich seit Beginn des Programms weiter erhöht und dürfte Ende 2017 deutlich über 100 Prozent des BIP betragen haben. Gemäß den Zahlen der ägyptischen Zentralbank mussten in der ersten Hälfte des Haushaltsjahres 2017/18 weit über 40 Prozent der Staatseinnahmen für den Schuldendienst ausgegeben werden, wodurch sich der Spielraum etwa für Investitionen massiv verengt.

Vor allem aber hat sich die Lebenssituation der meisten Ägypter im Zuge der Reformen dramatisch verschlechtert. Durch die Kürzung der Subventionen und durch Preissteigerungen im Zuge der Wechselkursfreigabe kam es zu einem drastischen Anstieg der Inflation auf zeitweise über 30 Prozent. Bedingt durch das höhere Preisniveau dürften mittlerweile deutlich über 35 Prozent der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze (45 US-Dollar im Monat) leben. Von einem inklusiven Wachstum kann daher bislang keine Rede sein. Dem Verweis auf diese besorgniserregende Entwicklung hält die ägyptische Regierung einen Abbau der Arbeitslosigkeit von 12,5 Prozent (2016) auf 10,6 Prozent (1. Quartal 2018), entgegen. Ob diese Zahlen aussagekräftig sind, scheint allerdings fraglich. Auffällig ist, dass der Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung von offizieller Seite mit weniger als einem Drittel angegeben wird – ein im internationalen Vergleich äußerst niedriger Wert, der auf eine tatsächlich deutlich höhere Arbeitslosigkeit hindeutet.

Strukturreformen nicht ausreichend

Die Verschlechterung der Lebensbedingungen durch die Reformen wiegt umso schwerer, als es keineswegs ausgemacht ist, dass es sich hierbei nur um eine kurze »Durststrecke« handelt und die Bevölkerung langfristig vom eingeschlagenen Kurs profitieren wird. Damit der gegenwärtige Wirtschaftsaufschwung mehr als ein Strohfeuer bleibt,

bedarf es umfassender Strukturreformen. Diese werden im Programm selbst als »entscheidend« für den Erfolg bezeichnet. Allerdings wirkt der mit dem IWF vereinbarte Katalog von Strukturreformen eher willkürlich zusammengestellt. Für sich genommen mögen Maßnahmen wie die Straffung der industriellen Lizenzierungsverfahren, die Erarbeitung eines neuen Insolvenzgesetzes oder die Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Transportwesen wichtige Themen sein. Solange aber der institutionelle und regulatorische Rahmen der ägyptischen Volkswirtschaft nicht grundlegend reformiert wird, dürften sie kaum Wirkung entfalten. Missstände wie die völlige Intransparenz, mit der die Regierung [fragwürdige Infrastrukturvorhaben](#) wie die Errichtung einer neuen Hauptstadt oder den Bau eines ersten Atomkraftwerks plant und umsetzt, werden in dem Abkommen mit dem IWF ebenso wenig erwähnt wie die endemische Korruption und dysfunktionale Marktaufsichtsinstitutionen. Ungenannt bleibt auch die [Ausbreitung des Militärs innerhalb der Wirtschaft](#). Gerade das letztgenannte Phänomen hat seit 2013 erkennbar an Relevanz gewonnen und wirkt der Entwicklung einer funktionierenden Marktwirtschaft entgegen. In zahlreichen zivilen Wirtschaftsbereichen wie im Bausektor, der Nahrungsmittelproduktion und der Energiewirtschaft ist das Militär involviert. Es profitiert nicht nur von einer Bevorzugung bei der öffentlichen Auftragsvergabe, sondern auch von Steuerprivilegien und preiswerten Arbeitskräften. Privates Unternehmertum wird dadurch zurückgedrängt. Dieser Effekt spiegelt sich auch in statistischen Erhebungen wie dem Einkaufsmanagerindex der Bankengruppe *Emirates NBD* wider. Hiernach sind die Wirtschaftsaktivitäten im Privatsektor (ausgenommen die Energiewirtschaft) seit Beginn der Reformen tendenziell rückläufig.

Polizeistaat als Wachstumshemmnis

Wer die gegenwärtigen Wirtschaftsreformen in Ägypten bewertet, darf die exzessive

polizeistaatliche Repression unter Präsident Sisi nicht außer Acht lassen. Denn auch diese steht einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung entgegen. Ägypten kann sein volles Potential etwa als Touristendestination oder Investitionsstandort nur entfalten, wenn es eine dauerhafte politische Stabilität erlangt. Nicht zuletzt aufgrund der angespannten Sicherheitslage ist der gegenwärtige Aufschwung im Tourismus nur über erhebliche Preisnachlässe möglich. Und ausländische Direktinvestitionen verzeichneten im letzten Quartal 2017 sogar einen Rückgang. Eine Besserung ist dabei nicht in Sicht. Die routinemäßige Anwendung massiver Polizeigewalt gegen Teile der Bevölkerung leistet der gesellschaftlichen Polarisierung Vorschub. Immer wieder kommt es zu Zwangsverschleppungen durch die Sicherheitskräfte. Berichte von Human Rights Watch dokumentieren die systematische Anwendung von Folter. Schätzungen zufolge sitzen mehr als 60 000 politische Gefangene in den überfüllten Haftanstalten des Landes, die als Brutstätten der islamistischen Radikalisierung gelten.

Staatliche Repression richtet sich dabei keineswegs nur gegen politische Gegner, sondern [gegen die gesamte regierungsunabhängige Zivilgesellschaft](#). Es gibt kaum mehr einen Menschenrechtsaktivisten, der nicht entweder bereits verhaftet ist oder zumindest unter Anklage steht. Hinzu kommt eine umfassende Einschränkung der Pressefreiheit. Journalisten können nicht frei berichten, kritische Fernsehkanäle oder Online-medien sind gesperrt. Auf der von Reporter ohne Grenzen erstellten Rangliste der Pressefreiheit kam Ägypten 2017 auf Platz 161 von 180. Damit werden genau die Akteure vom Regime unterdrückt, die für Korruptionsbekämpfung, staatliche Transparenz sowie die Etablierung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen eintreten.

Implikationen für die deutsche Ägyptenpolitik

Deutschland hatte einen wesentlichen Anteil am Zustandekommen des IWF-Abkom-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

mens mit Ägypten. Von Bedeutung war dabei nicht so sehr das deutsche Stimmengewicht im IWF-Direktorium. Vielmehr war Ägypten auf deutsche Hilfe bei der Organisation der für den IWF-Kredit erforderlichen zusätzlichen Finanzierung angewiesen. Zuvor schon war Deutschland mit über 4,6 Milliarden US-Dollar mit Abstand Ägyptens größter Gläubiger innerhalb des Pariser Clubs. 2017 belief sich die Summe der Kredite und Staatsgarantien sogar auf 6,5 Milliarden US-Dollar. Deutschland war damit hinter Saudi-Arabien (rund 8 Mrd. US-Dollar an Zentralbankdepositen) der zweitgrößte Gläubigerstaat. Dass die Bundesrepublik dennoch weitere Kredite zusagte (2016 und 2017 jeweils 250 Mio. US-Dollar), war ein äußerst wichtiges Signal für andere Geber, darunter auch europäische Staaten wie Frankreich und das Vereinigte Königreich. Vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise betrachtete die Bundesregierung die Unterstützung des Reformprogramms aber vor allem als Möglichkeit, Ägypten dazu zu bewegen, [seine Mittelmeerseegrenze für irreguläre Migration zu schließen](#). Die Ausarbeitung des Programms und dessen Überprüfung wurden indes vollständig dem IWF überlassen.

Der bisherige Programmverlauf macht deutlich, dass dieses Vorgehen im Sinne einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung wenig zielführend war. Eine solche ist aber aus deutscher und europäischer Sicht unerlässlich. Denn sollte das mit rund 100 Millionen Menschen bevölkerungsreichste Mittelmeerland kollabieren, hätte dies für Europa aufgrund des wachsenden Migrationsdrucks und einer steigenden terroristischen Bedrohung unabsehbare Konsequenzen. Für die deutsche Politik ergeben sich daraus zwei Folgerungen: Zum einen sollte die Bundesregierung deutlich stärker als bisher eine eigene Bewertung der Wirtschaftsreformen vornehmen und den IWF drängen, offensichtliche Probleme wie die Expansion des Militärs innerhalb der Wirtschaft explizit zu benennen. Dass der IWF zentrale Reformhindernisse in seinen Be-

richten nicht einmal erwähnt, zeugt von einer gefährlichen Fehlperzeption der Entwicklungen in Ägypten. So entsteht ein ähnliches Zerrbild des Landes, wie es vor 2011 nur allzu oft in Analysen internationaler Finanzinstitutionen – darunter auch des IWF – gezeichnet wurde. Die Benennung von Reformdefiziten ist umso drängender, als die beiden noch ausstehenden Kredittranchen dazu genutzt werden könnten, von der ägyptischen Regierung zumindest in einigen Bereichen konkrete Fortschritte zu fordern.

Zum anderen sollte sich Deutschland, möglichst gemeinsam mit seinen europäischen Partnern, mit der Frage beschäftigen, wie auf zukünftige Unterstützungsanfragen der ägyptischen Regierung zu reagieren ist. Angesichts der dramatischen Schuldenlast des ägyptischen Staates und der ausbleibenden Weichenstellung für ein nachhaltiges, höheres Wirtschaftswachstum ist nicht davon auszugehen, dass das Land nach Beendigung des aktuellen IWF-gestützten Reformprogramms ohne weitere externe Hilfen auskommen wird. Eine erneute Unterstützung nach 2019 macht jedoch nur Sinn, wenn diese auch der Bevölkerung zugutekommt. Hierzu bedarf es Konditionalitäten, die nicht nur stärker als bisher auf Strukturreformen hinwirken, sondern auch auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage und eine Stärkung der Zivilgesellschaft. Dabei erscheint es wenig erfolgversprechend, internationale Geberinstitutionen zu drängen, entsprechende Bedingungen in ihre Programme aufzunehmen. Gerade der IWF sieht die Durchsetzung von Menschenrechten nicht durch sein Mandat gedeckt. Allerdings wird Deutschland als wichtigster Gläubiger der Pariser-Club-Staaten auf das Zustandekommen solcher Programme maßgeblichen Einfluss haben. Die Bundesregierung kann ihre Zustimmung daher an Nebenvereinbarungen knüpfen. Diesen Hebel sollte sie nutzen, um die Herausbildung politischer Rahmenbedingungen zu fördern, die eine wirtschaftliche Entwicklung zum Wohle der ägyptischen Bevölkerung ermöglichen.

Dr. Stephan Roll ist Stellvertretender Leiter der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika