

Ägypten

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,0 / Marktwirtschaft: 2,4)		4,4	Ergebnis Management-Index		3,6
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	69,1 Mio.	
Wahlbeteiligung	25 % (Parlamentswahl 2000)		BIP p. c. (\$, PPP)	3.520	
Frauenanteil im Parlament	2,4 %		Arbeitslosenquote	7,9 %	
Bevölkerungswachstum^a	2,2 %		HDI	0,648	
Größte ethnische Minderheit	< 1 %		UN-Education Index	0,63	
			Gini-Index	34,4 (1999)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u. a.: UNDP: Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Der Arabischen Republik Ägypten wurden 1998, also zu Beginn des Betrachtungszeitraums, durchaus positive Entwicklungschancen beigemessen. Grund hierfür waren die erfolgreiche makroökonomische Stabilisierungspolitik, politische Stabilität und das große internationale Vertrauen, das Ägypten unter dem seit 1981 amtierenden Staatspräsidenten Hosni Mubarak aufgebaut hatte. Dieses Gutachten kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass die Transformationsbilanz der vergangenen fünf Jahre nur mäßig ausfällt und auf einzelne ökonomische Teilbereiche beschränkt war.

Eine Agenda für eine weitere politische Liberalisierung ist in Ägypten derzeit nicht vorhanden, sodass die demokratische Ordnung weiterhin nur nominell besteht. Auch verzögerte sich der wirtschaftliche Reformprozess des Landes. Zwar konnten einzelne Rahmenbedingungen in Handelsgesetzgebung, Währungspolitik, Preisstabilität und Auslandsverschuldung verbessert werden. Problematisch bleiben allerdings der schleppende strukturelle Umbau des öffentlichen Sektors, ein wachsendes Haushaltsdefizit, steigende Armutsrisiken und ein deutlicher Rückgang des Wirtschaftswachstums. Daher kann das Ergebnis der Transformationspolitik, gerade auch im Hinblick auf den steigenden demographischen Druck im Land, nicht als Managementenerfolg bezeichnet werden.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Nach der ägyptischen Revolution von 1952 zur Überwindung von Monarchie und Kolonialeinfluss strebte die Regierung von Nasser auch eine soziale Revolution an, die über Agrarreform und staatskapitalistische Wirtschaftsplanung eine vom öffentlichen Sektor getragene autoritäre Herrschaft schuf. Neben der wirtschaftlichen Zentralisierung wurde ein Ein-Parteiensystem errichtet, das dem Präsidenten weit reichende Vetorechte einräumte. Ziel dieser Politik des Arabischen Sozialismus war es, über Umverteilung und massive Investitionen in Bildung und Gesundheit einen egalitären, sozial gerechten Entwicklungsansatz zu verfolgen. Trotz ökonomischer Anfangserfolge für breite gesellschaftliche Schichten begann in den 60er Jahren der wirtschaftliche Fortschritt zu stagnieren.

Nach dem verlorenen Sechstage-Krieg erhöhte sich 1967 der Druck auf die Regierung für eine Öffnung des politischen und wirtschaftlichen Systems, der jedoch erst unter Nassers Nachfolger Sadat Wirksamkeit zeigte. Bedingte Marktöffnung und Mehrparteiensystem vermochten nicht, die Wirtschaftlichkeit der monopolartigen Staatsbetriebe zu erhöhen oder den öffentlichen Sektor privatwirtschaftlich zu restrukturieren. Mit steigender Verschuldung fiel Ägypten immer mehr in die finanzielle Abhängigkeit von arabischen Ölstaaten, die allerdings mit dem ägyptisch-israelischen Friedensvertrag von 1979 sank und nur teilweise durch westliche Unterstützung ersetzt werden konnte.

Neben der außenpolitischen Isolierung durch arabische Staaten steigerte sich zunehmend auch der Widerstand der eigenen Bevölkerung gegen die Friedenspolitik mit Israel und gegen eine Wirtschaftspolitik, die nur einige Schichten der Gesellschaft wirtschaftlich begünstigte. Nach dem Attentat auf Sadat übernahm Stellvertreter Mubarak 1981 das Amt des Staatspräsidenten, der seitdem das Land durch bedingte Wahlen legitimiert und mit Hilfe des gesetzlichen Ausnahmezustands regiert.

Wirtschaftskrise, Nahrungsmittelimporte und hohe Subventionen zur Versorgung der wachsenden Bevölkerung führten in den 80er Jahren zu einer extremen Auslandsverschuldung, sodass mit ausländischen Geberländern ein Austeritätsprogramm zur makroökonomischen Stabilisierung beschlossen wurde. Während sich in den 90er Jahren die wirtschaftliche Lage stabilisierte, verzögerte sich gleichzeitig der strukturelle Umbau der ägyptischen Wirtschaft. Daneben führten der Rückgang staatlicher Leistungen, mangelnde Wahlgerechtigkeit, geringe Partizipation und Beibehaltung politischer Restriktionen zu einer Infragestellung der

Regierung, die in den 90er Jahren in der bewaffneten Opposition religiöser Gruppierungen ihren bisherigen Höhepunkt fand. Zwar wurde dieser Widerstand militärisch und mit Sondergerichten gebrochen, dennoch gestalten sich die Bedingungen für eine tiefer gehende politische und wirtschaftliche Transformation des Landes schwierig: Die zentralistische Regierung, die über weit reichende autoritäre Kompetenzen innerhalb der nominell demokratischen Institutionen verfügt, ist besonders einer politischen Liberalisierung abgeneigt.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol Ägyptens wird nicht mehr offen beeinträchtigt. Alle Bürger besitzen de jure unabhängig von ethnischer und religiöser Zugehörigkeit das gleiche Staatsbürgerrecht, wenn auch für religiöse Minderheiten die Wahrnehmung von aktiven Rechten real begrenzt ist. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist dennoch klar definiert. Staat und Kirche sind überwiegend getrennt. Zwar ist laut ägyptischer Verfassung das islamische Recht die Hauptquelle der Rechtsprechung, jedoch begrenzt sich der Einfluss islamischer Rechtsprechung lediglich auf Teilbereiche des Familien-, Erb- und Stiftungsrechts.

Dennoch ist es für den Staat unmöglich, in einer weitestgehend nicht-säkularen Gesellschaft gegen religiöse Dogmen zu handeln. Die grundlegenden Verwaltungsstrukturen sind auf dem gesamten Staatsgebiet vorhanden, jedoch funktionieren sie auf regionaler Ebene teilweise nur mangelhaft, sodass staatliche Leistungen nicht die gesamte Bevölkerung in vollem Maß erreichen.

(2) *Politische Partizipation*: Demokratische Wahlen entscheiden nicht über die Wahl des Staatspräsidenten als effektiver Herrschaftsträger, da dieser bisher nur ohne Gegenkandidaten per Referendum in seinem Amt bestätigt wurde. Wahlen bestimmen zwar auf nationaler Ebene über die Zusammensetzung des Parlaments, jedoch kann der Staatspräsident, der zugleich Vorsitzender der Regierungspartei ist, über stark ausgeprägte Klientelstrukturen die Kandidatenaufstellung bei Wahlen steuern. Zudem begünstigt das Wahl- und Parteienrecht die Regierungspartei, die eine Zulassung von neuen Parteien behindern kann. Vier Oppositionsparteien

sind neben unabhängigen Islamisten im Parlament vertreten und nehmen rund zehn Prozent der Sitze ein.

Außerparlamentarisch wird zivilgesellschaftlichen Organisationen – außer in spannungsreichen Zeiten – die Versammlungs- und Assoziationsfreiheit moderat gewährt. Mit staatlichen Mechanismen zur Kontrolle der internen Führungs- und Finanzstruktur können zivilgesellschaftliche Gruppierungen in ihrer Wirkung eingeschränkt werden, wovon im Berichtszeitraum besonders Menschenrechtsorganisationen und (gewaltfreie) islamische Gruppierungen betroffen waren. Die Meinungs- und Pressefreiheit wird von Regierungsseite durch gesetzlichen Ausnahmezustand und Zulassungsverfahren beschränkt und mit Strafandrohungen diszipliniert. Zudem wird ein Großteil der Medien direkt von der Regierungspartei kontrolliert.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Der Ausnahmezustand bleibt weiterhin bestehen und erteilt dem Präsidenten außerordentliche Kompetenzen, die der Exekutive eine dauerhafte formell abgesicherte Monopolstellung zuteilen. Der Staatspräsident kann Gesetze als Präsidialdekrete erlassen oder aber politisch relevante Sachverhalte der ordentlichen Gerichtsbarkeit entziehen. Auch bei der parlamentarischen Gesetzgebung bestimmt der Staatspräsident über die Regierungspartei das Antrags- und Abstimmungsverfahren.

Die Justiz kann zwar weitestgehend unabhängig Urteile fällen, jedoch werden diese oftmals von der Exekutive nicht umgesetzt. Auch hat die Exekutive die Möglichkeit, die Einsetzung von Richtern zu kontrollieren. Dennoch vermochte die Justiz in vielen Fällen, bürgerliche Freiheitsrechte zu wahren. Das Parlament hat zwar das verfassungsmäßige Recht, von Amtsträgern Rechenschaft und Entlastung von öffentlicher Budgetverwaltung einzufordern, jedoch wird die Ausführung dieses Rechts durch die Dominanz der Regierungspartei behindert.

Korrupte Mandatsträger werden daher nicht hinreichend strafrechtlich verfolgt, obwohl das Thema Korruption in der Öffentlichkeit kritische Aufmerksamkeit findet. Freiheitsrechte werden in der Regel nicht beraubt, auch wenn gelegentlich Verletzungen durch Polizei und Militär gemeldet werden. Ebenso besteht eine geringe rechtliche Diskriminierung der Frau durch gesetzliche Ungleichbehandlung in einigen wenigen Rechtssätzen. Gelegentliche Übergriffe gegen religiöse Minderheiten werden gemeldet.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Durch die weit reichenden Einflussmöglichkeiten der Exekutive kann nicht von einer hinreichenden Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen gesprochen werden. Lediglich die Justiz kann ihre Unabhängigkeit in der Urteilsfällung wahren, woraus jedoch noch nicht die zwingende Umsetzung der Urteile gefolgert werden kann. Die einzige potenziell ernst zu nehmende Opposition ist die gewaltfreie Muslim-Bruderschaft, die jedoch nicht als politische Partei zugelassen wurde und so keinen Einfluss in der parlamentarischen Arbeit gewinnen konnte. Die umstandslose Akzeptanz einer demokratischen und säkularen Staatsorganisation ist von ihr nicht zu erwarten.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Derzeit gibt es in Ägypten ein von der Regierungspartei dominiertes Parteiensystem, das mit 15 zugelassenen Parteien eine große Fragmentierung aufweist. Von diesen sind allerdings nur vier Parteien mit wenigen Mandaten im Parlament vertreten. Alle Parteien besitzen nur geringe gesellschaftliche Verankerung. Neben politischen Parteien verfügt Ägypten über eine Vielzahl von Berufsverbänden und Interessengruppen.

Die Zustimmung zur Demokratie ist in Ägypten nicht in Form von validen Umfragedaten gemessen worden. Aufgrund von geringer Wahlbeteiligung, mangelnder demokratischer Tradition und der Instrumentalisierung einer demokratischen Fassade für autoritäres Regieren ist die Zustimmung zu einer liberalen Demokratie jedoch als gering einzuschätzen. Jenseits politischer Belange besteht in Ägypten eine Vielzahl von selbst organisierten Gruppen, Vereinen und Organisationen, die zum Teil für den Mangel an staatlichen Leistungen Ersatz bieten.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Soziale Exklusionen sind quantitativ deutlich ausgeprägt (20 bis 30 Prozent leben unterhalb der Armutsgrenze). Geschlechterbezogene Benachteiligung ist vor allem regional weit verbreitet und schlägt sich in einem GDI von 0,628 Punkten nieder.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen eines marktorientierten Wettbewerbs mit freier Preisbildung, Währungskonvertibilität und Gewinntransfers sind institutionell gefestigt. Die Spielregeln werden jedoch für Marktteilnehmer mit Zugang zu Krediten und Nähe zu politischen Entscheidungen begünstigt. Eine eigenständige Kartellbehörde und eine umfassende Kartellgesetzgebung ist in Ägypten nicht vorhanden. Über den Monopolschutz wird fallweise von anderen Institutionen entschieden (Wirtschaftsministerium, Parlament); Staatsmonopole gibt es in lukrativen Exportsektoren.

Der Außenhandel ist im Prinzip liberalisiert, jedoch werden einzelne Branchen durch Handelsbarrieren und Zölle geschützt. Der durchschnittliche Zollsatz ist mit rund 30 Prozent höher als bei vergleichbaren Entwicklungsländern. Das Bankensystem und der Kapitalmarkt sind gesetzlich und durch Zustimmung zu den Basle Agreements geregelt. Privatbanken, auch ausländische, sind zugelassen; jedoch sind die marktbeherrschenden staatlichen Banken Ursache für eine undurchsichtige Kreditvergabe.

3.2.3. Währung und Preisstabilität

Inflationskontrolle ist ein prioritäres Ziel der ägyptischen Wirtschaftspolitik. Die große Preisstabilität, die im Berichtszeitraum erreicht wurde, ist jedoch auch Ergebnis des wirtschaftlichen Abschwungs. Absolut liegt die Inflation nun bei 2,3 Prozent mit nur geringer Volatilität. Tendenziell wurde die Währungspolitik der Inflationskontrolle untergeordnet und führte mit Stützungskäufen zu einer Liquiditätskrise. Das schlechte Krisenmanagement wird dabei als Beleg für die Abhängigkeit der Zentralbank vom Wirtschaftsministerium gewertet, die als Konsequenz 2002 direkt dem Staatspräsidenten untergeordnet wurde. Die steigende Staatsverschuldung von voraussichtlich sechs Prozent des BIP zeugt von zunehmender makroökonomischer Instabilität und erhöht den Eindruck einer latenten Gefahr durch populistische Politikwenden.

3.2.4. Privateigentum

Der Schutz des Privateigentums von In- und Ausländern ist durch Gesetz und Rechtsprechung gesichert, ein Gesetz zum Schutz des geistigen Eigentums wurde 2003 ratifiziert. Privatwirtschaftliche Unternehmen können im Prinzip frei agieren, jedoch bestehen soziale Barrieren durch Kreditvergabe und Politiknähe. Politische Barrieren bestehen zudem durch eine Exklusion bestimmter Wirtschaftssektoren von der Privatisierungspolitik (Erdölsektor, Suezkanal). Insgesamt wurde nur rund die Hälfte der zur Privatisierung vorgesehenen Staatsunternehmen in der vorgesehenen Zeit privatisiert, wobei vor allem bei Teilprivatisierungen der staatliche Einfluss bestehen blieb.

3.2.5. Welfare Regime

Vorkehrungen zur Vermeidung sozialer Risiken sind institutionell vorhanden, jedoch regional und schichtenspezifisch von stark unterschiedlicher Qualität. Trotz guter Erfolge durch massive Bekämpfung der Kindersterblichkeit und Erhöhung des durchschnittlichen Lebensalters sinkt das Vertrauen in die staatliche Gesundheitsversorgung. Nationale Alterssicherung ist kein Ersatz für Eigenvorsorge, Familiensolidarität und karitative Organisationen. Armutsrisiken bleiben für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung bestehen. Landesweit finden Frauen besonders regional weniger Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern, obwohl rechtlich hierfür keine Restriktionen bestehen. Im Vergleich zu früheren Zeiten ist hier jedoch ein Fortschritt zu vermerken, besonders in der Privatwirtschaft, bei Banken und Gerichten.

3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Das reale Wachstum des BIP per capita ist seit 2001 deutlich gesunken. Begleitet wurde dieser Rückgang von einem gemischten Bild makroökonomischer Daten. Kritisch zu betrachten ist das steigende Haushaltsdefizit und eine nach inoffiziellen Angaben hohe Arbeitslosigkeit von 15 bis 25 Prozent. Unverändert ist die Gesamtverschuldung, die zunehmend auf Inlandsverschuldung basiert. Dagegen konnte das Handelsbilanzdefizit durch Abwertungspolitik und eine Reduzierung der Importe effektiv reduziert werden, ohne dass es zu einem bedeutenden Anstieg der Inflation gekommen ist.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Umweltbelange sind institutionell und rechtlich verankert. Auflagen und Vorschriften für Wasser- und Luftverschmutzung werden jedoch tendenziell der Versorgung der wachsenden Bevölkerung und dem Schutz der Exportindustrie und des Tourismus nachgeordnet. Ansatzweise Bekämpfung der Umweltverschmutzung findet ausschließlich im industriellen Sektor statt. Maßnahmen, die eine Verhaltensänderung großer Bevölkerungsschichten oder die Produktionsweise der vielen Kleinbauern nach sich zögen, werden nicht verfolgt. Ein Umweltbewusstsein ist bei weiten Teilen der Bevölkerung kaum vorhanden.

Bildungseinrichtungen sind landesweit verfügbar, jedoch bestehen regionale Qualitätsunterschiede. Unterricht erfolgt im öffentlichen Bildungssystem zumeist in überfüllten Institutionen durch schlecht bezahlte Lehrer und mit veralteten Lehrmethoden. Landesweit wird nur ein geringer Bildungsstand erreicht, die Analfabetenquote von 33 Prozent für Männer und 56 Prozent für Frauen ist hoch. Private Bildungsinstitutionen existieren auf Schul- und Universitätsebene in den beiden Metropolen, jedoch sind sie nur für einen geringen Teil der Bevölkerung leistbar.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,623	0,604	0,57	0,60	1,1 %	3.041
2000	0,642	0,628	0,60	0,62	1,6 %	3.635

Quellen: Human Development Report 2000 und 2002

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die Staatlichkeit konnte in der Untersuchungsperiode bezogen auf das ohnehin schon stark ausgeprägte Gewaltmonopol gegen bewaffnete Gruppierungen vollständig gesichert werden. Tendenziell wurden jedoch Staatlichkeit und Verwaltungsstrukturen durch ein Bevölkerungswachstum, das in den vergangenen fünf Jahren rund zwölf Prozent betrug, in ihrer Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt. Die politische Partizipation hat sich – bezogen auf den Indikator Wahlen – leicht verbessert, da zum ersten Mal nationale Parlamentswahlen unter juristischer Aufsicht durchgeführt wurden. Jedoch hat sich diese Entwicklung nicht auf

Kommunalwahlen und die Wahl des Staatspräsidenten als effektiven Herrschaftsträger ausgeweitet. Dessen Vetomöglichkeit über die Regierungspartei und die Beibehaltung des Ausnahmezustandes zeugen von einem gleich bleibend hohen autoritären Niveau und mangelnder Gewaltentrennung. Zudem vermochte der Staatspräsident über eine von oben verordnete Reform der Regierungspartei seinen Sohn in entscheidende Parteiämter einzuführen und setzte so einen besonderen Akzent in der ohnehin schon stark ausgeprägten Konsolidierung seiner Macht durch personalpolitische Entscheidungen.

Die Repräsentanz von Oppositionsparteien, Kopten und Frauen im Parlament hat das niedrigste Niveau seit Einführung des Mehrparteiensystems erreicht. Parteiengesetzgebung und ein neues Gesetz zur Zulassung zivilgesellschaftlicher Akteure haben umfassende Restriktionen nicht aufgehoben und behindern auch hier politische Partizipation. Ein integrativer Ansatz zur Einbindung regimekritischer religiöser Gruppierungen wurde abgelehnt. Die Rechtsstaatlichkeit hat ebenso wenig an Gewinn zu verbuchen, da keine Änderung an den durch den Ausnahmezustand garantierten Befugnissen der Exekutive zu vermerken ist. Dennoch hat der Gebrauch dieser Befugnisse in Form von Verstößen gegen Meinungsfreiheit und bürgerliche Freiheitsrechte abgenommen.

Die Umsetzung juristischer Urteile durch die Exekutive bleibt weiterhin abhängig vom Willen der Letzteren. Die Rechenschaftslegung politischer Akteure könnte durch Einführung eines mit dem IWF erarbeiteten Systems des staatlichen Reportings an Transparenz gewinnen, jedoch entbehrt das System noch der Anwendung. Öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, die in Einzelfällen gegen korrupte Amtsträger ergriffen wurden, haben eine strukturelle und systematische Bekämpfung der Korruption noch nicht eingeleitet. Das prinzipielle Vertrauen in eine demokratische Ordnung ist gemessen an Wahlbeteiligung und Unterstützungsverhalten weiterhin gering und nimmt eher ab. Gleichzeitig steigt das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit karitativ tätiger religiöser Institutionen als Ersatz für staatliche Fürsorge.

(2) *Marktwirtschaft*: Gemessen am HDI ist der Entwicklungsstand Ägyptens von 1998 bis 2000 um fast 0,02 Punkte auf 0,642 gestiegen. Eine starke statistische Verbesserung von über 0,03 Punkten im Fünfjahreszeitraum scheint möglich, obwohl gleichzeitig eine Erhöhung der absoluten Armut zu vermerken ist. Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich wechselhaft entwickelt. Positiv zu vermerken ist eine Verbesserung der Währungskonvertibilität, der Handelsgesetzgebung, eine gelungene Inflationskontrolle und die Bedienung der Auslands-

schulden. Unveränderter Reformbedarf besteht bei der Privatisierung des Bankensektors und anderer staatlicher, zum Teil defizitärer Staatsunternehmen, sowie bei der Verabschiedung eines Kartellrechts.

Eine Verschlechterung der institutionellen Rahmenbedingungen ist beim Außenhandel eingetreten, der von einigen neuen Restriktionen belastet wird. Zudem ist der Anteil der staatlichen Unterstützung für Sozialversicherungssysteme gestiegen, wodurch der Staatshaushalt zunehmend belastet wurde. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich krisenbedingt durch Abnahme des Wirtschaftswachstums von 5,8 Prozent (1998) auf geschätzte 0,8 Prozent (2002) verschlechtert. Das absolute Wachstum ist wegen gestiegener inländischer Nachfrage durch das Bevölkerungswachstum jeweils um zwei bis drei Prozentpunkte höher anzusiedeln, wobei die damit einhergehenden Umweltprobleme und infrastrukturellen Anforderungen zunehmend Einschnitte in die Nachhaltigkeit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erkennen lassen.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998 bis 2002)

	1998	1999	2000	2001 ^b	2002 ^b
Reales Wachstum des BIP in %	5,6	6,0	5,1	2,5	0,8
Außenhandelsbilanz in Mrd. \$	-10,214	-9,928	-8,321	-6,935	k. A.
Exportwachstum in % ^a	3,6	6,8	10,3	k. A.	k. A.
Importwachstum in % ^a	8,0	1,7	2,5	k. A.	k. A.
Inflation in % (CPI)	4,2	3,1	2,7	2,3	4,3
Arbeitslosigkeit in %	8,5	8,2	7,9	8,4	9,0
Haushaltsdefizit in % des BIP ^a	1,0	4,2	4,7	5,5	5,8
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-1,387	-4,614	-2,030	-1,345	k. A.

Quellen: Economic Intelligence Unit ^aFiskaljahr endet im Juni

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Der Schwierigkeitsgrad für das Transformationsmanagement ist als hoch einzustufen. Ägypten befindet sich mit einem GNP p. c. (PPP) von 3.530 US-Dollar (2001) zwar im mittleren Bereich der „middle income countries“, jedoch fällt der durchschnittliche Bildungsstand der Bevölkerung mit 0,648 beinahe in die unterste Kategorie des UN-Education-Index. Zudem besteht in der eher nicht-säkularen ägyptischen Gesellschaft trotz ihrer ethnischen Homogenität ein Konfliktpotenzial zwischen den Religionen. Eine entsprechende politische Repräsentanz religiöser

Minderheiten ist nicht vorhanden. Erschwert wird eine pluralistische Interessenvertretung weiterhin durch den Mangel an politischer Teilhabe von NGOs. Niedrige Bewertungen für Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität weisen zudem auf große Schwierigkeiten für eine politische Transformation hin.

5.2. Zielsicherheit

Eine wirtschaftliche Reformstrategie wird von der Regierung durch die Priorität der langfristigen Ziele „Makroökonomische Stabilisierung“, „Hohes Wirtschaftswachstum“ und „Erschließung neuer Siedlungsgebiete“ verfolgt; für eine politische Transformation ist dagegen keine langfristige Strategie formuliert. Die Reformpolitik ist insofern nur partiell in einigen wirtschaftlichen Teilbereichen angelegt. Mangelnde Kohärenz besteht, da die hohen Kosten der Besiedlungsmaßnahmen langfristig schwer mit der Wachstums- und Stabilisierungspolitik zu vereinigen sind.

Kurzfristige Nutzenerwägungen treten zudem hinter langfristigen wirtschaftspolitischen Zielen zurück. So werden der strukturelle Umbau der Wirtschaft und landwirtschaftlicher Produktionsweisen, effektivere Maßnahmen zur Regulierung des Bevölkerungswachstums in allen Landesteilen und eine Einbindung regimekritischer Kräfte verzögert. Die Regierungspolitik gewährleistet eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für Leben und Wirtschaft, die Rechtssicherheit ist bei politischer, regimekritischer Betätigung der Bürger jedoch unvollständig. Politische Entscheidungen, besonders in der Personalpolitik, im Zuschnitt einzelner Ressorts sowie Verfahrensweisen im Parlament sind anfällig gegenüber überraschenden Wenden.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Effizienz der Ressourcennutzung ist nur gering. Ein großer öffentlicher Sektor hat lediglich ein mäßiges „outcome“ erzielt. Auftragsvergabe und Rekrutierung öffentlicher Bediensteter verlaufen dabei häufig nicht durch ordentliche Rekrutierungsverfahren, sondern durch politische Direktive. Auch die Existenz einer wirksamen Rechnungsprüfung wurde in der Vergangenheit öfters bemängelt. Die Nutzung der Haushaltsmittel zeigt im Berichtszeitraum trotz massiver Zuschüsse ausländischer Geber ein steigendes Haushaltsdefizit. Jedoch konnte die Bedie-

nung ausländischer Kredite durch verstärkte inländische Verschuldung erreicht werden.

Die Verwaltungsorganisation ist von einer starken Zentralisierung geprägt; Selbstverwaltung und öffentliche Kontrolle sind gering. Eigentumsrechte und funktionsfähige Märkte sind vorhanden.

Die Umsetzung der angekündigten Reformvorhaben wurde nur teilweise realisiert. Auffällig ist die mangelnde Versorgung des öffentlichen Sektors mit Bildungs-, Gesundheits- und Verkehrsinfrastruktur, die zunehmend unter dem Bevölkerungswachstum leidet. Als Lösung propagiert die Regierung Infrastrukturmaßnahmen auf BOT-Basis (build-operate-transfer) durch private Investoren, wodurch die Versorgung der Bevölkerung allerdings nur begrenzt gesichert werden kann. Ägypten wird hierfür in hohem Maße internationale Hilfe zur Verfügung gestellt, jedoch fließen die Gelder wegen inländischer Bürokratie und Nachweiskontrolle nicht im vollständigen Maß ab. Zur Bekämpfung der Korruption gibt es in Recht und Verfassung Integritätsmechanismen zur Kontrolle der staatlichen Ausgabenpolitik, allerdings werden sie real nur in Einzelfällen eingesetzt.

Der Einsatz kultureller Erbschaften zur Beförderung einer demokratischen Praxis und marktwirtschaftlicher Rationalität ist in Ägypten schwierig. Grund hierfür ist eine kontinuierliche historische Fremdherrschaft und die Gewöhnung an einen wohlwollenden, aber autoritären Staat.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Auf Politikversagen bei der politischen Transformation wird in Ägypten nur mit marginalen Veränderungen reagiert. Die größte politische Reform, die in den vergangenen fünf Jahren mit der Einsetzung der Justiz als Wahlaufsicht bei den Parlamentswahlen 2000 nach erheblichen inländischen und ausländischen Vorwürfen durchgeführt wurde, hat die Interessen der Stakeholder nicht in Frage gestellt. Dagegen war die Lernfähigkeit hinsichtlich wirtschaftlicher Reformen größer und konnte teilweise – wie bei der Währungsfreigabe – sogar gescheiterte Politik ersetzen. Wirtschaftliche Reformen enden jedoch immer dort, wo durch soziale Kosten eine Infragestellung politischer Autorität zu befürchten ist.

Mit der geringen Repräsentanz der Regierung auf regionaler Ebene ist die politische Autorität zur Einleitung und Fortsetzung von Reformen in vielen Landesteilen niedrig. Der aufgeblähte und bürokratisierte öffentliche Sektor ist zudem der hauptsächlichste Grund für Fehlallokation von Arbeit und Kapital. Defizitär wirtschaftende Staatsbetriebe, Staatsmonopole bei Exportsektoren und staatliche, renditeschwache Pensionskassen entziehen dem Kapitalmarkt Investitionsmittel. Gleichzeitig entzieht der öffentliche Sektor mit seinen staatlichen Begünstigungen und Vorteilen dem Privatsektor viele fähige Arbeitskräfte.

Kluge Methoden- und Strategiewahl beschränkt sich daher auf ausgewählte Bereiche wirtschaftlicher Reformen, zumeist bei der makroökonomischen Stabilisierungspolitik.

5.5. Konsensbildung

Die derzeit politisch relevanten Akteure in Regierung und Parlament stimmen darin überein, eine marktwirtschaftliche Ordnung als langfristiges Ziel zu vervollständigen; Kabinett und Schlüsselpositionen wurden entsprechend besetzt. Geschäftsleute, die per se Interesse an einer weiteren Marktöffnung haben, sind zunehmend in Parlament und Entscheidungsgremien eingebunden.

Auch Justiz und Legislative konnten trotz nominell sozialistischer Verfassungstradition eine weitere marktwirtschaftliche Ausgestaltung vorantreiben. Dennoch ist dies nicht als ein gesamtgesellschaftlicher Konsens für eine marktwirtschaftliche Ordnung zu werten, sondern eher als Ausschluss von großen Teilen der Gesellschaft vom politischen Entscheidungsprozess. Unterstützt wird diese Einschätzung durch die Verzögerung unpopulärer Maßnahmen, die von der Regierung aus Furcht vor Legitimitätsverlust verschoben wurden. Auch ein Konsens zur politischen Liberalisierung ist nicht gegeben, wobei als wesentliche Blockade hier die gegenwärtige Regierung betrachtet werden kann.

Diese hat auch strukturbildende Konflikte zwischen Staat und islamischen Gruppierungen nicht lindern können. Die Solidaritätsbereitschaft, die von religiösen Gemeinschaften in den letzten Jahren stimuliert wurde, wird von der Regierung geduldet, solange sie auf karitative Belange beschränkt bleibt.

Historisches Unrecht, das in der Vergangenheit durch Enteignungen unter Nasser entstand, konnte über ordentliche Gerichtsverfahren begrenzt rückgängig gemacht werden. Übergriffe gegen regimekritische Kräfte sind dagegen durch den Aus-

nahmezustand legalisiert und werden nicht als Unrecht betrachtet.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Ägypten ist ein bedeutendes Empfängerland bilateraler und multilateraler Hilfeleistungen, die als strategische Rente für die politische Stabilisierung der Region und zur Abfederung der strukturellen Reformen transferiert werden. Da nur ein Teil der Leistungen an wirtschaftliche und politische Reformen gebunden ist, hat die Reformgeschwindigkeit nachgelassen. Das große internationale Vertrauen in Ägypten stützt sich auf die lange Regierungszeit von Präsident Mubarak, den Friedensvertrag mit Israel und die Zusammenarbeit mit dem IWF zur Erreichung makroökonomischer Stabilität. Jüngste Verzögerungen bei den Reformanstrengungen, steigende Budgetdefizite und die Liquiditätskrise haben allerdings zu einem sinkenden Rating von Investmentbanken geführt („Spekulatives Land für Investitionen“).

Die Kooperation mit den Nachbarländern ist durch den kalten Frieden mit Israel und durch gemischt freundliche Beziehungen zu den arabischen Nachbarstaaten geprägt; der Aufbau vieler internationaler Kooperationsbeziehungen wird aktiv und erfolgreich fortgeführt. So konnte Ägypten im Berichtszeitraum mit der Unterzeichnung des EU-Assoziationsabkommens, aber auch mit Beitritt zu den afrikanischen Freihandelszonen (COMESA) und zur Afrikanischen Union seine internationalen Beziehungen ausbauen

6. Gesamtbewertung

(1) *Ausgangsbedingungen:* Obwohl in Ägypten keine nennenswerten Differenzen zu Staatsgebiet, Staatsvolk und kultureller Identität bestehen, müssen die grundsätzlichen Ausgangsbedingungen für eine Transformation als eher schwierig eingestuft werden. Grund hierfür sind verbreitete Armut, niedriger Bildungsstand, demographischer Druck und latente Gefahr durch bewaffneten Widerstand. Hinzu kommt, dass die Regierung trotz nomineller Existenz demokratischer Institutionen über weit reichende autoritäre Machtbefugnisse verfügt, die Rechtsstaatlichkeit und politische Partizipation behindern.

Günstiger waren die Ausgangsbedingungen hinsichtlich einer weiteren marktwirtschaftlichen Transformation, die Bestandteil der politischen Identität der Regierung ist. Jedoch hinderte das Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Regierung in der Vergangenheit nicht daran, entscheidende Kontrollfunktionen in Wirtschaft und Bankwesen aufzugeben. Günstig für eine wirtschaftliche Transformation waren zu Beginn des Berichtszeitraums die neu erreichte makroökonomische Stabilität, ein moderates bis hohes Wirtschaftswachstum und die Unterstützung ausländischer Geberländer für weitere Reformen und Abfederung sozialer Kosten.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Nach Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung in allen Landesteilen hätte im Berichtszeitraum die Demokratisierung der nominell demokratischen Institutionen mit dem Abbau der Vetomöglichkeiten der Exekutive, einer Aufhebung des Ausnahmezustandes, Aufhebung von Restriktionen zur politischen Partizipation, Einsetzung der Integritätsmechanismen für Amtsinhaber und eine striktere Umsetzung richterlicher Entscheidungen eingeleitet werden können. Jedoch war das „Reform-Outcome“ der Regierung hinsichtlich einer politischen Transformation in den vergangenen fünf Jahren gering. Trotz Verbesserungen in Wahlaufsicht und Neuauflage überkommener Gesetze zur freien Assoziationsbildung hat sich die parlamentarische und politische Dominanz der Regierung eher vergrößert. Positiv zu vermerken ist, dass von den autoritären Machtbefugnissen, die der Regierung zustehen, weniger Gebrauch gemacht wurde.

Die marktwirtschaftliche Transformation war bereits am Anfang des Berichtszeitraums weit vorangeschritten und konnte sich hinsichtlich einiger Indikatoren sogar bessern (Währungspolitik, Handelsrecht, Inflationskontrolle). Schleppend war jedoch in den vergangenen fünf Jahren weiterhin die Privatisierungspolitik und der Abbau des öffentlichen Sektors. Zusammen mit hohen Kosten für Infrastrukturmaßnahmen und Subventionen wurde der Staatshaushalt zunehmend belastet und führte zusammen mit einem verlangsamenden Wirtschaftswachstum zu einem Sinken des Geschäftsklimas. Weitere Gefahren für eine wirtschaftliche Transformation drohen durch ein hohes Bevölkerungswachstum mit all seinen Gefahren für Verarmung, soziale Exklusion und Umwelt.

(3) *Management:* Die Gestaltungsleistung der politischen Akteure war überwiegend auf wenige Teilbereiche der wirtschaftlichen Transformation beschränkt, dagegen war eine Strategie für eine weitere politische Liberalisierung nicht zu erkennen. Die Ressourcennutzung wird weiterhin beeinträchtigt durch einen

übermäßig großen öffentlichen Sektor, der wegen intransparenter Kontrollmechanismen und einer starken Zentralisierung an ausreichender Effizienz entbehrt.

Der öffentliche Sektor ist zudem mitverantwortlich für ein schwieriges Umsteuern zur Fehlerkorrektur und für die Fehlallokation von Kapital und Arbeit, wodurch die Gestaltungsfähigkeit der Politik beeinträchtigt wird. Ein Abbau des öffentlichen Sektors stößt auf erheblichen inneren Widerstand, der als Zeichen für eine mangelnde politische Autorität der Regierung gelten kann.

Ebenso kann die Regierung eine Konsensbildung für eine Durchführung weiterer politischer und wirtschaftlicher Transformation nur sehr schwierig herbeiführen, da sie große Teile der ägyptischen Gesellschaft von politischer Teilhabe ausschließt. Dagegen erhält die Regierung Unterstützung für ihre wirtschaftliche Transformationspolitik von internationaler Seite, die dadurch die inländische Autorität der Regierung begünstigt. Als vertrauenswürdiger außenpolitischer Akteur in einem schwierigen geographischen Umfeld wird diese Unterstützung auch nur geringfügig an Konditionen für eine politische Transformation gekoppelt.

7. Ausblick

Das gegenwärtige Transformationsbild zeigt eine geringfügige politische und eine sich verlangsamende wirtschaftliche Liberalisierung in Ägypten. Zu den mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben gehört daher auf politischer Ebene eine tatsächliche Demokratisierung der nominell demokratischen Institutionen. Auf wirtschaftlicher Ebene besteht dringender Reformbedarf hinsichtlich des Abbaus des öffentlichen Sektors, der Förderung des Wirtschaftswachstums, der raschen Armutsbekämpfung sowie der Ausweitung der effizienten Bekämpfung des Bevölkerungswachstums in allen Landesteilen.

Die politische Transformation zur weiteren Demokratisierung bedarf zuvorderst einer Öffnungspolitik, die eine größere politische Partizipation für Oppositionskräfte außerhalb und innerhalb des Parlaments zulässt. Hierfür sollte dringend der Abbau von Restriktionen bei der Zulassung von Oppositionsparteien und NGOs vorangetrieben werden. Ebenso erscheint eine Reform des Wahlrechts, die größere Chancengleichheit bei Kandidatur, Wahlkampf und Zuschnitt des Wahlkreises herstellt, für die kommenden Parlamentswahlen Ende 2005 erforderlich.

Demokratisierung erscheint zudem notwendig zur Herstellung von Gewaltenteilung, die grundsätzlich durch den andauernden gesetzlichen Ausnahmezustand behindert wird. Weiterhin sollte längerfristig die regionale Repräsentanz lokaler Vertreter vergrößert werden, die momentan wegen zentralistischer Entscheidungsstrukturen nur geringe Möglichkeiten zur Selbstverwaltung besitzen. Ziel dieser Demokratisierung muss der Legitimitätsgewinn einer staatlichen Ordnung sein, die derzeit Gefahr läuft, von einer wachsenden Bevölkerung mit nur geringen Mitspracherechten grundsätzlich in Frage gestellt zu werden.

Bei der marktwirtschaftlichen Transformation ist in erster Linie der Abbau des öffentlichen Sektors und die Steigerung eines auf privatem Engagement beruhenden Wirtschaftswachstums zu verfolgen. Das im Jahr 2003 verabschiedete neue Arbeitsrecht zur größeren Flexibilisierung der Arbeitsverträge spricht für eine stärkere Hinwendung in diese Richtung. Neben der verzögerten Privatisierung besteht jedoch Reformbedarf bei der Transparenzsteigerung des Kreditwesens. Ebenso sollte nach der erfolgreichen Abwertung der einheimischen Währung das Investitionsklima durch Abbau von Handelshemmnissen durch Bürokratie, Zoll und nichttarifäre Handelsbeschränkungen verbessert werden.

Allerdings ist die Zustimmung zu diesen Reformen nur dann sozial abzufedern, wenn gleichzeitig verstärkt Maßnahmen zur Armutsbekämpfung implementiert werden. Eine quantitative und qualitative Verbesserung von Bildung und Gesundheit sowie eine größere Vergabe von Mikrokrediten zur Förderung von Kleinbetrieben ist daher notwendig und sollte durch einen besseren Abfluss international bereitgestellter Mittel befördert werden. Gleichzeitig muss Sorge dafür getragen werden, dass Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung nicht durch das Bevölkerungswachstum neutralisiert werden. Daher sollten die bestehenden Mechanismen zur Familienplanung forciert in ärmeren ländlichen Regionen und Oberägypten zügig implementiert werden.