

Roll, Stephan

Research Report

Kredite für den Präsidenten: Auslandsverschuldung und Herrschaftssicherung in Ägypten

SWP-Studie, No. 10/2022

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Roll, Stephan (2022) : Kredite für den Präsidenten: Auslandsverschuldung und Herrschaftssicherung in Ägypten, SWP-Studie, No. 10/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2022S10>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265128>

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.

SWP-Studie

Stephan Roll

Kredite für den Präsidenten

Auslandsverschuldung und Herrschaftssicherung in Ägypten



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 10
September 2022, Berlin

- Der ägyptische Präsident Abdel Fatah al-Sisi hat seine autoritäre Herrschaft in den vergangenen Jahren konsolidiert. Dies ging einher mit einem deutlichen Anstieg von Kairo's Auslandsverschuldung, die sich – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – zwischen 2013 und 2021 nahezu verdreifacht hat.
- Die Schuldenpolitik des Landes war direkt an das präsidentiale Machtzentrum angebunden. Der Regierung gelang ein gut choreographierter Mix aus Anreizen, Drohungen und Täuschung, der es ermöglichte, immer neue Kredite aufzunehmen und für machtpolitische Zwecke einzusetzen.
- Profitiert hat von der Schuldenpolitik zuvorderst das ägyptische Militär, auf dessen Unterstützung Präsident Sisi angewiesen ist, um seinen Herrschaftsanspruch durchsetzen zu können. Die Streitkräfte haben das staatliche Gewaltmonopol inne und kontrollieren damit auch den Repressionsapparat.
- Durch die machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik steigt das Risiko, dass Ägypten seine Verbindlichkeiten zukünftig nicht mehr bedienen kann.
- Vor allem aber unterminiert die Fehlallokation knapper Finanzmittel die sozioökonomische Entwicklung des Landes und befördert polizeistaatliche Repression. Letztere begünstigt ihrerseits die machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik, da sie jegliche Kontrolle des Regierungshandelns verhindert.
- Die Bundesregierung sollte daher künftig die bilaterale Kreditvergabe und die Unterstützung Ägyptens bei dessen Verhandlungen mit internationalen Finanzinstitutionen an zwei Bedingungen knüpfen: erstens den Rückbau der militärischen Wirtschaftsaktivitäten – wobei auch die Vermögenswerte der Streitkräfte offenzulegen sind – und zweitens konkrete Schritte zur Beendigung der polizeistaatlichen Repression.

SWP-Studie

Stephan Roll

Kredite für den Präsidenten

Auslandsverschuldung und Herrschaftssicherung in Ägypten

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

SWP-Studie 10
September 2022, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2022

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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2022S10

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Herausforderung: Auslandsschulden zur Herrschaftssicherung
10	Die Akteure: Der Präsident und seine Technokraten
13	Die Instrumente: Zuckerbrot, Peitsche und Verschleierung
13	Partielle Wirtschaftsreformen
16	Investitionsanreize und Staatsaufträge
19	Verknüpfung mit anderen Politikfeldern
22	Verschleierung der tatsächlichen Schulden-situation
25	Der Profiteur: Das Militär und sein Wirtschaftsimperium
26	Schutz von Einnahmen und Vermögenswerten der Streitkräfte
28	Kreditfinanzierte Infrastrukturvorhaben
29	Kreditfinanzierte Rüstungsausgaben
32	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
36	Abkürzungen

*Dr. Stephan Roll ist Leiter der Forschungsgruppe Afrika
und Mittlerer Osten.*

Kredite für den Präsidenten. Auslandsverschuldung und Herrschaftssicherung in Ägypten

Seit im Sommer 2013 das Militär in Kairo die Macht übernommen hat, konnte der ehemalige Armeechef und heutige Staatspräsident Abdel Fatah al-Sisi seine Herrschaft erfolgreich ausbauen. Dabei geht die Konsolidierung seines autoritären Regimes mit einem deutlichen Anstieg der ägyptischen Auslandsverschuldung einher. Diese hat sich durch Hilfen internationaler Finanzinstitutionen, zwischenstaatliche Kredite sowie die Emission von Staatsanleihen am internationalen Kapitalmarkt zwischen Juni 2013 und März 2022 mehr als verdreifacht und ist gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) um über 150 Prozent angestiegen. Und ein Ende der Schuldenaufnahme ist nicht abzusehen. Aufgrund erwartbarer Zahlungsbilanzprobleme musste Ägypten zuletzt im März 2022 den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe ersuchen – zum vierten Mal innerhalb von sechs Jahren.

In dieser Studie wird der Zusammenhang zwischen Herrschaftskonsolidierung und Auslandsschuldenpolitik untersucht. Dabei stellt sich zunächst die Frage, wie die Regierung eines hochverschuldeten Landes wie Ägypten in solchem Umfang an Kredite gelangen und über diese weitgehend frei verfügen konnte. Beantworten lässt sich dies mit dem gut choreographierten Vorgehen der ägyptischen Regierung, die auf einen Politikmix aus Anreizen, Drohungen und Verschleierung setzte. Dazu gehörten partielle wirtschaftliche Reformzugeständnisse gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ebenso wie lukrative Staatsaufträge an ausländische Unternehmen, die Instrumentalisierung anderer Politikfelder und die Verschleierung der tatsächlichen Schulden-situation. Operative Voraussetzung hierfür waren die enge Anbindung der Schuldenpolitik an das präsidiale Machtzentrum und die Besetzung wichtiger Positionen mit erfahrenen und international hervorragend vernetzten Technokraten.

Nutznieser der Schuldenaufnahme war insbesondere das ägyptische Militär, auf dessen Unterstützung Präsident Sisi unmittelbar angewiesen war, um seine Herrschaft konsolidieren zu können. Dank der externen Kredite musste die Regierung nicht auf Vermö-

genswerte der Streitkräfte zugreifen, um die Haushaltsdefizite zu finanzieren. Außerdem profitierte die Armee von öffentlichen Aufträgen für Infrastrukturprojekte, die zumindest teilweise ebenfalls durch Kredite ermöglicht wurden. Und schließlich beförderte der Zugang zu externen Krediten die geradezu exzessiv betriebene Aufrüstung des Landes. Trotz knapper staatlicher Ressourcen ist Ägypten in den vergangenen Jahren zum drittgrößten Rüstungsimporteur weltweit aufgestiegen.

Für Deutschland und seine europäischen Partner ist diese Entwicklung gleich aus zwei Gründen problematisch. Zum einen ist die machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik wirtschaftlich nicht tragfähig. Die Gefahr wächst, dass Ägypten seine Verbindlichkeiten mittel- und langfristig nicht mehr bedienen kann. In diesem Fall wären auch eine Reihe europäischer Staaten finanziell betroffen. Für die Bundesrepublik ist Ägypten, gemessen an den Forderungen aus Entwicklungshilfedarlehen, mittlerweile der größte Schuldner unter den Entwicklungsländern. Hinzu kommen umfangreiche Budgethilfen und vor allem ein erhebliches Entschädigungsrisiko, das der Bund bei der Absicherung von Exportkrediten eingeht. Letzteres könnte mittelfristig auf ein Volumen von bis zu 10 Milliarden Euro steigen, denn Berlin gewährt neue Kreditgarantien, um den Ausbau der ägyptischen Eisenbahninfrastruktur durch Siemens zu fördern.

Zum anderen behindert die offenkundige Fehlallokation knapper Finanzressourcen die sozioökonomische Entwicklung des mit über 100 Millionen Menschen bevölkerungsreichsten Landes am Mittelmeer. Vorhandene Mittel fließen nicht in produktive Zukunftsinvestitionen, sondern versickern in ökonomisch fragwürdigen Infrastrukturvorhaben und dienen zumindest indirekt der Finanzierung polizeistaatlicher Repression. Problematisch ist dies nicht nur hinsichtlich der Menschenrechtslage, sondern auch mit Blick auf die langfristige politische Stabilität Ägyptens. Bei einem Kollaps des Landes drohen zunehmender Migrationsdruck sowie ein Export terroristischer Gewalt.

Die Bundesregierung sollte daher – möglichst gemeinsam mit ihren europäischen Partnern – auf ein Ende der machtpolitischen Instrumentalisierung von Kairos Schuldenpolitik hinarbeiten. Dabei kann sie nicht darauf bauen, dass der IWF, auf dessen Unterstützung Ägypten auch zukünftig angewiesen ist, entsprechenden Druck auf die Sisi-Administration ausüben wird. Vielmehr sollte sie selbst klar Position

beziehen und die bilaterale Kreditvergabe sowie Schuldenumwandlungen, aber auch ihren Beistand für Ägypten bei Verhandlungen mit internationalen Finanzinstitutionen, allen voran dem IWF, an zwei zentrale Bedingungen knüpfen:

- Erstens muss die ägyptische Führung glaubwürdig damit beginnen, die Wirtschaftsaktivitäten des Militärs abzubauen. Dazu gehört nicht nur die Privatisierung von Armeefirmen in der zivilen Wirtschaft. Erforderlich ist auch, Vermögenswerte und Finanzflüsse der Streitkräfte offenzulegen. Solange die Regierung nicht glaubhaft machen kann, dass sich der Mittelbedarf des Landes nicht durch eigene Ressourcen decken lässt, scheint die Gewährung neuer externer Finanzhilfen wenig zielführend.
- Zweitens müssen konkrete Schritte erfolgen, um die polizeistaatliche Repression im Land zu beenden. Dies ist nicht nur eine Herausforderung für die wertorientierte Außenpolitik, wie sie von der Bundesregierung propagiert wird. Vielmehr kann ohne ein Mindestmaß an Gewaltenteilung, ohne kritische Zivilgesellschaft und freie Presse – sprich eine gewisse Kontrolle des Regierungshandelns – auch künftig nicht verhindert werden, dass die ägyptische Schuldenpolitik machtpolitisch instrumentalisiert wird.

Die Herausforderung: Auslandsschulden zur Herrschaftssicherung

Am 3. Juli 2013 übernahm in Ägypten das Militär die Macht. Der Putsch bildete den Ausgangspunkt für den Aufbau eines autoritären Regimes unter Führung des ehemaligen Verteidigungsministers und heutigen Staatspräsidenten Abdel Fatah al-Sisi. Durch die gewaltsame Niederschlagung von Protesten,¹ die Inhaftierung tausender Oppositioneller,² die weitgehende Gleichschaltung der Medien³ und die Abhaltung staatlich kontrollierter, unfreier Wahlen⁴ gelang es Sisi in den Folgejahren, seine Herrschaft zu festigen. Mit Blick auf die Staatsfinanzen waren die Voraussetzungen für diese Machtkonsolidierung indes äußerst ungünstig. Ägypten stand 2013 kurz vor der Zahlungsunfähigkeit. Die Devisenreserven des Landes reichten im damaligen Frühjahr nicht einmal mehr für eine dreimonatige Deckung der Importe, ein kritischer Wert aus Sicht des IWF. Entscheidenden Beistand leisteten letztlich die drei Golfmonarchien Saudi-Arabien, Kuwait und Vereinigte Arabische

Emirate (VAE). Sie sagten Finanz- und Rohstoffhilfen in Höhe von 12 Milliarden US-Dollar zu, womit sie bis auf weiteres Ägyptens Zahlungsfähigkeit sicherstellten⁵ und faktisch die Machtübernahme des Militärs sponserten. Spätestens 2014 stellte sich für Sisi jedoch die Frage, wie der Geldbedarf des Landes mittel- und langfristige zu stillen ist.

Für den neuen Präsidenten ging es nicht nur darum, bestehende Haushaltsdefizite zu decken, die aufgrund einer jahrelangen Wirtschaftskrise immer größer geworden waren. Vielmehr brauchte Sisi auch finanzielle Ressourcen, um sich die Loyalität seiner Unterstützerklientel und hier zuvorderst der Streitkräfte zu sichern. Die Armee bildete seit Gründung der Republik Ägypten im Jahr 1953 das Machtzentrum des Landes. Sie kontrollierte nicht nur einen »Staat im Staate«,⁶ sie stand auch »über dem Staat«.⁷ Durch ihre schiere Größe, ihre straffe Organisation

1 Human Rights Watch (HRW), *All According to Plan – The Rab'a Massacre and Mass Killings of Protesters in Egypt*, 12.8.2014, <<https://www.hrw.org/report/2014/08/12/all-according-plan/raba-massacre-and-mass-killings-protesters-egypt>>.

2 Patricia Jannack/Stephan Roll, *Politische Gefangene in Sisis Ägypten. Willkürliche Inhaftierungen als Hindernis für deutsche Stabilisierungsbemühungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2021 (SWP-Aktuell 55/2021), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/politische-gefangene-in-sisis-aegypten>>.

3 Reporters Without Borders (RSF), *Less Press Freedom than ever in Egypt, 10 Years after Revolution*, 22.01.2021, <<https://rsf.org/en/less-press-freedom-ever-egypt-10-years-after-revolution>>.

4 »Another Sham Election Highlights Egypt's Problems«, in: *The Economist*, 22.10.2020, <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/10/22/another-sham-election-highlights-egypts-problems>>.

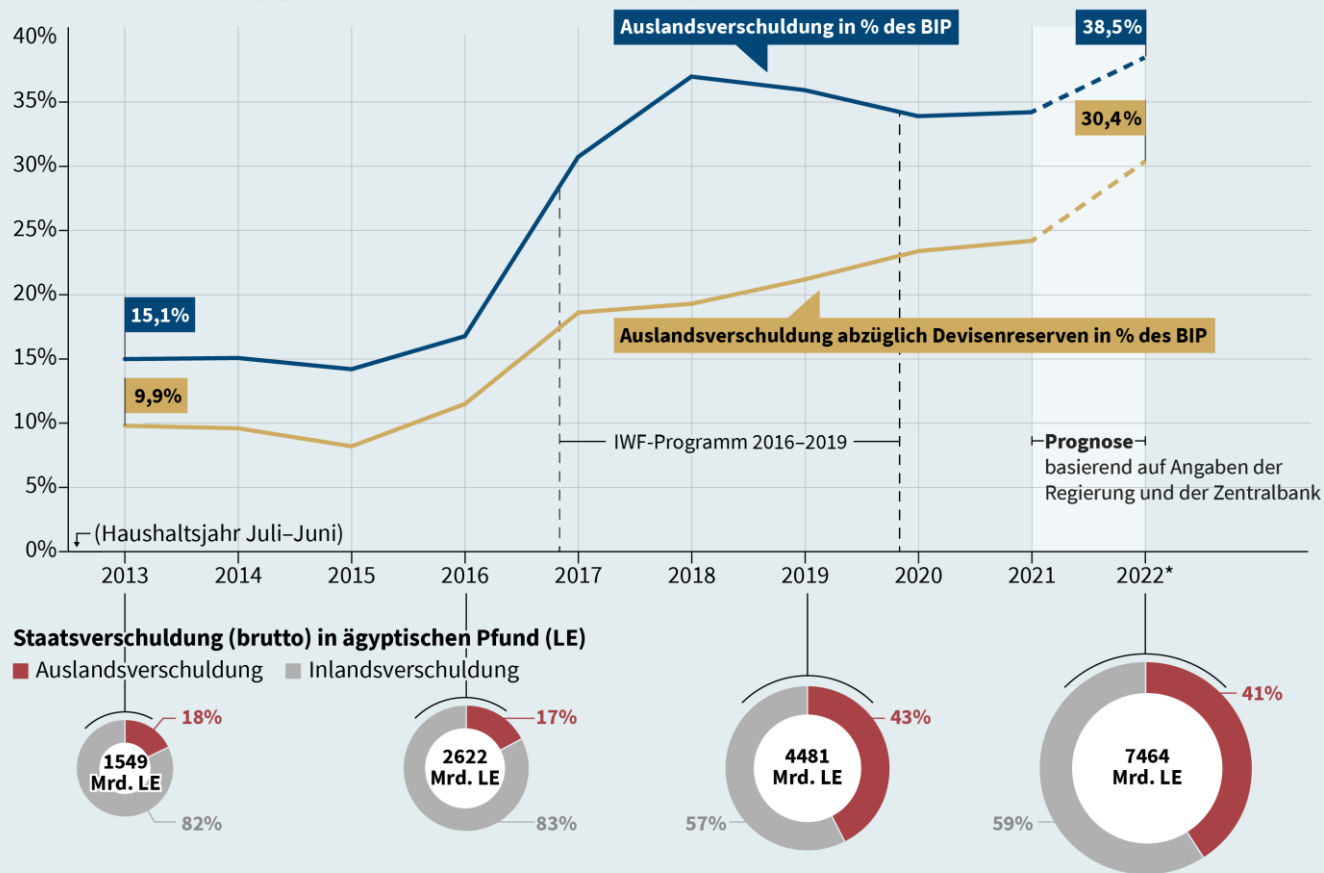
5 Mohsin Khan/Richard LeBaron, *What Will the Gulf's \$12 Billion Buy in Egypt?*, Atlantic Council, 11.7.2013 (MENASource), <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/what-will-the-gulfs-12-billion-buy-in-egypt>>.

6 Vgl. auch Stephan Roll/Jessica Noll, »Die Hüter ihres Staates: die Militärs und ihre Herrschaft in Ägypten«, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), *Naher Osten* (Informationen zur politischen Bildung, Bd. 331), Bonn, Dezember 2016, S. 34.

7 Vgl. für eine umfassendere Analyse Yezid Sayigh, *Above the State. The Officers' Republic in Egypt*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012, <https://carnegieendowment.org/files/officers_republic1.pdf>; Mohamed Zaky/Sarah El Khishin, *Fiscal Governance in Egypt: Strengthening Budgetary Institutions to Counteract Political Fragmentation*, Gizeh: Economic Research Forum, 2016 (Working Paper Nr. 1027), S. 21, <<https://erf.org.eg/publications/fiscal-governance-in-egypt-strengthening-budgetary-institutions-to-counteract-political-fragmentation/>>.

Graphik 1

Entwicklung der ägyptischen Auslandsverschuldung 2013 bis 2022



Quelle: IWF, ägyptische Regierung, Medienberichte

© 2022 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

und ihre vergleichsweise gute Ausstattung hatte sie das staatliche Gewaltmonopol inne und kontrollierte damit auch andere Institutionen wie Innenministerium und Justiz. Um seine Macht konsolidieren zu können, benötigte Sisi daher die Unterstützung der Militärführung, des Supreme Council of the Armed Forces (SCAF). Im Gegenzug erwarteten die Generäle, dass Sisi die dominante Stellung der Streitkräfte in Politik und Wirtschaft weiter ausbauen und langfristig sichern würde.⁸

Als eine Antwort auf diese Herausforderung leitete Sisi einen Paradigmenwechsel ein, indem er begann, die ägyptische Auslandsverschuldung auszuweiten.

⁸ Vgl. Stephan Roll, »Managing Change: How Egypt’s Military Leadership Shaped the Transformation«, in: *Mediterranean Politics*, 2 (2016) 1, S. 23–43 (34ff), <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2015.1081452>>.

Diese war seit 1991 auf niedrigem Niveau gehalten worden. Damals hatte das hochverschuldete Land von einem umfassenden Schuldenerlass profitiert, der als Gegenleistung für Kairo’s Beteiligung an der US-geführten Militärkoalition gegen den Irak im Zuge des Zweiten Golfkriegs erfolgte.⁹ Langzeitpräsident Husni Mubarak (1981 bis 2011) setzte seitdem zuvorderst auf inländische Kredite, um eine Außenabhän-

⁹ Insgesamt wurden Ägypten im Kontext des Golfkriegs rund 50 Prozent seiner Schulden erlassen. Allerdings war diese Entschuldung an umfangreiche IWF-gestützte Reformen geknüpft. Sie zwangen die ägyptische Führung, ihr staatszentriertes Entwicklungsmodell zumindest ein Stück weit aufzugeben. Vgl. Bruce K. Rutherford, *Egypt after Mubarak: Liberalism, Islam, and Democracy in the Arab World*, Princeton University Press, 2008, S. 137ff.

gigkeit Ägyptens zu vermeiden.¹⁰ Unter Sisis Führung hingegen wurde die externe Kreditaufnahme deutlich vorangetrieben. Zwischen Juni 2013 und März 2022 stieg Kairos Auslandsverschuldung von rund 46 Milliarden US-Dollar auf über 157 Milliarden US-Dollar. Abzüglich der Devisenreserven hatte sie sich gemessen am BIP damit mehr als verdreifacht (siehe Graphik 1). Und auch ihr Anteil an der Gesamtverschuldung nahm seitdem erkennbar zu – von knapp 18 Prozent im Jahr 2013 auf über 40 Prozent im Jahr 2022.

Vor dem Hintergrund neuerer politökonomischer Forschung ist diese Entwicklung keineswegs überraschend. Durch Schulden kann eine nicht demokratisch legitimierte Regierung kurzfristig Einnahmen generieren, ohne die Bürger besteuern zu müssen¹¹ – ein günstiger Zustand gerade im Prozess der Herrschaftskonsolidierung. Während es für Regierungen in demokratischen Systemen wegen institutioneller Hürden meist schwierig ist, Kredite nach eigener politischer Präferenz zu nutzen, gibt es solche Beschränkungen in autoritären Systemen nicht.¹² Entsprechend häufiger greifen Regime zum Instrument der Auslandsverschuldung,¹³ um die Loyalität ihrer Unterstützerkoalition zu festigen, neue Gefolgschaft bei bisherigen Gegnern zu erkaufen oder polizeistaatliche Repression gegen Oppositionsgruppen und Andersdenkende zu finanzieren.¹⁴

Weniger beachtet wurde in der Forschung jedoch die Frage, auf welche Weise autoritäre Regierungen eine solche machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik betreiben. Insbesondere für Regime ärmerer Staaten stellen sich hier zwei konkrete Herausforderungen, die am Beispiel Ägyptens sehr deutlich werden. Zum einen war es für Kairo keineswegs einfach, an neue externe Kredite zu gelangen. Mit einer Staatsverschuldung (intern und extern) von 84 Prozent des BIP war Ägypten zum Zeitpunkt des Militärputsches im Juli 2013 bereits hochverschuldet.¹⁵ Das Land konnte sich nicht ohne weiteres am internationalen Kapitalmarkt refinanzieren. Vielmehr war das Vertrauen privater Kapitalgeber erschöpft.

Zum anderen mussten Kredite überhaupt für den gewünschten Zweck einsetzbar sein. Dies war unter anderem dann der Fall, wenn die Schuldenaufnahme genutzt werden konnte, um machtpolitisch wichtige Investitionen etwa im Infrastrukturbereich oder für das Militär zu finanzieren. Budgethilfen wiederum durften nicht mit zu strengen Konditionen verbunden sein, die eine Herrschaftskonsolidierung gefährdet hätten. Überdies galt es zu vermeiden, dass starke politische Abhängigkeiten gegenüber externen Akteuren entstehen. Die Schuldenaufnahme im Ausland wurde damit zu einem Balanceakt, der einer engmaschigen Steuerung durch das politische Machtzentrum bedurfte.

10 Vgl. Amr Adly, *The Economics of Egypt's Rising Authoritarian Order*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2014, S. 5, <https://carnegieendowment.org/files/econ_egypt_authoritarian_order.pdf>.

11 Kevin M. Morrison, »Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability«, in: *International Organization*, 63 (2009) 1, S. 107 – 138, <<https://doi.org/10.1017/S0020818309090043>>. Schulden werden hier in der Wirkung ähnlich gesehen wie Ressourcenrenten (etwa durch Öl). Der Autor weist zwar darauf hin, dass eine Überschuldung auch eine Finanzkrise und damit einhergehend politische Instabilität zur Folge haben kann. Allerdings liegt das Problem dann in der mangelnden Fähigkeit, neue Kredite zu erhalten, und nicht in der Schuldenaufnahme als solcher.

12 Matthew R. DiGiuseppe/Patrick Shea, »Borrowed Time: Sovereign Finance, Regime Type, and Leader Survival«, in: *Economics & Politics*, 28 (2016) 3, S. 342 – 367 (346), <<https://ssrn.com/abstract=2846191>>.

13 Vgl. hierzu insbesondere Thomas Oatley, »Political Institutions and Foreign Debt in the Developing World«, in: *International Studies Quarterly*, 54 (2010) 1, S. 175 – 195, <<https://www.jstor.org/stable/40664242>>.

14 DiGiuseppe/Shea, »Borrowed Time« [wie Fn. 12], S. 344.

15 International Monetary Fund (IMF), »IMF Datamapper: Egypt Datasets«, <<https://www.imf.org/external/datamapper/profile/EGY/WEO>>.

Die Akteure: Der Präsident und seine Technokraten

Bereits vor dem Militärputsch von 2013 waren in Ägypten die institutionellen Voraussetzungen weitestgehend gegeben, um die Schuldenpolitik des Staates machtpolitisch zu instrumentalisieren. In den 1970er Jahren hatte das Regime einen komplexen Gesetzesrahmen entwickelt, mit dem das formale Haushaltsrecht der Legislative und damit ihre Mitsprache bei der Schuldenaufnahme erheblich beschränkt wurden.¹⁶ Unter Präsident Sisi bestanden diese Hindernisse für das Parlament fort und wurden teils sogar verstärkt. Weil es an einer Folgeabschätzung über langfristige finanzielle Auswirkungen von Gesetzesinitiativen mangelte, bekam die Legislative kaum Einblick in die Entwicklung der Staatsverschuldung.¹⁷ Eine Reihe von Schattenhaushalten blieb grundsätzlich außerhalb parlamentarischer Kontrolle.¹⁸ Und das unter Präsident Mubarak 2007 eingeführte Recht des Parlaments, den Haushaltsentwurf der Regierung zu modifizieren, wurde durch die Verfassungsänderung von 2014 unter den Vorbehalt gestellt, dass entsprechende Eingriffe die Bürger nicht belasten dürften. Diese Bedingung machte es den Parlamentariern unmöglich, eine Anpassung von Steuern oder Abgaben als Alternative zur Schuldenaufnahme durchzusetzen.¹⁹

16 Zaky/El Khishin, *Fiscal Governance in Egypt* [wie Fn. 7], S. 20ff.

17 Lobna M. Abdellatif u.a., »Transparency of Law Making and Fiscal Democracy in the Middle East«, in: *Public Sector Economics*, 43 (2019) 1, insbesondere S. 59ff, <http://www.psejournal.hr/en/archive/transparency-of-law-making-and-fiscal-democracy-in-the-middle-east_3668/>.

18 Yezid Sayigh, *Owners of the Republic: An Anatomy of Egypt's Military Economy*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2019, S. 297–330, <<https://carnegie-mec.org/2019/11/18/owners-of-republic-anatomy-of-egypt-s-military-economy-pub-80325>>.

19 Zaky/El Khishin, *Fiscal Governance in Egypt* [wie Fn. 7], S. 21.

Vor allem stellte Sisi sicher, dass das ägyptische Parlament nicht zu einem eigenständigen Akteur im politischen Machtgefüge des Landes werden konnte. Die Parlamentswahlen, die 2015 und 2020 stattfanden, waren »weder frei noch fair«.²⁰ Im Vorfeld der Wahlen war der Inlandsgeheimdienst offenbar stark daran beteiligt, Kandidaten zu nominieren und Wahllisten zu erstellen.²¹ Trotz erheblicher staatlicher Mobilisierung wurden die Wahlen von einem Großteil der Bevölkerung nicht ernst genommen.²² Folglich blieb das Parlament »weitgehend eine Abnickinstitution, die nicht über die Kompetenzen und/oder den Willen verfügt, die Exekutive zu kontrollieren«.²³

Entsprechend belanglos waren parlamentarische Verhandlungen über den Haushalt. Zwar gab es in der Vergangenheit immer wieder lautstarken Protest gegen Etatentwürfe der Regierung und auch gegen ihre Schuldenpolitik.²⁴ Letztlich wurde aber, nicht

20 »Egypt«, in: Freedom House (Hg.), *Freedom in the World 2021*, <<https://freedomhouse.org/country/egypt/freedom-world/2021>>.

21 Ahmed Morsy, »Egypt's Elections and Parliament: Old Habits Never Die«, Washington, D.C.: The Tahrir Institute for Middle East Policy, 26.3.2021, <<https://timep.org/commentary/analysis/egypts-elections-and-parliament-old-habits-never-die/>>; Hossam Bahgat, »Anatomy of an Election«, *mada*, 14.3.2016, <<https://www.madamasr.com/en/2016/03/14/feature/politics/anatomy-of-an-election/>>; Maged Mandour, *Sisi's Relentless Repression*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, sada, 25.1.2021, <<https://carnegieendowment.org/sada/83719>>.

22 Das zeigt die geringe Wahlbeteiligung. Vgl. auch »Low Turnout as Egyptians Shun Elections Designed to Shore up Sisi«, in: *The Guardian*, 19.10.2015, <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/18/egypt-parliamentary-elections-shore-up-sisi>>.

23 »Egypt«, *BTI Transformation Index*, <<https://bti-project.org/en/reports/country-dashboard/EGY>> (Übersetzung durch den Autor).

24 Al-Masry Al-Youm, »Egyptian MPs Criticize Rise of Public Debt to LE 5 Trillion, Warn Against Corruption«, in:

Infokasten 1: Die beiden Strategen hinter Ägyptens Schuldenpolitik

Mit Tarek Amer und Mahmoud Mohieldin gewannen zwischen 2015 und 2022 zwei alte Bekannte maßgeblich Einfluss auf die ägyptische Schuldenpolitik. Beide hatten in der letzten Dekade der Präsidentschaft von Husni Mubarak eng zusammengearbeitet und die Wirtschafts- und Finanzpolitik des Landes maßgeblich mitgesteuert. Amer war zwischen 2003 und 2008 als stellvertretender Gouverneur der Zentralbank für Ausgestaltung und Umsetzung der Finanzsektorreformen zuständig; danach übernahm er die Führung der größten ägyptischen Staatsbank, der National Bank of Egypt (NBE). Mohieldin koordinierte als Investitionsminister zwischen 2004 und 2010 die wirtschaftliche Liberalisierungspolitik der Regierung.²⁷

Insbesondere Mohieldins gute Beziehungen zum damaligen politischen Machtzentrum waren offensichtlich. Als enger Vertrauter von Präsidentensohn Gamal Mubarak wurde er nicht nur Vorsitzender des einflussreichen Wirtschaftskomitees der damals übermächtigen National Democratic Party (NDP), er gehörte auch dem Politbüro der Regierungspartei an.²⁸ Amer hingegen wurde von Zentralbankchef Farouq al-Okdah protegert, der als enger Vertrauter Husni Mubaraks galt.²⁹

Mit dem politischen Umbruch 2011 verloren beide Funktionäre ihren politischen Einfluss zunächst. Amer blieb zwar bis 2013 an der Spitze der NBE, doch sein Zugang zum Machtzentrum schien begrenzt, bis er 2015 Zentralbankchef wurde – eine Position, die er bis August 2022 behielt. In dieser Zeit dürfte er nicht nur aufgrund der eigenen Position, sondern auch dank seiner Ehefrau Dalia Khorshid beste Kontakte zur politischen Führung gehabt haben. Khorshid managte Presse-

berichten zufolge seit 2017 die zahlreichen Investitionen des ägyptischen Auslandsgeheimdienstes im Mediensektor des Landes.³⁰

Mohieldin wiederum wechselte bereits kurz vor Beginn des Aufstandes in Kairo als Managing Director zur Weltbank. Dort war er ab 2013 als Senior Vice President unter anderem für das Entwicklungsprogramm »2030 Development Agenda« zuständig. Nachdem andere Minister des letzten Kabinetts unter Mubarak wegen Korruption angeklagt worden waren, vermied er zunächst offenbar die Einreise nach Ägypten.³¹ Erst nach Amers Ernennung zum Zentralbankchef war er wieder regelmäßig in seinem Heimatland präsent. 2020 schließlich wurde er auf Betreiben der ägyptischen Regierung zum IWF-Exekutivdirektor gewählt.

Dass Präsident Sisi in seiner Schuldenpolitik ausgerechnet auf zwei Top-Funktionäre der Mubarak-Ära setzte, dürfte sich nicht nur mit ihren langjährigen Erfahrungen und internationalen Netzwerken, sondern auch mit einer weiteren Gemeinsamkeit der beiden erklären. Sowohl Amer als auch Mohieldin sind Neffen von bekannten Mitgliedern der sogenannten Freien Offiziere – der kleinen Gruppe von Militärs also, die 1952 nicht nur den König absetzte und so die Entstehung der heutigen Republik Ägypten ermöglichte, sondern auch die Rolle des Militärs als Staat im Staate begründete. Im Militärestablishment des Landes genießen die Familien dieser Offiziere bis heute ein hohes Ansehen. Für Sisi, der als äußerst misstrauisch gegenüber Akteuren außerhalb des Sicherheitsapparates gilt, dürfte dieser Umstand durchaus Bedeutung haben.

selten im Schnellverfahren, der Haushalt immer verabschiedet, und selbst Kritiker stimmten oftmals am Ende dafür.²⁵ Forderungen aus verschiedenen

Parlamentsausschüssen, eine Schuldenobergrenze zu schaffen, blieben folgenlos.²⁶

Egypt Independent, 9.2.2021, <<https://egyptindependent.com/egyptian-mps-criticize-rise-of-public-debt-to-le-5-trillion-warn-against-corruption/>>.

25 Rania Rabeaa Elabd, »What Makes Egypt's Budget so Controversial?«, *Al-Monitor*, 6.7.2016, <<https://www.al-monitor.com/originals/2016/07/egypt-budget-constitution-controversy-sisi-requirements.html>>. Im April 2022 verkündete der Finanzminister in diesem Zusammenhang die Schaffung eines Ad-hoc-Komitees, das die Aufgabe habe, »das Dossier der externen Kreditaufnahme zu untersuchen und diese auf sehr enge Grenzen zu beschränken«. Vgl. Gamal Essam El-Din, »Egypt Forms Committee to Restrict Foreign Borrowing to Very Narrow Limits: Finance Minister to Parliament«, *ahramonline*, 19.4.2022, <<https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/464879/Egypt/Politics-/Egypt-forms-committee-to-restrict-foreign-borrowin.aspx>> (Übersetzung durch den Autor).

26 Nadia Mabrouk, »Parliamentary Committees are Making Noise about Plans to Address Egypt's Public Debt«, *Al-Monitor*, 21.9.2018, <<https://www.al-monitor.com/originals/2018/09/egypt-public-debt-parliament-committee-management-loan-grant.html>>.

27 Zum Wirken von Amer und Mohieldin in der Mubarak-Ära vgl. Stephan Roll, *Geld und Macht, Finanzsektorreformen und politische Bedeutungszunahme der Unternehmer- und Finanzelite in Ägypten*, Berlin 2010.

28 Rutherford, *Egypt after Mubarak* [wie Fn. 9], S. 220.

29 Vgl. Roll, *Geld und Macht* [wie Fn. 27], S. 236.

30 Hossam Bahgat, »Looking into the Latest Acquisition of Egyptian Media Companies by General Intelligence«, *Mada*, 21.12.2017, <<https://www.madamasr.com/en/2017/12/21/feature/politics/looking-into-the-latest-acquisition-of-egyptian-media-companies-by-general-intelligence/>>.

31 Emad McKay, »World Bank Unmoved as Allegations Build around Official«, *Inter Press Service*, 9.8.2011, <<http://www.ipsnews.net/2011/08/world-bank-unmoved-as-allegations-build-around-official/>>. Gegen Mohieldin wurden

Im Ergebnis wurde die Schuldenpolitik somit vollständig durch die Exekutive gesteuert, die in dem autoritären System des Landes faktisch unter Kontrolle des präsidentialen Machtzentrums steht. Es oblag einem kleinen Kreis von Technokraten, über die Aufnahme neuer Schulden und die strategische Vorgehensweise bei Verhandlungen mit Gläubigern zu entscheiden. Dabei besaßen zwischen 2015 und 2022 zwei Personen maßgeblichen Einfluss, die bereits unter Mubarak in wichtigen Funktionen die Wirtschafts- und Finanzpolitik des Landes geprägt hatten (vgl. Infokasten 1, S. 11).

Der Banker Tarek Amer löste Ende 2015 den glücklosen Hisham Ramez als Chef der Zentralbank (CBE) ab. Letzterer hatte offenbar die Gunst des Präsidenten verloren, weil er sich einer stärkeren Abwertung des ägyptischen Pfunds widersetzte und die kostspieligen Infrastrukturprojekte des Regimes kritisierte.³² 2016 war Amer maßgeblich an den Verhandlungen mit dem IWF beteiligt, die zum Abschluss eines dreijährigen Kreditabkommens führten. Er steuerte zudem die Rückkehr Ägyptens in den internationalen Anleihemarkt, die das Abkommen möglich gemacht hatte.

Der Ökonom Mahmoud Mohieldin wurde 2020 – bis dahin Senior Vice President der Weltbank – auf ägyptische Empfehlung und auf Betreiben einer Reihe arabischer Staaten zum Exekutivdirektor des IWF ernannt. Er ist damit maßgeblich in die Verhandlungen zwischen Kairo und dem Währungsfonds involviert. Allerdings stand Mohieldin offenbar schon in den Jahren zuvor der politischen Führung Ägyptens mit seiner ökonomischen Expertise und seinen internationalen Kontakten unterstützend zur Seite. Darauf deuten nicht nur seine Auftritte bei offiziellen Veranstaltungen im Land hin, sondern auch der Umstand, dass mit ihm verbundene jüngere Ökonominen und Ökonomen in strategisch wichtige Regierungspositionen gelangten. Zu nennen sind hier ins-

nach 2011 entsprechende Vorwürfe erhoben, die aber nicht dazu führten, dass er in Ägypten angeklagt worden wäre. Vgl. zu den Anschuldigungen auch »World Bank Managing Director Mahmoud Mohieldin Facing Corruption Allegations«, Washington, D.C.: Government Accountability Project, 27.4.2011, <<https://whistleblower.org/uncategorized/world-bank-managing-director-mahmoud-mohieldin-facing-corruption-allegations/>>.

32 Mansour Kamel, »Die fehlende Abstimmung zwischen Regierung und Zentralbank und die Aussagen von »Ramez« sind die wichtigsten Gründe für die Absetzung« (arabisch), in: *Al-Masry al-Youm* (online), 21.10.2015, <<https://www.almasryalyoum.com/news/details/831123>>.

besondere Rania al-Mashat,³³ die als Ministerin für internationale Kooperation die Verhandlungen mit externen Gebern mitbestreitet, sowie Ahmed Kouchouk,³⁴ der seit Anfang 2016 als Vizeminister für Fiskalpolitik und institutionelle Reformen fungiert und damit für das Schuldendossier zuständig ist.

Insbesondere Kouchouk scheint eine zentrale Rolle im politischen Entscheidungsprozess einzunehmen und Sisis Vertrauen zu genießen. Nicht nur, dass es ihm innerhalb der Regierung formal obliegt, die Schuldenpolitik operativ umzusetzen,³⁵ er gehört unter anderem auch dem Kuratorium der National Training Academy an – einer von Sisi gegründeten Institution, die im Prozess der Herrschaftskonsolidierung zunehmend an Bedeutung gewonnen hat.³⁶

33 Rania al-Mashat, die zunächst für den IWF arbeitete, wurde von Mohieldin 2005 nach Ägypten zurückgeholt, um in verantwortlicher Position bei der Reform der Zentralbank mitzuwirken, vgl. Yasmine Hassan, »Meet Egypt's Tourism Minister, Former Monetary Policy Maker«, *egypt today*, 14.1.2018, <<https://www.egypttoday.com/Article/1/40115/Meet-Egypt%E2%80%99s-tourism-minister-former-monetary-policy-maker>>.

34 Arab Forum for Sustainable Development, *List of Biographies*, März 2022, S. 4, <https://afsd-2022.unescwa.org/sdgs/pdf/documents/3-biographies/en/AFSD-2022%20Bios_En_12032022-Final.pdf>. Zusammen mit Kouchouk veröffentlichte Mohieldin bereits 2002 eine wissenschaftliche Analyse zur Wechselkurspolitik in Ägypten.

35 Durch seine Position ist er unter anderem für die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen, allen voran dem IWF, mit Rating-Agenturen, Investmentbanken und Portfolio-Investoren zuständig. Vgl. GFC Media Group, »Ahmed Kouchouk«, <<https://gfcmediagroup.com/contributors/ahmed-kouchouk>>.

36 Die National Training Academy wurde 2022 vom Präsidenten damit betraut, einen nationalen Dialog durchzuführen, in dessen Rahmen auch die Freilassung politischer Gefangener in Aussicht gestellt wurde. Vgl. zur machtpolitischen Bedeutung der National Training Academy auch Farah Ramzy, »The Making of Good Egyptian Youth: Youth Policy and Authoritarian Reconfiguration«, in: *Confluences Méditerranée*, 115 (2020) 4, S. 157–171, <<https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2020-4-page-157.htm?ref=doi>>. Zudem gehörte Kouchouk einer Expertenkommission an, die 2018 in einem umstrittenen Prozessgutachten den Präsidentensohn Gamal Mubarak vom Vorwurf der Marktmanipulation bei Aktiengeschäften entlastete. Vgl. Ahmed Farahat/Shaimaa El-Badawi, »Stock Market Manipulation Case: Experts' Report Has Shortcomings«, *Daily News Egypt*, 16.9.2018, <<https://dailynewsegyp.com/2018/09/16/stock-market-manipulation-case-experts-report-has-shortcomings/>>.

Die Instrumente: Zuckerbrot, Peitsche und Verschleierung

Der auf die Exekutive zugeschnittene institutionelle Rahmen und die 2015/16 vollzogene Neubesetzung wichtiger Positionen in Finanzministerium und Zentralbank ermöglichten der Staatsführung unter Präsident Sisi eine wohlchoreographierte Schuldenpolitik. Diese war auch erforderlich, denn die Regierung in Kairo benötigte gleich mehrere Finanzierungsquellen. Um den enormen Kapitalbedarf des Landes zu decken, waren erstens Hilfen internationaler Finanzinstitutionen und multinationaler Entwicklungsbanken notwendig – allen voran des IWF –, zweitens bilaterale Kredite durch verschiedene Geberstaaten und drittens das Geld internationaler Kapitalanleger.

Diese drei Finanzierungsquellen hingen unmittelbar miteinander zusammen. Der IWF knüpfte seine Unterstützung an die Zahlungsbereitschaft anderer externer Geber, was insbesondere die Gläubigerstaaten Ägyptens betraf. Und zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung seiner Kapitalmarktfähigkeit brauchte das Land das Gütesiegel des Währungsfonds. Ohne dieses waren internationale Kapitalanleger kaum bereit, Ägypten Kredite in nennenswertem Umfang zu gewähren. Um auf die drei Quellen zugreifen und die entsprechenden Mittel möglichst unabhängig verwenden zu können, setzten die Verantwortlichen in Kairo während der Folgejahre auf eine Mischung aus Anreizen, Drohungen und gezielter Verschleierung der tatsächlichen Schulden-situation.

Partielle Wirtschaftsreformen

Direkt nachdem das Finanzministerium im März 2016 neu aufgestellt worden war, begannen Regierung und Zentralbank, einen abgestimmten Plan als Grundlage für Verhandlungen mit dem IWF auszu-

arbeiten.³⁷ Nach 2011 hatte sich insbesondere die Militärführung zunächst strikt gegen Programme des Währungsfonds gewandt, offenbar weil sie Konditionalitäten fürchtete, die zu Wirtschaftsreformen zwingen würden.³⁸ Doch nun schwanden Ägyptens Devisenreserven, was eine Einigung mit dem IWF alternativlos machte. In den Folgemonaten verständigte sich Kairo mit dem Fonds schließlich auf eine Reihe makroökonomischer Stabilisierungsmaßnahmen als Bedingung für eine dreijährige Finanzierung im Gegenwert von 8,597 Milliarden Sonderziehungsrechten (rund 12 Milliarden US-Dollar).³⁹ Damit schöpfte Ägypten seine Kreditaufnahmemöglichkeit im Rahmen der Erweiterten Fondsfaszilität vollständig aus.

Zu den Zugeständnissen, die letztlich gegenüber dem IWF gemacht wurden, gehörten vor allem die massive Abwertung der ägyptischen Währung, Steuererhöhungen sowie der Abbau von Subventionen.⁴⁰ Dies waren Maßnahmen, die mit erheblichen

37 Vgl. Elliot Wilson, »Tough Financial Reforms Put Egypt in the Fast Lane«, in: *Euromoney Magazine*, 20.5.2021, <<https://www.euromoney.com/article/28jylh9z5r2mo1as51gqo/capital-markets/tough-financial-reforms-put-egypt-in-the-fast-lane>>.

38 Stephan Roll, *Ägyptens Außenpolitik nach dem Putsch. Strategiewechsel zur Herrschaftssicherung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2016 (SWP-Studie 16/2016), S. 13, <<https://www.swp-berlin.org/publikation/aegyptens-aussenpolitik-nach-dem-putsch>>.

39 IMF, »IMF Executive Board Approves US\$12 Billion Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Egypt«, Pressemitteilung Nr. 16/501, 11.11.2016, <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/11/PR16501-Egypt-Executive-Board-Approves-12-billion-Extended-Arrangement>>.

40 Vgl. für einen Überblick Bessma Momani, *Egypt's IMF Program: Assessing the Political Economy Challenges*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2018, <<https://www.brookings.edu/research/egypt-imf-program-assessing-the-political-economy-challenges/>>.

sozialen Kosten für ärmere Bevölkerungsschichten einhergingen,⁴¹ in kürzester Zeit aber zur makroökonomischen Stabilisierung des Landes beitrugen. Besonders deutlich wurde das an der Entwicklung der Währungsreserven, die zwischen Juni 2016 und Juni 2019 um mehr als 150 Prozent, von rund 17,6 Milliarden US-Dollar auf über 44,5 Milliarden US-Dollar, anstiegen.⁴² Durch die massiven Ausgabenkürzungen ließ sich zudem das Etatdefizit langsam abbauen und im Haushaltsjahr 2018/19 erstmals ein Primärüberschuss (Haushaltsüberschuss ohne Berücksichtigung der Kosten für den Schuldendienst) erreichen. Das Wirtschaftswachstum zog zeitweise an und erreichte 2019 einen vorläufigen Höchststand von 5,6 Prozent.⁴³

Kairos Reformen sparten strukturelle Probleme systematisch aus – vom IWF erhielt das Regime dennoch exzellente Noten.

Die vollzogenen Schritte zur makroökonomischen Stabilisierung verdeckten indes den Umstand, dass die Regierung wichtige Reformen in machtpolitisch sensiblen Bereichen systematisch aussparte.⁴⁴ So wurden steuerpolitische Möglichkeiten zur Einnahmengenerierung keineswegs ausgeschöpft. Insbesondere war das Regime kaum darum bemüht, reichere Schichten stärker zur Finanzierung der Staatsausgaben heranzuziehen. Es verzichtete auf eine stärkere Progression in der Einkommensteuer,⁴⁵ und die be-

reits für 2014 vorgesehene Einführung einer Kapitalertragsteuer wurde immer wieder verschoben.⁴⁶

Vor allem aber wurden die strukturellen Schwächen rund um den Privatsektor nicht angegangen.⁴⁷ Staatliche Unternehmen profitierten weiterhin davon, etwa bei der öffentlichen Auftragsvergabe oder im Steuerrecht massiv bevorzugt zu werden. Rechtssicherheit war aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit der Judikative kaum gegeben, und Marktaufsichtsbehörden blieben weitestgehend dysfunktional. Zudem fehlte der Regierung die Bereitschaft, die endemische Korruption zu bekämpfen.⁴⁸

Dennoch zahlte sich die Politik der »Stabilisierung ohne Reformen«⁴⁹ für Ägyptens Staatsführung gleich doppelt aus. Zum einen genügten dem IWF die ergriffenen Maßnahmen, um der Regierung exzellente Noten auszustellen. Der Ton der regelmäßigen Statusberichte war durchgehend positiv. Die Exekutivdirektoren lobten immer wieder die »starke Eigenverantwortung« der Administration. In einer Presseerklärung zum Abschluss des Programms betonte der damalige Exekutivdirektor David Lipton, dass die Reformen dazu beigetragen hätten, »eine makroökonomische Stabilisierung und eine Erholung von Wachstum und Beschäftigung zu erreichen und die öffentliche Verschuldung auf einen deutlich rück-

41 Vgl. hierzu auch Osama Diab/Salma Ihab Hindy, »IMF's Social Protection between Rhetoric and Action: The Case of Egypt«, in: *Middle East Critique*, 30 (2021) 4, S. 391 – 409, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19436149.2021.1989551>>.

42 Vgl. Central Bank of Egypt (CBE), *Monthly Statistical Bulletin February 2020*, Vol. 275, S. 13, <<https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Publications/Pages/MonthlyStatisticaelBulletin.aspx>>.

43 Vgl. IMF, »IMF Datamapper: Egypt Datasets« [wie Fn. 15].

44 Timothy E. Kaldas, »Egypt's Next IMF Loan: How to Avoid the Failures of the Past Six Years«, Washington, D.C.: The Tahrir Institute for Middle East Policy, 6.7.2022, <<https://timep.org/commentary/analysis/egypts-next-imf-loan-how-to-avoid-the-failures-of-the-past-six-years/>>.

45 Stattdessen wurde bereits 2016 in Abstimmung mit dem IWF die Umsatzsteuer erhöht. 2020 setzte man den Einkommensteuersatz für Spitzenverdiener geringfügig nach oben, der mit nunmehr 25 Prozent im internationalen Vergleich aber noch immer sehr niedrig ausfiel. Vgl. HRW, »IMF: Prioritize Social Protection in Egypt Loan Talks«, 4.4.2022,

<<https://www.hrw.org/news/2022/04/04/imf-prioritize-social-protection-egypt-loan-talks>>.

46 Riad&Riad Law Firm, »Capital Gain Tax and Stamp Tax on Trading Securities«, 30.1.2022, <<https://riad-riad.com/capital-gain-tax-and-stamp-tax-on-trading-securities/>>.

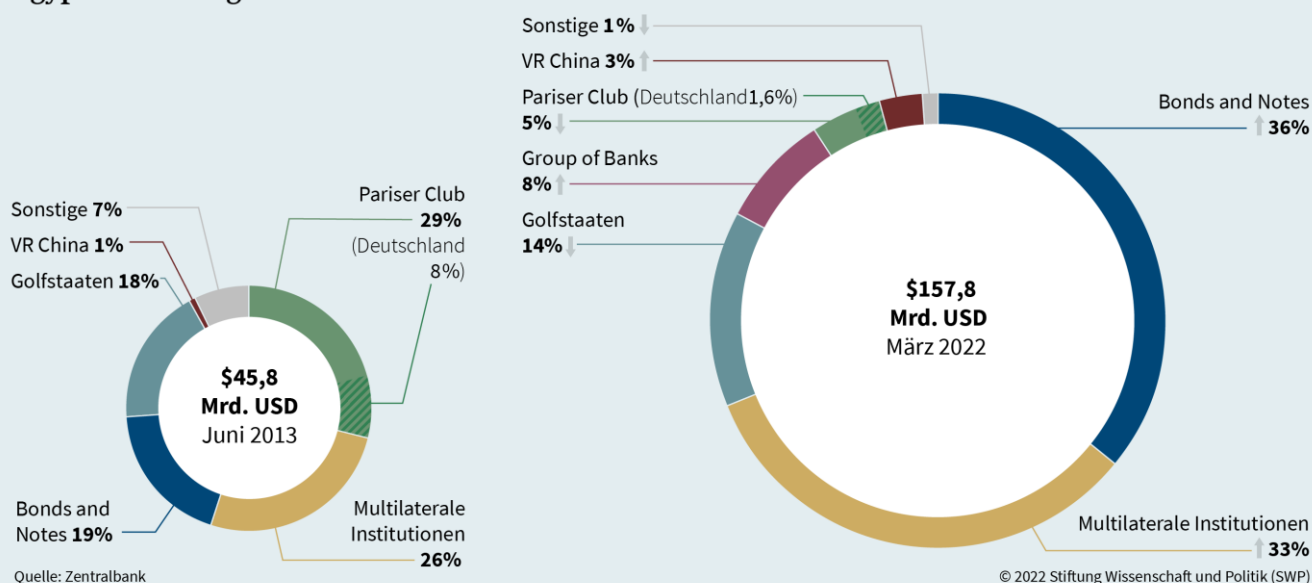
47 Pascal Devaux, *Egypt: Persistent Vulnerabilities*, Paris: BNP Paribas, November 2021 (Eco Conjoncture Nr. 8), <<https://economic-research.bnpparibas.com/html/en-US/Egypt-persistent-vulnerabilities-11/30/2021.44782>>.

48 Die für Korruptionsbekämpfung zuständige Verwaltungskontrollbehörde fungiert mehr als Inlandsgeheimdienst im Sinne des Präsidialamtes denn als unabhängiges Kontrollorgan. Vgl. Jessica Noll, *Fighting Corruption or Protecting the Regime? Egypt's Administrative Control Authority*, Washington, D.C.: The Project on Middle East Democracy, 2019, <https://pomed.org/report-corruption-egypts-administrative-control-authority/?utm_content=buffer191bb&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer>.

49 Ishac Diwan/Nadim Houry/Yezid Sayigh, *Egypt after the Coronavirus: Back to Square One*, Arab Reform Initiative, 26.8.2020 (Research Paper), S. 6, <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/storage.arab-reform.net/ari/2020/08/26134518/2020-08-26-ENGLISH-Arab_Reform_Initiative_en_egypt-after-the-coronavirus-back-to-square-one_12048.pdf>.

Graphik 2

Ägyptens Gläubigerstruktur 2013 und 2022



läufigen Kurs zu bringen.⁵⁰ Im Abschlussbericht selbst hieß es, »die umsichtige Politik der Behörden« habe geholfen, »Ägyptens Widerstandsfähigkeit gegenüber der erhöhten Unsicherheit im externen Umfeld zu stärken«.⁵¹ Dass das Land nach 2019 keineswegs in der Lage war, ohne Hilfe von außen seine Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, führte der IWF allein auf die wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der Corona-Pandemie zurück. Entsprechend leicht fiel es der ägyptischen Regierung, sich 2020 neue Hilfen durch den Währungsfonds zu sichern. Im Mai des Jahres wurden dem Land Kredite über 2,8 Milliarden US-Dollar im Rahmen des Rapid-Financing-Instruments und im Juni 5,2 Milliarden US-Dollar im Rahmen eines Stand-By-Arrangements gewährt.⁵²

Zum anderen konnte Kairo das Vertrauen internationaler Kapitalanleger zurückgewinnen. Für sie hatte das IWF-Programm eine wichtige Signalwirkung.⁵³ Die enge Abstimmung mit dem Währungsfonds erweckte den Eindruck, die Sisi-Administration verhalte sich grundsätzlich anders als die Vorgängerregierungen. Hinzu kam, dass die Rating-Agenturen dem positiven Urteil des IWF folgten und Ägypten in ihren Bewertungen hochstufte.⁵⁴ Insbesondere der massive Ausbau der Devisenreserven wurde hier als vorteilhaft betrachtet. Entsprechend konnte das Land seine Kapitalmarktfähigkeit wiedererlangen. Zwischen 2016 und 2022 wurden zahlreiche Eurobonds emittiert, und der Anteil der Staatsanleihen an der Auslandsverschuldung stieg entsprechend von unter 3 Prozent auf über 20 Prozent.

⁵⁰ IMF, *Arab Republic of Egypt, Fifth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*, Washington, D.C., Oktober 2019 (IMF Country Report Nr. 19/311), S. 2, <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/10/Arab-Republic-of-Egypt-Fifth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-48731>> (Übersetzung durch den Autor).

⁵¹ Ebd., S. 5.

⁵² IMF, »Egypt: Financial Position in the Fund as of February 28, 2021«, <<https://www.imf.org/external/np/fin/tad/efin2.aspx?memberkey1=275&date1key=2021-02-28>>.

⁵³ In der Literatur finden sich Anzeichen für einen solchen »Signaling Effect« von IWF-Programmen auf die Kreditwürdigkeit von Ländern. Vgl. Kai Gehring/Valentin Lang, »Stigma or Cushion? IMF Programs and Sovereign Creditworthiness«, in: *Journal of Development Economics*, 146 (2020), <https://bit.ly/3KSAvMY_StigmaOrCushion>.

⁵⁴ Vgl. Trading Economics, »Egypt – Credit Rating«, <<https://tradingeconomics.com/egypt/rating>>.

Investitionsanreize und Staatsaufträge

Der Gang zum IWF war keineswegs ausreichend, um Ägyptens Finanzbedarf zu decken. Allein um das 2016 ausgehandelte dreijährige IWF-Programm im Rahmen der Erweiterten Fondsfazilitäten finanzieren zu können, benötigte das Land 35 Milliarden US-Dollar, wobei nur 12 Milliarden US-Dollar durch den Währungsfonds bereitgestellt werden konnten. Die Regierung bemühte sich daher intensiv um die Hilfe verschiedener Geberländer.

Besonders von den drei Golfmonarchien erhoffte sich Präsident Sisi weitere Finanzhilfen.⁵⁵ Nachdem Saudi-Arabien, die VAE und Kuwait im Sommer 2013 den Militärputsch maßgeblich unterstützt hatten, waren sie zu den wichtigsten Gläubigern des Landes geworden (siehe Graphik 2, S. 15). Ihre Bereitschaft, neue Kredite zur Verfügung zu stellen, war seitdem allerdings erkennbar gesunken.⁵⁶ Das galt insbesondere für die Führung in Riad. Nach dem saudischen Thronwechsel Anfang 2015 waren die Beziehungen zwischen den beiden Ländern eher unterkühlt. Präsident Sisi sah sich daher im April 2016 zu einem drastischen Schritt gezwungen. Um ein neues Unterstützungspaket in Höhe von 22 Milliarden US-Dollar zu sichern, erklärte er sich bereit, zwei strategisch wichtige Inseln im Roten Meer, die seit den 1950er Jahren unter ägyptischer Kontrolle standen, an Saudi-Arabien abzutreten.⁵⁷ Innenpolitische Proteste gegen diese »Inselrückgabe« wurden durch massive polizeistaatliche Repression unterdrückt.⁵⁸

In den Folgejahren brachte die ägyptische Regierung zudem zahlreiche Erleichterungen für Golf-Investoren auf den Weg, was den Landerwerb und die

Übernahme ägyptischer Firmen betraf.⁵⁹ Anfang 2022 wurde dies besonders deutlich. Erneute Hilfen verbanden die Golfstaaten mit umfangreichen Investitionszusagen. Dabei ging es jedoch keineswegs um Greenfield-Investitionen als vielmehr um die Übernahme lukrativer Staatsbeteiligungen an ausgewählten Unternehmen, die die Sisi-Administration offenbar als Gegenleistung für die neuerlichen Kredite abtreten musste.⁶⁰

Die VAE übernahmen durch die Abu Dhabi Development Holding staatliche Beteiligungen an fünf börsennotierten Unternehmen, darunter der größten ägyptischen Privatbank, im Wert von insgesamt zwei Milliarden US-Dollar.⁶¹ Saudi-Arabien vereinbarte mit der Regierung in Kairo Investitionen durch seinen Staatsfonds Public Investment Fund (PIF) in Höhe von über 10 Milliarden US-Dollar, die mit einer erneuten Finanzspritze für die Zentralbank in Höhe von 5 Milliarden US-Dollar einhergingen. Und auch Katar – dessen Beziehungen zu Ägypten zwischen 2013 und 2021 äußerst angespannt waren, weil das Emirat die Muslimbruderschaft unterstützte – kündigte Investitionen in Höhe von 5 Milliarden US-Dollar an,⁶² bei denen es letztlich wohl ebenfalls um Unternehmensbeteiligungen gehen soll.

Wirtschaftliche Anreize halfen auch, die Beziehungen zu den traditionellen Gläubigern des Landes – den Staaten des Pariser Clubs und hier insbesondere den europäischen – wiederzubeleben, deren Bedeutung als Kreditgeber seit 2013 gesunken war (siehe Graphik 2, S. 15). Während die Golfmonarchien prä-

55 Bereits vor seiner Wahl ins Präsidentenamt hatte Sisi gegenüber Beratern offenbar die Erwartung geäußert, dass die Golfmonarchien weiterhin große Summen nach Kairo transferieren würden. Vgl. »Egypt's President Allegedly Mocks Gulf Wealth«, *BBC News*, 10.2.2015, <<https://www.bbc.com/news/blogs-trending-31301903>>.

56 Vgl. auch Roll, *Ägyptens Außenpolitik nach dem Putsch* [wie Fn. 38], S. 16ff.

57 John Calabrese, *Towering Ambitions: Egypt and China Building for the Future*, Washington, D.C.: Middle East Institute (MEI), 6.10.2022, <<https://www.mei.edu/publications/towering-ambitions-egypt-and-china-building-future>>.

58 Khaled Dawoud, *Tiran and Sanafir Trials Continue to Reverberate in Egypt*, Atlantic Council, 28.7.2016 (MENASource), <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/tiran-and-sanafir-trials-continue-to-reverberate-in-egypt/>>.

59 »Sisi Issues Decree Allowing Saudi Citizen to Buy Egyptian-only Land«, *Al Arabiya*, 27.5.2016 (aktualisiert am 20.5.2020), <<https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2016/05/28/Sisi-issues-decree-allowing-Saudi-citizen-to-buy-Egyptian-only-land>>.

60 Vgl. Marc Espanol, »Gulf States Give Egypt \$22 Billion to Mitigate Fallout from Ukraine War«, *Al-Monitor*, 11.4.2022, <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/04/gulf-states-give-egypt-22-billion-mitigate-fallout-ukraine-war>>; Amr Adly, *Egypt's Renewed Dependency on GCC States' Largesse*, Washington, D.C.: Arab Gulf States Institute, 15.4.2022, <<https://agsiw.org/egypts-renewed-dependency-on-gcc-states-largesse/>>.

61 Sherine Abdel-Razek, »UAE Increases Investment in Egypt«, *ahramonline*, 20.4.2022, <<https://english.ahram.org.eg/NewsContent/50/1201/464903/AlAham-Weekly/Egypt/UAE-increases-investment-in-Egypt-.aspx>>.

62 Samy Magdy, »Qatar to Invest \$5 Billion in Egypt as Ties Improve«, *ABC News*, 29.3.2022, <<https://abcnews.go.com/International/wireStory/qatar-invest-billion-egypt-ties-improve-83739904>>.

Infokasten 2: Zwei Großaufträge und das deutsche Entschädigungsrisiko

Im Juni 2015 gelang Siemens der bis dahin größte Geschäftsabschluss seiner Unternehmensgeschichte. Ägypten hatte dem deutschen Konzern den Zuschlag zum Bau von drei Gaskraftwerken erteilt, die mit einer Gesamtleistung von über 14 Gigawatt den Strombedarf von bis zu 40 Millionen Menschen decken sollen.⁶³

Größte Herausforderung bei dem 6 Milliarden Euro teuren Geschäft war seine Finanzierung. Mit Verweis auf die Sicherung deutscher Arbeitsplätze bat der damalige Siemens-Chef Joe Kaeser daher bereits im Februar 2015 um Unterstützung der Bundesregierung.⁶⁴ Diese erfolgte denn auch. Ein Bankenkonsortium arrangierte einen Kredit, der mit Exportkreditgarantien des Bundes (sogenannten Hermesbürgschaften) abgesichert wurde. Allein 2015 und 2016 gewährte Berlin zusammengenommen Hermesdeckungen in Höhe von 4,1 Milliarden Euro.⁶⁵

Entsprechend stieg das Entschädigungsrisiko des Bundes im Ausfuhrgeschäft mit Ägypten sprunghaft an.⁶⁶ Betrug es 2014 noch weniger als eine Milliarde Euro, so waren es Ende 2016 ganze 6,7 Milliarden Euro. Bis Ende 2021 verringerte sich der Wert zwar auf 5,2 Milliarden Euro; dennoch gehörte Ägypten im internationalen Vergleich zur Gruppe der fünf Länder mit dem höchsten Entschädigungsrisiko.

ferentiellen Zugang zum ägyptischen Unternehmenssektor erhielten, setzte Kairo bei den europäischen Gläubigerstaaten auf kreditfinanzierte Staatsaufträge. Dabei erhielten große europäische Firmen öffentliche Aufträge für Infrastruktur- oder Rüstungsvorhaben, die über Kredite internationaler Bankenkonsortien finanziert wurden.

63 Siemens, »Weltgrößte GuD-Kraftwerke in Rekordzeit fertiggestellt«, Pressemitteilung, 27.7.2018, <<https://press.siemens.com/global/de/pressemitteilung/weltgroesste-gud-kraftwerke-rekordzeit-fertiggestellt>>.

64 Vgl. für das Schreiben von Joe Kaeser an den damaligen Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel den Twitter-Thread von Frederik Richter vom 23.11.2017, <<https://twitter.com/frederikrichter/status/933693962384281601>>.

65 Berechnungen des Autors, Datenquellen: *Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland*, Jahresbericht 2016, Euler Hermes Aktiengesellschaft, <https://www.agaportal.de/_Resources/Persistent/a/b/8/3/ab8341cd0c7924bec4a62a64caad0b6d02fd66b9/jb_2016.pdf>; *Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland*, Jahresbericht 2015, Euler Hermes Aktiengesellschaft, <https://www.agaportal.de/_Resources/Persistent/c/7/c/4/c7c432b5e5c02233220ffd27856f64c7c28787d3/jb_2015.pdf>.

66 Das Entschädigungsrisiko ergibt sich »aus den künftigen Fälligkeiten der gedeckten Beträge einschließlich der Zinsen abzüglich der Selbstbeteiligung der Exporteure und Banken«.

Im Mai 2022 verkündete Siemens ein weiteres Mal den größten Geschäftsabschluss der Konzerngeschichte. Diesmal erhielt das Unternehmen als Konsortialführer den Zuschlag zum Bau eines 2 000 Kilometer langen Hochgeschwindigkeits-Bahnnetzes in Ägypten – Auftragswert 8,1 Milliarden Euro. Neben dem Bau der Bahntrasse umfasst der Auftrag die Lieferung von über 170 Zügen sowie die Errichtung von Depots und Bahnhöfen.⁶⁷

Von der Bundesregierung als »Meilenstein für die deutsch-ägyptischen Wirtschaftsbeziehungen« gefeiert,⁶⁸ stößt das Projekt in Ägypten angesichts leerer Staatskassen auch auf Kritik.⁶⁹ In jedem Fall wurde die Finanzierung des gigantischen Infrastrukturvorhabens zur zentralen Herausforderung. Wieder musste der Großteil der Baukosten durch einen langjährigen Bankenkredit gedeckt werden. Voraussetzung hierfür waren abermals Exportkreditgarantien des Bundes, die Siemens offenbar schon im Sommer 2021 grundsätzlich zugesagt worden waren.

In den Folgejahren dürften damit neue Hermesdeckungen von über 5,6 Milliarden Euro erteilt werden.⁷⁰ Entsprechend würde das Entschädigungsrisiko des Bundes abermals stark ansteigen, auf womöglich bis zu 10 Milliarden Euro.⁷¹ Ägypten könnte damit im Ländervergleich – mit den USA und Russland – einen der ersten drei Plätze belegen.⁷²

Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), *Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2021*, April 2022, S. 70, <https://www.agaportal.de/_Resources/Persistent/4/8/2/8/48281f328f2bb2f7579672aee507d829a5592efe/jb-2021.pdf>.

67 Siemens, »Siemens Mobility Finalizes Contract for 2,000 km High-speed Rail System in Egypt«, Pressemitteilung, 28.5.2022, <<https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/siemens-mobility-finalizes-contract-2000-km-high-speed-rail-system-egypt>>.

68 »Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz zum Vertragsabschluss zwischen Ägypten und Siemens Mobility am 26. Mai 2022«, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 68-3, 27.5.2022, <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2044100/9d1d5c2cbac40392bb7aa2719ec7746d/68-3-bk-aegypten-data.pdf?download=1>>.

69 Marina Zapf, »Siemens fordert in Ägypten Chinas Bahn-Vormachtstellung in Afrika heraus«, in: *Capital*, 4.6.2022, <<https://www.capital.de/wirtschaft-politik/siemens-fordert-in-aegypten-chinas-bahn-vormachtstellung-in-afrika-heraus--31918652.html>>.

70 Beantragt wurde offenbar nur die Absicherung der Anteile von Siemens und nicht die der Konsortialpartner.

71 Diese Summe ergibt sich aus dem bisherigen Entschädigungsrisiko und den beantragten Kreditgarantien für das Eisenbahngeschäft in Höhe von wohl 5,6 Milliarden Euro.

72 2021 lagen die USA mit einem Entschädigungsrisiko von 13,2 Milliarden Euro auf dem ersten Platz, Russland nahm mit 11 Milliarden Euro den zweiten ein. Vgl. BMWK, *Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2021* [wie Fn. 66], S. 70.

Angesichts ihrer wirtschaftlichen Bedeutung in den Heimatländern fiel es den betreffenden Unternehmen vergleichsweise leicht, diese Geschäfte durch die jeweiligen Exportkredit-Agenturen absichern zu lassen, was wiederum die Finanzierung durch günstige Bankkredite erst ermöglichte. Dies galt beispielsweise für den Kauf von Kraftwerken und Eisenbahnen beim deutschen Siemens-Konzern (vgl. Infokasten 2, S. 17), von Zügen des Unternehmens Bombardier aus Großbritannien, von Kriegsschiffen des italienischen Herstellers Fincantieri sowie Rafale-Kampfflugzeugen des französischen Rüstungsproduzenten Dassault Aviation.⁷³

Obwohl es gelegentlich Bedenken in den zuständigen Ministerien gab,⁷⁴ stieg das Entschädigungsrisiko des Ägypten-Geschäfts in den Büchern der Exportkredit-Agenturen bzw. der zuständigen staatlichen Stellen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien stetig an. Und auch für die ägyptischen Auslandsschulden nahm die Bedeutung dieser staatlich abgesicherten Kreditgeschäfte mit internationalen Banken seit 2016 deutlich zu. 2018 führte die ägyptische Zentralbank in der Schuldenstatistik sogar eine eigene Kategorie ein, über die solche Kredite erfasst wurden.⁷⁵

73 Jean-Pierre Sereni, »Who Will Pay for the Rafales Delivered to Egypt?«, in: *Orient XXI*, 12.5.2021, <<https://orientxxi.info/magazine/who-will-pay-for-the-rafales-delivered-to-egypt.4763>>; Xavier Vavasseur, »Second Italian-Built FREMM for Egypt Started Sea Trials«, *Naval News*, 24.2.2021, <<https://www.navalnews.com/naval-news/2021/02/second-italian-built-fremm-for-egypt-started-sea-trials/>>; GOV.UK, »UK Export Finance Unlocks Trade to Egypt and Supports UK Jobs with £1.7bn Guarantee«, Pressemitteilung, 20.1.2021, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-export-finance-unlocks-trade-to-egypt-and-supports-uk-jobs-with-17bn-guarantee>>; »Italy's SACE Egypt Portfolio Amounts to EUR 1.6bn«, *Mubasher*, 18.2.2019, <<https://english.mubasher.info/news/3417635/Italy-s-SACE-Egypt-portfolio-amounts-to-EUR-1-6bn>>.

74 Vgl. etwa für Frankreich John Irish, »France to Sell Egypt 30 Fighter Jets in \$4.5 Billion Deal: Egyptian Defense Ministry«, *Reuters*, 4.5.2021, <<https://www.reuters.com/article/us-france-egypt-rafale-idCAKBN2CK22H>>.

75 Hierzu wurden im September 2018 in der Zentralbankstatistik zahlreiche Kredite neu klassifiziert. Deutschlands Gläubigerposition etwa änderte sich dadurch im Vergleich zum Vorjahr deutlich von 6,53 Milliarden US-Dollar auf 2,99 Milliarden US-Dollar. Dabei wurden in der Statistik 4,07 Milliarden US-Dollar in die neugeschaffene Kategorie »Group of Banks« verschoben. Entsprechende Umschichtungen erfolgten unter anderem auch für Frankreich, Italien

Für das Regime in Kairo hatten diese Geschäfte einen äußerst positiven Nebeneffekt. Den europäischen Regierungen fiel eine zusätzliche, indirekte Gläubigerposition zu, weil sie gegenüber den jeweiligen nationalen Unternehmen bzw. zwischen-geschalteten Geschäftsbanken ein Entschädigungsrisiko eingegangen waren. Entsprechend dürfte sich ihr Interesse, die Zahlungsfähigkeit des ägyptischen Staates aufrechtzuerhalten, vergrößert haben. Bei Entscheidungen über bilaterale Budgethilfen und die Kreditvergabe multinationaler oder internationaler Finanzinstitutionen, in denen die Europäer ein erhebliches Mitspracherecht besitzen, war dieser Umstand wohl durchaus relevant.

Neben europäischen Unternehmen profitierten auch chinesische Staatsfirmen immer stärker von öffentlichen Aufträgen und Investitionsmöglichkeiten, die sich in Ägypten boten. Während zwischen 2008 und 2013 gemessen am Auftragswert nur rund 3 Prozent der dortigen Bauaufträge an chinesische Firmen vergeben wurden, waren es zwischen 2014 und 2019 über 16 Prozent.⁷⁶ Zudem konnten Chinas Staatsunternehmen ihre Investitionen in der Suez Economic and Trade Cooperation Zone (SETC), einer bereits 2008 gegründeten Sonderwirtschaftszone am Suez-Kanal, ausweiten.⁷⁷ Entsprechende Investments in Logistik und Hafeninfrastruktur waren aus Sicht Pekings von strategischer Bedeutung für die eigene Handelspolitik. Dem Suez-Kanal kommt eine wichtige Funktion im Rahmen der maritimen Seidenstraße zu, die Chinas südöstliche Küste mit dem Mittelmeer verbinden soll.⁷⁸ So werden chinesischen Angaben

und das Vereinigte Königreich. Ende September 2018 wurden in der neuen Kategorie insgesamt 6,77 Milliarden US-Dollar ausgewiesen. Vgl. CBE, *External Position of the Egyptian Economy July/December 2018/2019*, Vol. 64, S. 33, <<https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Publications/Pages/External-Position.aspx>>.

76 Katarzyna W. Sidlo, »China's Economic Engagement in the MENA Region«, in: dies., (Hg.), *The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA)*, Barcelona: European Institute of the Mediterranean (IEMed), Juli 2020 (EuroMeSCo Joint Policy Study 16), S. 49, <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/01/JPS_16_The-Role-of-China-in-the-MENA.pdf>.

77 Economist Intelligence Unit, »Egypt and China Agree on Further Suez Zone Development« (EIU Economy Forecast Update Egypt), 29.4.2019, <<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1717946955>>.

78 »Suez Canal, and the Belt & Road Initiative: The Role of the Mediterranean Countries«, *Docks the Future*, 11.11.2020,

zufolge 60 Prozent der chinesischen Exporte nach Europa durch den Suez-Kanal transportiert, und 10 Prozent des jährlichen Verkehrsaufkommens in der Wasserstraße gehen auf Schiffe der Volksrepublik zurück.⁷⁹

Entgegen offiziellen Erklärungen Kairos, in denen das chinesische Engagement als großer Erfolg dargestellt wurde, dürfte die Sisi-Administration darin allerdings eher ein Mittel zum Zweck gesehen haben.⁸⁰ China hatte nicht nur den größten Anteil an ägyptischen Importen, es hatte auch den größten Anteil am ägyptischen Handelsbilanzdefizit. Die Angst, der Markt könnte auf Kosten der eigenen Industrie mit preiswerten chinesischen Produkten überflutet werden, war daher in Ägyptens Wirtschaft weit verbreitet.⁸¹ Der langfristige sozioökonomische Nutzen des chinesischen Engagements blieb aus Sicht von Beobachtern ungewiss.⁸² Hinzu kam, dass Unternehmen aus der Volksrepublik mit ihren Forderungen äußerst selbstbewusst auftraten, was bei großen Infrastrukturvorhaben wie dem Bau der neuen Hauptstadt durchaus zu Konflikten führen konnte.⁸³

<<https://www.docksthefuture.eu/suez-canal-and-the-belt-road-initiative-the-role-of-the-mediterranean-countries/>>.

79 »Suez Canal Blocking Could Hike Freight Fees between China and Europe If Not Cleared Soon: Analyst«, *Global Times*, 24.3.2021, <<https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219372.shtml#:~:text=Chinese%20ships%20account%20for%20one,of%2051.5%20ships%20per%20day>>.

80 Vgl. auch Degang Sun/Ruikuo Xu, »China and Egypt's Comprehensive Strategic Partnership in the Xi-Sisi Era: A Role Theory Prism«, in: *Mediterranean Politics*, 2022 (ahead of print), <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2022.2035139>>.

81 So setzte die ägyptische Regierung immer wieder Anti-Dumping-Zölle gegen chinesische Produkte ein. Vgl. unter anderem »Egypt to Keep Imposing Anti-dumping Duties on Chinese Synthetic Fiber Blankets«, *Enterprise*, 5.7.2020, <<https://enterprise.press/stories/2020/07/05/egypt-to-keep-imposing-anti-dumping-duties-on-chinese-synthetic-fiber-blankets-18227/>>; »Trade Minister Imposes Anti-dumping Duties on Chinese and Malaysian Kitchen Utensils«, Kairo: Ministry of Trade and Industry, 14.9.2017, <<http://www.mti.gov.eg/English/MediaCenter/News/Pages/Trade-Minister-imposes-anti-dumping-duties-on-Chinese-and-Malaysian-culinary-utensils-.aspx>>.

82 *China's Role in Egypt's Economy*, Washington, D.C.: The Tahrir Institute for Middle East Policy, 21.11.2019, <<https://timep.org/reports-briefings/timep-brief-chinas-role-in-egypts-economy/>>.

83 Vgl. »Talks Fail with Chinese Developer over Egypt's New Capital in the Desert«, *Construction Management*,

Engere Wirtschaftsbeziehungen waren für die ägyptische Führung aber unvermeidlich, wollte man auch auf Finanzhilfen Pekings zurückgreifen. Tatsächlich nahm Chinas Bedeutung als Gläubiger geradezu dramatisch zu. Während das Land bis 2016 als Kreditgeber nur eine sehr untergeordnete Rolle spielte, war es im März 2022 das zweitgrößte Gläubigerland Ägyptens (siehe Graphik 2, S. 15).⁸⁴

Verknüpfung mit anderen Politikfeldern

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Schuldenpolitik war ihre Verknüpfung mit anderen Politikfeldern. Dass entsprechende Maßnahmen gerade in die ägyptische Außen- und Regionalpolitik eingebettet wurden, war dabei keineswegs neu. Bereits Präsident Mubarak wusste geschickt die regionale Rolle des Landes zu nutzen, um finanzielle Unterstützung durch westliche Partner einzuwerben. Präsident Sisi handelte hier noch deutlich offensiver. 2016 gab er in einer Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen die argumentative Stoßrichtung vor:

»Während der Nahe Osten nach wie vor unter blutigen Konflikten leidet, ist es Ägypten gelungen, seine Stabilität inmitten einer höchst instabilen Region zu bewahren [...]. Die internationale Gemeinschaft muss diesen Umstand zum Nutzen der Region und der Welt insgesamt anerkennen und unterstützen, damit Ägypten weiterhin als Stabilitätsanker im Nahen Osten wirken kann. Es scheut dabei keine Mühen, um seine natürliche Rolle zu erfüllen, indem es mit regionalen und internationalen Akteuren zusammenarbeitet, damit Sicherheit und Stabilität in der Region wiederhergestellt werden.«⁸⁵

17.12.2018, <<https://constructionmanagement.co.uk/talks-fail-chinese-developer-over-egypts-new-capital/>>.

84 Unter Berücksichtigung eines Währungsswap-Abkommens mit einem Umfang von 2,8 Milliarden US-Dollar lag China dabei hinter den VAE, aber noch vor Saudi-Arabien auf Platz zwei. Vgl. CBE, *External Position of the Egyptian Economy July/March of FY 2021/2022*, Vol. 77, S. 24, <<https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Publications/Pages/ExternalPosition.aspx>>.

85 The Permanent Mission of Egypt to the UN, »Statement by the President of Egypt before the 71st Session of the United Nations General Assembly«, 22.9.2016, <<https://www>>.

Dieses Narrativ des »regionalen Stabilitätsankers«⁸⁶ wurde von offiziellen Vertretern Ägyptens geradezu gebetsmühlenartig wiederholt und trotz massiver Kritik seitens zivilgesellschaftlicher Akteure von westlichen Regierungen kaum hinterfragt.⁸⁷ Offensichtliche Hinweise auf ein destruktives regionalpolitisches Verhalten blendeten die Entscheidungsträger in Europa und den USA aus – etwa dass Kairo den libyschen Bürgerkriegsgeneral Chalifa Haftar unterstützte und damit die UN-Vermittlungsbemühungen für das Nachbarland unterminierte.⁸⁸ Stattdessen diente das Narrativ als grundsätzliche Begründung für jedwede Zusammenarbeit mit Ägypten,⁸⁹ obwohl man gleichzeitig die überaus problematische Menschenrechtssituation im Land verurteilte.⁹⁰

un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/71_EG_en.pdf.> (Übersetzung durch den Autor).

86 *BTI 2022 Country Report – Egypt*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2022, S. 34, <https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_EGY.pdf>.

87 Schon in der Mubarak-Ära wurde das Narrativ des »Stabilitätsankers« gepflegt und von westlichen Politikern übernommen. Vgl. etwa Auswärtiges Amt, »Interview des Bundesaußenministers Guido Westerwelle mit ›Al Ahram‹«, 22.5.2010, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/100521-bm-alahram/218048>>.

88 Wolfram Lacher/Stephan Roll, *Ägyptische Luftangriffe gefährden Chancen für politische Lösung in Libyen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Kurz gesagt, 18.2.2015, <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/aegyptische-luftangriffe-gefaehrden-chancen-fuer-politische-loesung-in-libyen>>.

89 Vgl. etwa Victor Mallet/Heba Saleh, »Macron Vows to Keep Defence Ties to Egyptian Regime«, in: *Financial Times*, 7.12.2020, <<https://www.ft.com/content/89bd4a94-5a08-46be-b9b3-e0f65336ad07>>. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Ägypten wird oftmals mit der Rolle des Landes als regionaler Stabilitätsanker begründet. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, »Entwicklungs-Staatssekretär Flasbarth besucht Ägypten: Vorbereitung der nächsten Weltklimakonferenz im Mittelpunkt der Gespräche«, Pressemitteilung, 23.2.2022, <<https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/entwicklungs-staatssekretar-flasbarth-besucht-aegypten-104798>>.

90 Entsprechend wurde selbst bei der Verurteilung Ägyptens vor dem UN-Menschenrechtsrat durch 31 Staaten – darunter auch Deutschland und die USA – die positive Rolle des Landes bei der Bewahrung regionaler Stabilität hervorgehoben. Vgl. »Debate Item 4: Human Rights Situations that Require the Council's Attention, Joint Statement on Egypt«, *reliefweb*, 12.3.2021, <<https://reliefweb.int/report/egypt/46th>

Doch nicht nur mit außen- und regionalpolitischen Fragen, auch mit Migrations- und Klimapolitik wurde der Schuldenkurs durch die Sisi-Administration geschickt verbunden. Besonders deutlich wurde dies, als sich in Europa die Flüchtlingskrise zuspitzte. Spätestens 2015 identifizierte die ägyptische Regierung das Politikfeld als Hebel, um möglichst umfangreiche Finanzhilfen von den Europäern zu erhalten.⁹¹ Migrationspolitik wurde dabei zu einem »dramaturgischen Akt«,⁹² bei dem Diplomaten und Politiker bewusst Ängste vor einer »Flüchtlingsschwemme« schürten, die von Ägypten ausgehen könnte. Mehr noch: Offenbar wurde die Kontrolle der ägyptischen Seegrenze zum Mittelmeer so weit gelockert, dass zwischen 2014 und 2016 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich mehr irreguläre Migration nach Europa stattfand.⁹³

Dass Ägypten neue Kredite bekam, hatte offenbar mit der Schließung seiner Seegrenze für Migranten zu tun.

Bei den Verhandlungen von 2016 über das IWF-Hilfspaket spielte das Thema irreguläre Migration zwar offiziell keine Rolle. Hinter verschlossenen Türen aber wurde offenbar gerade hierüber hart gerungen. Dafür spricht zumindest der Umstand, dass unmittelbar nach erfolgreichem Abschluss der Verhandlungen mit dem IWF ägyptische Sicherheitskräfte die Seegrenze des Landes hermetisch abriegelten, was die Flüchtlingszahlen drastisch zurückgehen ließ. Und auch Äußerungen von deutschen und europäischen Spitzenpolitikerinnen und -politikern legen nahe, dass die Gewährung von Krediten und die

session-united-nations-human-rights-council-general-debate-item-4-human-rights>.

91 Vgl. Stephan Roll, »Ägypten: Migrationspolitik und Herrschaftskonsolidierung«, in: Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018), S. 60 – 70 (63ff), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/migrationsprofiteure>>.

92 Jan Claudius Völkel, »Fanning Fears, Winning Praise: Egypt's Smart Play on Europe's Apprehension of More Undocumented Immigration«, in: *Mediterranean Politics*, 27 (2022) 2, S. 170 – 191 (180), <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2020.1758450>>.

93 Vgl. Roll, »Ägypten: Migrationspolitik und Herrschaftskonsolidierung« [wie Fn. 91], S. 66ff.

Infokasten 3: Green Bonds oder Greenwashing Bonds?

Im September 2020 begab Ägypten als erstes nordafrikanisches Land sogenannte »Green Bonds«. Die fünf Jahre laufende Anleihe war siebenfach überzeichnet, und aufgrund der großen Nachfrage wurden 750 Millionen US-Dollar statt der zunächst vorgesehenen 500 Millionen US-Dollar emittiert.

Erklärtes Ziel der Emission war es, »Nachhaltigkeitserwägungen in die Finanzierungspläne des öffentlichen Haushalts zu integrieren«. ⁹⁷ Wie in dem 2016 von der Regierung veröffentlichten Entwicklungsplan »Vision 2030« angekündigt, soll der Anteil nachhaltiger Projekte an öffentlichen Investitionen deutlich erhöht werden, nicht zuletzt auch, um die selbstgesteckten Klimaziele des Landes zu erreichen.

Die Weltbank feierte die Emission, die sie über ihr Government Debt and Risk Management Program (GDRM) unterstützt hatte, als großen Erfolg. Ägyptens Beispiel werde andere Schwellenländer dazu inspirieren, »Grüne Anleihen« als finanzielle Lösung in Betracht zu ziehen. ⁹⁸

Aber wie »grün« ist Ägyptens Grüne Anleihe wirklich? Laut dem 2021 veröffentlichten Allocation & Impact Report werden von den Einnahmen 403 Millionen US-Dollar für nachhaltiges Wasser- und Abwassermanagement und 347 Millionen US-Dollar für umweltverträgliche Transportmittel ausgegeben. ⁹⁹

Schließung der Seegrenze für irreguläre Migration unmittelbar miteinander verknüpft worden waren. ⁹⁴

Als die Flüchtlingskrise in Europa abgeebbt war, bot sich der ägyptischen Regierung mit Klima- und Nachhaltigkeitsfragen ein neuer Hebel, um ihre Schuldenpolitik mit einem für internationale Entwicklungsinstitutionen und westliche Gläubigerstaaten äußerst relevanten Thema zu verbinden. 2016 präsentierte die Sisi-Administration mit der »Egypt Vision 2030« ihre nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung, die sich eng an die Nachhaltigkeitsagenda 2030 der Vereinten Nationen und die Agenda 2063 der Afrikanischen Union anlehnt. Zivilgesellschaftliche Akteure kritisierten, dass ein detaillierter Fahrplan zur Erreichung der darin festgelegten Ziele fehle und sich unabhängige Nichtregierungsorganisationen aufgrund polizeistaatlicher Repression faktisch kaum daran beteiligen könnten. ⁹⁵ Regierungsvertreter dagegen wurden nicht müde, Ägyptens regionale Vorreiterrolle gerade auch in der Klimapolitik zu betonen. Vor allem das Thema Klimaschutzfinanzierung wurde forciert. Nachdem Präsident Sisi die Regierung mandatiert hatte, eine grüne und nachhaltige Finanzierung deutlich auszubauen, ⁹⁶ emittierte Ägypten 2020 als erstes nordafrikanisches Land »Green Bonds« in Höhe von 750 Millionen US-Dollar (vgl. Infokasten 3).

⁹⁴ Dies gilt insbesondere für eine Aussage der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel. Als sie Ende Oktober 2018 Präsident Sisi in Berlin empfangt, dankte sie ihm dafür, »dass Ägypten seine Seegrenze exzellent absichert«, und erklärte, Deutschland werde in »dem Zusammenhang« die ägyptischen Wirtschaftsreformen mit einem Ungebundenen Finanzkredit in Höhe von 500 Millionen Euro unterstützen. Der Finanzkredit war offiziell im Zuge der Verhandlungen über das IWF-Hilfsprogramm gewährt worden. Bundesregierung, »Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem ägyptischen Präsidenten Abdelfattah Al-Sisi in Berlin«, 30.10.2018, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-aegyptischen-praesidenten-abdelfattah-al-sisi-1543870>>.

Hinter Letzterem steht die Finanzierung einer Einschienenbahn, mit der Ägyptens sich im Bau befindliche neue Hauptstadt mit der Metropole Kairo verbunden werden soll.

Selbst wenn das Bahnprojekt für sich allein gewissen Nachhaltigkeitsstandards genügen sollte, ¹⁰⁰ ist es Teil eines Infrastrukturvorhabens, das gerade unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung äußerst zweifelhaft ist. So wirft der Bau der neuen Hauptstadt gleichermaßen Fragen zur Umwelt- und zur Sozialverträglichkeit auf.

Erste unabhängige Studien bemängeln, dass das gigantische Entwicklungsprojekt die Wasserprobleme Ägyptens verschärfen und weite Teile der fragilen Wüstenlandschaft östlich von Kairo zerstören könnte. ¹⁰¹ Kritiker werfen der Sisi-Administration zudem vor, die Fehler vergangener Regierungen zu wiederholen und mit dem Prestigevorhaben an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbeizuplanen. Sinnvoll wäre demnach, in bestehende Städte zu investieren und die Lebensbedingungen gerade der Ärmere zu verbessern. Die neue Hauptstadt dagegen sei allenfalls auf die Bedürfnisse der ägyptischen Oberschicht ausgerichtet und werde die politische Führung noch weiter von den Menschen abschotten. ¹⁰²

schäftliche Akteure kritisierten, dass ein detaillierter Fahrplan zur Erreichung der darin festgelegten Ziele fehle und sich unabhängige Nichtregierungsorganisationen aufgrund polizeistaatlicher Repression faktisch kaum daran beteiligen könnten. ⁹⁵ Regierungsvertreter dagegen wurden nicht müde, Ägyptens regionale Vorreiterrolle gerade auch in der Klimapolitik zu betonen. Vor allem das Thema Klimaschutzfinanzierung wurde forciert. Nachdem Präsident Sisi die Regierung mandatiert hatte, eine grüne und nachhaltige Finanzierung deutlich auszubauen, ⁹⁶ emittierte Ägypten 2020 als erstes nordafrikanisches Land »Green Bonds« in Höhe von 750 Millionen US-Dollar (vgl. Infokasten 3).

⁹⁵ HRW, *Q&A: Legal Framework and Environment for Nongovernmental Groups (NGOs) in Egypt*, 15.7.2021, <<https://www.hrw.org/news/2021/07/15/qa-legal-framework-and-environment-nongovernmental-groups-ngos-egypt>>; Hafsa Halawa, *Middle Eastern Environmentalists Need a Seat at the Table*, The Century Foundation, 14.12.2020, <<https://tcf.org/content/report/middle-eastern-environmentalists-need-seat-table/?agreed=1>>.

⁹⁶ British Egyptian Business Association, »Panel Discussion in Honour of H.E. Dr. Mohamed Maait, Minister of Finance«, <<https://beba.org.eg/early-dinner-in-honour-of-h-e-dr-mohamed-maait-minister-of-finance/>>.

Im November 2022 wird die 27. UN-Klimakonferenz (COP27) im ägyptischen Sharm el-Sheikh stattfinden. Die Sisi-Administration betrachtete die Tagung als zusätzliche Möglichkeit, das Thema Klimafinanzierung im eigenen Sinne voranzutreiben. Während die logistische Vorbereitung der Konferenz offenbar wesentlich durch den ägyptischen Auslandsgeheimdienst GIS gesteuert wurde,¹⁰³ verantwortet

97 Ministry of Finance, *Egypt Sovereign Green Bond Allocation & Impact Report 2021*, S. 11, <<https://assets.mof.gov.eg/files/a3362b50-574c-11ec-9145-6f33c8bd6a26.pdf>> (Übersetzung durch den Autor).

98 World Bank, »Supporting Egypt's Inaugural Green Bond Issuance«, 15.3.2022, <<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/03/02/supporting-egypt-s-inaugural-green-bond-issuance>>.

99 Ministry of Finance, *Egypt Sovereign Green Bond Allocation & Impact Report 2021* [wie Fn. 97], S. 22.

100 Auch daran gibt es durchaus Zweifel. So beklagen zivilgesellschaftliche Akteure, für das Projekt würden Wohnquartiere und funktionierende Nachbarschaftsräume zerstört und für das Stadtklima wichtige Straßenbäume gerodet; vgl. Menna A. Farouk, »Egypt's Street Trees Fall Foul of Urban Development Drive«, *Thomson Reuters Foundation News*, 20.5.2022, <<https://news.trust.org/item/20220520085932-xmd3g>>; Beesan Kassab, »Move to Demolish Nasr City Neighborhoods Based on Profit, Not Public Interest, Experts Say«, *Mada*, 26.1.2022, <<https://www.madamasr.com/en/2022/01/26/feature/politics/move-to-demolish-nasr-city-neighborhoods-based-on-profit-not-public-interest-experts-say>>.

101 Julian Bolleter/Robert Cameron, »A Critical Landscape and Urban Design Analysis of Egypt's New Administrative Capital City«, in: *Journal of Landscape Architecture*, 16 (2021) 1, S. 8 – 19, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18626033.2021.1948183>>.

102 Rod Sweet, »Dreamland: A Critical Assessment of Egypt's Plan for a Brand New Capital«, in: *Construction Research and Innovation*, 10 (2019) 1, S. 18 – 26, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20450249.2019.1583946>>; »Egypt's Sisi Looks to New Desert Capital to Cement Legacy«, *rfi*, 14.11.2021, <<https://www.rfi.fr/en/middle-east/20211114-egypt-s-sisi-looks-to-new-desert-capital-to-cement-legacy>>.

103 Das Unternehmen Global Conference Management, das die Konferenz im Auftrag der ägyptischen Regierung organisiert, scheint eng mit dem Auslandsgeheimdienst, dem General Intelligence Service, verbunden. Es betreibt das Sharm El-Sheikh International Convention Center, in dem die Klimakonferenz abgehalten wird. Anhand von Projektunterlagen lässt sich nachvollziehen, dass der GIS zumindest 2018 Eigentümer des Tagungszentrums war. Vgl. Hassan Allam Holding, »International Conference Center of Sharm El-Sheikh«, <<https://www.hassanallam.com/construction/>

einer der Architekten von Kairos Schuldenpolitik maßgeblich deren inhaltliche Ausgestaltung. Mahmoud Mohieldin wurde von der Regierung im Februar 2022 zum Climate Action Champion des Landes ernannt – ein Posten, den er seitdem in Personalunion mit seinem Mandat als IWF-Exekutivdirektor wahrnahm.¹⁰⁴ Mohieldin selbst wie auch Mitglieder der ägyptischen Regierung betonten immer wieder die Notwendigkeit, Finanzierungsfragen in den Mittelpunkt der Konferenz zu rücken.¹⁰⁵ Im Juni 2022 stellte die Regierung eine nationale Klimastrategie für die Zeit bis zum Jahr 2050 vor. Darin wird Ägyptens Finanzierungslücke bei der Durchführung der erforderlichen Mitigations- und Adaptationsprogramme auf insgesamt 248 Milliarden US-Dollar beziffert.¹⁰⁶

Verschleierung der tatsächlichen Schuldensituation

Um neue Kreditverbindlichkeiten eingehen zu können, musste die ägyptische Regierung ihren Gläubigern Einblick in die Schuldensituation des Landes gewähren. Entsprechend war erforderlich, dass die Zentralbank regelmäßig Schuldenstatistiken veröffentlicht. Diese dienten als wichtige Bewertungsgrundlage für die Schuldentragfähigkeit, sowohl in den Statusberichten des IWF, die im Rahmen der vereinbarten Hilfsprogramme seit 2016 regelmäßig publiziert wurden, als auch in den obligatorischen Prospekten für die Emission von Staatsanleihen. Letztlich wurden die Statistiken auch bei Regierungsentscheidungen einzelner Gläubigerländer genutzt, etwa um das Risiko adäquat einschätzen zu können, das mit der Vergabe von Exportkreditgarantien einhergeht. Dabei war gleich aus mehreren Gründen fraglich, ob die ägyptische Regierung in ihren Aufstel-

group-profile/project-details/International-Conference-Center-of-Sharm-El-Sheikh>.

104 Amr Kandil, »Egypt Names Distinguished Egyptian Economist Mahmoud Mohieldin Climate Action Champion at COP27«, *ahramonline*, 25.2.2022, <<https://english.ahram.org.eg/News/461752.aspx>>.

105 Fiona Harvey, »Egypt Says Climate Finance Must Be Top of Agenda at Cop27 Talks«, in: *The Guardian*, 25.5.2022, <<https://www.theguardian.com/environment/2022/may/25/egypt-climate-finance-top-of-agenda-cop27-talks>>.

106 Ministry of Environment, *Egypt National Climate Change Strategy (NCCS) 2050*, S. 44ff, <<https://www.eea.gov.eg/portals/0/eeaareports/N-CC/EgyptNSCC-2050-Summary-En.pdf>>.

lungen die Schuldenrealität des Landes tatsächlich angemessen abbildete oder ob sie nicht vielmehr die Höhe der Auslandsverschuldung zu niedrig auswies.

Die Regierung konnte ihre Schuldenaufnahme massiv ausweiten, ohne dass dies in der offiziellen Statistik sichtbar geworden wäre.

Grundsätzlich ist ungewiss, wie glaubwürdig staatliche Statistiken in Ägypten sind. Nach Einschätzung der Weltbank verfügt das Land zwar über eine hohe Kapazität zur Datenerhebung, die Datentransparenz ist jedoch begrenzt.¹⁰⁷ Von der Regierung vorgelegte Angaben zum Wirtschafts- und Sozialbereich werfen daher immer wieder Fragen auf.¹⁰⁸ Was die Schuldendaten der Zentralbank betrifft, kritisieren zivilgesellschaftliche Akteure wie die Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR), dass diese teils nur mit massiver Verzögerung veröffentlicht wurden. Die zugänglichen Statistiken gaben in der Regel einen sechs Monate alten Stand wieder.¹⁰⁹ Darüber hinaus monierte die NGO, dass in den Statistiken zur Auslandsverschuldung nicht aufgeführt wurde, wenn Ausländer in lokaler Währung denominatede, hochverzinsten ägyptischen Staatsanleihen kauften.¹¹⁰ Tatsächlich hatten diese Investments, die im Rahmen von Zinsdifferentialspekulationen (Carry Trades) getätigt wurden, seit 2017 sukzessive zugenommen,¹¹¹

bevor sie im September 2021 mit einem Volumen von 34 Milliarden US-Dollar ihren vorläufigen Höhepunkt erreichten.¹¹² Besonders hilfreich war in diesem Zusammenhang die von Tarek Amer gesteuerte Währungspolitik der Zentralbank, die Fehlanreize für ausländische Kapitalanleger setzte. Nach der starken Abwertung des ägyptischen Pfunds 2016 hatte die CBE den Wechselkurs – entgegen der IWF-Forderung nach dessen vollständiger Freigabe – in einem engen Band weitgehend stabil gehalten und das Währungsrisiko für Zinsdifferenzspekulanten minimiert.¹¹³ Die Regierung konnte so ihre Schuldenaufnahme massiv ausweiten, ohne dass dies in der offiziellen Auslandsschuldenstatistik ersichtlich geworden wäre. Wie gefährlich eine solche Form der Verschuldung für die kurzfristige Devisenverfügbarkeit und damit die Zahlungsfähigkeit des Landes ist, zeigte sich nach dem russischen Überfall auf die Ukraine: Allein im März 2022 wurden offenbar bis zu 7 Milliarden US-Dollar aus Ägypten abgezogen, was die Währungsreserven des Landes massiv unter Druck setzte.¹¹⁴

Während der Fall der lokalen Anleihen noch als Bilanzkosmetik gelten konnte (da sie zwar nicht unter der Auslandsverschuldung auftauchten, ihre Emission aber als Teil der Inlandsverschuldung dokumentiert wurde), stand bei anderen Krediten die statistische Erfassung grundsätzlich in Frage. Dies betrifft etwa eine Kreditvereinbarung über 25 Milliarden US-Dollar, die offenbar bereits 2016 im Rahmen des geplanten Baus des ersten ägyptischen Kernkraftwerks mit Russland eingegangen worden war. Details dieses

107 World Bank, *Unlocking Egypt's Potential for Poverty Reduction and Inclusive Growth: Egypt Systematic Country Diagnostic Update*, Washington, D.C., 2021, S. 81, <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36437/Egypt-Systematic-Country-Diagnostic-Update-Unlocking-Egypt-s-Potential-for-Poverty-Reduction-and-Inclusive-Growth.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

108 Vgl. Salima Batsi/Stephan Roll, »More than Window Dressing: On the Credibility of Public Statistics from Al-Sisi's Egypt«, *Orient XXI*, 27.1.2022, <<https://orientxxi.info/magazine/more-than-window-dressing-on-the-credibility-of-public-statistics-from-al-sisi,5330>>.

109 *External Debt Rises Again in 2020 and Coronavirus Is Not the Only Reason*, Kairo: Egyptian Initiative for Personal Rights, August 2021, S. 6, <https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdfexternal_debt_rises_again_in_2020_and_coronavirus_is_not_the_only_reason.pdf>.

110 Ebd., S. 9.

111 Während im Januar 2017 Schatzwechsel (T-Bills) in Höhe von rund 1,2 Milliarden US-Dollar durch Ausländer gehalten wurden, waren es zehn Monate später bereits 19,5 Milliarden US-Dollar. Vgl. Henry Johnson, »In Depth – Currency Influx Comes with a Price«, Gizeh: American

Chamber of Commerce in Egypt, Dezember 2017, <<https://www.amcham.org.eg/publications/business-monthly/issues/264/December-2017/3671>>.

112 Sherif Tarek, »Will Egypt Remain a Debt Market Darling Despite Rate Hikes and War?«, *The Africa Report*, 1.3.2022, <<https://www.theafricareport.com/179935/will-egypt-remain-a-debt-market-darling-despite-rate-hikes-and-war/>>.

113 Vgl. Andrew England, »Egypt's Central Bank Governor Tarek Amer Resigns«, in: *Financial Times*, 17.8.2022, <<https://www.ft.com/content/c546074b-6115-4a4d-bc58-6b7c3fbfc532>>.

114 Beesan Kassab/Ahmed Bakr, »How Is Egypt Navigating the Twin Threats of High Global Inflation and Capital Flight from Emerging Markets?«, *Mada*, 6.4.2022, <<https://www.madamasr.com/en/2022/04/06/feature/economy/how-is-egypt-navigating-the-twin-threats-of-high-global-inflation-and-capital-flight-from-emerging-markets/>>.

Abkommens sind kaum bekannt.¹¹⁵ Bis 2022 wurde, wenn überhaupt, nur ein kleiner Teil der Verbindlichkeit in den Statistiken der Zentralbank aufgeführt.¹¹⁶ In den kommenden Jahren könnten sich allein durch diese Vereinbarung die Auslandsschulden des Landes deutlich erhöhen.

Ähnlich problematisch war der intransparente Umgang mit Eventualverbindlichkeiten (contingent liabilities), die dem Staat durch die Schuldenaufnahme öffentlicher Unternehmen oder staatlicher Behörden (»economic authorities«) entstanden waren.¹¹⁷ Seit 2015 übernahm die Regierung offenbar in deutlich verstärktem Maße entsprechende Garantien, wenn öffentliche Einrichtungen sich verschuldeten.¹¹⁸ Im März 2021 bezifferte sie die Höhe der gewährten Staatsgarantien auf 19,9 Prozent des BIP.¹¹⁹ Ältere, sporadische Regierungsveröffentlichungen zeigen, dass über die Hälfte dieser Garantien auf Verbind-

lichkeiten gegenüber externen Kreditgebern entfielen.¹²⁰ Da keine überprüfbaren Aufschlüsselungen vorgelegt wurden, können solche Zahlen bestenfalls als vage Schätzung gelten. Unklar bleibt dabei auch, welche dieser Verbindlichkeiten in die Statistik zur Auslandsverschuldung der Zentralbank eingingen. Der IWF warnte 2021 davor, dass aus Eventualverbindlichkeiten bei einem »Schock-Szenario« tatsächliche Verbindlichkeiten werden könnten und die Staatsverschuldung Ägyptens damit sprunghaft ansteigen würde.¹²¹

115 Pressemeldungen zufolge war Ende 2015 eine Auszahlung des Kredits in 13 Raten vereinbart worden. Demnach wären zwischen 2016 und Ende 2021 bereits rund 8 Milliarden US-Dollar an Ägypten ausgezahlt worden. Vgl. Muhammad Basl, »Das offizielle Amtsblatt veröffentlicht einen Darlehensvertrag über 25 Milliarden Dollar von Russland zum Bau eines Kernkraftwerks in Ägypten« (arabisch), in: *Al-Shorouk* (online), 19.5.2016, <<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=19052016&id=f4f649ce-b58e-4e25-bf3d-32c32d0f1abb>>.

116 Tatsächlich ist in der Auslandsschulden-Statistik der Zentralbank erst seit 2019 ein Anstieg der Verbindlichkeiten gegenüber Russland zu beobachten (Stand März 2022: 1,03 Milliarden US-Dollar). Ob es sich hierbei tatsächlich um die Schuldenaufnahme im Rahmen des Atomkraftwerk-Baus handelt oder ob hinter den Verbindlichkeiten andere Geschäfte stehen, etwa im Rüstungsbereich, lässt sich nicht nachvollziehen. Vgl. CBE, *External Position of the Egyptian Economy July/March of FY 2021/2022*, Vol. 77, S. 24, <<https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Publications/Pages/ExternalPosition.aspx>>.

117 In den Monatsberichten der Zentralbank werden lediglich die fälligen Eventualverbindlichkeiten der kommenden zwölf Monate angezeigt, nicht aber die Summe der eingegangenen staatlichen Garantien.

118 Ministry of Finance, Public Finance Management Reform Unit, »Government of Egypt's Major Contingent Liabilities«, Dezember 2016, <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/event_2016_contingent_liabilities_session_3_institutional_arrangements_to_facilitate_coordination_Egypt_engl.pdf>.

119 London Stock Exchange, *Base Offering Circular – The Arab Republic of Egypt, U.S.\$ 40,000,000,000 Global Medium Term Note Programme*, 23.9.2021, S. 145, <https://www.rns-pdf.londonstockexchange.com/rns/10340_4-2021-10-5.pdf>.

120 Vgl. etwa UNICEF und Ministry of Finance, Egypt, *Copublished Brief on State Budget for FY 20/21* (Transparency Brief Nr. 4), S. 19, <https://www.unicef.org/egypt/media/6656/file/Covid%20Transparency%20brief_Eng.pdf>.

121 Vgl. IMF, *Arab Republic of Egypt, 2021 Article IV Consultation, Second Review under the Stand-By Arrangement – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*, Juli 2021, S. 48, <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/07/22/Arab-Republic-of-Egypt-2021-Article-IV-Consultation-Second-Review-Under-the-Stand-By-462545>>. Umso bemerkenswerter ist, dass der IWF in seinen Berichten die Höhe der Eventualverbindlichkeiten über Jahre nicht bezifferte. Erst im Juli 2021 nannte er eine konkrete Zahl, die jedoch über ein Jahr alt war. Demnach belief sich die Höhe der Eventualverbindlichkeiten Ende Juni 2020 auf 18,4 Prozent des BIP. Ebd., S. 47.

Der Profiteur: Das Militär und sein Wirtschaftsimperium

Die erfolgreiche Politik der Auslandsverschuldung eröffnete der Staatsführung unter Präsident Sisi gewisse fiskalische Spielräume. Von den 115 Milliarden US-Dollar an neuen externen Schulden, die Ägypten zwischen Juni 2013 und März 2022 aufnahm, floss der kleinere Teil in die Auspolsterung der Zentralbankreserven. Der größere Teil, über 96 Milliarden US-Dollar,¹²² wurde von der politischen Führung genutzt, um Staatsausgaben zu finanzieren, denen keine entsprechenden Einnahmen gegenüberstanden. Gerechtigt wurde die expansive Schuldenpolitik von der Regierung vor allem damit, dass hierdurch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert und so Anreize für private und insbesondere ausländische Direktinvestitionen gesetzt würden, was positive Folgen für das langfristige Wachstum habe.¹²³

Allerdings ist dieser Wirkungsmechanismus bislang nicht eingetreten. Private Investitionen sanken zwischen 2016/17 und 2020/21 auf durchschnittlich 6,3 Prozent des BIP (zwischen 2006 und 2010 hatten sie bei über 10 Prozent gelegen).¹²⁴ Sie bewegten sich jetzt noch unter dem Niveau der Präsidentschaft Gamal Abdel Nassers (1954 – 1970), der eine Wirtschaftspolitik sozialistischer Prägung betrieben hatte.¹²⁵ Dabei herrschte bereits vor Eintreten der beiden externen Schocks, der Corona-Pandemie 2020 und des Russland-Ukraine-Kriegs 2022, ein äußerst schlechtes Geschäftsklima im ägyptischen Privatsektor. So deutete der monatlich von S&P Global er-

hobene Einkaufsmanagerindex (Purchasing Managers' Index, PMI) schon vor 2020 mehrheitlich auf eine Kontraktion der privaten Wirtschaftsaktivitäten außerhalb des Öl- und Gassektors hin.¹²⁶ Und auch der jährliche Zufluss ausländischer Direktinvestitionen blieb im Vergleich zu den späten 2000er Jahren auf einem niedrigen Niveau. Zudem konzentrierten sich die Direktinvestitionen überwiegend auf den Öl- und Gassektor.¹²⁷ Das Wirtschaftswachstum des Landes, das zeitweise über dem regionalen Durchschnitt lag, erklärte sich vor allem mit staatlichen Bauprojekten, war also nur temporär angelegt. Es fehlte an Wachstumstreibern,¹²⁸ was die Aussichten für die weitere ökonomische Entwicklung »weder aus gesamtwirtschaftlicher noch aus sektoraler Sicht« günstig erscheinen ließ.¹²⁹

Zugleich stiegen allerdings die Tilgungs- und Zinskosten, die der ägyptische Staat für externe wie interne Kredite zu tragen hatte, weiter an (siehe Graphik 3, S. 27). Im Haushaltsjahr 2020/21 mussten über 50 Prozent der Staatseinnahmen für Zinszahlungen aufgewendet werden – 2012/13 waren es noch unter 42 Prozent.¹³⁰ Durch die hohe Zins- und Tilgungslast

122 Berechnung des Autors. Die Zahl entspricht der Differenz zwischen der Auslandsverschuldung von 2022 und jener von 2013 (jeweils abzüglich Devisenreserven). Für die Entwicklung der Auslandsverschuldung abzüglich der Devisenreserven siehe auch Graphik 1, S. 8.

123 Amr Adly, *Egypt's Debt-Driven Recovery*, Kairo: Alternative Policy Solution, 22.7.2019, <<https://aps.ucegypt.edu/en/articles/103/egypts-debt-driven-recovery>>.

124 Devaux, *Egypt: Persistent Vulnerabilities* [wie Fn. 47].

125 Diwan/Houry/Sayigh, *Egypt after the Coronavirus* [wie Fn. 49], S. 11.

126 Vgl. S&P Global, *S&P Global Egypt PMI™*, 5.4.2022, <<https://www.pmi.spglobal.com/Public/Home/PressRelease/e415c9e042884d6bb95ddfca73523255>>.

127 Robert Springborg, »Economic Causes, Consequences, and Prospects of Sisi's New Egypt«, in: Abdel-Fattah Mady, *State and Government in Egypt*, Doha: Arab Center for Research and Policy Studies (im Erscheinen).

128 Devaux, *Egypt: Persistent Vulnerabilities* [wie Fn. 47].

129 Springborg, »Economic Causes, Consequences, and Prospects of Sisi's New Egypt« [wie Fn. 127] (Übersetzung durch den Autor).

130 Vgl. »Egypt's Draft 2022/23 Budget Projects Spending to Rise by 15%«, *The Arab Weekly*, 9.5.2022, <<https://the arab weekly.com/egypts-draft-202223-budget-projects-spending-rise-15>>. Für das Haushaltsjahr 2021/22 prognostiziert die Regierung zwar ein Absinken auf 45 Prozent, für 2022/23 wird aber wieder mit einem Anstieg gerechnet.

stand somit ein immer geringer werdender Teil der Haushaltsausgaben für öffentliche Investitionen zur Verfügung.¹³¹ Dabei machten Zinszahlungen auf externe Kredite zwar bislang nur einen kleinen Teil aus, was sich vor allem auch durch teils großzügige Rückzahlungsfristen erklären dürfte. Allerdings ist hier ebenfalls ein deutlicher Anstieg erkennbar. 2013/14 entfielen unter 3 Prozent der Zinszahlungen auf externe Kredite, 2021/22 sind es voraussichtlich über 10 Prozent.

Vor diesem Hintergrund stellt sich umso mehr die Frage, wozu die Regierung die finanziellen Spielräume, die durch die Schuldenaufnahme geschaffen wurden, tatsächlich nutzte. Gleich mehrere Indizien deuten darauf hin, dass insbesondere das Militär und damit der Akteur, auf den Präsident Sisi zur Herrschaftskonsolidierung unmittelbar angewiesen war, von der Schuldenpolitik profitierte. So konnten die Streitkräfte ihre Vormachtstellung in der ägyptischen Wirtschaft unter Präsident Sisi deutlich ausbauen. Sisi propagierte höchstselbst die Rückbesinnung auf das Militär als »nationalen Entwicklungsmotor«.¹³² Zwar konnten auch das Innenministerium und vor allem der Auslandsgeheimdienst eigene Wirtschaftsaktivitäten vorantreiben, allerdings in einem deutlich geringeren Umfang.¹³³ Dabei dürfte die externe Schuldenaufnahme für das Militär auf dreierlei Weise von Bedeutung gewesen sein. Sie schützte die Einnahmen und Vermögenswerte der Streitkräfte, trug zur Finanzierung von Großprojekten bei, an denen diese maßgeblich verdienen konnten, und ermöglichte eine expansive Rüstungspolitik, die vor allem dem Offizierskorps nutzte.

131 Vgl. Springborg, »Economic Causes, Consequences, and Prospects of Sisi's New Egypt« [wie Fn. 127].

132 Jessica Noll, *Ägyptens Militär zementiert seine ökonomische Macht. Die wirtschaftliche Expansion der Streitkräfte verhindert Strukturreformen im Land*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2017 (SWP-Aktuell 7/2017), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/aegyptens-militaer-zementiert-seine-oekonomische-macht>>.

133 Gerade der Auslandsgeheimdienst verfügt gleichwohl über beträchtliche Unternehmensbeteiligungen, insbesondere im Mediensektor. Vgl. Robert Springborg, *Sisi's Egypt Moves from Military Economy to Family Firm*, Mailand: Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 6.12.2020, <<https://www.ispionline.it/en/publicazione/isis-egypt-moves-military-economy-family-firm-28504>>.

Schutz von Einnahmen und Vermögenswerten der Streitkräfte

Dem Verteidigungsministerium und dem ihm nachgeordneten Ministerium für Militärproduktion unterstanden gleich vier staatliche Behörden bzw. Organisationen, über die es schon seit Jahrzehnten weitreichende Aktivitäten in der zivilen Wirtschaft betrieb – die National Service Projects Organization (NSPO), die Arab Organization for Industrialization (AOI), die National Organization for Military Production (NOMP) und das Ingenieurskorps der Streitkräfte. Diese Akteure betätigten sich seit 2013 in zunehmendem Maße ebenso in der zivilen Produktion, etwa bei Nahrungsmitteln, wie in der Energiewirtschaft und im Bau- und Infrastrukturbereich.¹³⁴ Geschwindigkeit und Reichweite dieser Expansion lassen sich, weil es an Daten fehlt, nur anhand punktueller Berichte errahnen. So prognostizierte etwa das Ministerium für Militärproduktion, dass die Einnahmen aus dem operativen Geschäft seiner 20 Firmen im Haushaltsjahr 2018/19 bei 15 Milliarden ägyptischen Pfund (LE) liegen würden – und damit rund fünf Mal höher als im Haushaltsjahr 2013/14.¹³⁵

Die Schuldenaufnahme half dabei, dass diese Erträge im System des Militärs verblieben. So konnte die Regierung verhindern, dass sich eine für die Streitkräfte äußerst unangenehme Situation aus dem Jahr 2011 wiederholen würde. Damals sah sich die Militärführung gezwungen, die Devisenreserven der Zentralbank durch eine Finanzspritze in Höhe von einer Milliarde US-Dollar kurzfristig zu stützen, damit sich der Staatsbankrott abwenden ließ.¹³⁶ Zwischen 2013 und 2021 musste sich das Militär offenkundig nicht an der Finanzierung der Haushaltsdefizite beteiligen. Im Gegenteil – sein Wirtschaftsimperium profitierte von umfangreichen Steuerbefreiungen. Die NSPO etwa, unter deren Dach 2019 nicht weniger als 35 Unternehmen mit einem Jahresumsatz von zusammen weit über einer Milliarde US-Dollar verwaltet

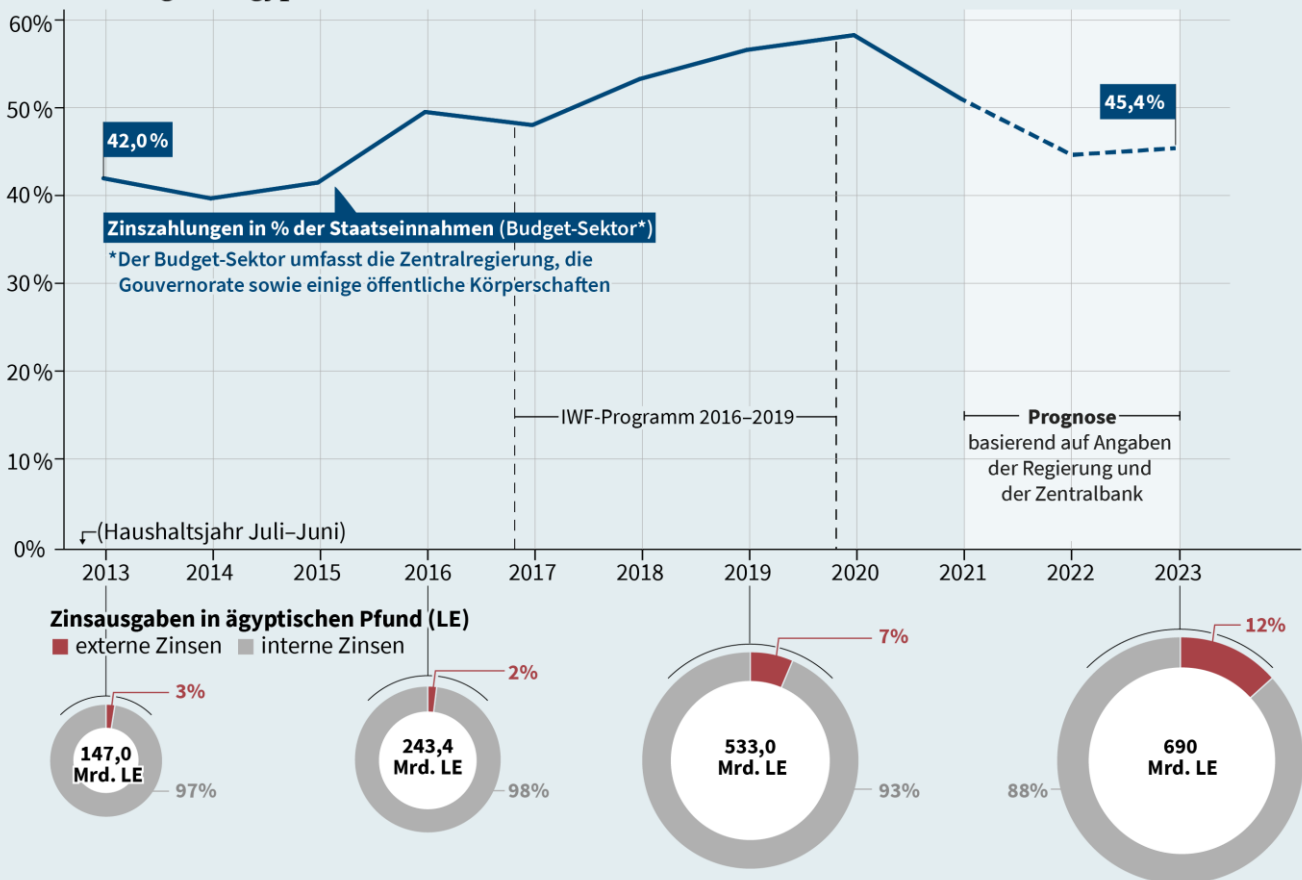
134 Noll, *Ägyptens Militär zementiert seine ökonomische Macht* [wie Fn. 132].

135 »From War Room to Boardroom. Military Firms Flourish in Sisi's Egypt«, *Reuters*, 16.5.2018, <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/egypt-economy-military/>>.

136 »Egypt's Army Pumps \$1 Billion of Own Money Into Central Bank, Refuses Foreign Aid«, *ahramonline*, 4.12.2011, <<https://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/28450/Business/Economy/Egypt's-army-pumps-billion-of-own-money-into-centr.aspx>>.

Graphik 3

Entwicklung der ägyptischen Zinslast 2013 bis 2023



© 2022 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: IWF, ägyptische Regierung, Medienberichte

wurden,¹³⁷ war gemäß ägyptischem Steuerrecht ebenso von der Einkommensteuer befreit wie andere Militärfirmen.¹³⁸ Grundsteuer mussten die Streitkräfte generell nicht entrichten, wodurch ihr erheblicher Landbesitz noch lukrativer wurde. Und während die Regierung im Rahmen des mit dem IWF vereinbarten Reformprogramms eine Umsatzsteuererhöhung beschloss, um die Staatseinnahmen zu steigern, führte sie zugleich großzügige Ausnahmeregelungen für Militärunternehmen ein. Demnach wurden Güter

und Dienstleistungen, die der nationalen Verteidigung dienen, von der Mehrwertsteuer befreit, wobei dem Verteidigungsministerium das Recht eingeräumt wurde, die Definition dieser Güter vorzunehmen.¹³⁹

Wohin die Einnahmen des militärischen Wirtschaftsimperiums flossen, kann aufgrund mangelnder Transparenz bislang nicht zufriedenstellend beantwortet werden.¹⁴⁰ Immer wieder wird in diesem Zusammenhang über die Existenz von Sondervermögen (»special funds«) spekuliert, auf die die Streitkräfte Zugriff haben.¹⁴¹ Während zivile Regierungs-

¹³⁷ Sayigh, *Owners of the Republic* [wie Fn. 18], S. 90ff.

¹³⁸ Artikel 47 des Income Tax Law Nr. 91 von 2005. Vgl. *Creating Markets in Egypt. Realizing the Full Potential of a Productive Private Sector*, Washington, D.C.: International Finance Corporation (IFC), Dezember 2020, S. 57, <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/288811613142382664/pdf/Creating-Markets-in-Egypt-Realizing-the-Full-Potential-of-a-Productive-Private-Sector.pdf>>.

¹³⁹ »From War Room to Boardroom« [wie Fn. 135].

¹⁴⁰ Marina Ottaway, *Egypt and the Allure of Military Power*, Washington, D.C.: The Wilson Center, 21.6.2022, <<https://www.wilsoncenter.org/article/egypt-and-allure-military-power>>.

¹⁴¹ Nizar Manek/Jeremy Hodge, *An Interview on Egypt's Slush Funds*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for Inter-

stellen nur bei der ägyptischen Zentralbank Konten unterhalten dürfen, können die Streitkräfte über ihre Firmen Gelder und ebenso Devisen bei privaten Banken auch außerhalb Ägyptens anlegen.¹⁴² Zumindest ein Teil dieser Gelder wird möglicherweise durch Mittelsmänner verwaltet. So weisen zahlreiche Offshore-Firmen in Steueroasen wie den British Virgin Islands oder den Bahamas Eigentumsbeziehungen zu ägyptischen Unternehmern auf, die teilweise offenbar über exzellente Kontakte zu Militär oder Geheimdienst verfügen.¹⁴³

Durch die erfolgreiche Schuldenaufnahme bestand zudem kein sonderlicher finanzieller Druck, Firmen der Armee zu privatisieren. Präsident Sisi hatte zwar 2019 erstmals öffentlich Börsengänge von Militärunternehmen als Möglichkeit ins Spiel gebracht,¹⁴⁴ doch wurden dabei bis 2022 keine konkreten Schritte unternommen. Tatsächlich unterließen es auch IWF und Weltbank über Jahre, solche Privatisierungen einzufordern. Erst 2021 kritisierte der Währungsfonds öffentlich die wettbewerbsverzerrende Rolle der Militärunternehmen und forderte Reformen. Seitdem ist zumindest auf deklaratorischer Ebene eine gewisse Bewegung entstanden. Anfang 2022 stellte der Chef der ägyptischen Kapitalmarktaufsicht für die nahe Zukunft mögliche Börsengänge in Aussicht.¹⁴⁵ Auch Präsident Sisi wiederholte öffentlich entsprechende Ankündigungen.¹⁴⁶ Mangels konkreter Schritte blieb allerdings unklar, ob es sich hier lediglich um Rhetorik im Rahmen der Verhandlungen um neue IWF-Kredite handelte. Zudem hielt sich die Regierung bei

der Frage bedeckt, ob mögliche Erlöse aus den Verkäufen am Ende tatsächlich zur Finanzierung des Haushaltsdefizits genutzt und damit den Streitkräften entzogen würden.

Kreditfinanzierte Infrastrukturvorhaben

Die Neuverschuldung ermöglichte es der Sisi-Administration, eine Reihe von Infrastrukturprojekten zu verwirklichen, von denen das Militär in besonderem Maße profitierte. Zwar könnte etwa der Ausbau von Verkehrswegen und Energieversorgung durchaus positive Effekte für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zeitigen,¹⁴⁷ doch bei einzelnen enorm kostspieligen Megaprojekten ist der gesamtgesellschaftliche Nutzen mehr als fragwürdig.

Beispielhaft dafür war die geradezu überstürzte Erweiterung des Suez-Kanals im Jahr 2015. In Rekordzeit wurde eine zweite Fahrrinne gegraben – ein Unternehmen, das Präsident Sisi als Bühne diente, um sich als nationaler Führer zu profilieren,¹⁴⁸ das für die Staatskasse in absehbarer Zeit aber kaum rentabel sein dürfte. Allein durch die enorme Geschwindigkeit, mit welcher der Ausbau aufgrund politischer Vorgaben erfolgte, kam es zu massiven Kostensteigerungen auf letztlich über 8 Milliarden US-Dollar, was wiederum zur weiteren, auch externen Schuldenaufnahme beitrug.¹⁴⁹

Schon zu Baubeginn war die Prognose wenig seriös, dass sich die Einnahmen aus dem Kanalgeschäft innerhalb von acht Jahren um bis zu 150 Prozent erhöhen würden.¹⁵⁰ Und die Suez Canal Authority, die das Projekt über die Ausgabe von Anleihen finanzia-

national Peace, sada, 9.7.2015, <<https://carnegieendowment.org/sada/60660>>.

142 Sayigh, *Owners of the Republic* [wie Fn. 18], S. 33.

143 Vgl. Drew Holland Kinney, »Sharing Saddles: Oligarchs and Officers on Horseback in Egypt and Tunisia«, in: *International Studies Quarterly*, 65 (2021) 2, S. 512–527, <https://www.drewhkinney.com/_files/ugd/ff64d6c_a75a7d140f04460aa6fbf66b2d0597c3.pdf>.

144 »Could Military-owned Companies Be Set to List on the EGX?«, *Enterprise*, 3.11.2019, <<https://enterprise.press/stories/2019/11/03/could-military-owned-companies-be-set-to-list-on-the-egx/>>.

145 Abdel Latif Wahba, »Egypt Could See Military-owned Firms List on Bourse in 2022«, *Bloomberg*, 17.1.2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-01-17/egypt-could-see-military-owned-firms-list-on-bourse-in-2022>>.

146 »Egypt Plans to List Army-owned Companies on the Stock Exchange before the End of the Year, after Repeated Delays«, in: *Al-Monitor*, 4.5.2022, <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/egypt-list-army-owned-companies-stock-exchange>>.

147 »The President of Egypt Does a U-turn on Economic Policy«, in: *The Economist*, 5.2.2022, <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2022/02/05/the-president-of-egypt-does-a-u-turn-on-economic-policy>>.

148 Timothy E. Kaldas, »Sisi and Suez«, *Middle East Report Online*, 14.8.2015, <<https://merip.org/2015/08/sisi-and-suez/>>.

149 Yezid Sayigh, *Retain, Restructure, or Divest? Policy Options for Egypt's Military Economy*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Januar 2022, S. 6, <https://carnegieendowment.org/files/Sayigh_Egypt_Military_Economy_v3.pdf>.

150 Stefan Roll/Matthias Sailer, *Auf Sand gebaut: Ägyptens fragwürdige Strategie für Wachstum und Entwicklung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Aktuell 25/2015), S. 2ff, <<https://www.swp-berlin.org/publikation/aegyptens-fragwuerdige-strategie-fuer-wachstum-und-entwicklung/>>.

ren sollte, musste 2019 sogar das Finanzministerium ersuchen, Fremdwährungsverbindlichkeiten in Höhe von 600 Millionen US-Dollar zu übernehmen.¹⁵¹ Dabei handelte es sich um Bankkredite, mit denen ausländische Unternehmen, die am Ausbau beteiligt waren, bezahlt wurden. Die Bausparte des Militärs sowie einige ausgewählte Privatfirmen profitierten indes von der intransparenten Auftragsvergabe. Schon allein durch die Erteilung von Unteraufträgen (Subcontracting) konnte das Militär offensichtlich Gewinne einstreichen.¹⁵²

Ökonomisch ähnlich fragwürdig wie die Kanalerweiterung stellte sich der Bau einer neuen Hauptstadt – des New Administrative Capital – östlich der Metropole Kairo dar. Auch hier gab es im Vorfeld keine transparenten Machbarkeitsstudien. Präsident Sisi selbst bezifferte die Kosten 2020 auf 380 Milliarden LE (zum damaligen Kurs etwa 24 Milliarden US-Dollar), verteilt über sieben Jahre.¹⁵³ Andere Schätzungen gehen von bis zu 58 Milliarden US-Dollar aus.¹⁵⁴ Beteuerungen der Regierung, dem öffentlichen Haushalt entstünden keine Kosten, weil das Vorhaben weitestgehend durch private Investitionen finanziert werde, waren offenkundig falsch.¹⁵⁵ Gerade in der Anfangsphase hatten sich private Unternehmen zurückgezogen – aus Sorge, spätere Renditen würden die zunächst erforderlichen Investitionen nicht decken. Letztlich musste der Staat mit Finanzspritzen einspringen, ebenfalls zu Lasten der Auslandsschulden.

151 Sayigh, *Owners of the Republic* [wie Fn. 18], S. 242.

152 Ebd.

153 »New Administrative Capital Costs LE 380 Billion Over 7 Years, Says Sisi«, in: *Egypt Independent*, 27.9.2020, <<https://egyptindependent.com/new-administrative-capital-costs-le380-billion-over-7-years-says-sisi/>>.

154 Aidan Lewis/Mohamed Abdallah, »Egypt's New Desert Capital Faces Delays as it Battles for Funds«, *Reuters*, 13.5.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-egypt-new-capital/egypts-new-desert-capital-faces-delays-as-it-battles-for-funds-idUSKCN1S10I>>.

155 Patrick Loewert/Christian Steiner, »The New Administrative Capital in Egypt: The Political Economy of the Production of Urban Spaces in Cairo«, in: *Urban Development*, 12 (2019), S. 65 – 74 (71ff), <<https://archiv.ub.uni-marburg.de/ep/0003/article/view/7933>>; Beesan Kassab, »The New Administrative Capital: Outside the State Budget or Outside Public Accountability?«, in: *Mada*, 25.5.2019, <<https://www.madamasr.com/en/2019/05/25/feature/economy/the-new-administrative-capital-outside-the-state-budget-or-outside-public-accountability/>>.

Ob sich diese Investitionen für den regulären Staatshaushalt amortisieren werden, ist zumindest fraglich. Allerdings dürfte auch in diesem Fall das ägyptische Militär wirtschaftlich profitieren. Öffentlich bekannt wurde eine Mehrheitsbeteiligung der Streitkräfte an der Administrative Capital Urban Development Company (ACUD)¹⁵⁶ – dem staatlichen Betreiberunternehmen, dem das lukrative Bauland für die neue Stadt übertragen wurde. Ob das Militär auch eigene finanzielle Mittel zur Durchführung des Megaprojekts einbrachte, blieb indes unklar. Das Budget der ACUD wird aufgrund der Beteiligung der Streitkräfte geheim gehalten.¹⁵⁷ Allerdings gab Präsident Sisi im Juli 2022 bekannt, dass die Firma dem Staat für Büromieten jährlich 4 Milliarden LE (rund 212 Millionen US-Dollar) in Rechnung stellen werde.¹⁵⁸

Kreditfinanzierte Rüstungsausgaben

Zeitgleich zum starken Anstieg der ägyptischen Auslandsverschuldung kaufte Kairo in erheblichem Umfang Rüstungsgüter. Nach Daten des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) stieg das Land im Zeitraum von 2017 bis 2021 sogar zum drittgrößten Rüstungsimporteur weltweit auf. Damit nahm der Anteil des Landes an den globalen Rüstungsimporten im Vergleich zum Zeitraum 2012 – 2016 um 73 Prozent zu. Damals belegte Ägypten noch Platz 11.¹⁵⁹ Allein in den Jahren 2019 und 2020 tätigte die Regierung Käufe in Höhe von schätzungsweise

156 Sherif Tarek, »Egypt: Major Building Boom Breathes Life into 37 New Smart City Projects«, in: *The Africa Report*, 24.9.2021, <<https://www.theafricareport.com/127526/egypt-major-building-boom-breathes-life-into-37-new-smart-city-projects/>>.

157 Sayigh, *Retain, Restructure, or Divest?* [wie Fn. 149] S. 3.

158 Muhammad Abdel-Azim/Muhammad Abdel-Magid, »Präsident Sisi: Die Capital Company will das Regierungsviertel für 4 Milliarden Pfund jährlich vermieten« (arabisch), in: *al-Youm7* (online), 21.10.2015, <https://bit.ly/3eg5yWS_AIYoum>.

159 Vgl. Pieter D. Wezeman/Alexandra Kuimova/Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2021*, Solna: SIPRI, März 2022 (Fact Sheet), S. 12, <https://sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf>; Aude Fleurant u. a., *Trends in International Arms Transfers, 2016*, Solna: SIPRI, Februar 2017 (Fact Sheet), S. 6, <<https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>>.

16 Milliarden US-Dollar.¹⁶⁰ Dabei erstreckten sich die Anschaffungen auf nahezu alle Waffengattungen. Selbst wenn man unterstellt, dass Käufen dieser Dimension großzügige Zahlungsmodalitäten zugrunde liegen, wendet Ägypten für den Rüstungserwerb erhebliche Geldmittel auf. Das Militär, so scheint es, konnte sich auf dem internationalen Markt weitestgehend ohne finanzielle Beschränkungen mit neuen Waffensystemen eindecken.

Der militärische Nutzen der Rüstungskäufe ist fraglich – doch eröffnen sie Wege zur persönlichen Bereicherung.

Bemerkenswert ist, dass sich die exzessiven Rüstungskäufe mit dem offiziellen Verteidigungshaushalt Ägyptens kaum in Einklang bringen ließen. Inflationsbereinigt war dieser zwischen 2011 und 2020 sogar geschrumpft.¹⁶¹ Und auch im regionalen Vergleich schienen die angegebenen Verteidigungsausgaben eher unterdurchschnittlich.¹⁶² Rüstungskäufe wurden somit offenbar nicht über die offiziellen Militärausgaben, sondern durch andere Mittel finanziert. Dabei könnten gerade bei Rüstungsgeschäften mit Russland direkte Finanzierungen durch die Golfmonarchien eine Rolle gespielt haben.¹⁶³ Zumindest ein Teil der Käufe dürfte aber auch über externe Schuldenaufnahme finanziert worden sein. Beispielhaft hierfür war der bereits erwähnte Erwerb französischer Kampffjets in den Jahren 2015 und 2021, bei dem Kairo offenbar Kreditvereinbarungen mit französischen Banken im Umfang von mindestens 7,2 Milliarden Euro einging.¹⁶⁴

Wie viele Käufe tatsächlich durch Kredite finanziert wurden, lässt sich aufgrund mangelnder Datentransparenz ebenso wenig abschließend beantworten wie die Frage, wo sich solche Kredite in den Statistiken der Zentralbank wiederfinden. Ägyptische Analysten vermuten, dass in den Monatsberichten der CBE zumindest ein Teil der Kreditaufnahme durch das Militär unter die Schuldnerkategorie »other sectors« fiel. Der Schuldenstand in dieser Rubrik war zwischen Juni 2013 und März 2022 um rund 11,3 Milliarden US-Dollar gestiegen und hatte sich somit weit mehr als verdreifacht (von 4,08 auf 15,34 Milliarden US-Dollar).¹⁶⁵

Möglich ist darüber hinaus, dass das Militär in der Lage war, einen Teil der Rüstungsbeschaffung mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Allerdings würde sich dann die Frage stellen, ob dieses Geld unter gesamtgesellschaftlichen Nutzenabwägungen nicht sinnvoller hätte verwendet werden können, etwa zu dem Zweck, die äußerst prekäre sozioökonomische Lage der Bevölkerung zu verbessern. Denn selbst mit Blick auf den militärischen Nutzen schien die Beschaffungsoffensive wenig plausibel. Militäranalysten hinterfragten zum einen, ob der Kauf großer Waffensysteme tatsächlich mit dem Sicherheitsbedürfnis des Landes gerechtfertigt werden kann. Asymmetrischen Bedrohungen, wie sie etwa von bewaffneten militanten Gruppen ausgehen, kann so jedenfalls kaum begegnet werden.¹⁶⁶ Und die massiven Investitionen in die militärische Infrastruktur im Osten des Landes scheinen vor dem Hintergrund des Friedensvertrages mit Israel zumindest erklärungsbedürftig.¹⁶⁷ Zum anderen dürften sich deutliche Folgekosten daraus ergeben, dass Ägypten seine Rüstungsbeschaffung diversifiziert hat. Einzelne Systeme sind nicht mit-

160 Alexandra Kuimova, *Understanding Egyptian Military Expenditure*, Solna: SIPRI, Oktober 2020 (Background Paper), S. 13, <https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-10/bp_2010_egyptian_military_spending_2.pdf>.

161 Ebd., S. 4.

162 Ebd., S. 5.

163 Al-Masry Al-Youm, »KSA, UAE to Finance Russian Arms Deal with Egypt«, in: *Egypt Independent*, 7.2.2014, <<https://egyptindependent.com/ksa-uae-finance-russian-arms-deal-egypt/>>.

164 »Revealed: France and Egypt Secretly Sign Major New Deal for Rafale Fighter Jets«, *Disclose*, 2.5.2021, <<https://disclose.ngo/en/article/revealed-france-and-egypt-secretly-sign-major-new-deal-for-rafale-fighter-jets>>; »3.2 Billion Euros of Egypt-French Arms Deal Financed by Loan from Paris: Sisi«, *Reuters*, 1.3.2015, <<https://www.reuters.com/article/us-egypt-france-loan-idUSKBN0LW0ZN20150228>>.

165 Vgl. CBE, *External Position of the Egyptian Economy July/March of FY 2021/2022*, Vol. 77, S. 10, sowie ebd., *FY 2012/2013*, Vol. 42, S. 28, <<https://www.cbe.org/en/EconomicResearch/Publications/Pages/ExternalPosition.aspx>>.

166 David M. Witty, *The Egyptian-Israeli Peace and the Military Balance*, Oak Bluffs: Middle East Center for Reporting and Analysis (MECRA), 26.4.2020, <<https://www.mideastcenter.org/post/the-egyptian-israeli-peace-and-the-military-balance>>.

167 Vgl. für eine israelische Analyse der Aufrüstung »Is Egypt Threatening Israel? – IDF Lt. Col. Eli Dekel, Retired, Discusses whether Egypt's Military Build-up Poses a Threat to Israel«, Youtube-Video, <<https://www.dekegypt.co.il/210914>>.

einander kompatibel, was den Aufwand bei Wartung und Personaltraining entsprechend erhöht.¹⁶⁸

Während der militärische Nutzen der Erwerbungen keineswegs eindeutig ist, könnte der wirtschaftliche Vorteil, den sie Mitgliedern des Offizierskorps bringen, erheblich sein. Weil Geheimhaltung bestand und es an gesetzlichen Regeln fehlte, war es dem Verteidigungsministerium möglich, Rüstungskäufe über Direktvergaben und somit ohne Bieterverfahren durchzuführen.¹⁶⁹ Zudem sorgte Gesetz Nr. 147 dafür, dass der Rüstungserwerb von Steuern befreit war und nicht der Kontrolle durch den ägyptischen Rechnungshof (Central Auditing Organization) unterlag. Diese Rahmenbedingungen bereiteten den Nährboden für weitreichende Korruption. Nicht nur Entscheidungsträger im Verteidigungsministerium konnten sich dabei persönlich bereichern, sondern auch ehemalige Offiziere, die als lokale Agenten Rüstungsgeschäfte vermittelten.¹⁷⁰ Für den Rückhalt des Präsidenten innerhalb des Offizierskorps dürften solche Nebeneinnahmen nicht unbedeutend sein.

168 Yiftah Shapir/Kashish Parpiani, »Egypt Rearms«, in: *Strategic Assessment*, 19 (2016) 3, S. 63ff, <<https://strategicassessment.inss.org.il/wp-content/uploads/antq/fe-3423070402.pdf>>.

169 Transparency International, *Government Defence Integrity Index, Country Brief Egypt*, 2020, S. 6, <https://ti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Egypt_GDI-2020-Brief.pdf>.

170 Vgl. Sayigh, *Owners of the Republic* [wie Fn. 18], S. 129.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die exzessive Schuldenaufnahme Ägyptens während der vergangenen Jahre wurde in zahlreichen Analysen als Schwäche gedeutet, das Land mitunter gar als »Bettelstaat« bezeichnet.¹⁷¹ Dabei war die Politik der Auslandsverschuldung für Präsident Sisi bislang sehr erfolgreich. Die Regierung in Kairo konnte die beiden anfangs skizzierten Herausforderungen hervorragend bewältigen. Erstens versetzten Kredite von Entwicklungsbanken, Geberländern und internationalen Investoren das Land in die Lage, sich zu refinanzieren. Zweitens musste die politische Führung dafür keine Zugeständnisse machen, die dem Ziel entgegenstanden hätten, die eigene Herrschaft zu konsolidieren. Voraussetzung für diesen Erfolg war, dass die Sisi-Administration einen gut abgestimmten Instrumentenmix nutzte und das praktische Handeln bei erfahrenen, international bestens vernetzten Technokraten lag, die eng an das präsidiale Machtzentrum angebunden waren.

Profitiert hat von dieser Schuldenpolitik im besonderen Maße das Militär, das seine Stellung in der ägyptischen Wirtschaft im Untersuchungszeitraum deutlich erweitern konnte. Für die Festigung von Präsident Sisis Macht spielte diese Entwicklung eine entscheidende Rolle. Die Loyalität der Streitkräfte ist die wichtigste Voraussetzung, um eine umfassende polizeistaatliche Repression durchsetzen zu können. Der Präsident war so in der Lage, jegliche politische Opposition im Keim zu ersticken.

Doch stellt sich die Frage, wie lange diese machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik fortgesetzt werden kann. Für Ägypten wird es aufgrund der gestiegenen Schuldenlast immer schwieriger, sich durch externe Kreditaufnahme zu finanzie-

ren. Der Ukraine-Krieg wirkt dabei wie ein Brandbeschleuniger. Wirtschaftliche Unsicherheit und steigende Leitzinsen in den Industriestaaten beeinträchtigen die Bereitschaft internationaler Kapitalanleger, ihr Geld in einem Schwellenland wie Ägypten zu investieren. Die Kosten für die Absicherung ägyptischer Staatsanleihen haben sich seit 2020 jedenfalls mehr als vervierfacht.¹⁷² Dabei wird die Regierung künftig immer mehr Geld benötigen, um das Haushaltsdefizit, das nicht zuletzt durch die steigende Zinslast hoch bleiben wird, finanzieren zu können. In Marktanalysen wird allein für die kommenden drei Haushaltsjahre mit einem jährlichen externen Mittelbedarf von durchschnittlich 26 Milliarden US-Dollar gerechnet.¹⁷³ Damit bleibt nur die Schuldenaufnahme über Finanzinstitutionen und Geberländer. Tatsächlich sah sich Ägypten im März 2022 gezwungen, abermals den IWF um Hilfe zu ersuchen. Während Regierungskreise zunächst Optimismus verbreiteten und ein schnelles Abkommen mit dem Währungsfonds in Aussicht stellten, gestalteten sich die Verhandlungen dann sehr viel schwerer als 2016.¹⁷⁴ Zugleich schwan- den die Währungsreserven der Zentralbank immer schneller, die ägyptische Währung verlor stark an Wert, und die Inflation stieg.¹⁷⁵ Die Strategie der CBE, den Wechselkurs möglichst konstant zu halten und

¹⁷¹ Vgl. Robert Springborg, *Follow the Money to the Truth about Al-Sisi's Egypt*, Washington, D.C.: Project on Middle East Democracy (POMED), 7.1.2022, S. 13, <https://pomed.org/wp-content/uploads/2022/01/2022_01_Final_Springborg_Snap-shot.pdf>.

¹⁷² Vgl. HSBC Global Research, *Egypt – Running out of Room*, 11.8.2022, S. 5.

¹⁷³ Mirette Magdy, »Saudi Arabia's \$10 Billion Pledge to Egypt Delivers First Deals«, *Bloomberg*, 10.8.2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-10/saudi-wealth-fund-unit-buys-egypt-firm-stakes-for-1-3-billion>>.

¹⁷⁴ Bis zur Fertigstellung dieser Studie gab es noch keine Einigung.

¹⁷⁵ Nada El Sawy, »Egyptian Pound Expected to Fall Further Against the Dollar«, in: *The National*, 3.8.2022, <<https://www.thenationalnews.com/business/markets/2022/08/03/egyptian-pound-expected-to-fall-further-against-the-dollar/>>.

damit attraktive Bedingungen für ausländische Kapitalanleger zu schaffen, war gescheitert.

Auch die politische Führung unter Präsident Sisi zeigt mittlerweile Nerven. Durchaus überraschend wurde im August 2022 Zentralbankchef Tarek Amer ausgetauscht. Sisi hatte offenbar das Vertrauen in einen der Hauptverantwortlichen für die bisherige Schuldenpolitik verloren.¹⁷⁶ Zunächst kommissarisch wurde dem Banker Hassan Abdalla die Leitung der CBE übertragen. Ihm wird von Beobachtern zwar zugetraut, einen Kurswechsel insbesondere in der Währungspolitik einzuleiten und damit Voraussetzungen für ein neues Abkommen mit dem IWF zu schaffen. Abdallas Ernennung sollte allerdings nicht als Indiz dafür gelten, dass die machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik beendet wird. Der Banker ist innerhalb der politisch relevanten Elite kein Unbekannter. Er gehörte wie Mahmoud Mohieldin und Tarek Amer in den letzten Jahren der Mubarak-Ära dem engen Kreis von regimeloyalen Wirtschaftstechnokraten an und galt als Vertrauter von Präsidentensohn Gamal Mubarak.¹⁷⁷ Vor seiner Berufung an die Spitze der Zentralbank leitete er die Holding United Media Service (UMS), ein Medienkonglomerat, das offenbar durch den Auslandsgeheimdienst kontrolliert wird.¹⁷⁸ Es ist davon auszugehen, dass er sich ähnlich wie sein Vorgänger konsequent mit dem präsidentialen Machtzentrum abstimmen und den Interessen des Militärs höchste Priorität einräumen wird.

Entscheidend für den weiteren Verlauf von Ägyptens Schuldenpolitik wird somit sein, wie sich die Gläubiger des Landes positionieren. Für die deutsche und europäische Politik sollten diesbezüglich drei Erwägungen handlungsleitend sein.

176 Amer wurde zwar zum Berater des Präsidenten ernannt, doch in ähnlich gelagerten Fällen zielte ein solcher Schritt nur darauf ab, Unruhe in der politischen Elite möglichst gering zu halten.

177 Vgl. Roll, *Geld und Macht* [wie Fn. 27], S. 261. Unter anderem war Abdalla Mitglied des von Gamal Mubarak geführten Politikkomitees der damaligen Regierungspartei NDP. Zudem stand er der Arab African Development Bank vor, dessen Vorstand auch der Präsidentensohn angehörte.

178 Vgl. »Saudi Arabian Financing, Management to Play Role in News Platform Launch from Egypt's Intelligence-owned Media Conglomerate«, *Mada Masr*, 14.7.2022, <<https://www.madamasr.com/en/2022/07/14/news/economy/egypts-intelligence-owned-media-giant-to-launch-regional-and-international-news-channels-using-saudi-arabias-back-up/>>.

1. Ein »Weiter so« bei der Kreditvergabepolitik wäre die schlechteste aller Optionen. Solange die ägyptische Regierung Kredite zur Herrschaftskonsolidierung und damit insbesondere für Interessen des Militärs einsetzt, kann es nur kurzfristig gelingen, durch neue Schulden eine Zahlungsunfähigkeit des Landes abzuwenden. Die aufgezeigte Fehlallokation von Finanzmitteln zugunsten der Streitkräfte steht dem Aufbau einer wettbewerbsbasierten, freien Marktwirtschaft entgegen, verstärkt die soziale Schieflage im Land und ermöglicht polizeistaatliche Repression. Neue Kredite würden damit die Schulden- und entsprechend auch die Zinslast weiter ansteigen lassen, ohne entscheidende Impulse für die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung Ägyptens zu ermöglichen. Deutschland und seine europäischen Partner können daher an einer Fortsetzung der bisherigen Kreditvergabepolitik gleich aus zwei Gründen kein Interesse haben.

Zum einen würde das finanzielle Risiko weiter zunehmen, weil Kairo schon bald nicht mehr in der Lage sein könnte, getätigte Zahlungsverprechen termingerecht einzuhalten. Für Deutschland etwa ist Ägypten, gemessen an den Forderungen aus Entwicklungshilfedarlehen, mit knapp 1,8 Milliarden Euro zum größten Schuldner unter den Entwicklungsländern geworden (Stand Ende 2020). Hinzu kommen umfangreiche Budgethilfen in Höhe von 450 Millionen Euro – sogenannte Ungebundene Finanzkredite – und das geradezu dramatisch angestiegene Entschädigungsrisiko des Bundes durch Garantien zur Absicherung von Exportkrediten. Eine Zahlungsunfähigkeit Ägyptens hätte damit auch für die Bundesrepublik direkte finanzielle Auswirkungen. Und auch das indirekte Verlustrisiko würde zunehmen. Deutschland ist wichtiges Geberland bei einer Reihe von Entwicklungsbanken – allen voran dem IWF – und hätte auch deren Kreditausfälle entsprechend zu schultern.

Zum anderen würde es die Destabilisierung Ägyptens eher verschärfen als abmildern, sollte die bisherige Praxis der Kreditvergabe weitergeführt werden. Sozialer Niedergang und polizeistaatliche Repression erhöhen das Risiko für gewalttätige Unruhen. Nicht nur der Volksaufstand von 2011 sollte hier als Warnung betrachtet werden; das Gleiche gilt für kleinere landesweite Proteste gegen Korruption und Misswirtschaft, wie sie insbesondere 2019 zu beobachten waren, vor allem aber für die bürgerkriegsähnlichen Zustände auf der Sinai-Halbinsel. Unabsehbare Negativeffekte drohen dabei auch Europa, sollte das mit

über 100 Millionen Menschen bevölkerungsreichste Nachbarland destabilisiert werden. In diesem Fall wäre mit zunehmendem Migrationsdruck und einem Export terroristischer Gewalt zu rechnen.

2. *Fraglich ist, ob der IWF auf einen Politikwechsel in Kairo drängen wird.* In den Golfstaaten schwindet die Bereitschaft, Ägypten mit immer neuen Geldspritzen zu helfen. Deshalb wird Kairo auf die Unterstützung des IWF angewiesen sein – nicht nur um die akute Finanz- und Wirtschaftskrise überwinden zu können, sondern auch mittel- und langfristig. Es geht dabei um mehr als die Kredite des Währungsfonds. Ohne dessen Gütesiegel wird es für das Land schwierig sein, seine Kapitalmarktfähigkeit wiederzuerlangen und zu bewahren. Allerdings haben die vergangenen IWF-Programme gezeigt, dass der Fonds die Schuldenpolitik der Sisi-Administration nicht hinreichend problematisiert. Im Gegenteil: Sowohl durch die Bedingungen für die Kreditvergabe als auch durch Würdigung von Kairos Reformmaßnahmen hat er die machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik noch begünstigt. Insbesondere war es in diesem Zusammenhang ein großer Fehler, die wirtschaftliche Expansion der ägyptischen Streitkräfte zu ignorieren, die mittels Verschuldung des Landes vorangetrieben wurde.

2021 hat der IWF die Rolle des Militärs in der ägyptischen Wirtschaft erstmals öffentlich kritisiert. Dies könnte eine Neubewertung des ökonomischen Kurses unter Präsident Sisi einleiten. Sicher ist das aber keineswegs. So steht zu befürchten, dass in den vergangenen Jahren eine gewisse Pfadabhängigkeit bei der Kreditvergabepolitik des Fonds entstanden ist. Seit 2016 ist Ägypten nach Argentinien dessen zweitgrößter Schuldner. Nahezu 13 Prozent der ausstehenden IWF-Kredite entfallen auf das Land.¹⁷⁹ Schon bei der Bewilligung des Stand-By-Arrangements (SBA) im Jahr 2020 scheint daher innerhalb des IWF über das Risiko einer erneuten Kreditvergabe diskutiert worden zu sein. Im Abschlussbericht des Währungsfonds zu dem SBA heißt es, bei der Entscheidung sei abgewogen worden zwischen den zusätzlichen finanziellen Risiken, die man eingehe, und dem Reputationsrisiko, das entstehe, wenn ein Mitglied »mit einer nachgewiesenen Erfolgsbilanz bei der Umsetzung von

Fonds-Programmen« nicht unterstützt werde.¹⁸⁰ Dabei dürfte der eigentliche Reputationsverlust vor allem gegenüber den Nettogebäländern des IWF drohen. Gerät ein Land wie Ägypten, das der Fonds über Jahre in solch außergewöhnlicher Form mit Krediten unterstützt hat, in die Zahlungsunfähigkeit, dürfte bei wichtigen Gebern die Kritik an dessen Vergabepolitik deutlich wachsen.¹⁸¹ Den Verantwortlichen des IWF ist diese Tatsache wohl durchaus bewusst; dass er die ägyptische Schuldenpolitik grundlegend neu bewerten wird, ist daher eher unwahrscheinlich.

Umso wichtiger ist es, dass die Europäer klarer als bisher Position in internationalen Schuldenverhandlungen mit Ägypten beziehen. Gemessen an der direkten Kreditvergabe ist ihre Bedeutung als Gläubiger des Landes in den vergangenen Jahren zwar deutlich gesunken (siehe Graphik 2, S. 15). Gerade im IWF spielen sie aber eine wichtige Rolle, ebenso in anderen internationalen Finanzinstitutionen und Entwicklungsbanken. Allein die Länder des Euro-Raums kontrollieren im Währungsfonds über 21 Prozent der Stimmrechte.¹⁸² Sie sollten diesen Hebel nutzen und sich energisch dafür einsetzen, dass aus der eher leisen Kritik des IWF an den Wirtschaftsaktivitäten des ägyptischen Militärs konkrete Bedingungen für die weitere Kreditvergabe abgeleitet werden. Hierzu kann auf bereits vorhandene Analysen zurückgegriffen werden, in denen verschiedene Optionen für einen schrittweisen Rückzug des Militärs aus der Wirtschaft aufgezeigt werden.¹⁸³ Dabei sollte nicht

180 IMF, *Arab Republic of Egypt: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access under the 2020 Stand-By Arrangement – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Arab Republic of Egypt*, Juli 2022, S. 35, <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/25/Arab-Republic-of-Egypt-Ex-Post-Evaluation-of-Exceptional-Access-Under-the-2020-Stand-By-521257>> (Übersetzung durch den Autor).

181 Ähnliches gilt auch für Entwicklungsbanken wie etwa die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, für die Ägypten in den vergangenen Jahren zum zweitwichtigsten Einsatzland geworden ist. Vgl. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Egypt Country Strategy 2022–2027*, S. 9, <<https://www.ebrd.com/documents/strategy-and-policy-coordination/egypt-country-strategy.pdf>>.

182 Drazen Rakic, *The International Monetary Fund: 15th General Review of Quotas*, Brüssel: Europäisches Parlament, April 2019, S. 2, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631059/IPOL_BRI\(2019\)631059_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631059/IPOL_BRI(2019)631059_EN.pdf)>.

183 Vgl. insbesondere Yezid Sayigh, *Throwing down the Gauntlet: What the IMF Can Do about Egypt's Military Companies*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, April 2022, <<https://carnegie-mec.org/2022/04/07/>>

179 IMF, *Total IMF Credit Outstanding, Movement from August 01, 2022 to August 15, 2022*, <<https://www.imf.org/external/np/fin/tad/balmov2.aspx?type=TOTAL>>.

nur die Privatisierung von Armeefirmen eingefordert werden, sondern auch mehr Transparenz in Bezug auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Streitkräfte. Grundsätzlich sollte Ägypten nur dann neue Finanzhilfen erhalten, wenn die politische Führung glaubhaft machen kann, dass der Bedarf sich nicht durch eigene Ressourcen decken lässt.

Allerdings könnte es für die Europäer wegen Interessenunterschieden schwierig werden, sich auf eine gemeinsame Position gegenüber Ägypten zu verständigen. Deutschland sollte daher auch seine eigene Bedeutung als wichtiges Gläubigerland klarer zum Ausdruck bringen. Wie stark seine Rolle ist, haben nicht zuletzt die Verhandlungen über das IWF-Abkommen 2016 gezeigt. Ohne die Budgethilfen der Bundesrepublik und gerade auch ihre Unterstützung für Ägypten im IWF-Board wäre das Abkommen zumindest in der vorliegenden Form kaum zustande gekommen. Allerdings nutzte die Bundesregierung ihre starke Verhandlungsposition offenkundig in erster Linie, um zu erwirken, dass die ägyptische See- grenze für irreguläre Migration geschlossen wird.¹⁸⁴

3. *Machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik und exzessive polizeistaatliche Repression verstärken sich gegenseitig.* Schuldenpolitik schafft finanzielle Spielräume, um einen staatlichen Repressionsapparat unterhalten zu können – ein Zusammenhang, der in allgemeiner Form bereits 2014 in einem Bericht für die UN-Generalversammlung aufgezeigt wurde, den der unabhängige Sachverständige der Vereinten Nationen zu Auslandsverschuldung und Menschenrechten erstellt hatte.¹⁸⁵ Der ägyptische Fall bestätigt die Schlussfolgerung dieses Berichts in geradezu eindrucksvoller Weise. Die bisherige Kreditvergabe hat die Machtkonsolidierung des Sisi-Regimes befördert und somit gravierende Menschenrechtsverlet-

zungen zumindest begünstigt. Zehntausende von politischen Gefangenen und ein für ägyptische Verhältnisse dramatischer Anstieg bei Todesurteilen und Hinrichtungen sind Ausdruck dieser Entwicklung. Die machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik ist damit auch eine Herausforderung für eine wertegeleitete Außenpolitik, deren Bedeutung gerade von der Bundesregierung immer wieder betont wird.¹⁸⁶

Umgekehrt erleichtert polizeistaatliche Repression die machtpolitische Instrumentalisierung der Schuldenpolitik. Fehlende Gewaltenteilung lässt der politischen Führung bei Kreditaufnahme und Mittelverwendung freie Hand. Öffentliche Debatten über die Schuldenpolitik sind unmöglich, weil jegliche regierungsunabhängige Zivilgesellschaft unterdrückt wird und die Presse weitgehend gleichgeschaltet ist. Und schließlich kann auch die Umsetzung von Wirtschaftsreformen, die Gläubiger möglicherweise als Bedingung an neue Kredite knüpfen, von außen kaum adäquat überwacht werden. Selbst wenn der IWF stärker als bisher einfordern sollte, die Militärwirtschaft abzubauen, dürfte dies unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen kaum die gewünschten Ergebnisse bringen. So waren auch vergangene Privatisierungsphasen von Korruption und Misswirtschaft begleitet.

Allein durch eine ökonomische Konditionalisierung zukünftiger Kreditvergabe wird es somit kaum zu erreichen sein, dass in der ägyptischen Schuldenpolitik ein grundsätzlicher Wandel eintritt. Nicht nur aus menschenrechtlichen, sondern auch aus funktionalen Erwägungen sollte Deutschland daher – möglichst gemeinsam mit seinen europäischen Partnern – die eigene Gläubigerposition als Hebel nutzen, um von Kairo ein Ende der umfassenden polizeistaatlichen Repression zu verlangen. Entsprechende Forderungen von europäischer Seite liegen auf dem Tisch und wurden wiederholt auch öffentlich erhoben, zuletzt im März 2021 vor dem UN-Menschenrechtsrat. Sie dürften indes weitgehend ohne Wirkung bleiben, wenn sie nicht mit der eigenen Kreditvergabepolitik verknüpft werden.

throwing-down-gauntlet-what-imf-can-do-about-egypt-s-military-companies-pub-86821>.

184 Vgl. Stephan Roll, »A Missed Opportunity: Germany and the IMF-Agreement with Egypt«, in: Tarek Radwan (Hg.), *The Impact and Influence of International Financial Institutions on the Economies of the Middle East and North Africa*, Tunis: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020, S. 126 – 136, <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/16107.pdf>>.

185 Vgl. United Nations Human Rights Council (UNHRC), *Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights*, A/HRC/28/59, 22.12.2014, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_59_ENG.doc>.

186 Vgl. etwa Auswärtiges Amt (AA), »Rede von Außenministerin Annalena Baerbock anlässlich ihrer Amtsübernahme im Auswärtigen Amt«, Berlin, 8.12.2021, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-amtsuebernahme/2500444>>.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ACUD	Administrative Capital Urban Development Company
AOI	Arab Organization for Industrialization
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
CBE	Central Bank of Egypt
COP27	27th Conference of the Parties (United Nations Framework Convention on Climate Change)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIPR	Egyptian Initiative for Personal Rights
GDRM	Government Debt and Risk Management Program
GIS	General Intelligence Service
HRW	Human Rights Watch
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
LE	Livre égyptienne (ägyptisches Pfund)
NBE	National Bank of Egypt
NDP	National Democratic Party
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NOMP	National Organization for Military Production
NSPO	National Service Projects Organization
PIF	Public Investment Fund (Saudi-Arabien)
RSF	Reporters sans frontières (Reporter ohne Grenzen)
SBA	Stand-By-Arrangement
SCAF	Supreme Council of the Armed Forces
SETC	Suez Economic and Trade Cooperation Zone
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UN	United Nations
UNHRC	United Nations Human Rights Council
USD	US-Dollar
VAE	Vereinigte Arabische Emirate

