

Noll, Jessica

Research Report

Ägyptens Militär zementiert seine ökonomische Macht: Die wirtschaftliche Expansion der Streitkräfte verhindert Strukturreformen im Land

SWP-Aktuell, No. 7/2017

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Noll, Jessica (2017) : Ägyptens Militär zementiert seine ökonomische Macht: Die wirtschaftliche Expansion der Streitkräfte verhindert Strukturreformen im Land, SWP-Aktuell, No. 7/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255432>

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.

Ägyptens Militär zementiert seine ökonomische Macht

Die wirtschaftliche Expansion der Streitkräfte verhindert Strukturreformen im Land

Jessica Noll

Seit dem Sturz von Präsident Mohammed Mursi im Juli 2013 haben die ägyptischen Streitkräfte ihre Aktivitäten in der zivilen Wirtschaft des Landes sukzessive weiter ausgebaut. Vor allem im Privatsektor gibt es wachsende Kritik an dieser Entwicklung. Die ägyptische Führung reagierte darauf im Oktober 2016 mit der Ankündigung, das Militär werde seine ökonomische Rolle in den nächsten zwei bis drei Jahren reduzieren. Angesichts starker Marktpositionen, abgesicherter Privilegien und historisch gewachsener Strukturen ist jedoch unwahrscheinlich, dass dies tatsächlich geschieht. Vielmehr werden die Unternehmungen des Militärs, die sich unter anderem auf Versorgungs-, Energie- und Bausektor erstrecken, die ägyptische Wirtschaft auch in Zukunft prägen. Mehr als fraglich ist, ob sich unter diesen Umständen die Strukturreformen verwirklichen lassen, die Kairo im November 2016 mit dem IWF vereinbart hat. Nicht zuletzt deshalb sollten internationale Geber die ägyptische Führung dazu drängen, die Sonderrechte des Militärs zu reduzieren.

Anfang September 2016 machte auf den Straßen Kairos eine Gruppe ägyptischer Mütter ihrem Ärger Luft. Grund waren ein 40-prozentiger Preisanstieg bei subventionierter Babymilch und ein Engpass in der Verfügbarkeit. Während die Polizei umgehend eine Ausweitung des Protests verhinderte, nahm sich die Militärführung des Problems an. Die Streitkräfte boten »vergünstigte« Produkte zum Verkauf, womit sie laut einem offiziellen Sprecher ihrem Pflichtbewusstsein »gegenüber der armen, bedürftigen Bevölkerung« folgten.

In den staatlichen Medien wurde die Intervention des Militärs bejubelt. Doch gab es auch andere Töne. Gerade Vertreter der Privatwirtschaft, in der 2014 nach offiziellen Angaben rund 65 Prozent der Erwerbsbevölkerung tätig waren, kritisierten den ökonomischen Einfluss der Streitkräfte. Die große Produktpalette der Militärunternehmen, die von Rüstungsgütern über Elektrowaren bis hin zu Pasta reicht, gilt zunehmend als bedrohliche Konkurrenz. Neben Ministerpräsident Sherif Ismail, der für die kommenden Jahre einen wirtschaftlichen Rückzug des Militärs ankündigte,

sah sich auch Staatspräsident Abdel Fattah al-Sisi zu einer beschwichtigenden Stellungnahme veranlasst. Sisi taxierte die Wirtschaftskraft der Militärs auf nicht mehr als 2 Prozent des ägyptischen Bruttoinlandsprodukts. Diese Zahl ist kaum nachvollziehbar, blickt man auf die historisch gewachsene Rolle der Streitkräfte in Ägyptens Wirtschaft und ihre beispiellose ökonomische Expansion in den letzten Jahren. Experten gehen teils von weit mehr als dem Zehnfachen aus – auch wenn eine seriöse Schätzung mangels transparenter Daten nicht möglich ist.

Expansion in die zivile Wirtschaft

Die wirtschaftliche Stellung der ägyptischen Armee hat ihren Ursprung in der Zeit der Republikgründung. Seit dem Militärstaatsstreich von 1952 und der darauf folgenden Regierungszeit Gamal Abdel Nassers (1956–1970) sehen sich die Streitkräfte als Vorreiter des nationalen Fortschritts. Neben einer Landreform stand die Verstaatlichung von Unternehmen im Mittelpunkt ihrer Politik. Die alten Eliten wurden dabei entmachtet, während sich das Militär langfristig Einfluss über Landnutzung und öffentliche Betriebe sicherte. Aus jener Zeit stammen auch die bis heute im Militär vorherrschenden Doktrinen, nach denen eine import-substituierende Industrialisierung Ägyptens zu verfolgen sei und Großprojekte die Entwicklung des Landes vorantreiben würden. Generalstabsmäßig wurden so der Bau des Assuan-Staudamms in den 1960er und 1970er Jahren sowie die Erweiterung des Suezkanals 2014/2015 umgesetzt.

Nassers Nachfolger Anwar al-Sadat (1970–1981) leitete eine wirtschaftliche und politische Öffnungspolitik ein, mit der die Zahl an Militärs auf staatlichen Posten zurückging. Eine weitere Zäsur brachte der Friedensschluss mit Israel 1979, durch den sich Kairo amerikanische Militärhilfen sicherte. In der Folge wurde nicht nur die ägyptische Rüstungsproduktion weiterentwickelt, sondern auch die zivile Militär-

wirtschaft unter den Verteidigungsministern Abdel Halim Abu Ghazala (1981–1989) und Mohammed Tantawi (1991–2012) ausgebaut. Dabei stützten sich die Militärs auf zahlreiche Konglomerate, die bis heute den Ministerien für Verteidigung und Militärproduktion unterstehen und teils von ehemaligen Generälen geführt werden. Innerhalb der Militärwirtschaft sind die Grenzen zwischen ziviler und militärischer Produktion fließend. Die 1979 gegründete National Service Projects Organization (NSPO) ist vorrangig im zivilen Bereich tätig und konzentriert sich auf die Nahrungsmittelproduktion. Dagegen erzeugen die 1975 geschaffene Arab Organization of Industrialization (AOI) und die Unternehmen des Ministeriums für Militärproduktion sowohl militärische als auch zivile Güter.

Unter Präsident Hosni Mubarak (1981–2011) betrieb Kairo eine wirtschaftliche Liberalisierungspolitik. Sie führte ab den 1990er, vor allem aber in den 2000er Jahren zu wachsender Konkurrenz zwischen zivilen und militärischen Unternehmen. Letztere konnten während dieser Zeit ihre Produktpaletten sowie internationale Kooperationen etwa mit den arabischen Golfstaaten ausbauen. Die Militärs rechtfertigten diese Expansion vor allem damit, dass sie so Produkte und Preise kontrollieren und sowohl den Staat als auch private Haushalte entlasten könnten.

Während das Militär in den Mubarak-Jahren politisch wenig präsent war, änderte sich dies mit dem Volksaufstand und der Absetzung Mubaraks 2011. In der Folge wurde das Militär zum obersten Entscheidungsträger. Das höchste militärische Führungsgremium, der Supreme Council of the Armed Forces (SCAF), übernahm die Macht und behielt sie de facto auch, nachdem Mohammed Mursi im Juni 2012 zum Präsidenten gewählt worden war. Mursis Sturz im Sommer 2013, der dem damaligen Verteidigungsminister Sisi (Tantawis Nachfolger) den Weg ins Präsidentenamt ebnete, gab auch der wirtschaftlichen Expansion der Streitkräfte einen neuen Schub. Eine wichtige Rolle spielte dabei insbesondere

General Mohammed al-Assar, der frühere Stellvertreter von Verteidigungsminister Tantawi. Assar, der im SCAF ab 2011 für die Außenbeziehungen zuständig war, wurde 2015 unter Präsident Sisi ins Amt des Staatsministers für Militärproduktion berufen. Seitdem betreibt sein Ressort eine zunehmend sichtbare Erweiterung des eigenen Portfolios. Zuletzt unternahm es eine »Made in Egypt«-Kampagne; dabei wurde eine stärkere lokale (Militär-) Produktion als geeignetes Mittel gegen die Importabhängigkeit des Landes dargestellt.

Auch der heutige Präsident Sisi propagiert aktiv eine Rückbesinnung auf die Streitkräfte als nationalen Entwicklungsmotor. Unter seiner Präsidentschaft wird die zivile Militärwirtschaft sukzessive erweitert – zu Lasten des öffentlichen Unternehmenssektors wie auch der privaten Wirtschaft. In erster Linie ist dies möglich, weil die Streitkräfte ihre politische Macht nutzen, um Privilegien rechtlich abzusichern. Die Militärs übernehmen zudem wieder mehr politische Posten, erweitern und verstetigen Kooperationen mit anderen Ministerien und verlagern Kompetenzen in ihren Bereich. Um Rückhalt für ihre Unternehmungen zu finden, präsentieren sie, anders als vor 2011, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten auch stärker öffentlich; dabei machen sie geltend, zugunsten des Gemeinwohls zu handeln. Im Mittelpunkt stehen vor allem drei wirtschaftliche Felder, die im Folgenden näher untersucht werden sollen.

Nahrungsmittelproduktion und -versorgung

Ägypten wurde aufgrund von Devisenknappheit und Misswirtschaft in den letzten Jahren regelmäßig von Versorgungsengpässen heimgesucht. Die Militärs nutzten das Problem medienwirksam für sich. Zuletzt geschah dies im November 2016, als Soldaten der ägyptischen Bevölkerung nach Angaben des Militärsprechers mit Millionen Nahrungsmittelpaketen halfen. Durch eine Abwertung des ägyptischen Pfunds gegenüber dem US-Dollar um rund 130 Pro-

zent waren die Preise im Land allein 2016 um teilweise mehr als 40 Prozent gestiegen. Im Laufe des Jahres wurden bei Zuspitzungen der Versorgungslage immer wieder »vergünstigte« Hilfspakete zum Verkauf angeboten; die Waren darin stammten unter anderem aus Militärproduktion. Die Offiziere haben zudem das Filialnetz der militäreigenen Supermarktkette landesweit ausgebaut. Auf diesem Wege sollen insbesondere jene Menschen versorgt werden, die unter der nationalen Armutsgrenze leben. Nach offiziellen Angaben sind dies knapp 28 Prozent der ägyptischen Bevölkerung, die insgesamt mehr als 90 Millionen Menschen umfasst.

Dass die Bevölkerung mit Lebensmitteln aus Militärproduktion versorgt wird, ist kein neues Phänomen. Als Reaktion auf die sogenannten Brotunruhen von 1977, die infolge eines Subventionsabbaus unter Präsident Sadat ausbrachen und von den Streitkräften beendet wurden, verkaufte die NSPO überschüssige Waren an die Zivilbevölkerung. Dadurch konnten auch Preisschwankungen auf dem internationalen Markt für Weizen abgefedert werden, die für Ägypten, das damals wie heute auf Weizenimporte angewiesen ist, unmittelbare Auswirkungen haben. 2008 mobilisierte Präsident Mubarak das Militär, um eine besonders starke Brotknappheit durch erhöhte Produktion in den Bäckereien der Streitkräfte abzumildern.

Auf dem Feld der Nahrungsmittelversorgung haben die Militärs zuletzt auch ihren politischen Einfluss erweitert. Im September 2016 übernahm ein ehemaliger Militär, Generalmajor Mohammed Ali al-Sheikh, die Leitung des Versorgungsministeriums, dem auch die Kontrolle der wichtigen Weizenimporte unterliegt. Wie in anderen Fällen wurde dabei die Übernahme eines zivilen Postens durch einen Offizier nicht nur als Dienst am Gemeinwohl dargestellt, sondern auch als Mittel gerechtfertigt, um die grassierende Korruption im Land einzudämmen. Gegen den bisherigen Versorgungsminister gibt es – allerdings durchaus umstrittene – Korruptionsvorwürfe im

Zusammenhang mit dem Verschwinden von Weizenbeständen.

Im Zuge des Führungswechsels wurde die Verantwortung für Lebensmittelmarken an das Ministerium für Militärproduktion übertragen. Seit November 2016 ist daher der einflussreiche Staatsminister Assar auch für die Organisation der Rationskarten zuständig, mit denen sich fast 90 Prozent der Ägypter subventionierte Lebensmittel kaufen können.

Energiewirtschaft

In den Jahren nach dem Umsturz von 2011 gab es in Ägypten zahlreiche Energieengpässe. Als Reaktion darauf wird der Ausbau von Elektrizitätswerken energisch vorangetrieben. Trotz Erleichterungen für private Investoren bleibt der Staat dabei wichtigster Akteur, was den Streitkräften wiederum eine Möglichkeit bietet, ihr wirtschaftliches Engagement auch im Energiesektor zu erweitern. 2016 kündigte das Ministerium für Militärproduktion an, in Kooperation mit dem Erdöl- und dem Energieministerium ein Unternehmen zur Instandhaltung der nationalen Elektrizitätswerke zu gründen. Darüber hinaus scheinen die Streitkräfte bei der Öl- und Gasgewinnung als Veto-Akteure zu agieren. Entsprechende Unternehmungen und Explorationsvorhaben müssen von ihnen bewilligt werden. Das Militär hält zudem selbst Anteile an staatlichen Energieunternehmen, wie im Fall der Tharwa Petroleum Company. Auch am Ausbau von Kohle- und Gaskraftwerken, der angesichts des schnell steigenden Energiebedarfs ebenfalls forciert wird, ist das Militär über Vertragsabschlüsse beteiligt. Dies gilt etwa für den Umbau zweier Kraftwerke durch das ägyptische Unternehmen Orascom im Jahr 2016.

Darüber hinaus mischen Unternehmen des Militärs bei Produktion und Installation von Solar- und Windanlagen mit. Erneuerbare Energien spielen trotz der hervorragenden geographischen Bedingungen des Landes bisher nur eine sehr untergeordnete Rolle für Ägyptens Energiemix. Dies könnte

sich in Zukunft allerdings ändern. Bereits im Juli 2013 hat die Arab Organization of Industrialization eine Firma zur Herstellung von Wind- und Solarkomponenten gegründet. Im Sommer 2015 eröffnete das Unternehmen zusammen mit einer emiratischen Firma eine Fertigungsanlage für Photovoltaik-Module. Armee-interne Konkurrenz könnte die AOI vom Ministerium für Militärproduktion bekommen. Dieses kündigte 2016 an, zusammen mit den Ministerien für Energie sowie Internationale Kooperationen eine Fertigungsanlage für Solarpanels zu bauen; chinesische Investoren sollen finanziell daran beteiligt sein.

Vor allem aber treibt das Militär maßgeblich Ägyptens Einstieg in die Kernenergie voran. Ungeachtet der Bedenken von Fachleuten, was Sicherheit und Wirtschaftlichkeit des Projekts angeht, verhandelt die Sisi-Administration seit 2015 mit Russland über den Bau des ersten ägyptischen Atomkraftwerks. Die Streitkräfte waren in Verhandlungen über ein (noch nicht finalisiertes) Abkommen involviert, nach dem Russland einen Kredit über 25 Milliarden US-Dollar sowie technische Hilfe zur Verfügung stellen würde. Ferner sollen die Militärs Komponenten für das Kraftwerk liefern.

Bau- und Infrastrukturprojekte

Besonders prestigeträchtig für die Streitkräfte ist ihr Engagement bei großen Entwicklungsprojekten. Diese dürften in den vergangenen Jahren zu erheblichen – allerdings völlig intransparenten – Zusatzeinnahmen für das Militär geführt haben. Seit 2013 hat das Ingenieurskorps der Streitkräfte Hunderte staatliche Projekte im Wert von mehreren Milliarden ägyptischen Pfund federführend umgesetzt. Dabei geht es nicht nur um Straßen und Brücken, sondern auch um Sozialwohnungen, Krankenhäuser und die Entwicklung von Slums. Auch beim ambitionierten Bau einer neuen Hauptstadt, die bis 2022 östlich von Kairo entstehen soll, setzt die Regierung auf eine Beteiligung des Militärs.

Das größte Vorhaben der letzten Zeit war die Erweiterung des Suezkanals. In nur einem Jahr wurde eine neue Fahrhinne ausgebaut und die Wasserstraße zudem vertieft. Bei dem Projekt wirkten zahlreiche zivile Firmen mit, doch geleitet wurde es vom Militär. Am Ausbau der Suezkanal-Zone, die zum internationalen Logistikdrehkreuz werden soll, ist die Armee ebenfalls beteiligt. Das Projekt umfasst unter anderem die Schaffung von Industriezonen und die Erweiterung von Häfen. Gemanagt wird es von der Suezkanal-Behörde, an deren Spitze traditionell ein ehemaliger Marineangehöriger steht.

Dabei sichern sich die Streitkräfte über die Bauphase hinaus Einfluss und Gewinne. Das gilt auch für andere Projekte. Einrichtungen und Infrastruktur der Armee unterliegen nach Artikel 204 der Verfassung von 2014 der militärischen Jurisdiktion, deren Einflussbereich in den vergangenen Jahren stetig ausgeweitet wurde. So verfügte Präsident Sisi 2016, dass von der Armee gebaute Straßen samt umliegendem Gebiet sicherheitsrelevant seien; faktisch übertrug er das entsprechende Land dauerhaft den Streitkräften. Dass sich dadurch Einkünfte erzielen lassen, war bereits 2015 deutlich geworden. Damals gerieten private Unternehmer mit dem Verteidigungsministerium in Konflikt, als es um die Verteilung von Einnahmen aus Werbeplakaten ging. Die Plakate waren am Rand der Kairoer Ringstraße aufgestellt worden – in einem Bereich, den die Streitkräfte für sich reklamierten. Auch lukrative Standorte für die militäreigenen Tankstellen könnten durch Sisis Verfügung gesichert werden.

Politisches Kalkül

Generell kann die Ausweitung der Militärwirtschaft als fortwährende Strategie der Generäle angesehen werden, um den Umfang der Armee zu legitimieren. Da Ägypten keiner akuten äußeren Bedrohung ausgesetzt ist, lässt sich kaum rechtfertigen, dass das von wirtschaftlichen Problemen gebeutelte Land die zehntgrößte Armee der

Welt mit ca. 440 000 aktiven Soldaten unterhält. Die ökonomischen Aktivitäten der Streitkräfte werden folglich auch in den Kontext der »nationalen Sicherheit« gestellt. Ausschreitungen seitens der Bevölkerung, etwa infolge von Versorgungsengpässen, könnten sich durchaus gegen die Militärs richten. Daher dürften diese sich nicht zuletzt um die innere Sicherheit sorgen und ein eigenes Interesse daran haben, »vergünstigte« Güter des täglichen Lebens wie Nahrungsmittel oder auch Elektrizität bereitzustellen.

Dem Militär bietet der Ausbau seiner Unternehmungen aber auch eine Möglichkeit, die Bevölkerung stärker zu kontrollieren. Über Lebensmittelmarken, zu denen die entsprechenden Daten nun beim Ministerium für Militärproduktion zusammenlaufen, können die Streitkräfte letztlich steuern, wer zum Kreis der Subventionsempfänger gehört. Zudem wurden in den letzten Jahren die legalen Möglichkeiten ausgeweitet, zivile Personen vor Militärgerichte zu stellen. Dort können nun jegliche Delikte verhandelt werden, die einen Bezug zum Militär oder zu seinen Einrichtungen haben. Künftig könnte dies auch für Vergehen im Zusammenhang mit Lebensmittelmarken gelten.

Auch durch die verstärkte Kooperation zwischen Armee und Privatwirtschaft werden Abhängigkeitsstrukturen etabliert. Für private Unternehmen ist es wegen der Wirtschaftsexpansion der Streitkräfte schwerer geworden, öffentliche Ausschreibungen zu gewinnen, da sie preislich vom Militär unterboten werden können. Wollen Firmen ökonomisch bestehen, sind sie zunehmend auf eine Zusammenarbeit mit den Streitkräften angewiesen, wobei Letztere klar die Führungsrolle haben.

Ökonomischer Eigennutzen

Wie schon in der Vergangenheit rechtfertigen die Offiziere ihre wirtschaftlichen Aktivitäten mit einem angeblichen gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsgewinn. So würden die niedrigen Angebotspreise für

ihre Waren und Dienstleistungen sowohl der Bevölkerung als auch dem defizitären Staatshaushalt zugutekommen. Letztlich dürften die Militärs aber eigene Wirtschaftsinteressen verfolgen. Wie hoch ihre Gewinnmargen wirklich sind und ob durch die niedrigen Preise der Haushalt tatsächlich entlastet wird, ist seriös nicht nachzuvollziehen. Da die niedrigen Preise aber nur aufgrund weitreichender Vorteile und Privilegien der Armee möglich sind, findet eine extreme Wettbewerbsverzerrung statt.

So können die Streitkräfte auf ihre Rekruten als billige Arbeitskräfte zurückgreifen. Genaue Zahlen, wie viele Wehrdienstleistende in den Militärfabriken arbeiten oder wie hoch ihr Verdienst ist, sind nicht bekannt. Einen Hinweis auf niedrige Lohnkosten gibt allenfalls ein Dekret von Sommer 2013, das eine Erhöhung der monatlichen Rekrutenbesoldung auf rund 250 ägyptische Pfund (nach damaligem Kurs ca. 36 US-Dollar) vorsah.

Erhebliche Gewinne dürften auch durch die Kontrolle von Bauland entstehen. 1981 wurde ein Gesetz erlassen, mit dem das Verteidigungsministerium die Befugnis erhielt, staatliches (Wüsten-) Land für Bauprojekte auszuweisen. Andere Ministerien oder nachgelagerte Behörden sind ebenfalls mit dieser Aufgabe betraut, genießen allerdings nicht den Status des Verteidigungsministeriums oder müssen sich mit diesem koordinieren, wie etwa im Fall des National Center for Planning State Land Uses. Der damalige Präsident Mubarak verfügte zudem 1997, dass nicht landwirtschaftlich genutztes Land von den Streitkräften verwaltet werden kann. Investoren, die etwa Solar- oder Windprojekte planen, benötigen daher unter anderem vom Militär Lizenzen für die Landnutzung.

Einen weiteren Wettbewerbsvorteil haben die Militärs, weil ihre ökonomischen Aktivitäten von Steuern befreit sind. Unternehmen der Armee müssen weder Einkommens- noch Umsatz- oder Importsteuer zahlen. Zudem verfügte Verteidigungsminister Sedki Sobhi im Juni 2015, dass zahlreiche dem Militär gehörende Immo-

bilien – wie Hotels und Supermärkte, aber auch Wohnungen – von der Grundsteuer befreit sind. Letztes Jahr wurden zudem Produkte ziviler Unternehmen durch Einführung einer 13-prozentigen Mehrwertsteuer belastet; gleichzeitig stieg die Importsteuer für Hunderte Produkte um teilweise bis zu 60 Prozent.

Insgesamt dürften die Einnahmen der Armee auch deshalb besonders hoch ausfallen, weil sie ihre laufenden Kosten wohl weitgehend über den Militärhaushalt decken kann. Dabei wird weder gegenüber der Öffentlichkeit noch für das Parlament näher ausdifferenziert, wie sich der Verteidigungsetat zusammensetzt. Nach Zeitungsberichten stieg er trotz angespannter Finanzlage des Landes zwischen den Fiskaljahren 2013/2014 und 2015/2016 um eine Milliarde US-Dollar auf 5,4 Milliarden US-Dollar. Dies unterstreicht einmal mehr die politische Macht der Militärs.

Hinzu kommt, dass durch die jährlichen amerikanischen Militärhilfen in Höhe von 1,3 Milliarden US-Dollar nach Schätzungen bis zu 80 Prozent der ägyptischen Rüstungsausgaben gedeckt werden. So konnten die Militärs im Laufe der Jahrzehnte immense finanzielle Rücklagen bilden. Militärnahe Kreise spekulieren hier über Dollarbeträge in zweistelliger Milliardenhöhe. Solche Annahmen sind durchaus nicht unrealistisch, wie etwa der Umstand nahelegt, dass die Streitkräfte der ägyptischen Zentralbank im Jahr 2011 ein Kredit über eine Milliarde US-Dollar gaben.

Keine zivilen Kontrollmöglichkeiten

Bereits in der Vergangenheit gab es keine Möglichkeiten von ziviler Seite, die wirtschaftlichen Aktivitäten des Militärs zu kontrollieren. Seit 2011 indes lässt sich beobachten, dass diese Situation rechtlich festgeschrieben wird. Zuvorderst wurde in der Verfassung von 2014 vorgegeben, dass über den Militärhaushalt nur der Nationale Verteidigungsrat beraten darf, der mehrheitlich von Militärs besetzt ist.

Damit hat das Ende 2015 gewählte Parlament faktisch keine konstitutionellen Befugnisse, um als Kontrollinstanz gegenüber dem Militär zu agieren. Zudem sitzen erstmals seit Jahrzehnten wieder zahlreiche Personen im Parlament, die zuvor im Sicherheitsapparat tätig waren. So kommt etwa der Vorsitzende des Sicherheitsausschusses aus dem Militärgeheimdienst. In seiner Funktion nimmt er bei Budgetfragen an Sitzungen des Nationalen Verteidigungsrates teil. Mit der Personalauswahl wurde also eine weitere Möglichkeit für zivile Einblicke ausgehebelt. Gleichzeitig haben die regimetreuen Kräfte trotz fragmentierter Parteienlandschaft eine Mehrheit im Parlament, das deshalb armeefreundliche Gesetze verabschiedet. So wurden zuletzt die Militärpensionen erneut erhöht, nachdem sie seit 2014 bereits mehrmals gestiegen waren.

Darüber hinaus ist es weder für die Justiz noch für andere zivile Kontrollbehörden möglich, Vergehen der Militärs zu ahnden. Aktive und ehemalige Militärangehörige sind spätestens seit 2011 durch ein Dekret vor Verfolgung durch die zivile Justiz geschützt. Sie dürfen ausschließlich vor Militärgerichte gestellt werden. Dieser Schutz gilt auch für die von Militärs betriebenen Wirtschaftsaktivitäten, die aufgrund ihrer Einstufung als »sicherheitsrelevant« völlig undurchsichtig sind und Vorteilsnahme begünstigen. Die Verwaltungskontrollbehörde, die offiziell für Korruptionsbekämpfung zuständig ist, wird ihrerseits traditionell von einem Militär geleitet.

Da die Militärs darüber hinaus exklusiven Zugang zu lukrativen Versorgungsstellen in verschiedenen staatlichen Behörden und der Verwaltung haben, kontrollieren tatsächlich sie den zivilen Bereich – und nicht umgekehrt. Schon seit Jahrzehnten bekleiden ehemalige Offiziere Gouverneursposten sowie Leitungsfunktionen in der Verwaltung; das gilt etwa für die bereits genannte Suezkanal-Behörde oder die Hafen- und Transportämter. Die Zahl solcher Funktionäre mit militärischem Hinter-

grund hat sich nach dem Amtsantritt von Präsident Sisi nochmals erhöht.

Bisher ist kein größerer Widerstand gegen das Vorgehen der Armee erkennbar – was nicht zuletzt auch ihre Vormachtstellung im staatlichen Institutionengefüge verdeutlicht. Daran kann auch die ägyptische Zivilgesellschaft nichts ändern. Nichtregierungsorganisationen, die sich für mehr Transparenz und Rechtsstaatlichkeit einsetzen, werden seit Sisis Amtsantritt systematisch verfolgt und in ihrer Arbeit behindert. Die Medien fallen als Korrektiv ebenfalls aus. In Ägypten ist die Pressefreiheit massiv eingeschränkt; eine kritische Berichterstattung über das Militär wird durch staatliche Zensur unterbunden.

Aussichten und Handlungsempfehlungen

Trotz Beteuerungen der Regierung, das Militär wirke lediglich als Krisenmanager, ist nicht davon auszugehen, dass die Streitkräfte sich auf absehbare Zeit aus der ägyptischen Wirtschaft zurückziehen werden. Beispiele aus Ländern wie China und Argentinien zeigen, dass ein Abbau der Militärwirtschaft nur mit dem Willen der politischen Führung erfolgen kann. Präsident Sisi aber wird den ökonomischen Expansionskurs der Generäle weiter unterstützen, weil er aufgrund mangelnder demokratischer Legitimation wesentlich von deren Rückhalt abhängig ist.

So könnte der Einfluss der Streitkräfte in Ägyptens Wirtschaft weiter steigen – was den Interessen der internationalen Gebergemeinschaft zuwiderläuft. Mit dem IWF hat sich die ägyptische Regierung im November 2016 auf ein umfassendes wirtschaftliches Hilfsprogramm geeinigt; dies geschah vor dem Hintergrund eines Haushaltsdefizits von 12,1 Prozent und einer Staatsverschuldung von fast 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Fiskaljahr 2015/2016. Ein IWF-Kredit über 12 Milliarden US-Dollar und Finanzierungshilfen weiterer Geber, darunter auch Deutschland, sollen in den kommenden Jahren Reformen

ermöglichen und so ein höheres Wirtschaftswachstum anregen. Ziel ist unter anderem, den Wettbewerb zu steigern und das Investitionsklima zu verbessern – und damit auch den Privatsektor zu stärken.

Durch die ökonomische Expansion der Streitkräfte droht die Staatsquote in Ägyptens Wirtschaft jedoch auf bisherigem Niveau zu verharren, wenn nicht gar zu steigen. Andere geplante Reformen sind ebenfalls gefährdet. So zielt das IWF-Programm auch darauf, den Energiemarkt zu liberalisieren; das Vorhaben dürfte sich angesichts der genannten Interessen der Armee in diesem Sektor aber nur schwer umsetzen lassen. Unterminiert werden könnten zudem die Bemühungen, neue Arbeitsplätze zu schaffen; das Gleiche gilt für die erhoffte Förderung des Privatsektors durch Bürokratieabbau, neue Investitionsgesetze, transparentere Landvergabe und größeren Wettbewerb. Die Streitkräfte greifen vorrangig auf eigenes Personal zurück, um ihre Projekte zu realisieren. Daher werden durch die umfangreichen Wirtschaftsaktivitäten der Armee nicht notwendigerweise neue Arbeitsplätze entstehen, die das Land bei einer offiziellen Arbeitslosenquote von 27 Prozent bei den unter 30-Jährigen dringend benötigen würde. Zudem ist in den nächsten Jahren nicht mit einem Abbau der vom Militär unterwanderten Bürokratie zu rechnen. Komplizierte militärische Bewilligungsprozesse werden weiterhin zu kostspieligen Verzögerungen bei privaten Investitionen führen. Auch dürfte die Übernahme politischer Ämter durch Militärs kaum dazu beitragen, die Korruption im Land zu reduzieren oder mehr Transparenz zu schaffen, wie es von internationalen Geberorganisationen gefordert wird.

Die Möglichkeiten externer Geber erscheinen begrenzt, auf einen Abbau der militärischen Wirtschaftsmacht in Ägypten hinzuwirken. Doch darf dieses Thema in der Zusammenarbeit mit dem Land nicht ausgeblendet werden. Zwar ist nicht zu erwarten, dass die Armee sich gänzlich aus der ägyptischen Wirtschaft zurückziehen

würde, sollten Geber ihre Hilfszahlungen entsprechend konditionieren. Dennoch sollten sie bei Verhandlungen über Finanzhilfen einfordern, dass wirtschaftliche Aktivitäten und Sonderrechte des ägyptischen Militärs zumindest reduziert werden. Andernfalls wären Unterstützungsleistungen, die auf eine ökonomische Entwicklung des Landes zielen, wenig erfolgversprechend. Zudem sollten Deutschland und seine Partner in der EU stärker über Wege nachdenken, wie sich den wenigen zivilgesellschaftlichen Akteuren in Ägypten helfen lässt, die eine nationale Diskussion über die zivil-militärischen Beziehungen anstoßen und einen Wandel hin zu mehr Transparenz anmahnen könnten. Im gegenwärtigen Klima der Repression gegen die kritische Zivilgesellschaft ist dies äußerst schwierig. Gerade vor diesem Hintergrund sollten Zugeständnisse an die ägyptischen Streitkräfte in erster Linie dann erfolgen, wenn diese im Gegenzug dazu beitragen, die Menschenrechtssituation und den Umgang mit der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Lektürehinweise

Stephan Roll, »Managing Change: How Egypt's Military Leadership Shaped the Transformation«, in: *Mediterranean Politics* (Special Issue »Dynamics of Transformation, Elite Change and New Social Mobilization in the Arab World«), 21 (2016) 1

Stephan Roll/Matthias Sailer, *Auf Sand gebaut. Ägyptens fragwürdige Strategie für Wachstum und Entwicklung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Aktuell 25/2015)

Chérine Chams El-Dine, *Fragile Alliances in Egypt's Post-Revolutionary Order. The Military and Its Partners*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2014 (SWP Comments 46/2014)

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

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

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

ISSN 1611-6364