

Zu den sozio-ökonomischen Hintergründen des Umsturzes in Ägypten

Ingrid El Masry

1. Einleitung: Das Protestbündnis und seine Forderungen

Die Protestbewegung gegen das Regime Husni Mubaraks, welche zwischen dem 25. Januar und dem 11. Februar 2011 in einem dramatischen Verlauf den ägyptischen Präsidenten und weitere Führungseliten zum Rücktritt zwang, wurde in vielen Medien als spontane »Jugendrevolte« oder als »Facebook – Revolution« titulierte. Hinter dieser Darstellung stand nicht nur eine unkritische Übernahme der Beschwichtigungspropaganda des ägyptischen Regimes, sondern auch eine mangelnde Wahrnehmung der Breite und der Tiefe einer Revolte, von der Anfang April 2011 offen ist, ob –aber keineswegs ausgeschlossen ist – dass sie sich zu einer strukturellen Revolution entwickeln wird.

Aufmerksame Beobachter der ägyptischen Innenpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft konnten im Verlaufe der letzten Jahre nicht mehr darüber hinwegsehen, dass das Land sich in ein Pulverfass zu verwandeln begann, gespeist aus qualitativ zunehmenden sozioökonomischen und politischen Polarisierungen. Eine sich zunehmend verbreitende und stabilisierende Protestbewegung erzwang selektive politische Liberalisierungen, blieb jedoch insgesamt autoritärer Willkür unterworfen, die sich sowohl in brutaler physischer Repression als auch in diffiziler politischer Manipulation des Regimes äußerte, zuletzt weltweit beachtet in Form der massiven Wahlfälschungen bei den Parlamentswahlen Ende 2010. Insofern diese auf Grund der entsprechenden Wahlgesetze richtungweisend waren für die ursprünglich für September 2011 vorgesehenen Präsidentschaftswahlen, welche wiederum die nähere Zukunft der gesellschaftlichen Entwicklung Ägyptens entscheidend beeinflusst hätten, war für das Jahr 2011 mit einer Radikalisierung der Protestbewegung zu rechnen. Den notwendigen Funken, die Überzeugung, dass ein Umsturz möglich ist, und die alle Ängste überwinden half, lieferte der unmittelbar vorausgegangene vorerst erfolgreiche Prozess in Tunesien.

Die Protestbewegung war mithin keine rein spontane, obwohl sie rasch eine, von den OrganisatorInnen der am 25. Januar seit vielen Jahren begangenen Demonstrationen gegen den Staatsfeiertag zur Ehren der ägyptischen Polizei unerwartete, Eigendynamik im ganzen Land entwickelte. Sie war auch keine rein virtuelle Jugendbewegung. Zwar waren es zweifellos junge Akademiker, welche die aktuellen Proteste minutiös und vorausschauend organisiert haben. Diese Akteure waren aber mit realen politischen Strukturen vernetzt und nutzten moderne Kommunikationstechnologien lediglich als Medium ihrer Arbeit. Die Namen der beiden zentralen Bewegungen waren Programm und symbolisieren die beiden zentralen Pole der Proteste: Die »Bewegung des 6. April« gründete sich anlässlich und zur Unterstützung der mit brutaler Polizeigewalt niedergeschlagenen Textilarbeiterstreiks am 6./7.

April 2008 und bildet das Bindeglied zur Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung. Die Gruppe »Wir sind alle Khaled Said« gründete sich im Sommer 2010 anlässlich des brutalen Foltertods eines jungen alexandrinischen Bloggers, dessen einziges Vergehen darin bestanden hatte, die Drogengeschäfte zweier korrupter Polizisten im Netz zu posten. Khaled Said wurde zum Symbol eines Schicksals, das jederzeit jeden der AktivistInnen treffen konnte, die gleichnamige Facebook-Gruppe zum Bindeglied der facettenreichen realen Menschen-, Bürger- und Frauenrechtsbewegung.

Unabhängig von der Frage, ob es der ägyptischen Protestbewegung gelingen wird, eine dauerhafte Revolution im wirklichen Sinne des Wortes, d.h. einer strukturellen Transformation von Macht, zu etablieren, können wir schon jetzt eines konstatieren: Die traditionell zersplitterte, organisationsschwache und prestigeorientierte ägyptische Gesellschaft hat schon jetzt zumindest zwei aktuelle Revolutionen durchlaufen: Eine Revolutionierung ihrer Organisationsfähigkeit und eine Revolutionierung ihres Bewusstseins. Beide Entwicklungen scheinen klassischen Lehrbüchern revolutionärer Strategie geradezu entsprungen zu sein und bieten reichlich Stoff zur vergleichenden Forschung.

Eine andere Frage ist die, welche gesellschaftlichen Bedingungen es waren, die die Herausbildung eines solch breiten und handlungswilligen Protestbündnisses generierten. Diese Frage bildet den Leitfaden, wenn es im Folgenden überblicksartig darum geht, den wirtschaftlichen Strukturanpassungsprozess des ägyptischen Regimes als Systemerhaltungsstrategie (2) und zugleich als Systemerosionsstrategie (3) zu analysieren.

2. Wirtschaftliche Öffnungs- und Strukturanpassungspolitik als Systemerhaltungsstrategie

Das wirtschaftliche und politische System Ägyptens zu Beginn des Jahres 2011 kann als Resultat einer tief greifenden Systemkrise Ende der 1960er Jahre und der spezifischen Strategie ihrer Überwindung seit den 1970er Jahren, qualitativ forciert aber seit den 1990er Jahren, begriffen werden. Aus dem Kampf um die Überwindung kolonialer Abhängigkeit und sozioökonomischer Rückständigkeit war in Ägypten über einen Militärputsch 1952 ein Militärregime entstanden, das ähnlich vielen anderen jungen Nationalstaaten jener Zeit reaktiv ein staatskapitalistisches System mit Orientierung an einer importsubstituierenden Industrialisierungs- und Modernisierungsstrategie, ausgeprägter staatlicher Wohlfahrtspolitik und autoritär-populistischen politischen Strukturen hervorbrachte. Politische Freiheit und demokratische Partizipation wurden einer Einparteienherrschaft untergeordnet, die keine grundsätzliche politische Opposition duldete, durchaus aber beachtliche politische Transformations- und sozioökonomische Entwicklungserfolge erzielte: Eine Landreform beseitigte die schlimmsten Auswüchse des Großgrundbesitzes, die sukzessive Nationalisierung und Verstaatlichung in- und ausländischen Privatkapitals (Banken, Versicherungen, Handel, Schlüsselindustrien) verschaffte dem Staat finanzielle Mittel zur Einleitung eines ehrgeizigen Investitionsprogramms in produktiven Sektoren (z. B. Eisen- und Stahlindustrie, Zement-, Düngemittel-, Papier- und Automobilindustrie) wie in wohlfahrts-, humankapital- und konsumtiven Bereichen wie der Förderung von Bildung, Gesundheit, Wohnungsbau, Einkommensangleichung, Frauen (Vgl. Ikram 2006: 1-23, El-Ghonemy 2010: 76ff).

Ein komplexes Bündel von ökonomischen und politischen, endogenen und exogenen sowie konzeptionellen Faktoren leitete zwischen 1967 und 1973 eine politische Legitimations- und wirtschaftliche Prosperitätskrise dieses Systems ein: Zu diesen gehören die Kapitalintensität der importsubstituierenden Industrialisierungsstrategie, die zumindest kurz- bis mittelfristig latente ökonomische Widersprüchlichkeit zwischen den Zielen der ökonomischen Modernisierung und der Konsum- und Wohlfahrtssteigerung, die ökonomischen Belastungen mehrerer Kriege (1948, 1956, 1967, 1967 – 1973, 1973) sowie nicht zuletzt gezielter externer Druck auf Ägypten als den Protagonisten des panarabischen Nationalismus und Sozialismus jener Jahre (Vgl. Amin 1995). Forciert durch den plötzlichen Tod seiner Symbolfigur Gamal Abdel Nasser leitete dessen Nachfolger im Amt des ägyptischen Präsidenten, Anwar as-Sadat, in der ökonomischen Lage akuten Kapitalmangels, zunehmender Verschuldung, und stagnierenden Wachstums unter intensiver internationaler Beratung (USAid, IWF und Weltbank) 1974 die »Politik der ökonomischen Öffnung« (as-siyasa al-infitah al-iktisadiy) ein. Ägypten wurde damit zum Laboratorium neoliberaler Strukturanpassungspolitik in der arabischen Region. Diese Experimentierphase dauerte zwei Jahrzehnte und mündete Mitte der 1990er Jahre in ein dezidiertes »Ökonomisches Reform- und Strukturanpassungsprogramm« (ERSAP) unter der Ägide von Weltbank und IWF.

Die wirtschaftspolitische und sozioökonomische Bilanz der 1970er und 1980er Jahre stellt sich dabei als widersprüchlich dar, bereitete jedoch gerade hierdurch die Agenda für eine radikale Deregulierungs- und Austeritätspolitik in den 1990er und 2000er Jahren vor. Die ökonomische Öffnungspolitik, strategisch formuliert im »Oktoberpapier« (waraqat uktubar) von 1974, sah eine Fortexistenz der führenden Rolle des staatlichen Wirtschaftssektors vor, wollte die Unterkapitalisierung des Landes jedoch durch arabische und internationale Finanzhilfe und Investitionen lösen. Das berühmte »Infitah-Gesetz« Nr. 43/1974 öffnete die gesamte ägyptische Wirtschaft gegenüber allen Formen ausländischer Privatinvestitionen, liberalisierte den Außenhandel, führte attraktive Investitionsanreize ein (Befreiungen von Steuern und Abgaben, Gewinntransfers) und deregulierte die in den 1950er/1960er Jahren erst aufgebaute Arbeitsgesetzgebung (Kündigungsschutz, Mitbestimmung, Gewinnbeteiligung). Die Folgen dieser Strategie waren desaströs: Privatinvestitionen konzentrierten sich auf unproduktive Bereiche im Handel, Banken- und Versicherungssektor (Vgl. Zaalouk 1989: 95-117), ein Importboom von 350% in den Jahren 1970 – 1975 unterminierte die durchaus beachtliche Exportsteigerung von 240% im gleichen Zeitraum (Amin 1995: 7), und ruinierte die international noch nicht konkurrenzfähigen nationalen Industrien. Ende 1976 stand das Land mit einer externen Verschuldung von ca. 670 Mio US\$ (IMF-Archives 1977: 15) unter dem Druck einer internationalen Konsultativgruppe aus westlichen und arabischen Geberländern sowie internationalen Finanzinstitutionen, den nicht konkurrenzfähigen öffentlichen Wirtschaftssektor sowie die staatliche Subventionspolitik für Nahrungsmittel etc. aufzugeben. Dies scheiterte an den massiven »Brotunruhen« des Jahres 1977, die zwar durch das Militär niedergeschlagen wurden, alle Pläne zur Umsetzung der Strukturanpassungspolitik aber bis Ende der 1980er ruhen ließen.

Die ökonomischen Früchte des Friedensvertrages mit Israel, der Ausbau des Tourismussektors und der Erdölboom in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre hatten neue umfangreiche Renteneinnahmen fließen lassen (Ölexport- und Tourismusein-

nahmen, Suezkanalgebühren, Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten aus den Ölländern). Diese wurden indessen kaum produktiv investiert, sondern flossen vielmehr wie seit Beginn der Infitah – Ära in den staatlichen, öffentlichen oder privaten Konsum bzw. in unproduktive Sektoren oder schwarze Konten (Abdek Khalek 1982: 270ff, Kenawy 1984: 187ff). Die tönernen Füße dieser rentengestützten Entwicklung zerbrachen Ende der 1980er an der hohen Außenabhängigkeit des Modells. Dem starken Rückgang der Renteneinnahmen seit Mitte der 1980er (Ölpreisverfall, sinkende Suezkanaleinnahmen und Migrantentransfers) konnte die ägyptische Wirtschaft keine leistungsfähige Agrar-, Industrie- oder Dienstleistungsstruktur kompensatorisch entgegenstellen. Im Laufe der nun erneut erforderlich werdenden Verhandlungen mit dem IWF entzogen schließlich auch die USA der ägyptischen Regierung ihre politische Unterstützung: Wie Momani (2004, 2005) vergleichend untersucht hat, waren in den 1987, 1991, 1993, und 1996 geführten vier Verhandlungsrunden die ersten beiden im Prozess und Ergebnis durch politische Opportunitäts- und Stabilitätsabwägungen der USA geprägt und entsprechend aufgeweicht, ohne dennoch implementiert, im Falle 1991 durchaus aber ausgezahlt zu werden (Momani 2004: 890). Parallel gelangte das Land in den Genuss, 50 Prozent seiner Auslandsschulden bei den im Pariser Club organisierten westlichen Gläubigerstaaten erlassen zu bekommen (Weiss/Wurzel 1998: 24). Das Blatt wendete sich, als Ägypten sich in den Verhandlungen 1993 und 1996 erstmalig in seiner Geschichte hilflos harten Strukturanpassungskonditionen ausgesetzt sah: Die 1993er Verhandlungen scheiterten noch daran, dass von den dreizehn Konditionen nur jene der Reduzierung des Budget-Defizits, der Senkung der Zinsraten, der Reduzierung der staatlichen Subventionen, der Steuerreform, der Liberalisierung von Handel und Kapitalmärkten sowie der Deregulierung des Arbeitsmarktes implementiert wurden, während die Forderungen von Währungsabwertung, Privatisierung, Energiepreiserhöhung und Reform von Investitionsgesetzen unterblieben (Momani 2004: 890). Erst in den 1996er Verhandlungen erfüllte das Regime bei Aussetzung der Währungsabwertung alle Konditionen (Momani 2005: 64 – 76), machte sich in ihrer radikalen Umsetzung indessen von raschen wirtschaftlichen Erfolgen abhängig.

3. Wirtschaftliche Öffnungs- und Strukturanpassungspolitik als Systemerosionsstrategie

Aus der Perspektive der Eliten des ägyptischen politischen Systems kann die wirtschaftliche Öffnungspolitik und – später die wesentlich zögerlicher und in einer ausgewogenen wirtschaftlichen Situation implementierte – Strukturanpassungspolitik als eine Strategie begriffen werden, die politischen Machtstrukturen des Regimes durch den Wandel seiner ökonomischen Strukturbasis aufrechtzuerhalten. Ungeachtet der formalen Einführung eines Mehrparteiensystems schon 1977 und einer gewissen politischen Liberalisierung blieb das Regime der Logik des seit 1981 existierenden Ausnahmezustandes verhaftet, und einem komplizierten Wechselspiel von Manipulation, Repression und physischer Gewaltanwendung folgend, letztlich autoritär, einen real möglichen Machtwechsel ausschließend. Nach der Erosion des frühen post-kolonialen, zunächst charismatischen, dann nur noch »Brot für Demokratie«-Konsenses war der Erfolg dieser Strategie letztlich an die Leidens- und Unterwerfungsbereitschaft der ägyptischen Zivilgesellschaft gebunden.

Die ökonomische Umstrukturierungspolitik hatte das Land indessen bereits seit den Anfängen der Infitah in den 1970ern gespalten, zu groß öffnete sich von Beginn an die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern dieser Strategie. Die übergangslöse Implantation einer weit reichenden Marktöffnung in ein politisch und wirtschaftlich hochgradig, und zwar patrimonial, zentralisiertes System, führte in Ägypten zur Herausbildung eines korrupten Crony-Kapitalismus, der in den vergangenen 30 Jahren wesentlich durch die Mubarak-Familie gesteuert wurde (Henry/Springborg 2005: 154). In diesem System ist der Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen wesentlich gebunden an die Nähe zu den politischen Eliten, die über die Vergabe exklusiver Handelslizenzen, günstige Kredite oder öffentliche Aufträge entscheiden, über dieses Abhängigkeitsverhältnis schließlich die wirtschaftliche Elite kontrollieren. Aus dem Kreis der etwa 250, im Laufe der Infitah-Politik (wieder-) entstandenen Unternehmerelite, konstituiert sowohl aus den alten, vorrevolutionären Kapital- und Großgrundbesitzerklassen wie Neuaufsteigern (Imam 1986), hat sich im Laufe der Strukturanpassungs-, und insbesondere der Privatisierungspolitik seit den 1990er Jahren allerdings offensichtlich eine kleine Kernelite von 15 (meist) Familien-Unternehmen absetzen können, die auf Grund ihrer Größe und ihres internationalen Engagements potentiell unabhängig von den Klientel-Beziehungen zur politischen Führungselite geworden sind (Vgl. Roll 2008: 6f.). In einem Zweckbündnis mit tendenziell vertauschten Rollen spielte diese neue Wirtschaftselite dennoch eine zentrale Rolle in den wirtschaftlichen und politischen Prozessen, welche den Sturz des Mubarak-Regimes im Februar 2011 auslösten. Für den jüngeren Präsidentensohn Gamal Mubarak, einem in London ausgebildeten Investmentbanker ohne enge Netzungen in den Militär- und Sicherheitsapparat, aber in der Regierungspartei NDP seit 2002 verankert, bildete die neue Wirtschaftselite die entscheidende Stütze, um seinen Vater 2011 im Amt des Präsidenten beerben zu können. Gemeinsam leiteten sie unter der Regierung Ahmed Nazif seit 2004 eine qualitative Beschleunigung des wirtschaftlichen Privatisierungskurses ein. Allein im Haushaltsjahr 2006/07 erzielte die Regierung mit dem Verkauf von Staatsunternehmen Reingewinne in Höhe von 5,34 Mrd. US\$ – beinahe doppelt so viel wie in der gesamten Dekade zuvor (Beinin 2008: 9). Die Nazif-Regierung war indessen nicht nur bestrebt, IWF, Weltbank und internationale Wirtschaftsöffentlichkeit vom neuen wirtschaftlichen Wind in Ägypten zu überzeugen (Momani 2005: 66), symbolisiert durch Titel wie »World's Top Reformer« (Worldbank 2007) oder »IWF-Musterschüler« (Mabrouk and El-Bakry 2004). Mit dem Anspruch, dass die Wirtschaftsreformen Hand in Hand mit sozialen Entwicklungsprogrammen verliefen, und umfassende Entwicklung im ganzen Land forcierten (El-Din 2006), hatten die »Top-Reformer« den Bogen vielmehr erheblich überzogen. Nicht nur internationale Beobachter und Institutionen diagnostizierten mit zunehmender Nervosität die wachsende soziale Ungleichheit und politische Spannung im Land des Musterschülers als durch die Nazif-Regierung verantwortet (Vgl. Financial Times 2007, Nkrumah 2008). Nach Angaben der Weltbank erhöhte sich die Zahl der Armen mit einem pK-Einkommen von weniger als 2 \$ pro Tag bereits im Zeitraum 2000 – 2005 von 16,7 auf 19,6 % (Weltbank 2007); zu diesen mehr als 15 Mio. Menschen gesellen sich jene in zweistelliger Millionenhöhe, die knapp über dieser offiziellen Armutsgrenze leben und bereits durch die Rückführung der staatlichen Subventions- und Sozialpolitik seit Jahren in ihrer Existenz getroffen sind. Bedarf es schließlich keiner Zahlen, um den sich seit Jahren verschärfenden

Kontrast zwischen den wuchernden Slums von Kairo und den sich ausbreitenden exklusiven Einkaufsmeilen und Gated Communities wahrzunehmen, so war es offensichtlich die forcierte Privatisierungspolitik seit 2004, der nun auch klassische Symbole nationaler Industrie wie Ghazl al-Mahalla zum Opfer fielen, die Ängste vor einer Ausweitung der ohnehin gravierend hohen Arbeitslosigkeit von über 26% und weiteren sozialen Konsequenzen weckten, welche in Ägypten die größte Streikbewegung seit Anfang des vergangenen Jahrhunderts auslöste. Alleine im Zeitraum 2004 – 2008 mobilisierte eine unabhängig und außerhalb der offiziellen Gewerkschaft agierende Arbeiterbewegung über 1,7 Mio ArbeiterInnen in mehr als 1.900 Streiks und ähnlichen Protestformen (Solidarity Center 2010: 14ff; Beinlin 2008). Die Arbeiterbewegung hat zweifellos stabiler und nachhaltiger zur Etablierung einer Protestkultur in Ägypten beigetragen, als es die vielen in den letzten zehn Jahren entstandenen Bürgerrechtsbewegungen vermochten. Es war indessen der seit 2008 erfolgte historische Schulterschluss zwischen Arbeiter- und Demokratiebewegung über alle Klassen und Schichten hinweg, basierend auf der Zuspitzung der gesellschaftlichen Interessenwidersprüche, welche den Sturz des Mubarak-Regimes ermöglichte (El Masry 2011: 56). Die politische Positionierung dieser Protestbewegung bewegt sich zunächst in der simplen Forderung nach einem menschenwürdigen Leben in Freiheit und Gerechtigkeit. Wie diese sich in der künftigen ägyptischen Gesellschaft zu entfalten vermögen, bleibt im April 2011 abzuwarten.

Literatur

- Abdek Khalek, Gouda (1982) The Open Door Economic policy in Egypt. In: Kerr, Malcolm/ El Sayed, Yassin: Rich and Poor States in the Middle East. Boulder-Kairo
- Amin, Galal A. (1995) Egypt's Economic Predicament, Leiden u.a.
- Beinlin, Joel (2008) Arbeiterprotest, Neoliberalismus und Kampf für Demokratie. In: Inamo, Berlin, 14 (15), 9-15
- El-Din, G. (2006) Nazif Unbeat on Economy. In: Al-Ahram Weekly, 21.-27. 12. 2006
- El-Ghonemy, Riad M. (2010) Egypt in the Twenty-First Century. London
- El Masry, Ingrid (2011) Arbeiterbewegung und Gewerkschaften in der Revolution. In: Inamo, Berlin, 17 (1), 56-57
- Financial Times (2007) Special Report on Egypt, 10. 12. 2007
- Henry, Clement M./ Springborg, Robert (2005) Globalization and the Politics of Development in the Middle East. Cambridge
- Ikram, Khalid (2006) The Egyptian Economy, 1952 – 2000. London
- Imam, Samia (1986) Man Yamlik Misr? Kairo
- IMF (1977) IMF-Archives: EBS 77/90, ARE – Request for Stand-By-Arrangement. Washington
- Kenawy, Shadia (1984) Korruption als soziales Problem peripherer Gesellschaften. Diss. Bielefeld
- Mabrouk, M. / El-Bakry, R. (2004) Gold Rush, in: Egypt Today, September
- Momani, Bessma (2004) American Politicization of the International Monetary Fund. In: Review of International Political Economy, 11 (5), 880-904
- Momani, Bessma (2005) IMF-Egyptian Debt Negotiations. In: Cairo Papers in Social Science, Vol. 26 (3), Kairo
- Nkrumah, G. (2008) Challenges and Opportunities. In: Al-Ahram Weekly 15.-21. 5.
- Roll, Stephan (2008) Marionetten oder Marionettenspieler? In: Inamo, Berlin, 14 (15), 4-8
- Solidarity Center (2010) Justice for All. The Struggle for Worker Rights in Egypt. A Report. Washington
- Weiss, Dieter/ Wurzel, Ulrich G. (1998) The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: Egypt. Paris 1998
- Worldbank (2007) World Bank Country Brief: Egypt. Washington
- Zaalouk, Malak (1989) Power, Class and Foreign Capital in Egypt. The Rise of the New Bourgeoisie. London