

# Diskussionspapiere

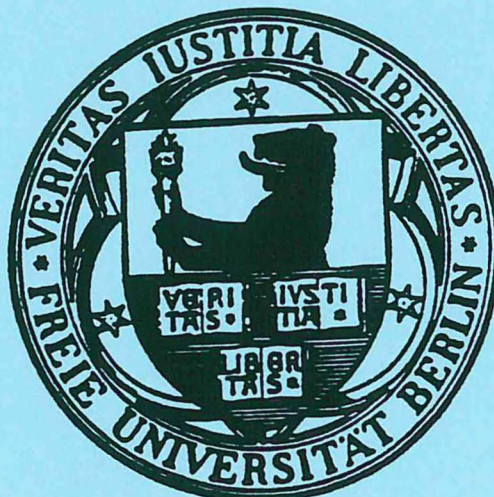
Herausgegeben von  
Marin Trenk und Dieter Weiss

Freie Universität Berlin  
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft  
Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients

Nr.13

Dieter Weiss

**Zur Transformation von Wirtschaftssystemen.  
Institutionelle Aspekte der Selbstblockierung von  
Reformpolitiken: Fallstudie Ägypten.**



Berlin 1991

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5800 S. UNIVERSITY AVENUE  
CHICAGO, ILLINOIS 60637

RECEIVED  
JAN 15 1964

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5800 S. UNIVERSITY AVENUE  
CHICAGO, ILLINOIS 60637



Dieter Weiss

**Zur Transformation von Wirtschaftssystemen**

**Institutionelle Aspekte der Selbstblockierung  
von Reformpolitiken: Fallstudie Ägypten**

Berlin 1991

## Inhalt

	Seite
1. Einführung	1
2. Vorschläge der Möller-Mission	5
3. Implementationsprobleme	7
4. Partielle Reformfortschritte	11
5. Anhaltende Stagnation, wachsender Reformbedarf und abnehmende Reformfähigkeit	13
6. Politischer Aktionismus auf zwei Ebenen der Realität	18
7. Einige Ergebnisse	19
8. Evolutorische Prozesse in schwer prognostizierbaren Umwelten	22
9. Ausblick	25



## 1. Einführung

Transformationsprobleme, wie sie derzeit in Ostmitteleuropa und der UdSSR diskutiert werden, traten mit einem Vorlauf von anderthalb Jahrzehnten bei der Umstrukturierung sozialistisch orientierter Volkswirtschaften in einigen Entwicklungsländern auf. Beispielhaft dafür ist die Liberalisierungs- und Westöffnungspolitik, die 1974 von Präsident Sadat in Ägypten initiiert wurde. Der folgende Beitrag zur Tagung der Studiengruppe "Transformation von Wirtschaftssystemen" des Vereins für Socialpolitik vom 17.-19.12.1990 unter Leitung von Prof. H.-J. Wagener, Rijksuniversiteit Groningen, in der Werner Reimers-Stiftung/Bad Homburg soll - ohne unnötiges Detail - die wichtigsten Komponenten dieses Reformversuches vorstellen, um daraus einige konzeptionelle Überlegungen abzuleiten, die von generellem Interesse für die neue Welle von Transformationsprozessen in den ehemals sozialistischen Staaten in Ostmitteleuropa, der Sowjetunion und - davon mit aktiviert - in einer Reihe von Drittweltländern sind.

Ägypten hatte seit der Nasserschen Revolution von 1952 nach anfänglichen wirtschaftspolitischen Orientierungsversuchen den damals gängigen Weg einer Mixed Economy mit ausgeprägten staatssozialistischen Komponenten eingeschlagen, der, wie üblich und durchaus vorhersehbar<sup>1</sup>, in die bekannte Sackgasse geführt hatte. Man hatte die Schwachstellen beider Systeme kombiniert und östliche und westliche Wirtschaftsordnungen ohne ihre jeweiligen Management-Systeme zu übernehmen versucht: "Kapitalismus ohne Marktmechanismus, aber mit unkontrolliertem Luxuskonsum, Sozialismus ohne straffe staatliche Effizienzkontrolle"<sup>2</sup> ... "The end result is a society lacking discipline or

<sup>1</sup> Vgl. Weiss (1962), S. 45 f. Weiss (1964), S. 216 f.

<sup>2</sup> Arab Republic of Egypt (1977), S. 19.

supervision: distribution without production, promises without obligations, freedom without responsibility".<sup>3</sup> Die ägyptische Volkswirtschaft war schon Ende der 60er Jahre kollabiert. Zentrale Schwachstellen waren:

- Überwiegend binnenorientierte, importsubstituierende und kapitalintensiv angelegte Industrialisierung ohne befriedigende Wertschöpfung im Rahmen falsch gesetzter Preissignale auf den Güter- und Faktormärkten,
- Anhaltende Bevölkerungsexplosion,
- Extreme Knappheit des landwirtschaftlich nutzbaren Landes,
- Urbane Ballungsprobleme,
- Ökologische Überlastung an allen Fronten.

Verfehlte Wirtschaftspolitiken blockierten den Anschluß an die weltwirtschaftliche Dynamik seit den 60er Jahren, die außenorientierte Ländern insbesondere Ost- und Südostasiens beispielhaft nutzten und darüber zu Schwellenländern aufstiegen. Für Ägypten brachte der verlorene 1967er Krieg gegen Israel den moralischen Kollaps auf der ganzen Linie. Staatspräsident Nasser starb 1970.

Sein Nachfolger Sadat riskierte 1973 den Angriff auf die israelischen Stellungen am Ostufer des Suezkanals. Die politische Stabilisierung durch Kissingers Nahost-Diplomatie und die neue Aufbruchstimmung in der ägyptischen Innenpolitik ermöglichten es Sadat, 1974 ungeachtet des Widerstandes des riesigen Staatssektors eine Liberalisierungs- und Westöffnungspolitik zu verkünden, die in den Grundzügen das gesamte spätere ostmittel-europäische Reformrepertoire vorwegnahm:

- Öffnung gegenüber internationalem Wettbewerb und technologischer Dynamik anstelle der Barterverträge vom Typus "Baumwolle gegen veraltete Osttechnologie",
- Abbau diverser wirtschaftspolitischer Regulierungen,

---

<sup>3</sup> Ebd.

- Erweiterung der Spielräume für den privaten Sektor,
- Freigabe der Preisbildung entsprechend internationalen Opportunitätskosten insbesondere auch im Hinblick auf Zinsen, Löhne und Wechselkurse,
- Abbau der nicht mehr finanzierbaren Subventionen für Güter des Grundbedarfs.

Der Aufbruch blieb schon im ersten Jahr stecken. Der fortbestehende alte Staatsapparat verteidigte seine vested interests. Dem Präsidenten gelang kein wirkungsvoller Durchgriff; letztlich fehlte der politische Wille zu unpopulären Entscheidungen im Inland angesichts euphorischer Akklamationen im Ausland in Verknüpfung mit den Camp David-Verhandlungen und der Verleihung des Friedensnobelpreises an Sadat.

Dazu kam wirtschaftspolitische Unerfahrenheit im Umgang mit Steuerungsinstrumenten auf der Makroebene. Hochrangige Beamte mit breiter Auslandserfahrung (etwa auf der Linie: Studium in der UdSSR, Regierungsberatung in Syrien, Hochschullehrertätigkeit in Algerien und Südjemen, Reisen durch Osteuropa) hatten noch nie eine funktionsfähige Ökonomie gesehen. Man war gewöhnt an mikroökonomische Interventionen auf der Projektebene sowohl bei Neuinvestitionen als auch im Tagesgeschäft der Staatsunternehmen. Die riesige Bürokratie von osmanischem Zuschnitt und sprichwörtlicher Lethargie und der staatliche Sektor mit seinen Pfründen für Ex-Offiziere, eingebunden in Klientele- und Patronagestrukturen auf der Grundlage des Reziprozitätsprinzips, leistete zähen und wirksamen Widerstand. Präsident Sadat wiederholte glaubhaft sein wirtschaftspolitisches Reformprogramm, ohne daß sich im materiellen Bereich nennenswert etwas bewegte. Potentielle internationale Investoren reisten unverrichteter Dinge wieder ab: so dauerte die Installation von Telexanschlüssen ein Jahr, zum Telefonieren mit den eigenen Unternehmensleitungen in Frankfurt, New York oder Tokio flog man nach Athen.

Den internationalen Hilfe-Gebern blieb nicht verborgen, daß die Öffnungspolitik nicht vorankam. Insbesondere waren die arabischen Golfländer Ende 1976 nicht mehr bereit, jährliche Dauer-Subventionen in Milliardenhöhe bereitzustellen, und hinter die-

sem politischen Schirm stellten auch die westlichen Geber die routinemäßigen Neuzusagen zurück.

In dieser Situation wandte sich Präsident Sadat 1976 an Bundeskanzler Helmut Schmidt. Im Versuch, einen Kanal zu den westlichen Gebern wiederzueröffnen, bat er um eine politisch hochrangige wirtschafts- und finanzpolitische Beratung. Der Kanzler gewann Ex-Finanzminister Alex Möller, eine Elder Statesman-Figur mit dem Prestige, die finanzpolitischen Fehlentwicklungen der 70er Jahre früh erkannt und mit einem Rücktritt quittiert zu haben. Möller stützte sich auf ein Team von fünf Mitarbeitern aus dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, dem der Verf. damals angehörte.

Ein erstes Gespräch mit dem Finanzminister verlief bizarr: Er sei nur für die Einnahmenseite der Finanzpolitik zuständig. - Und wer entscheide über die Staatsausgaben? - Die Presidency, also der Präsident selbst, Gehilfen oder Verwandte im Hintergrund, in jedem Falle ad hoc ohne Abstimmung im Kabinett, ohne erkennbare finanzpolitische Linie, und mit bislang in Ägypten nicht gekannten, später gerichtlich dokumentierten Korruptionsphänomenen, beginnend bei einem Halbbruder des Präsidenten selbst.<sup>4</sup>

Der sonstige Zuschnitt des Kabinetts entsprach diesem Grundmuster. Mehrere Minister erwähnten im persönlichen Gespräch nicht ohne Stolz ihre reüssierenden Importfirmen, nicht zuletzt dank der Nachfragestimulierung durch überhöhte Wechselkurse, zumal das arabische und westliche Ausland nach der "Brotrevolte" in den Armenvierteln Kairo gegen den vom IMF empfohlenen Abbau der Nahrungsmittelsubventionen im Januar 1977, unmittelbar nach Beginn der Beratungsmission, wieder bereit war, die ägyptischen Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. Fatalerweise blieb dies nicht ohne Folgen für die Motivation zur Annahme, geschweige denn zur Umsetzung wirtschaftspolitischer Empfehlungen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Heikal (1984), S. 202 f.



## 2. Reformvorschläge der Möller-Mission

Im folgenden sollen vor allem die institutionellen Komponenten der Selbstblockierung von Reformpolitiken verdeutlicht werden. Die inhaltlichen Reformvorschläge der Beratungsmission werden deshalb nur in ihren Grundzügen skizziert. Die Problematik von wirtschaftspolitischen Empfehlungen bestand vor allem darin, von Fall zu Fall zu versuchen, die engen Handlungsspielräume innerhalb der politisch-administrativen Beschränkungen in Rechnung zu stellen, welche ungeachtet präsidialer Reformrhetorik innerhalb übersehbarer Zeithorizonte nicht aufhebbar sein würden. Die wichtigsten Vorschläge waren:

1. Weiterführung der bisherigen Ansätze zu einer Stärkung der weltwirtschaftlichen Integration in Verbindung mit einer Differenzierung der Produktpalette angesichts der Abhängigkeit der Deviseneinnahmen von Baumwolle, Erdöl, Tourismus, Suez-Kanal-Gebühren und Gastarbeiterüberweisungen.
2. Stärkung der institutionellen Kapazitäten zur Formulierung und Umsetzung von Politiken, Projekten und Programmen.
3. Abwertung des ägyptischen Pfundes und Vereinheitlichung der drei parallelen Wechselkurse.
4. Reduzierung von Staatsinterventionen, nach Lage der Dinge und realistischerweise zunächst nicht unter völliger Aufgabe der Mixed Economy, jedoch mit der Stärkung von Marktmechanismen und der Freigabe von Spielräumen für die Privatwirtschaft.
5. Familienplanung.
6. Aktive Regionalpolitik in bewußter Abkehr von der traditionellen Zentralisierung einer "hydraulischen Gesellschaft", u.a. über Schaffung regionaler Gebietskörperschaften, regionaler Parlamente und regionaler Finanzhoheit.

7. Eine umfassende Finanzreform, insb. Vereinheitlichung der zahllosen Sonderbudgets, Vereinfachung der Steuerverwaltung, Steuerreformen, straffe Verknüpfung der Ausgabenpolitik mit wirtschaftspolitischen Zielen, Abbau der Subventionen und der Defizitfinanzierung, Neugestaltung der internen Anleihe-Politik und Umschichtung der Staatsausgaben von konsumptiven zu investiven Zwecken.
8. Sanierung der Staatsunternehmen (mit damals 75 % des Industrieoutputs und 90 % aller Industrie-Investitionen) u.a. über die Einführung von Marktpreisen, leistungsgerechten Löhnen und Gewinnanreizen.
9. Institutionelle Strukturen und Anreize für die Sparkapitalbildung.
10. Verbesserung des Investitionsklimas für in- und ausländische Investoren.
11. Reform der Agrarpolitik, u.a. hinsichtlich der Infrastruktur, der Preispolitik, der Stärkung ländlicher Institutionen, der Allokation des knappen Wassers mit einer Prioritätsverlagerung von der Urbarmachung neuen Wüstenlandes zur Pflege des alten Ackerlandes.
12. Modernisierung des Transport- und Kommunikationswesens.
13. Reform der Wohnungsbaupolitik.
14. Produktivitätsorientierte Reformen des Bildungswesens.
15. Flankierende Beschäftigungs- und Sozialpolitiken bei gleichzeitigem Abbau der staatlichen Beschäftigungsgarantie für die Absolventen des Bildungssystems.

Die Liste war schon damals - ein Jahrzehnt vor Erscheinen der Perestrojka - nicht sehr originell. Sie hat indessen nichts von ihrer Relevanz verloren und ist aktueller denn je.

### 3. Implementationsprobleme

Wie erwähnt, bestand das Dilemma in der Abwägung von sachlichen Reformnotwendigkeiten in Verknüpfung mit einem zügigen Zeitplan einerseits mit den Chancen einer politisch-administrativen Durchsetzbarkeit andererseits. Rückblickend waren die Empfehlungen inhaltlich nicht radikal genug. Andererseits erwiesen sie sich trotz der sorgfältig abgewogenen Form als nicht implementierbar. Immerhin fehlte es im Gutachten nicht an deutlichen Worten:

"A stronger development commitment on the part of Egypt, improved planning and organizational efficiency of the administration, and the formulation of medium-term guidelines for development, would be viewed by the donor countries as a sign that the Egyptian Government is raising its own contribution. This is all the more important because in political public opinion in many OECD countries and OPEC states the willingness to provide development assistance is becoming more and more dependent on the contribution of the recipient countries themselves."<sup>5</sup>

Damit war in kaum verhüllter Form der unbestreitbare Korrumpierungseffekt ausländischer Dauersubventionen angesprochen. Sie erlauben es, innenpolitisch unpopuläre Austeritätsprogramme und einschneidende Strukturreformen aufzuschieben, der Machterhaltungsmaxime Vorrang vor der Gestaltungsmaxime einzuräumen und das konzeptionelle Ringen um die immer auswegloser erscheinenden Entwicklungsprobleme den Geber-Institutionen im Vertrauen auf deren geostrategische Kalküle zu überlassen, nicht zuletzt deshalb, weil diese kurzfristige Rechnung noch immer aufgegangen ist, zuletzt über umfassenden Schuldenerlaß und "fresh money" im November 1990 zur Honorierung der ägyptischen Position in der Golf-Krise. Daß andererseits solche internationalen Dauersubventionspolitiken in absehbarer Zeit an Grenzen stoßen müssen, wenn sich die Bevölkerung von derzeit 56 Mio während der nächsten 30 Jahre wiederum auf rd. 120 Mio verdoppelt, wird im kurzfristigen politischen Kalkül verdrängt.

Kernproblem der Beratermission war mithin die Frage der institutionellen Realisierbarkeit von Reformvorschlägen angesichts

---

<sup>5</sup> Möller, Billerbeck, Heimpel, Hillebrand, Taake, Weiss (1980a), S. 2.

der notorischen Unfähigkeit der bestehenden administrativen Strukturen, adäquate Sektor- und Makropolitiken zu erarbeiten und zu implementieren:

"Valuable experience...could be of use to Egypt. Development requires, firstly, a well-functioning, performance-oriented development administration which is able to translate political goals into well-formulated policies, sectoral programmes and projects. Development requires, secondly, consistency of planning and financing, i.e. the incorporation of plan targets in the budget structure.

The capacity of the Egyptian Government to formulate policies, sectoral programmes and projects should be fully utilized in the future. A crucial task is the improvement of the decision-making structure."<sup>6</sup>

Nach Lage der Dinge bot sich ein Rückgriff auf das unter US-Präsident Johnson etablierte Planning Programming Budgeting System an, in Verknüpfung mit einer dem deutschen Bundeskanzleramt nachgebildeten Entscheidungs- und Kontrollstruktur, wie sie insbesondere unter den Kanzlern Adenauer und Schmidt entwickelt worden war.

Es galt, die Macht der politischen Spitze Ägyptens für grundlegende strategische Entscheidungen zu mobilisieren, solche Grundsätze in Fachpolitiken zu überführen, eine straffe administrative Verknüpfung eines solchen Präsidialamts mit bewußt kleingehaltenen Programmformulierungs- und Evaluierungseinheiten in den jeweiligen Fachministerien zu etablieren und über solche "kurzen" Weisungs- und Kontrollstränge für die praktische Umsetzung der Fachpolitiken zu sorgen. Kerngedanke war also die Schaffung eines "direkten Drahts" zwischen Präsidialamt einerseits und den Programmformulierungs- und Evaluierungseinheiten der Ministerien andererseits mit dem Ziel der Identifizierung, Ausformulierung und Realisierung elementarer wirtschaftspolitischer Optionen.

Die so konstruierte administrative Entscheidungs- und Kontrollstruktur als Netz über der sonstigen wuchernden Bürokratie sollte nach den Vorstellungen der Beratungsmission eng verknüpft werden mit einer gestrafften Budgetstruktur (in Ablösung

---

<sup>6</sup> Ebd., S. 111.



der Vielzahl von Sonderbudgets ohne Steuerung durch eine zentrale wirtschaftspolitische Instanz):

"A surprising fact by international standards is the little use made of the budget for the formulation and implementation of policies. As budget policy forms the nucleus of an effective development policy, the Ministry of Finance has a strong position in the Cabinet in almost all countries. Occasionally, its functions are assumed by the Prime Minister's Office; but the resource allocating authority always has the last word - of necessity - in the planning and decision-making process. The budget structure enforces the concretization and articulation of the political process, necessitates the clarification of intended policies through budget item specification, provides the funds for their implementation. An efficient development-oriented budget requires a link between the Annual Budget and the Annual Plan. This link is not primarily of a statistical and formal nature; it implies the identity of the power structure with respect to resource allocation and resource procurement. This process only occurs partially in the Egyptian administration."<sup>7</sup>

Nach Lage der Dinge wurde also das Budget als Katalysator der politisch-administrativen Prioritätenabklärung und Konfliktaustragung zwischen vielfältigen, insbesondere subventiven Ansprüchen gesehen, und somit als Nukleus der bislang kaum existenten Politikenformulierung - auch dies ein Vorschlag ohne Anspruch auf Originalität, aber von höchster Policy-Relevanz. In Regierungssystemen und insbesondere in solchen von Entwicklungsländern sind Entscheidungen vielfach das "knappste Gut" überhaupt. An diesem Faden hing auch in Ägypten das Reformprogramm.

Die nächste und schwierigste Frage war: Wo sollte diese Entscheidungsstruktur organisatorisch angesiedelt werden? Eine naive Antwort lautet: ganz oben. Jeder Kenner politisch-administrativer Strukturen aber weiß: dort wird vielfach nichts entschieden. Denn

- die politische Spitze ist in aller Regel überlastet,
- die Informationskanäle sind chronisch verstopft,
- der Vorrang der Tagespolitik begünstigt einen öffentlichkeitswirksamen ad-hoc-Interventionismus, verstärkt durch den Einfluß der modernen Medien mit ihrem korrumpierenden Effekt auf plebiszitäre Präsidialregime, spektakuläre Un-

---

<sup>7</sup> Ebd., S. 113.

terhaltung anstelle sachgerechter unauffälliger Implementationsorientierung zu prämiieren.

Dies konnte man schon in den frühen Jahren internationaler Entwicklungsbemühungen etwa am Beispiel der Indischen Planning Commission unter Nehru beobachten, und strukturell ähnliche Erscheinungen wiederholen sich mit ganz wenigen Ausnahmen weltweit. Die Ausnahmen bezeichnen denn auch die wenigen entwicklungspolitischen Erfolgsbeispiele von vier Jahrzehnten internationaler Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe in den zwischenzeitlichen Schwellenländern insbesondere des ost- und südostasiatischen Typs.

Im ägyptischen Regierungssystem steht der Präsident von der Intention und der institutionellen Konstruktion her nahezu unangreifbar über den Niederungen des politischen Tagesgeschäfts. Sobald Probleme auftauchen, haben alle Präsidenten regelmäßig Premierminister und Kabinett als rasch gefundene Sündenböcke ausgewechselt. Erfolge sind Erfolge des Präsidenten. Fehler sind Fehler des Premierministers. Zur Zeit der Beratungsmission wechselten eine Reihe von Ministern im Durchschnitt alle sechs Monate, die Premiers fast jährlich, und letztere gerade auch dann, wenn sie erste partielle Erfolge erzielt hatten und damit zu potentiellen Konkurrenten hätten werden können.

Das Dilemma war also: Einerseits würde der Präsident - und dies wurde in langen explorierenden Gesprächen mit allen Kennern der Situation deutlich - schwerlich zusehen, wie sich im Büro des Premierministers eine schlagkräftige Reformstruktur etablieren würde. Andererseits würde aber der Präsident selbst dieses Aufgabenfeld nicht selbst wahrnehmen. In bedrängender Weise wurde deutlich, daß er zunehmend den Kontakt zur Realität des eigenen Landes verlor. So entstanden luxuriöse neue Präsidentenpaläste. Die Präsidentengarde bestand aus einer gesamten gepanzerten Brigade. Ein Bataillon hatte ihm überallhin im Lande zu folgen.<sup>8</sup> Große internationale Auftritte anlässlich der Camp David-Verhandlungen, der Rede vor der Knesseth und der Verleihung des Friedensnobelpreises mögen dazu beigetragen haben, die sozio-

---

<sup>8</sup> Heikal (1984), S. 191.

ökonomischen Fakten Ägyptens zu verdrängen. Am 6.10.1981 kam es anlässlich einer Militärparade zum tödlichen Attentat junger fundamentalistischer Offiziere.<sup>9</sup>

Mitte 1977 erschien die Presidency der Beratungsmission nicht als geeigneter Ort für die organisatorische Anbindung der ins Auge gefaßten Reformstruktur. Die schließlich gewählte Empfehlung lautete deshalb:

"The establishment of a small, highly-qualified unit within each ministry (called Programme Formulation and Evaluation Unit - PFEU in the following) and the creation of a corresponding Performance Control Unit in the Prime Minister's Office which will be responsible for the steering and control of each ministry and for its policies, programmes and projects."<sup>10</sup>

#### 4. Partielle Reformschritte

Die Empfehlung wurde nicht implementiert. Es wurde überhaupt wenig implementiert. Denn der Korrumpierungseffekt der Aus-

<sup>9</sup> Vgl. Képel (1984), S. 183 f.

<sup>10</sup> Möller et al. (1980), S. 111. Hervorhebung durch Verf. Dazu auch S. 112: "A meaningful setting of goals is not possible from "above" without knowledge of the effective goal achievement possibilities, their costs, results and side-effects "below"; in the same way, newly emerging project approaches from "below" could become new goals "above" at the level of the Prime Minister's Office. This also applies to the implementation process where new insights during the learning process of project implementation (built-in evaluation) could and should, if it appears meaningful, lead to a reformulation of goals and policies. Instead of vague guidelines from above and an "order-receiving" machinery below, which, however, cannot move into action because of the lack of well-formulated policies, programmes and projects, a dialogic, iterative planning and implementation process between the PFEUs and the Prime Minister's Office should be established.

In addition to this vertical decision-making structure, a horizontal one appears: the coordination between policies, programmes and projects of the different technical ministries. This coordination is mainly conducted between the Performance Control Units in the Prime Minister's Office with instructions from the Performance Control Units to the ministries when the bargaining process has been completed. Its most important steering instrument is the allocation of funds to the ministries through the budget."

landshilfe hatte schon wieder begonnen, nachdem eine vom IWF geforderte Anhebung der Brotpreise - das Brot war so billig, daß es als Viehfutter benutzt wurde - prompt zu Revolten in der Hauptstadt geführt hatte. Die internationalen Geber beeilten sich, neue Mittel zuzusagen, was zu einer sog. "Pipeline" nicht abfließender Hilfezusagen von zeitweilig bis zu 7 Mrd \$ führte - Folge der bekannten Projektlücke, also des Fehlens finanzierungsreifer Projekte und Programme als Resultat eben jener konzeptionellen und technischen Defizite der Politikenformulierung, die zentraler Ansatz der Reformvorschläge waren.

Schon im Laufe der Beratungsmission sank das ägyptische Interesse an irgendwelchen Empfehlungen - war es ja von Anfang an nicht um einschneidende Strukturreformen mit ihren erheblichen innenpolitischen Kosten gegangen, sondern um die Wiedereröffnung des Mittelzuflusses.

Das Gutachten wurde Sadat im September 1977 übergeben. Eine wirtschaftspolitische Debatte in Ägypten zu den Vorschlägen kam nicht zustande. Dessenungeachtet benutzten diverse größere bilaterale und multilaterale Geber die Empfehlungen als politische Argumentationshilfe zur Weiterverfolgung diverser eigener Programme.

Das gelang partiell dort, wo dringendste, aber nicht unmittelbar öffentlichkeitswirksame und die prekäre Machtbalance<sup>11</sup> tangierende Maßnahmen anstanden. In einer Rückschau der Berater aus dem Jahr 1980, drei Jahre nach Übergabe des Gutachtens, heißt es: "Insgesamt sollte man sich auf längere Zeiträume einstellen; die Überführung einer geplanten in eine weitgehend marktwirtschaftliche Volkswirtschaft braucht Zeit."<sup>12</sup>

Die ägyptische Regierung lockerte teilweise die Restriktionen für den privaten Sektor sowohl bezüglich der Inlandsaktivitäten (Investitionen, Produktion, Absatz, Preispolitik) als auch für Transaktionen mit dem Ausland. Schritte in Richtung auf rentabilitätsorientierte Management-Grundsätze in den Staatsbetrie-

<sup>11</sup> Képel (1984), S. 158 f.

<sup>12</sup> Möller, Billerbeck, Heimpel, Hillebrand, Taake, Weiss (1980b), S. 95.



ben erfolgten nur zögernd und gingen nicht weit genug. Die Performance des staatlichen Unternehmenssektors blieb entsprechend unbefriedigend. Insgesamt wurde der staatlich dominierte Industriesektor seiner oft beschworenen Rolle als "führender Sektor" nicht gerecht. Die deutlichsten Modernisierungsprozesse waren im modernen kommerziellen Dienstleistungssektor zu beobachten. Ungeachtet der Stabilisierungsbemühungen im Bereich der öffentlichen Finanzpolitik stieg das Haushaltsdefizit, das Mitte der 70er Jahre bei rd. 1 Mrd LE gelegen hatte, auf rd. 2,5 Mrd LE im Jahre 1979<sup>13</sup> - im wesentlichen Folge weiter wachsender Subventionen und der Defizite der Staatsunternehmen. Vermißt wird "ein wachsendes Bewußtsein für die Dringlichkeit einer Familienplanung, die über Jahrzehnte vernachlässigt worden ist, mit den heute sichtbaren und künftig zu erwartenden Folgen."<sup>14</sup> Das abschließende Fazit bleibt skeptisch:

"Nach Abschluß der Camp David-Vereinbarungen ist eine Konzentration der politischen Kräfte auf die innere Konsolidierung unaufschiebar geworden, wenn der sozialpolitische Druck als Folge von anderthalb Jahrzehnten ungenügenden wirtschaftlichen Wachstums, anhaltendem Bevölkerungszuwachs und rasch zunehmender Urbanisierung über wachsende Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen aufgefangen werden soll. Die Erwartungen der Massen im Hinblick auf immer umfangreichere Sozialleistungen des Staates haben zugenommen. Die finanziellen Möglichkeiten der westlichen Geberländer im Rahmen ihrer Auslandshilfe sind beschränkt. Die weitere Entwicklung wird also primär auf ägyptischen Eigenanstrengungen beruhen müssen."<sup>15</sup>

##### 5. Anhaltende Stagnation, wachsender Reformbedarf und abnehmende Reformfähigkeit

Seit dem Rückblick von 1980 sind zehn weitere Jahre ins Land gegangen. Die Probleme sind geblieben. Die Bevölkerung wuchs auf ca. 56 Mio. Die Wachstumsrate des BSP sank von 7,5 % im Durchschnitt der Jahre 1975-1982 auf rd. 5 % in den Jahren

<sup>13</sup> Durchschnittliche Wechselkurse:

1975: 1 LE = 2,56 US\$,

1979: 1 LE = 1,43 US\$,

1988: 1 LE = 0,64 US\$.

<sup>14</sup> Möller, Billerbeck, Heimpel, Hillebrand, Taake, Weiss (1980b), S. 99.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 100.

1982-1990<sup>16</sup>, diejenige des Beitrags des Industriesektors zum BSP von 12 auf 5,8 %. Das Leistungsbilanzdefizit betrug in den Jahren 1983/84 bis 1986/87 je rd. 5 Mrd US\$, 1987/88 6,7 Mrd US\$ und 1988/89 7,5 Mrd US\$. Die Verschuldung erreichte 1988/89 46 Mrd US\$, der Schuldendienst absorbierte 6,6 Mrd US\$ bei einer Schuldendienstquote von 56 %.<sup>17</sup>

Angesichts fortbestehender Probleme stellen sich für die 90er Jahre die alten strukturpolitischen Aufgaben:

Anpassung und Stabilisierung,  
 eine rationalere Wechselkurspolitik,  
 Anreize für Privatinvestitionen,  
 Liberalisierung des Außenhandels,  
 Deregulierung des Preissystems mit einer Heranführung an Weltmarktpreise,  
 Reform der öffentlichen Unternehmen,  
 Beschränkungen der öffentlichen Ausgaben und der Geldmengenausweitung.

Im internationalen Beziehungsfeld hat sich für Fälle vom ägyptischen Typus angesichts eines nicht mobilisierbaren Reformwillens<sup>18</sup> ein "Quasi-Professionalismus" herausgebildet: die professionellen Verhandlungsführer auf Geber- und Nehmerseite kennen die Probleme wie auch deren Unlösbarkeit im gegebenen innenpolitischen Kontext und ziehen sich auf die Aufrechterhaltung der Konferenzroutinen unter Vermeidung von Gesichtsverlusten zurück. Ein wesentliches Ziel wird dann die Abarbeitung von Tagesordnungen unter Vermeidung von Konflikten bei sorgfältiger Wahrung der diplomatischen Formen.

---

<sup>16</sup> Semich (1989), S. 6. Für die beiden letzten Jahre schätzen internationale Finanzorganisationen ein Wachstum des BSP von ca. 1 %; vgl. Semich (1990), S. 2.

<sup>17</sup> Ebd., S. 4-5.

<sup>18</sup> Vgl. Waller (1989), Weiss (1990). Wissenschaftlicher Beirat (1990).

Dahinter wird ein essentielles Problem deutlich: Es geht nicht um Erkenntnis der Unabweisbarkeit von Reformen und nur zum geringeren Teil um wirtschaftspolitisches Know-how zu deren Ausgestaltung.<sup>19</sup> Vielmehr besteht die Schwierigkeit darin, daß der wachsende Problemdruck - zentral bedingt durch weiter wachsende Bevölkerungen - mit abnehmender institutioneller Problemlösungskapazität einhergeht. Dies soll im folgenden verdeutlicht werden.

In der ersten Hälfte der 80er Jahre entstanden in Ägypten wieder wachsende finanzielle Ungleichgewichte. Das Budgetdefizit stieg auf 23 % des BSP. Das wirtschaftliche Wachstum erfolgte in einer zu großen Abhängigkeit von den Erdölfunden, während die Nicht-Erdöl-Exporte stagnierten oder sogar sanken. Rigide inländische Preiskontrollen, zu niedrig gesetzte inländische Energiepreise, durchgreifende Importkontrollen und inflexible, überbewertete Wechselkurse führten zu Verzerrungen und zu einer ineffizienten Allokation. Die Investitionen in den Produktionsapparat nutzten immer weniger die komparativen Vorteile der ägyptischen Wirtschaft und trugen immer weniger zum wirtschaftlichen Wachstum bei. Andererseits erlaubten Devisenzuflüsse aus Erdölexporten, Gastarbeiterüberweisungen und ausländischen Direktinvestitionen, die strukturellen Probleme zu verdrängen und die erforderlichen Strukturanpassungen zu vertagen.

Als 1982 die Erdöleinnahmen fielen, war die ägyptische Volkswirtschaft darauf nicht vorbereitet. Während der nächsten drei Jahre erhielt die Regierung eine Wachstumsrate von 6 - 7 % pro Jahr aufgrund expansiver Politiken aufrecht. Die Importkapazität verringerte sich spürbar, und die wachsenden Leistungsbilanzdefizite wurden durch Auslandsverschuldung finanziert. Letztere verdoppelte sich zwischen 1982 und 1986 bei gleichzeitiger Verringerung der Schuldendienstkapazität. 1987 war die Regierung nicht mehr in der Lage, den expansiven Kurs fortzuführen, das Leistungsbilanzdefizit stieg auf 5,3 Mrd US\$ und die Importe wurden mittels scharfer quantitativer Kontrollen innerhalb von zwei Jahren um über ein Drittel reduziert. Fataerweise wurden auch die Investitionen zusammengestrichen und

---

<sup>19</sup> Weiss (1989), S. 62 f.

damit das künftige Wachstumspotential beeinträchtigt. Wachsende Budgetdefizite begrenzten die Kreditspielräume für den privaten Sektor und beschleunigten die Inflation. 1987 stieg der Konsumentenpreisindex um 25 %, bis 1988/90 stieg er auf rd. 30 %.<sup>20</sup>

Falsche Politiken setzten falsche Signale. Die Regierung verfolgte eine rigide Wechselkurspolitik, die zu einer Aufwertung des ägyptischen Pfundes zwischen 1982 und 1985 um 38 % führte (zwischen 1970 und 1987 um 70 %). Ferner führte der hohe Protektionsgrad für die einheimische Industrie über quantitative Importrestriktionen und hohe Importzölle zu einem Fall der Exporte von Nicht-Erdöl-Produkten.

Die Verzerrungen wurden verstärkt durch rigide inländische Preiskontrollen, die falsche Preissignale setzten. Die Incentive-Struktur prämierte u.a. über niedrige, real negative Zinssätze und niedrige inländische Energiepreise die kapital- und energieintensiven Sektoren (Metalle, Grundstoffchemie, Transportausrüstungen), anstatt Investitionen in Sektoren wie Nahrungsmittelverarbeitung oder Textilien anzuregen. Komparative Vorteile wie das Agrarpotential und die relativ gut ausgebildeten Arbeitskräfte wurden nicht aktiviert. Die landwirtschaftliche Produktion wurde durch niedrige staatliche Produzentenpreise gebremst. Die Industrieproduktion war in hohem Maße von importierten Rohstoffen abhängig und fast ausschließlich auf den Inlandsmarkt orientiert. Effizienzkriterien wurden vernachlässigt, Exportchancen nicht wahrgenommen. Ein 1986 beschlossenes Anpassungsprogramm wurde nicht intensiv genug implementiert; das Standby-Abkommen mit dem IMF scheiterte 1988.

Wachsender Problemdruck führt zu abnehmender Problemlösungsfähigkeit. Aufgestaute Verzerrungen und Ungleichgewichte, die sich über drei Dekaden akkumuliert haben, machen Politikreformen unabdingbar. Zugleich aber stellt sich das Dilemma zwischen dringendem Anpassungsbedarf einerseits und politischer Stabilität andererseits. Letztere wird auf kurze Sicht mühsam genug durch die vom Ausland alimentierten Dauersubventionspoliti-

---

<sup>20</sup> Semich (1990), S. 4.

ken aufrechterhalten. Auf mittlere und lange Sicht sind bei weiter steigender Bevölkerung und wachsendem sozialen Druck solche ausländischen Stützungspolitiken nicht mehr finanzierbar. Früher oder später wird die Aktivierung inländischer Selbsthilfepotentiale unabdingbar. Zugleich aber ist es in der relativ demokratischen politischen Struktur Ägyptens schwierig, Austeritätsmaßnahmen durchzusetzen angesichts einer Mehrheit der Wahlberechtigten in direkter oder indirekter Abhängigkeit vom Staatssektor.

Mithin ergäbe sich die Notwendigkeit eines hocheffizienten politischen Managements. Eben dieses aber ist in einer kurzfristig orientierten Tagespolitik nicht mehr realisierbar. Forderungen insbesondere auch der großen multilateralen Geber nach entschlosseneren Austeritätspolitiken sind nicht durchsetzbar, da der Umfang des akkumulierten Reformbedarfs schon die ersten Reformschritte lähmt. Die Abwärtsspirale ist somit mehrheitsfähig und selbstverstärkend: verzerrte Incentive-Strukturen und geringe Ressourcenspielräume führen zu niedrigeren und ineffizienten Investitionen, die ihrerseits niedriges Wachstum und eine entsprechend geringe Ressourcenverfügbarkeit perpetuieren und damit die Potentiale für zukünftige Erfolgsbedingungen weiter senken.

So nimmt es nicht wunder, daß das neue Stabilitäts- und Reformprogramm<sup>21</sup> ab 1990 (vgl. Anhang) fast deckungsgleich ist mit den Empfehlungen, die schon im Möller-Gutachten angesprochen worden waren:

- Wechselkurspolitiken (Vereinheitlichung der verschiedenen Wechselkurse und Abwertung),
- Anreize für Privatinvestitionen und Exporte,
- Preispolitiken, die sich an Opportunitätskosten orientieren,
- Budgetpolitiken,
- Außenwirtschaftspolitiken mit einer Verstärkung der Exportorientierung,
- Reform der öffentlichen Unternehmen,

---

<sup>21</sup> Ebd., S. 1-2.



- Lohn- und Gehaltspolitiken, die Effizienzgesichtspunkte mit Stabilitätsaspekten verknüpfen,
- Zinspolitiken, die zu positiven Realzinsen zurückführen.

Das Deprimierende an der Gesamtsituation - und Ägypten steht für eine ganze Reihe ähnlicher Fälle sowohl in Entwicklungs- wie in ehemaligen Ostblockländern - ist die stereotype Wiederholung elementarer wirtschaftspolitischer Fehler, und zugleich die mangelnde Fähigkeit, durchgreifende Sanierungspolitiken zu konzipieren und konkret umzusetzen. Die Defizite beginnen bei der Fähigkeit zur Politikenformulierung und enden bei den bekannten Schwierigkeiten der Implementation angesichts der akkumulierten sozialen Probleme bei anhaltendem massivem Widerstand administrativer Kaderstrukturen in den bürokratischen Apparaten, die den inzwischen etablierten privaten Sektor behindern.

#### 6. Politischer Aktionismus auf zwei Ebenen der Realität

Die Konsequenz ist naheliegend: der Verzicht auf tragfähige, zukunftsorientierte Sachpolitiken zugunsten eines Ausweichens in die Medienwelt. Die Realität der Fakten - nennen wir sie die erste Realitätsebene R 1 - wird substituiert durch die manipulierte Meinung über die Fakten - nennen wir dies die zweite Realitätsebene R 2. In dem Maße, wie angesichts der wachsenden Komplexität die Realitätsebene R 1 für die Öffentlichkeit immer undurchschaubarer wird, ist sie für letztere immer leichter durch die Realitätsebene R 2 substituierbar. Eben dies veranlaßt auch in Ägypten die politischen Spitzen, ihre Energie zunehmend auf R 2 zu verlagern - darin bestärkt durch die Medienwelt im Ausland, wo die stabilisierende Rolle Ägyptens im prekären Feld der Nahostkonflikte anerkannt wird. Reformpolitiken für R 1 werden somit substituiert durch Reformrhetorik für R 2, letztere von hoher politischer Tagesrelevanz. Die "Verdrängung der Wirklichkeit"<sup>23</sup> wird prämiert.

---

<sup>23</sup> Weiss (1964), S. 252.

## 7. Einige Ergebnisse

Wir können somit beobachten:

- a) Angesichts der etablierten staatlichen Dominanz der Wirtschaft wird es unter relativ demokratischen Bedingungen gerade angesichts eines wachsenden sozialpolitischen Problemdruckes schwieriger, politische Mehrheiten für den Übergang zu privat- und marktwirtschaftlichen Formen zu finden. Zu groß ist die Zahl direkter und indirekter Nutznießer des staatswirtschaftlich-bürokratischen Systems, welche zudem über eine größere Artikulationskompetenz und über wirksamere Durchsetzungsmechanismen verfügen als die Geschädigten.
- b) Die quantitative Expansion der Volkswirtschaft in Verknüpfung mit der anhaltenden Bevölkerungsexplosion ist begleitet von zunehmender Komplexität und Differenzierung des sozio-ökonomischen Gefüges; entsprechend wächst seine Undurchschaubarkeit für die überwiegende Mehrheit der Betroffenen. Damit gewinnt aus der Sicht der Regierenden die Manipulation der Meinungen über die Medien Vorrang gegenüber sachlichen Reformpolitiken. Die Machterhaltungsmaxime hat auf kurze Sicht Vorrang vor der Gestaltungsmaxime.
- c) Andererseits ist unabweislich, daß auf mittlere Sicht eine Aufrechterhaltung der bestehenden Stabilisierungsmechanismen nicht möglich sein wird. Vor einer nochmaligen Verdoppelung der Bevölkerung auf rd. 120 Mio wird angesichts diverser Beschränkungen der Überlebensspielräume eine Katastrophen-Situation eintreten, deren Form im einzelnen so schwierig prognostizierbar erscheint wie ihre mutmaßlichen Folgestrukturen. Die Katastrophentheorie bietet diesbezüglich anregende Denkansätze, ohne bislang deutlichere inhaltliche Aussagen über mutmaßliche Szenarios zu ermöglichen.<sup>23</sup> Empirische Befunde über Katastrophenverläufe im Zuge der Transformationsprozesse in Ostmitteleuropa und der UdSSR stehen aus. In der arabischen Welt sind solche Szenario-

---

<sup>23</sup> Vgl. z. B. Ursprung (1982), S. 253 f.

rics neben Ägypten auch für eine Reihe anderer Länder wie denen des Maghreb denkbar, die in den letzten Jahren Schauplatz diverser "Brotrevolten" wurden.

- d) Einen wesentlichen Faktor bei der Abstützung reformbedürftiger Regime wie in Ägypten stellen die ausländischen Dauersubventionspolitiken dar, die aus geostrategischen Gründen an neuralgischen Punkten der Weltpolitik mobilisierbar sind. Andererseits ist im Zuge der Perestrojka die traditionelle Instrumentalisierung des Ost-West-Konflikts für Hilfezahlungen entfallen. Generell sind die Grenzen solcher ausländischen Dauersubventionspolitiken in Sicht angesichts der anhaltenden Bevölkerungsexplosion, des damit erforderlichen wachsenden Mittelbedarfs sowie der gesunkenen Handhabbarkeit sozio-ökonomischer Krisenerscheinungen mittels des bisherigen internationalen Hilfeinstrumentariums. Auch von dieser Flanke her erscheinen abrupte Transformationen im Sinne der Katastrophentheorie möglich, wobei kritische Kräftekonstellationen in relativ deutlichen Umrissen benennbar sind.
- e) Es besteht wenig Anlaß für die optimistische Annahme, daß die neuen Systeme den derzeit in der Reformdiskussion gängigen Vorstellungen einer (ggf. sozial orientierten) Marktwirtschaft entsprechen werden, und zwar insbesondere deshalb nicht, weil ein funktionsfähiges Marktsystem bekanntlich differenzierte institutionelle Strukturen voraussetzt wie einen grundlegenden Wertekonsensus (z. B. "pacta sunt servanda"), funktionsfähige Informationssysteme, eine hinreichende Anpassungsflexibilität auf Angebots- und Nachfrageseite, eine verlässliche, nicht käufliche<sup>24</sup> rechtliche Rahmenordnung und leistungsfähige Service-Organisationen; alle diese können für kollabierende sozio-ökonomische Systeme des staatssozialistisch geprägten Typs in den kritischen Übergangsphasen schwerlich erwartet werden.
- f) Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt sich das alte Dilemma zwischen "Inkrementalismus" und "Big Bang",

---

<sup>24</sup> Elwert (1987).

also zwischen graduellen Übergangslösungen und dem radikalen Schnitt an allen Fronten zugleich.

Vorsichtige Übergangslösungen sind nur scheinbar plausibel; sie überfordern auch regelmäßig die Entscheidungs- und Implementationskapazitäten des jeweiligen politisch-administrativen Systems.<sup>25</sup> Insofern erscheint Kornais Votum für den Big Bang als konsistenterer Vorschlag.<sup>26</sup> Zugleich erweist er sich bislang als nicht implementierbar. Der Grund dafür liegt - stark verkürzt - in der Notwendigkeit, bei einer Sanierung großer öffentlicher Sektoren bis zu zwei Drittel der Arbeitskräfte freizusetzen, also verdeckte Arbeitslosigkeit in offene umzuwandeln und soziale Kosten, die bislang auf die Staatsunternehmen abgewälzt wurden, nun in neu zu schaffende bzw. zu erweiternde Sozialhilfehaushalte zu übernehmen sowie neue Regelungen auf den Arbeitsmärkten zu schaffen<sup>27</sup>. Soweit die sozialen Netze zu schwach sind - und dies ist die Realität -, stellt sich die Frage, wie die massive Freisetzung von Arbeitskräften während der Transformationsphase finanziert werden kann.

Bislang existiert nur ein Modell, das verspricht, dieses Phänomen sowohl von den Entscheidungskapazitäten als auch von den personellen Ressourcen und den erforderlichen Finanzvolumina her zu lösen: Die ehemalige DDR in ihrer Anlehnung an die ehemalige Bundesrepublik. Eine ähnliche Konstellation ist für kein anderes Land erkennbar (wiewohl in der arabischen Welt Ressourcenspielräume seitens der reichen arabischen Golfländer potentiell verfügbar wären).

- g) Fast überall laufen proklamierte Reformprogramme mit dem Versuch des Übergangs von sozialistischen zu tendenziell sozial-marktwirtschaftlichen Systemen gegen institutionelle Selbstblockaden. Der für einschneidende Austeritätspolitiken erforderliche soziale Konsensus ist in vielen Ländern spätestens während der letzten Dekade im Zuge unbefriedi-

---

<sup>25</sup> Weiss (1988), S. 274.

<sup>26</sup> Kornai (1990), S. 102. Vgl. zur ungarischen Erfahrung seit 1968 Richet (1989), S. 4 f.

<sup>27</sup> Schweitzer (1990), S. 6. Wapenhans (1990), S. 2.

gender Reformmaßnahmen verbraucht worden, mit der Folge eines wachsenden Problemdrucks bei gleichzeitig abnehmender Problemlösungsfähigkeit.

De facto kommen Privatisierungsprogramme in den öffentlichen Unternehmen in Ermangelung sozialverträglicher Lösungsmöglichkeiten für den erforderlichen Freisetzungseffekt von Arbeitskräften nicht voran.

#### 8. Evolutorische Prozesse in schwer prognostizierbaren Umwelten

Notorische Schwachstellen in anderen Politikbereichen verstärken den *circulus vitiosus*. Dahinter zeichnet sich auf der Metaebene das Problem grundlegender wirtschaftspolitischer Steuerungskonzepte für solche neuen Problemlagen ab. Die diversen Spielarten des Sozialismus, ob arabisch oder osteuropäisch, basierten auf mechanistischen Konzepten linearer Ziel-Mittel-Relationen mit dem Anspruch auf zielgenaue Manipulation komplexer sozio-ökonomischer Systeme. Solche Konzepte finden sich auch in westlichen Beiträgen zur wirtschaftspolitischen Steuerungsproblematik, am deutlichsten in den Ansätzen einer quantitativen Wirtschaftspolitik im Sinne von Frisch, Tinbergen und Theil mit dem Anspruch, Konsistenz- und Optimierungsmodelle für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu formulieren. Die osteuropäische Praxis setzte auf quantitative Mengenplanung, welche über osteuropäische Berater in das wirtschaftspolitische Repertoire einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern einschließlich Ägyptens einging.

Essentielle Annahmen dieses Konzeptes waren Prognostizierbarkeit und Manipulierbarkeit sozio-ökonomischer Systeme, die Möglichkeit und Sinnhaftigkeit einer Planung von oben über relativ rigide hierarchische Strukturen, das Denken in nationalstaatlichen Kontexten, u.a. in Form binnenorientierter Importsubstitutionsstrategien. Dieser Ansatz erwies sich in der Praxis schon Anfang der 60er Jahre als überholt, wurde aber in vielen, insbesondere sozialistisch orientierten Entwicklungsländern fort-



geführt bis zu den Erdölkrisen der 70er Jahre, die in Verknüpfung mit anderen Verwerfungen der Weltwirtschaft (Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems etc.) strukturelle Anpassungsprogramme auf breiter Front erzwangen. Dabei wurden die früheren theoretischen Defizite in wenigen Ländern wirklich verstanden.

Tatsächlich hatte die Praxis gezeigt, daß sich zwei Konzepte der quantitativen Wirtschaftspolitik, nämlich 1. das der quantitativen Prognostizierbarkeit und 2. das der Optimierung dem empirischen Test nicht standgehalten hatten. In evolutorischer Sicht haben wir es mit offenen Entwicklungsprozessen in Richtung zunehmender Komplexität und Differenzierung zu tun, in denen Zustände fern von Gleichgewicht, Instabilitäten und Turbulenzen zu konstitutiven Komponenten für die Erreichung höherer Niveaus von Komplexität und Ordnung werden können. Ungleichgewichte, Unsicherheiten, Unvoraussagbarkeiten, Herausforderungen, Chancen und Risiken treiben diesen Prozeß voran.<sup>28</sup>

Die Empirie zeigt, daß erfolgreiche Entwicklungsprozesse gekennzeichnet waren durch die Verknüpfung einer mittelfristigen, aber eher qualitativen strategischen Perspektive mit der Fähigkeit und Bereitschaft zu flexibler Adjustierung an Veränderungen der Umwelt. Die internationalen Rahmenbedingungen seit den 70er Jahren waren geprägt von Preisbewegungen, Währungsproblemen, ökologischen Krisen, militärischen Konfrontationen und binnenwirtschaftlichen Strukturanpassungen, von Fall zu Fall in Verknüpfung mit hohen sozialen und politischen Kosten. Zentralisierte bürokratische Entscheidungsprozesse des sozialistischen Typs erwiesen sich als ungeeignet, die damit entstandenen Managementprobleme zu handhaben und insbesondere den Anforderungen nach flexibler Anpassung an sich ständig verändernde binnen- und außenwirtschaftliche Gegebenheiten gerecht zu werden.

Der Ausgang der Reformbemühungen in vielen Ländern ist offen. Dazu gehören diejenigen in Ägypten, Algerien, Ungarn, der UdSSR. Nirgendwo sind schnelle und erfolgreiche Lösungen in Sicht. Es spricht vieles dafür, daß die Prozesse sehr viel

---

<sup>28</sup> Weiss (1988), S. 273 f.

schwieriger und langwieriger verlaufen werden<sup>29</sup> als dies in der politischen Öffentlichkeit heute gesehen bzw. artikuliert wird. Die verfügbaren Managementkapazitäten in Verknüpfung mit dem (noch) mobilisierbaren sozialen Konsensus für extrem schwierige Transformationsprozesse erscheinen als nicht ausreichend, um große, einigermaßen konsistente konzeptionelle Würfe zu realisieren.<sup>30</sup> Noch weniger wahrscheinlich ist, wie oben angesprochen, ein kontrolliertes Management des Übergangs in vorab geplanten kleinen Schritten.

Erforderlich sind dynamische, offene Managementsysteme mit der Fähigkeit zur Selbstorganisation. Für die Konzipierung solcher Systeme ist viel von lebenden Organismen zu lernen, die in der Lage sind, sich wechselnden Umgebungen anzupassen, zu lernen und zu evolvieren, also Strukturen zunehmender Komplexität und Differenzierung auszubilden, die eine höhere Überlebensfähigkeit zur Folge haben, indem sie detaillierter, sensibler und adaptionsfähiger mit ihrer Umwelt interagieren, d. h. auf "intelligentere" Weise Informationen aus der Umwelt aufnehmen und verarbeiten.

Entsprechend bietet sich an, die unabweislichen Transformationsprozesse als nicht prognostizierbare, offene Prozesse zu betrachten. Vieles spricht für Hayeks These, daß komplexe Ordnungen nicht planbar sind, sondern evolvieren.<sup>31</sup> Es ginge dann darum, Spielräume für evolutorische Suchprozesse zu schaffen, d. h.

- Sensible Früherkennung neuer Tendenzen mit entsprechenden Anforderungen an die institutionelle Leistungsfähigkeit,
- hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bezüglich der eigenen organisatorischen Strukturen und Politiken,
- Kreativität und Varietät von Lösungsansätzen
- in Verknüpfung mit einem kontinuierlichen Prozeß individuellen und sozialen Lernens sowie einer Fähigkeit zum intelligenten Umgang mit einer wachsenden Flut von Informationen,

---

<sup>29</sup> Wagener (1990), S. 380.

<sup>30</sup> Vgl. z. B. Kornai (1987).

<sup>31</sup> Hayek (1967), S. 68 f.

- Aufbau eines international wettbewerbsfähigen innovatorischen Potentials
- unter Anerkennung des Prinzips der Selbstorganisation.

Die sozialistischen Ideologien sind nicht zuletzt an ihren rigiden hierarchischen Managementsystemen gescheitert. Die Rezeption von Managementstilen für nicht-determinierte, offene Systeme steht noch aus.

## 9. Ausblick

Auch für den ägyptischen Fall sind nach anderthalb Jahrzehnten halbherziger Reformversuche deutlichere Fortschritte in den nächsten zwei bis drei Jahren nicht zu erwarten. In der gegebenen innenpolitischen Kräftekonstellation ist die Abwärtsspirale selbstverstärkend. Mithin scheuen sich die ausländischen Geber, die unabdingbaren Veränderungen mit größerem Nachdruck zu fordern,<sup>32</sup> solange die ägyptische Regierung selbst nicht bereit und in der Lage ist, die sozialen und politischen Kosten einer grundlegenden Reform zu tragen. Angesichts des anhaltenden Bevölkerungsdrucks, zunehmender urbaner Agglomerationsprobleme, ökonomischer Stagnation bei tendenziell sinkender internationaler Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere auch in Konkurrenz zu den neuen Schwellenländern) sowie ökologischer Grenzen besteht kein Anlaß für einen unreflektierten Optimismus. Reformprozesse müssen aus dem Inneren einer Gesellschaft erwachsen, eingebettet in den unabweisbaren sozio-kulturellen Wandel.

Damit ist das Grundproblem unterschiedlicher kultureller Prägungen angesprochen, die im interkulturellen Vergleich deutlich eine von Fall zu Fall größere oder geringere Offenheit für neue technisch-wirtschaftliche Herausforderungen erkennen lassen. Für den arabischen Raum stellen sich hier spezifische Probleme bei der Bewertung kritischen und kreativen Denkens angesichts einer religiösen Grundentscheidung im Islams des 10. Jh., nämlich der sog. "Schließung des Tors der freien Urteilskraft",

<sup>32</sup> Vgl. zur Gegenposition politischer Konditionalität: Waller (1989). Waller (1990). Weiss (1990a) Wissenschaftlicher Beirat (1990).

nachdem vermeintlich alle offenen Fragen der Interpretation der koranischen Offenbarung ein für alle mal gelöst und abschließend entschieden waren. Die heutigen arabischen Universitäten belegen das Weiterwirken dieses Dilemmas.<sup>33</sup> Fundamental andersartige Sichtweisen der Welt bildeten beispielsweise in Ost- und Südostasien den geistigen Hintergrund ganz anderer entwicklungspolitischer Strategien und ihrer Erfolge.

In den nächsten Jahren wird man der Sanierung der ehemaligen Ostblockstaaten erhebliche Aufmerksamkeit widmen. Den sicherlich auch hier bevorstehenden intensiven Lernprozessen darf man mit Interesse entgegensehen.

---

<sup>33</sup> Weiss (1986), Weiss (1990c).

## Anhang: Elemente des ägyptischen Reformprogramms von 1990

1. **Wachstumsorientierte Politiken**
- 1.1 Wechselkurspolitiken: Vereinheitlichung der Wechselkurse; Abwertung; danach Zulassung realistischer Wechselkurse.
- 1.2 Staatliche Investitionen: Aufrechterhaltung eines Investitionsvolumens von einem Zehntel des BSP; Anlegung von Cost-Benefit-Kriterien an Landgewinnungsprojekte; veränderte Prioritäten bei Industrie-Investitionen; Sicherung der Finanzierung für wichtige Energieprojekte.
- 1.3 Energiepreise: Heranführung an Weltmarktpreise bis Mitte der 90er Jahre.
- 1.4 Preise für Industriewaren: Freigabe der Preise von ca. neun Zehnteln aller Güter; Preiskontrollen nur für geringe Zahl wichtiger Konsumgüter; preispolitische Autonomie für staatliche Unternehmen.
- 1.5 Preise für Agrarprodukte: Abschaffung aller Ablieferungsquoten für Reis; Anhebung staatlicher Aufkaufpreise für Baumwolle auf mindestens zwei Drittel der Weltmarktpreise.
- 1.6 Preise für landwirtschaftliche Inputs: Schrittweise Beseitigung aller Subventionen für Pestizide, Kunstdünger und Viehfutter.
- 1.7 Außenhandelspolitiken: Schrittweise Beseitigung der Mengenbeschränkungen für alle Importe von Rohstoffen, Zwischenprodukten und Ersatzteilen sowohl für den staatlichen wie den privaten Sektor; später Abschaffung aller Mengenbeschränkungen. Senkung der Importzölle um die Hälfte. Modifizierung der Außenhandelsprotektion unter Berücksichtigung von Zolleinnahmen und Anreizstrukturen.
- 1.8 Reform staatlicher Unternehmen: Größere Entscheidungsbefugnisse für Unternehmensleitungen in bezug auf Output-Preise, Personalmanagement, Produktpalette, Einsatz von Vorprodukten, Exporte. Einführung ökonomischer Kriterien für Investitionsvorhaben. Reform des Finanzmanagements.
- 1.9 Anreize für Investitionen und Exporte: Verbesserung der Anreiz-Strukturen insbesondere für den privaten Sektor, Abbau der Investitionskontrollen, Beseitigung der Diskriminierung des privaten Sektors, Eliminierung der Exportkontrollen, Stärkung von Exportförderungsmaßnahmen.



## 2. Stabilisierungspolitiken

- 2.1 Wechselkurspolitiken: Vereinheitlichung der Wechselkurse.
- 2.2 Einkommenspolitiken: Reform der Arbeitsgesetzgebung. Kündigungsschutz.
- 2.3 Geld- und Kreditpolitiken: Zuwachsrates von Geldmenge und Kreditvolumen unter derjenigen des BSP.
- 2.4 Öffentlicher Haushalt: Rückführung des Haushaltsdefizits auf ein Zwanzigstel des BSP.

## 3. Politiken zur Ressourcen-Mobilisierung

- 3.1 Auslandshilfe: Verbessertes Schuldenmanagement mit Zentralisierung und Computerisierung des Informations- und Managementsystems. Vorbereitung von Umschuldungsmaßnahmen.
- 3.2 Inländische Ersparnisse: Steuerreform; Vereinfachung der Einkommenssteuer.
- 3.3 Steigerung der Einnahmen: Umbau der Körperschaftssteuer unter Anreiz-Gesichtspunkten. Erweiterung der Konsumsteuern. Reform der staatlichen Unternehmen (siehe 1.8). Harmonisierung der Zielkategorien hinsichtlich Protektion, Staatseinnahmen, Anreize. Steigerung der Einnahmen auf ein Drittel des BSP.
- 3.4 Verringerung der Ausgaben: Abbau der Subventionen für nicht-essentielle Nahrungsmittel. Sicherung der Ausgaben für laufenden Betrieb und Unterhaltung. Ausgaben senkung auf ein Drittel des BSP.
- 3.5 Erzielung von Haushaltsüberschüssen: Anhebung der Zinssätze zur Beseitigung der negativen Realzinsen.

## 4. Sozialpolitiken

- 4.1 Subventionen: Stärkere Zielgruppenorientierung der Subventionen, Begünstigung der wirklich Bedürftigen. Aufrechterhaltung eines ausreichenden sozialen Sicherheitsnetzes für die Armen.
- 4.2 Sonstige Sozialausgaben: Stärkere Zielgruppenorientierung von Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen für die ärmsten Bevölkerungsschichten. Verstärkte Maßnahmen zur Familienplanung.

LITERATUR

Arab Republic of Egypt, Ministry of Planning (1977), The Five Year Plan: 1978 - 1982, Volume One, The General Strategy for Economic and Social Development, Cairo.

Elwert, Georg (1987), Ausdehnung der Käuflichkeit und Einbettung der Wirtschaft. Markt und Moralökonomie, in: K. Heinemann (Hrsg.), Soziologie wirtschaftlichen Handelns. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 28, 300-321.

von Hayek, Friedrich August (1967), Studies in Philosophy, Politics and Economics, London.

Heikal, Mohammed (1984), Sadat. Das Ende eines Pharaos. Eine politische Biographie, Düsseldorf, Wien.

Képel, Gilles (1984), Le prophète et pharaon. Les mouvements islamistes dans L'Égypte contemporaine, Paris.

Kornai, János (1987), Individual Freedom and Reform of the Socialist Economy, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 1340, Harvard University, Cambridge/Mass.

-, (1990), The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary, New York, London.

Möller, Alex, Billerbeck, Klaus, Heimpel, Christian, Hillebrand, Wolfgang, Taake, Hans-Helmut, Weiss, Dieter, (1980a), Proposals for the Solution of the Most Important Structural, Economic and Financial Problems of the Arab Republic of Egypt. Report to the President of the Arab Republic of Egypt Anwar El Sadat. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.

-, (1980b), Vorschläge zur Lösung der ökonomischen Probleme Ägyptens. Gutachten für den Präsidenten der Arabischen Republik Ägypten Anwar El Sadat. Düsseldorf.

Richet, Xavier (1989), The Hungarian Model: Markets and Planning in a Socialist Economy, Cambridge, New York.

Schweitzer, Julian (1990), Wandel in Osteuropa - Die soziale Dimension, in: Finanzierung und Entwicklung, 27. Jg., Nr. 4, 6-8.

Semich, Max-Helmut (1989), Ägypten am Jahreswechsel 1989/90. Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln. Dezember, 1-10.

-, (1990), Ägypten zur Jahresmitte 1990. Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln, Juni, 1-7.

Ursprung, Heinrich W. (1982), Die elementare Katastrophentheorie: Eine Darstellung aus der Sicht der Ökonomie, Heidelberg, New York.

Wagener, Hans-Jürgen (1990), The Market and the State under Perestroika, in: Kyklos. Vol. 43, Fasc. 3a, 359-383.

Waller, Peter P. (1989), Hilfe durch Einmischung, in: Die Zeit, Nr. 47 v. 17.11.1989.

-, (1990), Hilfe durch Einmischung? Politische Konditionalität am Beispiel Afrikas, in: Entwicklung + Zusammenarbeit Nr. 9, 12-14.

Wapenhans, Willi (1990), Die Herausforderung durch die Wirtschaftsreformen in Osteuropa, in: Finanzierung und Entwicklung, 27. Jg., Nr. 4, 2-5.

Weiss, Dieter (1962), Die ägyptische Wirtschaftsplanung, in: Schmollers Jahrbuch, Jg. 82, Heft 6, 43-66.

-, (1964), Wirtschaftliche Entwicklungsplanung in der Vereinigten Arabischen Republik. Analyse und Kritik der ägyptischen Wachstumspolitik, Köln, Opladen.

-, (1986), Die arabische Welt vor einer neuen wissenschaftlich-technologischen Kommunikationskrise? In: Orient, H. 3, 377-394.

-, (1988), Theoretische Grundlagen wirtschaftspolitischer Planung in Entwicklungsländern im Wandel weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, in: Vierteljahresberichte Nr. 113, 265-277.

-, (1989), Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog - Die institutionelle Dimension, in: Körner, Heiko (Hrsg.), Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 186, Berlin, 53-76.

-, (1990a), Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern durch Auflagenpolitik und Politikdialog? Diskussionspapier Nr. 5, hrsg. von Marin Trenk und Dieter Weiss, Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients, FU Berlin.

-, (1990b), Möglichkeiten einer Kooperation mit den islamischen Ländern zur Nutzung der Sonnenenergie, in: Akademie der Wissenschaften zu Berlin. Jahrbuch 1989, Berlin, New York, 152-163.

-, (1990c), Wirtschaftswissenschaftlicher Dialog als Auswärtige Kulturpolitik in den arabischen Ländern, in: Orient 31, H. 2, 207-226.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen, in: BMZ-aktuell, Juli 1990.

FU Berlin  
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft  
Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients  
Boltzmannstrasse 20  
1000 Berlin 33

## Diskussionspapiere

bisher erschienen:

- Nr.1 **Ulrike Schultz: Die Last der Arbeit und der Traum vom Reichtum. Frauengruppen in Kenia zwischen gegenseitiger Hilfe und betriebswirtschaftlichem Kalkül. 1990.**
- Nr.2 **Marin Trenk: "Dein Reichtum ist Dein Ruin". Afrikanische Unternehmer und wirtschaftliche Entwicklung. Ergebnisse und Perspektiven der Unternehmerforschung. 1990.**
- Nr.3 **Jochen Böhmer: Sozio-kulturelle Bedingungen ökonomischen Handelns in der Türkei. 1990.**
- Nr.4 **Gitta Walchner: Indiens Elektronikpolitik und die Exportpotentiale der Computerindustrie im Software-Bereich. 1990.**
- Nr.5 **Dieter Weiss: Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern durch Auflagenpolitik und Politikdialog? Probleme politischer Konditionalität am Beispiel Afrikas. 1990.**
- Nr.6 **Dorothea Kübler: Moralökonomie versus Mikroökonomie. Zwei Erklärungsansätze bäuerlichen Wirtschaftens im Vergleich. 1990.**
- Nr.7 **Jochen Böhmer: Die Verschuldungskrise in Schwarzafrika. Ausmaß, Ursachen und Ansatzpunkte für eine Lösung. 1990.**
- Nr.8 **Manuel Schiffler: Überlebensökonomie, Wohnungsbau und informelle Kredite in einem tunesischen Armenviertel. 1990.**
- Nr.9 **Fritz Roßkopf: Die Entwicklung des Steuersystems im Iran nach der Revolution von 1979. 1991.**
- Nr.10 **Barbara Igel: Die Überlebensökonomie der Slumbewohner in Bangkok. 1991.**
- Nr.11 **Dirk Steinwand: Sicherheit und Vertrauen. Informelle Kreditbeziehungen und ländliche Verschuldung in Thailand. Teil 1: Ursachen, Formen, Ausmaß. 1991.**
- Nr.12 **Dirk Steinwand: Sicherheit und Vertrauen. Informelle Kreditbeziehungen und ländliche Verschuldung in Thailand. Teil 2: Eine Fallstudie aus Chachoengsao. 1991.**





**Nr.13 Dieter Weiss: Zur Transformation von Wirtschaftssystemen.  
Institutionelle Aspekte der Selbstblockierung von Reformpolitiken:  
Fallstudie Ägypten. 1991.**

