

Die ägyptische Wirtschaftsplanung

Von

Dieter Weiss-Bonn

1. Die Wirtschaftspolitik der Jahre 1952 bis 1957

Die ägyptische Revolution vom 23. Juli 1952 sah eines ihrer wesentlichen Ziele in der Hebung des Lebensstandards der breiten Bevölkerungsschichten. Bei einem Anteil der Bevölkerung im landwirtschaftlichen Sektor in Höhe von 63 vH bedeutet dies vor allem eine Verbesserung der Lebensbedingungen auf den Dörfern. Die Voraussetzungen zu rascher wirtschaftlicher Entwicklung waren mangelhaft. „Wir haben eine schwere Bürde geerbt: Ruinierte Staatsfinanzen, ein Defizit-Budget und einen korrupten Beamtenapparat¹.“

1952 bewirtschafteten drei Viertel aller Höfe nur 13 vH des Landes in Zwergparzellen von durchschnittlich 0,4 Feddan, während einige Hundert Großgrundbesitzer ein Fünftel des Landes bei einer durchschnittsgröße von 550 Feddan besaßen². Das Landreformgesetz 178/1952 begrenzte den Landbesitz auf maximal 300 Feddan und milderte damit die großen Einkommensunterschiede. Obwohl damit nur ein Bruchteil der Kleinbauern zusätzliches Land erhalten konnte, gelang es der politischen Führung durch diese Entscheidung, das in langer Verelendung gewachsene traditionelle Mißtrauen des Fellachen gegenüber dem Staat aufzulösen und seinen Willen zur Mitarbeit an der Verbesserung der eigenen Lebensbedingungen zu wecken. Ein Genossenschaftssystem faßte zunächst die Bauern auf dem neuverteilten Land, später die gesamte ägyptische Landwirtschaft unter staatlicher Aufsicht zusammen. Saatgut, Kunstdünger und Schädlingsbekämpfungsmittel wurden verteilt und ihre zweckentsprechende Verwendung kontrolliert. Die Genossenschaften versorgten die Bauern weiterhin mit Zuchtvieh und organisierten den gemeinsamen Verkauf der Ernte. Ein Kreditsystem im Rahmen der Genossenschaft beseitigte

¹ Nasser in einer Rede am 22. 7. 1954, zitiert nach „Le Progrès Egyptien“ vom 23. 7. 1954.

² National Bank of Egypt, Economic Bulletin (im folgenden zitiert als NBE) 1961, S. 278.

1 Feddan = 0,42 ha.

die frühere ständige Verschuldung zu Wucherzinsen bei den Geldverleihern. Die Einkommen der Landbevölkerung erhöhten sich leicht und stabilisierten sich, da die Regierung das Risiko der Preisschwankungen der Haupteinnahmequelle Baumwolle auf den Weltmärkten durch feste Ankaufspreise übernahm.

Der Devisenverkehr wurde unter Staatskontrolle gestellt³. Um privates Auslandskapital für den Aufbau der übrigen Sektoren, insbesondere der Industrie, heranzuziehen, garantierte Gesetz 156/1953⁴ einen jährlichen Gewinntransfer bis zu 10 vH und die Möglichkeit der Kapitalrückführung in fünf Jahresraten mit Beginn des fünften Jahres. Gesetz 26/1954 erleichterte ägyptischen Kleinsparern den Erwerb von Aktien durch Herabsetzung der Mindeststückelung von 4 auf 2 £E⁵. Die Interessen des einheimischen Arbeitsmarktes mit seiner Arbeitslosigkeit und der offenen und verdeckten Unterbeschäftigung wurden durch die Bestimmung wahrgenommen, daß in den Unternehmungen mindestens 90 vH der Arbeiter mit 80 vH der Lohnsumme und 75 vH der Angestellten mit 65 vH der Gehaltssumme Ägypter sein mußten⁶. Die Einfuhr von Rohstoffen und Investitionsgütern wurde von Zöllen befreit, der Zollschatz für die einheimische Produktion erhöht⁷. Neugründungen wurden für sieben Jahre von Steuern befreit⁸.

Staat und private Unternehmerschaft sollten gemeinsam die wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben: „Wir halten es für notwendig, daß die Regierung die erforderliche Basis für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt legt. Nicht daß wir an Privatinitiative, privatem Ideenreichtum und privatem Gewinnstreben als wesentlichen Entwicklungsfaktoren zweifeln. Wir glauben daran. Aber unsere wirtschaftlichen Probleme sind so komplex und ihre Lösung ist so lange vernachlässigt worden, daß die neue Regierung es für wesentlich hält, beschleunigend in die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes einzugreifen, immer mit dem Ziel, eine harmonische Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Unternehmen zu pflegen“⁹.

Wegen der angespannten Haushaltslage beschränkte sich der Staat während dieser Jahre vor allem auf die Verbesserung der Infrastruk-

³ Wirtschaftsminister Abdel Moneim el Kayssouni in einer Rede am 14. 11. 1955 in New York, hektographierter Text NFTC Ref.-No. M-7268, Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Kairo 1955.

⁴ NBE 1953, S. 42.

⁵ NBE 1954, S. 93.

⁶ Ebenda.

⁷ United Nations, the Development of Manufacturing Industries in Egypt, Israel and Turkey, New York 1958, S. 5.

⁸ Gesetz 430/1953, zit. n. Annuaire de la Fédération des Industries, Kairo, 1954/5, S. 349.

⁹ Kayssouni, a.a.O.

tur. Das Entwicklungsbudget stieg von 18 Mill. £E im Jahre 1953/54 auf 46 Mill. £E im Jahre 1956/57, davon nur mit 3 bzw. 7 Mill. £E für industrielle Projekte¹⁰. Demgegenüber betrugen die gesamten Investitionen der ägyptischen Wirtschaft im Jahre 1956 120 Mill. £E, davon 15 Mill. £E in der Industrie¹¹.

Soweit privates Auslandskapital herangezogen werden konnte, wurde aus Furcht vor „neoimperialistischer und neokolonialistischer Ausbeutung“ die Partnerschaft mit ägyptischen privaten Unternehmen, häufiger mit dem Staat gefordert, wobei vom ausländischen Investor technische Projektierung und Inbetriebhaltung während der ersten Jahre und in einigen Fällen organisatorische Beratung erwartet wurden. Ein charakteristisches Beispiel dieser Phase ist die DEMAG-Beteiligung an der Egyptian Iron and Steel Co. (Stahlwerk Heluan).

Bei allen staatlichen Projekten wurde die Konkurrenz mit der Privatwirtschaft vermieden. Verstaatlichungen kamen entsprechend der Grundsatzerklärung des Wirtschaftsministers Kayssouni nicht vor. Die National Bank of Egypt schrieb mit Recht, daß die positiven Entwicklungstendenzen „zweifelsfrei bewiesen haben, daß geeignete Ermutigung der privaten Unternehmerschaft überraschende Fortschritte zeigen werde“¹².

2. Der Industrieplan 1957 bis 1961

Diese Ansätze zu fruchtbarer und undogmatischer Zusammenarbeit wurden durch die Suez-Krise zerstört. Am 19. Juli 1956 zogen die USA ihr Finanzierungsangebot für den Hochstaudamm bei Assuan zurück, England und Frankreich schlossen sich an¹³. Am 24. Juli dementierte die Botschaft der UdSSR in Kairo, daß die Sowjetunion die Finanzierung in Aussicht gestellt habe¹⁴. Am 26. Juli wurde daraufhin der Suez-Kanal verstaatlicht, mit der Folge der Blockierung der ägyptischen Sterling-, Franc- und Dollarguthaben¹⁵. Nach einer Periode der Verhandlungen begann am 31. Oktober die militärische Intervention. Am 1. November beschlagnahmte die ägyptische Regierung das gesamte englische und französische Eigentum. Im Januar 1957 folgte die Verstaatlichung des Bankensystems, welches etwa zur Hälfte in ausländischen Händen war, sowie mit einem Aufschub von fünf Jahren die Ägyptisierung der Versicherungsgesellschaften, welche nahezu aus-

¹⁰ NBE 1956, S. 188, und NBE 1959, S. 184.

¹¹ Vgl. unten Tabelle „Volkseinkommen, Ersparnisse und Sparrate in Ägypten“ und angegebene Quellen.

¹² NBE 1956, S. 97.

¹³ NBE 1957, S. 167.

¹⁴ The New York Times, 23. 7. und 25. 7. 1956.

¹⁵ NBE 1957, S. 36.

schließlich Ausländern gehörten. Zugleich wurde die Überführung der Handelsunternehmungen mit einem Aufschub von fünf Jahren in das Eigentum von ägyptischen Staatsangehörigen verordnet. Am 14. Januar 1957 übernahm die „Economic Development Organisation“ als Staatsholding den um die verstaatlichten Unternehmen erweiterten gesamten öffentlichen Sektor¹⁶.

Hatte die 1952 eingeschlagene Politik tragfähige Grundlagen für den Aufbau geschaffen und staatliches und privates Auslandskapital zur Mitarbeit gewinnen können, so zeigte sich doch, daß die Wachstumsrate mit 2,3 vH hinter dem Bevölkerungswachstum von 2,5 vH zurückgeblieben war¹⁷. Eine Beschleunigung des Wachstumsprozesses wurde unumgänglich. Umstritten war der Weg. Die Führung entschied sich für eine Änderung der Entwicklungspolitik.

1. Das Prinzip der Planung wurde in Art. 4 der Verfassung niedergelegt.
2. Staatliche Investitionen sollten sich nicht länger auf Infrastruktur und wenige kapitalintensive Großprojekte beschränken, sondern die Entwicklung in allen Sektoren vorantreiben.
3. Das private Kapital wurde durch ein Investitionsgenehmigungsgesetz einer strafferen Lenkung in die gewünschten Sektoren unterworfen¹⁸.
4. Verstaatlichungen waren nicht länger ausgeschlossen, wenn sie für die Durchsetzung der Entwicklungspolitik als notwendig erachtet wurden.

Als zentrale Planungsautorität unter Vorsitz von Präsident Nasser wurde am 13. Januar 1957 der Supreme Council of Planning eingesetzt¹⁹. Während im National Planning Committee (NPC) ein Stab von Ingenieuren, Volkswirten und Statistikern unter Beratung international anerkannter Fachleute an eine langwierige Bestandsaufnahme der ägyptischen Wirtschaft ging, um zuverlässige Plandaten zu erarbeiten, legte Industrieminister Sidky einen fertigen Industrieplan seines neu geschaffenen Hauses vor. Es bestand aus einer Zusammenstellung von Industrieprojekten und gab darüber hinaus die geschätzten Wachstumseffekte auf die übrigen Sektoren an. Die Arbeiten an dem Gesamtplan schritten nur langsam voran, und die Berichte des wissenschaftlichen Leiters des NPC ließen eine vorsichtige Beurteilung der ägyptischen Entwicklungschancen bei dem anhaltenden Bevölkerungsdruck erkennen: „In der nächsten Zukunft, sagen

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Vgl. unten Tabellen „Volkseinkommen, Ersparnisse und Sparrate in Ägypten“ und „Bevölkerung Ägyptens“.

¹⁸ Gesetz 21/1958. Vgl. L'Egypte Industrielle, Supplement, Kairo, Juni 1958.

¹⁹ NBE 1957, S. 39.

wir während der kommenden acht bis zehn Jahre, scheint eine Erhöhung des Lebensstandards ziemlich utopisch²⁰.“

Demgegenüber entsprach der Optimismus des Industrieministers und seine Betonung der Notwendigkeit einer raschen Industrialisierung weit mehr der Ungeduld der politischen Führung. Hatte fünf Jahre lang die Konsolidierung der Macht gegen Wafd-Partei, Moslembruderschaft und resistente Gruppen in Armee, Oberklassen und Bürokratie das Interesse der Revolutionsregierung absorbiert, und hatten nach dem Bruch mit dem Sudan die panarabischen Bestrebungen im Vordergrund des Interesses gestanden²¹, so war man sich nunmehr bewußt, daß endlich die spezifischen Landesprobleme mit größerer Energie angegangen werden mußten. Der Industrieplan wurde zum ägyptischen Entwicklungsplan erklärt.

Planziele: Der Industrieplan nennt als *langfristiges Ziel* die Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens von 38,5 auf 77 £E in 20 Jahren. Bei Annahme einer Bevölkerungszuwachsrates von 1,6 vH wird für 1976 eine Bevölkerung von 32 Mill. geschätzt, was eine Steigerung des Volkseinkommens von 900 auf 2470 Mill. £E erforderlich machen würde²². Diese Grundannahme ist wegen der zu niedrigen Einschätzung des Bevölkerungswachstums unhaltbar. Nach den offiziellen Angaben des Statistical Department betrug 1956 die Zuwachsrates 2,5 vH und der Trend deutete auf eine weitere prozentuale Steigerung hin²³. Selbst wenn man die tatsächliche Zuwachsrates von 2,5 vH für die nächsten 20 Jahre als konstant angenommen hätte, wäre für 1976 eine Steigerung des Volkseinkommens auf 3070 statt der angesetzten 2470 Mill. £E erforderlich gewesen.

Kurzfristiges Ziel der fünfjährigen Planperiode ist die Hebung des Volkseinkommens auf 1000 Mill. £E, d. h. um 11 vH von den in 20 Jahren insgesamt zu erreichenden 122 vH, da die Zuwachsrates während der ersten Jahre des Plans notwendigerweise niedriger als in den späteren Stadien sei, wenn man die Reifezeiten berücksichtige. Für die ersten zehn Jahre wird eine Erhöhung um 25 vH geschätzt. Der Einkommenszuwachs von 11 vH bzw. 100 Mill. £E während der fünf Planjahre soll mit 84 Mill. £E (9 vH) aus der Industrie und mit 16 Mill. £E (2 vH) aus den übrigen Sektoren fließen²⁴. Die geforderte Vorrangstellung der Industrialisierung im Entwicklungs-

²⁰ Machmoud Ibrahim, A Memorandum on Objectives and Techniques of Planning in Egypt, NPE Kairo, 1956, S. 6.

²¹ Vgl. die umfangreiche einschlägige Literatur, insb. Jean Lacouture, L'Egypte en Mouvement, Paris 1956, und Keith Wheelock, Nasser's New Egypt, London 1960.

²² Ministry of Industry, Industry after the Revolution and the Five Year Plan, Kairo 1957 (im folgenden zit. als „Industrieplan“), S. 97.

²³ United Arab Republic, Statistical Pocket Year-book 1959, Kairo 1961, S. 1.

²⁴ Industrieplan, S. 97—98.

prozeß kommt in dieser Erwartung, welche Landwirtschaft und Dienstleistungen eine Stagnation von je 1 vH in fünf Jahren unterstellt, klar zum Ausdruck.

Der Investitionsbedarf wird mit Hilfe des Kapitalkoeffizienten ermittelt. Zum Problem der exakten Ermittlung des Kapitalkoeffizienten ohne ausreichendes statistisches Material wird in einem Satz Stellung genommen: „Laufende Untersuchungen industrieller Projekte haben gezeigt, daß das Verhältnis von Einkommen aus Industrie zu investiertem Kapital im Durchschnitt 3 : 1 beträgt²⁵.“ Gemeint ist offenbar ein Verhältnis von 1 : 3. Damit ergebe sich ein Investitionsbedarf von 255 Mill. £E für die Industrieprojekte²⁶.

Multiplikator-Analyse: Die Aussagen über die Hebung des Volkseinkommens beruhen nicht nur auf fragwürdigen Annahmen, sondern sind auch in sich widersprüchlich. Die Ausgangsdaten werden aus dem Sektor „verarbeitende Industrie“ abzuleiten versucht. Um den Einkommenszuwachs gegenüber 1955 zu bestimmen, werden die jährlichen Investitionen um den vom Industrieministerium für 1955 geschätzten Investitionsbetrag von 9 Mill. £E verringert und ergeben somit den jährlichen Investitionszuwachs gegenüber 1955. Im entsprechenden Verhältnis werden die Ausgaben in Inlandswährung gekürzt. Der *direkte* Einkommenszuwachs ergibt sich aus der Summe der Ausgaben für die Errichtung der Anlagen (Bauarbeiten) zuzüglich der industriellen Wertschöpfung aus der Produktion²⁷. Dabei weichen die Angaben auf S. 135 des Plans von denen auf S. 125 und S. 127 ab.

Neben dem direkten Einkommenseffekt wird der *indirekte* Einkommenszuwachs berechnet. Theoretische Grundlage ist der Investitionsmultiplikator. „Zusätzliche Investitionen heben das Volkseinkommen um einen Betrag über die direkten Auswirkungen hinaus entsprechend der marginalen Sparneigung der Volkswirtschaft²⁸.“ Zur Höhe des Multiplikators äußert sich der Plan wie folgt: „Sorgfalt wurde aufgewendet, um den Investitionsmultiplikator zu errechnen. Statistiken einiger industriell fortgeschrittener Länder zeigen, daß er zwischen 1, 2, 3 und 4 variiert. Bei der Berechnung der Einkommenseffekte wurde der Multiplikator auf 3 geschätzt²⁹.“

Der auf diese Weise berechnete indirekte Einkommenszuwachs muß nach Meinung der Planer jedoch wieder reduziert werden, „wenn man berücksichtigt, daß 25 vH dieser Effekte in Form von Geldeinkommen

²⁵ Industrieplan, S. 101.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Industrieplan, S. 109.

²⁸ Industrieplan, S. 108.

²⁹ Ebenda.

ohne eine entsprechende Erhöhung des Realeinkommens und der nationalen Produktion realisiert werden, weil die notwendigen Produktionskapazitäten fehlen“³⁰.

Das Beispiel zeigt, mit welchen Methoden die ökonomische Analyse vorgenommen wurde, ganz abgesehen von dem Wahrscheinlichkeitsgrad der unterstellten Größen. Entsprechend der personellen Besetzung des Industrieministeriums wurden fachlich qualifizierte Gutachten nur auf technischem Gebiet erstellt. Unter völliger Verkenntung der Keyneschen Modellsituation einer voll entwickelten Wirtschaft, in welcher die Liquiditätspräferenz der Wirtschaftssubjekte und ihre mangelnde Ausgabenbereitschaft in der Depression zur Stilllegung *bestehender* Kapazitäten führen, wird im ägyptischen Industriepan die gleiche Theorie auf eine völlig andere Situation eines Entwicklungslandes angewendet, in der diese Kapazitäten erst aufgebaut werden sollen. Statt der Liquiditätspräferenz herrscht hier eine marginale Konsumneigung ($b = 1 - s$), die gegen 1 tendiert und den Engpaß unzureichender Ersparnisse für die Errichtung produktiver Kapazitäten bewirkt. Der Industriepan führt die Anwendung des Multiplikator-Theorems auf die ägyptische Situation selbst ad absurdum: Er verweist auf die niedrige marginale Sparneigung ($s = 1 - b$), was den Multiplikator gemäß der Beziehung

$$\Delta Y = \Delta I \frac{1}{1 - b}$$

erhöhen würde. Nimmt man etwa statt einer marginalen Konsumquote von zwei Drittel eine solche von neun Zehntel an, so ergäbe sich statt eines Multiplikators von

$$\frac{1}{1 - b} = \frac{1}{1 - \frac{2}{3}} = 3 \text{ ein solcher von } \frac{1}{1 - \frac{9}{10}} = 10.$$

Im Industriepan wird aus einer solchen unzureichenden Sparneigung nicht etwa eine Behinderung des Wachstumsprozesses, sondern in Anwendung des Multiplikator-Theorems das Gegenteil gefolgert: Die Annahme eines Multiplikators von 3 „sollte jedoch mit äußerster Vorsicht betrachtet werden, da es ja wohlbekannt ist, daß die Schwäche der marginalen Sparneigung in Ländern mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen eine Erhöhung des Investitionsmultiplikators bewirkt.

Es wird deshalb erwartet, daß die Ergebnisse der Durchführung des Programms *günstiger* sein werden als sie in diesem Bericht angenommen wurden“³¹.

³⁰ Industriepan, S. 109.

³¹ Ebenda.

Prioritäten und Investitionskriterien: Der Grundgedanke des Plans war, das Außenhandelsdefizit durch Importsubstitutionen und Exporterlöse zu beseitigen. Ferner mußten Arbeitsplätze für 270 00 Arbeitslose (4 vH der gesamten Arbeitskraft)³² geschaffen worden. Die unregelmäßige Beschäftigung, definiert mit weniger als 48 Arbeitsstunden pro Woche, beträgt für alle Sektoren im Mittel 34 vH³³, die verdeckte Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft 60 vH³⁴. „Zweifelloos zwingt uns der gegenwärtige Überschuß an Arbeitskräften, eine größtmögliche Zahl von Arbeitern zu beschäftigen und gleichzeitig damit die nationale Kaufkraft zu erhöhen³⁵.

Besondere Beachtung fanden ferner die Investitionsgüterindustrien und militärisch als notwendig erachtete Projekte³⁶.

„Wir wollen die Kluft zwischen unserem Lebensstandard und dem der fortgeschrittenen Ländern verringern zu einer Zeit, da letzterer nicht stehenbleibt, sondern sich beständig verbessert. Deshalb müssen wir nicht nur mit dem wirtschaftlichen Wachstum anderer Länder Schritt halten, sondern zusätzliche Anstrengungen unternehmen. Zeit ist ein kritischer Faktor³⁷.“ „Übertriebenes Zögern“ angesichts des unvermeidlichen Risikos von Fehlinvestitionen ist deshalb nach Meinung der Planer fehl am Platze³⁸.

Der Plan zielt auf die Schaffung eines schwerindustriellen Kerns. Zwar wird ein Gleichgewicht zwischen Konsum- und Kapitalgüterindustrie angestrebt, die Aufgabe ersterer wird aber wesentlich darin gesehen, durch Importsubstitution Devisen für den Aufbau der Investitionsgüterindustrie zu erwirtschaften. „Der Aufbau der Kapitalgüterindustrie, wie z. B. der Eisen- und Stahlindustrie, erfüllt eine wesentliche Aufgabe in unserem wirtschaftlichen Aufbau und führt zum Wachstum der Konsumgüterindustrie, die von den Produkten ersterer abhängt ... Unsere Industrialisierungspolitik hat größeres Gewicht auf die Schwerindustrie gelegt, die in der Vergangenheit unterentwickelt war³⁹.“

Eine emotionale Färbung solcher wirtschaftlichen Argumentation ist unverkennbar und findet ihren offiziellen Ausdruck in der Einweihungsrede des Staatspräsidenten für das Stahlwerk: „Die Errich-

³² Vereinigte Arabische Republik, Ministerium für Arbeit und Sozialwesen, Arbeitsmarktstudie, Kairo 1959 (im folgenden zit. als Arbeitsmarktstudie), S. 158 (arabisch).

³³ Abdel Moneim *Shafei*, The Current Labour Force Sample Survey in Egypt (UAR), in International Labour Review, Genf 1960, S. 442.

³⁴ Errechnet nach unveröff. Unterlagen des NPC und ILO Kairo.

³⁵ Industrieplan, S. 103.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Industrieplan, S. 89.

³⁸ Ebenda.

³⁹ Industrieplan, S. 92.

tung einer Eisen- und Stahlindustrie ist von jeher ein Traum gewesen, auf dessen Verwirklichung wir als Jungen jahrelang gewartet haben. Fremdherrschaft und Imperialismus setzten uns Widerstände in den Weg, um unser Land im Stadium der Landwirtschaft zu halten. Als die Söhne dieses Landes ihre eigenen Herren wurden, wurden sie Herren ihres Landes, die Eisenindustrie erschien und ein Eisen- und Stahlwerk wurde errichtet. Wir danken Gott für die Erfüllung eines Traums, der einstmals unmöglich schien⁴⁰."

Finanzierung: Das Investitionsvolumen von 250 Mill. £E setzt sich zusammen aus 181 Mill. für die Industrie, 2 Mill. für Schulungszentren, 27 Mill. für Bergbau und 40 Mill. für die Erdölwirtschaft. Während die letzten drei Gruppen ausschließlich durch öffentliche Mittel finanziert werden sollten, wurde im Plan erwartet, daß sich die Privatwirtschaft mit 87 vH an den Industrieinvestitionen beteiligen würde⁴¹. Der Plan ließ die Frage offen, wie die erforderlichen Ersparnisse realisiert werden könnten. Die National Bank of Egypt bemerkte, daß der Plan „pro Jahr nahezu die gesamten Ersparnisse der Nation absorbiert, von denen große Beträge für Transport- und Verkehrswesen, landwirtschaftliche Entwicklung und Bauten notwendig sind. Insofern ist der Plan unreal und nur zu verwirklichen, wenn ein Gesamtplan die Finanzierungsquellen zeigt. Es ist ein üblicher Fehler so manch eines Planers, daß er einen Entwicklungsplan aufstellt und es einem anderen überläßt, den Finanzierungsplan zu machen, und dieser es dann einem Dritten anheimstellt, das Geld zu beschaffen“⁴².

Der Devisenanteil von 123 Mill. £E⁴³ schien anfangs das entscheidende Hindernis darzustellen, zumal die Auslandsguthaben Ägyptens eingefroren waren. Er erwies sich aber als wesentliche Hilfe bei der Ausführung, nachdem sich die internationalen Beziehungen Ägyptens wieder zu normalisieren begannen und bis zum Sommer 1958 eine geschickte Ost-West-Politik 162 Mill. £E ausländischer Kreditzusagen eingebracht hatte. Der wesentliche Engpaß bestand in den unzureichenden Inlandsersparnissen. Während die Haushaltersparnisse bei 3 vH des Volkseinkommens stagnierten und sich die private Selbstfinanzierung der Unternehmen nach dem Investitions-Genehmigungsgesetz prozentual eher rückläufig entwickelte, übernahm der Staat in wachsendem Maße die Rolle des Umgestalters der Volkswirtschaft. Nachdem zwischen 1955 und 1957 der Ausgleich des Haushalts gelungen war, setzte eine schnelle Zunahme der Überschüsse im ordent-

⁴⁰ United Arab Republic, Information Department, Nasser's Speeches 1958, Kairo (ohne Erscheinungsjahr), S. 245.

⁴¹ Industrieplan, S. 165.

⁴² NBE 1957, S. 229.

⁴³ Ebenda,

lichen Haushaltsplan ein, welche die Beherrschung der Investitionsentscheidungen durch die Öffentliche Hand ab 1960 vorbereitete. Dazu kamen die bedingt freiwilligen Produktionsanleihen des Staates und die Geldschöpfung der Notenbank, welche 1960 ein Drittel der gesamten Investitionen finanzierte⁴⁴. Zwischen 1957 und 1960 verschob sich das Verhältnis von privaten zu staatlichen Investitionen von 3 : 1 auf 1 : 3⁴⁵. Der Plan konnte damit im wesentlichen durchgeführt werden, ein Rest wurde in die neue Planperiode ab 1960 übernommen.

Der Industrieplan hatte die Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft verkündet⁴⁶. Diese Politik wurde zugunsten der vorherrschenden Staatsinitiative aufgegeben, nicht zuletzt wegen des wachsenden Mißtrauens des privaten Sektors im Zuge der allmählich fortschreitenden Verstaatlichungen von Unternehmungen. Der Staat versäumte es, eine klare Grenze zwischen staatlichem und privatem Bereich zu ziehen und gab nicht von vornherein an, welche Wirtschaftszweige in Staatseigentum übergehen sollten. Für die private Wirtschaft war eine klare Politik nicht erkennbar, die Folge war ein latentes Gefühl der Bedrohung mit entsprechender Zurückhaltung bei Neu- und Ersatzinvestitionen. Es bestand nicht nur Furcht vor der Verstaatlichung, sondern schon Unsicherheit, inwieweit die Gründung von Staatsbetrieben in der eigenen Branche die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen würde. Erfahrungen ließen erkennen, daß bei einer solchen Konkurrenz generelle Wettbewerbsmaßstäbe wie wirtschaftlicher Einsatz von Produktionsfaktoren, Organisation, Kostenkontrolle und geschickte Vertriebspolitik von sekundärer Bedeutung waren. Bei den entscheidenden Engpässen der Kreditgewährung und der Erteilung von Importlizenzen für unentbehrliche Ersatzteile, Rohstoffe usw.⁴⁷ war der Privatbetrieb einem staatlichen Unternehmen beim Umgang mit der Bürokratie unterlegen.

Gerade dieses Mißtrauen gegenüber möglichen Staatseingriffen löste das Vordringen des Staates aus, wo immer ihm die Entwicklung nicht

⁴⁴ Vgl. Quellenangabe zu Tabelle „Volkseinkommen, Ersparnisse und Sparrate in Ägypten“.

⁴⁵ Ebenda und République Arabe Unie, Gouvernement Central, Exposé du Ministre Central du Trésor sur le Projet de Budget pour L'Exercice Fiscal Juillet 1959—Juin 1960, Kairo 1960 (im folgenden zit. als Budget 1959—60), sowie United Arab Republic, Central Government, Exposé of Dr. Abdel Moneim el Kaissouni, Central Minister of Treasury and Economy, on the Budget Report for the Fiscal Year July 1961—June 1962, Kairo 1961 (im folgenden zit. als Budget 1961—62).

⁴⁶ Industrieplan, S. 93: „Die Entwicklungsprogramme schließen Staat und Privatindustrie ein. Es ist für beide Koordinierung und Lenkung notwendig, damit sie in gemeinsamen Zusammenwirken die Ziele des Entwicklungsplans erreichen können.“

⁴⁷ Fédération des Industries, Annuaire 1958—59, Kairo (ohne Erscheinungsjahr), S. 77, 96, 104, 153.

rasch genug voranzuschreiten schien. In diesem *circulus vitiosus* der sich erfüllenden Befürchtungen verfiel das gegenseitige Vertrauen, welches noch in den Jahren 1952 bis 1957 geherrscht hatte.

Beschäftigungswirkungen: Der Plan wollte die Arbeitslosigkeit völlig beseitigen. Für die Industrie wurden zusätzliche 100 000 Arbeitsplätze errechnet, zuzüglich 20 000 in den Sektoren Bergbau und Erdölwirtschaft. Offenbar diene der Investitionsmultiplikator von 3 gleichzeitig der Bestimmung des Beschäftigungseffektes! „Die Zahl der Arbeitskräfte, welche in den anderen Sektoren infolge der neuen Industrien Beschäftigung finden, beträgt etwa 360 000, unter der Annahme, daß die Beschäftigung eines Industriearbeiters die Beschäftigung von nicht weniger als drei anderen in den übrigen Sektoren nach sich zieht⁴⁸.“ Daraus wird ein gesamter Beschäftigungszuwachs von 500 000 Arbeitsplätzen gefolgert⁴⁹.

Die tatsächlichen Auswirkungen gemäß den offiziellen Beschäftigungsstatistiken liegen bei einem Zuwachs von etwa 50 000 Arbeitsplätzen in der Industrie. Im Sektor Dienstleistungen ergaben sich insgesamt keine wesentlichen Änderungen. Der Sektor Landwirtschaft hat eine Bevölkerungszunahme erfahren, welche aber angesichts der hohen verdeckten Arbeitslosigkeit nicht als ein echter Beschäftigungszuwachs gedeutet werden kann⁵⁰.

Absatzprobleme: Bei der Wahl der Investitionsstruktur wurde auch die Aufnahmefähigkeit des Marktes nicht erörtert. Trotz warnender Stellungnahmen der Industrie⁵¹, ausländischer Berater⁵² und des Permanent Council for the Development of the National Production⁵³, Investitionen nicht vor Prüfung der Absatzmöglichkeiten vorzunehmen, setzte der Plan als selbstverständlich voraus, daß die Produktion im In- und Ausland ihren Markt finden werde, obwohl der Minister selbst in seiner Dissertation früher darauf hingewiesen hatte, daß „das Tempo der Industrialisierung durch den Markt bestimmt wird. Es ist klar, daß im gegenwärtigen Stadium kaum Exportmöglichkeiten bestehen, außer in einigen wenigen Zweigen, und daß die Kaufkraft des Binnenmarktes nicht groß ist“⁵⁴.

Die kapitalintensive Investitionsstruktur mit dem entsprechend niedrigen Beschäftigungseffekt und dem geringen Zuwachs an kaufkräf-

⁴⁸ Industrieplan, S. 175.

⁴⁹ Ebenda.

⁵⁰ Arbeitsmarktstudie, a.a.O., S. 160, und Vereinigte Arabische Republik, Statistisches Amt, Grundlegende Statistiken, Kairo 1961 (arabisch), S. 17 und S. 54.

⁵¹ NBE 1958, S. 105.

⁵² Arthur D. Little Co, Opportunities for Industrial Development in Egypt, Kairo 1955, zit. n. Wheelock, a.a.O., S. 154.

⁵³ Gutachten 1955, zit. n. Wheelock, a.a.O., S. 154

⁵⁴ Aziz Sidky, Industrialisation of Egypt and a Case Study of the Iron and Steel Industry, Harvard University, 1951, S. 57.

tiger Nachfrage mußte Absatzschwierigkeiten zur Folge haben. In der Tat liegen in fast allen Branchen Absatzprobleme vor. „Steigende Produktionskosten, Absatzprobleme, ungenutzte Kapazitäten und die Notwendigkeit der Qualitätsverbesserung gehörten zu den Problemen, auf die in den Jahresberichten der Industrie mit Nachdruck hingewiesen wurde⁵⁵.“

Auswirkungen auf die Handelsbilanz: Der Industrieplan hatte nach anfänglichen Defiziten wegen der erforderlichen Maschinenimporte mit Beginn des dritten Jahres Devisenüberschüsse vorausgesagt. Für das fünfte Planjahr wurde ein Überschuß von 54,5 Mill. £E errechnet⁵⁶.

Eine Prüfung der Außenhandelsstatistik ergibt eine tatsächliche Steigerung der Exporte von Industriewaren um 5,3 Mill. £E in der Planperiode. Die Importe von Industriewaren wurden um etwa 5 Mill. £E reduziert, so daß sich eine Verbesserung der Handelsbilanz um insgesamt rd. 10 Mill. £E ergibt⁵⁷. Darin sind die Anstrengungen der vor Anlauf des Industrieplanes bestehenden Industrien enthalten.

3. Der Wachstumsplan 1960 bis 1970

Die nachteiligen Folgen des Nebeneinanderarbeitens verschiedener Staatsorganisationen ohne finanzielle Koordinierung und gezielte Konzentration auf die Engpässe der Volkswirtschaft waren nicht zu übersehen. Industrieministerium, Economic Development Organisation und die Ministerien für Öffentliche Arbeiten, Landwirtschaft und Gesundheitswesen verfolgten eigene sektorale Entwicklungsprogramme. Ende 1958 wurde deshalb Boghdadi, einer der fähigsten Revolutionsoffiziere, zum Planungsminister ernannt. Diese Zentralisierung der Entwicklungspolitik war insbesondere von der Nationalbank und dem Finanzministerium unterstützt worden, welche den wachsenden finanziellen Anforderungen der verschiedenen Gremien ausgesetzt waren⁵⁸.

Das NPC hatte 1959 die notwendigen Daten für einen Gesamtplan erarbeitet. Führenden Anteil an diesen Arbeiten hatte Ragnar *Frisch* als wichtigster wissenschaftlicher Berater.

Für 1954 und 1957 wurde auf Grund von Schätzungen versucht, eine Input-Output-Tabelle zu ermitteln. Frisch stellte ein mathematisches Modell mit über 200 „investment channels“ auf und machte

⁵⁵ NBE 1959, S. 76.

⁵⁶ Industrieplan, S. 170.

⁵⁷ Central Bank of Egypt, *Economic Review* (im folgenden zit. als ER), Kairo 1961, S. 134.

⁵⁸ *Wheelock*, a.a.O., S. 162.

den Versuch, selbst politische Präferenzen in Form von Indifferenz-Kurven durch eine besondere Interview-Technik quantitativ zu erfassen. Eine genaue Durcharbeitung des mathematischen Rahmenwerkes wurde nie erreicht, teils, weil die Zeit fehlte, teils, weil die statistischen Unterlagen unzureichend waren. Die Analysen der ausländischen Berater wiesen weit über die Informationsmöglichkeiten des ägyptischen Forschungsstabes hinaus, vermittelten aber auch dort, wo eine statistische Erfassung unmöglich war, Einblick in strukturelle Beziehungen.

Der auf der Basis dieser zweijährigen Arbeiten aufgestellte Gesamtentwicklungsplan hielt eine Verdoppelung des Volkseinkommens in 20 Jahren angesichts der wirtschaftlichen Realitäten für das äußerste des Möglichen. Unter Annahme der niedrigen Bevölkerungszuwachsrates von 2,5 vH, d. h. einem Zuwachs von 64 vH in 20 Jahren, war somit ein Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen „von weniger als einem Viertel seines bestehenden Wertes zu erwarten, völlig unzureichend angesichts des Zieles der Staatsführung, nach der Verelendung während mehrerer Generationen unter kolonialer oder feudaler Unterdrückung den Lebensstandard schnell anzuheben ... Es wurde entschieden, den Wachstumsprozeß zu beschleunigen und das Volkseinkommen innerhalb von zehn Jahren zu verdoppeln“⁵⁹.

Das Investitionsvolumen, im 20-Jahr-Plan für die ersten fünf Planjahre mit insgesamt 869 Mill. £E angesetzt⁶⁰, wurde zunächst auf 975 Mill. £E⁶¹, sodann auf 1700 Mill. £E für die ersten fünf Planjahre erhöht⁶². Die Minister für Landwirtschaft und Industrie legten neue Projekte vor, wonach die Verwirklichung des neuen Planzieles möglich schien. Einer der führenden Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabes des Planungsamts wies auf den fehlenden realistischen Gehalt der neuen optimistischen Vorschläge hin und stellte in einer Denkschrift vom 24. Juni 1959 fest: „Höchstwahrscheinlich sind diese Schätzungen weit davon entfernt, realisierbar zu sein ... Die Antwort auf unsere Fragen sollte von Spezialisten in den Ministerien für Landwirtschaft und Industrie gegeben werden, denn sie sind diejenigen, welche für die Verwirklichung verantwortlich sind“⁶³. Ein anderes leitendes Mitglied des Stabes bestand auf der Unmöglichkeit der Durchführung des 10-Jahres-Programms und wurde seiner Funk-

⁵⁹ Budget 1959—1960, S. 55.

⁶⁰ Nach unveröffentlichten Unterlagen des NPC.

⁶¹ Budget 1959—1960, S. 57.

⁶² Republique Arabe Unie, Présidence de la République, Comité de la Planification Nationale, Cadre du Plan Quinquennal Général Juillet 1960—Juin 1965, Kairo 1960 (im folgenden zit. als Wachstumsplan), S. 55.

⁶³ Archiv-Bericht NPC 870.

tion enthoben⁶⁴. Heikal, der führende ägyptische Journalist und Vertraute Nassers, kommentierte den Fall in der Staatszeitung *Al Ahram*: „Wenn der konservative fachliche Gesichtspunkt, daß unter normalen Bedingungen Ägyptens Volkseinkommen in 20 Jahren verdoppelt werden kann, mit dem politischen Gesichtspunkt in Konflikt gerät, welcher unter den Bedingungen revolutionärer Dynamik eine Verdoppelung in maximal zehn Jahren für möglich hält, so sollte der Fachmann nicht darauf bestehen, daß es unmöglich sei ...“⁶⁵.

Wiederum glaubte die revolutionäre Führung, die eine korrupte Monarchie beseitigt hatte, um die Lage der verelendeten Fellachenbevölkerung zu verbessern, die größere Loyalität bei denen zu sehen, die eine nachhaltige Einkommensteigerung für die lebende Generation vorausschätzten. Die vom Planungsamt in zweijähriger Kleinarbeit gewonnenen Ergebnisse wurden verworfen, die optimistischeren Vorschläge von Industrieminister Sidky und Landwirtschaftsminister Marei zum neuen Plan erklärt. Dem Planungsamt verblieb die Aufgabe, die Detailprogramme der Fachministerien zu koordinieren. Wie beim ersten Industrieplan ging der leidenschaftliche Wille der Revolutionsoffiziere, um das Schicksal der um ihr Existenzminimum kämpfenden Bevölkerungsmassen zu wenden, eine fragwürdige Verbindung mit dem Opportunismus der hohen Ministerialbürokratie ein.

Kennzeichnend für die ägyptische Wirtschaft ist eine Reihe struktureller Ungleichgewichte im Außenhandel, in Produktion und Standort der Industrien, der Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit in sämtlichen Sektoren. Horizontale und vertikale Ungleichgewichte spiegeln sich in Marktpreisen und können deshalb nicht allein aus Marktkräften beseitigt werden. Hatte der gemäßigte — weitgehend legislative — Eingriff des Staates mit dem Zweck der Umstrukturierung der Wirtschaft ausgezeichnete Erfolge in den Jahren 1952 bis 1957 gezeigt, so ergab sich aus der Erfahrung des Industrieplans ab 1957, daß staatliche Ziele, wie die Schaffung eines schwerindustriellen Kerns, einfacher durch direkte staatliche Investitionen als durch Lenkungs- und Förderungsgesetze, Steueranreize und monetäre Maßnahmen erreicht werden konnten. Die gemischtwirtschaftliche Ordnung wurde jedoch zunächst beibehalten. Nasser führte aus: „Der Staat marschiert Seite an Seite mit den privaten Investoren. Wenn wir den Privatinvestitionen die ganze Arbeit überließe, wären sie nicht in der Lage, die große Verantwortung für die Erhöhung des Lebensstandards in unserem Lande zu tragen ... Selbstverständlich wird dem privaten Kapital Freiheit gewährt, und das staatliche

⁶⁴ *Al Ahram*, 30. 6. 1961 (arabisch).

⁶⁵ Ebenda.

Kapital interveniert, um die Kontrolle des Kapitals über die Führung des Landes zu verhindern⁶⁶.“

Die Zusammenarbeit aller aufbauwilligen Kräfte blieb damit offiziell weiterhin das Ziel in einem Lande, in dem die Knappheit an Unternehmerpersönlichkeiten einen der kritischen Engpässe darstellt.

Die Aufgabe der Planung wurde in der Koordinierung der wirtschaftlichen Entwicklung, in dem Aufbau eines Erziehungssystems und in der Beseitigung der großen Einkommensunterschiede gesehen. Eine straffe Zusammenfassung der Bemühungen schien im Hinblick auf die im Volk vorherrschende fatalistische Haltung in der Tradition des orientalischen „Malesch“ (es macht nichts) wünschenswert. „Wir haben uns von der Lethargie der Vergangenheit befreit ... Wir begannen Planung ... Wir fanden, daß wir nur durch Arbeit unseren Lebensstandard verbessern konnten, und daß dies auf einem organisierten, geplanten Wege geschehen sollte“ (Nasser)⁶⁷.

Erstmals wurde versucht, eine den Landesgegebenheiten adäquate *Faktorkombination* zu erarbeiten. Ausgangspunkt der Überlegungen war die unhaltbare These, daß die Nachfrage unbegrenzt sei. Wirtschaftsminister Kayssouni führte dazu aus: „Die wirtschaftlichen Probleme der VAR resultieren aus der unzureichenden Gesamtproduktion in Beziehung zur gesamten Nachfrage, die vielfältig und überreichlich gegeben ist, während das Angebot eng und begrenzt ist⁶⁸.“

Danach besteht Entwicklungsplanung wesentlich im Aufbau von Produktionskapazitäten. Ibrahim vom Planungsamt differenzierte dahingehend, daß es auf die Sicherung des Wachstums der Produktion ankomme, und zwar primär der industriellen Produktion. Es müßten vor allem „genügend große Kapazitäten für Produkte wie Stahl, Chemikalien, Zement usw.“ errichtet werden⁶⁹. Damit würden mehr Investitionsgüter bereitgestellt werden, was letztlich zu einer größeren Menge von Konsumgütern führe. Konsumgüterindustrien würden nur dann errichtet werden, „wenn wir sicher sind, damit einen Prozeß von der Art auszulösen, wie wir ihn für die Sicherung der kontinuierlichen Expansion des Produktionspotentials als ganzem benötigen“⁷⁰. Für die Konsumgüterindustrien sei — wie z. B. für die

⁶⁶ United Arab Republic, Information Department, Nasser's Speeches 1959, Kairo (ohne Erscheinungsjahr), Reden am 10. 8. 1959 und 22. 7. 1959, S. 419 und S. 290.

⁶⁷ Nasser's Speeches 1959, a.a.O., S. 431, Rede am 19. 9. 1959.

⁶⁸ L'Economie et les Finances de la Syrie et des Pays Arabes, Damaskus (im folgenden zit. als EF), Febr. 1961, S. 88.

⁶⁹ Machmoud Ibrahim, Objectives of Planning in the Egyptian Region, in EF, Nov. 1959, S. 33.

⁷⁰ Ebenda.

Textilindustrie — kein ausreichender Markt da. In dem sich selbst beschleunigenden Prozeß soll die Nachfrage überwiegend von den Produzenten als Nachfrage nach Investitionsgütern kommen⁷¹.

Ibrahim folgerte aus diesen Thesen, daß die Notwendigkeit des Aufbaus eines Kapitalgüterstocks die schnelle Ausweitung der Konsumgüterindustrien ausschließe⁷². „Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit mag man versucht sein, Beschäftigung als ein Planungsziel zu setzen. Der gesamte *Beschäftigungszuwachs* ist indessen eine *Folge*... Wenn die Gewichtung der wirtschaftlichen Aktivität richtig erfolgt, wird der Beschäftigungseffekt automatisch erreicht⁷³.“

Damit ist das Problem der optimalen Faktorkombination keine Fragestellung am Anfang der Überlegungen, sondern ergibt sich in der theoretischen Konzeption der ägyptischen Planer automatisch als Residualgröße. Man glaubt, die größte Wachstumsrate durch eine Konzentration auf die Investitionsgüterindustrie erreichen zu können. Eine Kritik dieser Konzeption würde eine detaillierte Analyse der ägyptischen Wirtschaftsstruktur voraussetzen, wie sie in diesem Rahmen nicht möglich ist. Ein Hinweis auf die Wirkung ähnlich angenommener Automatismen während des ersten Industriepans mag hier genügen. Inwieweit eine solche Analyse überhaupt sinnvoll ist, beleuchtet eine Prüfung der Spar- und Investitionsrate, des Kapitalkoeffizienten und des Bevölkerungswachstums.

Ausgangsgrößen des Plans: Als theoretisches Instrument für die Ermittlung des Einkommenszuwachses diene der Domar-Harrod'sche Ansatz

$$g = \frac{i}{\beta} - b$$

$$\text{bzw. } g = \frac{I}{\beta \cdot Y} - b$$

Hierbei bedeuten

- g = jährliche Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens (vH),
- i = Investitionsrate (vH des Volkseinkommens),
- β = Kapitalkoeffizient,
- b = Bevölkerungswachstum (vH),
- I = Investitionen und
- Y = Volkseinkommen.

In Übereinstimmung mit der *Entwicklung des Volkseinkommens* in der Vergangenheit und den Vorausschätzungen des Industriepans, dessen Angaben bei der Gegenüberstellung mit den effektiv erreich-

⁷¹ Ibrahim, Objectives, a.a.O., S. 35.

⁷² a.a.O., S. 36.

⁷³ Ebenda.

ten Werten als optimistisch bezeichnet werden dürfen, liegen sämtliche ägyptischen Schätzungen vor Juli 1960 bei 1000 Mill. £E für das Basisjahr 1960:

Archivbericht NPC 363 gibt für 1957 950 Mill. £E an. Bei einer optimistischen Annahme der Wachstumsrate mit 4 vH ergäbe sich daraus für 1960 ein Wert von	1070 Mill. £E
NPC 348 gibt für 1958 1000 Mill. £E an, damit ergäben sich für 1960	1080 Mill. £E
NPC 388 schätzt 955 Mill. £E für 1958, damit ergäben sich für 1960	1033 Mill. £E
Machmoud Ibrahim, Generaldirektor im NPC, nennt in einer veröffentlichten Arbeit ⁷⁴ für 1958 1005 Mill. £E. Daraus ergäben sich für 1960	1085 Mill. £E
NPC 368 gibt für 1959 955 Mill. £E an, damit ergäben sich für 1960	955 Mill. £E
NPC 332 nennt für 1959 1000 Mil. £E, damit ergäben sich für 1960	1040 Mil. £E
NPC 328 nennt für 1959 1030 Mill. £E, damit ergäben sich für 1960	1070 Mill. £E
Chafic Akhras nimmt für 1959 1000 Mill. £E an ⁷⁵ , damit ergäben sich für 1960 etwa	1040 Mill. £E
Ibrahim Helmi Abdel Rachman, Staatssekretär im NPC, schätzt für 1959 950 Mill. £E, damit ergäben sich für 1960 etwa	990 Mill. £E ⁷⁶
Samir Amin, Mitarbeiter des Planungsamtes, schätzt in einem Artikel für 1960	1000 Mill. £E ⁷⁷

Bis zu Beginn des Jahres 1960 lagen damit sämtliche Berechnungen und Schätzungen ägyptischer Fachleute mit unmittelbarem Zugang zum originären Material zwischen 1000 und 1085 Mill. £E für das Jahr 1960.

Präsident Nasser erklärte am 3. März 1960: „Das Volkseinkommen in Ägypten beträgt etwa 1 100 Mill. £E⁷⁸.“

Als auf Grund der politischen Erwägungen eine Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung beschlossen wurde und durch optimistische Gutachten der Fachministerien in den Bereich des Möglichen zu rücken schien, wurde der 20-Jahr-Plan zur Verdoppelung des Volkseinkommens auf die Hälfte der Zeit reduziert. Entsprechend dem ägyptischen Budgetjahr sollte er am 1. Juli 1960 anlaufen. Offenbar war damit eine Änderung der Ausgangsdaten erforderlich. Am 4. Juli 1960 verkündete Vizepräsident Boghdadi den Beginn des

⁷⁴ Machmoud Ibrahim, *The Framework of the General Plan of Economic Development of the Egyptian Region*, in EF, Jan. 1961, S. 41.

⁷⁵ Chafic Akhras, *Les Engagements Financiers de la Province Egyptienne et sa Capacité de l'Endettement*, in EF, Dez. 1959, S. 23.

⁷⁶ NPC 870.

⁷⁷ Samir Amin, *Le Financement des Investissements dans la Province Egyptienne de la RAU*, in: *L'Egypte Contemporaine*, Kairo (im folgenden zit. als EC), Juli 1959, S. 32.

⁷⁸ United Arab Republic, *Information Department, Nasser's Speeches 1960*, Kairo (ohne Erscheinungsjahr), S. 149.

neuen Plans und stellte fest: „Das Volkseinkommen wird zur Zeit auf 1 282 Mill. £E geschätzt⁷⁹“. Zur gleichen Zeit erklärte der Budget-Bericht 1960/61 des Wirtschafts- und Finanzministeriums: „Das Volkseinkommen der Ägyptischen Region im Jahre 1959 wird auf 1 377,2 Mill. £E geschätzt, davon 400 Mill. aus der Landwirtschaft, 273 Mill. aus der Industrie, 52 Mill. aus dem Bausektor und 652,2 Mill. aus Dienstleistungen und Verkehr⁸⁰.“

Nach Abstimmung der widersprüchlichen Erhöhungen gilt seitdem der Betrag von 1377,5 Mill. £E als offizielles Volkseinkommen für 1960⁸¹.

Somit stieg nach der Koordinierung der Programme der Fachministerien das Volkseinkommen nach offiziellen Angaben zwischen März und Juli 1960 um 25 vH, wenn man Amins und Rachmans Schätzungen zugrunde legt, sogar um 38 vH. Der neue Wert gilt als Politikum und ist der Fachdiskussion entzogen, über die zitierten Angaben hinaus wurden keine Erläuterungen gegeben.

Der Wachstumsplan selbst zeigte den Widerspruch der beiden Erhöhungen: Seite 47 nennt den Betrag von 1282 Mill. £E mit dem Ziel der Steigerung auf 1795 Mill., Seite 161 1377,5 Mill. mit dem Ziel der Erhöhung auf 1913 Mill. £E.

Der alte 20-Jahr-Plan hatte folgende Entwicklung des Volkseinkommens vorausgeschätzt:

**Geschätzte Entwicklung des Volkseinkommens
im 20-Jahr-Plan**

Jahr	Zuwachsrate (in vH)	Volkseinkommen (in Mill. £E)
1958	3,0	1000
1963	3,0	1159
1968	3,5	1377
1973	4,0	1675
1978	5,0	2138

Quellen: Archivberichte NPC 328 und NPC 348.

Damit wurde im Wachstumsplan für 1960 genau das Volkseinkommen angesetzt, welches nach den Berechnungen des 20-Jahr-Plans nach Ablauf der ersten zehn Planjahre (1968) erwartet worden war.

⁷⁹ Rede an den General Congress of the National Union, The Plan between the Government and the People, Druckschrift „The Comprehensive Plan“ No. 15, in der Serie „Africa for Africans“, UAR Information Department, Kairo 1960, S. 18.

⁸⁰ United Arab Republic, Central Government, Ministry of Treasury, The Budget Report for the Fiscal Year July 1960—June 1961, Kairo 1960 (im folgenden zit. als Budget 1960—61), S. 62.

⁸¹ Budget 1961—62, S. 56.

Die *Ersparnisse* in Ägypten entwickelten sich wie folgt:

Volkseinkommen und Sparrate in Ägypten

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Ersparnisse (Mill. £E)	71	75	69	91	107	120	128	120	117	160
Volkseinkommen (Mill. £E)	965	836	857	868	900	913	950	990	1030	1070
Sparrate (vH des Volks- einkommens)	7	9	8	10	12	13	13	12	11	15
davon Inlands- sparrate	5	2	7	10	8	10	10	10	9	14

Quellen: Sparen: NBE 1954, S. 51, 112; NBE 1955, S. 307; NBE 1957, S. 401; NBE 1958, S. 224; NBE 1959, S. 246, 358, 390; NBE 1960, S. 251, 264, 269; NBE 1961, S. 37, 103, 245, 269, No. 3, Statistik 7 und 11; EC 1952, S. 127; EF, Febr. 1960, S. 14; ER 1961, S. 437; République Arabe Unie, Annuaire Statistique 1951—54, S. 338, Annuaire 1958, S. 367; Budget 1958—59, S. 3; Budget 1960—61, S. 153; Budget 1961—62, S. 7, 57; Ministerium f. Wirtschaft und Finanzen, Entwicklung des Postsparens, Kairo 1961 (Arabisch); International Monetary Fund, International Financial Statistics, Dez. 1961, Washington, S. 108.

Volkseinkommen: Republic of Egypt, Ministry of Finance and Economy, Statistical and Census Department, National Income of Egypt for 1953, Official Estimate, Kairo 1955, S. 10; Statistical Pocket Year-book 1959, Kairo 1961; NPC 363: NPC 348.

Der 20-Jahr-Plan sah in den ersten fünf Jahren Investitionen in Höhe von 1150 Mill. £E vor, d. h. etwa 230 Mill. £E pro Jahr⁸². Bei Annahme eines Devisenanteils von etwa 40 vH ergaben sich damit notwendige Inlandsparsnisse in Höhe von 138 Mill. £E. Dieser Betrag schien angesichts der in der obigen Tabelle wiedergegebenen Entwicklung realisierbar. Die Bereitstellung der Devisen stellte wegen der Kreditzusagen des Auslands kein Problem dar.

Die Erhöhung des Investitionsvolumens im Wachstumsplan von 1150 auf 1697 Mill. £E, also von 230 auf 339 Mill. £E pro Jahr muß als unrealisierbar angesehen werden. Bei einem Devisenanteil von insgesamt 656 Mill. £E⁸³ sind Inlandsparsnisse von insgesamt 1041, also rund 210 Mill. £E pro Jahr erforderlich. Nach Abzug des über die Inflation erzwungenen Zwangssparens in der obigen Tabelle ergeben sich für die Jahre 1958 bis 1960 Sparbeträge in Höhe von 84, 86 und 96 Mill. £E⁸⁴. An eine Inlandsparsnis in Höhe von 210 Mill. £E ist mithin nicht zu denken.

⁸² Ibrahim, The Framework, a.a.O., S. 41 ff.

⁸³ Wachstumsplan, S. 30.

⁸⁴ Vgl. Quellenangaben in der Tabelle.

Von den 656 Mill. erforderlichen Devisen waren 1960 bereits 376,2 Mill. £E in Form von Kreditzusagen des Auslands vorhanden⁸⁵. Inwieweit zu diesen Mitteln und den Devisenerlösen aus dem Außenhandel weitere Auslandshilfe herangezogen werden kann, ist im wesentlichen ein politisches Problem.

Die Berechnung eines Kapitalkoeffizienten setzt verlässliches statistisches Material voraus, das in Ägypten fehlt. Sämtliche Schätzungen des Planungsamtes beruhen auf internationalen Vergleichszahlen anderer Entwicklungsländer. Daß diese Methode bei einer Reihe von anderen Entwicklungsplänen angewandt wurde, ändert nichts an ihrer Fragwürdigkeit. Die Schätzungen des NPC liegen zwischen 2,2 und 3,5⁸⁶. Ibrahim schätzte 3,33 (Landwirtschaft = 2,2, Industrie = 3,45, Dienstleistungen = 4,5)⁸⁷. Amin nannte einen Wert von 6,2 während der ersten Baustufe des Hochdamms und unter der Annahme, daß der Hochdamm im siebenten Jahr fertiggestellt ist, für die zweite Fünfjahres-Periode einen Wert von 4,5⁸⁸. Der Industriepan (1957 bis 1961) hatte einen Kapitalkoeffizienten von 3 angenommen.

Im Wachstumsplan (1960 bis 1970) wurde der Kapitalkoeffizient gesenkt auf

$$\frac{I}{\Delta Y} = \frac{1697,0}{635,6} = 2,7$$

Der geplante Einkommenszuwachs beträgt 1913,1 — 1377,5 = 635,6 Mill. £E⁸⁹.

Bei der Abschätzung von Kapitalkoeffizienten muß ein wesentlicher Faktor berücksichtigt werden: Wegen der mangelnden technisch-kaufmännischen Qualifikation der neuen Unternehmensleiter hat eine Investition nicht notwendigerweise einen Output zur Folge. Ägyptische Planer neigen dazu, eine Fabrik als eine Ansammlung von Gebäuden und Maschinen zu betrachten. Daß sie nur Instrument für rational und langfristig geplante wirtschaftliche Betätigung mit dem Ziel der Gewinnmaximierung auf lange Sicht darstellen soll, wird häufig gar nicht verstanden. Kostenbewußtes, kalkulatorisches Denken ist dabei noch seltener anzutreffen als die technische Beherrschung der importierten Anlagen. Die Reifezeiten sind deshalb außerordentlich lang. Dies beeinflußt das Verhältnis von Kapitaleinsatz zu Output, d. h. es erhöht den Kapitalkoeffizienten.

Nach den veröffentlichten offiziellen Statistiken entwickelte sich das *Bevölkerungswachstum* wie folgt: Von 1917 bis 1947 wuchs die

⁸⁵ NBE 1961, S. 197.

⁸⁶ NPC 328, NPC 365, NPC 368.

⁸⁷ Ibrahim, *The Framework*, a.a.O., S. 43.

⁸⁸ Amin, *Le Financement*, a.a.O., S. 32.

⁸⁹ Wachstumsplan, S. 161.

Bevölkerung von 12,8 auf 19,0 Mill. Menschen, wobei die jährliche Zuwachsrate von 1,1 auf 1,9 vH stieg⁹⁰. Die weitere Entwicklung zeigt folgendes Bild:

Bevölkerung Ägyptens			
Jahr	Bevölkerung (in 1000)	Bevölkerungswachstum in 1000	in vH
1957	24 217	520	2,5
1958	24 791	574	2,3
1959	25 365	574	3,2
1960	26 065	700	2,8
1961	26 900	835	3,0

Quellen: Statistical Pocket Year-book 1959, Kairo 1961, S. 1, und Progrès Egyptien 27. 5. 62.

Diese Expansion während der letzten Jahre ist durch das Sinken der Sterberate bei gleichbleibend hoher Geburtenrate bedingt. Der Wachstumsplan nimmt anstelle dieses dynamischen Zuwachses eine konstante Bevölkerungsvermehrung von 600 000 Menschen pro Jahr an⁹¹. Er legt daraus eine Bevölkerungszahl von 28,7 Mill. für 1964/65 und 31,7 Mill. für 1969/70 für die Berechnung zugrunde. Würde man aber die gegenwärtige Zuwachsrate von 3 vH annehmen, so ergäbe sich für 1970 eine Bevölkerung von 35 Mill. Menschen.

Von der geringen Zunahme der Pro-Kopf-Einkommen, wie sie sich aus den Berechnungen des 20-Jahr-Plans bei Anspannung aller Kräfte des Landes ergab, war keine sonderliche Begeisterung der Bevölkerungsmassen zu eben dieser Anstrengung zu erwarten. Seit zehn Jahren versucht die führende Offiziersgruppe, das Volk aus der Lethargie herauszureißen und revolutionären Elan zu wecken: „Brüder, Kapital allein genügt nicht, um unser Land aufzubauen und unsere Ziele zu verwirklichen. Wir brauchen die Kraft des Willens in Euch, Eure Anstrengungen, Eure Fähigkeit zu unendlicher Arbeit — Arbeit, die Euch müde macht und die doch Früchte trägt⁹².“ „Der größte Wert des Staudamms besteht darin, daß er den Willen und die Entschlossenheit des arabischen Volkes symbolisiert, das seinen Weg erkannt hat und mit Würde und Ehre vorwärtsstürmen will, ohne Raum für Schwäche, Rückzug oder Unterwerfung zu lassen ... Wir betrachten den Hochdamm als ein doppeltes Monument. Er verleiht dem arabischen Kampf Unsterblichkeit wie auch der kraftvollen Emanzipation des arabischen Nationalismus, der zu seiner historischen Mission aufgebrochen ist. Er ist ein Monument, dessen Wert und Wirkung der Größe der Nation gleichkommt, die ihn errichtet⁹³.“

⁹⁰ Statistical Pocket Year-book 1959, Kairo 1961, S. 1.

⁹¹ Wachstumsplan, S. 20.

⁹² Nasser's Speeches 1959, a.a.O., Rede am 26. 11. 1959.

⁹³ Nasser's Speeches 1960, a.a.O., S. 1, Rede am 9. 1. 1960.

Doch die Begeisterung erlahmt bald, wenn es an die schwierige Verwirklichung der kühnen Konzeption geht, und die beständige Wiederholung solcher Appelle zeigt nur die unendlichen Schwierigkeiten, den orientalischen Fatalismus in dynamische Gestaltung des eigenen Schicksals umzuprägen. „Wir brauchten Einsatzfreude und Hingabe an das Werk, aber wir fanden in diesen Massen nichts als Trägheit und Lähmung. Deshalb wählte die Revolution den Wahl-spruch: Einheit, Disziplin, Arbeit⁹⁴.“

Vor solchen traditionellen Verhaltensweisen ist die Forderung nach dem „Big Push“ für den Produktionsfaktor Arbeit noch wichtiger als für den Kapitaleinsatz. Die Ungeduld der politischen Führung ist nun allzu verständlich, und „Formulierungen wie die Verdoppelung des Volkseinkommens erfreuen sich häufig einer starken emotionalen und politischen Resonanz bei den Massen“⁹⁵.

Die Verantwortlichen im Industrie- und Landwirtschaftsministerium glaubten, dem Ziel eines beschleunigten Wirtschaftswachstums dadurch zu dienen, daß sie die Analysen des NPC durch ihre eigenen „optimistischen“ Gegenvorschläge ersetzten.

4. Die neue Wirtschaftsordnung

Die Präsidialdekrete vom Juli 1961 leiten eine neue Phase der ägyptischen Entwicklungspolitik ein. Sie müssen weitgehend als Reaktion auf die Auswirkungen des Wachstumsplanes gesehen werden.

Hatte das Sparvolumen im Jahre 1960 mit Hilfe der Geldschöpfung und des Auslands 160 Mill. £E betragen, so glaubten die Planer „unter den Bedingungen revolutionärer Dynamik“ 25 vH mehr ansetzen zu können, und von dieser Basis aus kräftige Zuwachsraten erwarten zu dürfen: Die Inlandsparsnisse sollten von 181 Mill. £E im Basisjahr auf 247 Mill. £E im zweiten Jahr steigen, die Gesamtersparnisse einschließlich der Beiträge des Auslands von 204 auf 305 Mill. £E. Allein vom Haushaltssektor wurde eine Verdreifachung der Ersparnisse (von 23 auf 77 Mill. £E) in einem Jahr erwartet⁹⁶. Ein für das Planungsministerium angefertigtes Gutachten über die Anfangserfolge des neuen Plans ließ keinen Zweifel daran, daß an eine Realisierung der Sparrate nicht zu denken sei. „Der Privatsektor ist dieser Aufforderung nicht gefolgt⁹⁷.“ Wertschöpfung und Ersparnisse des Geschäftssektors, und zwar insbesondere des öffentlichen Sektors, blie-

⁹⁴ Nasser, *La Philosophie de la Révolution*, Kairo (ohne Erscheinungsjahr), S. 18.

⁹⁵ Ibrahim, *Objectives*, a.a.O., S. 37.

⁹⁶ Vereinigte Arabische Republik, Planungsministerium, *Entwicklungsplan für das erste Jahr, 1960–1961*, Kairo 1960 (arabisch), S. 204.

⁹⁷ Ahmed Hossni, *Bericht über den Erfolg der ersten sechs Monate des Wachstumsplans, hektographiert*, NPC, Kairo 1961 (arabisch), S. 15.

ben hinter den Erwartungen zurück⁹⁸. Investitionen, Beschäftigungseffekt und Auswirkungen auf die Handelsbilanz konnten nicht in dem gewünschten Maße erreicht werden.

Der wissenschaftliche Stab des Planungsamtes, welcher unter dem politischen Druck der Ministerien für Landwirtschaft und Industrie gezwungen worden war, die Plandaten auf die optimistischen Vorstellungen letzterer umzustellen, zögerte nicht, eine kritische Erörterung der tatsächlichen Effekte vorzulegen — ohne allerdings die zum Politikum erhobenen Ausgangsgrößen zu diskutieren. Damit wurde ein korrigierender Eingriff unvermeidlich. Nachdem man mit den Nationalisierungen der Holding-Gesellschaft des großen Misr-Textil-Konzerns, der Banque Misr, sowie der National Bank of Egypt und der Banque Belge et Internationale en Egypte in der zweiten Hälfte des Jahres 1960⁹⁹ das Vertrauen des privaten Sektors und seinen Willen zur Zusammenarbeit mit dem Staat vollends untergraben hatte, war an Neuinvestitionen oder auch nur Instandhaltungsarbeiten in den privaten Unternehmungen nicht mehr zu denken. Unter Verzicht auf den Grundsatz der Substanzerhaltung versuchten die Unternehmer, in kürzester Frist ein Maximum an liquiden Mitteln zu realisieren und unter Umgehung der scharfen Devisenbewirtschaftung aus dem Land zu bringen.

Die Führung entschloß sich, alle bedeutenden Unternehmen dem öffentlichen Sektor anzugliedern und den Entwicklungsprozeß voll in die eigene Hand zu nehmen. Die Politik der Zusammenfassung aller nationalen Kräfte wurde zugunsten der dominierenden Staatsinitiative und Staatskontrolle aufgegeben. Neben der sich seit 1957 verschärfenden Vertrauenskrise zwischen Staat und privater Unternehmerschaft haben jugoslawische Ordnungsvorstellungen entscheidenden Einfluß ausgeübt. Die seit Jahren zu beobachtende Übernahme staatssozialistischer Ideen Titoscher Prägung trat in ihre entscheidende Phase ein. Nach der im wesentlichen freien Wirtschaftsordnung bis 1957 und der gemischtwirtschaftlichen Ordnung bis 1961 wurde mit den Präsidialdekreten zum 9. Jahrestag der Revolution die Beseitigung des privaten Unternehmertums in allen größeren Unternehmungen vollzogen. Gleichzeitig erhielt die genossenschaftliche Bewegung, welche Landwirtschaft und Kleinindustrie unter staatlicher Aufsicht zusammenfaßt, neue Impulse. Fast 200 Unternehmen wurden ganz oder teilweise in Staatseigentum überführt, bei weiteren 145 wurde der Aktienbesitz auf 100 000 £E beschränkt. Handelsagenturen wurden ägyptisiert, der Außenhandel verstaatlicht. Eine verschärfte Steuerprogression wurde eingeführt und eine zweite Landreform vorgenommen. Nachdem die erste Reform von 1952 den Landbesitz auf 300 Feddan (200 Feddan zuzüglich je 50 Feddan für das erste und

⁹⁸ Ebenda, S. 3 ff., 22.

⁹⁹ NBE 1961, S. 4.

zweite Kind) begrenzt hatte, wurde er nun auf maximal 100 Feddan beschränkt. Der alten Oberschicht wurde durch Vermögenssequestrierungen die wirtschaftliche Existenzgrundlage entzogen.

Durch die Festsetzung der 42-Stunden-Woche mit dem Verbot von Nebenbeschäftigung und Überstunden sowie der Einführung zusätzlicher Schichten suchte man dem Problem der Arbeitslosigkeit beizukommen. Die Arbeiter wurden durch Gesetz am Gewinn beteiligt¹⁰⁰.

Der Staatsapparat, von dem Nasser gesagt hatte, daß er „unfähig war, den revolutionären Elan fortzutragen und in vielen Fällen mehr eine Last als ein Instrument der Revolution darstellte“, dem Nasser „Lähmung, Desinteresse und hochmütige Isolierung“¹⁰¹ vorgeworfen hatte, wurde damit berufen, in die Schlüsselpositionen einzurücken und den Wachstumsprozeß in staatliche Regie zu übernehmen.

¹⁰⁰ Vgl. ausführliche Bestimmungen in NBE 1961, No. 2 und 3.

¹⁰¹ Nasser in einer Rede am 16. 10. 1961, zit. n. Progrès Egyptien vom 17. 10. 1961.